

POURSUIVRE LA CROISSANCE, OUBLIANT LES PAUVRES ? UNE ANALYSE CRITIQUE DES POLITIQUES RURALES DU RWANDA

par An Ansoms

Cet article est une traduction de : ANSOMS, A., "Striving for growth, bypassing the poor? A critical review of Rwanda's rural sector policies", 2008, *Journal of Modern African Studies*, Vol. 46, No. 1, pp. 1-32. Nous tenons à remercier Cambridge University Press de nous avoir permis de publier une traduction de cet article. Nous remercions Guy Steimes pour sa traduction. Nous remercions finalement les deux personnes anonymes assignées par *Journal of Modern African Studies* et Luc Christiaensen (Banque mondiale), Stefaan Marysse et Filip Reyntjens (Institute of Development Policy and Management, Université d'Anvers) pour leurs commentaires et leurs recommandations.

Abstract

This paper studies the case of Rwanda in order to address some of the challenges and pitfalls in defining pro-poor strategies. The paper first looks at the danger of a purely growth-led development focus (as in Rwanda's first PRSP), and evaluates the extent to which the agricultural sector has been a pro-poor growth engine. It then studies Rwanda's current rural policies, which aim to modernise and 'professionalise' the rural sector. There is a high risk that these rural policy measures will be at the expense of the large mass of small-scale peasants. This paper stresses that the real challenge to transform the rural sector into a true pro-poor growth engine will be to value and incorporate the capacity and potential of small-scale 'non-professional' peasants into the core strategies for rural development. The lessons drawn from the Rwandan case should inspire policy makers and international donors worldwide to shift their focus away from a purely output-led logic towards distribution-oriented rural development policies. In other words, the challenge is to reconcile efficiency in creating economic growth with equity, and perhaps, to put equity first.

1. INTRODUCTION

À l'aube du nouveau millénaire, l'engagement de la communauté internationale vis-à-vis les objectifs du millénaire pour le développement a placé la lutte contre la pauvreté en tête des priorités sur l'agenda des bailleurs de fonds internationaux et des pays bénéficiaires.

Simultanément, les Institutions financières internationales (IFIs) ont lancé le Programme stratégique de réduction de la pauvreté (PRSP). Ce nouveau cadre d'allègement de la pauvreté, géré par le pays bénéficiaire, remplace le système précédent des Programmes d'ajustements structurels (PAS). Avec plus de soixante pays ayant atteint le stade de la mise en œuvre du PRSP, cette stratégie est devenue le cadre de référence pour les stratégies de développement. Il fonctionne également en tant que porte d'accès à l'aide financière internationale (par ex. les Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance – PRGF ; et l'allègement de la dette – PPTE¹).

Le Rwanda est entré dans le processus PRSP en 2000. Le gouvernement a d'abord conçu un PRSP intérimaire qui fut ultérieurement

¹ PPTE : pays pauvres très endettés.

transformé en document final PRSP-1. Cette stratégie fut acceptée par les IFIs en 2002, et mise en œuvre de 2002 à 2005. Dans ses évaluations, le FMI approuva largement le PRSP-1 rwandais aussi bien que les rapports d'avancement décrivant le processus de mise en œuvre du programme². Début 2006, le gouvernement du Rwanda s'attela à l'élaboration d'un second document PRSP-2. Ce document, la *Stratégie du développement économique et de la réduction de la pauvreté* (EDPRS ou PRSP-2), a été finalisé en 2007. Il sera mis en œuvre durant les cinq prochaines années, et dans une large mesure, sera financé par les donateurs bilatéraux et internationaux.

Le secteur agricole est considéré comme crucial dans tous les documents stratégiques rwandais de réduction de la pauvreté. Un des 'six piliers' dans le document *Vision 2020* était défini en tant que « transformation de l'agriculture en un secteur productif, à haute valeur, orienté vers le marché avec des liens vers d'autres secteurs »³. Le PRSP-1 a également identifié le développement rural et la transformation agricole comme l'un des six piliers de la réduction de la pauvreté, c'est-à-dire « des actions qui influencent le plus directement la capacité des pauvres à augmenter leurs revenus »⁴. De plus, chaque rapport d'avancement du PRSP a consacré une section spéciale à l'avancement dans ce secteur. Aussi bien, le nouveau document PRSP-2 accentue-t-il largement l'importance du développement rural.

Ceci est à peine surprenant, étant donné que l'agriculture emploie presque 90 % de la population active du Rwanda et représente 45 % de son PIB. De plus, c'est dans l'environnement rural plutôt que dans les zones urbaines que la pauvreté est la plus évidente et la plus criante. En se basant sur une ligne de pauvreté de 250 francs rwandais (0,44 \$EU en prix nominaux de 2006) par adulte par jour, 61,7 % de la population rurale est considérée comme pauvre (chiffres de 2006). L'incidence de la pauvreté urbaine est bien inférieure avec 10,4 % à Kigali-ville et 17,8 % dans les autres villes⁵. En chiffres absolus, à peu près 4,93 millions des 5,38 millions de pauvres vivent en zones rurales⁶.

Avec la fin de la période de la mise en œuvre du premier PRSP rwandais, l'expérience du pays nous permet de tirer des conclusions préliminaires quant aux résultats et à l'utilité de la stratégie PRSP. Les points

² FMI, "Rwanda: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report", *FMI Country Report No. 04/274*, Washington DC, FMI. FMI, "Rwanda: Joint Staff Advisory Note of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report", *FMI Country Report No. 05/174*, Washington DC, FMI. FMI, "Rwanda: Joint Staff Advisory Note of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report", *FMI Country Report No. 06/246*, Washington DC, FMI.

³ Gouvernement du Rwanda [GdR], *Vision 2020*, Kigali, Ministère des finances et de la planification économique, 2000.

⁴ GdR, *Poverty Reduction Strategy Paper*, Kigali, National Poverty Reduction Programme, Ministère de Finances et de Planification Économique, 2002, p. 35.

⁵ UNDP, *Turning Vision 2020 into Reality: from recovery to sustainable human development*, *National Human Development Report Rwanda 2007*, Kigali, UNDP.

⁶ GdR, *Economic Development and Poverty Reduction Strategy 2008-2012*, Kigali, Ministère des finances et de la planification économique, Version préliminaire, juin 2007.

forts et faibles identifiés peuvent aider à mettre en valeur l'efficacité de la nouvelle politique EDPRS. Mais les leçons tirées du cas rwandais sont également pertinentes dans d'autres contextes. Beaucoup de pays se trouvent confrontés à un défi semblable consistant à stimuler la participation des pauvres dans la croissance économique. Le rapport de 2006 de la Banque mondiale⁷ sur le développement mondial, entièrement consacré au rapport entre équité et développement, tente de répondre à la question majeure de savoir comment augmenter la participation des pauvres au développement global. L'analyse du cas rwandais dans cet article s'attache à certains des défis inhérents à la définition de politiques pro-pauvres.

En outre, beaucoup de pays africains sont de plus en plus confrontés aux contraintes de ressources naturelles. Tous font face au dilemme de savoir quel rôle attribuer au secteur agricole dans un environnement sous pression et quel choix stratégique réaliser dans ce secteur. En vue de cet objectif, le Rwanda est un cas d'étude assez extrême, étant donné le niveau problématique de rareté des terres associé à une croissance soutenue de la population. Les leçons tirées de ce cas peuvent certainement inspirer les décideurs politiques dans d'autres contextes à élaborer des solutions inventives et inclusives.

Dans la première partie de cet article, nous mettons l'accent sur les dangers d'une stratégie largement basée sur la création de la croissance pour atteindre la réduction de la pauvreté ; ensuite nous analyserons le rôle du développement rural en tant que moteur d'une politique⁸ du PRSP. Dans la seconde partie nous analysons les politiques agricoles et foncières actuelles qui supportent le développement rural. Ces politiques devraient servir de modèles pour le programme EDPRS dans lequel le secteur rural sera central. Une troisième partie s'attache à la façon dont les politiques rurales vont influencer le bien-être et le pouvoir de négociation des différents types de paysans. Dans la conclusion de l'article, nous posons la question de savoir s'il y a vraiment une incompatibilité inévitable entre croissance et équité.

2. LA CROISSANCE PRO PAUVRE : UTOPIE OU RÉALITÉ ?

Notre article dans l'*Annuaire* de l'année 2007 avait formulé une réponse (partielle) à trois questions cruciales : « La croissance économique a-t-elle été durable et autonome ? La croissance a-t-elle amené une réduction substantielle et durable de la pauvreté ? Et le pays a-t-il pu échapper au cercle vicieux de l'inégalité croissante ? »

En ce qui concerne de la première question, on a pu observer que durant les années récentes (c.-à-d. 2003-06) le taux de croissance annuel n'a

⁷ BANQUE MONDIALE, *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington DC, Banque mondiale.

⁸ Pour une évaluation plus élaborée du PRSP rwandais, voir EVANS, A., PIRON, L. H., CURRAN, Z., DRISCOLL, R., *Independent evaluation of Rwanda's Poverty Reduction Strategy 2002-2005 (PRSP1), Final Report*, Brighton & London, IDS & ODI, 2006.

pas atteint le niveau prévu de plus ou moins 6 %⁹. Cette tendance récente illustre la vulnérabilité de l'économie rwandaise confrontée aux limitations structurelles, y compris la surpopulation, la rareté des ressources et une capacité limitée à diversifier son économie en dehors de l'agriculture de subsistance. De plus, les objectifs globaux de croissance pour les années à venir ont été revus à la baisse jusqu'à 4 ou 4,5 %. Ceci devrait ramener le taux de croissance annuel moyen à un modeste 2,1-2,6 %, bien en dessous de l'objectif des 4 à 5 % prévus dans le PRSP1. On reste donc dans l'incertitude quant à savoir si la croissance sera substantielle et suffisamment durable dans un futur proche, ou si les courants économiques actuels seront le signal d'un scénario plus modéré.

