



**HAL**  
open science

## Croissance agricole et pauvreté rurale au Chili : une évaluation des politiques d'appui à la petite agriculture

Guy Durand, . Symposium of The Association For Farming Systems  
Research-Extension

### ► To cite this version:

Guy Durand, . Symposium of The Association For Farming Systems Research-Extension. Croissance agricole et pauvreté rurale au Chili : une évaluation des politiques d'appui à la petite agriculture. 15th International Symposium of the Association For Farming Systems Research-Extension, Association For Farming Systems Research-Extension., Nov 1998, Pretoria, Afrique du Sud. 29 p. hal-02292479

**HAL Id: hal-02292479**

**<https://hal.science/hal-02292479v1>**

Submitted on 7 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

15 th International Symposium of the Association for  
Farming Systems Research-Extension (AFSRE), 29  
November - 4 december 1998, Pretoria, South Africa

**CROISSANCE AGRICOLE  
ET PAUVRETE RURALE AU CHILI :  
UNE EVALUATION DES POLITIQUES D'APPUI  
A LA PETITE AGRICULTURE.**

Guy DURAND, professeur  
ENSA (Ecole Nationale Supérieure Agronomique)  
Laboratoire : Développement Rural et Systèmes de  
Production  
65 rue de Saint Briec  
35042 RENNES Cedex  
Tel. et Fax : 33 2 99.28.51.75  
e.mail : durand @ epi.roazhon.inra.fr

DOCUMENTATION ÉCONOMIE RURALE RENNES



\* 0 0 6 8 4 5

-GD n°18

**Résumé :**

Croissance agricole et pauvreté rurale au Chili. Une évaluation des politiques d'appui à la petite agriculture

Cette communication a pour objet les problèmes qu'affronte aujourd'hui la petite agriculture chilienne. Bien que le secteur agricole et forestier soit très dynamique tant du point de vue de la production que de l'exportation, ce dynamisme ne bénéficie qu'à une frange réduite de quelques 30 à 40 000 entreprises agricoles laissant de côté les 200 à 220 000 exploitations restantes. Ces dernières sont confrontées à des pertes de compétitivité y compris sur le marché intérieur, un haut niveau de pauvreté et d'indigence et une dégradation des ressources naturelles.

Malgré les efforts déployés déjà sous la dictature après la crise des années 1982-83, amplifiés par les gouvernements démocratiques après 1990, la situation ne s'est guère améliorée.

Dans cette communication, nous présenterons les objectifs des différents programmes d'appui à la petite agriculture comme illustration des conditions d'élaboration de politiques différenciées (voire même de politiques de discrimination positive en faveur de cette petite agriculture). L'évaluation sera notamment faite au regard des objectifs de réduction de la pauvreté agricole et rurale. Les résultats seront alors discutés sur la base de l'adéquation des instruments utilisés à l'hétérogénéité agro écologique et structurelle de cette petite agriculture.

On conclura sur les débats actuels au Chili qui oppose les tenants d'une politique agricole différenciée en faveur de la petite agriculture et ceux qui insistent sur la seule modernisation du secteur et son adaptation à l'ouverture au Mercosur et à l'Alena. On évoquera aussi les discussions sur les politiques de lutte contre la pauvreté rurale : question agricole ou rurale ?

# Sommaire

## INTRODUCTION

### **1 - Vers une politique agricole différenciée.**

- 1.1 La consolidation d'une agriculture dualiste
- 1.2 Politique agricole et petite agriculture
- 1.3 Une adaptation à l'hétérogénéité de la petite agriculture

### **2 - Politique différenciée et pauvreté rurale**

- 2.1 Des résultats positifs
  - 211 - Un faible coût budgétaire*
  - 212 - L'impact quantitatif*
  - 213 - Réceptivité par les agriculteurs*
- 2.2 Les limites d'une approche strictement agricole
  - 221 - Diversité agricole ou rurale*
  - 222 - Une petite agriculture en voie de marginalisation*
  - 223 - Ruralité, agriculture et pauvreté*

## CONCLUSION

## Introduction

La question de la régression de la pauvreté est au centre d'un débat qui oppose ceux qui pensent que la croissance économique doit rejaillir sur les pauvres par des effets de déversement et ceux qui militent pour des mesures spécifiques d'intervention directe et massive en faveur des plus démunis (BARDHAN P., 1997). Dans le secteur rural, on s'accorde généralement à penser que la croissance agricole s'accompagne d'une réduction de la pauvreté. Néanmoins, rappelle Alexandratos (ALEXANDRATOS, 1994), cette réduction est fonction de la distribution des revenus et il arrive même que la croissance agricole soit associée à une dégradation des revenus des plus pauvres du fait de l'aggravation des processus de différenciation des producteurs.

Ce phénomène est particulièrement marquant au Chili où, malgré une croissance économique et agricole soutenue depuis le milieu de la décennie quatre-vingts, l'incidence de la pauvreté rurale reste préoccupante. Le secteur agricole a en fait connu des résultats contradictoires au cours des dix sept années de régime autoritaire : forte croissance de la grande agriculture et du secteur forestier tout deux orientés vers l'exportation et stagnation, voire régression, de la petite et moyenne agriculture produisant pour le marché domestique.

Le gouvernement du président Aylwin soutenu par la "concertation démocratique" s'était donné comme objectif de payer la "dette sociale" envers cette petite agriculture qui n'avait pas bénéficié des retombées de la croissance économique. Le renforcement du dispositif d'appui technique et surtout son extension à un plus grand nombre de bénéficiaires a constitué l'axe central de la politique agricole destinée à cette couche de paysans. L'objectif quantitatif était d'ailleurs annoncé puisqu'il s'agissait de passer d'environ 25 000 bénéficiaires à près de 100 000 en l'espace de 4 ans. Cette politique se faisait sous le signe du "pragmatisme et du réalisme", c'est à dire sans remettre en cause le dynamisme existant dans le secteur orienté vers l'exportation (DURAND G., 1995).

Pranab Bardhan (BARDHAN, 1997) note par ailleurs que " lorsque la politique de redistribution se révèle coûteuse, lorsqu'elle entraîne une mauvaise allocation des ressources et grève le revenu national, sa légitimation politique et économique peut devenir problématique ". C'est semble-t-il la cas au Chili où la forte croissance du budget affecté à l'organisme en charge du transfert de techniques dirigées vers la petite agriculture (INDAP)<sup>1</sup> fait l'objet de critiques de certains milieux eu égard aux faibles résultats obtenus en terme de "règlement de la dette sociale".

L'agriculture, et notamment la petite et moyenne, ne constitue-t-elle pas un "poids mort" qui s'opposerait aux négociations d'entrée du Chili dans le Mercosur et le NAFTA ? Aussi, faut-il maintenir cette couche de petits producteurs considérés comme peu efficaces et coûteux pour le budget ?

Les actions mises en oeuvre par l'INDAP sont-elles au moins de nature à faire diminuer l'incidence de la pauvreté dans le monde rural et par là contribuer à réintégrer une partie de la population marginalisée dans l'économie et la société chilienne ?

<sup>11</sup> Le budget de l'INDAP a en effet plus que triplé depuis le retour à la démocratie.

Sont-elles aussi susceptibles de favoriser une exploitation plus rationnelle des ressources naturelles ? En particulier, l'érosion des sols et la déforestation sont-elles en diminution sensible ?

L'agriculture, grande ou petite, est-elle l'activité la plus susceptible de résoudre les problèmes de l'emploi rural et de l'utilisation optimale de l'espace national ou au contraire n'assiste-t-on pas à un sous-emploi rural et à un abandon de certaines zones marginales du pays peu aptes à la production agricole ?

L'objet de cette communication est d'examiner les évolutions récentes des politiques d'appui à la petite agriculture chilienne, notamment dans la période des années 90 qui a vu le retour de la démocratie avec une volonté de corriger les effets négatifs des politiques néo-libérales de la dictature.

Nous examinerons ainsi les conditions particulières de l'émergence d'une politique d'appui à la petite agriculture au Chili d'abord sous le régime autoritaire puis sous le gouvernement démocratique. Cela nous conduira à présenter les spécificités de la question agraire chilienne, notamment la singularité de la petite agriculture dont l'origine historique est complexe et la diversité importante. Les organismes d'appui ont donc eu à faire peu à peu l'apprentissage de cette diversité dans leurs méthodes et la mise en oeuvre de leurs moyens.

Nous tenterons d'évaluer les résultats obtenus par ces politiques après quelques années. Bien sûr cette évaluation prendra en compte des résultats obtenus en terme de nombre de bénéficiaires et des effets positifs observés auprès de ces derniers. Mais il nous faudra aussi nous poser la question de la pertinence de ces politiques et notamment de voir si elles répondent bien au souci de leurs auteurs d'en finir avec les poches de pauvreté rurale et de contribuer de ce fait à régler cette fameuse " dette sociale ".

