



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.7.2002
COM(2002) 429 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ RURALE

**Politique et approche de la Communauté européenne à l'égard du développement rural
et de la gestion durable des ressources naturelles dans les pays en développement**

TABLE DES MATIERES

Résumé	3
1ère partie - Finalité et contexte	4
1. Finalité	4
2. Contexte.....	4
3. Raison d'être de l'accent placé sur les zones rurales.....	4
4. Nature de la pauvreté rurale.....	6
5. Évolution des approches en matière de développement rural.....	7
2ème partie - Politique et stratégie communautaires	8
6. Objectifs de la politique.....	8
7. Actions visant à soutenir la réduction de la pauvreté rurale	8
7.1. Soutien aux politiques économiques afin de permettre une croissance reposant sur une large assise	9
7.2. Assurer un accès plus équitable aux moyens de production, aux marchés et aux services	11
7.3. Investissement dans les ressources humaines	13
7.4. Promouvoir une gestion durable des ressources naturelles	13
7.5. Gérer les risques et instaurer des filets de sécurité.....	14
7.6. Mettre en place des institutions plus efficaces, responsables et décentralisées.....	15
8. Stratégie de réduction de la pauvreté rurale de la CE	16
8.1. Principes directeurs	17
8.2. Programmation par pays	18
8.3. Actions au niveau régional.....	20
8.4. Actions au niveau international.....	20
9. Cohérence et complémentarité des politiques.....	21
9.1. Cohérence des politiques	21
9.2. Complémentarité avec les États membres de l'Union européenne et avec les autres principaux donateurs	24

Résumé

La réduction de la pauvreté constituant l'objectif central de la politique de développement de la Communauté européenne, il est nécessaire d'aborder de manière plus systématique et approfondie les préoccupations de développement rural. En effet (i) la pauvreté et la faim sont des problèmes essentiellement ruraux, (ii) la dégradation de l'environnement devient de plus en plus grave dans ces zones et elle est étroitement liée au problème de la pauvreté rurale, (iii) l'économie rurale constitue la base de la croissance économique dans de nombreux pays en développement et de l'intégration de ces pays dans l'économie mondiale et (iv) le développement rural peut jouer un rôle clé dans la réduction des inégalités et des conflits.

La présente communication expose la politique et l'approche de la CE à l'égard du développement rural dans les pays en développement, en intégrant les objectifs de réduction de la pauvreté, de sécurité alimentaire et de gestion durable des ressources naturelles dans un cadre cohérent.

La pauvreté rurale est un problème qui revêt de nombreuses dimensions, englobant les faibles revenus, les inégalités dans l'accès aux moyens de production, une éducation sanitaire insuffisante, une situation nutritionnelle précaire, la dégradation des ressources naturelles, la vulnérabilité aux risques et le manque de pouvoir politique. Les stratégies de réduction de la pauvreté rurale doivent donc aborder l'ensemble de ces problèmes et tenir compte de la diversité des zones et des catégories de population rurales ainsi que de l'évolution du contexte de la pauvreté rurale.

Rompant avec les pratiques précédentes, la présente communication préconise l'adoption d'une approche intégrée à l'égard du développement rural. L'objectif consistera à œuvrer au sein du cadre existant des politiques, des institutions et des programmes, et à incorporer les objectifs de réduction de la pauvreté rurale, de sécurité alimentaire et de gestion durable des ressources naturelles. La communication recense six domaines d'action à aborder: (i) soutenir les politiques économiques pour permettre une croissance reposant sur une large assise, (ii) garantir un accès plus équitable aux moyens de production, aux marchés et aux services, (iii) investir dans les ressources humaines, (iv) encourager une gestion plus durable des ressources naturelles, (v) gérer les risques et instaurer des dispositifs de sécurité, et (vi) mettre en place des institutions plus efficaces, responsables, décentralisées et participatives.

Au niveau national, plusieurs types d'action visant à soutenir la réduction de la pauvreté rurale seront intégrées dans les stratégies communautaires de soutien par pays. Ces actions seront déterminées sur la base d'une analyse détaillée de la pauvreté rurale. La CE entamera un dialogue sur des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et accordera une attention particulière au traitement des questions relatives à la pauvreté rurale. La CE s'orientera de plus en plus vers le soutien d'approches sectorielles globales (ASG) lorsque certaines conditions sont réunies, et intensifiera sa collaboration avec les acteurs non étatiques tels que le secteur privé, la société civile et les ONG. Dans ce contexte, les processus de décentralisation jouent un rôle clé de soutien, de catalyseur et de coordination.

Au niveau régional, la CE cherchera essentiellement à encourager les processus d'intégration régionale et à relever les défis transfrontaliers. Au niveau international, elle appuiera la fourniture d'un certain nombre de biens publics mondiaux recensés dans la présente communication.

La présente communication traite également des questions touchant à la cohérence des politiques communautaires dans le domaine de la réduction de la pauvreté rurale et de la sécurité alimentaire.

1ERE PARTIE – FINALITE ET CONTEXTE

1. Finalité

Les approches en matière de développement rural ont considérablement évolué au cours de ces quarante-cinq dernières années. Compte tenu de l'adoption de buts et d'objectifs de développement arrêtés au niveau international et du recours croissant par les pays en développement à des stratégies approfondies de développement national ou de réduction de la pauvreté, la Commission est d'avis qu'il est à présent opportun de présenter, dans le domaine du développement rural, une politique et une approche communautaires fondées sur un consensus international et sur les meilleures pratiques au niveau mondial. La présente communication cherche à mettre un terme au manque de coordination et de cohérence des actions communautaires menées en milieu rural, en fournissant un cadre stratégique cohérent permettant (i) d'intégrer les objectifs de réduction de la pauvreté, de sécurité alimentaire et de gestion des ressources naturelles, (ii) de formuler une série cohérente de politiques concernant le développement rural (en mettant particulièrement l'accent sur des aspects stratégiques clés), (iii) de chercher à répondre aux besoins et contraintes à caractère multiple dont souffrent les pauvres des zones rurales, et (iv) d'utiliser efficacement le vaste éventail d'instruments de financement communautaires.

La présente communication s'appuie sur les travaux menés ces trois dernières années avec la participation de nombreux acteurs de la Commission et le soutien actif des États membres de l'UE qui ont fortement appuyé le processus de mise au point des politiques. La communication présente un aperçu général des résultats de ces travaux¹.

2. Contexte

La politique de développement de la Communauté européenne soutient les finalités de développement du millénaire et repose sur l'objectif central d'une réduction de la pauvreté². Reconnaisant l'importance de réduire la pauvreté dans les zones rurales, la CE a défini le développement rural et la sécurité alimentaire des populations rurales comme l'un des six domaines prioritaires de la coopération communautaire au développement. Cela reflète également l'importance du développement rural pour la croissance économique et la gestion durable de l'environnement.

3. Raison d'être de l'accent placé sur les zones rurales

Le défi de la pauvreté et de la sécurité alimentaire

On estime que 1,2 milliard de personnes vivent dans une pauvreté absolue, avec moins d'un dollar par jour. Près de 800 millions de personnes dans les pays en développement souffrent de sous-alimentation, c'est à dire qu'elles ne sont pas en mesure de se procurer suffisamment de vivres pour satisfaire leurs besoins nutritionnels de base.

La pauvreté et la faim sont des problèmes qui affectent essentiellement les zones rurales où vivent, à l'heure actuelle, les trois quarts des personnes en situation de pauvreté extrême. Même si ce chiffre est appelé à baisser au fil des années avec l'urbanisation croissante, le pourcentage de pauvres vivant en milieu rural devrait se maintenir à 60% en 2025.³ Au niveau des ménages, l'insécurité alimentaire s'explique généralement par l'insuffisance des revenus et de la production, et elle est donc essentiellement le résultat de la pauvreté.

¹ Document d'orientation relatif à la politique de développement rural - fév 2000 et documents concernant les politiques et stratégies sectorielles (agriculture, bétail, pêche, sylviculture et recherche agricole) - Oct 2000.

² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - la politique de développement de la Communauté européenne, COM (2000)212, 26 avril 2000.

³ Fonds international de développement agricole, rapport 2001 sur la pauvreté rurale.

Pour lutter efficacement contre la pauvreté et la faim, il est essentiel d'axer les efforts de développement sur les zones rurales où se trouvent la majorité des pauvres. Les objectifs de développement du millénaire ne seront pas atteints sans progrès rapides dans la réduction de la pauvreté en milieu rural.

Le défi environnemental

Les zones rurales connaissent des problèmes environnementaux de plus en plus graves. Au cours des cinquante dernières années, plus d'un quart des 8,7 milliards d'hectares de terres agricoles, de pâturages, de forêts et de bois que compte la planète ont subi une dégradation. La pénurie d'eau douce représente une menace et un grave obstacle pour la sécurité alimentaire et plus de 70% des ressources halieutiques mondiales sont surexploitées. La dégradation de l'environnement fait peser une menace sur les moyens de subsistance et la capacité de production des populations rurales, et se traduit par un recul rapide de la biodiversité et des ressources génétiques mondiales.

Cette situation alarmante constitue une autre raison impérieuse d'axer la coopération au développement sur les zones rurales. Il est désormais clair qu'il existe des liens étroits entre la pauvreté rurale et la dégradation de l'environnement, et qu'il convient de chercher à traiter ces problèmes par une approche intégrée en protégeant et en accroissant la base des ressources environnementales des populations démunies des zones rurales.

La nécessité de la croissance économique

Une troisième raison de donner la priorité au développement rural est que l'agriculture et l'économie rurale constituent le moteur de la croissance économique dans de nombreux pays en développement et la base de leur intégration dans l'économie mondiale. Il convient dès lors de soutenir durablement les secteurs productifs ruraux, qui constituent un pourcentage important du revenu, des emplois et des exportations du pays, en vue d'assurer une croissance reposant sur une large assise.

La nécessité de sociétés plus équitables et plus ouvertes

L'avènement de sociétés pacifiques, équitables et ouvertes constitue une condition préalable de la réduction de la pauvreté rurale. Cela suppose de garantir les droits de l'homme, les libertés civiles, l'État de droit et la représentation politique de toutes les catégories de la société, ainsi que de promouvoir la bonne gouvernance et la responsabilité publique. Surtout, il est essentiel de prévenir les conflits, qui représentent une grave menace pour le développement national et la réduction de la pauvreté.

Un soutien cohérent au développement rural permet de traiter certaines des causes premières de conflit dans les pays en développement (par ex. l'inégalité de l'accès aux ressources naturelles). Le développement rural peut également jouer un rôle clé dans la réduction des inégalités entre régions et groupes ethniques, le renforcement des institutions en faveur des groupes défavorisés, le développement de structures communautaires, l'amélioration de la gouvernance, le renforcement des capacités et la mise au point de solutions aux problèmes d'exode rural.

La nécessité de politiques et de stratégies axées sur les pauvres

Malgré leur importance, les zones rurales tendent à être négligées dans les stratégies de développement des gouvernements comme des donateurs.