Le second objectif principal est le degré 'pro pauvre' de la croissance économique. On a pu constater dans notre article de *l'Annuaire* précédent que le caractère pro pauvre de la croissance économique rwandaise est resté extrêmement faible, et ceci en dépit de la mise en œuvre de la politique du PRSP. En outre, l'inégalité s'est accentuée durant la période de mise en œuvre, avec un Gini atteignant 0,51 en 2006.

Cette inégalité croissante combinée à un effet déprimant de la croissance sur l'incidence de la pauvreté (également si celle-ci est créée dans le secteur agricole), tempère la potentialité d'une stratégie efficace s'appuyant purement et simplement sur la croissance pour atteindre une réduction substantielle de la pauvreté au Rwanda.

Il semble y avoir dans la seconde stratégie rwandaise de réduction de la pauvreté (EDPRS) une plus grande prise en compte de l'importance de l'aspect pro pauvre de la croissance économique. On espère atteindre cet objectif en transformant le secteur rural en moteur de croissance et en « pilier du développement rural »¹⁰. Le but est alors d'atteindre l'ambition du premier PRSP : « parce que la stratégie de croissance du Rwanda est basée sur l'agriculture, elle est essentiellement conçue pour être pro pauvre »¹¹. Mais n'est-il pas naïf de postuler que la croissance, même si elle est dégagée à partir de l'économie rurale, serait à tout prix pro pauvre ? En effet, dans le secteur agricole, la croissance a un plus grand impact sur la réduction de la pauvreté que la croissance dans d'autres secteurs¹². De plus, la croissance agricole

⁹ FMI, "Fifth Review under the Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility", *FMI Country Report No. 05/333*, Washington DC, FMI ; FMI, "Sixth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility", *FMI Country Report No. 06/245*, Washington DC, FMI.

¹⁰ GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, Kigali, Ministry of Agriculture and Animal Resources, 2004, p. 1.

¹¹ GdR, *Poverty Reduction Strategy Paper*, *op. cit.*, p. 31.

¹² GALLUP, J. L., RADELET, S., WARNER, A., "Economic growth and the income of the poor", *CAER II Discussion Paper No. 36*, Cambridge MA, Harvard Institute for International Development, 1999 ; CHRISTIAENSEN, L., DEMERY, L., *Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa*, Washington D.C., Banque mondiale, 2007.

stimule d'autres activités non agricoles dans l'économie rurale¹³. Mais l'effet de la croissance agricole sur la réduction de la pauvreté dépend de la façon et du degré auquel les pauvres participent à cette croissance.

Une étude de la Banque mondiale (2005) a montré que la participation des ménages ruraux pauvres à la croissance changeait beaucoup selon le contexte local. Ils identifièrent différentes politiques pour améliorer le caractère pro pauvre de la croissance agricole, tout cela visant à l'amélioration de l'environnement institutionnel des plus petits et des plus pauvres producteurs (tels que l'accès aux marchés, à la technologie et aux mécanismes pour faire face aux risques). D'autres études ont mis en évidence l'importance d'une distribution relativement égale des 'biens', en particulier de la terre, afin d'atteindre un effet de croissance pro pauvre optimal¹⁴. Un rapport récent de l'OCDE¹⁵ met en évidence l'importance de l'agriculture à petite échelle, avec sa capacité à créer un résultat 'gagnant-gagnant' pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Et finalement, le nouveau Rapport de développement mondial 2008 accentue l'importance des producteurs à petite échelle dans l'objectif de créer une 'révolution verte' en Afrique subsaharienne¹⁶.

On a montré dans notre article dans *l'Annuaire* 2007 que l'impact pro pauvre de la croissance agricole durant la période de mise en œuvre du PRSP-1 a été problématique. Ceci peut s'expliquer très exactement par la faible participation des catégories rurales plus pauvres dans la croissance agricole. Comme nous le montrerons ultérieurement dans le présent article, le petit paysan rwandais est confronté à beaucoup de contraintes institutionnelles (c.-à-d. le manque d'accès aux marchés, aux crédits et assurances de risques, et aux engrais). De plus, le Rwanda se caractérise par un niveau élevé d'inégalité foncière (tableau 1) et les petits paysans ont été progressivement marginalisés pendant les dernières décennies en termes de propriété des terres.

¹³ IRZ, X., LIN, L., THIRTLE, C., WIGGINS, S., "Agricultural productivity growth and poverty alleviation", *Development Policy Review*, Vol. 19, No. 4, 2001, pp. 449-466 ; THIRTLE, C., IRZ, X., LIN, L., MCKENZIE-HILL, V., WIGGINS S., "Relationship between changes in agricultural productivity and the incidence of poverty in developing countries", *Report to DFID Natural Resources Policy Research Programme*, Project R7946, 2001.

¹⁴ RAVALLION, M., DATT, G., "Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than others?", *Journal of Development Economics*, Vol. 68, No. 2, 2002, pp. 381-400 ; DEININGER, K., SQUIRE L., "New ways of looking at old issues: inequality and growth", *Journal of Development Economics*, Vol. 57, No. 2, 1998, pp. 259-287 ; DE JANVRY, A., SADOULET, E., "Growth, inequality and poverty in Latin America: a causal analysis 1970-94", *Working Paper 784*, Berkeley CA, University of California, 1996.

¹⁵ OCDE, *Promoting Pro-Poor Growth: policy guidance for donors*, Paris, OCDE, 2006.

¹⁶ BANQUE MONDIALE, *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, Washington DC, Banque mondiale, 2008.

Tableau 1. Répartition¹⁷ de la terre

	Accès par ménage	Accès par tête					Inégalité		
		Q1	Q2	Q3	Q4	Av.	Gini 1	Gini 2	Gini 3
1984	1,20	0,07	0,15	0,26	0,62	0,28	-	-	-
1990	0,94	0,05	0,10	0,16	0,39	0,17	0,43	0,43	0,41
2000	0,71	0,02	0,06	0,13	0,43	0,16	0,52	0,54	0,54

Q est 'quartile'. Gini 1 se définit en termes de terre par ménage, Gini 2 en termes de terre par tête, et Gini 3 en termes de terre par adulte.

Selon JAYNE *et al.*¹⁸, la disponibilité moyenne de la terre a fortement diminué pour tous les quartiles entre 1900 et 2000, sauf pour les riches. Dans le même ordre d'idée que la preuve transversale¹⁹, l'exemple rwandais montre donc jusqu'à quel niveau la distribution inégale des groupes de terres contribue à l'affaiblissement de la participation des groupes 'pauvres en terre' à la croissance agricole.

3. TRANSFORMER LE SECTEUR RURAL : DES POLITIQUES NOUVELLES POUR ATTEINDRE LA CROISSANCE AGRICOLE

L'analyse précédente met en lumière l'importance qu'il y a à évaluer les politiques de lutte contre la pauvreté, et particulièrement les politiques rurales quant à leur effet sur la croissance et leur caractère pro pauvre. Dans cette section nous allons consulter les documents de politique rurale les plus récents.

3.1. Politique agricole

La Politique agricole rwandaise actuelle (NAP) a été conçue et opérationnalisée dans le Plan stratégique pour la transformation agricole de 2004 (PSTA). Les deux documents servent comme modèles pour l'élaboration de la politique rurale dans l'EDPRS. L'objectif global de la NAP est « de créer des conditions favorables pour un développement durable et pour la promotion des produits agricoles et de l'élevage, afin d'assurer la sécurité alimentaire nationale, l'intégration de l'agriculture et de l'élevage dans une économie de

¹⁷ Source : JAYNE, T. S., YAMANO, T., WEBER, M. T., TSCHIRLEY, D., RUI, B. F., CHAPOTO, A., ZULU, B., "Smallholder income and land distribution in Africa: implications for poverty reduction strategies", *Food policy*, Vol. 28, No. 3, 2003, pp. 253-275 : p. 262.

¹⁸ JAYNE *et al.*, *op. cit.*

¹⁹ RAVALLION, M., DATT, G., *op. cit.*; DEININGER, K., SQUIRE, L., *op. cit.*; DE JANVRY, A., SADOULET, E., *op. cit.*

marché et de générer plus de revenu pour les producteurs »²⁰. L'objectif général de cette politique a été traduit dans le document PSTA en plans d'action qui doivent être réalisés sur une période de 4 ans, débutant par une phase pilote en 2005 qui sera suivie d'une période de mise en œuvre de trois ans. Cet objectif est de transformer le secteur agricole d'une production basée sur la subsistance vers une activité économique professionnelle, commerciale et compétitive. Le document PSTA (tableau 2) met l'accent sur quatre programmes prioritaires subdivisés en dix-sept sous-programmes²¹.

À différentes occasions, PSTA se réfère à la mission qu'il s'est fixée d'améliorer les conditions de vie des pauvres ruraux en garantissant que « différentes catégories de paysans agricoles, particulièrement les plus vulnérables, bénéficient d'une croissance économique »²².