## **1 - Vers une politique agricole différenciée.**

### 1.1 - La consolidation d'une agriculture dualiste

L'agriculture joue un rôle mineur dans l'économie chilienne. Elle occupe moins de 16 % de la population active et sa participation au PIB dépasse à peine les 7%. La population rurale n'excède pas non plus les 17 % de la population totale. Pourtant la question agricole occupe une place importante dans le débat social. Bengoa (BENGOA, 1988) notant qu'elle a été longtemps la source du pouvoir politique alors que l'essentiel de la richesse était concentré dans l'extraction du salpêtre puis du cuivre.

Une première phase de modernisation a bien eu lieu dans la seconde moitié du siècle dernier impulsée par les opportunités d'exportation du blé vers le Pérou d'abord, la Californie ensuite et même l'Angleterre. Elle a été suivie par une période de stagnation au cours de laquelle l'agriculture s'est révélée incapable de satisfaire les besoins alimentaires d'une société urbaine en forte croissance.

Un débat a longtemps opposé les structuralistes, partisans d'une réforme agraire, qui pensaient que les structures inégalitaires de propriété foncière constituaient un frein à la modernisation agricole et par là à la croissance économique du pays (faible disponibilité de la main d'œuvre liée aux latifundios, sous productivité du travail, coûts élevés des aliments) et les libéraux pour lesquels les stratégies économiques d'industrialisation par substitution d'importation ont eu pour conséquences de bloquer la modernisation du secteur agricole. En effet la protection du secteur industriel accroissait le "biais urbain" en augmentant les coûts de production de l'agriculteur et en faisant pressions sur les prix agricoles, composante importante du coût du travail.

Les premiers ont dominé dans le courant des années soixante par le biais de la réforme agraire des gouvernements Frei et Allende, tandis que les seconds ont pu expérimenter le schéma libéral au cours des années soixante dix et quatre vingt. Notons que dans les deux cas, c'est le projet de la société urbaine que l'on a vu s'appliquer dans le monde rural et non une initiative du monde rural lui-même. On peut, en effet, constater la faiblesse du mouvement social dans la campagne que l'on ne peut expliquer uniquement par la répression du régime autoritaire. Il semble que la majorité des organisations paysannes qui ont vu le jour dans les années 60 avaient surtout un caractère "instrumental" pour la mise en œuvre du processus de réforme agraire impulsé par la société urbaine.

Les bases d'une nouvelle phase de modernisation sont donc en place à partir du début des années 70 : structures agraires rénovées, éclatement du système latifundio minifundio avec "libération" du travail lié au grand domaine, émergence d'entreprises agricoles modernes, processus de libéralisation interne et externe qui fait disparaître le biais urbain ;

Si l'agriculture n'occupe plus une place importante dans l'emploi et la production, elle participe grandement à l'excédent de la balance commerciale. Ce sont aujourd'hui les exportations qui jouent un rôle moteur de la croissance agricole. Pour l'économie chilienne, le rapport exportations/PIB est de l'ordre de 35 % en 1994, ce rapport dépasse les 70 % pour l'agriculture et la forêt. Ces exportations concernent les fruits et légumes avec une diversification des produits et des destinations et le secteur forestier, alors qu'une part toujours croissante des produits alimentaires de base fait l'objet d'importations : riz, blé, lait et viande bovine. Le

secteur agricole croît à un rythme de 5.5 % par an entre 1984 et 1994, rythme légèrement inférieur à l'ensemble de l'économie, 6.0 % par an.

Cette croissance forte, jamais connue dans l'histoire chilienne, est très inégalement répartie suivant les différents types d'agricultures. Si la réforme agraire (y compris la contre réforme d'après 1973) a bien fait disparaître le complexe latifundio minifundio, elle n'a que peu réduit les disparités d'accès à la terre et aux moyens de production. On distingue en effet clairement 2 types d'agriculture : un secteur d'agriculture dite d'entreprise qui regroupe environ 30 000 unités de production utilisant une main d'œuvre salariée permanente toujours plus faible et une part croissante de travail saisonnier comme le montre le tableau suivant.

**TABLEAU N° 1**

**CHILI**  
**Composition de la force de travail agricole occupée.**

|  | 1966 | 1976 | 1986 | 1993 |
|--|------|------|------|------|
| <u>Non salariés</u>                    | 33.0 | 51.4 | 44.7 | 43.8 |
| - entrepreneurs agricoles              | 2.0  | 2.8  | 3.9  | 3.7  |
| - producteurs paysans                  | 25.6 | 37.6 | 29.2 | 30.5 |
| - familles paysannes (aides familiaux) | 6.0  | 11.0 | 11.6 | 9.6  |
| <u>Salariés</u>                        | 67.0 | 48.6 | 55.3 | 56.1 |
| - employés permanents                  | 3.0  | 2.7  | 1.4  |      |
| - ouvriers permanents                  | 39.4 | 25.3 | 16.0 |      |
| - ouvriers temporaires                 | 24.6 | 20.6 | 37.9 |      |
| <b>TOTAL</b>                           | 100  | 100  | 100  |      |

**Source** : Recensement agricole 1966 et 1976, enquête emploi 1986 cité par J. ECHENIQUE

Un secteur dit d'agriculture paysanne ou petite agriculture que l'on estime à environ 220 000 exploitations, groupe très hétérogène.

Les productions destinées à l'exportation, fruits, légumes, vins sont quasi exclusivement le fait de l'agriculture d'entreprise.

La situation est, en revanche, très hétéroclite pour la petite agriculture. On peut très grossièrement distinguer trois groupes :

- Environ 30 000 agriculteurs, dont beaucoup sont issues de la réforme agraire, ont eu accès à des terres de bonne qualité, bien situées géographiquement et pour certaines irriguées. Ce sont des exploitations ouvertes sur le marché tant intérieur qu'extérieur et qui ont atteint un certain niveau de capitalisation.

- un 2ème groupe d'environ 70 000 agriculteurs correspond à des exploitations en reproduction simple orientées vers des productions destinées au



marché intérieur (céréales, oléagineux, tubercules, quelques cultures industrielles, l'élevage, voire l'horticulture). Des gains de productivité, des facteurs terre et travail sont nécessaires pour les exploitations qui disposent de peu de capitaux et ont besoin d'appui technique.

- Enfin un dernier groupe de 100 à 120 000 agriculteurs souvent double actifs, sur des exploitations de faible taille dans des régions à faible potentiel agricole.

## 1.2 Politique agricole et petite agriculture

L'objectif clairement affiché de la politique dirigée vers la petite agriculture est de rendre les exploitations paysannes compétitives dans une économie de libre marché. A aucun moment il ne s'agit de casser la dynamique de l'agriculture d'exportation.

A la différence de la plupart des pays latino américains, le développement agricole n'est pas le fait de l'Etat mais d'entreprises privées d'Assistance technique (EAT). L'INDAP, organisme public, ne doit pas augmenter le nombre de ses fonctionnaires<sup>2</sup>.

L'institut lance ainsi des appels d'offre à l'échelle régionale auxquels répondent des EAT agréées, inscrite au registre national des entreprises de services. L'EAT minimum (de base) est constituée d'un ingénieur agronome, 3 techniciens hommes, 2 techniciens femmes et a à sa charge 216 familles paysannes<sup>3</sup>. La subvention allouée est alors de 300 \$ US par famille suivie.

Ainsi l'INDAP voit son rôle réduit à la gestion du système : répartition du budget, contrôle des EAT, gestion du système de crédit agricole.

D'un point de vue méthodologique, le système reste très largement inspiré des expériences "training and visit" préconisées partout par les services de la Banque Mondiale (système "Benor" du nom de son concepteur). En effet le cahier des charges est, pour le module de base, largement bureaucratique et consiste à un nombre minimum de visites individuelles, de réunions collectives et enfin d'une unité démonstrative<sup>4</sup>.

Le contenu des projets financés dans le cadre des appels d'offre concerne essentiellement de l'appui technique. Il s'agit de réduire le "gap technologique" (ECHENIQUE, 1988) entre la petite, la moyenne et grande agriculture et l'on suppose que la mise à disposition de technologies adaptées à la petite paysannerie permettra à celle-ci de récupérer sa compétitivité.

<sup>2</sup> L'INDAP avait plus de 6 000 fonctionnaires entre 1970 et 1973, ce nombre a chuté à moins de 800, il est aujourd'hui de l'ordre de 1 000, dont 500 ingénieurs et techniciens. Depuis 1990, une loi fixe le nombre maximum de fonctionnaires.

<sup>3</sup> On estime à 1 800, le nombre de personnes travaillant actuellement dans EAT en contrat avec INDAP.

