

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** Iram, Coll.

**Titre :** « Les politiques agricoles et leur maîtrise par les acteurs nationaux » *1ere partie, Journées d'Etudes des 11 et 12 septembre 1992*, pp. 1-110

**Editeur :** IRAM, Paris

**Date :** 1992



**LES POLITIQUES  
AGRICOLES  
ET LEUR MAITRISE  
PAR LES ACTEURS  
NATIONAUX**

**JOURNEES D'ETUDES  
PARIS, 11 et 12 SEPTEMBRE 1992**

**COMPTE-RENDU**

**I.R.A.M.**

Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement  
49, rue de la Glacière - 75013 PARIS  
Tél: (33.1)-43.36.03.62 - Fax: (33.1)-43.31.66.31 - Télex: 205397 IRAMD F

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>TEXTES PREPARATOIRES</b> .....	7
<b>PRESENTATION DU PROGRAMME ANDAH/IRAM DE FORMATION ET DE REFLEXION POUR L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE AGRICOLE EN HAITI (1986-1989). (Alain le GENTIL)</b> .....	9
I. CONTEXTE ET ENJEUX .....	11
II. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE .....	13
2.1. Démarche générale .....	13
2.2. Les groupes de base régionaux .....	14
2.3. Les groupes de travail thématique .....	14
III. DEROULEMENT ET RESULTATS .....	15
IV. PREMIER BILAN .....	17
ANNEXE : Méthodologie détaillée pour l'analyse des systèmes agraires régionaux .....	19
<b>PRESENTATION DU PROGRAMME DE FORMATION A LA SECURITE ALIMENTAIRE EN AMERIQUE CENTRALE (Michel MERLET)</b> .....	27
I. LE CONTEXTE REGIONAL .....	29
1.1. Le contexte politique et économique des années 1980 en Amérique Centrale .....	29
1.2. Quelques éléments sur la coopération européenne dans la région	30
II. LES OBJECTIFS ET LES METHODES DU PROGRAMME .....	32
III. LE DEROULEMENT DU TRAVAIL DU PREMIER PROGRAMME .....	33
3.1. Les groupes cibles .....	33
3.2. Les thèmes de travail prioritaires .....	35
3.3. Les grandes phases du déroulement du travail et les principales activités .....	36
3.4. Le rôle spécifique de l'IRAM comme assistant technique du programme de formation .....	39
IV. LES OBJECTIFS ET MODALITES DE LA DEUXIEME PHASE .....	40

<b>V. BILAN DE LA DEMARCHE. ACQUIS ET LIMITES</b> .....	41
5.1. Le processus global .....	42
5.2. Bref bilan des actions sur le thème macro-économique .....	43
5.3. Bref bilan des actions réalisées avec les organisations de producteurs .....	44
5.4. Bref bilan des actions menées sur le thème espace régional ..	46
<b>ANALYSE ECONOMIQUE ET ORGANISATION PAYSANNES. LES ETUDES DE CAS COMME SUPPORT DE LA FORMATION. L'EXPERIENCE DU PROGRAMME DE FORMATION A LA SECURITE ALIMENTAIRE EN AMERIQUE CENTRALE (Sophie TEYSSIER)</b> .....	47
<b>I. LE CONTEXTE</b> .....	49
1.1. Le programme de formation en sécurité alimentaire .....	49
1.2. Le contexte économique centraméricain .....	51
1.3. Les organisations paysannes .....	54
<b>II. LES ATELIERS D'ANALYSE ECONOMIQUE</b> .....	57
2.1 Objectifs de ces ateliers .....	58
2.2. Le public visé .....	60
2.3. Les concepts .....	61
2.4. Préparation des ateliers .....	63
2.5. Réalisation des ateliers .....	64
<b>III. CONCLUSIONS</b>	
3.1. Les acquis .....	73
3.2. Limites et contraintes .....	75
<b>ANNEXE 1</b> Eléments statistiques .....	79
<b>ANNEXE 2</b> Guide de calcul économique .....	89
<b>ANNEXE 3</b> L'urgence du développement .....	103
<b>COMMERCE FRONTALIER, POLITIQUES AGRICOLES ET ESPACES REGIONAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST. PRESENTATION ET PREMIER BILAN DES TRAVAUX DE L'EQUIPE INRA-IRAM-UNB (1987-1991). (Jérôme COSTE, Johny EGG)</b> .....	111
<b>I. LA PROBLEMATIQUE DE DEPART</b> .....	113
1.1. Les recherches antérieures sur le Nigeria et ses voisins .....	114
1.2. L'évolution du débat sur les politiques céréalières des pays sahéliens .....	114
1.3. Les questions initiales et la démarche d'ensemble .....	115

II. LES ECHANGES AGRICOLES REGIONAUX .....	116
2.1. La démarche .....	117
2.2. Les résultats .....	118
2.3. Les implications pour la suite des travaux .....	122
III. POLITIQUES AGRICOLES ET ESPACES REGIONAUX .....	122
3.1. Les objectifs .....	123
3.2. Le déroulement des travaux .....	123
3.3. La méthode .....	124
3.4. Les résultats .....	126
IV. PREMIER BILAN .....	133
4.1. Les objectifs de départ .....	133
4.2. Les résultats de la démarche mise en oeuvre .....	134
4.3. Les relations avec les décideurs et l'impact des travaux ....	139
Principales publications de l'équipe INRA-IRAM-UNB .....	140
 <b>MARCHES CEREALIERES ET POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE DE L'OUEST</b> <b>(Jérôme COSTE, Johny EGG et Agnès LAMBERT) .....</b>	 <b>145</b>
I. LES DIFFERENTES APPROCHES DES MARCHES .....	150
1.1. L'approche néo-classique du marché .....	150
1.2. Les approches hétérodoxes du marché .....	152
1.3. L'approche des socio-économistes ruraux africanistes français	154
II. L'APPROCHE MISE EN OEUVRE DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE L'EQUIPE INRA-IRAM-UNB .....	156
2.1. La démarche mise en oeuvre .....	156
2.2. Les principaux résultats .....	159
Bibliographie .....	167
 <b>DEBATS .....</b>	 <b>171</b>
I. RENFORCEMENT DU POIDS DES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LA DEFINITION ET L'ORIENTATION DES POLITIQUES AGRICOLES - QUELS APPUIS FOURNIR AUX ORGANISATIONS PAYSANNES ? .....	173
1.1. Redéfinition du rôle de l'Etat .....	173
1.2. Redéfinition du rôle des organisations paysannes .....	174
1.3. Identification des besoins et des réponses possibles .....	175
1.4. Les formes d'appui à tester ou à consolider .....	176
II. OUTILS D'ANALYSE DES POLITIQUES AGRICOLES .....	178
2.1. L'étude des marchés .....	178
2.2. La modélisation macro-économique : un outil de formation ?	180

**III. DE LA CONCEPTION A LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE AGRICOLE :  
L'EXPERIENCE DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES AGRONOMES**

<b>HAÏTIENS (ANDAH) . . . . .</b>	<b>187</b>
<b>3.1. Compléments sur le déroulement du programme ANDAH-IRAM</b>	<b>187</b>
<b>3.2. Apports du programme à la politique agricole du gouvernement</b>	
<b>Aristide . . . . .</b>	<b>188</b>
<b>3.3. Débats . . . . .</b>	<b>190</b>
<b>EN GUISE DE CONCLUSION . . . . .</b>	<b>193</b>

## **INTRODUCTION**

Depuis 1983, l'IRAM organise chaque année des journées d'études afin de prendre du recul, sur un thème donné, vis à vis de l'activité quotidienne qui ne laisse pas toujours suffisamment de temps à la réflexion. S'appuyant sur des interventions récentes de l'IRAM et ouvertes aux partenaires de l'association, ces journées cherchent d'abord à être un moment de réflexion collective où les incertitudes, les fausses pistes et les interrogations ne craignent pas de s'afficher.

## **PROBLEMATIQUE ET OBJECTIFS DES JOURNEES D'ETUDES 1992**

En 1992, le thème retenu pour ces journées (qui se sont déroulées les 11 et 12 septembre à Paris) fut "Les politiques agricoles et leur maîtrise par les acteurs nationaux". Ces journées se sont situées dans le prolongement de celles organisées en 1988, intitulées "Quelques aspects des politiques agricoles". En effet, au cours des dernières années, les interventions de l'IRAM dans le domaine des "politiques agricoles" se sont renforcées à partir principalement de trois programmes pluriannuels :

- . Le programme "Stratégie Alimentaire et Politique Agricole", conduit de 1986 à 1989 en coopération avec l'Association Nationale des Agronomes Haïtiens (ANDAH).
- . Le " programme de formation à la sécurité alimentaire" de fonctionnaires et de responsables d'organisations paysannes en Amérique Centrale, mené en coopération avec le Comité d'Action pour le Développement Economique et Social de l'Amérique Centrale (CADESCA). Ce programme de deux ans (1989/1991) a été prolongé pour une durée équivalente à partir de fin 1991.
- . Le programme d'étude et de recherche "politiques agricoles et dynamiques des espaces régionaux en Afrique de l'Ouest", mis en oeuvre conjointement avec l'INRA-ESR de Montpellier et l'Université Nationale du Bénin (Cotonou) de 1987 à fin 1991.

La généralisation de ce type d'interventions à la même période n'est pas fortuite. Elle correspond à l'évolution des politiques agricoles dans ces trois régions au cours des années 1980 sous l'effet des programmes d'ajustement structurel, lesquels se traduisent par la priorité accordée à la restauration des équilibres macro-économiques et par une diminution du poids de l'Etat dans l'activité économique. De fait, dans de nombreux pays, les débats à propos des interventions de l'Etat dans le secteur agricole se posent en des termes nouveaux. Ils portent notamment sur l'orientation de la politique agricole en fonction des contraintes macro-économiques et sur la définition des volets de la politique agricole: politique foncière, politique de crédit, politique commerciale extérieure, ...

Ces débats relatifs aux orientations et aux mesures des politiques agricoles impliquent, dans la plupart des cas, un nombre restreint de responsables des agences de coopération (bi et multilatérales), de fonctionnaires des pays concernés et de grands opérateurs privés (entreprises agro-alimentaires nationales et multinationales, commerçants, ...). Ainsi, la non participation à la définition des politiques agricoles de la plupart des groupes sociaux concernés, tout particulièrement les petits et moyens producteurs agricoles, demeure toujours aussi aigue. La difficulté de ces groupes à faire entendre leur point de vue est aujourd'hui renforcée par le poids important des ministères de l'Economie dans l'orientation des politiques agricoles (au détriment des ministères de l'Agriculture), d'une part, et par l'internationalisation croissante de l'économie, d'autre part.

Dans ce contexte, les interventions de l'IRAM dans le domaine des politiques agricoles visent notamment à :

- . renforcer la capacité des administrations nationales à négocier avec les bailleurs de fonds les orientations et les instruments d'application des politiques agricoles ;
- . renforcer la capacité d'intervention des groupes sociaux peu ou pas considérés dans les débats et décisions de politique économique.

C'est à dire contribuer à une démocratisation des processus de définition et mise en oeuvre des politiques agricoles dans les pays du Sud.

S'appuyant sur un premier bilan des trois programmes conduits au cours des dernières années, les journées d'études 1992 ont poursuivi trois objectifs principaux :

- . Contribuer à alimenter la réflexion sur les politiques agricoles dans les pays du Sud, en s'interrogeant notamment sur l'articulation entre politique agricole et politiques macro-économiques, d'une part, et entre les différentes composantes (foncier, crédit, marchés, ...) de la politique agricole.
- . A partir de l'analyse d'expériences concrètes (celles auxquelles l'IRAM est associé, celles des invités aux journées), susciter le débat sur les conditions d'un renforcement des capacités des différents groupes concernés (agents des administrations nationales, techniciens agricoles, producteurs, commerçants, consommateurs, ...) à intervenir dans la définition des politiques agricoles.
- . Resituer les actions de coopération dans le domaine des politiques agricoles dans les dynamiques politiques, économiques et sociales d'Afrique de l'Ouest, d'Haïti et d'Amérique Centrale.

## DEROULEMENT

Réunissant 80 participants<sup>1</sup>, dont quelques représentants des structures partenaires de l'IRAM dans les pays du Sud, ces journées d'études se sont déroulées en trois étapes :

1) **présentation des trois programmes** (au cours de la matinée du 11 septembre) correspondant aux interventions récentes de l'IRAM dans le domaine des politiques agricoles ; les débats qui ont suivi chacun des exposés ont été introduit par une intervention de relance d'un invité du Sud, exprimant un regard "extérieur" sur le programme présenté.

2) **travaux en ateliers** (11 septembre après-midi) autour de trois thèmes :

- bilan d'actions de formation économique de responsables paysans ;
- les modèles macro-économiques comme outils de formation et d'animation de débats sur les politiques agricoles ,
- comment appréhender les marchés de produits agricoles et les politiques de gestion des marchés ?

3) **table-ronde**<sup>2</sup> (matinée du 12 septembre) sur le thème "la recomposition des relations entre les sociétés civiles et les Etats en Afrique et en Amérique Latine : quelles sont les évolutions majeures ? Quelles sont les implications pour les actions de coopération en matière de développement rural ?". Ces questions, très vastes, ont été abordées à travers trois points :

- structuration des organisations paysannes et évolution de leurs relations avec les pouvoirs publics dans les débats relatifs aux politiques agricoles (débat introduit par Jorge Hernandez et Jean Engola Oyep) ;
- projets d'intégration régionale : enjeux, intérêts et limites ; implications pour la définition des politiques agricoles nationales (débat introduit par John Igue) ;
- processus de démocratisation et représentation des acteurs de la société civile (débat introduit par Paul Duret).

---

<sup>1</sup> Voir liste des participants en annexe.

<sup>2</sup> Participants à la table-ronde : Marc Dufumier (IRAM) ; Jean Engola Oyep (ISH, Yaoundé) ; Dominique Gentil (IRAM) ; Jorge Hernandez (ASOCODE, Amérique Centrale) ; John Igue (UNB, Cotonou) ; Jean-Pierre Lemelle (Caisse Française de Développement) ; Laurence Tubiana (Solagral) ; Michel De Verdière (Ministère de la Coopération).

## ORGANISATION DU COMPTE-RENDU

Ce compte-rendu est organisé en trois parties :

- La première reprend les textes préparatoires, dont plusieurs ont connu des modifications notables par rapport à la version diffusées avant les journées. Ces textes permettent de disposer d'une présentation relativement complète et d'un premier bilan des trois programmes mis en oeuvre par l'IRAM au cours des dernières années dans le domaine des politiques agricoles.
- La seconde partie retrace les principaux débats tenus en assemblée plénière et au cours des ateliers. Afin de rendre leur présentation plus claire, ces débats ont été regroupés en quatre thèmes :
  - le renforcement du poids des organisations paysannes dans la définition et l'organisation des politiques agricoles. Quels appuis fournir aux organisations paysannes ?
  - comment appréhender les marchés de produits agricoles (en Afrique subsaharienne) ?
  - la modélisation macro-économique : un outil de formation ?
  - de la conception à la mise en oeuvre d'une politique agricole : l'expérience de l'association nationale des agronomes haïtiens (ANDAH).
- La troisième partie, "poursuivre la réflexion", présente l'état actuel des réflexions au sein de l'IRAM sur le thème des politiques agricoles. Il ne s'agit donc pas, bien évidemment, d'une conclusion des journées d'études mais plutôt de quelques pistes à partir desquels nous voulons poursuivre la réflexion.

**TEXTES PREPARATOIRES**

**PRESENTATION DU PROGRAMME  
ANDAH/IRAM DE FORMATION ET DE  
REFLEXION POUR L'ELABORATION  
D'UNE POLITIQUE AGRICOLE EN HAITI  
(1986-1989)**

**Alain LE GENTIL (IRAM)**

De 1986 à 1989, l'IRAM a fourni un appui à l'ANDAH (Association Nationale des Agro-professionnels Haïtiens) dans le cadre d'un programme de formation et de réflexion pour l'élaboration d'une politique agricole en Haïti, programme financé par la Commission des Communautés Européennes.

Les objectifs, la méthodologie et les résultats de cette expérience ont déjà été présentés à diverses reprises aux membres et collaborateurs de l'IRAM. Aussi ce texte se limite-t-il volontairement au rappel des principaux traits caractéristiques de ce programme, en essayant de mettre à profit le recul que permettent les années écoulées depuis.

L'intérêt d'inscrire ce programme dans la réflexion actuelle de l'IRAM sur les politiques agricoles est double. D'une part, il est intéressant d'examiner dans quelle mesure les propositions formulées dans le cadre de ce programme ont été ou non reprises par le gouvernement du président Aristide pendant les quelques mois où celui-ci s'est maintenu au pouvoir<sup>1</sup>. D'autre part, il est aujourd'hui possible de confronter la démarche et les résultats de cette opération avec les autres travaux sur les politiques agricoles dans lesquels l'IRAM est impliqué.

## I. CONTEXTE ET ENJEUX

Le programme "Politique agricole en Haïti" a été conçu et mis en oeuvre dans l'immédiat "après Duvalier". Le départ de Jean-Claude Duvalier en février 1986, après 30 années de dictature, avait créé dans tout le pays un immense espoir de démocratisation et de redressement d'une économie nationale en ruine. Il est apparu nécessaire et urgent aux responsables de l'ANDAH de mener une réflexion afin d'aboutir à la formulation d'une politique agricole adaptée aux réalités du pays.

L'agriculture haïtienne reste, malgré son déclin, le pilier de l'économie nationale, puisqu'elle participe au tiers du PIB, au tiers des recettes d'exportation, emploie les trois quarts de la population et fournit de 60 à 80 % de l'approvisionnement alimentaire du pays.

Cette agriculture est le fait principalement de petites exploitations familiales marchandes, qui opèrent dans des milieux naturels d'une extrême diversité. Les paysans haïtiens ont su progressivement mettre au point des systèmes de production agricole adaptés aux conditions écologiques et économiques dans lesquels ils évoluent. Cependant cette économie paysanne n'a cessé depuis des décennies de s'enfoncer dans la crise.

Les causes de cette crise peuvent être résumées de la manière suivante. De nombreuses ponctions, licites et illicites, sont exercées sur le revenu paysan par des spéculateurs usuriers, des propriétaires fonciers, par le prélèvement de taxes sur les marchés, etc....

---

<sup>1</sup> Ce point n'est pas traité dans le texte qui suit. Il a été développé lors des journées d'études par Paul DURET, agronome haïtien et membre de l'équipe de direction de l'ANDAH (voir la seconde partie de ce compte-rendu).

Ceci rend impossible toute épargne paysanne et entraîne une décapitalisation progressive des exploitations agricoles. En particulier, l'outillage est pratiquement resté inchangé depuis la période coloniale, et représente en moyenne une valeur totale inférieure à 20 dollars par exploitation.

Ces conditions, alliées à l'étroitesse et la précarité du foncier, font que la productivité du travail agricole est restée très faible. Le paysan est donc contraint d'accepter une rémunération sans cesse décroissante de son travail. Forcé de vendre une part toujours plus importante des vivres qu'il consacrait autrefois à l'alimentation de sa famille, il voit sa ration alimentaire s'appauvrir de jour en jour. Finalement, nombreux sont ceux qui partent tenter leur chance en ville ou à l'étranger. Mais là aussi l'avenir est bouché : les emplois en ville sont rares et les possibilités d'émigration limitées.

Deux phénomènes sont venus aggraver encore cette crise de l'économie paysanne au cours des années 1980.

Tout d'abord, l'abattage entre 1981 et 1983 par l'Etat haïtien (à la demande du gouvernement américain) de tous les porcs, sous prétexte d'enrayer le développement d'une épidémie de peste porcine africain, a été un coup très brutal porté à l'économie des petites exploitations familiales. Les porcs remplissaient en effet plusieurs fonctions importantes, sur les plans agronomique (valorisation des sous produits de culture et des déchets), économique (épargne facilement mobilisable) et alimentaire (approvisionnement des villes en graisses et protéines animales). A partir de 1984 a débuté un repeuplement porcin sur le modèle des élevages existants dans les pays industriels, évidemment inadapté aux conditions de la majorité des exploitations paysannes. Ce n'est qu'en 1987, sous la pression de plusieurs organisations non gouvernementales, que le gouvernement haïtien finit par accepter l'importation de porcs rustiques pour le repeuplement en milieu paysan.

D'autre part, à partir de 1986, on assiste à la mise en place d'une politique libre-échangiste, rapidement débordée par la "contrebande". Les importations de certains produits alimentaires stratégiques (riz, farine, etc...) entraînent un véritable effondrement des prix aux producteurs et engendrent des conflits, notamment entre commerçants et producteurs de riz. Il faut préciser que le secteur agricole se trouvait auparavant relativement protégé de la concurrence du marché mondial du fait des situations de monopoles sur les importations.

Ces deux phénomènes ne sont en réalité que les effets d'une politique délibérée, tout à fait conforme aux recommandations de la Banque Mondiale qui considère qu'Haïti doit se soumettre aux règles du "libre-échange" afin de pouvoir pleinement bénéficier de ses "avantages comparatifs" qui sont : une main d'oeuvre bon marché et un milieu naturel favorable à l'agro-exportation (café, banane, fruits de contre-saison). Ainsi, une spécialisation de l'agriculture haïtienne est attendue sous l'effet du programme d'ajustement structurel mis en place par la BIRD et le FMI. L'agriculture paysanne en place est jugée non intéressante car insuffisamment exportatrice de denrées à destination du marché américain, trop destructrice de l'environnement et aussi foyer de migrations trop importantes vers les Etats Unis... Elle doit donc être remplacée par une agriculture capitaliste de plantation pour l'exportation et un secteur industriel de sous-traitance à

proximité de Port-au-Prince et des principales villes de province, l'essentiel des vivres étant fourni par les importations et les aides alimentaires. Le mythe de la supériorité de la grande exploitation agricole spécialisée et les tentatives de reconstituer des exploitations capitalistes employant des salariés (qui ont toutes lamentablement échoué) resurgissent d'ailleurs périodiquement tout au long de l'histoire agraire d'Haïti.

Or, ce "modèle" n'a aucune chance de fonctionner dans la réalité. L'expérience a montré que seuls des systèmes de production extensifs peu exigeants en investissements (élevage bovin sur prairies naturelles, culture de canne à sucre avec renouvellement peu fréquents, ...) peuvent dégager un taux de profit au moins égal à ceux réalisables dans d'autres secteurs d'activités (commerce, spéculation immobilière, placements à l'étranger, ...). Côté paysan, la baisse des prix des produits agricoles sur le marché risque en fait d'entraîner les petits producteurs (largement majoritaires) vers un repli sur des cultures d'autoconsommation et une diversification maximale de leurs sources de revenu. C'est à dire tout le contraire de la spécialisation recherchée ...

Dans ce contexte, il s'agissait donc également pour les initiateurs du programme "Politique agricole en Haïti" de faire des propositions capables d'offrir une alternative à ce "modèle libéral".

## **II. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE**

### **2.1. DEMARCHE GENERALE**

Les objectifs du programme étaient la formation de cadres haïtiens dans des domaines tels que les politiques agricoles, les stratégies alimentaires, ... ainsi que la formulation de propositions de politique agricole à court, moyen et long terme, adaptées au contexte très spécifique d'Haïti.

En décembre 1986, l'ANDAH organise au Cap Haïtien un séminaire intitulé "Stratégies alimentaires et structures agraires". Une soixantaine de membres de l'association y participent, ainsi que des personnes et représentants d'institutions intervenant dans le domaine du développement agricole en Haïti. L'IRAM fournit un appui méthodologique pour la préparation et l'animation du séminaire grâce à la présence de deux consultants (M. Dufumier et J.P. Lemelle) pendant 2 semaines.

A la suite de ce séminaire, il est envisagé de poursuivre les actions de formation auprès des agronomes de l'ANDAH à deux niveaux : les groupes de base régionaux (qui sont chargés d'étudier les systèmes agraires régionaux en vue d'une synthèse pour une politique agricole nationale) et les groupes de travail thématiques (qui doivent travailler sur des sujets "transversaux" tels que le protectionnisme, le crédit, le foncier, la commercialisation des produits agricoles, etc....). Il est alors prévu que l'ensemble de ces travaux d'analyse et des réflexions donnera lieu à une finalisation au cours d'un second séminaire.

## **2.2. LES GROUPES DE BASE REGIONAUX**

Les groupes de base de l'ANDAH regroupent des membres de l'association travaillant dans une même zone géographique. Ces groupes sont au nombre de 8 et couvrent une bonne partie du territoire (à l'exception des trois régions suivantes : Hinche, Jacmel et Aquin-Miragoane-Petit-Goave).

L'IRAM a proposé à ces groupes de base une méthodologie pour l'étude des systèmes agraires régionaux en vue de définir une politique agricole nationale (missions de A. Le Gentil et M. Dufumier). Les trois piliers de cette méthodologie sont le zonage (établissement de zones à problématique homogène du point de vue du développement agricole), la typologie des exploitants agricoles d'après leur rationalité économique et le calcul économique devant permettre de mettre en évidence les activités agricoles les plus "rentables" du point de vue des agriculteurs et au regard de l'"intérêt général". Cette méthodologie est présentée de manière plus détaillée en annexe.

## **2.3. LES GROUPES DE TRAVAIL THEMATIQUE**

En fait, c'est un "groupe de travail spécial", pluridisciplinaire, comprenant des membres du Comité Exécutif de l'ANDAH ainsi que des personnes non-membres de l'association et non agronomes, qui a été chargé de travailler en priorité sur les cinq thèmes suivants :

- macroéconomie,
- foncier,
- commercialisation et échanges,
- science et technologie,
- aspects socio-culturels.

Les analyses et propositions sur les thèmes "systèmes de production" et "organisations paysannes" devaient être apportées par les travaux des groupes de base évoqués précédemment.

L'IRAM a fourni un appui à ce groupe de travail spécial par la réalisation de cinq missions courtes en 1987 et 1988, sur les thèmes suivants :

- questions foncières (O. Delahaye) ;
- crédit rural et le financement de l'agriculture (F. Dascon et B. Laborde) ;
- commercialisation des produits vivriers (D. Pillot) ;
- aspects macroéconomiques (P. Grenier).

Enfin, il faut souligner la modestie des moyens humains dont disposait ce programme vis-à-vis de l'importance des objectifs et des enjeux : pendant la durée de celui-ci, l'ANDAH a pu disposer d'un agronome haïtien à plein temps qui était chargé de la coordination entre les groupes de base et les groupes de travail thématiques. Mais tout le reste du travail devait être réalisé par des membres de l'ANDAH de façon bénévole.

### III. DEROULEMENT ET RESULTATS

En terme de formulation de propositions, le programme "Politique agricole en Haïti" a eu pour résultats "palpables" la production de deux documents de synthèse, l'un signé de l'IRAM et intitulé "Quelle politique agricole pour Haïti ?" (mai 1990), l'autre signé de l'ANDAH et publié dans le numéro 3 de la revue "Agricultures paysannes et développement" (Université des Antilles et de la Guyane, avril 1990). Il avait en effet été convenu entre les deux organismes que l'ANDAH rédigerait un texte pour une large circulation en Haïti, tandis que l'IRAM produirait un document de travail plus technique et plus détaillé, donc d'une diffusion plus restreinte et destiné à être constamment amélioré.

Ces deux documents présentent une analyse des causes de la crise du secteur agricole en Haïti et des raisons de l'inefficacité des interventions de l'Etat et des aides étrangères. Ils avancent également un ensemble de propositions à court, moyen et long terme pour un développement agricole durable, que nous allons tenter de résumer ci-dessous<sup>1</sup>.

Les buts principaux de la politique agricole retenue sont :

- protéger et promouvoir l'emploi en milieu rural ;
- assurer l'approvisionnement en produits alimentaires du marché interne rural et urbain dans des conditions qui tiennent compte des revenus des agriculteurs et des consommateurs (sécurité alimentaire) ;
- favoriser le développement d'une épargne paysanne autorisant des investissements individuels et étatiques soutenus qui permettent une amélioration progressive de la productivité de la terre et du travail ;
- arrêter la dégradation de l'environnement et l'érosion des terres ;
- développer les exportations (excédents et production de cultures anti-érosives et non compétitives avec les cultures vivrières).