Les politiques gouvernementales des pays en développement ont eu tendance à négliger les besoins ruraux. Les gouvernements ont souvent concentré les dépenses et les services publics dans les zones urbaines et ont nui au développement rural par des politiques et des institutions inappropriées, telles que des distorsions de prix (à la suite d'une fiscalité discriminatoire et de la surévaluation du taux de change), un recours excessif à des organisations para-étatiques coûteuses, inefficaces et très centralisées, et des politiques foncières et agraires défavorables qui ont réduit l'accès aux terres et les

investissements en terrains. Ces dernières années, on a observé certains progrès dans le traitement de ces déséquilibres sous l'effet des réformes en matière d'ajustement structurel et de libéralisation.

Les stratégies de développement national ou les cadres stratégiques nationaux de lutte contre la pauvreté (CSLP), adoptés de plus en plus fréquemment dans de nombreux pays en développement, témoignent d'un engagement croissant à l'égard de la réduction de la pauvreté, qui offre des possibilités intéressantes pour remédier à la pauvreté rurale. Il est manifeste toutefois que les stratégies existantes tendent à être axées sur la gestion macroéconomique et les dépenses dans les secteurs sociaux et qu'elles n'accordent jusqu'à présent que relativement peu d'attention aux besoins spécifiques des zones rurales où se situent la majorité des pauvres.

Les stratégies de coopération au développement des principaux donateurs ne donnent pas non plus suffisamment la priorité à la réduction de la pauvreté rurale. L'aide au développement rural a baissé de manière générale et on a assisté à un recul particulièrement marqué de l'aide à l'agriculture, qui ne représente actuellement qu'environ un tiers de son niveau de la fin des années 1980. Ce phénomène s'explique essentiellement par les mauvais résultats des secteurs ruraux, le manque de viabilité des projets intégrés ou autonomes gérés par les donateurs, et la plus grande visibilité et influence politique des populations urbaines. Pour atteindre les objectifs du millénaire, il sera essentiel d'inverser ces tendances, et d'accroître les investissements dans le milieu rural.

4. Nature de la pauvreté rurale

La pauvreté rurale est un problème complexe, qui présente de multiples facettes et plusieurs aspects importants, se caractérisant par:

- (1) de bas revenus et une faible consommation découlant de la faible productivité des activités rurales. *Les pauvres des zones rurales sont confinés dans des activités à faible productivité parce qu'ils ne disposent pas d'un accès suffisant aux marchés, aux technologies et aux services. Des politiques publiques inappropriées et des institutions publiques inefficaces ont souvent sapé la productivité rurale.*
- (2) L'inégalité dans la propriété des moyens de production et l'accès à ceux-ci. *La pauvreté rurale est particulièrement durable lorsqu'il existe de fortes inégalités dans l'accès aux moyens de production, tels que la terre, le capital et les infrastructures rurales, et dans leur propriété.*
- (3) La précarité de la santé, de l'éducation et de la situation nutritionnelle des populations rurales. *Ces éléments limitent les potentialités des personnes et leur capacité à travailler de façon productive.*
- (4) La dégradation des ressources naturelles qui constituent la principale source de revenu des populations rurales: *il existe des liens étroits entre la pauvreté rurale et la dégradation de l'environnement, qui sont examinés à l'annexe 1.*
- (5) La vulnérabilité aux risques: *les pauvres des zones rurales sont exposés à de nombreux risques dont les catastrophes d'origine naturelle ou humaine, les insectes nuisibles, les maladies et les chocs économiques.*
- (6) Le manque de pouvoir politique des pauvres des zones rurales: *l'influence politique des pauvres des zones rurales est bien moindre que celle de populations urbaines qui font davantage entendre leur voix, sont plus visibles et mieux organisées. Le résultat est que leurs besoins sont souvent méconnus lors de la prise de décision politique.*

Les stratégies de lutte contre la pauvreté rurale doivent s'attaquer à ces six problèmes fondamentaux qui sont communs à la plupart des gens dans les pays en développement. Néanmoins elles doivent également refléter la diversité des zones rurales et les différences socio-économiques dans la population. À l'échelle mondiale, les problèmes que connaissent les zones rurales de différentes régions sont très divers (voir annexe 4). Au niveau national, on observe de grandes différences entre les zones rurales, qui reflètent les différences dans l'accès au marché, le potentiel agricole des terres, le mode de vie et les traditions de la population locale. Il importe également de tenir compte des différences qui existent entre les groupes socio-économiques au sein d'une communauté donnée et d'apporter une assistance adéquate aux catégories les plus vulnérables, qui incluent les personnes sans terre, les gardiens de troupeau, les minorités ethniques, les groupes de population autochtone, les foyers dirigés par des femmes et ceux touchés par le SIDA, les personnes âgées, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Les stratégies de réduction de la pauvreté rurale doivent accorder une attention particulière aux problèmes que rencontrent les femmes. Celles-ci sont particulièrement défavorisées dans les communautés rurales car elles ont tendance à souffrir de problèmes nutritionnels plus graves, d'une charge de travail plus lourde et d'un accès plus réduit à la santé et à l'éducation, ainsi qu'à se voir refuser les opportunités sociales et économiques et à être marginalisées dans les prises de décision et les institutions rurales clés.

Au cours des prochaines décennies, les zones rurales connaîtront des changements rapides sous l'effet de nombreux processus tels que les changements environnementaux, la mondialisation, la privatisation, la décentralisation, l'urbanisation, la diversification, les changements technologiques, le VIH/SIDA et les conflits. Si certains de ces processus offrent des opportunités en ce qui concerne la réduction de la pauvreté rurale, d'autres constituent de graves menaces. Les stratégies de réduction de la pauvreté rurale doivent tenir compte de l'évolution du contexte.

5. Évolution des approches en matière de développement rural

Pour pouvoir lutter contre la pauvreté rurale, il est nécessaire de soutenir le large éventail de secteurs qui composent l'économie rurale. Le secteur agricole constitue une priorité particulière car il (i) contribue de façon importante au revenu national, aux exportations, à l'emploi, à l'investissement/à l'épargne, (ii) constitue la base des sources de revenu de la majorité des pauvres des zones rurales, et (iii) stimule la croissance du secteur non agricole. Outre l'agriculture, plusieurs autres secteurs jouent un rôle pivot dans la réduction de la pauvreté rurale. Au nombre de ces secteurs figurent la santé et l'éducation, l'eau et l'hygiène, les transports et les communications et la gestion des ressources naturelles. Les politiques macroéconomiques plus larges doivent également être prises en compte car elles ont un impact majeur sur les économies rurales.

La réduction de la pauvreté rurale appelant une action coordonnée dans plusieurs secteurs, il est important d'éviter les écueils des approches passées. L'expérience des quarante-cinq dernières années montre que les projets isolés ou les projets de développement rural complexes, pluri-sectoriels et axés sur une région donnée ont peu de chances de réussite, et que le développement rural ne doit plus être traité comme une activité distincte (voir annexe 2).

Aussi la présente communication préconise-t-elle une approche intégrée à l'égard du développement rural, demandant instamment que la réduction de la pauvreté rurale et la gestion durable des ressources naturelles soient intégrées dans le cadre actuel des politiques, stratégies et programmes élaborés au niveau national et du large éventail d'organisations publiques, privées et de la société civile qui interviennent dans le milieu rural. Il est important d'avoir une vision globale de ce cadre et d'intégrer les objectifs en matière de réduction de la pauvreté rurale et de gestion durable des ressources naturelles dans l'ensemble des politiques, programmes et institutions concernés. Dans ce contexte, de nouvelles approches telles que les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, les approches sectorielles, les processus de décentralisation et les liaisons entre villes et milieu rural revêtent une importance particulière:

Les approches en matière de développement rural doivent prendre en compte le fait que les espaces rural et urbain sont de plus en plus étroitement liés. Au fur et à mesure que progresse le développement, on observe, dans les zones rurales, une tendance au passage d'une agriculture de subsistance à des activités plus diversifiées et commerciales reliées aux marchés urbains. Cette transition se caractérise par l'augmentation de l'emploi non agricole, le développement de villes secondaires et de l'agriculture péri-urbaine, la migration des populations rurales vers les zones urbaines et les déplacements de population des zones rurales isolées, à faible potentiel, vers les zones rurales à potentiel élevé. Cela débouche sur le développement de marchés plus vastes, plus compétitifs et mieux intégrés et accroît les opportunités économiques. Les politiques et les stratégies doivent tenir dûment compte de ces changements en vue de renforcer les liaisons entre villes et milieu rural - qui offrent de nombreuses opportunités pour la réduction de la pauvreté - dans l'intérêt mutuel des populations rurales et urbaines.

2ème partie - Politique et stratégie communautaires

6. Objectifs de la politique

Conformément aux objectifs de la politique de développement de la Communauté européenne ainsi qu'à l'engagement qu'elle a pris en faveur d'un développement social, économique et environnemental durable, la Communauté européenne cherchera à garantir que l'attention voulue sera donnée aux préoccupations en matière de développement rural dans les cadres et les politiques de développement national. L'objectif général du soutien au développement rural sera la réduction de la pauvreté. Eu égard aux six causes de la pauvreté rurale recensées au point quatre, les objectifs spécifiques du soutien communautaire aux zones rurales seront les suivants:

- (1) **encourager une croissance de l'économie rurale reposant sur une large assise** en soutenant des politiques économiques et sectorielles appropriées.
- (2) **Assurer un accès plus équitable aux moyens de production, aux marchés et aux services**, en mettant l'accent sur les terres, le financement rural et les infrastructures rurales.
- (3) **Soutenir le développement humain et social** en investissant dans les ressources humaines dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la nutrition, de la population, de l'eau et de l'hygiène.
- (4) **Garantir une gestion durable des ressources naturelles** en intervenant sur des questions stratégiques et transversales clés, en matière de réformes institutionnelles et en faveur du développement et de la diffusion de technologies appropriées.
- (5) **Réduire la vulnérabilité aux risques** en gérant les risques et en instituant des filets de sécurité.
- (6) **Traiter l'exclusion politique et sociale des pauvres des zones rurales** en mettant en place des institutions plus efficaces, responsables, décentralisées et participatives.

7. Actions visant à soutenir la réduction de la pauvreté rurale

Les points suivants décrivent les types d'action que la CE pourra soutenir dans chacun des six domaines précités. La CE reconnaît qu'elle ne saurait intervenir simultanément dans l'ensemble de ces domaines et qu'elle doit donc établir soigneusement des priorités pour ses actions en fonction d'une analyse détaillée de la situation du pays considéré (dans le cadre de l'élaboration ou du réexamen de ses stratégies de soutien par pays) afin d'utiliser ses ressources de la façon la plus efficace possible et de maximiser l'impact recherché sur la réduction de la pauvreté rurale .