Tableau 2. Stratégie et priorités budgétaires²³ du PSTA

<i>en % du budget total du PSTA</i>	2006	2007 est.	2008 est.
total	100,0	100,0	100,0
P1 : intensification et développement de systèmes de production durables	39,3	38,8	38,3
SP11 : gestion durable des ressources naturelles – conservation des eaux et des sols	0,7	0,6	0,5
SP12 : développement des systèmes d'élevage intégré de production agro-sylvo-pastorale et d'élevage intensif spécialisé	8,8	7,7	7,0
SP13 : aménagement des marais	0,8	0,7	0,6
SP14 : développement de l'irrigation	0,2	0,2	0,2
SP15 : approvisionnement et utilisation des entrants et mécanisation	28,8	28,6	29,1
SP16 : sécurité alimentaire, gestion des risques et de la vulnérabilité	1,2	1,1	1,0
P2 : appui à la professionnalisation des producteurs	21,1	21,9	23,6
SP21 : promotion des organisations paysannes et renforcement des capacités des producteurs	3,3	2,9	2,6
SP22 : réforme des services de proximité aux producteurs et innovation rurale	0,8	0,7	0,6
SP23 : promotion de la recherche pour le développement de l'agriculture et de l'élevage	16,9	18,3	20,3

²⁰ GdR, *National Agricultural Policy*, Kigali, Ministry of Agriculture and Animal Resources, 2004, p. 11.

²¹ GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, *op. cit.*, 2004.

²² GdR, *ibid.*, p. 7.

²³ Source : RUTAGWENDA, J. P., "Analyse des performances du budget en agriculture entre 2002-2005", conférence sur « La revue des performances du PRSP / Agriculture joint sector 2002-2005 », Kigali, 29-30.5.2006 (le budget indicatif est également publié dans GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, *op. cit.*).

SP24 : systèmes financiers ruraux et développement du crédit agricole	0,1	0,1	0,1
P3 : promotion des filières, de l'hortofruiculture et développement de l'agrobusiness	9,1	11,3	11,6
SP31 : création d'un climat d'affaires incitatif et promotion de l'entreprenariat	0,8	0,7	0,6
SP32 : promotion et développement des filières et de l'hortofruiculture	0,7	0,6	0,6
SP33 : transformation et compétitivité des produits d'origine animale et végétale	7,6	10,0	10,4
SP34 : infrastructures rurales d'appui aux producteurs	0,0	0,0	0,0
P4 : développement institutionnel	30,6	27,9	26,5
SP41 : appui à la gestion	27,0	24,9	23,8
SP42 : développement ICT et coordination dans le secteur agricole	2,6	2,1	1,9
SP43 : coordination et suivi-évaluation du secteur agricole	1,0	0,9	0,8

Cependant, parmi les dix-sept sous-programmes, un seul (SP16-sécurité alimentaire, gestion des risques et de la vulnérabilité) présente un caractère nettement pro pauvre. Ce sous-programme met l'accent sur la réduction des déficits nutritifs, réduisant ainsi la vulnérabilité à des zones déficitaires en nourriture et aux groupes de population affectés, et sur la création massive de l'emploi par des travaux intensifs en main d'œuvre ciblant les populations vulnérables.

Il semble y avoir une ambition claire de la part du gouvernement de satisfaire les besoins nutritifs de la population avec la production nationale²⁴. Cependant, l'approche privilégie l'accent sur le côté approvisionnement en cherchant le rendement maximal, au lieu de se concentrer sur la façon dont les groupes vulnérables prendront part à la création de cette croissance et obtiendront le pouvoir d'achat nécessaire pour accéder aux stocks de nourriture. On accorde peu d'attention à la prévention des processus ou événements qui augmentent la vulnérabilité de différents types de paysans.

Ce qui est également problématique est la conceptualisation du terme « groupes vulnérables ». Ce terme apparaît aussi dans le PSTA et le PRSP en faisant référence aux ménages dirigés par un chef de ménage femme ou enfant, des survivants du génocide, et des ménages démobilisés/réinstallés²⁵. Cette interprétation se basant sur l'aspect 'genre' ou sur les identités liées à la guerre est très restrictive et néglige la multi-dimensionnalité de la vulnérabilité dans le contexte rural. Il en découle qu'il n'y a pas d'effort pour identifier d'autres

²⁴ En 2001, les importations commerciales de nourriture représentèrent 25,5 % des besoins nationaux en nourriture, l'aide alimentaire contribua pour un autre 6,5 % des besoins totaux (GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda, op. cit.*).

²⁵ GdR, *Poverty Reduction Strategy Paper, op. cit.* ; GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda, op. cit.*

groupes vulnérables (par exemple les paysans presque sans terre), leurs défis et leurs besoins réels. La vision manque ainsi comment la stratégie rurale de développement peut avoir un impact sur leurs conditions de vie.

Le reste du document PTSA insiste sur la modernisation de l'agriculture, l'intensification, la professionnalisation et le développement de l'entreprise dans le but de transformer le secteur primaire en moteur de développement. On s'attend à ce que la croissance provienne de deux types de culture, « celles qui sont liées à la potentialité d'exportation et celles qui sont liées au développement du marché intérieur »²⁶. Les filières privilégiées comprennent le maïs, le riz et des cultures traditionnelles d'exportation telles que le thé et le café, à savoir les cultures pour lesquelles le PTSA prévoit un rôle majeur pour le secteur privé (*op. cit.*, pp. 20-21). Le PTSA veut aussi appuyer le développement de systèmes d'élevage intégrés et l'exploitation d'opportunités pour l'agrobusiness (par exemple dans l'entreprise de traitement de fruits) (*op. cit.*, p. 39).

Les stratégies du PTSA semblent être taillées sur mesure pour des grands fermiers dont la structure de leur ferme et leurs capacités à gérer les risques leurs permettent d'investir dans de nouveaux systèmes de production à haute capacité. Par contre, l'accès à ces techniques modernes et professionnalisées semble moins assuré pour les petits paysans craignant le risque. Le document du PTSA reflète deux vues quelque peu différentes sur la capacité des petits paysans à transformer leurs systèmes de production. Certaines parties reconnaissent les contraintes auxquelles les petits paysans sont confrontés. Par exemple, le document se réfère au manque de crédit et à l'incapacité des petits propriétaires à s'assurer eux-mêmes contre des chocs imprévus. Cependant, le document ne propose pas un plan stratégique pour garantir l'accès de ces petits paysans aux techniques de production modernes que les décideurs politiques ruraux préconisent. D'autres parties du document mettent en avant l'ignorance et la réticence des paysans à adopter des mesures recommandées visant à augmenter la productivité et qui vont à l'encontre de l'agriculture de subsistance²⁷. En tant que tel, leur manque de capacité à adopter des techniques 'modernisées' est attribué à une 'mentalité erronée', un point de vue qui ne tient pas compte des barrières institutionnelles auxquelles ces paysans sont confrontés.

En fait, la politique rurale rwandaise a l'ambition de réduire la population dépendante de l'agriculture à 50 % d'ici 2020, considérablement moins que les 87 % qu'on trouve dans le contexte actuel²⁸. Le plan prévoit qu'un secteur primaire en expansion va alors « créer un développement progressif des secteurs secondaires et tertiaires en milieu rural, ce qui pourrait aider à créer l'emploi en-dehors de l'agriculture »²⁹. La politique foncière va

²⁶ GdR, *ibid.*, p. vii.

²⁷ Voir p. ex. GdR, *ibid.*, pp. 6, 17.

²⁸ GdR, *National Agricultural Policy*, *op. cit.*; GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, *op. cit.*

²⁹ GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, *op. cit.*, p. 59.

plus loin : « l'unité fermière familiale rwandaise n'est plus viable... la réorganisation de l'espace disponible et les innovations technologiques sont nécessaires afin d'assurer la sécurité alimentaire pour une population en croissance continue et rapide »³⁰. Ce processus est décrit par Alison Des Forges en tant que l'ambition du gouvernement de 'winnow out the chaff' (séparer le grain de la paille)³¹.

En termes budgétaires, le PTSA mentionne également que « l'allocation des ressources financières du gouvernement doit être faite avec une priorité aux actions et productions les plus compétitives »³². Cet objectif se traduit en planning budgétaire (Tableau 2). Le sous-programme 'pro pauvre' (SP16) représente seulement 1 % du budget total PTSA, visiblement pas la première priorité en termes financiers. Près d'un quart du budget est alloué aux frais de gestion, les priorités des prochaines années étant « la promotion des engrais et la mécanisation », et « la promotion de la recherche pour le développement de l'agriculture et de l'élevage ». L'objectif principal de la stratégie 'engrais' est d'augmenter l'utilisation des engrais chimiques de 10 à 42 kg par hectare par an sur les cinq prochaines années, ce qui pourrait, en effet, atteindre aussi les paysans à petite échelle. Cependant, une analyse plus poussée des contraintes pour accéder aux engrais et les utiliser est nécessaire. En s'appuyant sur la soi-disant ignorance des paysans quant à la rentabilité de l'utilisation d'engrais, on ignore d'autres barrières institutionnelles (c'est-à-dire leur manque de pouvoir d'achat, l'accès limité ou tout à fait inexistant au crédit et aux mécanismes d'assurance pour surmonter des chocs imprévus).