<sup>4</sup> Voir discussion critique sur le système Benor dans Dominique Gentil 1988. La résistible ascension du système "formation et visites", in les Cahiers de la Recherches Développement, n° 17. Cela est vrai pour les programmes de transfert de technologies.

### 1.3 Une adaptation à l'hétérogénéité de la petite agriculture

L'INDAP créé en 1962 constituait un des principaux instruments des politiques de modernisation de la petite agriculture au côté de la CORA (Corporación de la Reforma Agraria) pour le secteur réformé. Il sera considérablement réduit dans toute la période qui suit le coup d'Etat : réduction drastique du personnel, limitation de son rôle au financement du foncier<sup>5</sup>.

Dès 1978, une tentative d'organisation d'un système de développement agricole privé avec financement public est faite. Elle consiste en subventions accordées aux petits agriculteurs leur permettant d'embaucher le technicien de leur choix sans aucune autre contrainte. Cette tentative se solda par un échec quasi total (BERDEGUE J., 1995).

Néanmoins, au début des années 80, la crise économique affecte aussi le secteur agricole. La déréglementation et la suppression de toutes les mesures protectionnistes se sont traduites par une dépendance croissante des importations pour les principaux produits alimentaires de base. Une nouvelle politique agricole se dessine alors combinant un protectionnisme sélectif (protection contre les produits subventionnés des pays développés comme le blé et la poudre de lait), l'instauration de prix planchers pour certains produits et la relance d'une politique d'appui technique.

Cette dernière vise la couche des moyens agriculteurs de dimension supérieure à l'équivalent 12 ha HRB<sup>6</sup> et celles des petits agriculteurs entre 5 et 12 ha HRB. C'est réellement à ce moment, en 1983, que se consolide le système de développement agricole privé financé par l'Etat que ne sera pas remis en cause par la suite. L'objectif est avant tout productif, il faut moderniser les techniques utilisées par des agriculteurs qui disposent déjà des conditions économiques suffisantes. On voit apparaître la notion d'agriculture "viable" économiquement pour lequel l'investissement public en transfert technologique s'avère rentable par la société. Seuls ces agriculteurs viables peuvent bénéficier d'une aide technique, les autres ne relevant que d'une politique assistencialiste dans le cadre d'un arsenal de mesures ciblées destinées à lutter contre la pauvreté. En outre les agriculteurs "viables" sont d'abord sélectionnés, comme le fait remarquer Julio BERDEQUE (BERDEQUE, 1993), dans la couche des "parceleros", c'est-à-dire les bénéficiaires de la réforme agraire de la période 1964-1973 qui ont pu garder leurs parcelles après 1973 et qui sont situés dans les zones agricoles relativement favorables tant du point de vue de la qualité des sols, de l'accès aux moyens de communication que des conditions climatiques.

A partir de 1986-1987 s'opère une inflexion du système, on parle alors de la mise sur pied d'un plan national de développement rural (DURAND G., 1995) dont l'objectif est d'étendre la compétence de l'INDAP à l'ensemble du secteur minifundiste (donc bien au-delà des quelques 30 000 parceleros) que l'on estime à près de 200 000 familles et qui ne bénéficient pas du retour de la croissance

<sup>5</sup> Les bénéficiaires des parcelles de réforme agraire peuvent en effet vendre ces parcelles ou doivent les racheter pour obtenir leur titre de propriété.

<sup>6</sup> HRB : hectare équivalent irrigué, surface ayant une capacité de production équivalente à un hectare irrigué de classe I dans la région de Santiago.

économique. Si le champ de l'action s'élargit, l'approche méthodologique, elle, ne change pas si ce n'est que l'on renforce la partie d'appui à l'économie domestique pour les petits agriculteurs dont on sait que l'outil de production (souvent inférieur à l'équivalent 5 ha HRB) ne permet pas un progrès économique suffisant. En réalité, la

plupart des auteurs s'accordent sur le caractère essentiellement politique de cette inflexion. Il s'agissait de préparer, à la campagne, le référendum de 1989. Ainsi l'hétérogénéité est admise mais les instruments pour la traiter n'existent pas.

Avec le retour à la démocratie en 1990 apparaît la notion de "dette sociale" contractée par la société chilienne envers les exclus de la "modernisation conservatrice" et les petits agriculteurs en particulier. Cependant le modèle économique lui-même n'est pas remis en cause.

A l'échelle de l'INDAP cela se traduit par :

- une forte croissance du budget permettant d'atteindre le nombre de 50 000 bénéficiaires pour l'assistance technique et de 55 000 pour le crédit.
- la création de nouveaux services : appui à la commercialisation des produits agricoles, à l'organisation paysanne et l'aide à la petite irrigation.
- enfin par l'agrément d'un plus grand nombre d'EAT, en suivant notamment les appels d'offres aux nombreuses O.N.G. qui travaillaient dans le monde rural sous la dictature (ECHENIQUE J., 1988).

On peut parler à ce titre d'une croissance quasi "homothétique" de l'INDAP dans la mesure où les axes méthodologiques ne sont pas remis en cause et que même les O.N.G. qui vont s'intégrer dans le processus devront s'adapter aux anciennes règles de l'Institut.

Notons néanmoins la création du FOSIS en 1990 (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) dont l'objectif est de contribuer à la réduction de la pauvreté. Dans le secteur rural, le FOSIS va permettre l'émergence de projets qui sortent du cadre trop étroit de l'INDAP et qui touchent une couche d'agriculteurs moins favorisés.

A partir des années 1992-1993, l'INDAP tente de concevoir et d'introduire progressivement des réformes dont l'objectif est justement de mieux faire correspondre les programmes proposés aux réalités différenciées de la petite agriculture chilienne.

Il est bien précisé que l'objectif des programmes est bien productif. L'INDAP n'a pas en charge l'assistance sociale à la campagne qui est laissé à d'autres institutions (FOSIS, Municipalités, programmes d'éducation,...).

La population cible est aussi définie, les bénéficiaires doivent avoir une exploitation dont la marge brute par unité de travail estimée doit être supérieure au salaire minimum en vigueur.

Le territoire rural national est découpé en petites régions agricoles homogènes d'un point de vue agro-écologique. L'échelle de cette petite région est en général inférieur à celle de la commune.

Chaque EAT se voit ainsi accorder par le biais des appels d'offre la responsabilité de l'appui technique d'une ou plusieurs petites régions agricoles dans lesquelles un diagnostic micro régional doit être effectué ainsi qu'une typologie des exploitations permettant de définir des domaines de recommandations. Au niveau de chaque exploitation, les EAT doivent élaborer un projet de développement à moyen terme qui doit faire ressortir l'impact significatif du programme sur le revenu agricole.

Le nombre de bénéficiaires escomptés est de l'ordre de 80 000<sup>7</sup>, chiffre qui se stabilise aujourd'hui. Si le système est toujours financé sur fonds publics, ceux-ci ne couvrent pas obligatoirement la totalité des coûts des projets. Il est, en effet, prévu plusieurs étapes et plusieurs modalités d'application.

Au cours de l'étape I, 100 % des coûts sont financés, l'étape II suppose théoriquement une couverture à hauteur de 75 %, cette participation étant supposée correspondre à un certain niveau des techniques et de revenu des bénéficiaires potentiels.

De ce fait une plus grande flexibilité est introduite dans les programmes susceptibles d'être financés. Cette flexibilité va même jusqu'à laisser une marge importante d'initiative aux EAT ou groupes d'agriculteurs pour définir leur propre méthodologie tant à l'échelle de l'exploitation qu'à celle de la petite région ou de l'organisation d'une micro filière.

## **2 - Politique différenciée et pauvreté rurale**

La petite agriculture chilienne a longtemps été et est toujours en partie la grande oubliée de la croissance économique chilienne, la "face cachée de la modernisation" (ECHENIQUE, 1988). Néanmoins, comme nous l'avons vu, elle a aussi fait l'objet d'une attention particulière dès le début des années 80 et les Institutions et mécanismes mis en place depuis se sont constamment améliorés et adaptés aux situations complexes. Une forte inflexion a été donnée lors du retour à la démocratie en 1990. Est-on en mesure aujourd'hui de porter un jugement sur ces politiques ? Nous proposons ici quelques pistes d'évaluation.

L'institution centrale du dispositif d'appui à la petite agriculture est l'INDAP même si d'autres interviennent aussi dans le secteur, c'est donc elle et surtout ses méthodes et ses résultats qui feront l'objet de cette évaluation. Il nous faudra cependant évoquer les autres institutions qui peuvent aussi jouer un rôle dans la petite agriculture et le secteur rural dans son ensemble.