7.1. Soutien aux politiques économiques afin de permettre une croissance reposant sur une large assise

La croissance économique est essentielle pour la réduction de la pauvreté rurale. Néanmoins, les fruits de la croissance sont souvent inégalement répartis et ne profitent pas toujours aux pauvres des zones rurales. Aussi la CE encouragera-t-elle les gouvernements à adopter des mesures de politique générale poursuivant deux objectifs essentiels: i) permettre la croissance de l'économie rurale, ii) veiller à ce que les pauvres des zones rurales aient part aux fruits de la croissance. Les questions clés de politique sont examinées ci-dessous et se divisent en deux grands domaines: les politiques macroéconomiques et les politiques sectorielles:

7.1.1. Politiques macroéconomiques

La CE soutiendra des mesures dans les domaines suivants:

- **Gestion macroéconomique**

Les pays qui sont parvenus à la stabilité macroéconomique (taux d'intérêt peu élevés, inflation limitée et taux de change relativement stables) ont en général enregistré une croissance plus forte et de plus grands succès dans la réduction de la pauvreté.

Suppression des distorsions de prix et d'autres politiques discréditées.

Les zones rurales ont souffert des effets de la surévaluation des taux de change, du contrôle des prix et de la fiscalité élevée des intrants et des exportations agricoles. De nombreux pays ont progressé dans la suppression de ces politiques discréditées mais les réformes demeurent incomplètes.

- **Libéralisation du commerce**

Les progrès qui ont été accomplis par les pays en développement dans l'ouverture de leurs marchés au commerce mondial ont eu des effets généralement positifs dans les zones rurales qui bénéficient d'encouragements plus importants à l'exportation et d'une baisse des prix des intrants. Il existe cependant des risques qui doivent être gérés. De nombreux producteurs ruraux, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA), n'ont pas été en mesure de soutenir avec succès la concurrence sur le marché mondial. Aussi la CE appuiera-t-elle le développement du commerce et les actions visant à renforcer la compétitivité des économies rurales. Cela comprendra le développement des infrastructures, la fourniture d'informations sur le marché, des améliorations du cadre réglementaire et le développement des capacités dans l'administration et les services commerciaux, au niveau tant national que régional. Parallèlement, la CE a pris des mesures pour améliorer l'accès aux marchés communautaires des produits originaires des pays en développement et des PMA en particulier.

- **Privatisation et libéralisation du marché**

La CE soutiendra de nouvelles réformes en matière de privatisation et de libéralisation du marché dans les pays en développement car elles constituent un moyen d'améliorer l'efficacité de la fourniture des services, de favoriser un développement tiré par le secteur privé et d'économiser des ressources publiques pour des tâches essentielles touchant à la fourniture de biens publics et à la réduction de la pauvreté. La CE reconnaît que la réforme en matière de privatisation et de libéralisation suppose une redéfinition du rôle de l'État (voir annexe 2) et qu'il convient de la gérer soigneusement et d'en programmer minutieusement les différentes étapes afin d'en minimiser les conséquences négatives. En particulier, la libéralisation doit s'accompagner de mesures visant à créer les conditions d'un développement porté par le marché, qui soit équitable et respectueux de l'environnement. La création d'infrastructures rurales revêt une importance particulière dans ce contexte.

- **Affectation des ressources budgétaires**

La CE entamera un dialogue sur les budgets publics dans le cadre des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté et des approches sectorielles globales. L'objectif consistera à réexaminer les priorités en matière de dépenses publiques - en tenant dûment compte des préoccupations relatives au développement rural - afin de veiller à ce que les ressources soient affectées aux activités les plus pertinentes pour la réduction de la pauvreté et la fourniture de biens publics. La CE soutiendra également les actions visant à renforcer la gestion des dépenses publiques et la responsabilité dans le domaine des finances publiques.

7.1.2. *Politiques sectorielles*

Une condition clé pour réduire la pauvreté rurale est d'accroître la productivité des secteurs des ressources naturelles. Un accroissement durable de la productivité est essentiel pour stimuler le revenu rural, permettre de nouvelles augmentations de la production (eu égard au fait que l'exploitation des ressources naturelles touche presque à ses limites) et offrir des possibilités de diversification. Outre l'accroissement de la productivité agricole, la CE encouragera la diversification du revenu rural en soutenant la croissance du secteur non agricole.

- **Politiques du secteur agricole**

La politique et la stratégie communautaires relatives au secteur agricole sont axées sur l'amélioration de l'environnement de la politique agricole, le renforcement de l'accès au marché, le soutien aux groupements de producteurs et le renforcement des services de soutien de la production, notamment la recherche et la vulgarisation, la fourniture d'intrants, l'irrigation, le traitement post-récolte, la commercialisation et le financement rural. De manière générale, la CE apportera un soutien aux gouvernements pour la fourniture de services présentant le caractère de biens publics, et encouragera la mise en place de prestataires de services du secteur privé et, le cas échéant, l'introduction progressive du principe du recouvrement des coûts.

La CE mettra tout particulièrement l'accent sur le soutien des services de recherche et de vulgarisation agricoles car là où ces services ont effectivement été mis en place, il s'est avéré qu'ils permettaient d'accroître la productivité agricole, de conserver les ressources naturelles et de lutter contre la pauvreté rurale. Des technologies agricoles améliorées constituant un bien public mondial, la CE soutiendra la recherche aux niveaux international, régional et national. Elle concentrera son assistance sur le soutien à la recherche agricole répondant à la demande exprimée et aux besoins des pauvres des zones rurales, sur le renforcement de la participation des agriculteurs à tous les stades du processus de recherche et de vulgarisation et sur le resserrement des liens entre les organismes de recherche nationaux, régionaux et internationaux.

La tendance a été de concentrer les investissements agricoles dans les zones à fort potentiel, dans la perspective d'obtenir les rendements les plus élevés possibles. Il existe cependant de très bonnes raisons d'accroître les investissements (offrant des rendements satisfaisants) dans les zones à plus faible potentiel où la pression démographique augmente et où les effets de la pauvreté et de la dégradation environnementale sont en général plus graves. Dans la pratique, l'équilibre souhaitable entre la réalisation d'investissements dans les zones à fort potentiel et dans celles à faible potentiel dépend fortement de facteurs spécifiques à chaque pays.

- **Politiques du secteur de l'élevage**

L'élevage constitue un atout particulièrement important pour les pauvres des zones rurales pour lesquels il représente une source de revenus et de sécurité, ainsi que d'énergie (traction animale) et d'engrais. La demande de produits animaux augmente rapidement dans les pays en développement sous l'effet de l'accroissement des revenus et de l'urbanisation. Le principal défi pour cette politique sera de veiller à ce que cette croissance profite aux pauvres et puisse s'effectuer de manière compatible avec les contraintes environnementales. La politique et la stratégie communautaires concernant le

secteur de l'élevage sont axées sur l'amélioration des activités d'élevage en faveur des pauvres, l'amélioration de l'accès au marché, le renforcement des groupements de producteurs, la réalisation d'études répondant à la demande exprimée, le traitement des maladies animales, l'examen des questions de sécurité environnementale et alimentaire et la manière d'assurer la gestion durable des pâturages.

- **Politiques du secteur de la pêche**

Selon les estimations, un milliard d'individus dépendent, pour leur sécurité alimentaire, de la pêche qui représente leur principale source de protéines. La plupart des ressources halieutiques de la planète (en mer et en eau douce) sont surexploitées ou exploitées à leur limite. La gestion durable, équitable et participative des stocks s'appuyant sur un examen approfondi constitue donc une priorité de la politique. En outre, la CE aidera les pauvres à participer au développement durable de l'aquaculture, qui représente un moyen de compléter la pêche par capture. La communication récente concernant la pêche et la pauvreté⁴ expose la politique communautaire dans ce contexte.

- **Politiques du secteur de la sylviculture**

Les forêts représentent une ressource essentielle pour les pauvres des zones rurales auxquels elles procurent revenu, abri, nourriture, bois de chauffage et fourrage. Les priorités de la politique et de la stratégie communautaires pour le secteur de la sylviculture sont d'améliorer le cadre politique et réglementaire, de favoriser des modes de gestion viables des forêts et de renforcer la participation des communautés à la gestion et à la conservation des forêts. La CE s'engage de plus en plus dans les questions commerciales et s'intéresse particulièrement à l'abattage illégal et à l'application de la législation relative aux forêts.

- **Soutien au secteur non agricole**

La CE soutiendra le développement du secteur rural non agricole, qui représente une source de revenu de plus en plus importante pour les pauvres des zones rurales. Le soutien communautaire sera axé sur la création d'un environnement favorable aux entreprises, le renforcement des groupements de producteurs et l'encouragement du développement des entreprises rurales au moyen de la fourniture de crédit, d'une formation et de conseils au développement des entreprises. Le développement des villes rurales sera soutenu car il représente un moyen de créer des pôles de croissance pour le secteur non agricole et de drainer des emplois, des marchés et la fourniture de services. Le soutien communautaire aux infrastructures rurales (en particulier dans le domaine des transports, de l'énergie et de l'eau) et aux services d'éducation en milieu rural est également important pour le développement du secteur rural non agricole.

7.2. Assurer un accès plus équitable aux moyens de production, aux marchés et aux services

L'impact sur la pauvreté de la croissance rurale sera plus grand là où les inégalités dans l'accès aux moyens de production, aux marchés et aux services sont moins importantes. La décentralisation joue un rôle clé dans ce contexte. La CE prendra des mesures pour remédier à ces inégalités dans un certain nombre de domaines, en particulier la politique foncière et la politique en matière de financement et d'infrastructures rurales.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Pêcheries et réduction de la pauvreté, COM(2000)724 du 8 novembre 2000.

- **Questions foncières**

Les questions de régimes fonciers et d'accès aux terres sont essentielles pour la gestion de la pauvreté rurale et des ressources naturelles. Les pauvres doivent bénéficier d'un accès aux terres et de droits fonciers sûrs, bien-définis et exécutoires pour pouvoir gérer les ressources naturelles de manière durable et investir dans l'amélioration des terres. Les terres fournissent aussi aux pauvres les garanties souvent nécessaires pour qu'ils puissent obtenir l'accès au crédit. L'inégalité en matière de propriété foncière et le manque d'accès des pauvres aux terres constituent, dans de nombreuses sociétés, l'une des principales causes de conflits sociaux et d'instabilité. Dans les sociétés où existent des régimes traditionnels de propriété foncière, ceux-ci offrent souvent la sécurité et la souplesse nécessaires pour répondre aux besoins de subsistance. Les systèmes coutumiers de propriété foncière peuvent, en particulier, garantir des droits secondaires sur les terres dont dépendent souvent les personnes les plus vulnérables. Dans un certain nombre de pays, le régime de propriété demeure toutefois un obstacle majeur à l'investissement, à la gestion durable des ressources naturelles et au développement économique.

La CE contribuera à la conception et à la mise en oeuvre des réformes de la politique foncière sous réserve que les processus soient participatifs, se fondent sur un large consensus social des principaux acteurs intéressés et étayent des politiques qui (i) aient pour objectif explicite d'améliorer et d'assurer l'accès des pauvres des zones rurales, (ii) respectent la série existante de droits, (iii) soient globales (c'est-à-dire abordent la question de la sécurité de la propriété foncière dans les zones tant rurales qu'urbaines) et (iv) offrent un cadre pour la coexistence de régimes multiples de propriété et l'évolution progressive vers l'accroissement de la sécurité.