3.2. Politique et loi foncières

La politique et la loi foncières récemment adoptées font preuve d'un intérêt similaire pour les paysans compétitifs et commerciaux de plus grande échelle. La loi foncière a été adoptée en 2005 après un long processus d'ébauche et de négociation. Elle cherche à formaliser les droits fonciers par l'attribution de titres officiels et vise ainsi à briser le lien avec un passé d'arrangements fonciers informels et de transferts basés sur des traditions coutumières. Bien que les droits fonciers coutumiers soient reconnus comme base pour l'acquisition de droits officiels, l'enregistrement foncier est rendu obligatoire; et dans le futur, des arrangements fonciers devront être réglementés par des procédures légales (article 26). Le gouvernement rwandais espère que des titres fonciers officiels sécurisés vont encourager l'investissement dans la conservation des terres et dans des améliorations de qualité³³. Cependant, conformément à la nouvelle loi, des nouveaux titres ne peuvent être acquis

³⁰ GdR, *National Land Policy*, Kigali, Ministère de Terres, 2004, p. 16.

³¹ DES FORGES, A., "Land in Rwanda: winnowing out the chaff", *L'Afrique des grands lacs : Annuaire 2005-2006 : Dix ans de transitions conflictuelles*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 353-371.

³² GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, *op. cit.*, p. viii.

³³ GdR, *National Land Policy*, Kigali, Ministère de Terres, 2004, p. 24.

qu'au travers d'une procédure formelle d'enregistrement avec un certificat en tant que preuve. Les groupes plus privilégiés ont un net avantage à utiliser ceci en tant qu'outil additionnel dans les négociations liées aux terres. Même les études vantant les effets bénéfiques d'un enregistrement officiel de la terre admettent la réalité du problème de l'accès inégal à l'information dans le processus d'enregistrement : « l'introduction d'un système moderne d'enregistrement en vue de remplacer un système coutumier (typiquement moins formel) peut offrir des occasions de s'approprier des terres à ceux qui sont mieux informés, sont mieux familiarisés avec les procédures formelles et ont un meilleur accès aux moyens officiels et financiers pour entamer les procédures d'enregistrement »³⁴.

De plus, la loi foncière vise à résoudre les problèmes de la fragmentation de la terre et à l'usage non productif. L'article 20 interdit la division des parcelles de terre de moins d'un hectare. Pour la division de lots de un à cinq hectares, le propriétaire doit demander l'autorisation à la commission foncière. Cette règle ne s'applique cependant pas aux cas où les autorités approuvent la consolidation de petites parcelles de terre afin d'en améliorer la gestion (article 20)³⁵. Le gouvernement rwandais tend donc à consolider des petites parcelles de terre en des parcelles plus grandes, et à consolider la terre dans les mains de moins de fermiers mais qui sont plus efficaces et productifs. La loi foncière n'impose pas de limite supérieure à la taille maximale des propriétés foncières. Un plafond de 50 hectares prévu dans une version ultérieure n'est pas ressorti dans la version finale. L'objectif qui est derrière ce choix apparaît clairement : créer des rendements d'échelle. De grandes étendues seraient appropriées pour des techniques plus modernes et plus intensives ; les grandes fermes pourraient être gérées d'une façon plus productive et devenir des partenaires professionnels des holdings de l'agrobusiness (dans la section 4 nous allons remettre cette hypothèse en question).

Une question majeure est de savoir si la fragmentation des terres pose réellement un problème dans le contexte rwandais. Blarel *et al.* avaient constaté que, dans le contexte pré-1994, la fragmentation pouvait être avantageuse pour la gestion des risques du fermier. En s'appuyant sur cette constatation, ils remettent en question l'impact bénéfique de la consolidation sur la productivité et concluent même que des programmes favorisant la concentration pourraient avoir un effet négatif sur le bien-être du fermier³⁶. Parallèlement, Pottier met en

³⁴ FEDER, G., NISHIO, A., "The benefits of land registration and titling: economic and social perspectives", *Elsevier Science*, Vol. 15, No. 1, 1998, pp. 25-43 : p. 38.

³⁵ La consolidation foncière est définie par la loi foncière comme la procédure qui consiste à rassembler des petites parcelles de terre (loi organique N° 08/2005 du 14/07/2005, article 2).

³⁶ BLAREL, B., HAZELL, P., PLACE, F., QUIGGIN, J., "The economics of farm fragmentation: evidence from Ghana and Rwanda", *World Bank Economic Review*, Vol. 6, No. 2, 1992, pp. 233-254. Les découvertes de Blarel *et al.* (1992) appliquées aux cas du Ghana et du Rwanda sont contrées par une autre preuve empirique en Asie du sud. (Voir p. ex. NIROULA, G. S., THAPA, G. B., "Impacts and causes of land fragmentation, and lessons learned from land consolidation in South Asia", *Land Use Policy*, Vol. 22, No. 4, 2005, pp. 358-372). WU *et al.* ont

doute l'utilité des stratégies de consolidation qu'il voit comme une source potentielle pour de futurs conflits fonciers³⁷.

En tenant compte de cette constatation, l'interdiction de diviser des parcelles de moins d'un hectare aura-t-elle de sérieuses conséquences pour la majorité des paysans rwandais ? La surface totale moyenne de terre occupée par les ménages ruraux est bien en dessous d'un hectare (en 2000, il s'agissait de 0,71 hectare réparti sur une moyenne de 2,44 lots). En 2003, les propriétés terriennes étaient devenues encore plus morcelées (calculs basés sur les données agricoles du projet de recherche sur la Sécurité alimentaire, 2000-02). Selon l'esprit de la loi, les propriétaires de petites surfaces seraient seulement autorisés à vendre l'intégralité de leur terrain afin d'éviter une fragmentation ultérieure. De plus, leur chance de racheter leur terrain serait ainsi très limitée puisqu'ils devraient acheter soit un terrain adjacent à leur propriété, soit un terrain d'un hectare au total.

La nouvelle loi foncière comporte une autre 'garantie' pour une gestion raisonnable en conférant aux autorités le droit d'imposer des sanctions contre celui qui ne respecte pas l'obligation de conserver effectivement la terre et de l'exploiter d'une façon productive (article 73). Pour chaque région le but est de se spécialiser dans certaines cultures basées sur les conditions agro-bio-climatiques et en concordance avec les besoins du marché. Ceci constitue un retour à l'argument de 1970 qui tenait compte de l'avantage comparatif agro-climatique de chaque région en tant que l'élément essentiel dans la planification agricole³⁸. En accord avec la politique actuelle, les autorités locales, au nom des paysans locaux, vont déterminer quel(les) culture(s) ont un avantage comparatif. Dans le PTSA, un exercice pilote avec quelques districts a abouti à l'identification de trois produits agricoles par district. Le document mentionne le besoin de 'guider' les producteurs dans leur choix vers des systèmes de production commerciale et de s'écarter de l'agriculture de

avancé trois sources pour l'amélioration de la productivité venant de la consolidation foncière. En premier lieu, la concentration de lopins devrait faciliter la gestion qualitative de la terre (par l'irrigation et l'utilisation d'outillage). De plus, la concentration devrait réduire beaucoup de frais secondaires liés à l'exploitation, par exemple : le temps de travail, les frais de clôture, le transport et la supervision. Finalement, la concentration des terres permet un changement dans le choix des cultures, rendu possible par les améliorations agraires. Ces mécanismes pourraient être appliqués au Rwanda si les politiques de consolidation des terres s'y installent. Cependant, les bénéfices iront principalement aux meilleurs fermiers qui sont moins réticents aux risques (s'appuyer sur moins de lots implique plus de risques) et sont plus capables d'investir dans la technologie appropriée disponible pour les grandes propriétés terriennes. WU, Z. P., LIU, M. Q., DAVIS, J., "Land consolidation and productivity in Chinese household crop production", *China Economic Review*, Vol. 16, No. 1, 2005, pp. 28-49.

³⁷ POTTIER, J., "Land Reform for Peace? Rwanda's 2005 Land Law in Context", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 6, No. 4, 2006, pp. 509-537.

³⁸ Voir POTTIER, J., NKUNDABASHAKA, A., "Intolerable environments: towards a cultural reading of agrarian policy in Rwanda", in PARKIN, J., CROLL, L. (eds.), *Bush Base, Forest Farm*, London, Routledge, 1992, pp. 146-168.

subsistance³⁹. Ceci est une première indication du fait que la participation des paysans dans le choix de ces cultures pourrait être limitée.

Cependant, la stratégie de la spécialisation pourrait en effet aboutir à des rendements d'échelle en termes de production et pourrait augmenter la position de négociation des paysans locaux sur les marchés régionaux. D'autre part, la stratégie devrait envisager des variations possibles dans les types de sols et les conditions climatiques à l'intérieur d'un contexte local. Limiter obligatoirement les paysans à quelques cultures ne semble donc pas raisonnable.

Un autre souci est de savoir si des petits paysans non-commerciaux, à petite échelle, seront capables de se limiter (même partiellement) aux cultures prescrites, puisqu'ils optent d'habitude pour la diversification des cultures en se basant sur des considérations évitant le risque. Si la nouvelle politique ne leur offre pas une assurance contre les risques de climat ou de maladies, ils ne seront pas enclins à opter pour la spécialisation. Une question additionnelle est de savoir si les paysans à petite échelle seront capables de défendre leurs intérêts sur les marchés régionaux, ou si les positions de force dans le processus de négociation sur les prix des denrées seront occupées par des négociants intermédiaires.

Dans certaines régions, les autorités obligent déjà les paysans à abandonner et à détruire certaines cultures. Par exemple, début janvier 2007, le gouverneur de la Province orientale, M. Mutshindashyaka, a mis un interdit sur la patate douce. Bien que le ministre d'État de l'agriculture ait retiré la déclaration ultérieurement⁴⁰, de telles campagnes peuvent susciter, et généralement elles le font, pas mal d'incertitude et de peur parmi la population locale de paysans.