Il s'agit donc principalement de développer sur un horizon de 10 ans :

- une politique d'injection de capital pour le rééquipement des exploitations paysannes et pour l'aménagement du milieu cultivé permettant d'augmenter progressivement la productivité de la terre et du travail ;

---

<sup>1</sup> On peut également consulter un certain nombre de documents préparatoires, tels que les rapports des experts de l'IRAM en mission courte.

- un cadre institutionnel décentralisé et une politique d'appui à la structuration du milieu garantissant la participation des producteurs dans un processus de prise de décision plus proche des réalités régionales et locales."<sup>2</sup>

En terme d'**orientations**, l'exploitation familiale paysanne constitue la structure de base pour le développement de la production. Au niveau des échanges, l'accent est mis sur une organisation du marché assurant une protection contre les importations et un contrôle de l'aide alimentaire, tout en garantissant la liberté du marché intérieur.

Un certain nombre de **grands programmes nationaux** ont été définis en vue de créer un environnement économique favorable pour les exploitations agricoles (foncier, infrastructures, organisation des marchés et du crédit), de favoriser leur recapitalisation (subventions à l'équipement et à l'outillage) et de mettre au point et diffuser des systèmes de mise en valeur adaptés, productifs et garantissant la reproduction à long terme des écosystèmes cultivés (conservation des sols et des eaux, recherche-développement).

A titre d'exemple, nous évoquerons ici brièvement deux de ces programmes : celui portant sur le foncier et celui concernant l'organisation des marchés.

"Le **programme foncier** vise à offrir aux paysans la sécurité d'exploitation sur les parcelles qu'ils cultivent pour favoriser les aménagements et la mise en oeuvre de systèmes de culture intensifs mais non dégradants.

Ce programme est appliqué progressivement, zone par zone, et s'articule avec des programmes d'aménagement (conservation des sols en montagne) ou d'intensification qui offrent les moyens de valoriser la sécurité de la tenure obtenue. Il incite également les grands propriétaires à vendre les terres qu'ils n'exploitent pas et favorise le réinvestissement des sommes dégagées dans l'industrialisation du pays, notamment en faveur des entreprises produisant pour le marché intérieur (agro-alimentaire, habillement, construction, ...).

Le programme foncier comporte quatre sous programmes :

- attribution des terres de l'Etat ;
- règlement de l'indivision ;
- rachat et institution d'un droit de préemption sur les ventes pour les propriétés supérieures à 10 carreaux ;
- légalisation gratuite des échanges fonciers".

"Le **programme d'organisation des marchés** met en place une série de mesures visant à protéger le revenu des agriculteurs face à la concurrence de produits importés, tout en demeurant d'orientation libérale au niveau interne. Pour éviter les coûts prohibitifs souvent occasionnés par des offices spécialisés, l'Etat ne s'introduirait pas sous cette forme dans

---

<sup>2</sup> Ce passage, ainsi que les citations figurant plus loin dans ce texte, sont extraits du dossier de l'ANDAH publié dans la revue "Agricultures paysannes et développement".

le système de commercialisation pour acheter, stocker, transporter, approvisionner les villes et stabiliser les prix.

La politique d'intervention sur les circuits de commercialisation s'appuierait d'abord sur les petites commerçantes locales dans le cadre d'un système bonifié. Elle chercherait à briser les situations de monopoles là où elles existent en favorisant l'accès au capital à un nombre élevé de ces petites commerçantes, ceci pour favoriser le réinvestissement des marges commerciales dans l'agriculture contrairement aux pratiques des gros intermédiaires (spéculateurs, commerçantes urbaines) qui investissent généralement hors du secteur agricole. La diffusion d'informations sur les marchés (prix des vivres et denrées, qualité des produits, marges, ...) combinée à l'aménagement des pistes rurales devrait contribuer à la fluidité des échanges.

Pour atténuer les fortes fluctuations intra-annuelles des prix, les producteurs et les commerçantes locales seraient appuyés dans la mise en place d'un réseau de petites installations de stockage collectif bénéficiant de services de crédit-warrant (dépôt au moment de la récolte au cours du marché et ristourne sur bénéfice au moment de vente à prix plus élevés).

Pour sécuriser la production locale et maintenir des prix rémunérateurs et incitatifs aux producteurs, les importations de produits de base (riz, maïs, haricot, lait, ...) seront contingentées. L'aide alimentaire serait utilisée principalement pendant la période de soudure de janvier à avril. Elle servirait ainsi à réduire les fortes hausses de prix dues à l'insuffisance de l'offre durant cette période, limiterait les rentes de spéculation et permettrait un approvisionnement à meilleur prix des couches urbaines et rurales les plus démunies."

#### **IV. PREMIER BILAN**

Seule l'épreuve des faits, c'est-à-dire leur mise en oeuvre en conditions réelles, permettrait d'évaluer la validité des propositions de politique agricole élaborées dans le cadre du programme ANDAH. On peut simplement dire ici que sur la plupart des thèmes clefs de l'agriculture haïtienne, les connaissances disponibles dans la bibliographie et auprès de "personnes ressources" consultées ont paru suffisantes pour aboutir à un diagnostic et à des propositions de solutions semblant a priori cohérents (nous nous sommes rarement trouvés à court de "munitions"). C'est là à mon avis une des caractéristiques du programme "Politique agricole en Haïti" : il a pu puiser dans un ensemble de références accumulées antérieurement, notamment sur les systèmes de production paysans dans les différentes zones du pays. Ces travaux avaient été menés principalement par des équipes haïtiano-françaises d'agronomes de terrain travaillant dans le cadre de projets de développement rural financé par la Coopération Française. On peut donc dire que **la formulation d'une politique agricole est ici une sorte de prolongement d'une décennie environ de travaux de Recherche-Développement en milieu paysan.**

L'une des principales faiblesses du programme se situe probablement au niveau de la prise en compte des aspects macroéconomiques dans la formulation de la politique agricole.

Certes, cette dimension n'a pas été totalement négligée (voir rapport de mission de P. Grenier en 1987 et document de l'ANDAH de 1989 intitulé "Politique agricole et macroéconomie"). Mais l'utilisation d'un ou de plusieurs outils macroéconomiques performants (lesquels ?) auraient peut-être permis, à l'aide de simulations, par exemple de mieux montrer l'inéluctabilité de l'échec du "modèle libéral" ou d'affiner certaines de nos propositions (sur le niveau de protection, la recapitalisation des exploitations agricoles, ...). Cependant, on peut aussi se demander si la principale difficulté n'aurait pas alors été de formuler des hypothèses réalistes pour construire le modèle macroéconomique...

D'autre part, les travaux menés dans le cadre du programme l'ont été par des cadres haïtiens, agronomes pour la plupart, et non par des responsables d'organisations paysannes. Cependant, à différentes étapes du travail, des échanges ont eu lieu entre l'ANDAH et certaines organisations paysannes avec lesquelles elle avait des liens. Et en fin de programme, les responsables de l'ANDAH ont procédé à une consultation de divers professionnels du secteur agricole, dont des dirigeants d'organisations paysannes. Il serait très intéressant de connaître les réactions de ces derniers aux propositions de politique agricole qui leur ont été présentées.

**Les résultats** du programme "Politique agricole en Haïti" en terme de formation des **agronomes haïtiens** sont assez difficiles à apprécier. En réalité, les membres de l'ANDAH ayant participé de façon active au programme sont peu nombreux. Certes, une fraction assez large des adhérents de l'association a assisté à différents moments de réflexion suscités par les animateurs du programme, ce qui a probablement permis à ces cadres de sortir de la problématique projet de développement ou petite région agricole et d'aborder des thèmes auxquels ils étaient peu familiarisés jusque là, tout en essayant justement de les analyser à la lumière de leur expérience de terrain. Il y a certainement eu aussi pour certains de ces agronomes des acquisitions nouvelles ou des précisions apportées sur le plan méthodologique (par exemple sur la définition et l'intérêt de certains concepts de micro-économie comme la valeur ajoutée, le taux de profit, la rémunération du travail, etc...).

Mais le travail d'analyse des systèmes agraires régionaux par les groupes de base, s'il a été entamé dans certaines régions, n'a pas été mené à terme. Les causes en sont à rechercher à plusieurs niveaux. D'abord, il se trouve que, simultanément aux travaux sur la politique agricole, avait lieu une réflexion interne à l'ANDAH concernant ses buts, ses statuts, son fonctionnement et ce débat interne, par ailleurs inévitable, a malheureusement souvent "parasité" les discussions sur les sujets relatifs à la politique agricole. D'autre part, il était difficile pour les membres de l'ANDAH de dégager suffisamment de temps pour ce travail, tous étant engagés dans des activités professionnelles souvent très prenantes, certains exerçant d'importantes responsabilités. Enfin, tous n'étaient peut-être pas convaincus de l'intérêt d'aller discuter avec des paysans pour définir une politique agricole, comme le voulait la méthodologie proposée pour l'analyse des systèmes agraires régionaux ...

METHODOLOGIE DETAILLEE POUR L'ANALYSE DES SYSTEMES AGRAIRES REGIONAUX

1. DELIMITATION DE LA REGION A ETUDIER PAR LE GROUPE DE BASE

Cette région d'étude peut correspondre au découpage administratif ou non. Ses limites sont déterminées par les zones d'activités et les lieux d'implantation des membres du groupe de base, en tenant compte de la nécessaire concertation entre les groupes de base afin d'éviter les chevauchements et de tenter de couvrir l'ensemble du territoire, ou à défaut les principales régions agricoles (cf. cartes jointes : régions d'étude des différents groupes de base déjà rencontrés par RS et ALG).

2. ZONAGE

Le zonage consiste à découper la région en zones à problématique homogène du point de vue des conditions de la production agricole.

Pour ce faire, une liste de 16 critères relatifs à l'environnement physique et socio-économique est proposée. Il s'agit donc de choisir, parmi ces 16 critères, 3 ou 4 critères qui a priori paraissent les plus pertinents pour définir les zones à problématique homogène. On aboutit ainsi à la définition de 10 à 15 zones par région.

Le choix de 3 ou 4 critères parmi les 16 revient en fait à poser des hypothèses concernant les facteurs de l'environnement qui sont les plus déterminants pour le fonctionnement des exploitations agricoles. Il convient donc d'explicitier ces hypothèses qui sous-tendent le choix de critères pour le zonage et à une étape donnée de ce travail, de les vérifier.

- Chaque zone doit être caractérisée non seulement par les 3 ou 4 critères retenus pour le zonage, mais par l'ensemble des 16 critères plus un dix-septième : la superficie. Ceci donne une image de chaque zone à la date de l'étude.

- Il convient également d'identifier les éventuels changements survenus pour certains de ces critères au cours des 10-20 dernières années et si possible leur incidence sur le fonctionnement des exploitations agricoles de la zone. (cf. liste des critères de zonage en Annexe 1).

### 3. CHOIX RAISONNÉ DES ZONES A ETUDIER

Le zonage aboutit à la définition de 10 à 15 zones à problématique homogène. Certaines de ces zones peuvent ne pas être d'un seul tenant. D'autre part, certaines peuvent se retrouver dans la région étudiée par un autre groupe de base.

En fonction des éléments ci-dessus, de l'importance relative des zones sur le plan agricole et des moyens dont dispose le groupe de base pour effectuer le travail, on peut donc être amené à choisir pour la suite de l'étude un certain nombre de zones parmi celles identifiées lors du zonage.

Dans tous les cas, les raisons de ce choix et les hypothèses concernant les zones non retenues dans l'analyse doivent être explicitées et vérifiées à une étape ultérieure du travail avant les conclusions finales.

Le zonage et le choix raisonné se font à partir de :

- La connaissance que les membres du groupe de base ont déjà de la région ;
- La documentation existante concernant la région (cartes, rapports, livres, etc...) disponible dans les administrations régionales (district agricole, contributions,...) et nationales (SNEM, Institut Haïtien de Statistique, Service National Météorologique,...), dans les projets de développement, etc.

Le zonage doit être considéré comme provisoire et susceptible d'être modifié à partir des observations de terrain et des informations recueillies au cours des phases ultérieures de la recherche.

### 4. ENTRETIENS AVEC DES "PERSONNES-RESSOURCES"

Les "personnes-ressources" sont des gens connaissant bien la région (ou une ou plusieurs zones à l'intérieur de celle-ci) parce qu'ils y vivent ou y travaillent depuis longtemps et qui sont à même de transmettre cette connais-

sance aux membres du groupe de base. Ce sont par exemple des paysans, des notables, des cadres, des curés, etc. Dans le cas où il existe des organisations paysannes dans la région et où il est possible de les faire participer à ce travail, leurs membres peuvent bien entendu constituer des "personnes-ressources" à privilégier à ce moment de la recherche et aussi dans les phases ultérieures.

Au cours des entretiens avec ces personnes-ressources, après avoir présenté les objectifs généraux de ce travail, on pourra exposer le zonage déjà réalisé et les hypothèses formulées concernant les exploitations agricoles de la région, et engager une discussion sur ces bases. Il s'agit donc en quelque sorte de procéder à une première vérification du zonage et des hypothèses de départ.

Dans la mesure du possible, une première typologie provisoire des exploitations agricoles de la zone ou de la région sera définie au cours de ces entretiens avec les "personnes-ressources".

Un accent particulier sera mis sur l'évolution récente de ces différents types d'exploitations agricoles et les facteurs ayant conditionné cette évolution.

Rappelons que selon les interlocuteurs, le contenu de ces entretiens portera sur l'ensemble de la région ou sur une ou plusieurs zones particulières à l'intérieur de celle-ci. (cf. guide d'entretien avec personnes-ressources en annexe 2).

##### 5. ENQUETES INFORMELLES (OU ENQUETES LEGERES)

Ces enquêtes informelles ont lieu à l'intérieur de chacune des zones choisies à l'étape 3.

Les objectifs de cette enquête informelle sont les suivants :

1) Identifier les différents types d'exploitations agricoles existant à l'intérieur d'une zone.

2) De les caractériser au point de vue :

- des moyens de production (terre, force de travail, capital, outils, bétail,...).
- des systèmes de production mis en oeuvre.
- des activités non agricoles des membres de la famille.

3) De préciser quelles sont les exploitations qui capitalisent, celles qui stagnent et celles qui décapitalisent.

4) De mettre en évidence leur rationalité économique (critère économique optimisé).

On aboutira ainsi pour chaque zone à une typologie des exploitations agricoles basée essentiellement sur leurs logiques socio-économiques.

Pour atteindre ces objectifs, on procèdera à des enquêtes informelles auprès d'agriculteurs de la zone. (cf. guide d'entretien ci-joint).

Trois questions importantes se posent à ce niveau :

- Comment choisir les exploitations agricoles à enquêter ?

Il faut s'assurer d'avoir dans l'échantillon enquêté tous les types d'exploitations agricoles existant dans la zone. Mais en même temps, il sera matériellement impossible de procéder à un échantillonnage valable sur le plan statistique.

On propose donc une approche assez pragmatique qui consiste à inclure dans l'échantillon d'exploitations agricoles enquêtées tous les types identifiés : au cours des entretiens avec les personnes ressources, dans la documentation existante sur la zone et aussi à partir de la connaissance de la zone qu'ont déjà les membres du groupe de base.

- Combien d'exploitations agricoles doit-on enquêter par zone ?

Le nombre d'agriculteurs enquêtés dans une zone sera bien sûr fonction des moyens dont dispose le groupe de base pour réaliser ce travail, mais on peut fixer comme objectif à atteindre le nombre de 40 environ par zone.

A ce sujet, il est préférable de sélectionner au départ de façon raisonnée (et en explicitant les raisons ayant déterminé cette sélection) certaines parmi les zones identifiées au niveau de la région (cf. paragraphe 3) et d'y mener l'analyse jusqu'au bout, plutôt que de "saupoudrer" les enquêtes informelles sur l'ensemble de la région d'étude.

- L'objectif de ces enquêtes informelles est de parvenir à une typologie des exploitations agricoles pour chaque zone, basée principalement sur leur rationalité socio-économique. Un autre problème se pose donc, lié aux deux questions

évoquées ci-dessus : c'est celui de l'estimation de l'importance numérique de chaque classe d'exploitations au niveau de la zone. En effet, l'enquête informelle en elle-même ne permet pas de dire que, parmi les n types d'exploitations agricoles identifiés dans une zone, le premier type représente tel % du nombre total des exploitations agricoles de la zone, le second tel %, etc.

Pour remédier à cela, on pourrait procéder de la manière suivante : une fois définie la typologie des exploitations agricoles pour une zone, essayer d'établir des relations entre cette typologie et les statistiques existant au niveau de la zone à l'aide de critères simples comme la superficie totale exploitée, le nombre de têtes de bétail, etc.

L'analyse des informations recueillies au cours de cette enquête se fera à partir d'une grille dont un exemple simplifié est fourni ci-joint (cf. tab. Annexe 5). L'essentiel est de parvenir à comprendre quel est le critère économique optimisé par l'exploitation agricole et comment cette rationalité est déterminée à la fois par des éléments internes à l'exploitation agricole (facteurs de production disponibles) et externes (environnement socio-économique tel que prix et marché des produits agricoles, possibilités d'emploi en dehors de l'exploitation, etc.).

Enfin, il s'agit de mettre en évidence pour chaque type d'exploitations agricoles les principales contraintes à l'augmentation de la production agricole, ce qui permettra de définir les mesures de politique agricole qui paraissent souhaitables par rapport à l'intérêt général du pays, leurs effets possibles sur chaque type d'exploitations agricoles.

A ce stade de l'analyse, on aura donc pour chaque zone un dossier en 2 parties (cf. Annexe 5) :

- une fiche de description et de caractérisation de la zone à l'aide des 16 critères, avec pour les critères pouvant évoluer dans le temps, leur valeur actuelle et leur évolution récente,

- une fiche de synthèse concernant la typologie des exploitations agricoles de la zone.

## 6. ENQUETES FORMELLES (OU ETUDES DE CAS)

L'objectif des enquêtes formelles est d'approfondir l'étude des résultats économiques de quelques exploitations agricoles représentatives des différents types afin :

- 1) de quantifier les résultats économiques en termes de produit brut, valeur ajoutée et prélèvements divers ;
- 2) de connaître l'importance et la destination de ces prélèvements (vers quels secteurs économiques) ;
- 3) ainsi de mettre en évidence les mécanismes économiques provoquant la capitalisation de certaines exploitations et la décapitalisation d'autres exploitations.
- 4) d'être en mesure de dire quels sont les systèmes de culture et d'élevage présentant le plus d'intérêt pour la nation.

(cf. Guide d'enquête formelle en  
Annexe 6).

## 7. SYNTHESE

Toutes les étapes précédentes de la méthodologie procèdent d'une démarche analytique descendante, c'est-à-dire que l'échelle d'analyse est de plus en plus grande (où si l'on préfère, les dimensions de l'objet d'étude sont de plus en plus petites) : région, zone, exploitation agricole.

Il s'agit maintenant de réaliser une synthèse de l'information, grâce à une approche synthétique agrégative (ascendante). Cette synthèse pourra s'effectuer à 3 niveaux : la zone, la région, le pays.

. Au niveau de la zone

Nous avons vu que la synthèse ici consiste à regrouper les exploitations agricoles en des ensembles homogènes au point de vue de la rationalité économique.

On s'attachera également à analyser les relations existant entre les différents types d'exploitations agricoles de la zone (échanges de terre, de capital, de force de travail,...).

On vérifiera également à ce stade dans quelle mesure les conditions de la zone au point de vue du milieu physique et socio-économique telles que définies au moment du zonage, déterminent le fonctionnement des exploitations agricoles (vérification des hypothèses de départ).

. Au niveau de la région

On comparera ici les exploitations agricoles identifiées d'une zone à l'autre pour éventuellement procéder à des regroupements. On étudiera également les relations existant entre les différentes zones (échanges de main d'oeuvre, de produits agricoles, etc.).

On parviendra ainsi à définir et caractériser le (ou les) systèmes agraires à l'échelle de la région considérée, c'est-à-dire l'ensemble des relations entre les systèmes de production, l'organisation sociale et les données relatives aux contraintes extérieures (comme les prix des produits agricoles par exemple).

On insistera particulièrement sur l'aspect historique, c'est-à-dire l'évolution récente de ces systèmes agraires régionaux et leur dynamique interne.

A ce stade, chaque groupe de base sera donc en mesure de proposer des éléments de politique agricole pour sa région.

. Au niveau national

Le travail consistera ici à comparer entre eux les systèmes agraires identifiés au niveau de chaque région, et à analyser les relations entre eux (produits agricoles, flux migratoires,...).

Enfin, une analyse de l'intégration de ces systèmes agraires au marché national et mondial sera nécessaire ; ceci rejoint les objectifs du groupe de travail intitulé "Macro-économie".

**PRESENTATION DU PROGRAMME DE  
FORMATION A LA SECURITE  
ALIMENTAIRE EN AMERIQUE CENTRALE**

**Michel MERLET (IRAM)**

## I. LE CONTEXTE REGIONAL

Afin de mieux comprendre le sens des actions engagées par le programme, il importe de replacer en quelques mots cette opération de coopération dans le contexte de la région centraméricaine et de rappeler les caractéristiques essentielles de la période pendant laquelle il a vu le jour.

### 1.1. LE CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE DES ANNEES 1980 EN AMERIQUE CENTRALE

L'arrivée au pouvoir du Front Sandiniste de Libération Nationale au Nicaragua, la présence à la tête du gouvernement du Panama du Général Torrijos, qui marque un vif désir d'indépendance vis à vis des Etats Unis, et la belligérance croissante de la guérilla du Salvador, amènent la situation politique de la région à se polariser de plus en plus ; les Etats Unis d'Amérique, soucieux de ne pas perdre le contrôle absolu de cette région sensible, appuient ostensiblement les gouvernements du Honduras, du Costa Rica, du Salvador, et cherchent à présenter les conflits régionaux qui commencent à naître comme étant l'expression de l'affrontement Est-Ouest. Ce faisant, ils en taisent les causes profondes socio-économiques. Les Etats Unis interviennent au niveau économique en aidant les gouvernements amis, mais aussi de plus en plus explicitement et directement au niveau militaire : bases du Honduras, appui à l'armée salvadorienne, embargo et financement de la "contre-révolution" et minage des ports au Nicaragua, ....

Après deux décennies de prospérité relative et de croissance économique pour l'ensemble de la région, les années 1980 sont marquées par une crise généralisée, qui affecte les différents pays quelque soit l'idéologie de leurs dirigeants. On parle dans la région de la "décennie perdue".

Le volume et la nature de l'aide externe et l'impact des conflits armés, contribuent à creuser les écarts entre les différentes situations nationales. Mais par delà ces spécificités, **c'est le système économique centraméricain dans son ensemble qui est entré en crise.** Au risque de schématiser, retenons comme éléments essentiels de cette crise :

- l'épuisement des terres vierges, et donc de la possibilité de continuer un développement extensif de l'agriculture,
- la chute brutale des prix des principaux produits d'exportation au début de la décennie,
- l'échec de la politique d'industrialisation liée au marché commun centraméricain,
- la réduction des possibilités d'endettement externe à faible coût et, bien sûr,
- l'augmentation constante des écarts de productivité avec les pays industrialisés.

A l'origine de tous ces problèmes, on retrouve la très forte polarisation des sociétés de la

région et une situation foncière très inégalitaire. Il n'y a plus beaucoup d'espaces pour le développement de paysanneries capables d'accumuler et de s'adapter aux changements. Dès lors, l'exode rural s'accélère, il sature les villes de chômeurs ou de travailleurs non productifs. Les marchés intérieurs sont trop étroits pour pouvoir servir de base à un développement industriel endogène. La crise, latente et cachée durant les décennies antérieures, éclate au grand jour.

Tout comme dans le Tiers Monde en général, le remède proposé par les institutions internationales aux pays de la région c'est l'"ajustement structurel". Après le Costa Rica, pionnier en la matière, tous les pays vont devoir, les uns après les autres, recourir à des mesures d'ajustement. Les dates de démarrage et les modalités d'application varient avec les conditions politiques du moment, en fonction des rapports de force internes mais aussi en fonction du volume de l'appui externe auquel les pays ont accès. S'il y a unanimité sur l'impossibilité de laisser les économies des pays de l'isthme en l'état, force est de constater que le résultat immédiat de ces mesures est l'aggravation des conditions de vie de la plus grande partie de la population et que l'on ne voit pas émerger les éléments qui permettraient de sortir de la crise.

Contrairement à ce que leur nom permettrait d'attendre, les programmes d'ajustement structurel ne touchent pas vraiment aux aspects structurels, et leur impact "récessif" est évident. Paradoxalement, la suppression des subventions et des diverses interventions des Etats engendre des tensions sociales telles que leur réapparition sous forme de mesures compensatoires est presque immédiate: les Fonds d'Investissement Social, entre autres mesures, se généralisent, cherchant à donner un "visage humain" à l'ajustement.

Dans ces conditions, le triomphe de la démocratie dans la région à la fin des années 1980 et au début des années 1990 risque bien de n'être qu'une illusion passagère<sup>1</sup>: l'exclusion grandit, la répression se perpétue sous des formes diverses et le retour en force de dictatures ne peut pas être exclu de l'évolution possible du panorama centraméricain.

## **1.2. QUELQUES ELEMENTS SUR LA COOPERATION EUROPEENNE DANS LA REGION**

La Communauté Européenne accorde une importance croissante à l'isthme centraméricain au cours de la première partie des années 1980. Celle-ci se manifeste par diverses initiatives diplomatiques et de coopération.

La mise en place en 1986 du Programme de Sécurité Alimentaire par la Commission des Communautés Européennes et le Gouvernement Français s'inscrit dans la préoccupation plus vaste de maintenir la présence du bloc européen dans la région, afin de ne pas laisser s'accroître la polarisation entre alliés des Etats Unis et alliés du bloc soviétique.

---

<sup>1</sup> Aujourd'hui, tous les gouvernements de la région ont été "démocratiquement" élus. Ils sont aussi tous de droite ou d'extrême droite, et ont beaucoup de mal à gérer des situations sociales et économiques de plus en plus scabreuses et à contenir la montée des désordres et de la contestation.

L'interlocuteur principal que choisit la CCE est le CADESCA<sup>1</sup>, un comité spécial du Système Latino-américain (SELA) créé en 1983 à l'initiative du groupe de CONTADORA, pour promouvoir la coopération externe en faveur du développement économique et social de la région. C'est en quelque sorte le "bras économique d'une option politique négociée pour la paix", qui part du respect de la souveraineté des différents Etats de la région et cherche à éviter l'exclusion de certains pays de la région des grandes discussions et décisions sur son présent et son avenir.

Alors même que les conflits s'aggravent entre les pays de l'isthme, que les tensions montent aux frontières, le Programme de Sécurité Alimentaire permet à des techniciens de tous les pays de se rencontrer pour confronter leurs problèmes et leurs expériences en matière de production en produits vivriers, d'accès de la population à l'alimentation de base, de commercialisation, etc....

Une nouvelle réflexion s'ébauche petit à petit sur l'intérêt d'une politique économique concertée au niveau de l'isthme, aux modalités différentes de celles du Marché Commun Centraméricain, qui a perdu beaucoup de crédibilité et dont l'existence n'est plus que formelle.

Le CADESCA voit ainsi son mandat renouvelé à plusieurs reprises. En même temps, l'affrontement cède la place dans la région à la concertation: réunions des divers chefs d'Etat, signature d'accords de paix au Nicaragua, puis très récemment au Salvador.

Le CADESCA contribue à susciter une réflexion de fond sur les problèmes du développement dans la région. Face aux recettes miracles proposées par les différents partenaires internationaux, le CADESCA cherche à promouvoir l'émergence d'un projet centraméricain propre, seul chemin possible si la région ne souhaite pas être disloquée et totalement soumise aux grands blocs économiques mondiaux en plein processus de consolidation.