Le soutien communautaire se concentrera sur i) le développement de la politique foncière et les modifications législatives, ii) le renforcement institutionnel de l'administration foncière, iii) la délimitation des terres et l'établissement des titres fonciers, iv) le renforcement des cadres de gestion des ressources collectives et (v) l'achat de terres en vue d'une redistribution en fournissant des ressources budgétaires à cet effet. Une attention particulière sera accordée aux problèmes spécifiques auxquels se heurtent les femmes, les groupes de population autochtone et les gardiens de troupeaux pour obtenir un accès durable aux terres.

Dans les pays où les graves inégalités dans la propriété foncière constituent un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté rurale, la CE pourra soutenir des programmes de redistribution des terres, équitables et présentant un bon rapport coût-efficacité, lorsqu'ils sont exécutés de manière participative et excluent toute confiscation.

- **Financement rural**

Les pauvres des zones rurales doivent avoir accès à l'épargne et au crédit pour profiter des possibilités en matière de commercialisation et d'investissement, pour régulariser leur consommation et pour gérer les risques. Ils n'ont cependant pas été bien servis par les services financiers en raison des coûts élevés d'exploitation et de transaction dans les zones rurales, de l'absence de garantie, des risques élevés et des politiques publiques inappropriées telles que la bonification des taux d'intérêts. Au cours des dix dernières années, des progrès appréciables ont été accomplis dans la fourniture de services financiers aux pauvres des zones rurales grâce à la mise en place d'organismes de microfinancement. La CE soutiendra le développement de ces services et mettra particulièrement l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles et sur la viabilité financière des organismes de microfinancement.

- **Infrastructures rurales, économiques et sociales**

Les communautés rurales isolées n'ont guère accès aux marchés, aux services, à l'information, aux institutions et au pouvoir politique. L'établissement d'infrastructures rurales (notamment les routes, les réseaux de fourniture d'eau et d'irrigation, l'énergie, les télécommunications, les écoles et la santé) représente donc une condition clé pour la réduction de la pauvreté rurale. La CE contribuera au financement des infrastructures rurales lorsque cela représente un moyen économique de réduire la

pauvreté rurale. Les principales priorités seront de mettre au point des projets économiques d'infrastructures pour les communautés rurales isolées, d'assurer un fonctionnement et un entretien efficaces des infrastructures et de renforcer la participation des communautés à la conception, au montage, à l'exploitation et à la poursuite des projets d'infrastructures.

L'accès aux services énergétiques est capital pour un développement rural durable, tant en ce qui concerne l'économie rurale (production et transformation des produits agricoles, transport et développement des entreprises) que les besoins des foyers ruraux (essentiellement pour la cuisine et le chauffage). Le soutien communautaire sera axé sur la mise au point de politiques adéquates, ayant pour objet la fourniture d'un accès aux services énergétiques, en recourant à l'éventail complet d'options (efficacité énergétique, services énergétiques modernes fournis à la fois à partir des combustibles fossiles et de l'énergie renouvelable) ainsi qu'à une meilleure utilisation et exploitation de la biomasse.

7.3. Investissement dans les ressources humaines

Améliorer la situation des populations rurales sur le plan de la santé, de l'éducation et de la nutrition est essentiel pour la réduction de la pauvreté rurale. D'importants investissements sont nécessaires pour améliorer la couverture, la qualité et l'accessibilité des services de santé et d'éducation dans les zones rurales.

Dans le secteur éducatif, le soutien communautaire sera axé sur le renforcement de la gestion et de la fourniture des services éducatifs, la mobilisation de ressources, la rénovation des bâtiments scolaires dans les zones rurales isolées, l'amélioration de la formation du personnel, l'élaboration des programmes, et le perfectionnement des mesures visant à inciter les jeunes filles, les minorités ethniques et d'autres groupes défavorisés à s'inscrire à l'école et à y rester.

Dans le secteur de la santé, le soutien communautaire se concentrera sur le renforcement des systèmes de santé publique, dans l'objectif de fournir un accès universel à toute une série clé de services fondamentaux. Les actions visant à combattre les principales maladies transmissibles (VIH/SIDA, paludisme et tuberculose), à améliorer la nutrition et à lutter contre la mortalité maternelle et infantile ont de bonnes chances d'être particulièrement profitables aux pauvres des zones rurales⁵. En outre, la CE encouragera la fourniture de services de santé génésique et d'informations en matière de planification familiale afin de permettre aux foyers ruraux de faire des choix éclairés sur le nombre de leurs enfants et l'espacement de leurs naissances. Une priorité essentielle sera également d'améliorer l'accès à une eau potable de qualité et aux services d'assainissement, de manière à lutter contre les maladies véhiculées par l'eau qui représentent une cause essentielle de mauvaise santé et de mortalité dans les zones rurales⁶.

7.4. Promouvoir une gestion durable des ressources naturelles

Compte tenu des liens étroits qui existent entre la pauvreté rurale et la dégradation de l'environnement (voir annexe 1), la gestion durable des ressources naturelles fera partie intégrante de la politique et de l'approche communautaires à l'égard de la réduction de la pauvreté rurale. L'objectif sera de recenser et d'encourager les solutions avantageuses pour tout le monde, qui profitent à la fois aux pauvres des zones rurales et à l'environnement, et de limiter au maximum l'obligation de choisir entre la protection de l'environnement et la réduction de la pauvreté rurale. La CE se concentrera sur des questions stratégiques et transversales clés, sur la réforme institutionnelle ainsi que sur la mise au point et la diffusion de technologies adéquates, au moyen des actions suivantes consistant à:

⁵ Communication au Conseil et au Parlement concernant la santé et la pauvreté (à élaborer). Voir également la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Accélération de la lutte contre les principales maladies transmissibles dans le cadre de la réduction de la pauvreté, COM(2000) 585 du 20 septembre 2000.

⁶ Communication de la Commission relative à la gestion de l'eau dans les pays en développement (à élaborer).

- promouvoir un cadre d'action favorable à une gestion durable des ressources naturelles. *Cela suppose (i) d'évaluer l'impact environnemental des politiques sectorielles (par ex. transport, exploitation minière, agriculture, pêche et industrie), (ii) de mettre un terme aux subventions génératrices de distorsions, et à la sous-évaluation des ressources naturelles (par ex. subventions à l'énergie), (iii) de créer un cadre juridique efficace, qui régule l'extraction des ressources naturelles et les questions de pollution, et (iv) de contribuer à l'évaluation et au suivi des ressources naturelles menacées par la sur-exploitation;*
- renforcer les agences responsables de la gestion des ressources naturelles et s'attaquer aux questions de gouvernance et de corruption;
- intégrer l'évaluation des préoccupations environnementales dans les stratégies de développement national, les CSLP et les DSP;
- promouvoir les technologies écologiques et axées sur les pauvres dans des domaines tels que la conservation des sols et des eaux, la lutte contre les parasites et l'énergie;
- aborder les questions de propriété foncière. *Les régimes de propriété foncière doivent fournir des incitations appropriées à la gestion durable des ressources naturelles et à des investissements dans l'amélioration des terres;*
- renforcer les institutions locales chargées de la gestion des ressources naturelles. *Les institutions locales et les groupes locaux d'utilisateurs des ressources jouent un rôle clé dans la gestion des ressources collectives;*
- conserver la biodiversité. *la création de réserves naturelles protégées contribue à l'effort mondial de conservation de la biodiversité mais peut avoir un coût important pour les utilisateurs de ces zones. Il est essentiel de partager les coûts de la protection environnementale de manière équitable en offrant des dédommagements aux communautés locales et en concevant des moyens de subsistance alternatifs. Les zones protégées peuvent également offrir des possibilités valables de diversification des moyens de subsistance,*
- résoudre les problèmes d'environnement globaux. *La CE soutient activement les initiatives internationales visant à traiter les problèmes environnementaux mondiaux, tels que le réchauffement de la planète, qui représentent une grave menace pour les systèmes de production rurale et les pauvres des zones rurales.*

7.5. Gérer les risques et instaurer des filets de sécurité

Les pauvres des zones rurales sont exposés à un grand nombre de risques liés au climat, aux maladies, aux marchés et aux conflits. Leur capacité à faire face aux chocs est particulièrement limitée car ils n'ont que peu de filets de sécurité et de réserves sur lesquels s'appuyer. Pour pouvoir survivre aux chocs, les foyers ruraux sont souvent contraints de puiser largement dans leurs actifs, de s'endetter et de réduire leurs investissements, ce qui se traduit par une détérioration durable de leurs conditions de vie.

La CE soutiendra plusieurs types d'action visant à gérer les risques et à atténuer l'impact des chocs:

- **Actions de réduction des risques**

Par exemple, mise en place de soins de santé préventifs, installation d'une eau potable de qualité, mesures de prévention des inondations, lutte contre les parasites, et variétés végétales tolérant la sécheresse.

- **Actions palliatives**

Par exemple, diversification des récoltes et du revenu, renforcement des organismes d'épargne et de crédit, établissement de banques céréalières, développement du marché des assurances et soutien des institutions locales œuvrant pour la protection sociale.

- **Filets de sécurité**

Des filets de sécurité sont nécessaires pour amortir les chocs lorsque les mécanismes communautaires de subsistance s'effondrent. La CE apportera une aide financière ciblée (par l'intermédiaire du budget public si les conditions nécessaires sont réunies) et une aide alimentaire lorsque celle-ci constitue la réponse adéquate au problème (dans certaines conditions pour sauver des vies, protéger les moyens de subsistance et préserver les actifs). L'aide alimentaire ne représente pas seulement un élément essentiel des stratégies de filet de sécurité pour les couches particulièrement vulnérables de la population; elle peut également être utilisée (i) de manière complémentaire au repli d'ECHO ou à la suite de ce repli, (ii) comme contribution aux réserves stratégiques, et (iii) pour lier les opérations d'aide humanitaire, de réhabilitation et de développement. La CE donne la priorité aux achats locaux et régionaux afin d'éviter de perturber le marché et les habitudes de consommation.

- **Rationalisation et amélioration des systèmes d'alerte précoce**

S'il est important de pouvoir disposer de systèmes rapides d'alerte précoce et d'informations exactes, ces systèmes sont actuellement trop nombreux et souvent concurrents; aussi n'est-il pas suffisant de les améliorer grâce aux développements techniques les plus récents. La CE fournira une assistance pour rationaliser les systèmes existants et axera son soutien sur les institutions et les organisations qui offrent le plus grand avantage comparatif.