Quand la terre n'est pas réellement conservée et utilisée d'une façon productive, ou en termes plus spécifiques quand elle est dégradée ou n'a pas été utilisée pendant trois années consécutives, la loi agraire prévoit des sanctions. Celles-ci consistent typiquement en la réquisition de la terre pour une période de trois ans (article 74). Les autorités locales ont des pouvoirs très étendus sur la gestion, la réquisition et même la réattribution de la terre (article 74). De plus, en cas d'expropriation, le propriétaire peut seulement solliciter la repossession en le faisant en écrit. En cas de refus, la seule option restante est d'aller en justice, et donc la formalité de ces procédures laisse peu de marge de manœuvre aux paysans illettrés ayant des moyens limités pour suivre leur cas. La législation confère aux autorités locales une liberté considérable en fonction de leur propre agenda dans l'interprétation de situations spécifiques. Pottier⁴¹ remarque que cela pourrait se révéler positif pour la population si les agents du gouvernement local utiliseraient leur pouvoir et jugement pour honorer les droits des gens. Cependant, cela peut aussi aboutir à un abus du pouvoir local pour favoriser les droits des individus haut placés

³⁹ GdR, *National Agricultural Policy*, *op. cit.*

⁴⁰ NEW TIMES, *No ban on sweet potatoes*, Kigali, 26.01.2007.

⁴¹ POTTIER, J., *op. cit.*

4. TRANSFORMER LE SECTEUR RURAL : LES PAUVRES EN AVANT OU RELÉGUÉS À L'ARRIÈRE-PLAN ?

L'analyse précédente suggère que les politiques de transformation agricole tendent à augmenter les opportunités des paysans de plus grande échelle au détriment des petits paysans. Le but principal est de savoir si les paysans à petite échelle sont effectivement moins productifs en termes de production que les plus grands paysans. En fait, ce n'est pas le cas dans le contexte du Rwanda actuel si l'on prend en compte la productivité en termes de rendement par unité de terre⁴². Ceci est même admis par le PTSA qui déclare que les « petites unités de production ont un meilleur rendement par hectare que les grandes »⁴³. Cependant les décideurs politiques rwandais comptent sur une potentialité de croissance élevée des paysans de plus grande échelle pour augmenter leur productivité de façon significative, ce qui devrait avoir un effet positif sur la croissance du rendement global.

Nous avons trouvé qu'avant la mise en œuvre de ces politiques, l'effet participatif de la croissance agricole dans la réduction de la pauvreté a été décevant pour la période post-conflit. La question principale reste donc de savoir comment la politique rurale, en se concentrant sur ces paysans de plus grande échelle à haute potentialité, pourra influencer sur le bien-être de la majorité des agents ruraux non compétitifs, non professionnels et orientés vers la subsistance. Le secteur rural est essentiellement peuplé par de « petites fermes familiales (plus de 90 % de toutes les unités de production)... avec une moyenne de moins d'un hectare en taille, intégrant des systèmes de production polyculture-animale »⁴⁴. La plupart de ces familles dépendent, dans une large mesure, de la production de subsistance et se trouvent parmi les 66 % des 'pauvres ruraux'. L'Enquête participative sur la pauvreté (PPA – effectuée entre 2001 et 2003 à l'échelle nationale) fournit d'autres détails sur les différentes catégories de paysans au Rwanda (tableau 3)

⁴² Cette relation inverse entre productivité et grandeur de l'unité de production est prouvée dans ANSOMS, A., "The Inverse Relationship between Farm Size and Productivity in Rural Rwanda: Implications for Rural Policies", 2008, non publié.

⁴³ GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁴ GdR, *ibid.*

Tableau 3. Groupes de population définis selon la méthodologie du PTSA⁴⁵

catégories	caractéristiques
1 <i>Umutindi nyakujya</i>	Indigents, mendiants pour leur vie, pas de terre, pas de bétail, vivent de l'emploi sur les terres des autres mais pas très capables en termes de capacité physique, ignorants, non respectés, discriminés, ont l'air de 'fous'. ⁴⁶
2 <i>Umutindi</i>	Très pauvres, vivent de l'emploi sur les terres des autres, peu de terres avec peu de récoltes, pas de bétail, pas d'accès aux soins de santé et à l'éducation.
3 <i>Umukene</i> ⁴⁷	Pauvres, possèdent une terre pour produire de la nourriture pour leur famille mais pas de surplus pour le marché, travaillent souvent pour les autres, n'ont pas d'épargnes.
4 <i>Umukene wifashiye</i>	Pauvres avec un peu plus de terre, peu de bétail, à côté de la production de subsistance ils ont un revenu modeste pour satisfaire quelques autres besoins (par exemple, le minerval des enfants).
5 <i>Umukungu</i>	Riches en termes de sécurité alimentaire, de grandes fermes (souvent avec des bananeraies ou des bosquets de caféiers et/ou des forêts), terres riches, quelques têtes de bétails, assez de nourriture, embauchent les autres sur leur propre ferme, sporadiquement ont accès à des emplois payés (travaux plus qualifiés), ont des épargnes.
6 <i>Umukire</i>	Riches en termes de revenus, de terres, de têtes de bétails, de revenus monétaires (provenant d'emplois payés comme fonctionnaire ou dans le commerce), épargnes aux banques officielles, leur prospérité les pousse souvent à migrer vers les centres urbains.

Il n'existe pas de données agrégées au niveau national sur la proportion de chaque type de fermier dans la population totale des ménages. Cependant, PTSA relève que à peu près 11,5 % de tous les ménages sont sans terre⁴⁸ et tomberaient donc normalement dans la catégorie *umutindi* ; durant nos propres recherches sur le terrain dans six *imidugudu*⁴⁹ dans la province du Sud⁵⁰ (mai-

⁴⁵ Reformulé à partir de GdR, *Participatory Poverty Assessment*, Kigali, National Poverty Reduction Programme, Ministère des Finances et de la Planification Économique, 2001 ; GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁴⁶ Le ton de cette description se base sur le document (GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, *op. cit.*), non sur l'opinion personnelle de l'auteur. La description de cette catégorie telle qu'on la trouve décrite dans ce document a été reproduite par différents interviewés pendant le travail de terrain entrepris par l'auteur en 2006. Cependant, dans l'une des cellules que l'auteur a visitées, les interviewés ont insisté sur le fait qu'il n'y a pas d'*umutindi* dans leur village. À cause de la connotation négative de ce mot, ils ont inventé la catégorie d'*umukene nyakujya* (très pauvre).

⁴⁷ *Umukene* est le mot kinyarwanda pour 'pauvre', le pluriel est *abakene*.

⁴⁸ GdR, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, Kigali, Ministry of Agriculture and Animal Resources, 2004, p. 10.

⁴⁹ Typiquement, les foyers rwandais sont disséminés sur les collines. L'*umudugudu* (pluriel : *imidugudu*) est la division administrative qui correspond à une ou plusieurs collines. Après la

juillet 2007), nous avons relevé la fréquence de chaque catégorie. Dans cinq sur six, la majorité des ménages était classée dans la catégorie⁵¹ *umukene*. Les catégories *umukungu* et *umukire* ensemble ne représentent qu'une petite partie de la totalité de la population.

Notre objectif principal est d'analyser la façon dont la croissance agricole a affecté ou va affecter le bien-être de ces différentes catégories de paysans. Si la croissance résulte d'une efficacité et d'une productivité accrues (objectifs principaux dans les politiques rwandaises) dans ce cas son impact sur les revenus des ménages est double. D'une part, il y a un *effet direct* sur le rendement agricole (c.-à-d. un effet de premier ordre), combiné avec des changements dans les prix, les salaires et l'emploi (c.-à-d. des effets de second ordre)⁵². Bien que les effets de second ordre reçoivent peu d'attention dans la littérature, ils peuvent être très importants pour aider à savoir comment mesurer les effets pro pauvres de la croissance agricole⁵³. D'autre part, la croissance dans le secteur agricole peut aussi amener la croissance dans d'autres secteurs en augmentant la demande pour des produits et services non agricoles et en facilitant la fourniture de tels produits et services grâce aux salaires nominaux plus bas (c.-à-d. un effet indirect)⁵⁴. Un deuxième type d'effet indirect passé sous silence dans la littérature, est l'impact des politiques rurales sur les positions de négociations de différents types de paysans. Les changements dans les relations de pouvoir peuvent avoir un grand effet sur leurs activités fermières, leur emploi hors de la ferme et leur bien-être général. Chacun de ces effets demande plus d'étude.

Le premier effet direct d'une augmentation positive de la productivité des cultures influence les paysans cultivateurs. Cependant, comme souligné dans différentes études, l'impact de cet effet dépend de la distribution initiale de la terre⁵⁵ et de la participation des paysans plus pauvres aux gains de la productivité⁵⁶. Etant donné l'accent de la politique rwandaise sur des fermes de

réforme administrative, les limites de l'*umudugudu* coïncident avec ce qui était appelé 'cellule' avant la réforme administrative (2006), du moins en milieu rural.

⁵⁰ Avant la récente réforme administrative (2006), le Rwanda était divisé en 11 provinces. Après la réforme il n'y en a plus que 4. Les anciennes provinces de Gitarama et Gikongoro, où la recherche a été effectuée, se trouvent maintenant dans les limites de la province du Sud.