Une première évaluation "interne" du système INDAP sera d'abord proposé. Nous nous appuierons pour cela la synthèse réalisée par Julio BERDEGUE (BERDEGUE, 1995) qui propose un certain nombre de critères autour de 3 points : efficience en terme de coûts et d'opérativité, l'impact quantitatif et enfin l'opinion des agriculteurs.

Par une autre approche, nous tenterons une évaluation "externe" du système qui nous permettra de questionner les programmes d'appui à la petite agriculture par rapport à un certain nombre d'objectifs clairement affichés par les promoteurs de ces politiques ou aux problèmes qu'affrontent aujourd'hui le monde agricole et rural chilien.

### 2.1 Des résultats positifs

#### *211 - Un faible coût budgétaire*

<sup>7</sup> Chiffre cité par un responsable de l'INDAP (communication personnelle). Les estimations de l'Institut distinguent en fait 55 000 bénéficiaires des projets de transfert de technologie et environ 100 000 si on mélange transfert de technologie, crédit et autres programmes.

A partir de l'exercice 1993, Julio BERDEGUE estime que le coût total du programme est de l'ordre de 360 \$/famille, 208 par bénéficiaire si on y inclut le fait que certaines femmes reçoivent un appui particulier. De ce coût total 81 % va directement aux EAT en paiement de leurs services, 11 % pour le coût de supervision et contrôle de terrain par le personnel de l'INDAP, 4 % aux programmes de formation des personnels des EAT et 4 % pour les coûts administratifs.

En comparant le coût réel par famille entre 1983 et 1993, celui-ci a été presque divisé par deux (267 000 pesos chiliens en 1983, contre 148 000 en 1993).

Il estime par ailleurs que la part du coût total qui va réellement au travail sur le terrain est de l'ordre de 28 %, cette part ne serait que de l'ordre de 11% si le système était exécuté par des fonctionnaires.

Ainsi, en dépit des critiques constantes qui sont adressées à l'INDAP sur ses lourdeurs bureaucratiques, les chiffres cités montrent au contraire une bonne efficience à mettre à l'actif du système de privatisation mis en œuvre. La référence en la matière étant souvent l'inefficience avérée de beaucoup des systèmes publics de développement agricole dans les autres pays d'Amérique Latine héritiers des grands programmes internationaux de transferts de technologies.

#### *212 - L'impact quantitatif*

Ici les critères retenus sont de plusieurs ordres : niveaux de revenus comparés entre bénéficiaires et non bénéficiaires, niveaux de rendement pour certaines cultures, taux d'adoption des technologies proposées, marge brute par hectare. Les études citées sont malheureusement ponctuelles même si un effort de représentativité a été fait dans chaque cas.

Toutes ces évaluations présentées par Julio BERDEGUE apparaissent comme très positives. D'abord une enquête réalisée par la Banque Mondiale en 1994 sur 400 petits agriculteurs de la zone de "secano" faisait ressortir un revenu familial annuel moyen supérieur à 1 200 \$ US pour les paysans suivis par l'INDAP par rapport à ceux non suivis présentant des conditions semblables.

Un autre travail réalisé sur des données nationales 1990-1991 (NAMDAR IRANI et QUEZADA, 1995) montre que les rendements moyens par hectare des bénéficiaires des programmes de transfert de techniques étaient de 23 % supérieur en blé et en maïs, 14 % en haricot aux moyennes nationales pour ces cultures. Une étude réalisée en 1993 dans les régions les plus défavorisées de la VIème région donne aussi des résultats favorables au programme de transfert de techniques de l'INDAP. Elle conclut que la marge brute par hectare des agriculteurs qui ont un taux élevé d'adoption des recommandations techniques est de 50 % supérieur à ceux dont le taux d'adoption est faible. En outre les bénéficiaires du PTT (Programme de Transfert de Technologie) obtiennent des rendements de 9 % supérieur et d'une marge brute de 22 % supérieure aux non bénéficiaires en blé, principale culture des paysans de cette région.

#### *213 - Réceptivité par les agriculteurs*

A ce propos, Julio BERDEGUE cite une étude réalisée par le ministère de planification (MIDEPLAN) en 1993 où l'on analyse l'opinion des agriculteurs bénéficiaires par rapport aux programmes de transfert de techniques. Sur un

échantillon de 2 000 personnes représentatives des diversités régionales, de genre, de niveau socio économique et des types de programmes mis en œuvre par l'INDAP, il ressort que 65 % des bénéficiaires considèrent que l'on a répondu à leurs attentes. 40 % seraient d'ailleurs disposés à participer au coût du service, jusqu'à 12\$ US pour la moitié d'entre eux et 35 \$ US pour le reste, soit moins de 10 % au coût total (cf. plus haut).

Le point faible ressenti par les bénéficiaires porte sur le faible développement des organisations locales.

Il faut ajouter à ces évaluations quantitatives celles plus qualitatives qui ont essayé de juger l'adéquation des méthodes utilisées à la diversité des situations paysannes visées. Nous avons déjà évoqué dans la première partie de ce travail la progressive adaptation des programmes et des méthodes à l'hétérogénéité de la petite agriculture.

C'est diverses évaluations ont toutes en commun de s'intéresser à la seule population des bénéficiaires des PTT. Elles mesurent en réalité l'impact des innovations technologiques proposées par les programmes de développement sur les systèmes de production. On peut donc bien parler d'évaluation interne du système dans la mesure où l'on ne se préoccupe pas de l'impact réel sur le développement de l'ensemble de la petite agriculture. L'adoption des technologies est-il un indicateur suffisant pour juger par exemple de la viabilité économique de cette petite agriculture, de sa compétitivité sur les marchés intérieurs et extérieurs, de son intégration rentable à l'économie nationale ? Pour répondre à ces questions il faut tenter un autre mode d'évaluation que nous appelons ici évaluation externe.

## 2.2 les limites d'une approche strictement agricole

Lors d'un séminaire sur les politiques différenciées pour le développement rural organisé par l'IICA (Institut Interaméricain de Coopération pour l'Agriculture) à Santiago en octobre 1990, le sous secrétaire chilien à l'agriculture, Maximiliano Cox, précisait les objectifs que s'était fixés le gouvernement démocratique pour l'agriculture (BARRIL GARCIA, 1991).

Après avoir constaté que le secteur agricole et forestier avait constitué un des piliers de la réactivation économique après la crise du début des années 80, il faisait remarquer que la croissance de ce secteur était aussi le signe évident d'une "modernisation incomplète et d'une croissance excluante". La petite agriculture avec toutes ses composantes, agriculture familiale, minifundistes et main d'œuvre salariée n'avaient en particulier pas été l'objet des politiques publiques du régime autoritaire. En conséquence il fallait que les actions de l'Etat et du secteur privé puissent concourir à résoudre les situations d'extrême pauvreté et de sous développement de certains secteurs.

"Ainsi une stratégie de développement rural doit être à la fois équitable et garantir une croissance soutenue du point de vue économique, écologique et social et tous les acteurs de la société rurale doivent pouvoir y participer activement". Les objectifs du nouveau gouvernement apparaissent ainsi clairement définis :

- réduction de la pauvreté rurale,

- maintien, voir renforcement du dynamisme productif du secteur,
- conservation des ressources naturelles renouvelables du pays.

C'est en fait à la lumière de ces objectifs que l'on doit tenter une évaluation des politiques d'appui à la petite agriculture. Cette évaluation dépasse alors la seule action de l'INDAP.

### *221 - Diversité agricole ou rurale*

La diversité du secteur agricole et rural est l'un des thèmes les plus courants de l'économie rurale, il reste pourtant l'un des plus mal connus surtout lorsque l'on s'intéresse à sa dynamique et à l'adaptation des instruments d'intervention. On se souvient de la thèse des 3 agricultures grandement diffusées en France à la fin des années 60<sup>8</sup> : une agriculture compétitive, une agriculture en voie de modernisation et une agriculture victime des mutations.

En suivant ce diagnostic, les 2 premières agricultures relevaient d'une politique économique sectorielle tandis que la dernière devait être l'objet d'un accompagnement social.

On retrouve cette vision ternaire de l'agriculture dans la bouche des responsables de l'INDAP, vision qui fonctionne d'ailleurs à 2 niveaux. De l'ensemble de l'agriculture chilienne, on distingue 3 groupes : le secteur des "entreprises" compétitives surtout tournées vers l'exportation, l'agriculture moyenne dont une partie est aujourd'hui confrontée à une nécessaire reconversion et la petite agriculture. Puis cette petite agriculture est elle-même vue au travers de 3 sous-groupes : ceux qui sont prêts de s'incorporer au groupe des agriculteurs moyens, les "moyens" petits agriculteurs et enfin la petite agriculture marginale (au sens où elle ne peut vivre de la seule activité agricole). Dans ces conditions, ce sont ces "moyens" petits agriculteurs qui sont la cible privilégiée de l'INDAP, cible susceptible de répondre de façon satisfaisante aux apports de technologies nouvelles, à l'appui organisationnel et financier. Si l'INDAP estime que la petite agriculture regroupe entre 220 et 250000 familles, il admet aussi que ses bénéficiaires potentiels ainsi ciblés doivent représenter de l'ordre de 80 000 à 100 000 familles. Il reste alors un "volant" de 100 à 150 000 familles qui appartiendraient à la petite agriculture marginale que l'INDAP ne considère plus comme relevant directement de sa compétence ou alors l'institut peut intervenir en partenariat avec d'autres institutions "d'assistance sociale" comme le FOSIS, les municipalités ou autres dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté rurale.