7.6. Mettre en place des institutions plus efficaces, responsables et décentralisées

Un large éventail d'institutions qui exercent leurs activités dans le secteur public, privé et non-gouvernemental ainsi qu'au niveau des collectivités, fournissent leurs services aux zones rurales. Si ces institutions jouent un rôle pivot dans la réduction de la pauvreté et la gestion durable des ressources naturelles, elles présentent de graves carences quant au nombre de personnes qu'elles touchent ainsi que sur le plan de l'efficacité et de la responsabilité. La CE appuiera le développement institutionnel en menant des actions dans les domaines suivants:

- **Décentralisation**

La CE considère la décentralisation comme l'un des éléments clés du développement rural, qui permet d'encourager le dialogue et la compréhension entre les niveaux central, régional et local, de manière à garantir une plus grande appropriation des politiques et des stratégies et à promouvoir les processus démocratiques au niveau de la base. En principe, le gouvernement local est le mieux placé pour répondre aux besoins locaux, travailler avec les communautés locales, planifier les activités de développement local et coordonner les interventions dans différents secteurs ainsi que pour mettre en oeuvre des programmes de développement et assurer une fourniture efficace des services locaux. Dans la pratique, le succès de la décentralisation dépend de l'existence de capacités locales, de la solidité de la démocratie et de la responsabilité locales ainsi que de relations satisfaisantes avec le niveau central. La CE soutiendra en particulier les politiques de décentralisation effective visant à transférer des pouvoirs politiques, des capacités et des ressources budgétaires (ou la possibilité de lever des recettes) aux niveaux les plus bas de l'administration et de la société civile.

- **Institutions du secteur public**

Les principales priorités du soutien communautaire seront de renforcer la capacité du gouvernement à élaborer et à mettre en œuvre des programmes de développement, et à recentrer la fourniture de services sur les biens publics et la réduction de la pauvreté. Pour pouvoir fournir des services aux pauvres de la façon la plus rentable possible, la CE encouragera les gouvernements à travailler en partenariat avec les ONG, les entreprises privées et d'autres prestataires de service.

La CE encouragera les agences publiques à mieux répondre à la demande et aux besoins des pauvres, et à être plus responsables. Cela supposera un soutien à la réforme institutionnelle (notamment celle de la fonction publique), le développement des ressources humaines, une plus grande ouverture et des changements dans les habitudes de travail, en particulier l'adoption de méthodes de travail plus participatives.

- **Institutions du secteur privé**

La CE soutiendra les mesures visant à favoriser l'augmentation du nombre de prestataires de services du secteur privé. Cela suppose un cadre législatif et réglementaire approprié ainsi que la fourniture de biens publics clés (infrastructures, dispositifs d'information sur le marché et contrôles de la qualité). La CE soutiendra les actions ayant pour objet de développer les capacités des organisations du secteur privé, telles que les associations de production et de commercialisation, qui jouent un rôle clé dans le développement rural. La CE encouragera les partenariats entre le public et le privé pour la fourniture des services, par exemple dans le domaine de la recherche et de la vulgarisation agricoles.

- **Institutions locales**

Les institutions locales jouent un rôle clé dans la prise de décisions locales ainsi que dans la gestion des activités de développement local et des ressources collectives. Le soutien communautaire sera axé sur le renforcement des capacités des institutions locales et de leur rôle dans la programmation et la mise en œuvre des activités de développement. La CE étudiera également les possibilités de mettre au point des instruments de financement axés sur la communauté, tels que les fonds villageois et les fonds sociaux.

- **Organisations de la société civile**

Les organisations non gouvernementales et d'autres organisations de la société civile (OSC) ont une expérience avérée de la fourniture de services aux pauvres et jouent un rôle important dans les actions de développement communautaire. Les OSC sont également des acteurs importants du débat politique national ainsi que des systèmes de gouvernement décentralisé. Elles ont en outre un rôle pivot à jouer en aidant les communautés locales à exprimer clairement leurs besoins à l'égard des administrations locales et en contrôlant l'utilisation des ressources financières. Compte tenu de leur rôle pivot, les OSC demeureront des partenaires de premier plan dans les stratégies de développement rural de la CE.

8. Stratégie de réduction de la pauvreté rurale de la CE

La stratégie communautaire de réduction de la pauvreté rurale sera axée sur les six objectifs d'action détaillés aux points 6 et 7. Elle abordera des questions clés touchant aux politiques et aux institutions, encouragera les investissements en milieu rural et prévoiera des interventions à trois principaux niveaux: national, régional et international. À chaque niveau, la CE concentrera son aide sur les actions menées dans des domaines où elle peut offrir une valeur ajoutée et obtenir un impact durable sur la pauvreté tout en bénéficiant d'un bon rapport coût-efficacité. Les priorités de la CE tiendront dûment compte de la diversité des problèmes et des objectifs spécifiques dans les différentes régions du globe (voir annexe 4).

L'idée maîtresse de la stratégie communautaire proposée pour la réduction de la pauvreté rurale est de veiller à ce que les préoccupations en matière de développement rural soient correctement abordées

dans l'analyse sur la pauvreté effectuée par le pays, qui constitue une première étape dans l'élaboration d'une stratégie globale de développement national. À un stade ultérieur du processus, les préoccupations en matière de développement rural doivent être intégrées dans le cadre macroéconomique et dans toutes les politiques et stratégies concernées. Enfin, les préoccupations et priorités relatives au développement rural doivent être reflétées dans le budget du gouvernement (qui comprend le soutien des donateurs) et les services fournis par le secteur public. Les processus de décentralisation jouent à cet égard un rôle clé de soutien et de catalyseur.

8.1. Principes directeurs

Les principes suivants inspireront toutes les actions communautaires de soutien à la réduction de la pauvreté rurale:

(A) Impact sur la pauvreté

Toutes les interventions seront évaluées en fonction de leur impact sur la pauvreté. Cette évaluation tiendra compte des multiples facettes de la pauvreté rurale, et en particulier des six aspects de la pauvreté recensés au point 3. Le traitement de l'insécurité alimentaire recevra une attention particulière lorsque c'est le besoin le plus urgent dont souffrent les populations rurales.

Afin d'augmenter l'impact de l'aide communautaire sur la pauvreté rurale, la CE établira sa programmation par pays sur une analyse détaillée de la situation de la pauvreté dans le pays considéré (en accordant l'attention voulue aux zones rurales), qui fournira des informations suffisantes sur la répartition et les caractéristiques géographiques de la pauvreté ainsi que sur ses causes sous-jacentes. La CE redoublera d'efforts pour évaluer l'exécution du programme par un recours systématique à des indicateurs de pauvreté lors du suivi et de l'évaluation.

(B) Égalité hommes-femmes

Les actions communautaires chercheront à remédier au handicap particulier auquel se heurtent les femmes des communautés rurales. Ces actions auront notamment pour objet d'améliorer l'accès des femmes aux biens et aux services, de leur offrir de meilleures perspectives économiques et de donner davantage de pouvoir aux groupes de femmes dans l'élaboration des décisions. La CE intégrera en outre l'égalité des sexes dans tous les domaines de la conception des politiques et de la programmation.

(C) Intégration de l'environnement

La CE intégrera des évaluations environnementales dans de nombreux aspects de la conception et de la programmation de la politique de développement, comme cela a été indiqué dans le récent document de travail des services de la Commission intitulé «intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement - Éléments d'une stratégie globale».⁷

(D) Approche à long terme

La CE reconnaît que la pauvreté rurale est un phénomène aux racines profondes qui ne peut être traité que par un engagement et une aide de longue durée. Aussi le soutien communautaire sera-t-il axé sur des stratégies à long terme de réduction de la pauvreté rurale. La CE continuera à apporter une aide à court terme lors d'urgences humanitaires mais ce soutien sera toujours lié à une stratégie à plus long terme de réhabilitation et de développement.

⁷

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au comité économique et social - intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement - Éléments d'une stratégie globale. COM (2000) 264 du 18 mai 2000.

(E) Viabilité financière

De nombreuses actions menées dans les zones rurales avec le soutien des donateurs ne se sont pas avérées viables au-delà de la période de financement des bailleurs de fonds. Afin de remédier à ce problème crucial, la CE soulignera l'importance de renforcer les capacités des institutions locales et de mettre en place des mécanismes de financement viables (incluant la possibilité de lever des recettes locales). La CE évitera de financer des actions qui offrent de faibles perspectives de rentabilité.

(F) Soutien des stratégies de réduction de la pauvreté rurale élaborées au niveau national

La CE passera progressivement du soutien de projets autonomes à une approche plus globale reposant sur des programmes sectoriels ainsi que sur des stratégies nationales de développement ou de réduction de la pauvreté.

(G) Subsidiarité dans la programmation et la mise en œuvre

La CE encouragera la décentralisation de la programmation, de l'administration, de l'affectation des ressources et de la fourniture des services vers les instances compétentes, situées aux niveaux les plus bas du gouvernement.

(H) Participation des différents acteurs concernés

La CE encouragera une large participation des différents acteurs concernés à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques et des programmes de développement.

8.2. Programmation par pays

La CE soutiendra les actions cherchant à réduire la pauvreté rurale dans le cadre de ses stratégies plus vastes par pays, comme cela a été exposé dans les documents de stratégie par pays (DSP). Ces stratégies doivent s'appuyer sur une analyse détaillée de la situation de la pauvreté dans le pays considéré, qui mette particulièrement l'accent sur les zones rurales ainsi que sur les politiques et stratégies gouvernementales. Il est essentiel que cette analyse s'intéresse aux causes premières de l'insécurité alimentaire et place les questions touchant à la disponibilité des denrées alimentaires et à leur accès ainsi qu'aux solutions aux problèmes de pénurie alimentaire et de nutrition au centre des stratégies de réduction de la pauvreté.

Il est nécessaire enfin de prendre en compte la gestion des ressources naturelles et les préoccupations environnementales afin de (i) déterminer et d'éviter les conséquences néfastes, directes et indirectes, sur l'environnement des programmes de coopération, qui peuvent saper la viabilité de ces programmes et entraver la réalisation des objectifs de la coopération au développement; il importe également (ii) de reconnaître et de mettre à profit les possibilités d'améliorer les conditions environnementales, ce qui bénéficiera aux activités économiques et de développement et permettra de faire progresser les questions environnementales qui constituent une priorité pour la CE.

L'annexe 3 présente une méthodologie destinée à guider le processus d'analyse par pays, qui doit permettre d'étoffer les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, les stratégies communautaires par pays et, le cas échéant, les stratégies nationales de développement rural.

Les processus et approches suivants seront utilisés et soutenus, en recourant au large éventail d'instruments financiers communautaires, y compris aux lignes budgétaires géographiques et thématiques.

- **Stratégies nationales de développement /stratégies de réduction de la pauvreté**

La CE entreprendra de plus en plus de soutenir l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies nationales de développement ou de réduction de la pauvreté en nouant un dialogue sur les politiques et en fournissant une assistance technique et un financement. La CE accordera une attention particulière à la lutte contre la pauvreté rurale et à la prise en compte des préoccupations en matière de sécurité alimentaire et d'environnement; elle encouragera le lancement d'un vaste débat sur l'ensemble des questions concernant les politiques, les institutions et les dépenses publiques, qui présentent un intérêt pour la réduction de la pauvreté rurale, comme cela a été exposé au point 7.

- **Stratégies de développement rural**

En l'absence de stratégies approfondies de développement national et dans les pays fortement tributaires de l'économie rurale pour leur développement économique et social, il existe de bonnes raisons d'élaborer une stratégie de développement rural, de manière à fournir un cadre stratégique cohérent pour mener des actions efficaces et coordonnées en milieu rural (voir annexe 3).