Eduardo Stein, guatémaltèque et secrétaire exécutif du CADESCA résume en ces termes le défi que les Centraméricains doivent relever aujourd'hui :

"Une politique de coexistence pacifique et de participation au niveau de la production pour assurer un processus de développement soutenu dans le temps doit se fonder, pour le moins sur :

- la possibilité de trouver une plate forme commune qui consiste en solutions pratiques et praticables pour les deux univers les plus problématiques, mais aussi les plus importants: les gens, et les ressources naturelles ;
- la possibilité d'aborder les problèmes du développement de façon intégrale, en organisant l'ensemble des services de la nation de façon telle que sans causer de gêne sérieuse aux activités productives déjà organisées et établies, soient créées les conditions pour que les majorités, et donc les couches les moins favorisées,

---

<sup>1</sup> CADESCA : Comité d'Appui et d'Action pour le Développement Economique et Social d'Amérique Centrale.

puissent améliorer leur revenu.

Il ne s'agit pas seulement d'un problème de distribution, qui consisterait à enlever à l'un pour donner à l'autre. Il s'agit bien de faire en sorte que l'énergie et l'imagination des défavorisés, qui se consomment aujourd'hui en efforts destinés seulement à survivre, trouvent des lieux d'expression propres, en tant que véritables "entrepreneurs", dans le cadre d'un développement équilibré, en faisant un usage rationnel des ressources naturelles."<sup>1</sup>

C'est dans ce contexte et dans cet esprit qu'il convient de re-situer l'action du Programme de Formation sur la Sécurité Alimentaire (PFSA), qui fait l'objet de cette note, et dont l'assistance technique européenne a été confiée à l'IRAM.

Le Programme de Formation est mis en place par la Communauté Européenne en Février 1989, pour compléter l'action entreprise avec le Programme de Sécurité Alimentaire et renforcer son action par un travail plus didactique.

## II. LES OBJECTIFS ET LES METHODES DU PROGRAMME

Le programme de formation répond à deux objectifs généraux, qui constituent le cadre dans lequel le travail s'est réalisé <sup>2</sup> :

- diffuser les orientations, les concepts et les propositions concrètes élaborées par le Programme de Sécurité Alimentaire, et mettre en place un processus de formation qui permette de faciliter leur compréhension, non seulement à l'intérieur du Programme de Sécurité Alimentaire, mais aussi auprès du plus grand nombre possible d'instances et de personnes en Amérique Centrale ;
- contribuer à assurer la continuité du Programme de Sécurité Alimentaire sur le long terme, en trouvant pour cela les modalités adéquates, et en s'appuyant sur des équipes centraméricaines disposant d'un référentiel théorique, méthodologique et d'outils communs que le Programme de Formation doit aider à préciser et à expliciter.

Les termes de références du Programme soulignaient aussi qu'il convenait de :

- travailler les éléments qu'il fallait à tout prix prendre en compte pour **élaborer une stratégie alimentaire en Amérique Centrale** ;

---

<sup>1</sup> Eduardo STEIN, Secretario Ejecutivo de CADESCA, dans l'introduction à "Democracia sin pobreza", DEI, Costa Rica, 1992.

<sup>2</sup> Ce texte reprend avec des modifications mineures le rapport final élaboré par l'IRAM (Michel Merlet et Sophie Teyssier) à la fin de la première phase du PFSA et le complète compte tenu de l'avancement du travail de la deuxième phase. Sur les objectifs du programme, voir les annexes du contrat du Programme de Formation, signé entre la Communauté Européenne, le CADESCA et l'IRAM.

- examiner les **modalités concrètes et les conditions indispensables pour pouvoir mettre en oeuvre cette stratégie alimentaire** dans chaque pays et dans l'ensemble de la région ;
- constituer **des équipes de personnes au sein des comités spéciaux de stratégie alimentaire** (CESAS, structures mises en place et financées par le Programme de Sécurité Alimentaire), pour assurer les bases concrètes de la mise en route de la stratégie alimentaire.

Les termes de référence reconnaissaient avec modestie que la tâche était immense et qu'il ne serait probablement pas possible d'aborder tous les thèmes évoqués au cours des deux années de fonctionnement prévues pour le programme. De fait, pour pouvoir s'assurer d'atteindre les deux objectifs généraux, le programme a dû définir quels étaient les thèmes essentiels auxquels il convenait d'accorder la priorité et préciser la méthodologie à employer.

Au cours du second Programme de Formation, approuvé par la Communauté Européenne à la fin de l'année 1991 pour poursuivre le travail qui avait été engagé lors des deux années antérieures, ces objectifs initiaux ont été repris et les orientations des deux premières années confirmées<sup>1</sup>.

### **III. LE DEROULEMENT DU TRAVAIL DU PREMIER PROGRAMME (Mars 1989 - Mars 1991)**

#### **3.1. LES GROUPES CIBLES**

Les termes de références initiaux ne précisait pas comment allaient se distribuer les actions de formation entre les divers groupes cibles envisagés. Ils soulignaient par contre que l'aspect le plus intéressant d'un programme de cette nature était de réussir à mobiliser des entités et des personnes qui n'avaient pas été touchées par le Programme de Sécurité Alimentaire de façon à en enrichir la vision et lui donner des perspectives complémentaires. Mais ils ne définissaient pas les modalités de cet élargissement du "public" du programme.

Les nouveaux groupes cibles touchés par le Programme de Formation furent choisis en fonction de trois critères: leur importance pour la continuité du programme, leur rôle pour l'action de long terme en matière de Sécurité Alimentaire, leur poids dans la définition des politiques. Ce furent:

- les fonctionnaires publics des Ministères de la Planification et / ou des Banques Centrales des différents pays,
- les organisations de producteurs,

---

<sup>1</sup> Il y eût par contre d'assez importantes modifications dans le dispositif institutionnel d'assistance technique à l'opération, avec une forte diminution du volume de missions courtes européennes d'appui.

- les enseignants universitaires.

Le programme chercha aussi à faire participer des personnalités de poids d'institutions régionales.

Le CADESCA, soucieux de répondre à la volonté des Présidents des divers pays centraméricains d'approfondir le dialogue et la concertation entre l'Etat et les secteurs sociaux, et d'aider à la mise au point de solutions aux problèmes de fond qui affectent toujours la région, insista sur la nécessité de faire participer les organisations de producteurs au débat sur la sécurité alimentaire.

L'IRAM partageait pleinement cette vision, tout à fait conforme à sa pratique. De fait, pour ce qui est de l'organisation interne du travail, c'est l'expert IRAM, codirecteur européen qui s'est chargé plus spécifiquement de la composante formation avec les organisations de producteurs, tandis que le directeur centraméricain s'occupait de la composante "macro-économie de la sécurité alimentaire".

Dans la pratique, il n'a pas été facile de faire participer au sein des mêmes séminaires les membres des divers groupes cibles. Les différences de niveau académique, de préoccupations, les attentes très diverses vis à vis du programme des dirigeants paysans, des fonctionnaires intermédiaires des différents ministères, des hauts fonctionnaires des Etats, ont amené la direction du Programme à **spécialiser les moments de formation**.

Chaque grand thème a donc été travaillé tout d'abord avec un groupe cible spécifique. Des passerelles ont ensuite été prévues pour réaliser des échanges indispensables entre les thèmes et les réflexions de chaque groupe cible.

De fait, la priorité qui était donnée aux Comités Spéciaux de Sécurité Alimentaire dans le dispositif initial n'a pas pu être maintenue. Après avoir réalisé un travail initial avec eux, le programme a donné la priorité aux secteurs qui n'avaient pas été intégrés directement au travail du Programme de Sécurité Alimentaire. Il y a trouvé des interlocuteurs très motivés, qui sont venu enrichir considérablement la discussion, et qui seront en grande partie les garants des suites possibles que le travail aura dans l'avenir. En bref, le Programme de Formation, né à l'origine comme complément du Programme de Sécurité Alimentaire, s'est petit à petit créé un espace et une dynamique propres, ce qui a renforcé le caractère complémentaire des deux interventions.

Il convient de souligner le rôle joué par le CADESCA dans la conduite d'un tel programme, mettant en scène des partenaires si divers y souvent opposés les uns aux autres. Sa nature et sa philosophie ont beaucoup pesé et ont permis que les idées qui avaient prévalu à la conception du programme ne restent pas lettre morte, et commencent à se concrétiser dans un contexte politique régional qui restait très complexe et très difficile.

### 3.2. LES THEMES DE TRAVAIL PRIORITAIRES

Le programme a défini trois grands domaines de travail :

- la macro-économie de la sécurité alimentaire,
- les systèmes de production et les politiques agricoles,
- l'espace régional.

Les deux premiers ont été travaillés avec des groupes cibles spécifiques et ont été l'occasion de divers travaux de formation articulés entre eux :

- **la macro-économie de la sécurité alimentaire** avec des fonctionnaires des instances de planification des Etats et avec des universitaires,
- **les systèmes de production et les politiques agricoles** avec les organisations de producteurs.

Le troisième thème, l'espace régional, a été traité avec un groupe d'universitaires et d'experts connaissant bien la problématique régionale, avec l'objectif de produire un matériel qui alimente d'une façon très large la réflexion et la discussion sur l'intégration régionale.

Il a fallu adapter la méthode de travail à chacun de ces groupes. Dans tous les cas, le programme a donné la priorité aux instruments de réflexion et à la participation active des personnes au processus d'analyse de la réalité et à l'élaboration d'alternatives.

Le travail en macro-économie a débouché sur la construction **par les équipes nationales** d'un modèle de cohérence macro-économique pour chacun des pays, devant servir à évaluer l'impact des mesures économiques sur le secteur agricole et sur la sécurité alimentaire.

Au début, l'ambition de ces modèles était uniquement pédagogique. L'idée en avait été formulée par Michel Seruzier, expert IRAM, au cours de sa première mission d'appui en Août 1989. La structure du premier modèle macro-économique, COMAC, vit alors le jour, grâce au travail de Gaston Olive. Bien que le coordinateur centraméricain ait participé à sa mise au point, COMAC ne fut pas adopté tel quel dans la région. Il a cependant rempli sa fonction de formation puisque, après l'avoir analysé, les économistes centraméricains décidèrent de retenir un certain nombre d'idées et de commencer la construction de leur propre modèle qu'ils appelèrent MOCECA. L'intérêt que suscita cet exercice fit que les gouvernements et les fonctionnaires ne se contentèrent bientôt plus d'un modèle pédagogique et cherchèrent à construire les bases d'un véritable outil de prévision qui serait susceptible d'être utilisé pour la prise de décision économique dans leurs pays respectifs.

De la même façon, les ateliers pratiques d'analyse des systèmes de production n'avaient

d'autre but que de présenter quelques concepts clé permettant de comprendre la dynamique des systèmes de production agricoles. Les ateliers amenèrent plusieurs organisations de producteurs à souhaiter approfondir leurs connaissances et leur maîtrise de ces outils de façon à pouvoir les utiliser pour la formulation et l'évaluation de leurs projets<sup>1</sup>.

### **3.3. LES GRANDES PHASES DU DEROULEMENT DU TRAVAIL ET LES PRINCIPALES ACTIVITES**

#### **3.3.1. Première phase du PFSA 1**

Dans un premier temps, le programme a élaboré, en collaboration avec le Programme de Sécurité Alimentaire, 6 synthèses nationales évaluant l'impact des politiques d'ajustement sur la problématique de la sécurité alimentaire. Des équipes nationales, intégrant des universitaires et des fonctionnaires, se sont chargées de la préparation de ces textes avec l'appui de l'équipe technique du PFSA.

Dans chacun des pays, le Programme a alors réalisé, sur la base de ces travaux, des ateliers pour examiner le futur de la sécurité alimentaire dans le contexte des plans d'ajustement structurel, ateliers auxquels ont été invités des fonctionnaires, des universitaires et des représentants des secteurs sociaux. Cette phase a pris fin avec la publication des monographies, enrichies par la discussion menée au cours des séminaires.

L'unité permanente a en même temps pris de nombreux contacts avec des instances diverses de la région pour identifier et constituer le réseau de collaborateurs et d'interlocuteurs du PFSA<sup>2</sup>.

A la fin de la première phase, tant les organisations de producteurs que les personnes des secteurs de l'appareil d'Etat touchés par le programme manifestaient leur volonté d'approfondir la réflexion sur la sécurité alimentaire et de travailler depuis leurs points de vue respectifs des alternatives de sortie de crise. L'angle d'approche que le programme avait privilégié en était de ce fait même validé : le fait d'avoir centré la réflexion initiale sur l'impact des politiques d'ajustement, qui étaient alors au coeur même des préoccupations des organisations paysannes et des Etats, avait permis d'attirer des secteurs clé que le programme voulait intégrer a la discussion sur la sécurité alimentaire.

Le thème de la sécurité alimentaire devenait une entrée privilégiée pour discuter les problèmes considérables que générait l'ajustement. Cela a permis de créer petit à petit un cadre de référence commun, qui allait au delà de la sécurité alimentaire proprement dite et touchait le problème du développement dans son ensemble. La discussion sur la sécurité

---

<sup>1</sup> Voir, dans la deuxième partie de ce document, le compte-rendu des débats à propos des modèles macro-économiques, d'une part, et des ateliers d'analyse des systèmes de production, d'autre part.

<sup>2</sup> Ainsi, par exemple, en Mars 1990, une réunion a été organisée à San Jose avec des dirigeants paysans de haut niveau de plusieurs pays pour faire le point sur la thématique de la sécurité alimentaire et programmer avec eux les actions futures de formation.

alimentaire, qui ne se limitait plus désormais à la discussion de l'autosuffisance nationale et au problème de nutrition, se profilait comme un axe possible de développement durable pour l'Amérique Centrale.

### 3.3.2. Deuxième phase du PFSA 1

Lors de la phase suivante, le travail de chacun des trois thèmes a été approfondi.

Dans le domaine de la macro-économie de la sécurité alimentaire, le programme engagea une réflexion plus analytique sur la manière de représenter les économies centraméricaines et les possibilités d'évaluation ex-ante de l'impact des politiques macro-économiques sur la sécurité alimentaire. Après avoir constaté que les Etats ne disposaient pas d'instruments adaptés pour évaluer l'impact des mesures d'ajustement et pour négocier avec les instances financières internationales, et que ceux qu'ils utilisaient accordaient la priorité à la résolution du problème de la dette et non au développement dans son ensemble et à la sécurité alimentaire, le PFSA décida de construire avec les utilisateurs potentiels de cet outil, fonctionnaires des Banques Centrales, des Unités de Planification et universitaires, un **modèle de cohérence macro-économique** basé sur une vision plus correcte des économies nationales et des problèmes de fond des différents pays. C'est par l'intermédiaire de la construction de cet outil que le programme envisage alors de former les partenaires à une appréhension différente des problèmes économiques de leur pays.

Dans le domaine des systèmes de production et des politiques agricoles, le programme opta pour des **ateliers pratiques**, qui avaient lieu sur le terrain avec la participation de dirigeants paysans d'origine et de nationalité distinctes avec l'objectif d'analyser une réalité micro-régionale spécifique.

Ces ateliers pratiques visaient à :

- introduire les concepts centraux de l'analyse des systèmes de production et de calcul économique, depuis le point de vue du producteur et depuis celui du pays ;
- apporter des éléments concrets à la réflexion sur l'impact des politiques d'ajustement et de libéralisation de l'économie, à partir d'études de cas ;
- faciliter une dynamique d'échange d'expériences entre les organisations paysannes, à partir de l'analyse de la réalité économique de leurs producteurs de base et à partir de l'appréhension des grandes tendances d'évolution<sup>1</sup>.

Cette façon de réfléchir, de présenter et de discuter les concepts théoriques à partir de la réalité concrète des producteurs constituait une expérience nouvelle pour beaucoup de dirigeants ; elle souleva un grand intérêt, amenant les organisations à participer de façon croissante aux activités du programme et à demander la multiplication des ateliers, ce que le programme ne pouvait être en mesure d'assumer totalement par manque de moyens.

---

<sup>1</sup> Pour une présentation détaillée de ces ateliers de formation, voir ci-dessous le texte de Sophie Teyssier.

Il contribua ainsi à faire apparaître la nécessité pour les organisations de producteurs d'assumer elles même des processus de formation de leur membres.

En ce qui concerne le thème **espace régional**, le programme réalisa plusieurs réunions au niveau de l'Isthme et apporta un suivi constant à l'élaboration de monographies thématiques, qui servirent par la suite à la publication large du livre "Democracia sin pobreza", (Costa Rica, 1992). Le travail de ce groupe d'experts revêt une grande importance en ce moment en Amérique Centrale, alors que, contrairement à ce que l'idéologie dominante véhicule, prônant l'intégration individuelle de chaque pays au marché mondial, il importe de bien soupeser l'intérêt d'une réactivation du marché commun centraméricain et d'une réadaptation des institutions d'intégration, actuellement en crise.

### **3.3.3. Troisième phase du PFSA 1**

Elle a commencé avec le séminaire régional des organisations de producteurs de novembre 1990, dans la capitale du Panama. La qualité des participants, une trentaine de dirigeants paysans des principales organisations de petits et moyens producteurs de 5 des 6 pays de la région<sup>1</sup>, et le niveau des débats montrèrent le niveau d'avancement du travail de formation.

Les organisations décidèrent de travailler ensemble pour mettre au point un programme alternatif de développement régional prenant la production d'aliments comme axe principal. Elles commencèrent aussi à examiner les possibilités de faire entendre leurs inquiétudes et propositions aux plus hauts niveaux de décision, reprenant de fait l'esprit de la déclaration d'Antigua des Présidents des différents pays de l'Isthme.

Les propositions du séminaire régional furent ensuite reprises dans chacun des pays. Cinq nouveaux séminaires furent organisés avec une participation élargie au Salvador, au Costa Rica, au Nicaragua, au Panama, au Honduras, pour préciser et améliorer les conclusions du séminaire de Panama de novembre 1990. Ce fut l'occasion de continuer la formation des participants. Les caractérisations des producteurs de produits vivriers, élaborées à l'origine par le Programme de Sécurité Alimentaire, furent ré-écrites à des fins pédagogiques pour ces séminaires avec l'appui de l'IRAM. Les séminaires permirent d'examiner comment ces éléments pouvaient être utilisés par les organisations de producteurs pour améliorer leur positionnement sur la question de la sécurité alimentaire dans leur propre pays; il devenait possible après le travail réalisé lors de ateliers pratiques, de réutiliser les mêmes concepts de base et d'évaluer la fois l'impact des politiques sur les différentes couches de producteurs, et l'intérêt que chacune d'entre elles revêtait pour le développement national.

Les organisations de producteurs utilisèrent ces travaux pour préparer une nouvelle rencontre qui eut lieu à Panama en mars 1991, cette fois en marge du programme de formation proprement dit, sur un financement complémentaire qui avait été obtenu à cet

---

<sup>1</sup> Seul le Guatemala n'était pas représenté. La situation spécifique de ce pays et la dispersion du mouvement paysan n'a pas permis d'y travailler facilement.

effet auprès du CCFD.

Pour ce qui concerne le thème de travail "macro-économie", la troisième phase consista à confronter les différentes ébauches de modèles nationaux qui avaient été élaborées et à les perfectionner.

### **3.4. LE ROLE SPECIFIQUE DE L'IRAM COMME ASSISTANT TECHNIQUE DU PROGRAMME DE FORMATION**

L'IRAM est intervenu suivant deux modalités, par la fourniture d'un expert de longue durée (B.Laborde puis S.Teyssier) et par un nombre important de missions courtes. L'originalité de l'intervention résidait dans l'importance du volume de missions courtes, 390 jours au cours des deux années. Comme il avait été souligné dans l'avant-projet, l'homogénéité et la continuité au niveau du groupe d'experts d'appui ont été décisifs pour assurer le succès de l'opération.

L'IRAM a organisé dès le début une équipe d'appui pour le suivi du programme. Après avoir pris des contacts avec de nombreux spécialistes, une équipe stable de personnes intervenant sur le projet dans la durée bien que de façon intermittente, pût être constituée sur la base de 4 consultants principaux:

- Michel Seruzier, expert en comptabilité nationale et Gaston Olive, expert en modélisation macro-économique, pour le thème macro-économie de la sécurité alimentaire.
- Michel Merlet et Sophie Teyssier, experts en micro-économie et systèmes de production et formation, pour le second volet du programme.

Un certain nombre d'autres consultants sont intervenus de façon plus ponctuelle : Frédéric Dévé, Luis Miotti, Gilles Damais, Jesus Centeno, Aura-Estela Martinez, Leopoldo Diaz, François Doligez, Denis Pommier, Patric Dumazert, Eduardo Baumeister, Maria del Carmen Carranza, Franz Hinkelammert et Juan Jovane. Une bonne partie d'entre eux sont des spécialistes centraméricains et ont travaillé en étroite relation avec l'équipe centrale du Programme. Deux étudiants ont réalisé des stages de fin d'études dans le cadre du programme.

Il faut aussi mentionner la constante participation au suivi du Président de l'IRAM, Marc Dufumier, qui intervint également en donnant une conférence dans le cadre de l'un des séminaires à San Jose en avril 1990.

Ce dispositif a permis de faire un véritable suivi et d'apporter un appui sérieux au programme de la part de l'IRAM. Un travail d'équipe de qualité a pu ainsi se réaliser avec les centraméricains impliqués dans le programme de formation. Une partie importante du travail de préparation a été réalisée en France, en partie avec la participation du coordinateur centraméricain qui est venu à deux reprises pour la mise au point du modèle de cohérence économique.

La nature des apports de l'IRAM a été essentiellement la suivante :

- expérience de la comptabilité nationale française et d'autres pays d'Afrique et d'Amérique Latine et pédagogie en matière de macro-économie et de modélisation (MM. Seruzier et Olive) ;
- expérience de projets antérieurs en matière de sécurité alimentaire et de formation en matière de politique agricole (Projet ANDAH à Haiti, projets au Rwanda et au Niger) ;
- expérience d'analyse du milieu rural et de diagnostic appliqué au développement rural intégré, au crédit rural, à la formulation de politiques agricoles ;
- expérience de l'évolution des systèmes agraires en Europe et dans le monde.

Le thème des échanges commerciaux, par contre, n'a pas vraiment été abordé dans sa spécificité lors des deux premières années et l'expérience que l'IRAM était en train d'acquérir sur l'Afrique de l'Ouest n'a sans doute pas assez été valorisée.

La qualité du travail d'équipe entre les consultants européens et les centraméricains a été le facteur principal du succès de l'opération. Cela ne signifie pas bien sûr qu'il n'y ait pas eu parfois de très forts débats entre les membres de cette équipe. C'est là quelque chose de tout à fait normal et d'enrichissant. Mais il est clair qu'il y a toujours eu accord sur la finalité du programme et une conscience aiguë de l'importance de la tâche qui était confiée au programme.

#### **IV. LES OBJECTIFS ET MODALITES DE LA DEUXIEME PHASE**

La Communauté Européenne répondit positivement à la demande des pays de la région et du CADESCA de prolonger le programme pour deux années supplémentaires.

Les objectifs ont été précisés et l'action centrée sur les deux points suivants:

- parfaire la formation des dirigeants des organisations paysannes et leur offrir un appui à l'élaboration d'une stratégie alternative de développement pour la région, accordant une place de choix aux petits et moyens producteurs. Les thèmes prioritaires, définis par les organisations elles mêmes, en sont: le crédit, la commercialisation, l'organisation de la production et la question foncière, la gestion et conservation des ressources naturelles et le développement durable ;
- affiner la mise au point du modèle de cohérence macro-économique et préparer sa diffusion et son utilisation tant au niveau formation qu'au niveau opérationnel auprès des institutions concernées.

Il faut préciser qu'entre temps, les organisations paysannes qui avaient participé au premier programme ont décidé de former une structure régionale de coordination et d'appui,

ASOCODE, qui a été reconnue comme interlocuteur par le sommet des Présidents des différents pays<sup>1</sup>. Les principales organisations de la région, de tendances politiques très variées, sont présentes au sein de ce groupement qui, constitué à l'origine de participants de 5 pays (Panama, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Salvador), s'est récemment étendu au Guatemala et au Belize. Le programme a donc désormais à ce niveau un interlocuteur structuré de façon autonome, capable d'impulser des actions complémentaires et surtout d'assurer la relève du travail d'autoformation initié par le programme.

Le montage institutionnel du second programme a été assez différent du précédent. L'accent a été mis sur les interventions de consultants centraméricains, la contrepartie européenne, l'IRAM, ne disposant plus que d'un nombre réduit de missions d'appui de courte durée en plus du poste de co-directeur du programme qui a été occupé par Philippe Deygout, alors membre de l'équipe du siège de l'IRAM.

Ce retour à un schéma beaucoup plus classique n'était pas la solution que préconisait l'IRAM qui aurait souhaité pouvoir avoir une équipe expatriée de deux personnes durant une période plus courte et un pool de missions d'appui dans des domaines divers pour pouvoir continuer une dynamique d'échanges qui s'était avérée très intéressante et très riche.

Il est encore trop tôt pour tirer un bilan de cette deuxième partie du programme, qui n'a pas encore plus de 6 mois de travail accumulé. Par contre, nous pouvons ici faire un rapide bilan de l'action du premier programme.

## **V. BILAN DE LA DEMARCHE. ACQUIS ET LIMITES**

Il ne s'agit pas ici de répondre seulement à la question : Dans quelle mesure le programme a-t-il répondu aux objectifs définis à l'origine<sup>2</sup> ? Nous voulons surtout, dans le cadre de nos journées d'études, aller un peu au delà et nous interroger sur le bien fondé des outils et méthodes mis en oeuvre par l'IRAM au cours de son appui, et donner quelques éléments qui permettent de préciser dans quelles conditions ces outils, ces méthodes ont, ou n'ont pas, donné les résultats escomptés. C'est seulement de cette façon que les enseignements tirés de cette expérience pourront être valorisés.

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet "Mouvements paysans, alternatives de développement, et sécurité alimentaire en Amérique Centrale: les scénarios d'une transition", article de Roberto Rodriguez, étroit collaborateur du programme, dans la revue *Tiers Monde*, Numéro 128, Octobre 1991.

<sup>2</sup> Une évaluation externe, effectuée par des experts mandatés par la CCE avant la décision de reconduction du programme, peut être consultée pour plus de détails sur ce sujet. Notre rapport final donne notre point de vue sur cette question.

## 5.1. LE PROCESSUS GLOBAL

D'une façon très générale, le programme a répondu aux deux objectifs généraux qui avaient été définis. En intégrant à la réflexion sur la sécurité alimentaire les organisations de producteurs et certains fonctionnaires des appareils d'Etat chargés de la planification et de la négociation avec les instances financières internationales, le travail commencé par le Programme de Sécurité Alimentaire a bien été consolidé et les possibilités de concrétiser des alternatives de sécurité alimentaire sur le moyen terme dans la région ont été renforcées. Qui plus est, le programme a remis l'accent sur l'intérêt et la nécessité de rechercher des solutions au niveau de la région, et non pas au niveau de chaque pays indépendamment.

Le programme a commencé à réactiver le débat sur les options de développement en redonnant à la problématique agraire (problèmes fonciers, accès aux ressources de la part de la paysannerie, libre-échange) un rôle central. Au travers des exercices et activités qui ont été menés, ce sont les possibilités et les limites d'un développement autocentré et durable qui ont été abordées ; cette démarche prend "à rebrousse poil" toutes les idées et conceptions dominantes aujourd'hui dans la région, lesquelles considèrent que le libre échange et l'intégration sans protection au marché mondial pourront garantir à eux seuls une distribution optimum des ressources en fonction des avantages comparatifs supposés.