Il semble, qu'en réalité, l'INDAP n'a pas d'emblée fait cette analyse. La forte pression exercée dans les premières années de la Concertation Démocratique pour augmenter le nombre de paysans bénéficiaires des programmes d'appui<sup>9</sup> a conduit l'Institut à accroître à tout prix le nombre de paysans suivis souvent au détriment d'une sélection adéquate et à utiliser une méthode standard. C'est tout le travail méthodologique d'adaptation à l'hétérogénéité réalisé ensuite qui a conduit à

<sup>8</sup> Vision tertiaire présentée par le CNJA (Centre National des Jeunes Agriculteurs) pour la première fois en 1967 et "officialisée" ensuite par le Ministre de l'Agriculture et le rapport Vedel de 1968.

<sup>9</sup> Le Ministre de l'Agriculture, J.A. FIGUEROA, confirmait en mars 1991 dans le Mercurio l'objectif de 100 000 paysans bénéficiaires à l'horizon de 4 ans au lieu des 25 000 à l'époque.

un ciblage plus précis au moins dans les intentions. Il est donc probable (mais difficilement évaluable en l'état actuel des informations) que les 55 000 bénéficiaires annoncés en transfert de technologie et 100 000 en crédit recouvrent un univers beaucoup plus large que les seuls "moyens" petits agriculteurs.

Tout le travail méthodologique réalisé par l'INDAP au cours des derniers mois s'oriente vers une adaptation plus fine ("fine tuning") à l'hétérogénéité du sous-groupe des "moyens" petits agriculteurs en essayant d'écartier autant que faire se part les plus marginaux ne relevant pas en principe d'une solution agricole.

L'INDAP retrouve ainsi sa vocation de développement agricole et abandonne peu à peu l'objectif de lutte contre la pauvreté. L'évaluation interne que nous avons citée précédemment consacre cette vocation, à ce titre elle peut alors être considérée comme positive ainsi que le note J. BERDEGUE.

### *222 -Une petite agriculture en voie de marginalisation*

Au-delà des bénéficiaires de l'INDAP pour lesquels les évaluations citées nous permettent d'appréhender les marges de progrès, comment peut-on estimer l'effet d'entraînement de l'appui technologique sur le reste de la population des petits agriculteurs. Le travail de Jorge ECHENIQUE nous permet d'avancer dans ce sens. Un premier constat en 1988 faisait déjà état des 2 faces de la modernisation agricole (ECHENIQUE, 1988), puis suivra en 1989 une description et caractérisation de la petite agriculture (ECHENIQUE, 1989) à partir d'un dépouillement original des données de l'enquête nationale agricole de 1986-87 et de l'enquête nationale de l'emploi en 1986. C'est ce dernier travail qui a fait l'objet d'une actualisation à partir des données de 1993-94<sup>10</sup>.

Le dénombrement est réalisé à partir des enquêtes emplois de 1986 et 1993 et estime le nombre de travailleurs indépendants du secteur agricole assimilés aux petits agriculteurs.

Ce dénombrement est décomposé par région administrative d'une part et par grandes zones agro écologiques ainsi que le montre les 2 tableaux suivants :

Biens que ces tableaux ne soient pas strictement comparables<sup>11</sup> on peut cependant en tirer quelques enseignements.

Le nombre de petits agriculteurs s'accroît entre 1986 et 1993 : + 5.6 % passant de 209 469 à 221 931.

L'accroissement est encore plus important si l'on s'intéresse aux parties encadrées sur les 2 tableaux qui représentent les régions de forte concentration de minifundios, donc de paysans les plus pauvres (estimés à 126 483 en 1993).

<sup>10</sup> Ces données ont fait pour l'instant l'objet d'une diffusion partielle et devraient être publiées prochainement.

<sup>11</sup> Chiloé n'apparaît pas dans le tableau 2, les 11 774 de la Xème région/vallée de secano paraissent difficilement comparable avec les 2 862 du tableau 1.





TABLEAU N° 2

## TRAVAILLEURS INDEPENDANTS DU SECTEUR AGRICOLE PAR REGIONS ET SEGMENTS AGRO ECOLOGIQUE

## a) Année 1986

| REGIONS               | "SECANO"<br>COTIER | SECANO<br>INTERIEUR | VALLEE<br>"SECANO" | VALLEE<br>IRRIGUEE | PRE-<br>CORDILLIERE | TRUMAO | ÑADI  | CHILOE | TOTAL<br>PETITS<br>AGRICULTEURS |
|-----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------|-------|--------|---------------------------------|
| III                   |                    | 89                  |                    | 1.441              |                     |        |       |        | 1.530                           |
| IV                    | 1.479              | 1.626               |                    | 9.284              |                     |        |       |        | 12.389                          |
| V                     | 1.349              | 216                 |                    | 7.933              | 195                 |        |       |        | 9.693                           |
| METROP.               |                    | 441                 | 398                | 8.140              | 170                 |        |       |        | 9.149                           |
| VI                    | 1.786              | 2.021               | 2.952              | 7.136              | 1.096               |        |       |        | 14.991                          |
| VII                   | 2.531              | 5.642               |                    | 15.882             | 4.417               |        |       |        | 28.472                          |
| VIII                  | 13.767             | 6.429               | 6.642              | 8.254              | 9.559               |        |       |        | 44.651                          |
| IX                    | 11.658             | 4.909               | 16.139             | 842                | 6.958               |        |       |        | 40.506                          |
| X                     | 3.992              |                     | 2.862              |                    | 2.151               | 8.461  | 8.745 | 12.548 | 38.759                          |
| TOTAL<br>III à X      | 36.562             | 21.373              | 28.993             | 58.912             | 24.546              | 8.461  | 8.745 | 12.548 | 200.140                         |
| I Y II<br>XI Y XII    |                    |                     |                    |                    |                     |        |       |        | 6.113<br>3.271                  |
| TOTAL<br>REG.EXTREMES |                    |                     |                    |                    |                     |        |       |        | 9.330                           |
| TOTAL<br>NATIONAL     |                    |                     |                    |                    |                     |        |       |        | 209.469                         |

Source : J. ECHENIQUE, 1989, pp. 26.

## b) Année 1993

| REGIONS   | "SECANO"<br>COTIER | "SECANO"<br>INTERIEUR | VALLEE<br>"SECANO" | VALLEE<br>IRRIGUEE | PRE-<br>CORDILLIERE | TRUMAO | ÑADI   | TOTAL<br>PETITS<br>AGRICULTEURS |
|-----------|--------------------|-----------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------|--------|---------------------------------|
| I         | 193                |                       |                    | 2.889              | 770                 |        |        | 3.852                           |
| II        |                    |                       |                    | 1.292              | 554                 |        |        | 1.846                           |
| III       | 50                 | 38                    |                    | 1.874              |                     |        |        | 1.962                           |
| IV        | 2.477              | 2.057                 | 126                | 10.262             |                     |        |        | 14.922                          |
| V         | 1.830              | 244                   |                    | 8.577              | 186                 |        |        | 10.817                          |
| R.M.      |                    | 660                   | 275                | 5.671              | 111                 |        |        | 6.717                           |
| VI        | 1.390              | 1.932                 | 2.802              | 6.092              | 877                 |        |        | 13.093                          |
| VII       | 4.151              | 6.556                 |                    | 19.666             | 4.863               |        |        | 35.235                          |
| VIII      | 15.160             | 6.338                 | 6.728              | 8.312              | 10.274              |        |        | 46.813                          |
| IX        | 13.891             | 6.139                 | 17.470             | 1.041              | 5.983               |        |        | 44.524                          |
| X         | 4.363              |                       | 11.774             |                    | 2.287               | 9.653  | 10.624 | 38.701                          |
| XI        |                    |                       |                    |                    | 1.987               |        |        | 1.978                           |
| XII       |                    |                       | 671                |                    |                     |        |        | 671                             |
| PAIS 1993 | 43.505             | 23.964                | 39.845             | 65.656             | 27.884              | 9.653  | 10.624 | 221.131                         |

Grandes concentrations de Minifundio (126.483 paysans)

Source : J. ECHENIQUE, 1995, non publié

Il semble à l'analyse des données que le nombre de petits agriculteurs s'accroît dans les zones les plus pauvres (secano côtier et intérieur, sur les sols ñadi et trumao de très mauvaises qualités) et régresse dans les zones sèches.