- **Approches sectorielles globales (ASG)**

L'aide au développement accordée par la CE pour appuyer des programmes sectoriels prendra de plus en plus la forme d'un soutien budgétaire. Afin de veiller à ce que cette forme d'aide permette de remédier efficacement à la pauvreté rurale, la CE prêtera une attention particulière à l'analyse des politiques sectorielles, aux principales réformes de ces politiques et des institutions, à la gestion des dépenses publiques et au suivi de l'exécution des programmes sectoriels.

La CE reconnaît que certaines conditions doivent être réunies avant que des programmes sectoriels et un soutien budgétaire ne puissent être mis en place. Cette approche ne peut réussir que s'il existe un partenariat étroit entre le gouvernement et les donateurs qui repose sur l'appropriation des programmes par le pays bénéficiaire, une large participation des différents acteurs intéressés à la fixation des priorités, des normes adéquates de responsabilité publique et des capacités administratives suffisantes pour élaborer, mettre en oeuvre et coordonner des programmes sectoriels. Aussi l'adoption d'approches sectorielles se fera-t-elle progressivement, au fur et à mesure que les conditions nécessaires seront remplies. Dans l'intervalle, la CE s'emploiera activement à promouvoir la création de l'environnement juridique, institutionnel, budgétaire et financier requis.

Pour répondre aux besoins des bénéficiaires et permettre de lutter efficacement contre la pauvreté, les ASG doivent prévoir un rôle actif pour le gouvernement et les communautés locales. Ces communautés doivent être associées à la programmation et au suivi de l'utilisation des ressources, tandis que les administrations locales doivent être autorisées à coordonner le soutien affecté au niveau local par l'intermédiaire de différents programmes sectoriels.

- **Approche par projet**

La CE continuera de financer des projets de développement là où des approches sectorielles ne sont pas praticables ou en sont encore à leurs balbutiements. Selon toute vraisemblance, les projets de développement rural porteront essentiellement sur i) la fourniture d'infrastructures et de services axée sur les pauvres, ii) la réforme des institutions et des politiques iii) le développement des capacités institutionnelles, et iv) les programmes des collectivités locales. Néanmoins, même dans les cas où une approche par projet sera retenue, la CE poursuivra activement la coordination sectorielle avec le gouvernement et d'autres donateurs, afin de mettre progressivement en place des approches et des procédures de mise en oeuvre communes.

- **Soutien aux organisations de la société civile**

La CE accordera un soutien direct aux organisations de la société civile qui s'occupent des pauvres des zones rurales, notamment les ONG, les groupements de producteurs, les organisations professionnelles et les organismes locaux. Ces organisations jouent un rôle important dans le soutien des initiatives locales de développement et la création d'institutions locales chargées de faire entendre la voix des pauvres des zones rurales. Dans de nombreuses zones rurales, les organisations de la société civile sont les seuls prestataires de services ayant accès aux pauvres. En plus du soutien direct des organisations de la société civile, la CE encouragera également leur participation à des projets menés par le gouvernement et à des programmes sectoriels.

8.3. Actions au niveau régional

Le renforcement de la coopération économique et commerciale régionale représente un moyen prometteur de stimuler la croissance économique et la compétitivité internationale, en ayant un impact direct sur l'économie rurale des pays en développement. Il contribue à créer les conditions nécessaires pour trouver des solutions aux problèmes critiques qui affectent l'ensemble de la région, tels que l'emploi, la création de revenus, le développement humain et, partant, la réduction de la pauvreté, sous réserve qu'il soit conçu de façon à profiter à la majorité des personnes, au secteur informel et aux populations rurales.

La Communauté européenne dispose d'une longue expérience et de moyens financiers pour encourager l'intégration régionale et aider les pays à relever les défis transfrontaliers. Les fonds communautaires régionaux seront utilisés pour soutenir les priorités suivantes relatives à la réduction de la pauvreté rurale:

- (1) renforcement de l'intégration économique et établissement de zones de libre échange (par exemple, accords de partenariat économique prévus par l'accord de Cotonou);
- (2) harmonisation régionale des politiques agricoles et de sécurité alimentaire;
- (3) initiatives régionales en matière de recherche agricole et mise en place de centres d'excellence régionaux;
- (4) infrastructures régionales;
- (5) santé des animaux et lutte contre les maladies animales;
- (6) gestion des ressources naturelles partagées et des problèmes écologiques transfrontaliers (notamment la dégradation des terres et la prévention des catastrophes);
- (7) gestion des mouvements migratoires internationaux;
- (8) développement des capacités, mise en place de réseaux et échanges.

8.4. Actions au niveau international

Au niveau international, la CE continuera à encourager et à faciliter les processus qui favorisent un développement économique et social plus équitable. Elle soutiendra en particulier la fourniture de biens publics mondiaux liés à la réduction de la pauvreté rurale:

- (1) recherche agricole globale mettant particulièrement l'accent sur les politiques ainsi que sur la collecte, la conservation, la gestion et l'amélioration des ressources génétiques;

- (2) systèmes efficaces et équitables de protection des droits de propriété intellectuelle dans le cadre de l'accord TRIPS;
- (3) mesures de lutte contre les principales maladies transmissibles;⁸
- (4) mise en oeuvre des accords environnementaux multilatéraux en intégrant les préoccupations et les objectifs mondiaux dans les stratégies nationales de développement ainsi que dans les stratégies sectorielles, et en aidant les pays en développement à respecter leurs engagements;
- (5) promotion d'accords internationaux sur les produits de base comme instrument de dialogue et de coordination entre les principaux partenaires commerciaux (producteurs/exportateurs et importateurs/consommateurs);
- (6) partage des connaissances concernant la réduction de la pauvreté rurale et les relations entre la pauvreté et l'environnement.

9. Cohérence et complémentarité des politiques

9.1. Cohérence des politiques

Outre la coopération au développement, de nombreux autres politiques communautaires peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté rurale et au développement durable, comme le commerce, l'agriculture, la pêche, l'aide alimentaire, la recherche et le développement des technologies, l'environnement, la prévention des conflits et les flux migratoires. Il est essentiel de garantir que l'ensemble des politiques menées au sein de l'Union ou à l'extérieur de celle-ci soient cohérentes et mises en œuvre en synergie pour atteindre les objectifs de développement durable et de réduction de la pauvreté. À cet effet, et conformément aux conclusions du Conseil européen de Göteborg, toutes les grandes propositions de politiques internes et externes feront l'objet d'une évaluation de l'impact sur le développement durable permettant d'analyser leur incidence économique, sociale et environnementale. De même, il convient de poursuivre le processus d'adaptation des politiques communautaires essentielles comme la PAC et la PCP. Les questions de cohérence les plus importantes en matière de développement rural sont présentées brièvement ci-après:

Commerce et développement

De nombreux pays en développement restent fortement tributaires de la production de matières premières en raison de leur héritage historique, de l'échec des stratégies de développement et des politiques commerciales des membres de l'OCDE. Dépendre d'un nombre limité de matières premières rend ces pays très vulnérables en cas de volatilité des prix et entraîne une gestion préjudiciable des ressources naturelles. La dégradation des termes de l'échange dans le secteur des matières premières a encore aggravé la situation déjà vulnérable des pays en développement.

Il existe un certain nombre de domaines dans lesquels la coopération au développement continuera à aider les pays en développement à rompre cette dépendance. Plus particulièrement, la CE:

- favorisera la diversification et la transformation locale afin d'apporter une valeur ajoutée à la production locale;
- interviendra dans les négociations internationales visant à stabiliser les marchés de matières premières et à mettre au point des mécanismes internationaux de gestion des risques de marché;

⁸ Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Accélération de la lutte contre les principales maladies transmissibles dans le cadre de la réduction de la pauvreté, COM (2000) 585 du 20 septembre 2000.

- encouragera la coopération, le commerce et l'intégration économique au niveau régional, afin de réduire la dépendance des pays en développement vis-à-vis des marchés d'exportation de l'OCDE et d'améliorer leur compétitivité;
- favorisera les politiques et stratégies sectorielles des pays en développement tenant compte des contraintes et avantages des marchés mondiaux ainsi que de l'accès à l'information relative aux marchés;
- développera les capacités et fournira une aide en matière d'amélioration des cadres juridiques et réglementaires des pays en développement tout en renforçant leurs capacités de négociation dans les enceintes internationales.

Néanmoins, pour être efficaces, ces mesures de coopération au développement doivent être accompagnées d'efforts visant à augmenter la cohérence entre les politiques communautaires de commerce et de développement. Même si des progrès considérables ont été réalisés au cours des dernières années (par exemple, l'initiative «Tout sauf les armes» lancée par la CE, le SPG, les contingents et les préférences commerciales en faveur des États ACP), l'Union renforcera encore la cohérence en engageant des mesures destinées à augmenter les possibilités d'exportation des pays en développement et à accroître leur capacité à s'intégrer dans le régime de commerce multilatéral. Une attention particulière sera accordée aux points suivants:

- il est nécessaire d'accorder un traitement particulier et différencié aux pays en développement lors du nouveau cycle de négociations de l'OMC pour tenir compte de leurs besoins et contraintes spécifiques;
- il convient de rendre prévisibles et non discriminatoires les obstacles non tarifaires comme les normes européennes de santé et de sécurité tout en laissant aux pays en développement le temps d'adapter leur cadre réglementaire ainsi que leurs systèmes de production, de commercialisation et de contrôle de la qualité;
- les règles de l'OMC relatives à la propriété intellectuelle doivent garantir le bon équilibre entre les droits commerciaux et les droits des pays en développement et des communautés vulnérables, en ce qui concerne plus particulièrement les ressources génétiques;
- les pays en développement doivent avoir accès à la plus grande variété possible de ressources génétiques et retirer un profit équitable du partage de leurs propres ressources génétiques;
- il y a lieu de développer des outils juridiques et commerciaux pour promouvoir la gestion durable des forêts et le commerce de produits forestiers issus d'une gestion de ce type.

Politique agricole commune

De manière générale, les politiques agricoles des pays de l'OCDE sont doublement préjudiciables aux économies rurales des pays en développement: (i) en restreignant l'accès aux produits originaires des pays en développement qui sont en concurrence avec la production de l'OCDE, et (ii) en subventionnant les exportations qui, sur un marché déprimé, parviennent sur le marché des pays en développement à des prix inférieurs aux coûts de production locaux et concurrencent la production locale directement (lait et produits dérivés) ou indirectement en se substituant aux denrées alimentaires produites localement (céréales, viande). Plus généralement, l'aide intérieure et extérieure apportée à l'agriculture par les pays développés (i) augmente artificiellement l'offre sur le marché mondial, (ii) entraîne une chute des prix et (iii) augmente la volatilité des prix sur le marché mondial.