Le programme a aussi permis, et cela n'aurait pas été possible sans l'appui et la volonté du CADESCA, d'offrir des espaces de participation à des secteurs sociaux et productifs souvent marginalisés, en leur donnant la possibilité de contribuer à l'analyse de la crise dont ils sont les premières victimes et en leur permettant de travailler sur des alternatives. Ne pouvant occulter la gravité des problèmes structurels qui restent toujours à résoudre et font souvent obstacle à de véritables solutions, ce travail d'appui au processus de concertation est une option difficile: elle se heurte nécessairement un jour ou l'autre à des réticences plus ou moins avouées de la part de certains secteurs, mais c'est la seule qui permettra de dépasser le recours systématique à la violence.

Il est évident que le travail de quelques personnes<sup>1</sup> durant quelques mois ne peut avoir d'impact face au rouleau compresseur de l'idéologie libérale que si leur travail trouve des relais nombreux et efficaces. Dans ce sens, tant la politique de publication que le coordinateur centraméricain, Salvador Arias, et le CADESCA ont tenu à développer, que la dynamique de réunions d'intellectuels et d'experts réalisées sur le thème de l'espace régional constituent des atouts d'importance pour la diffusion de cette réflexion.

Une difficulté de plus vient s'ajouter au défi. Les adversaires de la pensée libérale sont souvent, au niveau des intellectuels et des politiques, encore très influencés par des schémas de développement qui ont déjà historiquement échoué dans la région : on y retrouve les adeptes de l'industrialisation de substitution d'importations, ceux de la modernisation de l'agriculture et de l'agro-industrialisation, et souvent même ceux de la collectivisation des structures de production. Les échecs de ces stratégies n'ont pas été suffisamment analysés : alors, entre jeter le bébé avec l'eau du bain et ne rien vouloir

---

<sup>1</sup> Il y avait seulement deux experts, un centraméricain et un européen à temps plein sur le programme.

changer à ce que l'on pensait et faisait, le chemin n'est pas facile ; et il sera forcément long. Il convient donc de rester attentif et de s'assurer, par exemple, que les nouveaux discours sur l'agro-industrialisation ne conduiront pas aux mêmes embûches que celles que le développement nicaraguayen a connu dans les années 1980.

La construction d'alternatives exige dans ce contexte une constante remise en cause des idées reçues, de ce que l'on croit correspondre à l'interprétation la plus juste. Elle exige du recul, une considérable prise de distance vis à vis de la réalité dans laquelle sont immergés les acteurs. Il convient donc de s'interroger sur les mécanismes les plus performants pour atteindre l'objectif fixé, et d'éviter de ne faire que reprendre les schémas et les idées contre lesquelles la pensée libérale s'est imposée.

## 5.2. BREF BILAN DES ACTIONS SUR LE THEME MACRO-ECONOMIE

Avoir réussi à faire en sorte que des équipes composées d'universitaires, de fonctionnaires des instances de planification, réalisent pour la première fois eux mêmes dans chacun de leur pays un modèle de cohérence macro-économique et travaillent ensemble au niveau de l'Isthme pour l'améliorer est déjà un succès considérable<sup>1</sup>.

Cette expérience est appelée à aider les institutions nationales dans leur capacité de négociation avec les instances financières internationales.

Nous voudrions tout de même ébaucher ici une certaine autocritique sur notre façon (IRAM) de travailler sur ce terrain et aussi un certain nombre d'inquiétudes sur la poursuite des activités sur ce thème dans l'avenir.

- Le mécanisme utilisé pour le transfert du premier modèle, COMAC, élaboré par G.Olive, n'a sans doute pas été le plus adapté. Nous avons cru pouvoir faire l'économie d'un processus d'apprentissage de construction du modèle; mais, dans la pratique, les experts centraméricains n'ont pas pu rentrer à fond dans la mécanique du modèle en regardant seulement la feuille de calcul. La complexité de celle-ci, quand bien même les équations y aient été inscrites en clair, les a dérouté et la lisibilité du modèle s'est avérée beaucoup plus difficile que prévu. Il aurait sans doute mieux fallu commencer par un processus progressif visant à la construction, étape par étape, du modèle. On aurait ainsi évité des malentendus et gagné du temps<sup>2</sup>.
- Bien que l'objectif du modèle ait été de mesurer l'impact des politiques d'ajustement sur le secteur agricole et sur la sécurité alimentaire, il s'avère que la mise au point du modèle de cohérence macro-économique a pris plus de temps que prévu et que

---

<sup>1</sup> Surtout quand on sait que ce travail n'a pratiquement pas entraîné de supplément de rémunération pour ceux qui l'ont réalisé.

<sup>2</sup> C'est le choix qui a été fait par G. Olive lors de la première mission du second programme, pour l'amélioration du MOCECA (le modèle construit par les équipes nationales) avec des exercices permettant de comprendre pas à pas comment on construit un modèle qui dépasse les limites de ce dernier.

les fenêtres agricoles permettant de faire le lien avec les politiques agricoles proprement dites n'ont pas été développées jusqu'à présent. Les experts travaillant sur le modèle étant surtout des économistes, il faudra veiller à ce que cette partie du travail progresse au cours du second programme afin de pouvoir faire remplir au modèle le rôle qui lui était fixé.

- Il s'avère difficile de ne pas sombrer dans une diffusion a-critique et mécanique du modèle qui a été construit. Le point le plus délicat est de réussir à mettre au point une vulgarisation du modèle qui ne retombe pas dans les défauts des autres modèles. Il ne suffit certainement pas de simplifier les entrées et les sorties du dit modèle de façon à ce que des non spécialistes puissent le faire tourner. On retrouverait la boîte noire et ses pièges et les utilisateurs n'auraient d'autre solution que de croire tout ce qui sort de l'ordinateur. Pour ce faire, il faudrait reprendre l'idée d'un outil pédagogique qui permette, par exemple sous la forme d'un jeu, de faire toucher du doigt aux utilisateurs la nature de relations d'interdépendances macro-économiques. C'est un travail qui pour le moment n'est pas programmé et qui reste indispensable si on souhaite établir une passerelle entre ce travail et celui qui a été réalisé avec les dirigeants des organisations de producteurs.

### **5.3. BREF BILAN DES ACTIONS REALISEES AVEC LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS**

Des dirigeants des organisations de producteurs ont pu discuter ensemble et en détail des effets de la libéralisation des économies de leurs pays et des conséquences des politiques d'ajustement qui y sont appliquées. Ils ont pu commencer à resituer leurs problématiques micro en fonction de l'économie globale.

Le programme a mis à leur disposition des outils concrets pour évaluer l'efficacité économique des producteurs au niveau de la société dans son ensemble<sup>1</sup>. Il a ainsi été démontré que la petite production de produits vivriers, était, contrairement à ce qui est généralement dit, très efficace quand elle jouit d'un minimum de conditions favorables. Les petits producteurs de maïs et de haricot constituent un groupe de petits entrepreneurs à partir duquel il est tout à fait possible de penser des alternatives de développement, à condition toutefois que les politiques agricoles et macro-économiques les aident à choisir des options productives conformes à l'intérêt de la nation. Il a aussi été clairement montré que ces politiques ne devaient pas seulement viser une modernisation progressive mais aussi une certaine redistribution du foncier, du crédit, de façon que le maximum de la force de travail disponible puisse être employée, ce qui éviterait la croissance vertigineuse du chômage et augmenterait globalement la productivité des travailleurs potentiels du pays.

De fait, la sécurité alimentaire est devenue un thème central des organisations paysannes au niveau centraméricain, un thème qui pouvait articuler explicitement un grand nombre

---

<sup>1</sup> Voir ci-dessous, le texte de Sophie Teyssier.

de leurs revendications<sup>1</sup>.

Le programme a aidé à la mise en place d'une véritable dynamique d'échanges entre les organisations paysannes de chaque pays et entre celles de pays de la région. Cette dynamique s'est déjà traduite, hors programme, par la formation d'une coordination formelle des organisations : celle-ci présente un très grand intérêt pour chacune d'entre elles, et devrait les aider à évoluer et à s'adapter plus rapidement au nouveau contexte régional.

En ce qui concerne les outils et les méthodes employées, il convient cependant de nuancer quelque peu ces résultats. La formation que les dirigeants ont reçue en ce qui concerne les outils de diagnostic, de calcul économique a été très rapide et n'a touché que quelques individus. On n'a certainement pas atteint le seuil critique qui permettrait d'affirmer que le programme a réussi à avoir un impact significatif au niveau des cadres des organisations paysannes dans leur ensemble. Il faut donc s'attendre à voir réapparaître pendant longtemps des modes de calcul économique qui ont été démontés lors des ateliers pratiques et qui restent dominants, même s'ils ne correspondent pas aux besoins et aux intérêts réels des producteurs. Une assistance technique de bon niveau, et surtout extrêmement lucide sur les enjeux de l'utilisation des concepts qui ont été présentés lors de la première phase, est donc plus que jamais nécessaire.

Les méthodes employées lors des séminaires n'ont pas toujours été les meilleures : trop de textes longs et théoriques, que l'on n'avait pas le temps de vraiment expliquer et qui n'étaient distribués qu'en appui, pour une lecture ultérieure ; trop peu de travail direct avec les dirigeants sur leur problématique nationale, du fait même de l'étroitesse des ressources face aux besoins d'un grand nombre d'organisations de 6 pays ! Il y a donc encore à améliorer un certain nombre de pratiques et beaucoup de travail à faire.

Les ateliers pratiques organisés sur l'analyse de l'efficacité des systèmes de production avec des dirigeants paysans de diverses origines ont sans doute constitué une des formes pédagogiques les plus avancées et les mieux adaptées que nous ayons utilisées. Cette méthode a l'inconvénient d'être très exigeante en temps de préparation et elle n'aurait pu avoir son maximum d'efficacité que si les participants avaient pu prendre également part personnellement aux phases antérieures et ultérieures de la formation.

Nous touchons là du doigt une des principales limites que nous ayons rencontrées : la formation avait été conçue comme un processus séquentiel et progressif ; or, il s'est avéré très difficile de garantir la continuité au niveau de la participation des dirigeants. Chaque séminaire devait donc reprendre l'essentiel de ce qui avait été dit et vu auparavant et l'efficacité du processus d'ensemble s'en est évidemment trouvée amoindrie. Sur ce point, le programme avait certainement sous-estimé la difficulté de miser sur des dirigeants de haut niveau des organisations pour leur participation continue au processus de formation.

---

<sup>1</sup> Si certaines organisations, comme celles du Costa Rica avaient déjà fait ce pas avant la mise en place du programme, il semble que l'on doive à ce dernier d'avoir accéléré la généralisation de cette prise de conscience au niveau régional.

#### **5.4. BREF BILAN DES ACTIONS MENEES SUR LE THEME ESPACE REGIONAL**

Les experts de l'IRAM ont peu participé à cette partie spécifique du travail, par manque de temps et dans un souci de maximiser l'efficacité globale du programme.

Cette division des tâches a bien sûr un côté négatif. Il aurait été intéressant de mieux articuler la réflexion du groupe de centraméricains de haut niveau qui s'est chargé de la préparation du dossier, publié récemment par le CADESCA sous le titre "Démocratie sans pauvreté", avec celle qui était menée avec les dirigeants paysans sur le thème "systèmes de production".

#### **CONCLUSION**

Cette présentation n'ayant pour objectif que de présenter le travail réalisé dans ses grandes lignes, elle ne prétend donc pas vraiment conclure. Ce travail incombera aux participants des journées d'études, et la comparaison des outils et méthodes employés en Amérique Centrale avec ceux qui ont été utilisés par nos collègues à Haiti et en Afrique de l'Ouest sera, espérons-nous, riche d'enseignements.

Ce texte, préparé par l'équipe de l'IRAM ayant suivi le projet, n'a pas été en soi discuté avec nos collègues centraméricains ; nous attendons aussi lors des journées d'étude leurs observations et leurs critiques.

**ANALYSE ECONOMIQUE ET  
ORGANISATIONS PAYSANNES**

**LES ETUDES DE CAS COMME SUPPORT  
DE LA FORMATION**

**L'EXPERIENCE DU PROGRAMME DE FORMATION A LA  
SECURITE ALIMENTAIRE EN AMERIQUE  
CENTRALE**

**Sophie TEYSSIER (IRAM)**

## I. LE CONTEXTE

### 1.1. LE PROGRAMME DE FORMATION EN SECURITE ALIMENTAIRE

Le Programme de Formation en Sécurité Alimentaire (PFSA) est né de la nécessité de pérenniser le Programme de sécurité alimentaire (PSA), lequel s'est déroulé en Amérique Centrale (y compris Panama) de 1986 à 1990.

Le PSA avait pour mandat d'appuyer l'élaboration de politiques agricoles et économiques qui préserveraient et/ou restaureraient la Sécurité Alimentaire de la région, et de chacun des pays, dans une optique de coopération et d'intégration régionale. De nombreuses études thématiques ont été réalisées avec les partenaires nationaux directement intéressés, élaborant des propositions concrètes dans le sens d'un renforcement de la sécurité alimentaire :

- \* vigilance nutritionnelle : mise au point de systèmes d'alerte précoce sur la production et les stocks alimentaires au niveau de petites régions ;
- \* systèmes de production : caractérisation des producteurs de grains de base<sup>1</sup> de chaque pays, sur la base de typologies réalisées à partir des statistiques agricoles existantes et/ou d'enquêtes de terrain ;
- \* commercialisation : analyse des circuits et des organismes para-étatiques de commercialisation; identification des faiblesses et points forts ;
- \* crédit agricole : étude des différents systèmes de crédit agricole mis en place par chacun des pays, analyse de leurs résultats ;
- \* recherche agricole : inventaire des recherches agricoles menées sur les grains de base en Amérique Centrale, évolution récente des systèmes de recherche tant du point de vue technique qu'institutionnel.

Chacun de ces thèmes a fait l'objet de nombreuses activités visant à renforcer la coordination régionale et les complémentarités entre pays.

Les études réalisées par le PSA n'ont, malgré leur qualité, pas réussi à être diffusées hors du cercle des spécialistes qui avaient participé à leur réalisation. Ceux-ci, regroupés au sein de Comités Spéciaux de Sécurité Alimentaire (CESA's), n'ont pas pu obtenir la pérennisation de ces instances de coordination technique et politique et la prise en charge

---

<sup>1</sup> Les "grains de base" incluent les céréales (maïs, riz, sorgho) et les haricots secs. Ils représentent les bases de l'alimentation humaine, avec prédominance de l'une ou l'autre céréale selon les pays.

par les gouvernements des frais liés à leur fonctionnement. Les efforts déjà réalisés risquaient donc de ne pas avoir l'impact qu'on était en droit d'en attendre, et c'est sur ce constat qu'a été définie la mission du PFSA.

Les deux objectifs généraux du PFSA restituent parfaitement son origine :

- diffuser les orientations, les concepts et les propositions concrètes élaborées par le PSA, et mettre en place un processus de formation qui permette de faciliter leur compréhension, non seulement à l'intérieur des CESA's, mais aussi auprès du plus grand nombre possible d'instances et de personnes en Amérique Centrale ;
- contribuer à assurer la continuité du PSA sur le long terme, en trouvant pour cela les modalités adéquates et en s'appuyant sur des équipes centraméricaines disposant d'un référentiel théorique, méthodologique et d'outils communs que le PFSA doit aider à préciser et à expliciter.

Le PFSA a privilégié trois thèmes de travail :

- systèmes de production paysans : analyse des systèmes de production paysans et de leurs logiques ou rationalités : il s'agissait essentiellement de reprendre les résultats des travaux réalisés par le PSA sur ce thème, de les affiner si possible et surtout de les diffuser largement en les rendant plus accessibles ;
- analyses et perspectives macro-économiques : impact des politiques d'ajustement structurel sur la sécurité alimentaire, modélisation ;
- élaboration d'une stratégie de développement régionale.

De fait, ces trois axes sont totalement complémentaires et se renforcent mutuellement :

- \* les analyses macro-économiques ne peuvent pas ne pas tenir compte de l'impact des politiques nationales au niveau des systèmes de production ;
- \* cet impact est directement lié à la logique et aux objectifs du producteur et aux choix productifs réalisés pour s'adapter aux politiques économiques nationales ;
- \* l'élaboration d'une stratégie de développement et de sécurité alimentaire ne peut que s'appuyer sur les analyses précédentes, pour en reprendre les éléments les plus déterminants et les projeter dans une vision de moyen et long terme.

Le PFSA s'est attaché également à diversifier ses interlocuteurs, en intégrant, outre les fonctionnaires membres des CESA's (tant que ceux-ci ont existé), des universitaires et les organisations paysannes. En effet, il nous paraissait fondamental d'associer ces deux

secteurs sociaux à la réflexion sur la problématique de la sécurité alimentaire et à ses prolongements : l'agriculture paysanne et son devenir .

Le PFSA, prévu pour deux ans (de février 1989 à mars 1991) a été exécuté par le Comité d'Appui et d'Action pour le Développement Economique et Social d'Amérique Centrale (CADESCA), sur un financement de la CCE d'un montant de 1.012.250 ECUS. L'assistance technique européenne a été confiée à l'IRAM, qui avait déjà réalisé des interventions ponctuelles dans le cadre du PSA.

L'équipe du PFSA était constituée de deux coordinateurs (un économiste centraméricain et une agro-économiste européenne), renforcée par un consultant local de longue durée, sociologue, qui a fourni un appui précieux. Cette équipe de coordination a pu gérer un volume de missions complémentaires prenant les modalités les plus variables. Enfin, le siège de l'IRAM a pu assurer un suivi rapproché du programme, qui a ainsi bénéficié de nombreuses missions d'appui tant sur le thème des systèmes de production que sur le volet macro-économie et modélisation.

L'appui du CADESCA, et le soutien manifesté tout au cours du programme par son Secrétaire Exécutif, M. Eduardo STEIN, ont été décisifs dans le succès du programme et sa prorogation pour deux ans (1991-1993)

## 1.2 - LE CONTEXTE ECONOMIQUE CENTRAMERICAIN

Le développement économique de l'Amérique Centrale s'appuie, dès le 19e siècle, sur l'exportation de quelques produits agricoles principalement issus de grandes exploitations nationales (café) ou transnationales (banane). L'essentiel des biens de consommation était importé avec les devises ainsi générées.

La très grande fragilité de cette économie extravertie se révèle lors des crises du début du 20e siècle, avec la chute des prix du café entre 1897 et 1908, la première guerre mondiale et la crise de 1929. Des efforts importants sont donc réalisés pour créer les conditions d'une diversification des exportations et d'un développement plus auto-centré, avec l'élargissement du marché intérieur et la promotion de production locale de biens de consommation, selon les conceptions de la CEPAL<sup>1</sup>.

Les politiques de substitution d'importations, lancées après la deuxième guerre mondiale

---

<sup>1</sup> La Commission Economique Pour l'Amérique Latine (CEPAL) a prôné, dès les années 1960, l'industrialisation de substitution d'importation comme support du développement économique et social, industrialisation qui devait s'accompagner de réformes agraires permettant la création et le développement d'un marché intérieur. L'Etat avait, dans ce modèle, un rôle moteur par le soutien à l'industrialisation, et une politique d'investissements productifs et sociaux financée en grande partie sur les emprunts extérieurs. L'application de ce "modèle" a entraîné également le développement d'un important appareil d'état.

dans le cadre du Marché Commun Centraméricain, n'ont cependant pas pu permettre un véritable essor d'une industrie régionale, en particulier à cause de l'inexistence d'un marché intérieur dynamique. Les économies centraméricaines restent également très dépendantes d'un nombre encore restreint de produits d'agro-exportation : café, banane, sucre, viande bovine, cependant que les "industries de substitution d'importation" contribuent au déficit commercial, du fait des importations de machines et matières premières (pétrole en particulier).

Ces politiques, qui supposent un grand degré d'intervention de l'Etat dans l'économie, reçoivent, dans un premier temps, l'appui des Etats Unis, dans sa stratégie de lutte contre la subversion. Cet appui s'est particulièrement manifesté par l'"Alliance pour le Progrès" et les processus de réformes agraires mis en route à cette époque. Il s'agissait de réduire la polarisation sociale, en particulier dans les campagnes où la concentration foncière marginalisait une large partie de la population.

De fait, ces réformes agraires ont le plus souvent été menées comme des processus de colonisation planifiée de la frontière agricole, qui a donc joué un rôle fondamental dans le développement régional, produisant en particulier des aliments (grains de base) à bas prix. Il y a eu peu de redistribution foncière et les phénomènes de concentration foncière n'ont été freinés que temporairement.

Dans les années 1980, la victoire du Front Sandiniste au Nicaragua entraîne un changement notable dans le panorama politique de la région. Deux réformes agraires sont réalisées, au Salvador et au Nicaragua, donnant lieu à des redistributions foncières. Bien que d'orientation et d'objectifs politiques différents, les deux processus seront similaires par bien des aspects, en particulier l'accent mis sur les formes collectives de production. En cela, elles reprendront l'exemple de la réforme agraire du Honduras (années 1970).

Durant ces années, l'Amérique Centrale connaît une urbanisation accélérée, avec un renversement dans tous les pays des proportions population rurale/population urbaine (voir annexe n° 1). La main d'oeuvre devient l'un des principaux produits d'exportation et les revenus des émigrés, l'une des principales sources de devises pour la région, en particulier pour le Salvador et le Nicaragua.

A la même époque, les lacunes du "modèle de substitution des importations" financé par les agro-exportations traditionnelles et par les prêts internationaux, apparaissent clairement, avec en particulier un déficit croissant de la balance des paiements. Les importations de matières premières et de biens de consommation creusent le déficit du commerce extérieur, alors que les termes de l'échange pour les produits d'exportation se dégradent. Le poids de la dette se fait dominant dans les choix de politiques économiques<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En 1983, la dette extérieure de l'Amérique Centrale (sans compter le Panama) représentait 74 % de son PIB; au Nicaragua, Panama et Costa Rica, elle en représentait plus de 100 %.

et tous les pays mettent en place, à commencer par le Costa Rica (en 1982), des ajustements structurels plus ou moins drastiques<sup>1</sup>.

Sans entrer dans le détail des modifications de politiques économiques, il convient d'en citer les effets les plus notables :

- perte de sécurité alimentaire<sup>2</sup> : élimination des protections commerciales pour les produits alimentaires de base : céréales, lait, etc. Une grande partie de ces produits entrent désormais en Amérique Centrale au titre de l'aide alimentaire nord-américaine (PL 480)<sup>3</sup>. L'harmonisation des politiques de prix entre tous les pays, associée à la libéralisation du commerce régional des grains, passe par une réduction des protections antérieures. Il est impressionnant de voir comment le Costa Rica, auto-suffisant et même exportateur de céréales de base en 1982, est devenu importateur net de ces produits ;
- reprise accélérée des processus de concentration foncière : en particulier liée à l'expansion des bananeraies (coté atlantique de l'Amérique centrale), et à la mise en place de grandes unités de production transnationales de produits d'exportation (le Honduras envisageait la création de "zones franches agricoles", situées dans les vallées fertiles du pays...) ;
- destruction rapide du patrimoine forestier : outre les phénomènes déjà anciens de destruction de la forêt du fait de l'exploitation minière des bois précieux, suivi de la colonisation par les petits agriculteurs à la recherche de terre, on assiste également au "bradage" des patrimoines forestiers centraméricains, sous forme de concessions à des entreprises bananières ou d'exploitation forestière ;
- fin des subventions et aides accordées aux petits producteurs et bénéficiaires des réformes agraires : bien que peu nombreuses, ces aides existaient à des niveaux variables selon les pays. Aujourd'hui, les réformes bancaires libéralisent les allocations des crédits et le taux de crédit (fin des subventions); les organismes para-étatiques de commercialisation sont démantelés, les effectifs de vulgarisation et de recherche publics sont réduits, etc.... ;

---

<sup>1</sup> Le soutien apporté par les Etats Unis au Honduras et au Salvador comprend, outre des appuis militaires très importants, le financement des balances des paiements de ces deux pays, considérés comme stratégiques dans la lutte anti-subversive et anti-sandiniste. Néanmoins, l'élection de Mme Chamorro au Nicaragua a entraîné la réduction de cette aide.

<sup>2</sup> le concept de "souveraineté alimentaire", élaboré par les organisations paysannes du Costa Rica, va même au delà de la simple sécurité alimentaire ; il intègre les conséquences d'événements de politique internationale et celles de l'usage de l'arme alimentaire qui a été fait en de nombreuses occasions. A travers ce concept, ces organisations revendiquent donc la production alimentaire comme un devoir et une obligation nationale et patriotique.

<sup>3</sup> Selon la loi nord-américaine PL 480, une quantité non négligeable de céréales peut être donnée ou vendue à des conditions très avantageuses (crédit quasi-gratuit sur 20 ans) au titre de l'aide alimentaire .

- marginalisation croissante de la population, en termes de degré de pauvreté et de nombre de personnes touchées. Les indicateurs sociaux de tous les pays centraméricains se sont fortement dégradés au cours de la décennie, avec en particulier la croissance du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté absolue.

### **1.3. LES ORGANISATIONS PAYSANNES**

L'Amérique Centrale a une longue tradition d'organisations paysannes actives, de type souvent plus revendicatif (syndical) qu'économique. Les nombreux conflits violents qui ont ensanglanté la région (et ne sont toujours pas complètement résolus) trouvent leur source dans la problématique agraire, en particulier foncière.

En effet, la concentration foncière est à l'origine de la très grande misère de la population paysanne. Cette situation provoque à la fois :

- des mouvements de résistance violents (comme la révolte des paysans Salvadoriens de 1932, la révolution nicaraguayenne et la guerre interne au Salvador et au Guatemala, etc....), et son corollaire de dictatures militaires, de répression et d'atteintes aux droits de l'homme ;
- le niveau de sous-développement chronique de ces pays, la marginalisation de la majorité de la population empêchant la formation d'un marché intérieur qui dynamise la production et les échanges. Il est frappant de constater que le Guatemala, qui présente les indices de concentration foncière les plus élevés de la région (et plus généralement de l'Amérique Latine) est également le pays montrant les indices les plus importants de sous-développement (pauvreté généralisée, analphabétisme, mortalité infantile, PIB/capita, progression du PIB, etc....) ainsi d'ailleurs que ceux de la répression.

Les organisations paysannes sont extrêmement différentes selon les pays, en accord avec l'évolution historique et politique de chacun d'eux. Elles ont toutes subi des évolutions rapides ces dernières années, sous l'impact des facteurs économiques et politiques qui ont bouleversé le panorama régional. Il convient en particulier de mentionner :

- la réalisation de réformes agraires dans la plupart des pays centraméricains. D'objectifs et de modalités différentes, ces réformes agraires ont toutes favorisé la mise en place de systèmes de production collectifs (sauf peut-être au Costa Rica, où il y a eu également d'importantes distributions de parcelles individuelles). En ce sens, les réformes agraires ont également favorisé l'émergence de nombreuses organisations paysannes (fédérations et confédérations de coopératives), encouragées par les organismes chargés de l'exécution de la réforme ;

- la mise en route, depuis 1982 et à des dates différentes selon les pays, de programmes d'ajustement structurels qui impliquent la fin des aides diverses dont bénéficiait parfois l'agriculture paysanne, la fin du protectionnisme en particulier sur les grains de base, et la promotion indiscriminée des "produits non-traditionnels d'exportation" sans que des conditions minimum d'accompagnement soient réellement prévues (vulgarisation technique, protection juridique des producteurs face aux exportateurs, etc....). En parallèle à ces programmes d'ajustement, c'est toute une offensive contre la production paysanne, jugée "inefficace" qui se déroule ;
- les changements politiques intervenus à l'Est et la victoire électorale de Mme Chamorro au Nicaragua ; ces événements amènent le doute sur des certitudes idéologiques qui avaient jusqu'à présent force de dogme et la remise en question plus ou moins forte selon les pays, des modèles de production, d'organisation, et de représentation des classes populaires suivis jusque là.