Dans les régions IV et V, la croissance serait due à l'augmentation du nombre de métayers pour la production horticole et sans doute à la relocalisation des horticulteurs suite au choléra.

En revanche dans la région métropolitaine et la VIème région, la forte pression sur le foncier du fait de la forte croissance de la production horticole et fruticole se traduit par une éviction des petits agriculteurs.

Dans la VIIème région, J. ECHENIQUE propose plusieurs hypothèses pour la forte croissance du nombre de paysans : erreur statistique, division des parcelles des ex-bénéficiaires de la réforme agraire, ou enfin le développement des travailleurs indépendants en contrat avec les entreprises forestières (et donc confusion dans ce cas entre travailleurs indépendants et agriculteurs).

Enfin la stagnation globale de la Xème région pourrait s'expliquer par une migration des petits agriculteurs vers l'industrie du saumon.

Lorsque l'on s'intéresse aux activités productives, on constate aussi une éviction progressive de la petite agriculture comme le montre le tableau ci-dessous.

**TABLEAU N°3**  
**VARIATION DE LA PARTICIPATION DE LA PETITE AGRICULTURE DANS**  
**L'UTILISATION DU SOL NATIONAL (en pourcentage)**

| UTILISATION DU SOL                                  | 1986-87 | 1993-94  |
|---|---------|----------|
| Fruits  | 21.5    | 15.2 ↓   |
| Vignes  | 33.8    | 29.1 ↓   |
| Horticultures et fleurs                             | 53.0    | 45.8 ↓   |
| Cultures annuelles                                  | 33.5    | 30.5 ↓   |
| Blé   | (28.4)  | (31.1) ↗ |
| Riz   | (18.3)  | (15.8)   |
| Maïs  | (22.9)  | (14.1)   |
| Haricot   | (38.1)  | (35.1)   |
| Pomme de terre                                      | (69.5)  | (66.2)   |
| Betterave   | (39.5)  | (32.8)   |
| Autres  | (28.7)  | (22.8)   |
| Fourrages et prairies artificielles                 | 12.3    | 13.8 ↗   |
| Prairies naturelles et améliorées                   | 28.6    | 29.8 ↗   |
| Jachères  | 30.9    | 30.1     |
| Autres utilisations (bois, plantations forestières) | 20.8    | 24.0     |

Source : ECHENIQUE, 1995, non publié

La participation de la petite agriculture se réduit pour toutes les activités productives qui font le succès de l'agriculture chilienne d'aujourd'hui : fruits, vignes, horticultures. Elle se réduit même pour les cultures annuelles à l'exception du blé, culture alimentaire de base pour les paysans. Une légère progression est constatée pour les cultures fourragères ainsi que pour les autres utilisations (vraisemblablement du fait de l'accès récent des petits agriculteurs aux subventions aux plantations forestières). Pour les fourrages, ce sont les prairies artificielles qui s'accroissent le plus, passant de 42 000 ha à 66 000 ha entre 1986 et 1993. D'ailleurs le cheptel animal reste à peu près constant pour les vaches, régresse pour les bœufs et s'accroît pour les jeunes bovins maigres (novillos). En revanche, il régresse fortement pour les ovins et les porcins.

La situation semble quelque peu paradoxale puisque contrairement à ce que l'on observe la plus souvent pour les agricultures paysannes dans le monde, la petite agriculture chilienne se retrouve évincée des cultures les plus intensives et au contraire sa participation s'accroît pour les cultures et productions plus extensives.

Peut-on s'attendre à ce que les rendements de la petite agriculture puissent compenser ce phénomène d'éviction constaté sur les superficies ? Là aussi, Jorge ECHENIQUE compare les écarts de rendements ("brèche ou gap technologique") entre la petite et la moyenne/grande agriculture pour quelques

cultures et ces écarts sont calculés en 1986 et en 1993. Dans presque tous les cas, les rendements à l'hectare sont sensiblement inférieurs pour la petite agriculture, ce qui renforce donc l'éviction évoquée précédemment. Ces écarts restent à l'avantage de la moyenne/grande agriculture en 1993 même si des évolutions différentielles apparaissent. On observe une légère récupération des écarts pour le maïs, haricot et pomme de terre dans les vallées irriguées mais une régression du blé, riz et betterave. Dans les zones de "secano" intérieur l'écart pour le blé s'accroît alors que les rendements des lentilles et pois chiches sont supérieurs chez les petits agriculteurs<sup>12</sup>. Dans les zones de "secano" sud, ces écarts sont en défaveur de la petite agriculture.

Il est aussi préoccupant de constater que les activités productives dans lesquelles reste cantonnée la petite et même en partie la moyenne agriculture risquent de souffrir de la participation du Chili aux processus d'intégration régionale (NAFTA bien sûr mais plus encore le MERCOSUR). Les céréales, oléo protéagineux, viande bovine seront directement concurrencés par les producteurs argentins notamment. La situation de la production laitière en pleine expansion et modernisation est plus incertaine. L'INDAP concentre particulièrement ses actions sur cette production qui pourrait constituer un refuge pour nombre de "moyens" petits agriculteurs mais rien n'assure que les marges de progrès seront suffisantes pour affronter la concurrence. Or la société chilienne d'aujourd'hui semble peu encline à accepter un retour aux protections douanières.

Enfin un dernier élément contribue à la marginalisation croissante de la petite agriculture ; il s'agit de la qualité des ressources naturelles et notamment du sol. Plusieurs auteurs ont fait état de la sensibilité particulière de la petite agriculture à la dégradation de la ressource du sol (voir FIGUEROA, 1994 ; NAMDAR IRANI et al., 1994). A la fragilité des sols eux-mêmes il faut ajouter des pratiques agricoles qui accentuent fortement les phénomènes d'érosion : cultures du blé en forte pente, labours croisés et jachères nues, surpâturages fréquents dans les périodes de pénurie de fourrages, etc. Une grande partie des terres aujourd'hui cultivées par les petits paysans minifundistes des régions de secano intérieur et côtier devrait être boisées et non cultivée ou pâturée.

### *223 - Ruralité, agriculture et pauvreté*

Un tel panorama de l'évolution de la petite agriculture au cours de ces 10 dernières années nous conduit à tempérer fortement l'évaluation optimiste présentée précédemment. Si l'on admet les termes des évaluations présentées par J. BERDEGUE (rien ne nous permet de les remettre en cause) et que l'on accepte les estimations du J. ECHENIQUE, force nous est de conclure que la fraction la plus pauvre de la petite agriculture a vu son revenu d'origine agricole<sup>13</sup> chuter fortement, sa survie ne pouvant alors s'expliquer que par le recours à d'autres sources de revenus (travail salarié, autres activités non agricoles, revenu de transfert,...).

<sup>12</sup> Il faut sans doute voir dans cette récupération le rôle joué par l'organisation de la mise en marché et de la transformation (initiatives de INDAP et ONG). Néanmoins, les surfaces en jeu restent faibles.

<sup>13</sup> Au sens du revenu provenant de l'exploitation propre.

Les enquêtes CASEN (Caractérisation Socio Economique Nationale) dont l'objet est justement la mesure de l'importance de la pauvreté nous permettent de confirmer partiellement cette hypothèse.

Si la part des foyers en situation de pauvreté et d'indigence<sup>14</sup> s'accroît entre 1970 et 1987, période de forte instabilité politique et économique, elle diminue sensiblement ensuite sans toutefois retrouver les niveaux de 1970 (voir tableau n°4).

**TABLEAU N° 4**  
**EVOLUTION DU NOMBRE DE MENAGES PAUVRES OU INDIGENTS**  
**ENTRE 1970 et 1994**

|                       | <b>PAUVRES</b><br>en % des ménages totaux | <b>INDIGENTS</b><br>en % des ménages totaux |
|-----------------------|---|---|
| <b>Total national</b> |   |   |
| 1970                  | 17.0                                      | 6.5   |
| 1987                  | 38.1                                      | 13.5  |
| 1990                  | 34.6                                      | 11.6  |
| 1992                  | 27.8                                      | 7.2   |
| 1994                  | 24.1                                      | 6.6   |
| <b>Zones urbaines</b> |   |   |
| 1970                  | 12.0                                      | 3.0   |
| 1987                  | 36.6                                      | 13.0  |
| 1990                  | 34.2                                      | 10.8  |
| 1992                  | 27.6                                      | 7.1   |
| 1994                  | 23.6                                      | 6.3   |
| <b>Zones rurales</b>  |   |   |
| 1970                  | 25.0                                      | 11.0  |
| 1987                  | 44.9                                      | 15.7  |
| 1990                  | 36.3                                      | 14.9  |
| 1992                  | 28.7                                      | 8.1   |
| 1994                  | 26.4                                      | 8.4   |

**Source :** Enquêtes CASEN (citées par (GOMEZ, 1992) et (CEPAL, 1995)).

<sup>14</sup> Selon les enquêtes CASEN, la pauvreté et l'indigence sont mesurés en comparant le revenu estimé du ménage (et/ou de l'individu) au coût d'un panier de consommation de base. Est pauvre celui qui ne dispose pas d'un revenu suffisant pour couvrir le coût du panier de base, indigent celui dont le revenu ne permet pas de couvrir la part alimentaire du panier.