La CE a déjà réalisé des progrès considérables dans un certain nombre de domaines. Plus particulièrement, la politique agricole commune (PAC) a été profondément réformée depuis 1992; l'aide alimentaire a été totalement dissociée de l'écoulement des surplus agricoles et fait à présent

partie intégrante de la politique de développement communautaire. En conséquence, le volume d'aide alimentaire de la CE a considérablement diminué, ce qui signifie que la priorité s'est déplacée de l'aide alimentaire vers la sécurité alimentaire, et de l'aide alimentaire en nature vers l'assistance financière. De même, le montant des subventions à l'exportation de produits agricoles est en recul progressif grâce à la combinaison de deux facteurs que sont la réduction des exportations et l'évolution du taux de change Euro/USD.

Le nouveau cycle de négociations de l'OMC sur l'agriculture offrira de nouvelles possibilités commerciales aux pays en développement à condition que les membres de l'OCDE soient prêts à faire des concessions, reconnaissant ainsi le fait que des échanges internationaux équitables bénéficient tant à l'économie des pays développés qu'à celle des pays en développement. Dans cette perspective, l'Union européenne a proposé entre autres⁹:

- que le libre accès accordé à tous les produits des PMA (en vertu de l'initiative «Tout sauf les armes») soit étendu à l'ensemble des pays de l'OCDE;
- que les pays développés et les pays en développement les plus riches accordent d'importantes préférences commerciales aux pays en développement, notamment les moins avancés;
- que les mesures de soutien interne visant à préserver les moyens de subsistance des communautés rurales et à améliorer la sécurité alimentaire des pays en développement afin de réduire la pauvreté soient, le cas échéant, couvertes par la boîte verte et donc exemptées des engagements de réduction;
- de concevoir des moyens de garantir la stabilité et la prévisibilité des préférences tarifaires afin d'encourager les investissements dans l'agriculture des pays en développement.

Il serait possible d'encourager encore la production et l'exportation d'une gamme plus étendue de produits agricoles primaires et transformés originaires des pays en développement si le système de préférences généralisées était révisé de manière à faciliter l'accès aux marchés de l'OCDE.

La coopération au développement peut favoriser cette transition en aidant les pays en développement à restructurer et à adapter leur politiques et stratégies agricoles ainsi qu'à revoir leurs politiques budgétaires et commerciales dans le but de disposer d'un cadre cohérent et stable de mesures incitant les producteurs à rechercher des créneaux sur les marchés locaux, régionaux et internationaux.

Politique commune de la pêche

La communication de la Commission intitulée «Pêcheries et réduction de la pauvreté»¹⁰ et les conclusions du Conseil dans ce domaine recommandent vivement à la Commission (i) d'accorder davantage d'importance au secteur de la pêche dans les pays en développement où cette activité joue un rôle important pour le développement économique et social (intégration de la pêche dans les stratégies de soutien régionales et par pays) et (ii) de tenir compte des objectifs de développement durable et de la lutte contre la pauvreté dans la mise en œuvre des mesures de politique commune de la pêche qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. Ces recommandations constituent une base solide pour améliorer la cohérence entre les objectifs de la coopération au développement communautaire et la dimension extérieure de la politique commune de la pêche, et permettent en particulier:

⁹ Négociations de l'OMC sur l'agriculture: Aperçu de la proposition globale de négociation des CE – conclusions du Conseil n° 13656/00 (20 et 21 novembre 2000)

¹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Pêcheries et réduction de la pauvreté, COM (2000) 724, 8 novembre 2000

- de renforcer les politiques de la pêche et la gestion des ressources des pays en développement (aux niveaux national et régional);
- de rendre les pays en développement à même d'exploiter leurs ressources halieutiques de manière appropriée et de renforcer leur participation aux échanges internationaux;
- de garantir que les accords de pêche communautaires sont compatibles avec les politiques de la pêche et les objectifs de gestion durable des ressources des pays en développement.

Il est néanmoins nécessaire de progresser davantage:

- dans l'élaboration (par le biais de négociations avec des pays en développement côtiers) de règles transparentes et non discriminatoires garantissant une juste concurrence concernant l'accès aux ressources excédentaires entre les flottes de pêche lointaine communautaires et non communautaires;
- dans la réforme de la politique commune de la pêche, notamment de ses instruments financiers, afin de renforcer le caractère durable des objectifs de pêche pour les zones situées au-delà des eaux communautaires.

9.2. Complémentarité avec les États membres de l'Union européenne et avec les autres principaux donateurs

La notion de complémentarité sous-entend un soutien conjoint apporté par les donateurs aux efforts nationaux de conception et de mise en œuvre d'un cadre commun de coopération auquel les principaux donateurs peuvent adhérer. En règle générale, la CE encourage la stratégie du «chef de file» selon laquelle un donateur d'un pays déterminé se charge de coordonner l'action des autres donateurs et tient le rôle d'interlocuteur principal auprès des autorités nationales.

Dans les pays où le développement rural est un secteur de concentration de la stratégie de coopération nationale de la Commission, la CE est disposée à mener les efforts visant à aider les autorités nationales à réaliser le travail d'analyse nécessaire (profil du pays en matière de pauvreté, de sécurité alimentaire et d'environnement) et à élaborer le cadre national permettant d'assurer une intervention cohérente (priorités clairement définies en termes de réforme des politiques/des institutions, d'investissements et de services) au sein des zones rurales. Dans le cas de stratégies nationales de réduction de la pauvreté, ce rôle consisterait à garantir que les préoccupations du monde rural sont traitées de manière appropriée.

ANNEXES

ANNEX 1 – The changing context of rural poverty

1) Changes in the global economy

- Globalisation

Although rural areas in developing countries are becoming more integrated into global trade and investment, the process of globalisation is uneven. In particular, the Least Developed Countries and despite the Commission's "Every But Arms" initiative are still largely excluded from global markets, and account for less than half of one percent of world trade.

- Privatisation

Many developing countries have made substantial progress in liberalising and privatising their economies. The rural poor live in a new situation where the role of the state has been reduced and the involvement of the private sector is gaining importance. Although there have been many benefits, the private sector is still predominant in easily accessible areas.

2) Socio-economic changes

- Urbanisation

By 2010 the number of urban dwellers will exceed the number of rural dwellers for the first time in human history. Rural areas will be affected by increasing outmigration to urban areas with major impacts on labour availability and family structures. Rural areas will benefit from the growth of urban markets and the inflow of remittances sent home by migrant workers.

- Diversification of rural livelihoods

The rural poor depend on multiple income sources, and engage in both farm and non-farm activities. In many rural areas agricultural production accounts for a declining share of the local economy, and the non-farm sector is growing in importance.

- HIV/AIDS

In 2000 there were 36 million people infected with HIV/AIDS, and 3 million deaths, mainly in Sub-Saharan Africa. The impacts on affected rural communities are devastating, and include the loss of adult providers, increased health and funeral costs, the withdrawal of children from school, the sale of productive assets, the accumulation of debt, the weakening of community institutions and general economic decline.

3) Political trends

- Decentralisation

Many developing countries have embarked on decentralisation programmes to transfer administrative, decision making and fiscal functions from the centre to local levels. The aim is to make government more responsive to local needs, to increase the efficiency of service delivery and to enhance participation and accountability.

- Civil society participation

In many developing countries, civil society organisations are playing an increasing role in policy dialogue and the delivery of services to the poor. Civil society refers to a broad range of non-state actors including NGOs, community based organisations, producer and trade associations, trade unions, the media and academia.

- Conflict and insecurity

Armed conflict has a hugely destructive effect on rural communities

4) Environmental problems

The ecosystems that are the basis of rural livelihoods are increasingly heavily exploited, resulting in a number of environmental problems including land degradation, deforestation, overgrazing, overfishing and the loss of global biological diversity. Many countries are experiencing increasing water scarcity, which limits their potential to expand irrigation. In addition, global warming is likely to result in changes in rainfall patterns, greater variability of climate and extreme weather events, increased flooding and sea level rise and significant changes in agricultural production patterns and agricultural risks.

There are close connections between environmental management and poverty reduction.¹¹ In favourable conditions a virtuous circle can develop where sustainable natural resource management contributes to rural poverty reduction, which in turn generates additional resources for investment in environmental improvements. However, the rural poor often face the opposite situation – a vicious circle of accelerating environmental degradation and deepening poverty. The rural poor are particularly affected by environmental degradation for several reasons:

- They are particularly dependent on the direct utilisation of natural resources, such as soil, water, forests, pastures, fisheries and biodiversity, and therefore suffer most when these resources are degraded.
- They are vulnerable to natural disasters. Environmental degradation processes, such as deforestation and soil erosion, increase the likelihood of natural disasters.
- They are often exposed to water pollution, and are in the weakest position to mitigate the effects.

Rural poverty, in turn, contributes to environmental degradation processes:

- Because the poor tend to be preoccupied with their immediate survival needs they are often unable to manage natural resources for long term sustainability.
- As a result of population growth and migration, the rural poor are increasingly concentrated on marginal lands (e.g. mountain slopes and drylands) that are particularly vulnerable to degradation processes.

Although poverty is a major cause of unsustainable natural resources management, it must be recognised that environmental degradation is also caused to a great extent by the non-poor, who consume many more resources than the poor. Commercial interests are also responsible for large scale environmental damage, such as tropical deforestation, cattle ranching and overfishing.

¹¹ World Bank/DfiD/UNDP/ EC Poverty & Environment Paper (January 2002)

ANNEX 2 - Changing approaches to Rural Development

Over the past forty-five years, rural development constituted one of the main priority areas for EC Development Cooperation. Within the European Community's Development Policy (COM (2000) 212), food security and sustainable rural development strategies is one of the six priority activities for Community Development Aid.

On average, rural development accounted for roughly 25% of the Commission's overall development assistance. During the 80's, with massive support provided to large integrated rural development programmes, the rural development share represented more than 50% of total aid. During the 90's this share dropped sharply below the 10% line.

Over the same period, the approach to rural development has constantly evolved:

The 60's were dominated by uncoordinated piecemeal interventions with a focus on agriculture and the various sub-sectors and hardly any link to other major sectors. Stand-alone projects were the main aid delivery tools. Sector policy and institutional issues were taboo.

During the 70's considerable efforts were made to increase the links between agriculture, transport and the social sectors. With regard to agriculture and its different sub-sectors, the focus was increasingly on farming systems and crop diversification. Massive support was provided to the development of cash and export crops. In terms of aid delivery, there was a shift from stand-alone projects to more comprehensive development programmes. Policy and institutional issues were addressed through ad-hoc donor conditionality.

During the 80's support to rural development was mainly provided through large-scale, area-based Integrated Rural Development Programmes. This multi-sectoral approach applied by most of the major donors, made it possible to address in a coherent manner the whole spectrum of constraints and to seize the various development opportunities. But at the same time this approach overstretched the managing capacity of developing countries and resulted in heavy and unsustainable technical assistance and donors driving the rural development agenda in their respective "zones of influence". Under these circumstances, it was also difficult to establish a common and coherent dialogue with national governments on policy and institutional reform.

With the arrival of increasingly comprehensive national development frameworks **over the 90's**, conditions are ripe to adopt a mainstream approach to rural development i.e. to work within existing or emerging frameworks of policies, strategies and institutions and to incorporate rural poverty reduction, food security and sustainable natural resources management objectives.