Le programme a plus particulièrement travaillé avec 4 types d'organisations :

- 1/ des organisations de coopératives de production, issues ou non des réformes agraires. Ce sont souvent les seules organisations de niveau national, en tout cas les plus présentes sur la scène politique et économique. Elles sont souvent fédérées au niveau départemental et confédérées au niveau national. Il en existe souvent plusieurs dans chaque pays (en particulier au Salvador et au Honduras), avec parfois de forts conflits d'origine politique ou d'intérêts personnels. Leur mode d'organisation en font souvent des structures assez rigides, avec une forte prééminence des instances dirigeantes dans la conduite des activités, alors que les considérations de "la base" tendent à ne plus être comprises par les "directions" ;
- 2/ des organisations à majorité de petits producteurs individuels : ce sont les plus importantes au Costa Rica. Du fait même de l'histoire costaricienne, et du type de colonisation qui s'y est réalisé, on note au Costa Rica la prédominance économique et politique d'une large couche de petits et moyens paysans individuels, prédominance qui se retrouve au niveau des instances de représentation et d'organisation (en particulier, au sein de la plus importante organisation paysanne dont le développement est lié au café, UPAnacional). Une autre organisation de petits producteurs d'importance se trouve au Honduras, et sa croissance des dernières années résulte également à l'actuel "boom caféier" dans ce pays, essentiellement du fait de petits paysans. Il en existe également dans les autres pays, mais elles sont moins connues et peu présentes dans les débats politiques ;
- 3/ des coopératives de services : tous les pays de la région ont connu un important développement des coopératives de service, en particulier pour l'approvisionnement en intrants et en matériels agricoles (souvent sous forme de crédit), la

transformation de la production et sa commercialisation. Au Costa Rica, la quasi-totalité de la commercialisation de café est le fait des coopératives de service, qui ont été appuyées et privilégiées par l'Etat. Au Guatemala, certaines coopératives sont particulièrement puissantes (comme la "3 Pinos" qui exporte les légumes de l'Altiplano). D'autres coopératives ont atteint des tailles et des niveaux de production et de diversification qui en font des entreprises extrêmement compétitives (Coopérative "Dos Pinos" au Costa Rica). En parallèle, il existe tout un réseau de petites coopératives de services qui obtiennent des résultats économiques divers (souvent médiocres) mais assurent des services de base à la communauté (magasins) ;

- 4/ des organisations mixtes (de la fédération syndicale à la coordination de groupes de base de nature diverses), comme la UNAG (seule organisation paysanne du Nicaragua, affiliant des coopératives de production, des petits et moyens producteurs (voir quelques grands), des coopératives de services, etc....<sup>1</sup>. Il existe également une multitude d'organisation très locales (communautaires, etc....) qui sont rarement prises en compte par les "grandes organisations"; néanmoins, on voit se produire depuis quelques années, un retournement avec la structuration de ces groupes de base en organisations régionales ou nationales (Costa Rica, Panama). La volonté de conserver les spécificités de chaque groupe de base, et la reconnaissance de la richesse procurée par cette diversité, en font des organisations encore atypiques mais qui devraient se développer.

Il n'existe pas de statistiques fiables sur les organisations paysannes et leurs affiliés. Le PFSA, durant sa phase initiale de prise de contacts<sup>2</sup>, s'est montré résolument ouvert à tous les types d'organisations, en invitant dans chaque pays l'ensemble des organisations à participer à ces activités. Il s'est pour cela appuyé sur des consultants nationaux et, lorsqu'elles existaient, sur les instances de coordination (Salvador, Honduras).

Il importe de remarquer que les organisations paysannes représentent souvent une couche certes défavorisée de la population rurale, mais que les plus pauvres (minifundistes) ne s'intègrent que rarement dans ces structures, et qu'ils sont souvent pas ou peu représentés. Les membres ou sympathisants des organisations paysannes sont le plus souvent des petits paysans ou des coopérateurs, des producteurs qui ont (ou ont eu) un minimum d'accès aux moyens de production (terres, intrants, machines) et des opportunités de capitalisation. Le cas de l'Association Hondurienne des Producteurs de

---

<sup>1</sup> L'autre organisation syndicale rurale nicaraguayenne représente les intérêts des ouvriers agricoles.

<sup>2</sup> Une mission d'identification des partenaires potentiels et des actions à mener a été réalisée dès la mise en oeuvre du PFSA. Voir : Menjivar Larin et Vallier Urbina, Structures agraires, expériences en formation et apprentissage paysan et perspectives d'un nouveau programme de formation, Sept. 1989. Diverses réunions de travail ont ensuite suivi, ainsi que l'invitation de dirigeants paysans aux activités du PFSA. Les organisations contactées ont été parmi les plus représentatives de chaque pays, c'est à dire parmi les plus importantes (présence nationale). Cependant, la participation de groupes d'implantation plus réduite a été possible et encouragée.

Café est atypique, et exemplaire en ce sens: AHPROCAFE a connu une forte expansion avec le développement de la production paysanne du café dans des zones autrefois marginales. Les ouvriers agricoles travaillant en plantations (bananes, canne à sucre, café) ont, eux, de meilleures représentations, par le biais d'un mouvement syndical dynamique et combatif.

Enfin, il convient de signaler l'importance de l'Eglise catholique dans les processus d'organisation que connaît le monde rural centraméricain. Formellement ou non, les représentants de l'Eglise (Délégués de la Parole) sont souvent les vecteurs principaux de la structuration et de l'organisation du milieu rural. De nombreuses coopératives se sont créées à l'initiative de prêtres progressistes, et nombreux sont les délégués de la parole que l'on retrouvera ensuite dans les instances dirigeantes des organisations.

Ces organisations paysannes ont toutes bénéficié de l'appui direct d'organisations non gouvernementales (ONG), qui ont en particulier assuré la recherche de financements externes pour la réalisation de projets productifs après en avoir directement soutenu l'identification et l'élaboration par les bénéficiaires selon des méthodes de travail très participatives. Le travail des ONG a souvent permis l'émergence de dirigeants paysans, et de nombreux groupes sont nés à la suite de leur intervention. Néanmoins, aujourd'hui, leurs pratiques et leurs modes de fonctionnement sont de plus en plus critiqués par les organisations paysannes. Ces dernières leur reprochent en effet de développer des relations de clientélisme avec les groupes de base et, surtout, de trop souvent prétendre à la représentativité du monde paysan et des organisations de base, alors qu'elles leur bloqueraient plutôt l'accès aux canaux de débats et de financement.

## **II. LES ATELIERS D'ANALYSE ECONOMIQUE**

Après une première étape de prise de contacts et d'identification des partenaires paysans potentiels, le programme est entré dans sa phase "active" : après une série de séminaires de familiarisation des organisations paysannes avec la problématique de la sécurité alimentaire et les politiques d'ajustement structurel (restitution d'études nationales du PFSA sur ce thème), il a été réalisé quatre ateliers d'analyse économique (deux au Costa Rica, deux au Honduras). Ces ateliers ont regroupé un certain nombre de dirigeants nationaux et locaux d'organisations paysannes et, parfois, des producteurs (une vingtaine de participants), qui ont étudié, sur la base d'enquêtes auprès d'agriculteurs, les perspectives de la production paysanne au niveau d'une petite zone. Ils étaient accompagnés par une équipe d'animateurs (3 à 5 personnes), experts ayant réalisé l'étude préliminaire de la zone ou universitaires ayant travaillé sur la zone et permanents du PFSA.

Le premier atelier, réalisé au Costa Rica, a permis de tester la méthode de travail qui a été modifiée et adaptée au public ; il a eu comme conséquence directe sur la conduite des activités suivantes le renforcement des échanges entre paysans d'organisations, de régions

et de pays différents.

Le premier atelier, auquel ne participaient que des Costariciens, a cependant confirmé l'intérêt de ces ateliers comme facteur d'échange d'expériences entre producteurs et la validité pédagogique de ces échanges. Il nous a donc paru important de les étendre au niveau centraméricain. Deux représentants des autres pays ont donc systématiquement été invités en sus des participants nationaux (2 à 3 par organisation, dont un représentant de niveau local). Finalement, des représentants du Panama, de Costa Rica, du Honduras et du Salvador y ont participé. La participation de Nicaraguayens n'a pas été possible du fait de difficultés logistiques (1990-91 a été une période très agitée, où plusieurs grèves nationales ont paralysé le pays pour de longues durées). Le PFSA a peu travaillé au Guatemala, du fait de la situation de politique interne extrêmement tendue.

Pour la durée du PFSA, seulement quatre ateliers ont pu être réalisés ; la méthodologie a été revue à la lumière des enseignements de chaque activité, elle reste encore à affiner. On s'est limité aux pays offrant a priori les meilleures conditions de réalisation, le Honduras et le Costa Rica.

Ces ateliers ont préparé la phase suivante du programme, qui a consisté en la convocation de deux séminaires régionaux des organisations paysannes, avec la réalisation de séminaires nationaux entre chaque. Ces séminaires ont permis l'élaboration d'une stratégie de développement paysanne, qui a ensuite été remise aux Présidents de la République des cinq pays réunis en sommet présidentiel dédié au développement et aux problèmes agricoles.

## **2.1. OBJECTIFS DE CES ATELIERS**

Les ateliers d'analyse économique visaient à :

- expérimenter une méthodologie de formation relativement nouvelle en Amérique Centrale, où les participants (dirigeants d'organisations paysannes et techniciens d'institutions publiques) réaliseraient eux-même directement toutes les étapes du processus d'analyse économique des unités de production étudiées ;
- permettre une analyse des systèmes de production paysans sur la base de cas concrets, avec la mise en évidence de rationalités diverses (sans jugements de valeur) et l'évaluation de différents éléments de politique agricole selon les critères de rationalité mis en évidence (évaluation d'impact) ;
- permettre l'introduction de certains concepts économiques, en particulier celui de la valeur ajoutée, mais aussi ceux de systèmes de production, de coût d'opportunité, de rationalités, etc...., qui permettent aux organisations paysannes et à leurs

dirigeants d'acquiescer une vision d'ensemble de la production de grains de base ;

- mieux armer les organisations paysannes pour l'élaboration de projets productifs qui soient cohérents avec les objectifs généraux de l'organisation et les intérêts des bénéficiaires du projet ;
- introduire la discussion des politiques économiques suivies au niveau national, par la mesure de leur impact sur les systèmes de production ;
- introduire la réflexion sur les alternatives productives possibles, au niveau national et régional.

Ces objectifs répondaient à la fois aux objectifs du programme sur le thème "Systèmes de production et organisations paysannes" :

*"permettre la participation des représentants des producteurs de grains de base dans la discussion et l'élaboration d'alternatives de politiques de sécurité alimentaire au niveau de l'Isthme Centraméricain",*

et à ceux des organisations paysannes. Ces dernières sont en effet confrontées à :

- la mise en route de programme d'ajustement structurel, avec l'augmentation des importations et des "aides alimentaires" entraînant le réajustement des prix nationaux des grains sur les prix internationaux ;
- la disparition progressive des institutions étatiques d'appui aux producteurs de grains à commencer par le crédit et la commercialisation, qui crée un vide relatif <sup>1</sup> que ni les ONG ni les organisations paysannes ne sont encore en mesure de combler ;
- le développement d'activités économiques, malgré leurs origines plutôt syndicales, et les impératifs d'une plus grande rigueur économique ;
- également le constat que les coopératives de production n'ont pas toujours répondu aux objectifs des associés (forte rotation des membres), interrogation renforcée par les changements politiques proches (Nicaragua) et lointains (pays de l'Est).

Ceci amène les organisations paysannes à s'interroger sur l'impact des politiques néolibérales sur les systèmes de production paysans et coopératifs, et à réfléchir sur les actions productives envisageables pour en contrer les effets négatifs, dans la perspective

---

<sup>1</sup> Vide à la mesure de l'appui fourni par ces institutions étatiques, qui varie selon chaque pays. Alors qu'au Nicaragua, les banques avaient largement financé les petits producteurs et les coopératives jusqu'en 1988, le crédit bancaire ne touchait au Guatemala qu'un pourcentage très faible du paysannat.

de la recherche de solutions novatrices.

En effet, les organisations ont perçu (et perçoivent toujours plus) les limites de revendications partielles et strictement agraires. La compréhension qu'elles ont que les luttes et revendications "traditionnelles" (pour la terre, le crédit, les prix) ne leur permettent au mieux que des victoires conjoncturelles, les amène à une attitude de proposition d'alternatives plus globales sur le développement et les stratégies à suivre. Cette attitude est d'ailleurs favorisée par une relative ouverture des gouvernements centraméricains à la concertation sociale (réclamée par tous les Présidents et confirmée dans leur "Déclaration d'Antigua"), qui permet le démarrage d'un processus de négociations.

## 2.2. LE PUBLIC VISÉ

### a. Les dirigeants d'organisations de producteurs

Le PFSA a dès le départ, et comme cela lui était recommandé dans ses termes de référence<sup>1</sup>, voulu favoriser la participation des organisations paysannes à la réflexion engendrée par la problématique de la sécurité alimentaire.

En effet, les producteurs de grains de base, "responsables" de la sécurité alimentaire, sont dans la plupart des cas des producteurs paysans<sup>2</sup>. Ceux-ci produisent l'essentiel des grains de base et, plus généralement, des produits agricoles et animaux destinés à une consommation directe sur le marché intérieur. En outre, ils sont également responsables d'une grande partie des productions d'exportation traditionnelles (café, bétail) et non traditionnelles (fruits et légumes). Cette complexité et diversité des systèmes de production paysans a trop souvent été oubliée, voir méprisée, en Amérique Centrale.

Les organisations paysannes centraméricaines, on l'a vu, sont de nature plus syndicale qu'économique. La connaissance empirique très large que leurs dirigeants ont des problématiques paysannes souffre néanmoins d'une interprétation souvent assez pauvre, voir erronée. En effet, ils manquent d'instruments théoriques d'interprétation, et celles-ci restent souvent très marquées par les courants intellectuels progressistes latino-américains des années 1960-1970. A cet égard, la "théorie de l'organisation" de Santos de Moras est symptomatique, et le schématisme de ses interprétations des pratiques paysannes<sup>3</sup> ne

---

<sup>1</sup> Voir ci-dessus, les objectifs du PFSA

<sup>2</sup> Les petits producteurs produisent entre 50 et 80 % des grains de base sauf dans le cas du riz, qui est souvent le fait d'entreprises modernes utilisant une haute technologie pour ces productions - voir annexe statistique

<sup>3</sup> Le "paysan" y est décrit comme un attardé, que la diversité et la complexité de ses tâches empêche de spécialiser (et donc d'augmenter sa productivité) et porteur potentiel de 5 vices majeurs : opportuniste, ... Au contraire, les avantages de la production "moderne" et de la division du travail y sont vantés en juste correspondance avec les qualités d'organisation et de productivité qu'elles permettent aux ouvriers d'acquiescer.

l'empêche pas d'être encore largement diffusée et de connaître un certain succès, auprès de personnes d'orientations politiques pourtant totalement divergentes<sup>1</sup>.

## **b. Les techniciens agricoles**

Les ateliers, qui cherchaient à diffuser des méthodes d'analyse permettant de mieux appréhender les pratiques paysannes, n'excluaient pas les techniciens agricoles chargés de la définition de projets de développement ou de politiques agricoles. De fait, certaines organisations qui disposent d'un personnel technique ont souvent opté pour la participation de ces derniers. Le PFSA a également veillé à associer à ces activités, des techniciens des ministères de l'Agriculture, au moins ceux du pays hôte.

La participation de techniciens a en particulier été favorisée par l'organisation conjointe des ateliers avec des responsables de projets de développement rural intégré (Danli), par les invitations aux fonctionnaires agricoles au niveau local, et en faisant appel, pour l'étude préalable, à des cadres liés aux Ministères de l'Agriculture.

Néanmoins, leur participation a été limitée, en partie du fait d'un intérêt parfois mitigé des organismes publics vis à vis des ateliers, et surtout à cause de la priorité donnée par les organisateurs aux dirigeants des organisations paysannes.

## **2.3. LES CONCEPTS :**

Alors que les politiques d'ajustement structurel se généralisent en Amérique Centrale, le discours dominant met en avant les arguments suivants :

- les avantages comparatifs, dont bénéficieraient les pays de la région : proximité de leur marché "naturel" (les États Unis), climats diversifiés mais favorables, etc.... Ce discours met l'accent sur l'agriculture comme principal atout pour le développement de ces pays, "agriculture" étant entendu comme "agro-exportation" ;
- la rentabilité économique des exploitations agricoles et la plus grande efficacité des entreprises "modernes". Ce discours inclut dans les entreprises "inefficientes" :
  - \* les petits producteurs individuels, dont la "mentalité"<sup>2</sup> serait un blocage à

---

<sup>1</sup> Comme au Nicaragua, où la "théorie de l'organisation", utilisée seulement pendant une brève période par les Sandinistes mais dont certains concepts étaient restés présents par la suite, revient en force dans les formations destinées aux ex-combattants contras démobilisés à qui des terres ont été remises.

<sup>2</sup> Expression couramment utilisée en Amérique centrale, où les aspects culturels et de mentalités spécifiques sont souvent mis en avant. Associée à "paysan", elle acquiert une connotation extrêmement péjorative, assumée tant par la plupart des organisations paysannes que par les producteurs eux-mêmes.

l'évolution vers des formes plus modernes, donc efficaces, de produire, en particulier la spécialisation sur les cultures "rentables", d'exportation traditionnelle et non traditionnelle ;

- \* les entreprises de type coopératives de production, dont l'expérience montre qu'elles n'obtiennent effectivement pas toujours de très bons résultats économiques<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, les ateliers visaient en particulier à familiariser les dirigeants des organisations de producteurs à divers concepts économiques qui leur permettraient de mieux apprécier les arguments du discours officiel et d'étayer leurs propres propositions.

A cet effet, il était important d'élargir le cadre de la réflexion sur la sécurité alimentaire, les avantages comparatifs, et l'efficacité des exploitations agricoles par l'introduction de deux niveaux d'analyse économique de la production agricole :

- les résultats économiques au niveau de l'exploitation, permettant d'en estimer la viabilité, la capacité d'accumulation, la logique productive afin d'en vérifier la compatibilité avec les objectifs et orientations de la politique agricole ;
- les effets de la production sur l'économie nationale et la société, par la mesure de la valeur ajoutée, et sur l'emploi des ressources nationales (la terre, la main d'œuvre et les devises générées ou économisées au pays) ainsi qu'en terme de répartition des richesses produites qui permettent un véritable développement économique et social.

Les critères proposés pour cette réflexion sont :

- au niveau micro :
  - . rentabilité d'une culture et rentabilité du système de production,
  - . typologie des systèmes de production et logiques productives,
  - . économies d'échelles et organisation de la production ;
- au niveau macro : calculs économiques pour la société
  - . la valeur ajoutée,
  - . les coûts d'opportunité en devises.

Nous présentons en annexe 2 un petit document en espagnol ayant servi à la définition des

---

<sup>1</sup> Il est étonnant (?) de constater que le discours sur la nécessité de rationaliser la production et sur l'inefficacité des petits producteurs individuels est également fréquemment utilisé par les dirigeants des organisations paysannes, qui adhèrent encore souvent à une vision orthodoxe du "développement des forces productives" qui serait permise par la production collective. Celle-ci présenterait divers avantages, dont en particulier la possibilité d'économies d'échelle (qui n'existent en fait pas souvent) grâce à des parcelles plus grandes, donc un meilleur usage de machines agricoles et la rationalisation de l'usage de la main d'œuvre.

principaux concepts et à leur explication, document utilisé avec les cadres paysans.

## **2.4. PREPARATION DES ATELIERS**

La préparation des ateliers inclut :

- le choix du terrain et la convocation,
- l'étude préalable,
- l'organisation pratique des ateliers.

### **a. choix du terrain et convocation**

Le programme a pris soin, lors de l'organisation des ateliers, de veiller à ce que les organisations paysannes en soient parties prenantes. Au niveau national, le choix des terrains d'étude (en liaison avec une ou des problématiques particulières, identifiées par les organisations paysannes et reliées à la problématique générale de la sécurité alimentaire) et des participants était discuté avec les interlocuteurs du Programme. Une organisation était choisie (par les organisations elles-mêmes) pour être l'hôte de l'atelier plus particulièrement responsable de sa réalisation.

ex : choix de San Rafael de Guatuso<sup>1</sup> : double problématique :

- \* Comparaison des asentamientos (colonies) "dirigés", organisés par l'Etat dans le cadre de la réforme agraire et spécialisés dans les cultures non-traditionnelles d'exportation, et des asentamientos "spontanés" (ayant souvent pour origine une invasion de terres ensuite légalisée) présentant des systèmes de production plus diversifiés d'agriculture-élevage basés sur la production de grains de base ; impact sur les résultats économiques des producteurs, leur capacité d'accumulation (abandon ou non des asentamientos) et les dynamiques d'organisation.
- \* L'efficacité de la défriche-pourrissage comme technique de culture, en zone forestière du tropique humide. Cette question avait été soulevée lors d'une rencontre entre diverses organisations paysannes et le Programme, en réaction aux orientations techniques (des organismes de vulgarisation, de la banque, etc....) qui tendaient à assimiler la technique à un "retard culturel".

La convocation aux ateliers était laissée à la libre appréciation des organismes invités. La préparation conjointe des ateliers a permis la sélection de participants qui, de part leurs responsabilités (cadres intermédiaires et dirigeants), pouvaient intégrer directement la

---

<sup>1</sup> Costa Rica, région nord.

réflexion sur la sécurité alimentaire et les acquis des ateliers dans leurs fonctions. Toutefois, tous les participants n'ont pas eu ce profil et des adaptations ont été nécessaires pour répondre aux attentes d'un public plus directement impliqué dans la production.

Enfin, on peut regretter que les participants n'aient pas toujours été avertis à l'avance des objectifs et du contenu des ateliers.

#### **b. Etude préalable et sélection de l'échantillon (1 mois)**

Des études préalables, permettant aux animateurs d'avoir un minimum de compréhension de la situation agraire locale, ont été réalisées<sup>1</sup> une fois le terrain identifié, en insistant sur l'étude de la problématique choisie et de ses manifestations au niveau des exploitations agricoles. La préparation inclut :

- contacts avec les organisations de producteurs au niveau local,
- reconstitution de l'évolution de la production,
- sélection d'un échantillon qualitativement représentatif des exploitations à enquêter,
- enquêtes des exploitations,
- calculs économiques (même grossiers) au niveau micro-économique,
- organisation pratique de l'atelier : conditions d'accueil et d'hébergement, organisation des visites de terrain durant l'atelier, etc....

Toutes ces activités étaient réalisées avec les représentants locaux de l'organisation paysanne hôte (sauf les calculs économiques).

### **2.5. REALISATION DES ATELIERS**

L'atelier proprement dit était divisé en 5 périodes :

- accueil et présentation des participants ;
- préparation des enquêtes (2 jours) :
  - \* caractérisation de la zone et reconstitution de son histoire agraire,
  - \* explication des concepts,
  - \* exemples de calculs économiques,

---

<sup>1</sup> Le premier atelier avait bénéficié de la collaboration d'universitaires de haut niveau, qui avaient réalisé des études approfondies de la région. Ces collaborations n'étaient cependant pas toujours possibles, les travaux de terrain n'étant pas une pratique systématique des universités centraméricaines, et il convenait donc de prévoir une étude préalable des zones de travail.

- \* élaboration d'un guide line ;
- réalisation des enquêtes et analyse par groupe : calculs économiques (1 jour à 1,5 jour) ;
- présentation générale de chaque cas, comparaison et conclusions (1 jour) ;
- conclusions de l'atelier et évaluation (1/2 jour).

#### **a. Accueil et présentation des participants.**

Lors de cette présentation, les participants ont été invités à exprimer leurs attentes par rapport à l'atelier (Danli)<sup>1</sup>. Celles-ci étaient de deux types :

- passives, la formation étant parfois perçue comme la simple transmission de connaissance. ; les participants "venaient apprendre".
- actives, à la recherche de solutions concrètes à une problématique locale. Cette attitude était plutôt le fait de producteurs ou dirigeants ayant déjà participé à des activités organisées par les ONG d'appui.

Cette première étape a permis également la présentation du PFSA, de ses objectifs, et des objectifs plus spécifiques de l'atelier, entraînant une première discussion sur la sécurité alimentaire. Elle a été suivie par un premier temps de travail consacré à caractériser la zone d'étude. L'essentiel des informations provenait des représentants locaux des organisations et les techniciens présents.

#### **b. Caractérisation de la zone de travail**

Elle inclut la différenciation de zones homogènes et la caractérisation des systèmes de production qu'on y trouve. Par exemple, à Bajo Aguan<sup>2</sup>, on a ainsi pu mettre en évidence :

- plaine droite : coopératives de palme et de banane, production collective avec tendance à la monoculture ;
- plaine gauche : coopératives de grains/élevage, production mixte collective/individuelle à dominante individuelle et quelques éleveurs extensifs "privés" ;

---

<sup>1</sup> Danli, Honduras, région frontalière avec le Nicaragua.

<sup>2</sup> Honduras, zone côtière au nord du pays, région de colonisation assez récente.

- contreforts : petits producteurs marginalisés, sols érodés, accès au marché difficile ; systèmes de production diversifiés, vente de main d'oeuvre, colons spontanés ou producteurs ayant abandonnés les coopératives de la vallée.

Des représentations schématiques ont été élaborées, des cartes ont pu être utilisées lorsqu'elles étaient disponibles.

Dans la zone atlantique du Costa Rica, l'expansion des bananeraies a pu être matérialisée, car l'équipe disposait de cartes de 1984 représentant les poches bananières (fournies par l'équipe du Projet de Recherche Développement de l'Université de Hérédia).

La reconstitution de l'évolution agraire a été réalisée en parallèle, en différenciant les aspects spécifiques de chaque micro-région et en mettant en évidence la relation de cette évolution avec les éléments de politique économique et agricole du pays. Par exemple :

La colonisation de la zone atlantique du Costa Rica s'est réalisée, en fonction des aléas des compagnies bananières, de la construction de la route Vallée Centrale-côte atlantique et du désenclavement de la région, des différentes étapes de la réforme agraire, etc....

L'évolution agraire du Bajo Aguan est également déterminante des systèmes de production actuels, avec la proximité des coopératives bananières d'Isleta issues du conflit entre le gouvernement du Colonel Lopez Arellano et la Standart Fruit Co, la colonisation organisée par l'Etat de la vallée, l'ouverture de la route qui a également permis la colonisation plus spontanée des contreforts rocheux, etc....

Cette étape permet en particulier de montrer :

- que le concept de "vocation" d'une région est à relativiser, cette "vocation" étant passagère et évoluant selon le contexte politique et économique ;
- que la situation des producteurs et de la production agricole et ses modalités (techniques, sociales, etc....) sont le résultat d'un processus permanent d'évolution ;
- une première identification des différents types de producteurs présents dans la région et des relations qu'ils entretiennent.

### **c. Elaboration d'un guide d'enquête et explication des concepts d'analyse**

La préparation du guide d'enquête par les participants oblige ceux-ci à réfléchir sur les données à recueillir, et l'usage à en faire . Elle permet ainsi une première approche de

l'analyse qui sera réalisée. C'est au cours de cette phase orientée sur les enquêtes que les concepts d'analyse ont été explicités.

Un ou deux volontaires ont été invités à décrire leur exploitation, en répondant aux questions des participants. La description inclut :

- présentation générale : surface, caractérisation physique, main d'oeuvre, productions (surfaces respectives) et rotations, points les plus importants dans l'évolution de l'exploitation. Cette présentation est accompagnée d'un schéma de l'exploitation, aux deux époques de production (primera et postrera) ;
- pour l'année dernière, description fine et par production des itinéraires techniques, avec une approximation des coûts et produits.

La réalisation collective des calculs et de l'analyse permet de mettre en évidence :

- les données importantes et qui auraient pu être oubliées. Un guide d'enquête est ensuite élaboré.