⁵¹ Dans l'*umudugudu*, le plus pauvre des six cas étudiés, la plupart des ménages ont été classés dans la catégorie *umutindi*.

⁵² CHRISTIAENSEN, DEMERY, *op. cit.*

⁵³ Voir MINTEN, B., BARRETT, C. "Agricultural technology, productivity, and poverty in Madagascar", *Working Paper 17*, Ithaca, NY, Cornell Food and Nutrition Policy Program, 2006.

⁵⁴ Voir BYERLEE, D., DIAO, X., JACKSON, C., "Agriculture, rural development, and pro-poor growth: country experiences in the post-reform era", *Agriculture and Rural Development Discussion Paper*, No. 21, Washington DC, Banque mondiale, 2005 ; CHRISTIAENSEN, L., DEMERY, L., *op. cit.* ; DELGADO, C. L., HOPKINS, J., KELLY, V. A., "Agricultural growth linkages in sub-Saharan Africa", *IFPRI Research Report 107*, Washington DC, International Food Policy Research Institute, 1998.

⁵⁵ RAVALLION, M., DATT, G., *op. cit.* ; DEININGER, K., SQUIRE, L., *op. cit.* ; DE JANVRY, A., SADOULET, E., *op. cit.*

⁵⁶ BANQUE MONDIALE, *Pro-Poor Growth in the 1990s: lessons and insights for 14 countries*, Washington DC, Banque mondiale, 2005.

plus grande taille, avec leur (préssumé) plus grand potentiel de professionnalisation, les gains de productivité ne seront pas équitablement répartis parmi tous les groupes de paysans.

Un rendement agricole en hausse se traduira par davantage de pression sur les prix de la nourriture. L'impact sur le bien-être d'un paysan dépend du fait qu'il est un vendeur ou un acheteur net de nourriture, et dépend également de l'élasticité du prix de la demande. Cependant, on en sait peu sur l'élasticité du prix de la nourriture dans le contexte rwandais. L'inflation ou la déflation des prix de nourriture affecte souvent ces ménages qui sont actifs sur le marché monétaire de la nourriture. Beaucoup de petits paysans ne font cependant pas partie de ce groupe. Pour eux, les changements de prix de la nourriture peuvent avoir un effet indirect sur les échanges dans l'économie de troc non monétisée, un secteur qui est peu connu jusqu'à ce jour⁵⁷.

À son tour la baisse des prix de la nourriture permet de baisser les salaires nominaux des travailleurs non qualifiés. Il s'ensuit que la demande pour un tel travail pourrait augmenter, surtout si la croissance agricole est réinvestie dans l'expansion d'activités agricoles. Mellor⁵⁸ estime que, pour le Rwanda, une croissance agricole de 5,3 % se traduirait par une augmentation immédiate de 3,2 % d'emploi pour la main-d'œuvre agricole. D'autre part, la réserve de main-d'œuvre non qualifiée est déjà très élevée dans les zones rurales et ne fera qu'augmenter quand un nombre croissant de paysans deviendront (presque) sans terre. De plus, l'emploi dans le secteur agricole est principalement limité à des salaires journaliers (généralement payés en liquide, bien que parfois seulement en nourriture). Seuls les ménages extrêmement pauvres exécutent ce type de travail informel pour la nourriture. La disponibilité de tâches informelles « travail pour nourriture » est très éphémère et incertaine. La plupart des gens moins qualifiés font ces travaux sur une base temporaire pour des bas salaires monétaires. En fait, « devoir travailler sur le champ de quelqu'un d'autre » diminue largement la perception du statut social d'une personne au Rwanda. Des travaux agricoles sur les terres d'autres personnes sont liés au fait « d'être pauvre » et à l'incapacité à se « prendre en charge »⁵⁹. Le tableau 4 illustre ceci : le pourcentage de très pauvres (22.4 %) occupés dans ce type d'emploi est plus élevé que le pourcentage de non-pauvres (10.1 %). Le tableau 5 montre que le taux du salaire des travaux agricoles informels et moins qualifiés est inférieur à celui des travaux informels dans le secteur non agricole.

⁵⁷ GdR, *Poverty Reduction Strategy Paper*, *op. cit.*

⁵⁸ MELLOR, J. W., "How much employment can rapid agricultural growth generate? – Sectoral policies for maximum impact in Rwanda", *Agricultural Policy Development Project – Research Report No. 13*, Prepared for the United States Agency for International Development / Rwanda, 2002.

⁵⁹ GdR, *Participatory Poverty Assessment*, *op. cit.*

Tableau 4. Pourcentage de ménages ruraux concernés dans différentes activités génératrices de revenus (données de 2001)⁶⁰

% de ménages avec revenu de	très pauvre	pauvre	non-pauvre	total
ventes agricoles	57.1	69.8	76.4	67.1
bétail	18.8	23.1	32.5	25.0
entreprise non agricole	7.0	11.6	12.4	10.2
emploi qualifié	0.6	2.3	7.6	3.6
emploi non agricole moins qualifié	6.0	8.3	9.8	7.9
emploi agricole moins qualifié	22.4	14.6	10.1	16.1
dont emploi permanent	5.2	4.1	4.3	4.7
dont emploi temporaire	18.1	10.9	6.0	12.0

Remarques : Les très pauvres sont définis comme ceux vivant avec moins de 175 FRw (\$EU 0.28) par adulte par jour; les pauvres comme ceux vivant avec 175-250 FRw (\$EU 0.28-0.40) par adulte par jour, les non-pauvres comme ceux vivant avec plus de 250 FRw (\$EU 0.40) par adulte par jour. Les montants en FRw sont basés sur les prix de 2006 et devraient correspondre à 123 FRw (au lieu de 175 FRw) et 175 FRw (au lieu de 250 FRw) en termes des prix de 2001.

Tableau 5. Revenu par heure pour différents types d'emploi (données de 2001)⁶¹

paiement médian par heure	FRw / heure
emploi formel, qualifié	129
emploi informel, qualifié	58
emploi informel, moins qualifié, non agricole, permanent	39
emploi informel, moins qualifié, non agricole, temporaire	46
emploi informel, moins qualifié, agricole, permanent	31
emploi informel, moins qualifié, agricole, temporaire	31

Tout bien considéré, la question principale pertinente concernant le paysan rwandais reste de savoir si l'impact direct des effets de second ordre (c.-à-d. les variations de salaires et de prix) combinés à l'effet de premier ordre (c.-à-d. le rendement augmenté) est positif ou négatif⁶². Pour déterminer ceci nous devons d'abord différencier les types de fermiers. Nous adaptons la typologie de Christiaensen & Demery au contexte rwandais (tableau 6) et la combinons avec les catégories PPA.

⁶⁰ Source: McKAY, A., LOVERIDGE, S., "Exploring the paradox of Rwandan agricultural household income and nutritional outcomes in 1990 and 2000", *Staff Paper 2005-06*, East Lansing MI, Michigan State University, 2005. L'estimation des revenus est basée sur les chiffres de GdR, *Enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages 2001*, 2001.

⁶¹ Calculs sur base de GdR, *ibid.*

⁶² CHRISTIAENSEN, L., DEMERY, L., *op. cit.*

Tableau 6. Impact direct d'une productivité accrue dans le secteur agricole (comme défini dans la politique rurale actuelle) sur les différents types de paysans au Rwanda⁶³

Catégorie	<i>Umutindi</i>	<i>Umukene</i>	<i>Umukene wifashiye</i>	<i>Umukungu</i>	<i>Umukire</i>
Changement en terres	Sans terre ou propriét. marginaux	Propriét. de terre (P)	Propriét. de terre (P)	Propriét. de terres (M)	Propriét. de terre (G)
Effet 1er ordre (augmentation du rendement)	0	0	0	+	+
Changement en prix de nourriture	Acheteurs nets de nourriture	(Presque) autosuffis.	Autosuffis. /acheteurs nets de nourriture	Vendeurs nets de nourriture	Vendeurs nets de nourriture
Effet de 2 ^{ième} ordre (Δ de prix)	+ ?	(Presque) 0	0 / -	-	-
Emploi dans secteur agricole	Employé (souvent temporaire – payé en nature)	Temps plein / temporaire payé en argent	Si embauché, payé en argent	Non, mais ils peuvent être employeurs	Non, mais ils peuvent être employeurs
Effet de 2 ^{ième} ordre (Δ de salaire)	-	-	-	+	+
Impact direct	+ / -	-	-	+	+

Symboles : (P) = à petite échelle, (M) = à échelle moyenne, (G) = à grande échelle.

L'image est complexe pour les catégories *umutindi* (pas ou peu de terre, travaillant comme main-d'œuvre agricole). Etant donné leur statut de paysans sans terre, ils ne sont pas affectés par les effets de premier ordre ou l'augmentation de la productivité. Qu'ils gagnent ou qu'ils perdent varie selon que l'effet positif des dépenses en baisse pour la nourriture est plus grand ou plus petit que leur perte en termes de revenus. Spéculer sur un gain net ou une perte nette est difficile. Durant ces dernières années, les prix de la nourriture ont beaucoup augmenté. Les salaires des agriculteurs non qualifiés ont aussi augmenté, mais relativement moins que les prix de la nourriture. On pourrait s'attendre à ce que, lorsque les prix de la nourriture baissent (ceci étant dû à une productivité agricole accrue), une relation similaire s'établisse ; cela veut dire que le taux des salaires diminuerait mais proportionnellement moins que les prix de la nourriture. Cette évolution se révélerait positive pour les *umutindi*. Cependant, lors des interviews sur le terrain (mai à juillet 2007), dans

⁶³ Réinterprétation de CHRISTIAENSEN, L., & DEMERY, L., *op. cit.*

plusieurs des six *imidugudu*, les *umutindi* mentionnaient le manque de pouvoir de négociation comme une des raisons principales pour laquelle leurs salaires n'avaient pas augmenté avec approximativement le même pourcentage que l'inflation du prix de la nourriture. Pour cette raison, il est extrêmement difficile de savoir si une baisse des prix de la nourriture se révélerait positive pour cette catégorie étant donné que le surplus de travail va encore augmenter puisque davantage de gens deviendront (presque) sans terre et rejoindront le groupe de la force de travail non qualifiée. Ceci affecterait négativement le pouvoir de négociation déjà limité des *abatindi* dans les négociations salariales.