The proposed Communication to Council and Parliament reorients the Commission's working practices towards a mainstream approach to rural development.

The main thrust of the proposed EC strategy for rural poverty reduction is to ensure that rural development concerns are properly addressed within the country's poverty analysis as a first step to formulate a comprehensive national development strategy. Further in the process, rural development concerns have to be integrated into the macroeconomic framework and all relevant sector policies and strategies. Finally, rural development concerns and priorities need to be reflected in the government budget (including donor support) and the services provided by the public sector.

National development strategies, poverty reduction strategies or rural development strategies will constitute the strategic frameworks for analysis and strategy formulation. Sector wide approaches and decentralised cooperation will be the main delivery tools. Privatisation and market liberalisation will require a redefinition of the role of the state.

- **National Poverty Reduction Strategies**

Many developing countries have prepared Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) that define an overall policy and public expenditure framework for poverty reduction covering all sectors. A key aim has been to formulate comprehensive poverty reduction strategies on the basis of principles of national ownership, broad stakeholder participation and partnership between governments and donors. The early experience of PRSPs has been promising, but there is a need to take more specific account of the rural dimensions of poverty and problems of natural resource degradation.

- **Sector Wide Approaches**

Donors are moving away from funding standalone projects towards supporting sector programmes covering all financing requirements of a particular sector, as well as policy and institutional reforms. The sector wide approach offers important advantages over traditional projects in terms of building country ownership, strengthening donor coordination and addressing sector policy and public expenditure issues in a more comprehensive way. It also provides an appropriate framework for budgetary support. It is expected that donor support for rural development will increasingly be channelled through sector programmes in key sectors such as agriculture, health, education, transport and natural resources management. This will require the mainstreaming of rural poverty reduction and sustainable natural resources management objectives into the design of each sector programme, and the effective coordination of programmes in different sectors.

- **Decentralisation Processes**

Decentralisation plays a key role in achieving coordinated rural development at the local level. It involves the decentralisation of political power, decision making and budgetary resources and it is essential for improving national policies and strategies. Local government is in the best position to respond to local needs and to coordinate interventions in different sectors that reach the local level.

- **Redefining the Role of the State in Rural Areas**

Many developing countries have implemented privatisation programmes and liberalisation measures that aim to encourage private sector development and foreign investment. The state has withdrawn from many areas of service provision and production, and is increasingly focused on the provision of public goods. In principle, these reforms offer important benefits for rural poverty reduction by providing a foundation for market led development, encouraging private investment, reducing the wasteful use of public resources and allowing governments to concentrate expenditure on public goods provision and poverty reduction.

In practice, the impact of privatisation and liberalisation on rural poverty has been mixed. The ability of the poor to take advantage of opportunities in the market depends very much on their access to productive assets. The development of the private sector has also been uneven, and has concentrated on the most accessible and densely populated areas. In remote areas the private sector is undeveloped as a result of high transport and transactions costs and weak demand. Market failures, such as information problems, externalities and barriers to entry, are particularly prevalent in rural areas. This means that there is often a lack of competition, and that certain markets may be absent or inaccessible to the poor.

The experience of liberalisation indicates that governments must take an active role in creating the conditions for market development. This includes building and maintaining infrastructure to improve market access, providing market information, monitoring and enforcing quality standards, providing an enabling regulatory environment and putting in place a legal framework to enforce contracts. There is also a need to safeguard the provision of services that are particularly important to the rural poor where private sector services are unavailable, inaccessible or unaffordable.

ANNEX 3 – Integrating rural development objectives into country programming

A methodological guide for country analysis

This annex presents a methodology to guide the process of country analysis with a view to informing National Poverty Reduction Strategies, EC Country Strategies and where required, national rural development strategies.

The EC will support actions for rural poverty reduction as part of its wider Country Support Strategies. These strategies need to be informed by a detailed analysis of the country's poverty situation with a particular focus on rural areas and government policies and strategies as defined in the country's strategic development framework.

The EC will pay particular attention to the treatment of rural poverty, food security and environmental issues. It will encourage a broad debate on the range of policy, institutional and public expenditure issues that are relevant to rural poverty reduction as. In the absence of comprehensive national development strategies, and in countries highly dependent on the rural economy for the social and economic development, there is a case for the formulation of rural development strategy to provide a coherent strategic framework for efficient and co-ordinated interventions in the rural space.

Proposed roadmap

Step 1: Rural poverty/food security profile

Key issues to be looked at are: main socio-economic and natural resources indicators, livelihood analysis of the main rural population groups as well as the groups to be targeted by the rural development strategy.

1.1. Rural areas and rural populations

- Short presentation of the main features of rural areas (agro-ecological zones, main resources of rural areas and main economic activities, etc.) and of the rural population as a whole (share in the total population, poverty dimensions, etc.).
- Main trends and issues regarding rural population livelihood outcomes (income, well-being, vulnerability to risk, food security, sustainability of natural resources management).

1.2. The main rural groups and their livelihoods

- Short presentation of the main rural population groups and of the salient features of their livelihoods.

1.3. The rural groups to be targeted by a Rural Development strategy

- Identification of the rural population groups targeted by the Rural Development strategy, including their location and size.
- Description of the livelihoods of these population groups (assets, strategies, outcomes) and of the related trends and shocks. In this description, attention will be given to developments that take place outside the main activities of the given populations, but that they make a significant contribution to their livelihood. This description will be summarised in a table complying with the model of table 1 of the guidelines.
- Reasons underlying the choice of these target groups.

Step 2: Assessment of rural institutions. This will include a comprehensive assessment of the political, legal, administrative, economic and social institutions affecting rural areas, as well as gender relations, ethnicity and important social and cultural practices. It will indicate how far and through which mechanisms each given element impacts on the livelihood of the targeted rural population groups:

- Political and administrative structures
- Law, regulations and practices governing the distribution of assets among rural households and within households

- Social and cultural practices, special attention being given to those practices which lead to discrimination based on gender, religion, membership of an ethnic group or occupational status
- Market institutions and mechanisms for inputs and outputs
- Taxation

Step 3: Analysis the causes of rural poverty and development opportunities. On the basis of the six aspects of rural poverty identified in section 4 of this communication, this step will diagnose the problems facing different groups of the rural poor, and will identify development opportunities. Problems will be ranked in relation to their acuteness and the breadth of their impact.

This section will:

- Identify the problems that impact on the outcome of rural livelihoods,
- Assess the relevance of these problems for the population groups targeted by the rural development policy,
- Evaluate the acuteness of these problems, that is on the one hand their seriousness, and on the other hand the size of the affected population groups,
- Survey the current trends relative to the seriousness of these problems (improvement or aggravation),
- Assess the breadth of the problems' impact on livelihood outcomes,
- Pinpoint the problems whose negative impact is mutually reinforcing and should therefore be tackled in a co-ordinated approach,
- And finally list the problems which a rural development strategy should aim at alleviating or removing.

Step 4: Assessment of policies and programmes addressing rural poverty. This will examine the role of existing government policies and programmes addressing rural problems and fighting rural poverty. It will also include an assessment of existing projects and programmes in rural areas funded by the EC and other donors. Because of the very diverse nature of the problems that affect rural livelihood outcomes, the range of policies and actions to survey may be large and will not be restricted to the sole actions and policies dealing with agriculture, livestock, fishery or forestry.

As far as possible, the dimension of donors interventions will be assessed and put in relation with the magnitude of the problems being tackled in order to highlight the areas in which additional resources might usefully be mobilised. Success stories and failures, notably of EC interventions, will be analysed with the view to draw lessons for future interventions.

Step 5: Prioritisation of actions for EC support. The EC cannot address all problems facing rural areas, and must therefore carefully prioritise its actions in order to ensure the most effective use of limited resources in fighting rural poverty. EC actions will be prioritised according to the following criteria:

- Long lasting impact on critical problems facing the rural poor
- Actions where the EC can offer particular added value and experience (in particular sector programmes and decentralised support)
- Cost effectiveness in tackling rural poverty
- Nationally owned policy priorities as presented in the Poverty Reduction Strategy Paper or other national development framework
- Opportunities to support processes of policy and institutional reforms that are favourable to the poor
- Coordination with other donors, in particular the EU Member States and UN agencies

Should some of the interventions envisaged not meet the Government objectives or not be consistent with Government policies, the Profile should recommend a policy dialogue with the Government prior to any involvement of the EC in this area.

Detailed presentation of the EC priorities for rural development.

For the purpose of identifying specific areas of intervention and priority activities in the Country Support Strategy, it may be necessary to further develop the strategic orientations into the sectors and programmes to be financed and the most appropriate financial instruments to be used. In such an event the CSS will describe:

- The scheduling of the transition from the current EC activities to the activities proposed,
- The instruments that are the most appropriate for the financing of these activities,
- The identification of partners for the implementation of these activities and the forms of co-operation to develop with them,
- The means, in particular locally available means, that can be mobilised in support of these activities,
- The assumptions underlying the expected outcomes of these activities and the risks that may endanger these expectations,
- The monitoring procedures of these activities and of evaluation of their outcomes and a set of rural poverty indicators to be monitored

Ref: Guidelines for the formulation of RD strategies, Dec 2000. Programming guidelines for Rural Development, Nov 2001

ANNEX 4 - Regional Differences in Rural Problems

<p>Sub-Saharan Africa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economic stagnation and rapid population growth • Predominance of low-input, rainfed, subsistence agriculture with little application of improved varieties • Inadequate coverage of rural infrastructure • Very poor health and education status of rural populations • Poor coverage of services in rural areas • Weak administrative capacity • Governance problems and corruption • Accelerating land degradation on marginal lands • Severe impact of HIV/AIDS, especially in Southern and Eastern Africa • Inequitable land distribution in certain countries (especially Southern Africa) • Man made and natural disasters including drought, floods, pests, human and animal diseases, and conflict • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure 	<p>South and Southeast Asia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Increasing land scarcity, land fragmentation and landlessness • Rapid population growth • Environmental problems including land degradation on drylands and sloping lands, deforestation and salinisation of irrigated areas • Inequitable tenancy and sharecropping arrangements in certain countries • Weak management of irrigation schemes in several countries • Corruption • Natural disasters • Vulnerability of low-lying coastal regions to sea level rise
<p>Latin America</p> <ul style="list-style-type: none"> • Large inequalities in landholdings and inequitable sharecropping arrangements • Macroeconomic instability • Deforestation - conversion of forest for unsustainable cattle ranching • Natural disasters 	<p>Mediterranean</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declining or stagnant agricultural sector • Increasing water scarcity • Land degradation
<p>Eastern Europe and Central Asia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incomplete transition from state ownership to private enterprise • Inefficient landholdings reflecting the legacy of collectivisation • Breakdown of social and economic institutions • Corruption and weak governance • Environmental problems (atmospheric pollution, soil contamination, negative impacts of irrigation schemes) • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure 	<p>Caribbean and Pacific</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lack of diversification and dependence on a few export commodities • Particular vulnerability to sea level rise. • Natural disasters • Water shortages