Pour le premier atelier, des fiches récapitulatives des données avaient été élaborées et leur mode d'utilisation expliqué avant les enquêtes. La tendance des participants à utiliser ces fiches sur le terrain nous les a fait abandonner :

- \* l'enquête de terrain n'est plus un dialogue entre producteurs, mais se transforme en interrogatoire visant à obtenir l'intégralité des informations requises par la fiche, (alors que certaines d'entre elles peuvent être approximativement estimées) ;
  - \* cette anxiété de recueillir toutes les informations entraîne de plus un allongement de la durée de l'enquête et une fatigue excessive pour tous. Le traitement des données avec ces fiches est, pour la même raison, également fastidieux et entraîne fatigue et dispersion de l'attention.
- les concepts d'analyse utilisés : sur la base de l'exemple, les discussions s'engagent sur les modalités de calculs et leur finalité : que cherche-t-on avec chacun des calculs. Un certain nombre de critères sont ainsi identifiés :
    - \* pour le producteur : revenu/ha, revenu/jour de travail, revenu/uth, etc....
    - \* pour la société : valeur ajoutée totale, valeur ajoutée/ha, emploi de main d'oeuvre et coût d'opportunité de cette main d'oeuvre.

L'aspect ludique de cet exercice est important. Le fait que l'un des participants se prête au jeu de raconter ses activités, que les discussions s'engagent sur les itinéraires techniques, les choix de production, les prix, etc..., transforme la présentation des concepts en une découverte, une reconstruction de l'exploitation et de ses résultats économiques, que font les participants eux-mêmes. Leur intérêt pour ces calculs micro-

économiques est d'ailleurs manifeste et compréhensible.

#### **d. Evaluation de la première étape**

Le premier constat des participants est qu'eux-mêmes ne maîtrisent pas, dans leur exploitation, les éléments du calcul économique (la validité de leurs connaissances empiriques est également démontrée, puisqu'ils peuvent, sans aucun registre de données, reconstruire les éléments manquants). Or, il est clair que leur intérêt pour disposer de données chiffrées sur la rentabilité de leurs productions est une motivation durant l'exercice. Cet intérêt peut y compris effacer l'objectif de l'exercice, la réflexion sur les logiques productives et leur insertion dans le contexte local et national, et la prise en compte de l'intérêt national comme argument pour leurs propositions productives.

Les discussions engagées sur les critères d'analyse ont également révélé une méconnaissance générale des critères d'évaluation sociale de la production (valeur ajoutée et répartition). Elles révèlent que le niveau macro-économique de l'analyse est souvent absent des préoccupations des organisations.

Du point de vue pratique, cette première étape a également mis en évidence une certaine "méfiance" des dirigeants vis à vis des producteurs, méfiance clairement manifestée par la crainte des participants d'obtenir des enquêtés des données volontairement erronées. Les risques de "mensonges" sont incontestables, ils dépendent néanmoins de la relation que les "enquêteurs" arriveront à établir avec les enquêtés.

Pour que celle-ci soit le plus fluide possible, des jeux de rôle ont été organisés en conclusion de cette première partie, mettant en scène "enquêteurs" et "enquêtés"<sup>1</sup>. Les résultats ont été étonnants et l'impact s'est clairement senti durant les enquêtes.

La durée totale de cette étape de préparation est de deux jours.

#### **e. Enquêtes et analyse**

La réalisation des enquêtes est un moment important de l'atelier. Malgré la dynamique mise en place durant les deux premiers jours, le travail en salle implique une fatigue réelle pour tous les participants et animateurs, et la sortie de terrain représente en ce sens une coupure tout à fait opportune.

Les enquêtes sont réalisées par groupe de 3 à 4 participants accompagnés par un animateur. Le rôle de l'animateur est plus d'appuyer l'équipe que de participer directement

---

<sup>1</sup> Cet exercice a été mis en place après une première expérience d'enquêtes-interrogatoires.

à l'enquête. Sa présence n'est d'ailleurs pas indispensable. Dans certains cas, l'enquête prenait des allures d'interrogatoire. Le rôle de l'accompagnateur est à ce moment-là de relancer un échange plus informel, en suggérant par exemple la visite de l'exploitation. Il est à noter que cette dernière, pourtant fondamentale dans l'obtention d'informations, est souvent "oubliée" par les participants.

Les groupes ont été constitués en "panachant" le plus possible, selon :

- les organisations,
- la nationalité,
- les compétences (producteurs/techniciens/dirigeants),
- le type d'organisation et les catégories qu'elles représentent (producteurs individuels/coopératives).

Les producteurs enquêtés étaient prévenus de la visite d'un groupe. Ils avaient normalement déjà été visités durant l'étude préalable. Lorsque cela a été possible, des moments de convivialité ont été ménagés (déjeuné de l'équipe avec l'agriculteur et sa famille).

Les enquêtes de producteurs individuels n'ont pas fait l'objet de difficultés techniques particulières.

Les coopératives ont été enquêtées sous divers angles :

- \* une enquête auprès des instances de direction (président et autres membres du conseil d'administration) : analyse de la coopérative comme entité collective (évolution depuis la création, productions collectives, services fournis par la coopérative, rotation des membres, etc...), et si possible recueil d'information sur la production individuelle au niveau de l'ensemble de la coopérative (surface concernée, productions principales, etc.)
- \* enquêtes auprès de quelques membres de la coopérative (si possible différenciés en termes socio-économiques) : analyse plus fine des productions individuelles, relations avec la production collective et les autres activités de service de la coopérative.

## Analyse

Les calculs économiques ont été réalisés en groupe d'enquête. Ils ont permis à tous les participants d'utiliser les concepts vus avec l'exemple. L'analyse des coopératives a nécessité une interaction entre les divers groupes l'ayant visitée.

Après une première tentative d'utiliser des "fiches de calcul", celles-ci ont été abandonnées<sup>1</sup>. La réalisation des calculs a donc été laissée à l'appréciation des groupes, qui pouvaient solliciter l'appui des animateurs. Pour éviter que l'opération "calculs" ne devienne fastidieuse, des calculatrices ont été fournies. Des "guides de calcul" ont été remis aux participants à la fin des ateliers, en réponse à une demande en ce sens.

Les analyses réalisées en groupe d'enquêtes à la suite des visites ont été présentées en séance plénière.

L'exposé a été aidé par des panneaux récapitulatifs comprenant :

- brève évolution de l'exploitation ;
- données sur l'exploitation (avec l'aide de croquis, graphiques, etc....) :
  - \* famille, situation socio-économique (habitat, etc....),
  - \* surface de l'exploitation, distribution des parcelles et caractérisation physique,
  - \* productions, surface, calendrier de travail,
  - \* volumes des productions et utilisation,
  - \* accès aux services (crédit, commercialisation, etc...),
  - \* autres activités/sources de revenus ;
- pour chaque production : données les plus importantes et résultat économiques
  - \* valeur de la production, marge brute (MB),
  - \* utilisation de la main d'oeuvre,
  - \* MB par unité de surface,
  - \* MB par jour de travail et par UTH ;
- pour l'ensemble de l'exploitation :
  - \* revenu monétaire de l'exploitation, activités complémentaires,
  - \* revenus par jour de travail familial,
  - \* valeur ajoutée totale,
  - \* valeur ajoutée par unité de surface,
  - \* valeur ajoutée par jour de travail.

Tant l'analyse de groupe que la présentation ont donné lieu à de nouvelles discussions sur les concepts utilisés. L'un des points les plus discutés a été la valorisation du travail familial. Les participants, reprenant le mode de calcul des techniciens et économistes, sont habitués à valoriser le travail familial au prix du travail à la journée, et à calculer ainsi la "rentabilité" d'une production (alors qu'ils raisonnent différemment dans leurs pratiques

---

<sup>1</sup> Des fiches récapitulatives avaient été préparées pour le premier atelier. Leur utilisation s'est révélée plus compliquée que simplificatrice avec la tendance des participants à vouloir remplir chaque "case".

de producteurs). Ce débat a débouché s :

- le concept de coût d'opportunité de la main d'oeuvre ;
- les raisons du maintien de certaines productions non rentables et les logiques des différents types de producteurs identifiés.

#### **f. Comparaison des résultats**

Après les exposés, un tableau récapitulatif était élaboré en commun, en reprenant les éléments principaux (revenus pour le producteur et valeur ajoutée), pour leur comparaison.

La production collective a donné lieu à de nombreux débats (au Honduras en particulier, puisque des coopératives faisaient partie de l'échantillon ; au Costa Rica où les coopératives de production sont plus rares, le débat était malgré tout ébauché par les représentants non costariciens d'organisations coopératives), les économies d'échelle réelles ou supposées, les contradictions entre la production individuelle des associés et la production collective, la cohérence de la coopérative et la cohésion sociale des coopérateurs (rotation des associés), etc.... L'appui des chiffres, collectés et analysés par les participants eux-même, a permis de maintenir ces débats dans le domaine réel, et la discussion entre les participants était de loin la plus riche en enseignements (l'équipe d'animation n'ayant plus qu'un rôle de modération).

D'autres comparaisons intéressantes ont été réalisées :

- entre systèmes de production diversifiés (polyculture élevage, auto-consommation et vente) et les systèmes plus spécialisés, ainsi qu'entre les systèmes paysans intensifs en travail et les exploitations d'élevage extensif. Les objectifs micro-économiques ont pu être clairement mis en évidence (maximisation du revenu/UTH, du revenu /ha, du profit,...) ;
- entre critères d'intérêt national et d'intérêt du producteur, avec l'étude de l'influence des mesures de politiques économiques sur le résultat de l'exploitation. On a ainsi pu montrer comment la politique de prix peut totalement changer la rentabilité d'une production. L'impact des politiques de change (dévaluations) a été montré, au niveau des producteurs et des exportateurs.

#### **g. Conclusions de l'atelier - évaluation**

La dernière partie de l'atelier a été consacrée à la synthèse des réflexions amorcées durant la séance plénière précédente (exposé des cas et comparaison). Cette synthèse a permis de mettre en évidence :

- le récapitulatif des manifestations locales de la crise paysanne ;
- les perspectives d'évolution des systèmes de production paysans ;
- les conséquences sur la sécurité alimentaire et d'autres critères comme l'emploi et la production de richesses ;
- l'efficacité ou non des unités de production paysannes et l'intérêt pour le pays de les appuyer ;
- l'élaboration de recommandations au niveau local et au niveau national de mesures de politique agricole et d'actions à mettre en oeuvre.

L'évaluation de l'atelier reposait sur quelques éléments proposés par l'équipe d'animation :

- intérêt pour les participants
- usages possibles des acquis

Dans de nombreux cas, les participants ont introduit d'autres critères d'évaluation : discipline individuelle et collective, conditions de travail et d'hébergement, déroulement des ateliers. Ceux-ci ont souvent été considérés longs et très denses. Leur durée les rend quasi-incompatibles avec des responsabilités au niveau national, car ces dirigeants sont "sur tous les fronts" et il est très difficile de les extraire durant une semaine de leurs activités. Pour les autres participants, l'atelier se révèle également long. De fait, peu ou pas d'activités récréatives avaient été introduites, contrairement à l'usage courant pour les ateliers destinés à des producteurs. Ces activités se sont révélées importantes, mais avaient été négligées du fait de leur caractère souvent infantilisant ; seules des pauses régulières avaient été prévues (café à 10 h et à 15 h), qui permettaient une certaine détente tout en favorisant les échanges informels.

Néanmoins, ces remarques ont été prises en compte et le déroulement des ateliers modifié à chaque expérience. Des activités récréatives mais néanmoins en rapport avec l'atelier ont été programmées, comme la projection de films lorsque les conditions le permettaient, les jeux de rôle, etc....

Il n'en reste pas moins que le programme des ateliers était extrêmement chargé, obligeant à de longs moments d'attention, auxquels les participants n'étaient pas toujours préparés. Ceci est également une conséquence de l'attitude à priori passive de nombreux producteurs et dirigeants face à la formation, et de leur faible préparation à la réflexion critique et interactive.

L'opportunité fournie par les ateliers de rencontrer des dirigeants d'autres organisations, et d'autres pays, et de partager avec eux cette expérience, a très souvent été valorisée comme permettant de revenir sur des préjugés négatifs. De fait, les attitudes lors des repas étaient extrêmement intéressantes : les premiers jours, les participants se regroupaient entre membres d'une même association, ou d'une même nationalité. A la fin, les tables étaient à la fois plus diversifiées et plus animées.

La réalisation des enquêtes et des calculs économiques a été considérée comme une activité intéressante, malgré des difficultés pratiques, que la plupart des participants n'avaient pas l'habitude de faire. Surtout, l'analyse de ces calculs, dépassant les calculs "comptables" et le résultat brut ("rentabilité" d'une production ou d'une exploitation) mais permettant une vision plus ample, une amorce de réflexion sur l'agriculture paysanne, a motivé réellement certains participants ("nous avons là un outil très puissant, à nous de savoir l'utiliser" disait un dirigeant du Costa Rica à la fin d'un atelier).

### **3. CONCLUSIONS**

#### **3.1. LES ACQUIS**

##### **a. Dynamique régionale : échanges**

La réalisation de ces ateliers a permis de mettre en place une intéressante dynamique d'échanges directs entre producteurs de pays voisins.

Le choix de faire participer à ces études de terrain des producteurs et dirigeants issus de régions et de pays différents a permis de lever un certain nombre d'obstacles et de blocages. Un responsable local a toujours plus de mal qu'un étranger à adopter un regard neuf et critique sur la réalité qu'il cotoie au jour le jour. Le panachage entre dirigeants d'origine diverse qui peut paraître coûteux et superflu à priori, a été un facteur décisif du succès des ateliers de formation. Il a permis d'aller beaucoup plus loin dans l'analyse et doit être considéré comme essentiel dans la méthode de travail.

Les débats soulevés au cours des ateliers ont entraîné des comparaisons sur les politiques agraires (foncière, de prix, de crédit, etc....) qui ont suscité le plus grand intérêt. Les discussions ainsi engendrées entre les participants (sur les conséquences de telle ou telle mesure ou orientation, sur les avantages d'un système sur l'autre), les désaccords qui surgissaient parfois ont permis aux participants d'acquérir une vision plus contrastée et moins idéologique des réalités agricoles et paysannes.

De fait, l'étude d'une zone particulière, étrangère à certains participants, leur permettait de libérer un sens critique qui n'aurait que difficilement pu s'exprimer si l'objet de l'étude leur avait été plus proche.

En outre, les ateliers ont donné lieu à des échanges informels qui nous paraissent également important dans la transmission de connaissances techniques. Ces échanges, réalisés souvent "en marge" de l'atelier, ont parfois donné lieu à des relations durables, aboutissant à des échanges de semences d'un pays à l'autre (haricot "Terciopelo" - engrais vert-) mais aussi envois à distance, recherches d'informations, etc....

**b. Réflexion sur la prise en compte des intérêts des producteurs (les hommes avant les idéologies)**

Les ateliers réunissaient en outre des représentants de secteurs différents : coopératives de production, coopératives de services, petits producteurs "indépendants" ou organisés dans le cadre de projets de développement, etc.... De même, les enquêtes se sont faites auprès d'un échantillon raisonné incluant tous ces secteurs. Ces échanges ont permis un rapprochement de secteurs normalement peu en contact. L'analyse de l'exploitation réalisée selon des critères "objectifs" et sur la base des enquêtes, la recherche de la compréhension de la "logique productive", le contexte même de l'atelier, ont permis à certains participants de dépasser certains à priori dogmatiques pourtant assumés de longue date.

Dans un cas (entre pays) comme dans l'autre (réunion de secteurs différents), ces moments informels ont permis la reconnaissance du "voisin" souvent inconnu, indispensable dans une perspective d'intégration régionale autant qu'à la compréhension de la diversité des situations et logiques paysannes et à leur prise en compte dans les revendications et les pratiques des organisations.

**c. Réflexion sur l'efficacité économique (dépassement des intérêts "individuels" immédiats et prise en compte des intérêts nationaux).**

La réflexion lancée au cours des ateliers a permis de relativiser le discours dominant sur l'efficacité des entreprises "modernes", par la prise en compte de critères économiques solides autres que ceux couramment utilisés dans les débats centraméricains. Les calculs de valeur ajoutée et de coûts d'opportunités en devises permettent en effet de dépasser la rentabilité micro-économique, synonyme d'une efficacité qui n'existe parfois qu'au détriment de la société dans son ensemble.

**d. Réflexion sur le développement, ses objectifs et ses moyens.**

Un des résultats indirects des ateliers a été la contribution à la réflexion engagée par les organisations paysannes sur le développement économique. Cette réflexion était la conséquence logique de la remise en question de l'inefficacité de la production paysanne, souvent assumée par les producteurs et par les dirigeants paysans eux-mêmes.

Le développement prôné aujourd'hui au nom de l'efficacité économique, qui repose sur une base productiviste au détriment de la reproductibilité des éco-systèmes et de la justice sociale, est désormais remis en cause par les organisations de producteurs. Cette remise en cause va au delà du refus des changements, et des attitudes revendicatives "classiques", mais tend vers une attitude de proposition de stratégies alternatives de

développement argumentées. Celles-ci, partant de la souveraineté alimentaire comme principe de base, reposent sur la critique de la logique de maximisation du profit<sup>1</sup> et d'exploitation minière des ressources, en particulier des ressources renouvelables.

Ces trois éléments se trouvent aujourd'hui concrétisés dans la stratégie de développement proposée par les organisations paysannes pour la région. Cette stratégie n'est pas encore définitivement établie, il s'agit d'un processus interactif où l'évolution du contexte national et international, mais également des organisations paysannes elles-mêmes, entraînent une remise en question et un approfondissement de cette réflexion. Ce processus lui-même est une innovation, dans une région où les visions dogmatiques du développement ont entraîné des déchirements violents entre organisations populaires.

La constitution de ASOCODE, réseau d'organisations paysannes des différents pays qui se veut un lieu d'échange et de réflexions respectant la nature et les spécificités de chacun des membres, plus qu'un organisme centralisateur et "orientateur", est l'un des résultats les plus tangibles du PFSA.

La recherche de solutions qui sortent des "sentiers battus de la revendication" et qui soient propres aux organisations paysannes est une des conséquences les plus évidentes des ateliers, qui ne visaient pas à transmettre des solutions-recettes mais bien à provoquer la réflexion actuellement menée par ASOCODE.

### **3.2. LIMITES ET CONTRAINTES**

#### **a. Modalités d'organisation (participation des OP)**

Malgré le souci constant d'associer étroitement les organisations paysannes à l'organisation des ateliers (y compris sur le plan méthodologique), la nouveauté méthodologique des ateliers a créé, sans doute, une certaine confusion quant à leurs objectifs et le public visé.

De fait, lors du démarrage du Programme, les organisations paysannes ne pouvaient pas comprendre exactement ce que le Programme proposait : des instruments d'analyse permettant d'appréhender, à partir d'une réalité concrète et très localisée, des problématiques d'expression nationale et leur manifestation sous la forme de politiques économique et agricole.

---

<sup>1</sup> Elles mettent l'accent sur le rôle de la société civile et l'importance d'une appropriation sociale du patrimoine de la région. Elles soulignent l'importance d'une distribution plus équitable de la valeur ajoutée, en soulignant les aspects légaux et législatifs de leur bataille. Des documents ont été écrits par les organisations paysannes en ce sens, comme "l'urgence du développement exige la concertation" de la Commission centraméricaine de petits producteurs (Panama, Mars 1991) et la "stratégie de développement soutenable" des organisations costaricaines du Conseil "Justice et Développement" (Janv. 1992), voir annexe.

Les groupes paysans sont en effet souvent sollicités pour participer à des ateliers de formation organisés tant par les ONG's d'appui (qui agissent essentiellement en milieu rural) que par leurs organisations syndicales ou coopératives. Ces formations vont de l'action communautaire pour l'élaboration d'un projet à des aspects très spécifiques et techniques (comme la comptabilité, les technologies alternatives, etc...). Il s'agit toujours d'un apprentissage technique fonctionnel (capacitación en español), d'utilisation immédiate par les producteurs "de base".

Le Programme de Formation en Sécurité Alimentaire a logiquement été assimilé, dans un premier temps, à ce type de collaboration :

- la réalisation de "calculs économiques", prévue durant les ateliers, était assimilée à de l'apprentissage comptable ;
- le principe même de l'étude de cas (comme méthode de formation à une méthode d'analyse partant de la réalité des paysans) imposait des études très localisées, et les organisations paysannes ont assimilé ces ateliers aux actions réalisées par les ONG pour l'identification de projets.

Cette situation a créé un déphasage entre le public visé et les participants des ateliers : en effet, le choix des participants était laissé aux organisations, et celles-ci se sont montrées soucieuses de profiter de cette opportunité de formation pour leurs cadres intermédiaires et de base. Du fait du malentendu déjà évoqué, la sélection des participants et la convocation aux ateliers a toutefois souvent manqué de critères : les participants sélectionnés n'étaient que rarement des cadres ayant l'opportunité de participer aux débats de politique économique; et d'information préliminaire : ils arrivent sur le lieu de la formation sans réellement connaître à l'avance ce à quoi ils venaient.

Plus encore que les dirigeants nationaux, ils attendaient du Programme et des ateliers des solutions concrètes (des "recettes" ?) à leurs problèmes locaux très immédiats et conjoncturels, et c'était normal. Ils étaient souvent déçus des résultats des ateliers, qui visaient davantage l'alimentation d'une réflexion plus générale sur la sécurité alimentaire et le devenir des petits producteurs de grains de base.

Cette situation s'est peu à peu modifiée, au fur et à mesure que les organisations prenaient conscience des instruments conceptuels et techniques mis à leur disposition, et de leur intérêt dans la réflexion propositionnelle qu'ils avaient entamé, avec l'élaboration d'une stratégie alternative de développement.

## **b. cohérence des actions proposées et des préoccupations des organisations paysannes**

Un autre défi du programme a été de concilier les intérêts conjoncturels des organisations paysannes avec ceux du programme.

Le programme, qui visait à favoriser la participation des organisations dans les débats de politique économique et agricole, et en particulier sur la sécurité alimentaire régionale, se devait de leur fournir des instruments techniques d'analyse qui les aide dans la compréhension et la participation à ces débats. Le programme ne pouvait cependant pas suivre les organisations dans leurs luttes revendicatives. En effet, la complexité politique de la région et les sensibilités exacerbées des gouvernements (malgré la volonté toujours plus affirmée de concertation sociale) pouvaient créer de graves difficultés politiques, et en particulier compromettre l'excellent travail réalisé par CADESCA dans tous ses domaines d'intervention.

Leur participation est de plus en plus considérée par les organisations paysannes, comme devant allier les éléments techniques aux critères revendicatifs et idéologiques. Plusieurs facteurs expliquent cette nouvelle attitude, et la volonté des organisations paysannes de se doter de capacités techniques qui leur soient propres :

- la violence des processus d'ajustement structurel et leur impact sur les petits producteurs,
- la volonté affirmée de concertation de la part des gouvernements,
- un plus grand "pragmatisme" des organisations paysannes, dû aux bouleversements politiques de l'Est (qui entraînent nécessairement des remises en questions douloureuses),
- la "compétition" des ONG, qui se font les "portes-paroles" des organisations paysannes et prétendent représenter les petits producteurs tout en établissant avec eux des relations de clientélisme, et le souci de reconnaissance manifesté par les organisations paysannes.

Les ateliers du PFSA, en offrant une formation qui aille en ce sens, et qui permette aux OP de maîtriser les questions plus techniques, était donc également le lieu pour la formalisation d'instances techniques qu'auraient intégrées les organisations participantes. De fait, si les ateliers eux-mêmes n'ont pas donné lieu à la formalisation de ces instances, la dynamique engendrée par le PFSA a renforcé (voir provoqué) les processus en cours dans tous les pays de rapprochement et de coordination des diverses organisations.

Ces efforts de coordination au niveau national et régional se sont concrétisés dans une phase ultérieure du PFSA avec la constitution d'ASOCODE, une sorte d'"ONG" tout à fait particulière **au service et sous contrôle** des organisations paysannes de la région. ASCODE assure à la fois une coordination des actions, sans les inconvénients du centralisme

"fédératif" classique dont on connaît les limites en Amérique Latine et l'animation d'une réflexion collective novatrice réalisée par les producteurs paysans eux-mêmes.

Les ateliers de formation, et c'est sans doute leur principal mérite, ont apporté quelques briques à la construction, politiquement essentielle, de ce **projet propre** au paysannat d'Amérique Centrale, qu'il convient maintenant d'appuyer de la façon la plus directe possible, en lui permettant d'acquérir la plus grande indépendance possible vis à vis des structures d'appui et d'assistance existantes.

**ANNEXE 1  
ELEMENTS STATISTIQUES**

**ISTMO CENTROAMERICANO:  
POBLACION TOTAL, URBANA, RURAL Y EXTENSION TERRITORIAL  
1980 Y 1990**

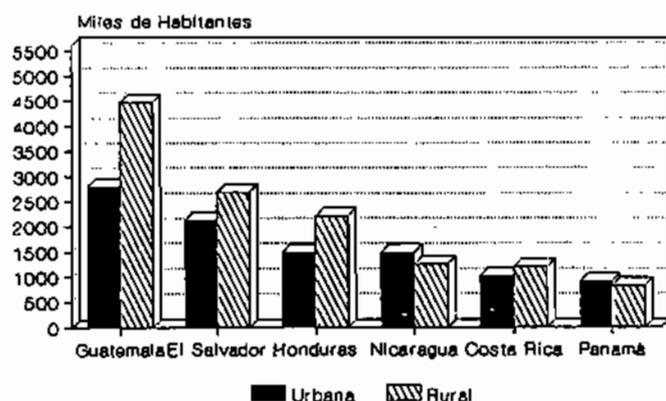
Países		Total		Urbana		Rural		Extensión (Miles de Km <sup>2</sup> )	Densidad de población
		Miles de Habitante	%	Miles de Habitantes	%	Miles de Habitantes	%		
Costa Rica	1980	2,213	100.0	1,015	45.9	1,198	54.1	51	43
	1990 1/	2,937	100.0	1,515	51.6	1,422	48.4		
El Salvador	1980	4,797	100.0	2,130	44.4	2,667	55.6	21	228
	1990 1/	6,484	100.0	3,192	49.2	3,293	50.8		
Guatemala	1980	7,262	100.0	2,791	38.4	4,471	61.6	109	67
	1990 1/	9,297	100.0	3,618	39.3	5,579	60.7		
Honduras	1980	3,691	100.0	1,484	40.2	2,207	59.8	112	33
	1990 1/	5,105	100.0	2,237	43.8	2,869	56.2		
Nicaragua	1980	2,733	100.0	1,485	54.3	1,248	45.7	128	21
	1990 1/	3,871	100.0	2,338	60.4	1,533	39.6		
Panamá	1980 2/	1,956	100.0	907	50.5	827	42.3	77	25
	1990	2,418	100.0	1,233	51.0	1,185	49.0		
Total	1980	22,652	100.0	8,905	43.0	11,791	57.0	498	45
	1990	32,492	100.0	15,365	47.4	17,065	52.3		

Fuente: ATP/PSA con base a CEPAL y CELADE Boletín Demográfico No. 34, para Panamá, Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025.

1/ Proyecciones de población, hipótesis media.

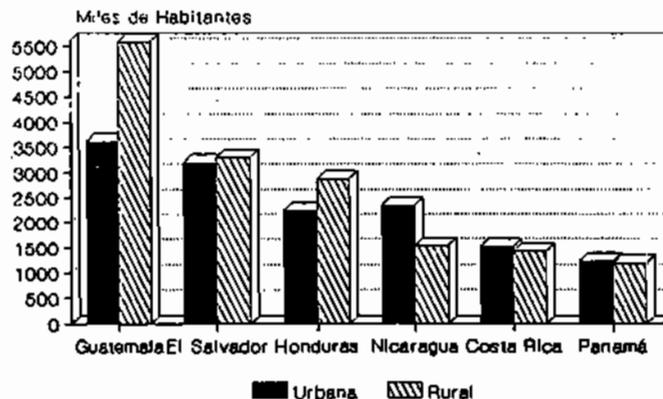
2/ Los totales no coinciden por diferencias menores en las categorías.