Pour les deux catégories *umukene* (terre mais pas ou peu de surplus), les effets de premier ordre d'une augmentation de la productivité pourraient être positifs si ces paysans participent directement à la croissance de la production agricole. Cependant, il est peu probable que ces groupes jouent un rôle important dans la commercialisation et l'agriculture professionnalisée. La possibilité d'une propagation rapide de nouvelles techniques agricoles (par exemple l'utilisation massive des engrais) chez les petits paysans est limitée. La capacité financière des *abakene* (pluriel d'*umukene*) d'investir dans de telles technologies est restreinte, ceci étant dû aux autres dépenses qui sont considérées comme plus urgentes (par exemple l'éducation des enfants). Le crédit rural et certains systèmes d'assurance pourraient compenser un tel manque de capital, mais en général, ils ne sont pas accessibles aux groupes les plus pauvres⁶⁴. D'autre part, les effets de second ordre des prix et du changement de salaires affectent négativement leur bien-être. Dans le cas de surplus occasionnel de production, les *abakene* auront plus de problèmes pour entrer en concurrence avec des paysans plus professionnels sur un marché ayant des prix de la nourriture plus bas. Par conséquent, l'accès au marché pour cette catégorie se détériorera, poussant les paysans encore davantage dans 'le piège d'une agriculture de subsistance', et réduisant leur possibilité de diversification vers des récoltes plus orientées commercialement.

Finalement, les catégories d'*umukungu* (fermes de plus grande échelle, bétail, surplus pour le marché et épargnes) et *umukire* (revenu monétaire) ont les plus grandes chances de profiter des politiques agraires et foncières. Dans la plupart des cas, ces ménages ont les moyens d'augmenter leurs profits et d'investir dans de nouvelles techniques de production. De plus, ces catégories sont moins restreintes par des risques potentiels que les autres catégories incapables à surmonter des chocs. Ceci leur donne l'occasion de suivre les nouvelles orientations encouragées par le gouvernement et de profiter des nouvelles opportunités ainsi offertes. Il en résulte que leurs revenus devraient augmenter, protégeant ainsi et accroissant leur part sur un marché alimentaire plus compétitif avec des prix réduits. En tant qu'employeurs potentiels, ils devront probablement faire face à des coûts salariaux plus bas, ce qui devrait leur permettre d'étendre leurs activités agricoles en louant du travail

⁶⁴ MELLOR, J. W., "How much employment can rapid agricultural growth generate? (...)", *op. cit.*

traditionnel. Au total, l'impact des nouvelles politiques rurales semblent positif pour les paysans les plus prospères. Ainsi, on pourrait conclure que l'impact direct d'une croissance agricole telle que propagée dans les politiques serait plutôt bénéfique pour les paysans de plus grande échelle et non pas pour les petits paysans de subsistance ou ceux qui gagnent leur vie en travaillant comme main-d'œuvre agricole.

Cependant, il existe aussi un impact indirect de la croissance agricole sur le bien-être des différentes catégories. Christiaensen & Demery⁶⁵ divisent cet effet en trois sous-groupes : les liens inter-sectoriels (c.-à-d. des liens entre la production agricole et les secteurs de transformation et d'approvisionnement); les effets de la demande finale (c.-à-d. les revenus agricoles en hausse des catégories qui profitent de la croissance agricole amènent à une hausse de la demande de produits et services locaux non fermiers); et les effets des salaires (c.-à-d. la baisse des salaires nominaux dans les secteurs non agricoles).

Mellor⁶⁶ s'est centré sur ces effets indirects, mettant en évidence l'impact résultant de la croissance agricole sur le secteur non agricole. Il avance qu'une augmentation substantielle de la production, et donc des revenus des fermiers plus prospères, devrait avoir un impact indirect considérable et favorable sur l'emploi et la réduction de la pauvreté pour les paysans à petite échelle, par le biais d'une augmentation de la demande dans les secteurs non agricoles. Il quantifie cet impact indirect, estimant que la croissance agricole prévue de 5,3 % produirait une croissance substantielle de l'emploi de 6 % dans le secteur rural non agricole, intensif en main-d'œuvre.

Cependant, dans le contexte économique actuel, les emplois non agricoles sont bien plus rares que ne l'estime Mellor⁶⁷. Malgré tout, il compte sur une explosion du secteur non agricole en tant qu'effet dérivé de l'augmentation de la croissance agricole. Il affirme : « bien que les revenus en hausse puissent débiter dans les mains de ceux qui sont déjà prospères, ceci ne diminue en rien l'efficacité en termes d'impact sur l'emploi. Cela vient du fait que même ceux avec de grandes terres selon les critères rwandais, restent toujours de petits paysans qui sont complètement intégrés dans leurs

⁶⁵ CHRISTIAENSEN, L., DEMERY, L., *op. cit.*

⁶⁶ MELLOR, J. W., "How much employment can rapid agricultural growth generate? (...)", *op. cit.*

⁶⁷ MELLOR, J. W., "The impact of agricultural growth on employment in Rwanda: A three-sector model", *Agricultural Policy Development Project-Research Report No. 14*, préparé pour the United States Agency for International Development / Rwanda ; id., "Productivity increasing rural public works: an interim approach to poverty reduction in Rwanda", *Agricultural Policy Development Project - Research Report No. 15*, préparé pour the United States Agency for International Development / Rwanda. Selon le premier rapport, 46 % de la force de travail (égale à 41,4 % de la force rurale de travail) est supposée être employée dans le secteur rural non agricole. Selon le second, 15 % de la force de travail est supposée être au chômage, ceci donnant un taux d'emploi de 31 % dans le secteur rural non agricole (égal à 27,9 % de la force de travail rural). Ces chiffres sont très différents des données dans le tableau 7, indiquant que 7,9 % de tous les ménages sont impliqués dans des tâches non agricoles moins qualifiées et générant 10,2 % de revenus non agricoles.

communautés rurales »⁶⁸. Il met en évidence le fait que pour que la croissance agricole produise une augmentation de l'emploi et une réduction de la pauvreté, une hypothèse essentielle doit être confirmée : la croissance doit être produite principalement par des paysans⁶⁹ qui réinvestissent leurs profits dans le marché non agricole local, lequel à son tour augmente la demande de la main-d'œuvre et garde le taux de salaire de la 'classe de travailleurs' à un niveau acceptable. Cependant, l'accroissement du bien-être de fermiers plus prospères peut réduire leur insertion dans la communauté rurale locale. Une des caractéristiques de la catégorie *umukire*, mentionnée dans l'Enquête participative de la pauvreté (PPA) ainsi que par beaucoup de gens interrogés lors de la recherche faite par l'auteur de cet article (mai-juillet 2007) est que ces ménages ont tendance à émigrer vers des centres urbains. Il n'est donc pas aisé de savoir si ces paysans plus riches consacreront leurs revenus supplémentaires à des biens et services ruraux, ou, plutôt à des 'symboles de statut urbains'.

Dans l'ensemble, il est douteux que la croissance agricole va rapidement couler vers les paysans plus pauvres. De plus, il y aura d'autres effets indirects, tels que les changements dans les positions de négociations entre les différents groupes de paysans. Quand de plus grandes fermes sont les principaux bénéficiaires de la croissance et sont transformées en unités hautement productives, elles auront tendance à repousser les paysans moins commerciaux, et donc moins orientés vers le marché agricole, hors de ce marché. Donc, comme déjà mentionné, les catégories *abakene* pourraient être prises au piège de l'agriculture de subsistance, puisqu'étant incapables de surmonter les barrières sur le chemin d'une agriculture plus orientée vers le marché. De plus, dans une nation connaissant une grande pénurie de terres, des paysans plus riches à haute potentialité seront capables, grâce à leur force financière, d'entraver l'indispensable expansion de fermes à petite échelle orientées vers la subsistance et, à long terme, les rendront non lucratives.

Le danger existe que des politiques rurales en cours n'affaiblissent progressivement les paysans à petite échelle. À un certain moment, beaucoup pourraient être obligés de vendre leur terre pour surmonter les problèmes ; et sans perspectives réelles de rachat, ils perdront leurs capacités auto-productives de subsistance. Il s'en suivrait que le nombre de gens qui cherchent un emploi augmenterait, comprimant encore d'avantage les taux de salaire. En général, ces processus aboutiraient à 'la survie du plus fort', ou plus justement 'la survie

⁶⁸ MELLOR, J. W., "How much employment can rapid agricultural growth generate? (...)", *op. cit.*, p. 17.

