

L'OPÉRATION AVV AU BURKINA FASO : LES INFLEXIONS TEMPORELLES D'UN BILAN

Yves-A. FAURÉ

On a déjà dit quelque chose de l'influence que les étalons pécuniaires de valeur exercent sur les évaluations auxquelles on procède sur d'autres bases, étrangères à l'intérêt pécuniaire. Le rapport n'est pas tout à fait unilatéral. Les étalons économiques ou règles d'évaluation subissent à leur tour l'influence d'étalons de valeurs extra-économiques. Les jugements que nous formons sur la portée économique des faits sont en quelque mesure orientés par ces intérêts prépondérants qui pèsent et qui en imposent.

(Thorstein Veblen, Théorie de la classe de loisir, 1899)

L'aménagement des vallées des Volta, objet du plus structurant des programmes de développement rural du Burkina Faso depuis son indépendance¹, se présente sous les traits communément contradictoires des autres plans d'action de la même famille : alors que sa conception a été discutée, que son montage institutionnel, sinon financier, a été initialement aléatoire, que ses modalités d'organisation n'ont pas tardé à être remises en cause, que ses premiers résultats ont été jugés coûteux et insuffisants, la légitimité de cette opération² n'a pourtant jamais fait défaut dans un pays à prépondérance agricole dans

1. La Haute-Volta a pris le nom de Burkina Faso en août 1984, à l'occasion du premier anniversaire du régime révolutionnaire. Par commodité d'exposition il est possible qu'au cours de ce texte le nouveau nom du pays soit appliqué, avec un évident anachronisme, à des périodes antérieures à la modification onomastique.

2. Pour éviter des confusions et des débats maladroitement engagés ou superflus, on qualifiera dans la présente étude de "programme" ou d'"opération" AVV l'ensemble des actions de développement rural que certains désignent en tant que "projet". Il semble pourtant préférable de réserver ce dernier terme aux phases initiales (conceptuelles, préparatoires, voire virtuelles, etc.) des dispositifs d'intervention car, ainsi réduit, il présente plusieurs avantages dont celui de ne pas préjuger de la réalisation pratique et celui de constituer dès lors un cadre de référence et de comparaison pour l'analyse des infléchissements et modifications, des processus réels, des interactions, et des résultats concrets enregistrés à l'occasion de la mise en action éventuelle.

lequel les activités primaires non extractives composent plus d'un tiers du produit national et où la population active est, à plus de 85 %, employée en milieu rural. La "nécessité" de cette opération s'est alimentée de cette évidence que les activités agricoles et d'élevage, en raison de leur place centrale dans l'économie du pays, peuvent seules constituer la base d'une croissance nationale, dans un contexte de pénurie des autres facteurs économiques et de grande pauvreté des populations. Elle a aussi été confortée par la conscience croissante de l'extrême fragilité des systèmes de production conjointement contraints par l'augmentation des densités humaines et par la dégradation ou l'épuisement des ressources naturelles. Deux sommaires indications suffisent à donner une idée de l'emprise de ces déterminations et de ces aléas : à l'échelle régionale le plateau central est alors grevé par une notable surcharge démographique ; au plan national le pays n'a connu, au détour de la décennie 1970 et depuis son indépendance, qu'un bilan céréalier moyen nettement négatif. Il s'est agi là d'une très vaste et ambitieuse opération de mise en valeur de bassins libérés d'un certain nombre de fléaux, qui a représenté pour le pays une entreprise considérable comparée à ses standards et agrégats et que la Coopération française, de très loin principal donateur, a fortement et durablement soutenu aux plans tant financier que technique (1971-1991).

La plupart des analyses et rapports ont conclu à son échec. Une étude *ex post*, conduite certes avec moins de rigueur comptable que les partiels bilans précédents mais dotée des atouts tenant au caractère libre de l'exercice d'évaluation - durée d'enquête, ouverture plurifactorielle, recul historique - suggère pourtant un héritage plus riche, des extrants plus nuancés et complexes de l'opération AVV³. Ce décalage non

3. La participation à une évaluation collective et plurisectorielle de l'aide française au Burkina Faso, commanditée par le Ministère français de la Coopération, a été l'occasion de compléter des informations, observations et explorations précédemment engagées sur l'AVV dans le cadre d'un programme de recherche conduit au Centre ORSTOM de Ouagadougou entre 1992 et 1996 sur les facteurs institutionnels conditionnant l'évolution des productions agricoles nationales, en permettant spécialement d'obtenir des données et de développer l'analyse sur l'examen des interactions produites entre le pays donateur et les autorités bénéficiaires de l'aide (cf. COBEA, ORSTOM et FASEG, 1996, p. 83-144). Cet aspect - comme d'ailleurs d'autres dimensions traitées dans le rapport collectif d'évaluation - ne sera pas abordé dans le présent texte cantonné davantage à l'examen des conditions de production d'un bilan de l'expérience AVV. Une partie des enquêtes de terrain et de

seulement justifie après coup la réserve du bénéfice d'inventaire plus minutieux qu'on peut toujours émettre initialement mais, surtout, appelle à une réflexion sur les conditions de son déroulement. En fait plusieurs interrogations ou énigmes ont aiguillonné certaines investigations et orienté quelques-uns des propos qui en sont issus sur le problème des modes opératoires de l'évaluation.