**ISTMO CENTROAMERICANO:  
POBLACION URBANA Y RURAL (1980)**



FUENTE: ATP/PSA con base a cuadro 1.2

**ISTMO CENTROAMERICANO:  
POBLACION URBANA Y RURAL (1990)**



FUENTE: ATP/PSA con base a cuadro 1.2

Source : Centroamérica ante el reto de la seguridad alimentaria - anexo estadístico  
Programme de Sécurité Alimentaire,  
CADESCA - CCE - Coopération Française, Panama, 1990

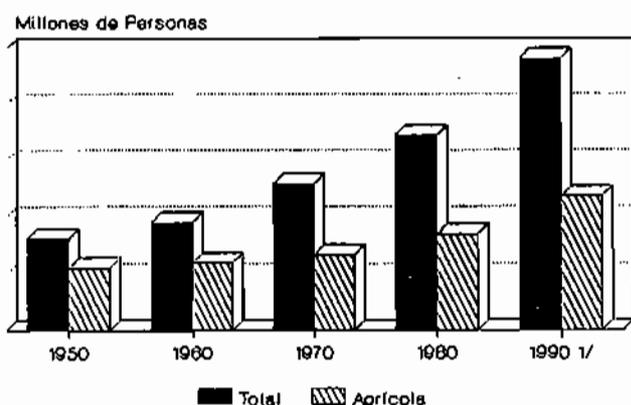
**CENTROAMERICA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA TOTAL Y AGRICOLA**  
(Miles de Personas y Porcentajes)

Países	1950	1960	1970	1980	1990
<b>CENTROAMERICA</b>					
Total	3,246	3,810	5,135	6,889	9,632 1/
Agrícola	2,226	2,388	2,866	3,398	4,708 2/
% Agrícola	68.6	62.7	55.8	49.3	48.9
<b>COSTA RICA</b>					
Total	272	374	532	742	1,061
Agrícola	149	193	224	260	467
% Agrícola	54.8	51.6	42.1	35.0	44.0
<b>EL SALVADOR</b>					
Total	653	815	1,100	1,495	2,254
Agrícola	413	502	617	754	1,042
% Agrícola	63.2	61.6	56.1	50.4	46.2
<b>GUATEMALA</b>					
Total	968	1,199	1,638	2,207	2,749
Agrícola	660	802	999	1,211	1,561
% Agrícola	68.2	66.9	61.0	54.9	56.8
<b>HONDURAS</b>					
Total	758	595	807	1,087	1,561
Agrícola	635	417	536	680	827
% Agrícola	83.8	70.1	66.4	62.6	53.0
<b>NICARAGUA</b>					
Total	330	490	591	811	1,160
Agrícola	223	302	303	347	439
% Agrícola	67.6	61.6	51.3	42.8	37.8
<b>PANAMA</b>					
Total	265	337	467	547 3/	n.d.
Agrícola	146	172	187	146	n.d.
% Agrícola	55.1	51.0	40.0	26.7	--

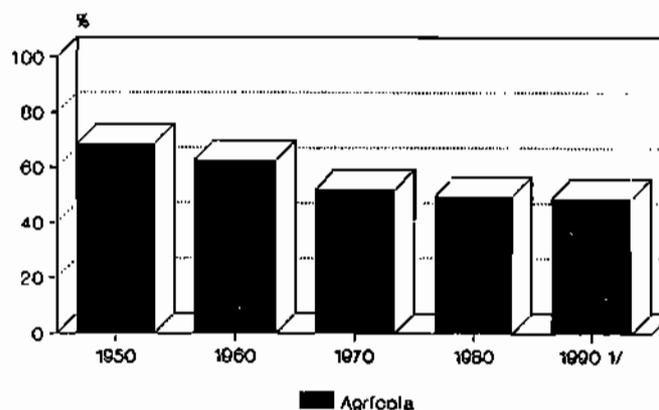
Fuente: ATP/PSA con base a CELADE, Boletín Demográfico No.35 y PREALC  
Panamá: Censos Nacionales de 1960. Vol V.

- 1/ Istmo Centroamericano  
2/ Corresponde a la PEA Rural  
3/ Excluye áreas indígenas

**ISTMO CENTROAMERICANO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA TOTAL Y AGRICOLA**



**ISTMO CENTROAMERICANO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN LA AGRICULTURA**



1/ ATP/PSA con base al cuadro 1.6

1/ No Incluye Panamá

FUENTE: ATP/PSA con base al cuadro 1.6

1/ No Incluye Panamá.

Source :

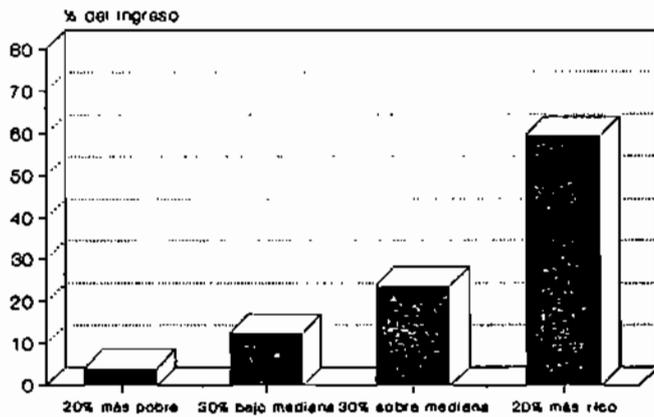
Centroamérica ante el reto de la seguridad alimentaria - anexo estadístico  
Programme de Sécurité Alimentaire.  
CADESCA - CCE - Coopération Française, Panama, 1990

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE HACIA 1980 (Dólares de 1970)

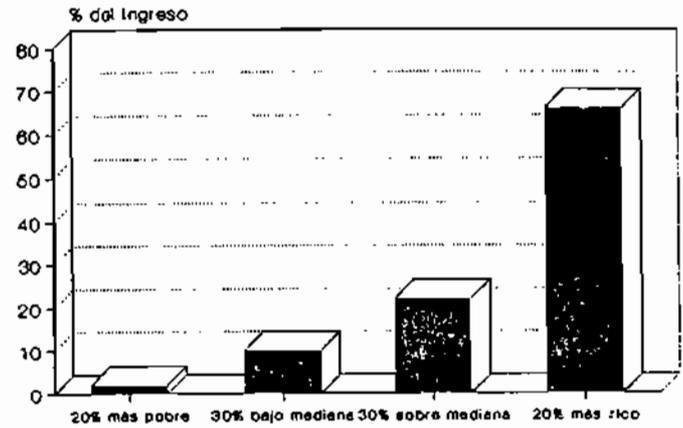
ESTRATOS DE INGRESO	COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		PANAMA	
	%	INGRESO PROMEDIO	%	INGRESO PROMEDIO	%	INGRESO PROMEDIO	%	INGRESO PROMEDIO	%	INGRESO PROMEDIO	%	INGRESO PROMEDIO
20% más pobre	4.0	176.7	2.0	46.5	5.5	111.0	4.3	80.7	3.0	61.9	2.7	120.0
30% bajo mediana	17.0	500.6	10.0	155.1	14.5	202.7	12.7	140.0	13.0	178.2	10.0	304.0
30% sobre mediana	30.0	883.8	22.0	341.2	25.0	364.3	23.7	254.6	26.0	350.2	27.0	822.6
20% más rico	49.0	1,165.2	66.0	1,535.5	55.0	1,133.6	59.3	796.3	58.0	1,199.8	60.3	2,710.1

FUENTE: CEPAL con base a información de los países

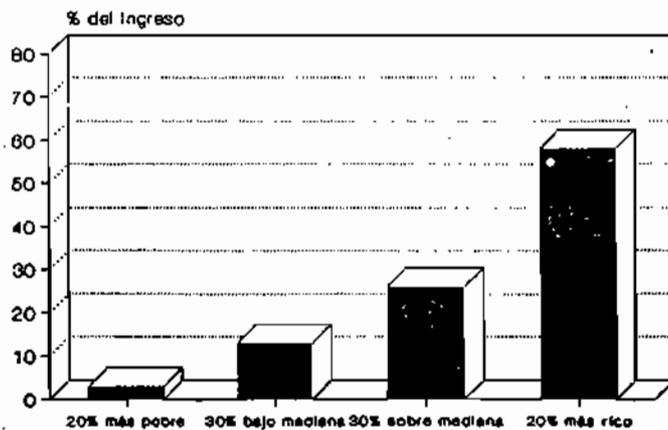
HONDURAS: DISTRIBUCION DEL INGRESO POR HABITANTE (%) (1980)



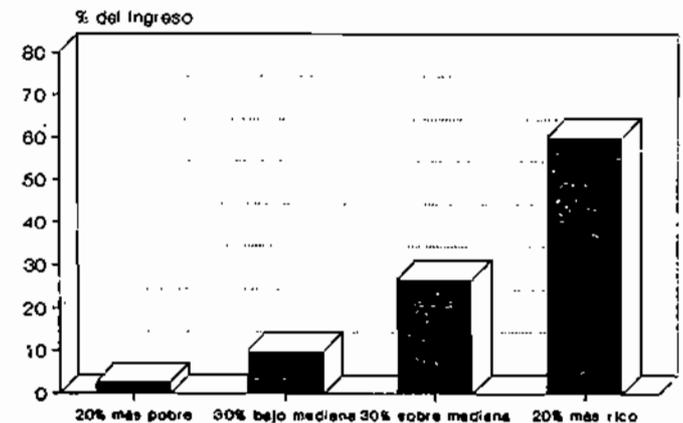
EL SALVADOR: DISTRIBUCION DEL INGRESO POR HABITANTE (%) (1980)



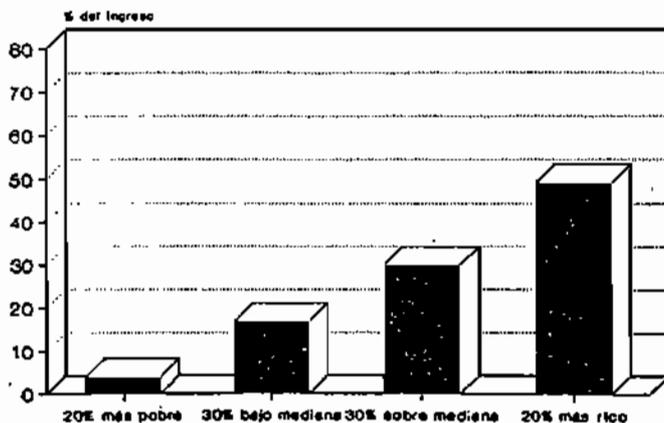
NICARAGUA: DISTRIBUCION DEL INGRESO POR HABITANTE (%) (1980)



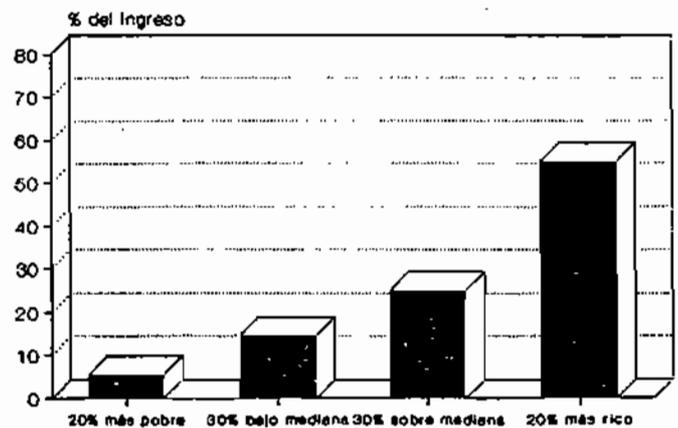
PANAMA: DISTRIBUCION DEL INGRESO POR HABITANTE (%) (1980)



COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL INGRESO POR HABITANTE (%) (1980)

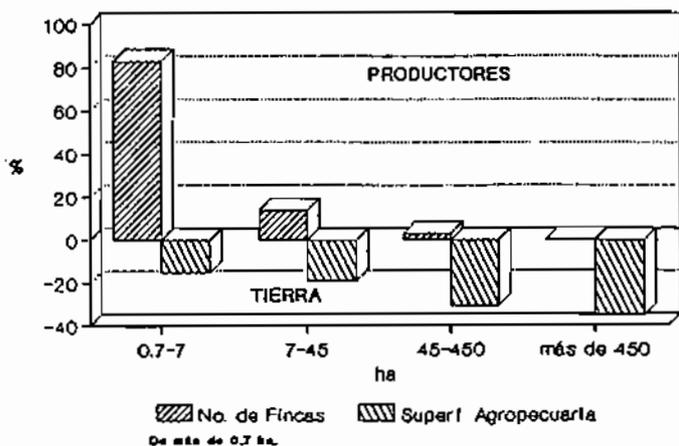


GUATEMALA: DISTRIBUCION DEL INGRESO POR HABITANTE (%) (1980)

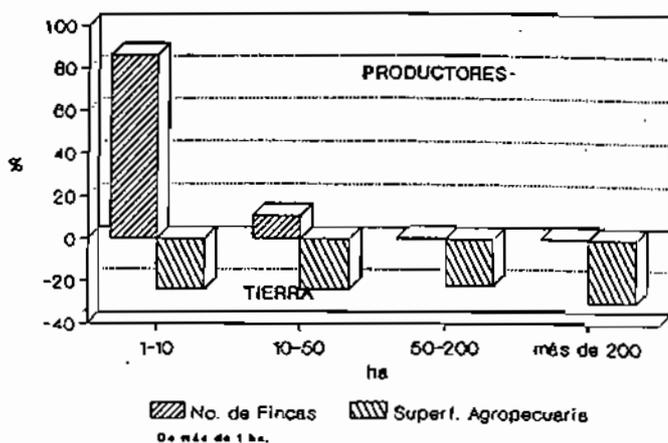


Source : Centroamérica ante el reto de la seguridad alimentaria - anexo estadístico  
Programme de Sécurité Alimentaire,  
CADESCA - CCE - Coopération Française, Panama, 1990

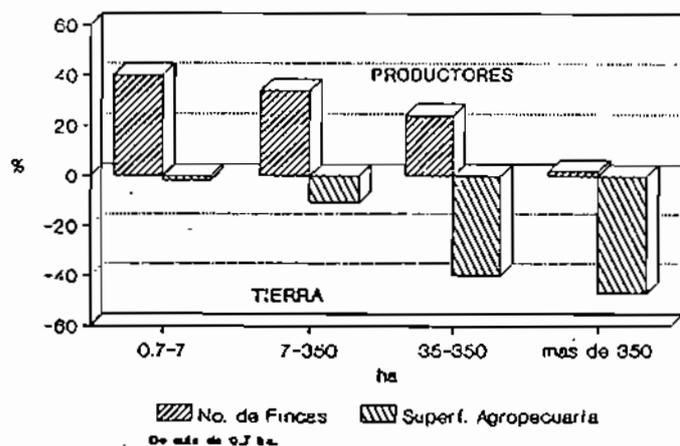
TENENCIA DE LA TIERRA  
GUATEMALA 1979



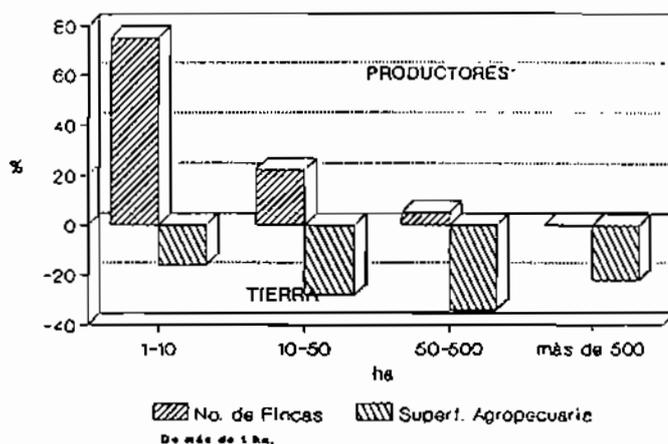
TENENCIA DE LA TIERRA  
EL SALVADOR 1971



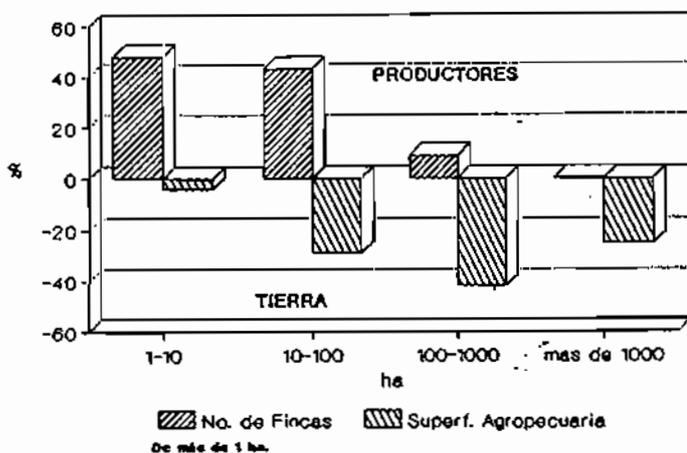
TENENCIA DE LA TIERRA  
NICARAGUA 1971



TENENCIA DE LA TIERRA  
HONDURAS 1974



TENENCIA DE LA TIERRA  
COSTA RICA 1973



### Gráficos II-1

La situación de la tenencia de la tierra  
en América Central en los años 70  
Una herencia estructural  
todavía muy fuerte

Elaboración Michel Merlet en base a  
datos de los censos agropecuarios de  
los distintos países -(in Brockhoff)-

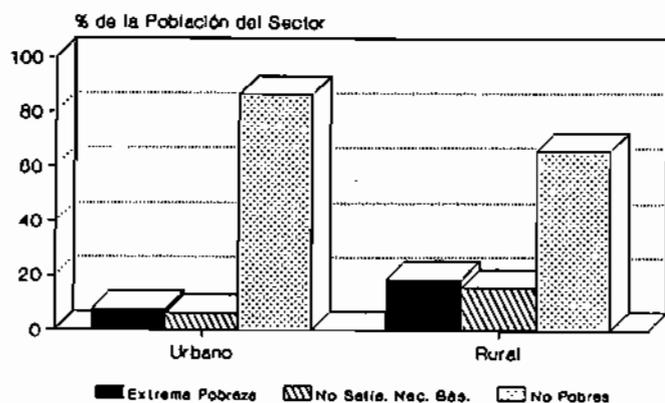
ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA  
HACIA 1980, POR PAISES  
(Estructura Porcentual)

PAISES	ESTADO DE POBREZA			
	TOTAL DE POBRES (A+B)	EXTREMA POBREZA (A)	NO SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS (B)	NO POBRES (C)
TOTAL ISTMO CENTROAMERICANO	60	38	28	40
URBANO	48	26	22	52
RURAL	69	46	23	31
COSTA RICA	25	14	11	75
URBANO	14	7	6	86
RURAL	34	19	15	66
EL SALVADOR	68	51	17	32
URBANO	58	44	13	42
RURAL	76	55	21	24
GUATEMALA	63	32	32	37
URBANO	58	23	35	42
RURAL	66	36	30	34
HONDURAS	68	57	11	32
URBANO	44	31	13	56
RURAL	80	70	10	20
NICARAGUA	61	35	27	38
URBANO	46	22	24	51
RURAL	80	50	30	20
PANAMA	54	24	30	46
URBANO	43	12	31	57
RURAL	67	38	29	33

FUENTE: CEPAL con base a información de los países

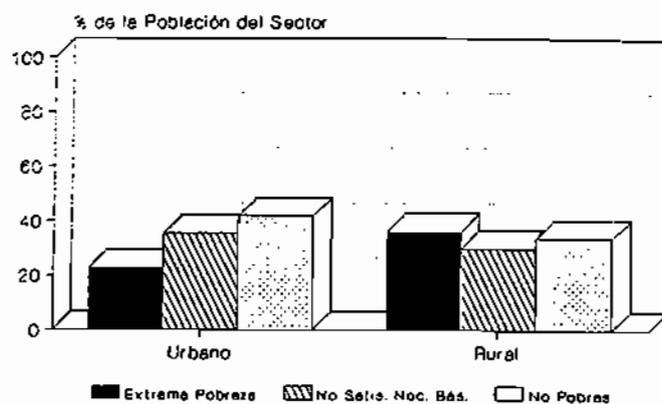
Source : Centroamérica ante el reto de la seguridad alimentaria - anexo estadístico  
Programme de Sécurité Alimentaire,  
CADESCA - CCE - Coopération Française, Panama, 1990

**COSTA RICA: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (1980)**



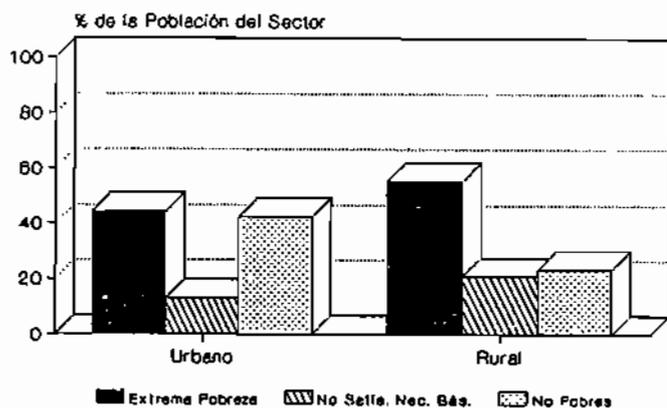
Fuente: ATP/PSA con base al cuadro 11.2

**GUATEMALA: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (1980)**



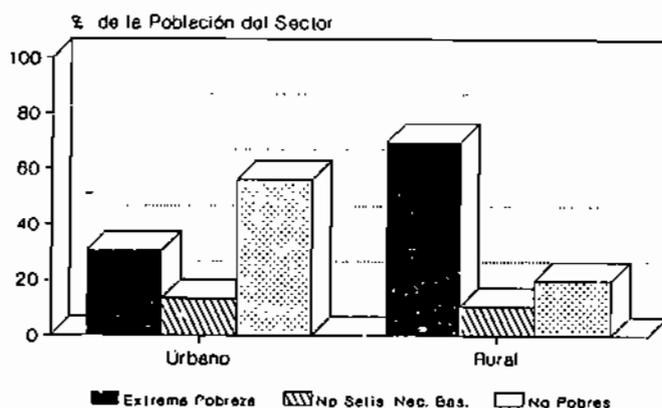
Fuente: ATP/PSA con base al cuadro 11.2

**EL SALVADOR: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (1980)**



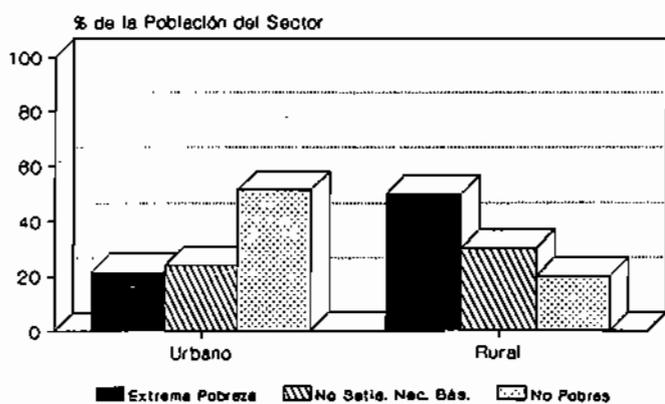
Fuente: ATP/PSA con base al cuadro 11.2

**HONDURAS: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (1980)**



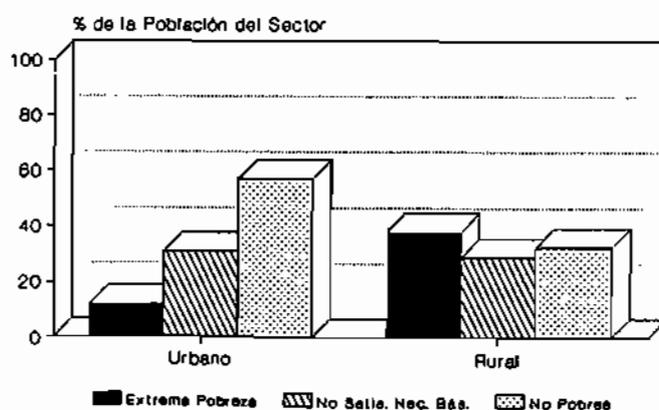
Fuente: ATP/PSA con base al cuadro 11.2

**NICARAGUA: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (1980)**



Fuente: ATP/PSA con base al cuadro 11.2

**PANAMA: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (1980)**



Fuente: ATP/PSA con base al cuadro 11.2

PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS, SEGUN TAMAÑO DE FINCAS  
(Número de fincas, área sembrada o producción en % del  
total de los productores de granos)

	Maiz		Frijol		Arroz		Sorgo	
Hond.- 1974	Nº F	Prod	Nº F	Prod	Nº F	Prod	Nº F	Prod
- 5 ha	64,5	41,0	55,0	42,1	46,5	27,2	66,0	47,3
5-20 ha	24,5	28,0	30,5	30,1	33,7	28,1	26,0	30,1
+ 20 ha	12,0	31,0	14,5	27,8	19,8	44,7	8,0	22,6
Guate.-1979	Nº F	Prod	Nº F	Prod	Nº F	Prod	Nº F	Prod
- 7 ha	78,6	50,0	85,1	57,8	56,3	17,3	87,0	33,6
7- 45 ha	9,8	25,7	11,9	24,3	34,2	27,5	10,8	10,7
+ 45 ha	2,1	24,2	3,0	15,9	6,7	55,2	2,3	62,3
C.Rica-1984	Nº F	Area	Nº F	Area	Nº F	Area	Nº F	Area
- 5 ha	39,2	16,9	35,2	17,2	21,3	3,4	22,3	2,2
5-20 ha	32,4	35,9	29,6	26,2	32,8	9,8	27,8	6,5
+20 ha	28,4	47,2	35,2	56,6	46,0	86,8	50,0	91,3
Panama-83/84	Nº F	Area	Nº F	Area	Nº F	Area	Nº F	Area
- 20 ha		91,8		100		67,2		24
+ 20 ha		8,2		-		32,8		74

Fuente : Apoyo a la caracterización de los productores de granos básicos del Istmo centroamericano, F.Dévé

**ISTMO CENTROAMERICANO**  
**AYUDA ALIMENTARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS**  
(Millones de dólares)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Istmo C.A.
1980	0.3	9.2	3.2	3.4	18.0	34.1
1981	4.9	33.1	7.3	10.4	1.2	56.9
1982	34.4	54.1	4.2	7.4	0.4	100.5
1983	25.4	70.2	37.2	20.1	0.0	152.9
1984	25.8	82.7	63.5	18.8	0.0	190.8
1985	19.8	66.9	36.5	19.5	0.0	142.7
1986	12.2	52.8	37.9	20.0	0.0	122.9
1987	16.1	60.1	50.3	26.8	0.0	153.3
1988	n.d.	n.d.	27.3	29.3	0.0	56.6
1989	n.d.	n.d.	29.7	30.8	0.0	60.5
<b>TOTAL</b>	<b>138.9</b>	<b>429.1</b>	<b>297.1</b>	<b>186.5</b>	<b>19.6</b>	<b>1,071.2</b>

NOTA: Incluye PL 480-Títulos I y II, Sección 416 (compensación cuota azucarera y GSM-102, promoción de las exportaciones; montos desembolsados, excepto 1989.

Fuentes: Informes USAID y Agregado Agrícola de Embajadas de EE.UU. Resource Center, Albuquerque, NM, EE.UU.