⁶⁹ « Les paysans prospères dans les pays à bas revenus consacrent à peu près 20 pourcent de leur revenu incrémental à des produits qui exigent beaucoup de main-d'œuvre, des produits d'élevage et des produits horticoles et 40 pourcent à des biens et services non agricoles. D'autre part, les gens riches en terres, dépensent le revenu incrémental à des biens importés et des biens qui exigent plutôt du capital pour leur production. C'est la demande des paysans pour des articles produits localement et à haute exigence de main la d'œuvre qui génère l'emploi. » (MELLOR, J. W., "How much employment can rapid agricultural growth generate? – Sectoral policies for maximum impact in Rwanda", *Agricultural Policy Development Project – Research Report No. 13*, Prepared for the United States Agency for International Development / Rwanda, 2002, p. vii)

du plus grand' au sein du secteur agricole, avec un emploi alternatif incertain pour ceux qui se voient mis à l'écart par ces nouvelles politiques rurales.

5. CONCLUSION : COMBINER CROISSANCE ET ÉQUITÉ

Le plan d'action concluant le PSTA identifie « la conciliation de l'orientation commerciale avec l'orientation du développement » en tant que défi majeur lors de la définition de la politique agricole. Cependant, en nous basant sur les observations faites dans cet article, nous concluons que l'ambition pro pauvre de la politique agricole actuelle reste largement rhétorique. Elle manque de plans stratégiques et d'engagements budgétaires pour contrer les processus indésirables qui affaiblissent ou menacent les moyens d'existence et la vie des gens. La loi foncière et la politique adoptées récemment révèlent une divergence similaire entre la rhétorique pro pauvre d'une part, et d'autre part les engagements en faveur de paysans de plus grande échelle compétitifs et commerciaux. Les politiques rurales rwandaises insistent sur un rendement et une croissance maximaux sans tenir compte d'une distribution équitable de la richesse. Le présent article illustre la façon dont les politiques soi-disant pro-pauvre peuvent introduire ou renforcer les barrières institutionnelles pour beaucoup de paysans, tout en facilitant l'accès et augmentant les opportunités pour quelques-uns. Ceci peut fragiliser ceux qui ne le sont pas maintenant, peut aussi pousser les groupes vulnérables existants dans le piège de la pauvreté, et finalement cela peut même augmenter le risque de conflit en agrandissant la masse rurale des pauvres avec peu ou pas la moindre chance d'emploi hors du secteur agricole.

En guise de conclusion, ceci nous amène à notre première question : y a-t-il en effet une incompatibilité inévitable entre la croissance et les considérations d'équité, ou existent-ils des alternatives qui combinent les deux ? Les politiques rurales auraient pu avoir comme but d'impliquer activement la grande masse des petits paysans dans les stratégies de développement agricoles. Beaucoup ont une grande capacité productive mais sont confrontés à des contraintes institutionnelles qui les empêchent de diversifier leurs activités hors de la production de subsistance. Toutefois, cela exigerait un renversement complet de la logique politique rurale actuelle. Définir les barrières institutionnelles pour les groupes de paysans divergents représente alors une étape importante ; et analyser comment des politiques spécifiques seraient capables de lever ces barrières. Cela pourrait par exemple se traduire par des projections de croissance plus modestes pour le secteur agricole et effectivement être combiné avec des 'mesures charitables' pour des groupes marginalisés sans grand potentiel de productivité (c.-à-d. en raison de leur manque de capacité physique). Mais cela aboutirait certainement à une distribution plus équitable de la croissance agricole et pourrait pro-activement empêcher les ménages de tomber dans le piège de la vulnérabilité. En levant les barrières institutionnelles pour beaucoup de paysans au lieu de le faire pour

quelques-uns, la politique rurale reconnaîtrait la capacité d'un grand nombre de paysans ruraux à profiter des occasions mises à leur disposition.

Une seconde question intrigante est celle de savoir pourquoi les décideurs politiques rwandais n'envisagent pas une alternative. Pour répondre à cette question il faudrait un aperçu de l'économie politique de la société rwandaise actuelle. Deux traits principaux caractérisent les détenteurs actuels du pouvoir, une élite largement basé situé le milieu urbain. En premier lieu, les décideurs politiques sont fermement convaincus de la possibilité d'une croissance agricole rapide. Cette vision correspond aux ambitions de l'élite rwandaise de développer une 'nouvelle' économie et de transformer leur pays. D'autres illustrations de ceci se retrouvent dans le premier PRSP. La technologie de l'informatique, par exemple, est identifiée comme une activité importante pouvant aider à faire monter l'économie rwandaise basée sur la subsistance à « une économie poussée par un secteur de service, de grande valeur ajoutée et basée sur la connaissance, capable d'être concurrentielle sur le marché global »⁷⁰. Les décideurs politiques rwandais actuels adhèrent à l'idée de diriger la société (social engineering) dynamisée par des lois (concept telle que conçue par R. Pound)⁷¹. Ils considèrent la politique et la loi comme des outils destinés à forger la société, mais négligent souvent les conditions locales et l'environnement institutionnel dans lesquels les nouvelles lois et politiques doivent être mises en œuvre. Cet arrière-plan contextuel conditionne l'efficacité potentielle de toute nouvelle politique.

Un autre trait de l'élite rwandaise actuelle est son peu de contact avec la vie rurale. Les élites d'avant 1994 avaient de fortes racines dans le Rwanda rural, ce qui les rapprochait de la vie rurale et des problèmes que les paysans de subsistance rencontraient. Le régime Habyarimana a sans cesse défendu l'idée d'une société agraire⁷². En aval, ceci se traduisait souvent par des traitements préférentiels pour certaines régions par rapport à d'autres, selon les origines de ceux qui détenaient le pouvoir. Et en effet, des rhétoriques pro paysans coïncidaient avec des politiques anti paysans. Par exemple, Pottier⁷³ illustre cela en montrant que durant la sécheresse de 1989, le régime échoua à distribuer l'aide alimentaire disponible. André & Platteau (1998) rappellent que pour les paysans ruraux les conditions et les perspectives étaient déjà extrêmement problématiques vers la fin des années 1980, et illustrent la façon dont les conflits fonciers d'avant la guerre ont même incité les gens à prendre part à la violence génocidaire, leur fournissant une occasion de redistribuer les

⁷⁰ GdR, *Poverty Reduction Strategy Paper, op. cit.*, p. 69.

⁷¹ POUND, R., *Social Control Through Law*, Hamden CT, Archon, 1968.

⁷² VERWIMP, P., "Peasant ideology and genocide in Rwanda under Habyarimana", <http://research.yale.edu/ycias/database/files/GS19.pdf>, 2000.

⁷³ POTTIER, J., "Taking stock: food marketing reform in Rwanda, 1982-1989", *African Affairs*, Vol. 92, No. 366, 1993, pp. 5-30.

propriétés des terres⁷⁴. Malgré cela, le lien fort entre le régime et la classe paysanne augmentait la valeur de la société agraire aux yeux de l'élite.

Contrairement à leurs prédécesseurs, les élites actuelles ont très peu de liens avec la vie rwandaise rurale. Beaucoup viennent de pays voisins où ils vivaient soit dans des zones urbaines soit dans des environnements ruraux très différents (par exemple en tant que fermiers d'élevage). Il en résulte que les liens entre les élites basées à Kigali et les paysans ordinaires de subsistance sont faibles⁷⁵.

Ceci a deux conséquences majeures. En premier lieu, cela a engendré une vue paternaliste de l'élite urbaine rwandaise quant à la capacité des paysans à réaliser des opportunités agricoles modernes. Même les documents politiques officiels font référence à l'ignorance des paysans et à leur résistance aux nouvelles mesures destinées à augmenter la productivité, mais allant au-delà de leur logique paysanne traditionnelle de subsistance. Dans sa forme la plus flagrante, cette conviction réduit le problème de la pauvreté rurale à celui d'une mauvaise mentalité. Un second résultat est que les élites urbaines ont peu d'intérêt personnel à améliorer les conditions de vie des masses rurales. Alors que le pouvoir de l'élite d'avant 1994 reposait largement sur une base rurale pour maintenir sa position, l'élite actuelle dépend presque exclusivement pour son soutien d'un groupe de pairs urbains et de la communauté internationale des donateurs.

L'ambition avouée de la politique de PRSP-2 est de « se recentrer sur une croissance équitable, un développement durable et une réduction de la pauvreté » avec le développement rural comme priorité importante.⁷⁶ Ceci constitue également le principal défi pour d'autres pays africains. Le cas rwandais a en détail illustré que le fait de poursuivre la croissance pro pauvre ne peut se limiter à 'chercher la croissance dans le secteur où le pauvre se trouve'. Le défi principal pour les décideurs politiques et les bailleurs internationaux est de changer leur attention d'une logique purement orientée sur la transformation agricole, vers des politiques de développement rural plus intégrées et plus orientées vers la distribution. En d'autres termes, le défi consiste à réconcilier l'efficacité en créant la croissance économique avec une distribution équitable de cette croissance, et peut-être de mettre l'équité en premier lieu.

Anvers, janvier 2008

⁷⁴ ANDRÉ, C., PLATTEAU, J. P., "Land relations under unbearable stress: Rwanda caught in the Malthusian trap", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 34, 1998, pp. 1-47.

⁷⁵ ANSOMS, A., VERSCHUEREN, J., "Shifts in power, new elites, and new socio-economic disparities: the political economy of post-genocide Rwanda compared with post-Apartheid South Africa", document non publié, conférence sur « Enforcing Democracy in Fragmented Societies », Cape Town, 19-21.9.2007.

⁷⁶ Différents documents explicitant la logique et la planification du processus de l'EDPRS se trouvent sur www.devpartners.gov.rw/edprs.php.