Le retour d'une croissance économique stable et forte depuis 1986 se traduirait donc bien par un recul de la pauvreté tant urbaine que rurale. Néanmoins, on peut s'inquiéter de la remontée du pourcentage d'indigents de 8.1 à 8.4 % entre 1992 et 1994 dans les zones rurales.

Mesurée par rapport à la population totale, la part de la pauvreté dépasse 30% dans les zones rurales, 10 % pour l'indigence. En 1994, on estime à plus de 230000 le nombre de personnes en situation d'indigence dans les zones rurales, plus de 720 000 en situation de pauvreté. Le nombre d'indigents stagne de 238 000 en 1992 à 235 000 en 1994 en dépit de la croissance économique générale soutenue et des politiques conduites par la "Concertation".

Le tableau suivant réalisé à partir des résultats des enquêtes CASEN permet de préciser la répartition des ménages ruraux pauvres et indigents par région et d'en examiner son évolution entre 1992 et 1994, période particulièrement intéressante pour notre étude.

**TABLEAU N° 5**  
**EVOLUTION DE LA PART DES MENAGES PAUVRES ET INDIGENTS DANS LES**  
**ZONES RURALES ENTRE 1992 ET 1994 PAR REGION**

|                       | MENAGES PAUVRES |        |      |           | MENAGES INDIGENTS |        |      |           |
|-----------------------|-----------------|--------|------|-----------|-------------------|--------|------|-----------|
|                       | 1992            | 1994   |      | évolution | 1992              | 1994   |      | évolution |
|                       | %               | nombre | %    | 94-92     | %                 | nombre | %    | 94-92     |
| Total National        | 28.7            | 153667 | 26.4 | -2.3      | 8.1               | 48788  | 8.4  | 0.3       |
| Région I              | 29.1            | 1714   | 33.6 | 4.5       | 11.8              | 622    | 12.2 | 0.4       |
| II                    | 21.4            | 762    | 30.7 | 9.3       | 5.6               | 149    | 6.0  | 0.4       |
| III                   | 26.2            | 1912   | 31.9 | 5.7       | 8.7               | 668    | 11.1 | 2.4       |
| IV                    | 25.0            | 9666   | 26.1 | 1.1       | 7.2               | 2979   | 8.1  | 0.9       |
| V                     | 25.4            | 6156   | 16.9 | -8.5      | 5.6               | 1498   | 4.1  | -1.5      |
| VI                    | 29.1            | 16586  | 24.9 | -4.2      | 6.8               | 5053   | 7.6  | 0.8       |
| VII                   | 34.7            | 31311  | 36.5 | 1.8       | 9.5               | 11161  | 13.0 | 3.5       |
| VIII                  | 35.0            | 34351  | 32.8 | -2.2      | 10.9              | 11743  | 11.2 | 0.3       |
| IX                    | 29.3            | 18375  | 23.3 | -6.0      | 9.0               | 5500   | 7.0  | -2.0      |
| X                     | 23.1            | 21694  | 21.0 | -2.1      | 6.6               | 6175   | 6.0  | -0.6      |
| XI                    | 21.8            | 1364   | 17.2 | -4.6      | 4.2               | 462    | 5.8  | 1.6       |
| XII                   | 9.6             | 230    | 6.5  | -3.1      | 2.7               | 50     | 1.4  | -1.3      |
| Région métropolitaine | 22.3            | 9546   | 21.7 | -0.6      | 5.4               | 2728   | 6.2  | 0.8       |

Source : CASEN citées par (CEPAL, 1995)

Bien que l'on puisse difficilement comparer les tableaux sur la pauvreté résultant des enquêtes CASEN et ceux des travailleurs indépendants élaborés par Jorge Echenique, on est cependant frappé par la coïncidence des ordres de grandeur. En effet, nous avons dénombré de l'ordre de 126 000 paysans minifundistes en croisant quelques segments agro-écologiques et les régions IV, V, VII, VIII, IX et X. Lorsque l'on s'intéresse aux mêmes régions et aux zones qualifiées de rurales par la CASEN, on dénombre 132 000 ménages pauvres (soit 86% du total des ménages



ruraux pauvres) et 42 600 ménages indigents (soit 87% du total des ménages ruraux indigents).

Or, c'est justement dans ces régions de forte concentration de paysans minifundistes et de ménages pauvres et indigents que l'on constate une stagnation ; voire même une croissance des pourcentages de pauvreté et d'indigence. En effet, on passe de 9,5 à 13,0% des ménages ruraux en situation d'indigence dans la VIIème région, de 10,9 à 11,2% dans la VIIIème, et de 6,8 à 7,6% dans la VIème, seules les IX et Xème région connaissent une légère amélioration. La situation semble plutôt s'améliorer lorsque l'on s'intéresse aux ménages ruraux pauvres sauf dans la VIIème région où le pourcentage de ménages ruraux passe de 34,7 à 36,5%.

Ainsi l'hypothèse d'une paupérisation de la fraction la plus pauvre de la petite agriculture semble bien se confirmer. Elle mettrait alors en doute l'efficacité du dispositif de lutte contre la pauvreté du gouvernement appuyé par la "Concertation". En tout état de cause, il apparaît clairement que la croissance économique et même la croissance agricole ne suffisent pas au Chili des années 90 à réduire la pauvreté rurale (en revanche la pauvreté urbaine continue de régresser). Le développement agricole lui-même ne permet pas de s'opposer à cette tendance et il ne semble pas impensable qu'il puisse même contribuer à l'accroissement des disparités. L'éviction de la petite agriculture constatée par J. Echenique en terme de rendements et de part de la production toucherait selon nos dernières observations les paysans minifundistes les plus pauvres, ceux que certains auteurs appellent aujourd'hui les "agriculteurs sans potentiels".

## CONCLUSION

Le modèle néo-libéral de gouvernement semble bien enraciné au Chili d'aujourd'hui. On peut même affirmer qu'il se trouve renforcé par le retour à la démocratie politique depuis 1990. Le secteur agricole, loin d'être un frein à la croissance économique, semble au contraire en être l'un des moteurs : taux de croissance soutenu des exportations, diversification des produits et des destinations. Tout au plus assiste-t-on à quelques réticences de la part d'une couche de moyens agriculteurs dont les productions (céréales, oléo-protéagineux, produits laitiers et viande bovine) risquent de souffrir de l'entrée du Chili dans le Mercosur.

Les débats se concentrent alors sur une nécessaire reconversion et une amélioration de la compétitivité afin d'affronter la concurrence extérieure.

A l'inverse, cette croissance économique soutenue, ininterrompue depuis 1985 est-elle susceptible de faire reculer la pauvreté tant urbaine que rurale ainsi que le prétendent bruyamment les défenseurs des thèses néolibérales. L'importance accordée par la "Concertation démocratique" au règlement de la "dette sociale" suggère que ses partisans ne croient pas à l'automaticité de la "thèse du

ruissellement"<sup>15</sup>. Il revient donc, selon ses derniers, à l'Etat, même réduit, d'intervenir pour corriger les effets négatifs de la croissance économique sur les catégories les plus pauvres. C'est ainsi qu'ont été renforcées les politiques d'appui à la petite agriculture et aux zones rurales fragiles grâce à un ensemble d'Institutions où l'INDAP occupe une place prépondérante.

Malgré tous les efforts déployés tant du point de vue budgétaire que d'adaptation constante des méthodes employées, force est de constater que les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des espoirs du début des années 90.

La stagnation, voire l'augmentation de la pauvreté et l'indigence rurale entre 1992 et 1994 est particulièrement préoccupante.