**ISTMO CENTROAMERICANO**  
**AYUDA ALIMENTARIA DE LA CEE**  
(Miles de ECUS)

AÑO	CDSTA RICA	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA	PANAMA	TOTAL
1979	0	350	0	3,440	4,060	0	7,850
1980	0	2,290	0	3,510	6,250	0	12,050
1981	0	3,000	0	3,850	9,700	0	16,550
1982	340	5,260	770	8,140	8,310	0	22,820
1983	120	2,420	1,670	5,340	9,810	0	19,360
1984	0	3,460	1,750	3,140	9,110	0	17,460
1985	0	3,647	900	1,333	15,526	0	21,406
1986	290	4,540	3,740	1,020	12,610	0	22,200
1987	0	1,090	1,130	2,180	15,120	0	19,520
1988	0	400	4,500	3,600	16,900	0	25,400
<b>TOTAL</b>	<b>750</b>	<b>26,457</b>	<b>14,460</b>	<b>35,553</b>	<b>107,396</b>	<b>0</b>	<b>184,616</b>

Fuente: ARIAS, Salvador. Seguridad o Inseguridad Alimentaria: Un Reto para la Region Centroamericana. Perspectivas al año 2000. (Informe de Misión) PSA, marzo 1989.

Source : **Centroamérica ante el reto de la seguridad alimentaria - anexo estadístico**  
**Programme de Sécurité Alimentaire,**  
**CADESCA - CCE - Coopération Française, Panama, 1990**

ISTMO CENTROAMERICANO: AYUDA ALIMENTARIA POR MEDIO DEL  
PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, 1975-1986  
(Miles de Toneladas)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>COSTA RICA</b>												
Trigo	0.4	0.7	0.6	1.1	0.1	0.6	0.7	30.5	101.5	0.8	120.2	118.2
Arroz	--	0.1	--	--	--	--	--	--	13.8	12.0	--	0.4
Cereales Secund.	0.8	0.5	0.4	0.3	0.7	0.2	0.2	14.7	79.1	26.2	43.4	--
<b>EL SALVADOR</b>												
Trigo	0.4	0.9	1.5	3.0	1.8	0.4	36.0	112.6	137.2	124.3	119.7	206.7
Arroz	--	--	--	--	1.5	0.9	3.5	2.9	4.8	10.6	15.6	9.6
Cereales Secund.	3.4	3.1	1.2	1.9	6.5	1.9	10.0	13.6	68.6	128.0	58.3	61.8
<b>GUATEMALA</b>												
Trigo	3.3	6.3	6.3	2.7	3.7	2.5	5.3	2.9	7.2	8.0	10.7	28.6
Arroz	--	--	1.0	--	--	3.7	2.7	2.0	--	0.3	0.1	0.5
Cereales Secund.	5.6	10.5	4.8	4.7	4.4	3.5	5.9	5.7	11.9	10.5	12.1	23.4
<b>HONDURAS</b>												
Trigo	12.4	8.5	25.4	2.8	9.2	17.9	26.5	27.4	81.2	87.6	103.0	127.8
Arroz	10.5	--	1.2	2.8	--	3.2	1.2	0.9	1.1	2.7	2.3	1.6
Cereales Secund.	7.9	4.9	3.9	2.9	4.0	5.7	8.1	5.5	12.2	8.5	12.4	5.6
<b>NICARAGUA</b>												
Trigo	0.3	0.9	0.6	1.0	7.6	55.9	47.8	94.5	39.6	52.9	14.6	16.8
Arroz	--	--	--	--	0.5	5.1	1.8	3.6	4.2	2.0	0.9	0.8
Cereales Secund.	2.4	2.2	0.8	0.4	--	8.6	8.7	5.5	12.7	1.4	27.6	23.0
<b>PANAMA</b>												
Trigo	0.1	0.2	--	--	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.2
Arroz	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Cereales Secund.	2.8	1.8	2.7	2.6	1.7	1.9	2.2	3.0	2.7	1.5	0.8	0.2

Fuente: Información proporcionada por Programa Mundial de Alimentos.

Source : Centroamérica ante el reto de la seguridad alimentaria - anexo estadístico  
Programme de Sécurité Alimentaire,  
CADESCA - CCE - Coopération Française, Panama, 1990

**ANNEXE 2**  
**GUIDE DE CALCUL ECONOMIQUE**

Extrait d'un document  
publié par le programme de formation  
à la sécurité en Amérique Centrale

# Guía de cálculo económico

## 1- EL VALOR AGREGADO

- *Que representa ?*
- *Cómo se calcula ?*
- *Porqué nos interesa ?*

## 2- SU DISTRIBUCION

## 3- EL INGRESO DEL PRODUCTOR

PROGRAMA DE FORMACION EN SEGURIDAD ALIMENTARIA  
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

CCE

CADESCA

IRAM

## LA PRODUCCION DE RIQUEZAS en una finca campesina

- Por medio de su trabajo, un productor familiar obtiene anualmente una determinada producción en su finca: por ejemplo, 30 sacos de maíz, otro tanto de frijol, 15 de arroz, la leche diaria, los pollos, los huevos, los cerdos, los terneros, frutas y verduras del solar, etc.
- Toda esta producción tiene un determinado valor que los economistas llaman el **producto bruto** de la finca. Para el país y la sociedad en su conjunto, el valor producido de esta manera es el mismo, que se venda la producción o que se consuma en la casa del campesino.
- Cómo hace el campesino para obtener una producción? En el caso de un cultivo, coge semillas y su machete, luego abono y herbicidas, etc, y gracias a su trabajo, **transforma las semillas, el abono, y los otros insumos en sacos de maíz.**
- Lo interesante para él en esta operación "mágica" es que **lo que se obtiene vale más de lo que se metió**: el maíz contiene el valor de las semillas, abonos y otros insumos que fueron necesarios a su obtención, y además queda un **sobrante que fue AGREGADO** al valor de los insumos **POR EL TRABAJO.**
- Este valor, justamente, se llama el **VALOR AGREGADO** en la finca por el trabajo. Es también la **RIQUEZA PRODUCIDA** en la finca por el productor.

## PARA ENTENDER MEJOR : un ejemplo !

- Supongamos para simplificar que un productor llamado Pedro sólo se dedique al cultivo del maíz.
- Reune los insumos y las herramientas necesarias, y por medio de su trabajo, obtiene una producción de digamos 100 quintales.
- De estos 100 qq, 20 son necesarios para la reposición de los insumos y herramientas utilizados;

**EL VALOR AGREGADO ES ENTONCES DE  $100 - 20 = 80$  quintales de maíz.**

Dicho de otro modo, Pedro partió de insumos que valían 20 qq de maíz, y por su trabajo les agregó un valor de 80 para obtener un producto bruto de 100 quintales de maíz.

- De estos 80 quintales, tiene que ceder unos 30 a Paulo, el dueño del terreno que tuvo que alquilar ; dió también 5 qq a Don Hidalgo que le había prestado plata para comprar el abono y los pesticidas.

Otros 5 quintales son para el Julio el jornalero que ayudó a Pedro con la cosecha.

- De los 80 quintales de valor agregado solo  $80 - 30 - 5 - 5 = 40$  qq retribuyen el trabajo de Pedro: **su ingreso es de 40 quintales.**

## LOS INSUMOS = consumo intermedio

- Pedro gasta 2 sacos de abono y 2 litros de Gramoxone en su parcela de maíz.
- Al regar los insumos al maizal, sus plantas crecerán más grandes, gracias al abono y sin competencia de las malezas que fueron destruidas por el herbicida.
- Estos insumos fueron completamente transformados. No se recuperan en su forma inicial, como abono o pesticida, ... sino que en forma de maíz. Fueron incorporados al maíz producido, o sea consumidos en el proceso de producción.
- Por ello, se dice de los insumos como el abono, el herbicida, el insecticida que constituyen un **consumo intermedio** de la producción.
- Representan un **costo anual** de producción. Hay que reponerlos cada año, para volverlos a usar en la producción.
- Cuando Pedro riega 2 sacos de abono en su parcela, es fácil conocer el costo de tal inversión, porque todo el abono regado sirvió y se tiene que reponer para la próxima cosecha: abonar su maíz le costó dos sacos.

## **EL COSTO DE LAS HERRAMIENTAS : las amortizaciones**



- No es igual con las herramientas, los equipos, la maquinaria, y los edificios: duran por lo general más de un año, **no se gastan todo en la producción anual.**

Sin embargo cada año se va una pequeña parte en la producción.

- Si una bomba de espalda dura por ejemplo 5 años para gastarse totalmente, **cada año se gasta una quinta parte de la bomba.**
- Esta proporción del material que se gasta en la producción agropecuaria anual se llama **SU AMORTIZACION ANUAL.**
- Sólo la **amortización anual de la bomba es un costo de producción, no su valor total** ; ésto aunque el productor haya tenido que comprar una nueva este mismo año (le durará 5 años).

## LA RENTA : el costo de la tierra

- Siempre con el ejemplo de Pedro, veamos que pasa si él es dueño de la tierra (y no necesita alquilarla).
- La producción total queda la misma, 100 quintales; 20 qq son para reponer los insumos, y el valor agregado es de 80 qq.
- En consecuencia, lo que Pedro paga a su vecino por el alquiler de la tierra **ES UN COSTO DE PRODUCCION, PERO ESTE COSTO NO AUMENTA LA RIQUEZA QUE EL PRODUCE** : que se pague o no, se obtiene siempre la misma producción total de 100 qq y la misma producción de riqueza - o valor agregado - de 80 qq.
- Obviamente, no se puede decir lo mismo del abono o del insecticida: si no se hace el gasto (la inversión), la producción no será la misma, y el valor agregado tampoco.
- Ahora, el alquiler sí disminuye el ingreso del productor : **para él es un costo** (obligatorio, de lo contrario no tendría producción).
- Es un dinero que se gana el dueño de la tierra. Por ser dueño, no hace ningún trabajo en la misma. Sólo cobra la "RENTA" de la misma.

## EL COSTO DEL CREDITO

=

los intereses

- Cuando Pedro obtiene dinero prestado se compromete a reembolsar la suma recibida y además debe pagar los intereses que corresponden al tiempo durante el cual usó el crédito.
- Al momento de reembolsar el crédito, pagará entonces, el "capital" prestado, más los intereses.
- Tomando en cuenta que el "capital" fue recibido y luego devuelto, solo los intereses constituyen un costo de producción.
- Ahora bien, el valor de los intereses no incrementó el valor de la producción. En cambio, gracias al "capital" prestado, Pedro pudo comprar los insumos que necesitaba.
- Al igual que en el caso del alquiler de la tierra, los intereses son una renta que Pedro paga al dueño del "capital".

## **PRODUCCION Y AUTOCONSUMO**

### **cuanto vale lo que se consume en la finca ?**

- Es fácil tener una idea del valor de un producto que se vende, considerando que el precio pagado es justo y refleja realmente lo que vale el producto.
- Pero en el caso de granos que se destinan a ser consumidos en la casa, es más difícil:

**Valen el precio que el productor hubiera conseguido si hubiera vendido toda la producción?**

**O valen lo que el productor hubiera tenido que pagar para conseguirlos en el caso de no haberlos producido ?**

- A veces, la diferencia puede ser grande, cuando hay especulación por ejemplo, de parte de los comerciantes y el precio de venta del grano al comerciante puede ser muy inferior a lo que vale en la pulpería.
- En todo caso, parece siempre más lógico tomar en cuenta la perspectiva del productor, su lógica y su monedero.
- El criterio más adecuado es el precio que tuviera que pagar por el producto si no lo produjera, porque se supone que cuando gran parte de los granos producidos se consumen en la casa, es justamente para evitar de comprarlos !

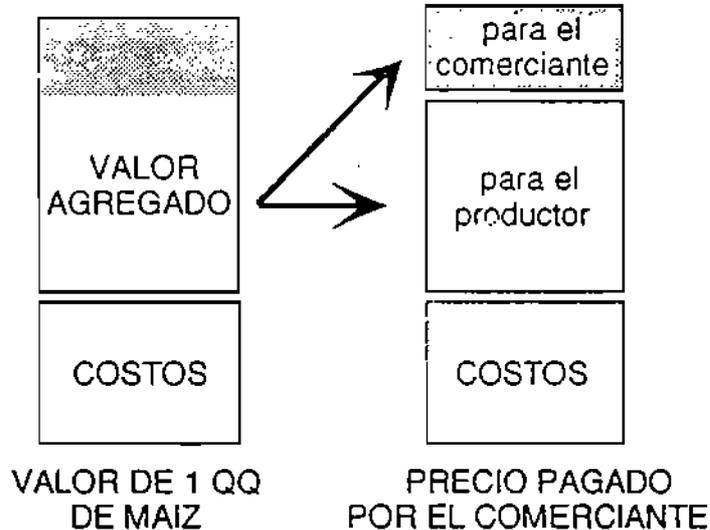
## QUIENES SE BENEFICIAN

### de la riqueza producida ?

- El valor agregado producido por el trabajo del campesino en la finca no le pertenece siempre en su totalidad.
- En primer lugar, el campesino ha podido usar jornaleros para ayudarlo en la producción: los salarios que paga el productor DISMINUYEN la parte del VALOR AGREGADO que finalmente recibe. Por lo tanto los salarios son un costo para él.
- Sin embargo, parte del valor agregado ha sido producido por los peones y el salario que reciben no corresponde totalmente al Valor Agregado que produjeron. Si no fuera así, todos preferirían emplearse en vez de cuidar su propia milpa.
- Si el campesino no es dueño de la tierra que cultiva, va a tener que pagar un alquiler; otra parte del valor agregado sale de sus manos para ir en el bolsillo del dueño de la tierra.
- Si además el campesino no tenía los recursos suficientes para producir, tuvo que pedirlos prestados; este préstamo nunca es gratis: se pagan intereses al dueño del capital, y otra porción del valor agregado sirve para enriquecer el dueño del capital.
- Finalmente, el Estado también puede captar parte de la riqueza producida, por medio de los impuestos por ejemplo.

## LOS COMERCIANTES también captan parte de esta riqueza

- Cuando un productor vende su cosecha a un comerciante, obtiene por lo general un precio inferior a lo debido ; pero como no tiene otra alternativa (sino la de perder toda la cosecha), se la tiene que ceder.
- El comerciante paga el grano por debajo de su valor real ; una parte del valor agregado por el trabajo del campesino se va en el bolsillo del comerciante !
- Sin embargo, en los cálculos que siguen, no hemos tomado en cuenta esta "captación" por los comerciantes.



## **EL INGRESO DEL PRODUCTOR es la parte que recibe del Valor Agregado**

- **RESUMIENDO**, el valor agregado en la finca no es solo para el productor; hay que pagar salarios, alquileres, intereses, e impuestos.
- Una vez deducidos todos estos elementos, lo que **sobra del valor agregado** es el **INGRESO AGROPECUARIO** del productor. es la riqueza con que puede contar para vivir él y su familia durante el año y para invertir, mejorar su tecnología, aumentar el hato, ...
- Muchas veces, en el caso de los pequeños productores sobre todo, este ingreso no le alcanza para vivir: tiene que jornalear afuera para complementarlo.

## PORQUE NOS INTERESA

### el valor agregado ?

---

- ***El VALOR AGREGADO*** indica la ***riqueza producida por el campesino*** en su finca, los frutos de su trabajo.

- ***El VALOR AGREGADO por trabajador***

presente en la finca nos indica la capacidad de la explotación en producir riquezas : entre más alto es, mayor es la productividad del trabajo en la finca.

- ***El VALOR AGREGADO por hectárea***

nos indica la intensidad con la que se maneja la finca : entre más riqueza se produce en cada hectárea disponible, más intensivo es el manejo de la finca.

- ***El VALOR AGREGADO***

es por lo tanto un

***buen criterio para evaluar***

***la eficiencia económica del productor.***

PRODUCTO  BRUTO	VALOR  AGREGADO	INGRESO AGROPECUARIO
		IMPUESTOS
		JORNALEROS
		INTERES DEL CREDITO
	ALQUILER DE LA TIERRA	
	BIENES DE PRODUCCION	INSUMOS HERRAMIENTAS

**ANNEXE 3**  
**"L'URGENCE DU DEVELOPPEMENT"**  
**exige la concertation**

Document publié par la commission  
centraméricaine des petits producteurs  
( Panama, mars 1991)

## LA URGENCIA DEL DESARROLLO EXIGE CONCERTAR

### Posición de las Organizaciones de los Pequeños y Medianos Productores del Istmo Centroamericano ante la Cumbre Presidencial Agropecuaria de Centroamérica y Panamá

Conscientes de la urgencia de responder desde nuestros intereses y como región, a la dinámica de transformaciones que se dan en la economía mundial, nos dirigimos a esta Cumbre con el siguiente planteamiento:

Estando claros que nos enfrentamos a un proceso en el cual se consolidan grandes bloques económicos (Estados Unidos-Canadá-México; Comunidad Económica Europea-Países Nórdicos-Europa del Este; Japón-Sudeste Asiático), y que los países del tercer mundo, entre ellos el Istmo Centroamericano, no juegan ningún papel protagónico, ni en las dinámicas de propuesta, ni en iniciativas para resolver los problemas de desarrollo, ni en ninguno de los niveles de decisión; consideramos impostergable que la región, como un bloque, enfrente este reto. Esto para definir desde nuestros intereses, las formas de resolver nuestros problemas económicos, sociales y políticos.

El Istmo Centroamericano se encuentra envuelto en un esquema de política económica de ajuste estructural que, como ha sido reconocido por los mismos organismos financieros internacionales, agrede directamente los intereses de la mayoría de los pueblos. Los sectores campesinos que históricamente y en el presente han sido el origen de la riqueza de la región en su relación con la tierra, se encuentran en este contexto amenazados, ya no sólo de vivir situaciones de mayor injusticia y de problemas de acceso a los medios de producción, sino que son amenazados de extinción.

La existencia de procesos abiertos y masivos de migración campesina e indígena del campo a la ciudad, desplazados internos y hacia otros países (fenómenos agudizados por las guerras), son la expresión dramática del origen fundamentalmente agrario de la crisis y del costo social de un modelo económico concentrador orientado al mercado externo y basado en procesos de sobre-explotación del trabajo y no de la valorización de las fuerzas productivas campesinas mayoritarias.

.../...

Es imprescindible, por lo tanto, que de manera conjunta y concertada, nos comprometamos con responsabilidad histórica a definir el modelo de desarrollo económico que la región urge, a partir de buscar como objetivo central, el desarrollo de una sociedad que deje atrás las injusticias, los derramamientos de sangre, y, que logre insertarse en el nuevo reordenamiento de la economía mundial, a partir de los intereses de las mayorías del pueblo del istmo centroamericano y no de los intereses de instituciones o países ajenos a la región. Estas injerencias externas, políticas, militares y económicas, que han marcado la historia del istmo centroamericano, no pueden seguir determinando las relaciones entre nuestra región y el mundo desarrollado.

Hoy vemos con suma claridad cómo la enorme riqueza que representan la fuerza productiva de los pueblos centroamericanos y sus recursos naturales, han servido de sustento durante mucho tiempo para el impulso de estrategias económicas, que lejos de permitir el desarrollo de manera integral, nos han heredado situaciones de injusticia, atraso, guerras civiles y una economía estancada y maltrecha, proceso histórico que con la política de ajuste estructural se profundiza.

En este injusto proceso, los productores pequeños y medianos hemos llevado en nuestras espaldas la carga más pesada, negándonosnos prácticamente todo derecho. Pese a todo, aún existimos, y aún producimos para garantizar la seguridad alimentaria de nuestros pueblos y las exportaciones agrícolas de nuestros países, fuente importante de divisas para nuestra región. Es más, podemos ser, por nuestro peso económico, político y social, y por nuestra vocación de agricultores, siempre y cuando tengamos real acceso a los medios de producción (tierra y capital), el pilar estratégico para el desarrollo de la región.

En el tiempo en que hemos estado haciendo producir la tierra, muchos de nuestros hermanos han sido arrancados violentamente de ella por gobiernos amparados en una dudosa legalidad. La mayoría no volvieron a labrarla pues tuvieron que emigrar a otros países o fueron víctimas de una cruel represión o una bárbara guerra fratricida. Este lastimosamente ha sido, y es todavía, el destino de grandes sectores campesinos e indígenas de la región.

La anterior situación no nos ha desalentado; al contrario, nos ha mantenido unidos en la búsqueda de la paz y la justicia social. Esto ha sido un elemento importante que posibilitó el proceso de paz que han iniciado nuestros Presidentes. En este proceso con la consolidación y desarrollo de las organizaciones campesinas estamos conscientes que somos capaces de transformar la situación que históricamente nos ha marginado.

.../...

Pensamos que aunque el proceso de paz está avanzando poco a poco, éste se quebrará inevitablemente si no se propicia de parte de nuestros gobernantes, la efectiva voluntad política para reorientar los marcos del desarrollo económico que se vienen imponiendo. A nuestro entender este criterio debe partir de la real participación de los diferentes sectores sociales en la toma y ejecución de las decisiones pertinentes. Si no es así, los conflictos sociales estallarán más temprano que tarde, porque el problema de fondo tiene que ver con el hambre que padecen y podrían padecer los sectores más vulnerables.

Esta situación trasciende lo estrictamente ideológico, y se convierte en un problema fundamental que obstaculiza el objetivo de conseguir un desarrollo económico y social dentro de un esquema de democracia y paz, que permita una vida digna y humana para las mayorías del istmo centroamericano.

Concedores del impacto social y económico negativo producido por los Planes de Estabilización Económica y Ajuste Estructural, en las mayorías de los pueblos donde este ha sido aplicado, como es el caso de sociedades con economías más fuertes, nuestra preocupación fundamental radica en, además del costo que esto significa para nuestros pueblos, en la escasa injerencia de nuestros países en la decisión del modelo de desarrollo económico posible, así como en la subvaloración o desestimación del potencial productivo y la riqueza que aún quedan en nuestros hombres y nuestras tierras.

Los desesperados esfuerzos que realizamos cotidianamente para mantenernos en la producción y asegurar así nuestra propia supervivencia y el alimento diario para la población de nuestros países, muestran clara y dolorosamente el impacto negativo que los programas de estabilización económica y ajuste estructural están generando.

Estos, al reorientar el sector agropecuario hacia un afán de exportaciones, que busca en lo fundamental, el pago de una deuda externa dolorosa para los pueblos, profundiza la incapacidad histórica de los productores campesinos, para acceder a los medios de producción necesarios para nuestro desarrollo. Así también, desarticulan nuestras capacidades de producción de alimentos profundizando la dependencia y la inseguridad alimentaria que vivimos.

.../...

El nuevo modelo de desarrollo que profundiza las formas históricas de explotación del trabajador centroamericano y de sobre-explotación y destrucción de los recursos naturales de la región, tiene entre sus principales características las siguientes:

- a. La destrucción de nuestra capacidad productiva autónoma de alimentos que significa: el desarrollo de grandes empresas privadas regionales y extrarregionales productoras de alimentos y/o la creciente importación de éstos.
- b. La inserción de nuestra agricultura en las nuevas tendencias de la economía mundial se estructura en torno a una producción orientada al desarrollo de los países del primer mundo.
- c. La desaparición violenta del pequeño y mediano productor, que significa el engrosamiento de las grandes masas desempleadas y subempleadas de la economía.
- ch. La creación artificial de una sobre-oferta de mano de obra que anula la posibilidad de un salario justo y de las garantías sociales básicas.
- d. La apropiación transnacional de nuestras riquezas agropecuarias, bajo el amparo de los gobiernos de la región.
- e. La explotación irracional de nuestros recursos naturales, en especial los renovables, que compromete desde ya la viabilidad futura de cualquier proyecto de desarrollo sostenible.
- f. El debilitamiento del aparato estatal tendiente a posibilitar la privatización global de la economía, así como su control por empresas transnacionales y sus respectivas contrapartes regionales.
- g. El establecimiento de condiciones altamente favorables a la inversión extranjera en detrimento de la inversión nacional.

.../...

- h. El deterioro acelerado de los servicios básicos para los sectores sociales más marginados, en especial los relativos a salud, nutrición, educación, entre otros igualmente importantes. Términos comerciales internacionales ascendentemente desfavorables.
- i. La acumulación creciente de una deuda externa y de una deuda agraria interna, que imposibilita cualquier esfuerzo de desarrollo, que tenga como base los intereses de nuestros pueblos.

Las consecuencias que ya son palpables, demuestran que el espíritu que ha movido el proceso de pacificación en la región no establece todavía condiciones suficientes para un desarrollo integral coherente, y generador real de prosperidad y dignificación para los pueblos del área.

Las tendencias del nuevo modelo de ajuste estructural de la economía plantean, por el contrario, que se están creando las condiciones necesarias para consolidar el poder económico de las élites históricas en alianza con capital transnacional, acentuar la dependencia externa y en consecuencia profundizar aún más la miseria de nuestros pueblos.

Por todas estas razones, llamamos la atención de ustedes, Señores Presidentes, sobre la necesidad de introducir los intereses de los campesinos de la región en la agenda agraria aquí considerada, de otra forma, las decisiones que en esta Cumbre se tomen, profundizarán las acciones que nos están llevando a la desaparición como sector productivo, lo que contradice y niega cualquier esfuerzo de paz y desarrollo.

Conscientes los productores de los conflictos sociales y políticos de la crisis económica que caracterizó la pasada década, hemos iniciado un proceso de concertación campesina a nivel nacional y regional, para consolidar nuestro rol protagónico en la definición del futuro de nuestros pueblos. En este camino exigimos tener presencia en las discusiones para la toma de decisiones en materia agropecuaria, ya que nos afectan directamente.

Si la presente Cumbre culmina hipotecando aún más los pocos recursos que quedan bajo nuestro control, queremos dejar testimonio de que lucharemos con todas nuestras fuerzas para defender este patrimonio, que pertenece a nosotros y a los centroamericanos que aún no han nacido.

.../...

Por tal razón, reunidos en Nicaragua, los días 11 y 12 de abril de 1991, acordamos demandar a nuestros Presidentes: que es urgente avanzar en la consolidación de la paz y en la efectiva democratización de nuestras sociedades y que para ese fin planteamos los siguientes puntos:

1. Alimentar y no obstaculizar los procesos de concertación política y económica en curso, favoreciendo la expresión real de las instancias organizativas representativas de nuestros pueblos. Esto para la inmediata definición de políticas económicas y de desarrollo que garanticen los intereses de los productores de la región y del pueblo en general. Proponemos, a partir de las aspiraciones históricas de nuestros pueblos, un modelo de desarrollo cuyo centro sea la persona humana, el uso racional de nuestros recursos naturales y el compromiso de heredar a nuestros hijos una región libre del flagelo de la miseria y la guerra.
2. En este modelo alternativo debe impulsarse un verdadero proceso de transformación agraria que dé acceso, además de la tierra, al capital necesario para su desarrollo, así como a los servicios indispensables para viabilizar nuestras propuestas productivas.
3. Garantizar el respeto de nuestras raíces culturales - totalmente amenazadas en el nuevo modelo de desarrollo -, de manera que podamos rescatar y preservar nuestra idiosincrasia, haciendo que los nuevos marcos de desarrollo que debemos impulsar conjuntamente en nuestra región sean compatibles con ella.
4. Desarrollar las bases necesarias para una participación activa de los campesinos en los esquemas de desarrollo vertical y horizontal de la producción. Esto permitirá romper un esquema histórico que nos ha situado, únicamente en la producción primaria, lo que nos ha sumido en la imposibilidad de acceder a los beneficios de la transformación de la producción y en la incapacidad de dinamizar nuestra capacidad generadora de riqueza.

De no respetarse nuestros derechos, el proceso de paz precariamente alcanzado se nos escapará de las manos y, entonces, al profundizarse nuestra miseria y marginalidad, la confrontación social y la guerra continuarán frustrando los anhelos de nuestros pueblos de vivir en armonía, en un clima social estable y pacífico, con justicia social y una democracia efectiva.

.../...

Así, Señores Presidentes, respetuosamente los instamos a crear este espacio para lograr este sueño común, garantizándoles que estamos dispuestos a contribuir en el desarrollo de procesos nacionales de concertación política y económica y de desmilitarización, para una paz justa y duradera.

Una vez más la historia deja en sus manos una decisión que definirá el tipo de sociedad del Istmo Centroamericano que tendremos.