Pourtant les résultats obtenus par l'INDAP auprès de ses bénéficiaires sont tout à fait satisfaisants et permettent d'envisager un avenir productif pour une couche, certes réduite, de la petite agriculture. Les évolutions diverses réalisées suggèrent en effet qu'une partie des petits agriculteurs peut être réellement réinsérée dans l'économie nationale. Que penser alors des quelques 120 à 150 000 familles de petits agriculteurs que l'INDAP ne reconnaît pas comme pouvant bénéficier avec succès de ses programmes et que certains qualifient "d'agriculteurs sans potentiel" ? On touche ici aux limites d'une action strictement productive pour affronter une réalité aussi complexe. Les actions conduites aujourd'hui par le FOSIS, les municipalités, ou quelques ONG apparaissent encore comme dérisoires face aux enjeux. La relation au sol (en propriété, ou sous d'autres formes de tenure) n'est sans doute pas suffisante pour les qualifier d'agriculteurs. Les autres sources de revenus sont souvent précaires, en tout cas instables. Mais cette relation au sol joue un rôle non négligeable en terme d'occupation de l'espace et donc dans les régions de forte concentration de minifundistes en terme de conservation des ressources. Cependant, ces minifundistes restent encore mal connus et appréhendés par le biais de mesure de la pauvreté et non dans le cadre des dynamiques sociales dans lesquelles ils s'insèrent. C'est sans doute à ce niveau qu'il faudrait imaginer de véritables politiques rurales susceptibles d'agir sur ces dynamiques sociales. Ces politiques rurales restent encore à inventer au Chili.

---

<sup>15</sup> Thèse qui suppose que la croissance économique produit des effets bénéfiques pour l'ensemble de la population par les effets induits qu'elle produit.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALEXANDRATOS Nikos, sous la direction de (1994), Agriculture mondiale : horizon 2010, étude de la FAO, Polytechnica, 431 p. (voir en particulier le chapitre 9 sur agriculture et pauvreté rurale).
- BARDHAN P. (1997) Efficacité, équité et lutte contre la pauvreté, in Problèmes économiques, n° 2520, 14 mai 1997, pp. 8-16.
- BARRIL GARCIA Alex (1991) Políticas diferenciadas para el desarrollo rural en el area sur, Seminario Taller del 22 al 26 de octubre 1990 en Santiago de Chile, Ministerio de Agricultura de Chile, IICA, Santiago - 132 p.
- BARROS C., (1996) Agricultura en Chile : un desafio para Tigres, in El Mercurio del 6 de Abril de 1996.
- BENGOA José (1988) El poder y la subordinación, historia social de la agricultura chilena tomo I - Ediciones SUR Santiago de Chile - 297 p.
- BENGOA José (1990) Haciendas y campesinos, historia social de la agricultura chilena, tomo II - Ediciones SUR Santiago de Chile - 237 p.
- BENOR D., HARRISSON J.Q., BAXTER M. (1984) Agricultural extension. The training and visit system, World Bank, 1984, 85 p.
- BERDEGUE J. (1995) El sistema privatizado de extensión de Chile : 17 años de experiencia, in Investigación con enfoque de sistemas en la agricultura y el desarrollo rural, J. Berdegué y E. Ramirez - ed. RIMISP, Santiago de Chile, Mayo de 1995 - pp. 329-339.
- CEPAL (1995) Situación de la pobreza en Chile. Encuesta CASEN, 1994 (Cuadros de resultados).
- DAHER A. (1997) El Mercosur y la agricultura tradicional en Chile, en revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior de Mexico, vol. 47, Num. , Mayo de 1997, pp. 355-366.

- DURAND G. (1993 a) Agricultural Policies, Technological Gap, ans Peasant Farming : from Pinochet to Aylwin, in Change in the Chilean Contryside. From Pinochet to Aylwin ans Beyond, Dadid E. Hojman - ed. The Macmillan Press Ltd, London, 1993 - pp. 149-161.
- DURAND G. (1993 b) Libéralisation et agriculture au Chili, in revue Ingenieur Sans Frontières, n°22 mars 1993, pp.28-29.
- DURAND G. (1997) Les structures agraires latino-américaines : les impasses du modèle de l'entreprise, les incertitudes et opportunités de la voie paysanne, extrait du mémoire pour l'Habilitation à Diriger les Recherches, Université de Toulouse Le Mirail, Juillet 1997.
- ECHENIQUE J.,  
GOMEZ S. (1988) La agricultura chilena. Las dos caras de la modernization - FLACSO, AGRARIA, Santiago - 304 p.
- ECHENIQUE J.,  
ROLANDO N. (1989) La pequeña agricultura una reserva de potencialidades y una deuda social, AGRARIA, Santiago, Chili, 193 p.
- ECHENIQUE J. (1990) La agricultura campesina y el empleo rural, Colloque SOLAGRAL "Comment nourrir le monde?", Les politiques alimentaires face à la libéralisation des économies et des échanges - Paris - 12 p.
- ECHENIQUE J. (1991) Métodos para la caracterización y el análisis de la heterogeneidad estructural de la agricultura y la formulación de políticas diferenciales - Santiago de Chile - 60 p.
- ECHENIQUE J. (1992) Políticas de ajuste en Chile y sus consecuencias, IICA-AGRARIA Santiago, Chili - 61 p.
- ECHENIQUE J., (non daté) Tipologias de productores agrícolas y políticas diferenciales, FAO-AGRARIA, Santiago, Chile, 80 p.
- FAIGUENBAUM S. (1995) Actores y acciones de desarrollo rural en la VIè région, informe de consultoría, proyecto FAO/GCP/RLA/115/ITA, mejoramiento de los servicios agrícolas a los pequeños productores y sus organizaciones, 29 p. + annexes.
- GENTIL D. (1988) La resistible ascension du système "formation et visites", in Les Cahiers de la Recherche Développement, n° 17 mars 1998, pp. 75-82.

- GOMEZ S. (1992) La realidad en cifras. Estadísticas sociales, FLACSO/INE/UNRISD - 331 p.
- HOJMAN David E. (1993) Change in the Chilean Countryside. From Pinochet to Aylwin and Beyond, Macmillan Press Ltd, London, 1993, 193 p.
- INDAP (1997) En el camino al 2000. Mas y mejor tecnología para crecer en el campo, 10p.
- KAY Cristobal (1995) Desarrollo rural y cuestiones agrarias en la América Latina contemporánea, in Agricultura y Sociedad n°75, abril-junio 1995 - pp. 27-82.
- KAY Cristobal (1996a) Globalización, agricultura tradicional y reconversión en Chile, in revista Comercio Exterior, 1996, 46 (8), pp. 625-631.
- KAY Cristobal (1996b) The Agrarian Question in Chile since the Democratic Transition, Working paper series No.219, Institute of Social Studies, the Hague, The Netherlands, May 1996.
- MELLER P. (1991) Adjustment and Social Costs in Chile During the 1980s, in World Development, vol 19 n° 11, 1991 - pp. 1545-1561.
- MELLER P.,  
SAEZ R.E.,  
Editores (1995) Auge exportador chileno, lecciones y desafíos futuros, CIEPLAN, Dolmen ediciones S.A., Santiago, Chile, 243 p.
- NAMDAR IRANI M.,  
DANIEL P.,  
FAURE J.,  
RENNER A.,  
DETIENNE S.,  
PAUMELLE A., (1994) Jovenes agrónomos franceses, un aporte al conocimiento de la pequeña agricultura, AGRARIA - Chile, 206 p.
- NAMDAR IRANI M.,  
QUEZADA X. (1995) Formulación de proyectos locales de desarrollo agrícola para los principales sistemas de producción campesinos de Chile. In investigación con enfoque de sistemas en la agricultura y el desarrollo rural, BERDEGUE J., RAMIREZ F., ed. RIMISP, Santiago de Chile.
- PISANI E.,  
groupe de Seillac (1994) Pour une agriculture marchande et ménagère, ed. de l'Aube, 190 p.

- QUENAN C. (1995) Chili Une nouvelle dynamique d'accumulation, in l'innovation, chef du développement. Trajectoires de pays émergents, F. Nicolas et L. Krieger Mytelka - ed. Masson-IFRI, 1995 - pp.247- 295.
- RAMIREZ V. Eduardo, (1997) Tipos de pobreza en Chile y sostenibilidad, orientaciones para el diseño de políticas, VII Encuentro Internacional de RIMISP sobre el " Impacto ambiental de la pobreza rural, impacto social del deterioro ambiental. El rol de los instrumentos de desarrollo agrícola.
- RIVERA Rigoberto, CRUZ Elena (1984) Pobladores rurales, cambios en el poblamiento y el empleo rural en Chile, GIA (Grupo de Investigaciones Agrarias), Santiago - 222 p.
- ROJAS MARIN A. (1993) Post reforma y campesinado en Chile. Bases para el desarrollo de la agricultura familiar, Instituto de Promoción Agraria (INPROA), Santiago, Chile - 119 p.
- VALDES A., WIENS T. (1996) Rural Poverty in Latin America and the Caribbean, Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, May 30, 1996.