En premier lieu on peut relever cette curiosité : les commentaires et analyses dont l'opération AVV a été l'objet ont porté sur des périodes bien antérieures à l'arrêt de l'expérience. Il n'existe pas de bilan sérieux et d'ensemble de ce projet - même si l'on ne doit pas oublier deux remarquables études critiques diligentées par l'Aide française (Ministère de la Coopération 1976 - Rapport dit Chavancy - et Baris, Bonnal et Pescay 1983). Mais ils ne peuvent, par hypothèse, compenser ce manque d'analyse *ex post*. Et le seul exercice global auquel se soit livré l'organisme lui-même arrêtaient ses données et comptes à 1984 (AVV 1985), soit sept ans avant la disparition officielle de la structure et de ses activités. Pourtant de nombreux arguments auraient pu militer en faveur de cette rétrospective : l'importance des investissements réalisés, la convergence suspecte des jugements négatifs, le fait que ce genre de programme d'intervention en milieu rural, par ses blocages et ses insuffisances même, n'a pas peu contribué à une vigoureuse réorientation, au début des années 1990, de l'aide française en faveur de projets aux objectifs plus limités et mis en oeuvre dans des aires mieux circonscrites. L'absence de bilan d'ensemble est d'autant plus marquante et fâcheuse que de grands organismes internationaux s'intéressent de nouveau aux comportements démographiques et économiques des acteurs ruraux installés dans les zones en question : ainsi la Banque mondiale veut-elle actualiser les connaissances des mouvements de population et aider les gouvernements à programmer des actions publiques susceptibles de relever les niveaux de production et les revenus des agriculteurs, éleveurs et artisans concernés ; de même l'Organisation mondiale de la santé (OMS) souhaite-t-elle s'inspirer de l'exemple institutionnel et technique de la lutte contre l'onchocercose et des plans d'aménagements des vallées traitées dans cette région pour

l'exploitation des données documentaires a été réalisée avec le concours de Claude Bationo et Anicet Hien, économistes (ORSTOM et Faculté des sciences économiques et de gestion de Ouagadougou).

organiser, en Afrique centrale, de nouvelles actions et dispositifs sanitaires et socio-économiques.

Force est donc, dans ces circonstances, de s'accommoder d'un stock de notations et qualifications à peine mesurées et contrôlées et qui tiennent pourtant lieu de verdict consacré. Pourtant on peut avancer que l'évaluation - au sens très large qu'on peut donner à ce terme - est rien moins qu'évidente, qu'elle débouche sur des leçons fort nuancées et que, par exemple, la grande faiblesse des résultats obtenus peuvent être partiellement compensés par certains effets qui peuvent être interprétés comme autant d'externalités positives. On le sait plus ou moins confusément : d'une façon générale les résultats d'une évaluation nous apparaissent comme le produit des techniques mobilisées pour donner du sens ou de la mesure aux appréciations qu'on se propose de porter sur une réalisation donnée. Le propos du présent texte se coule très modestement dans cette même veine et ne vise pas autre chose que l'illustration factuelle, à l'occasion de l'expérience AVV, de ces banalités procédurales. On se contentera donc de vérifier la pertinence de cette assertion méthodologique en montrant comment, dans l'exercice évaluatif, le sens et l'ampleur des résultats peuvent varier selon les outils utilisés, les variables prises en compte, le référentiel thématique mis à contribution, l'horizon temporel retenu.

1. Brève présentation d'un vaste programme

Retenons de ce programme - puisque le statut du présent texte interdit des indications techniques et historiques longues et détaillées - qu'il devait répondre, dans l'esprit des responsables nationaux, appuyés de manière décisive par leurs partenaires extérieurs, en tout premier rang la Coopération française, aux principaux défis suivants : orienter le développement en assurant un meilleur équilibre spatial du pays dans ses composantes humaines et économiques, organiser la mise en valeur des terres nouvelles et fertiles des vallées des Volta jusqu'alors désertées par les populations du fait de fléaux redoutables (trypanosomiase ou "maladie du sommeil" et onchocercose ou "cécité des rivières"), soulager la double pression démographique et économique - surpeuplement et surexploitation - qui s'exerçait dangereusement sur le plateau central mossi. En fait ce plan d'action, confié dès le début des années 1970 à l'Autorité des aménagements des vallées des Volta (AVV), a été puissamment favorisé par le succès des luttes menées

antérieurement dans les zones concernées d'abord contre la trypanosomiase puis surtout contre la cécité des rivières. La réussite des opérations techniques antivectorielles et de l'encadrement médical des populations a subséquemment rendu un peu plus aiguë la question de l'aménagement des territoires soulagés des fléaux : désormais cohabitaient dans le pays des zones jusque-là densément habitées mais aux ressources en voie d'épuisement rapide et des zones dont le fort potentiel agricole, devenu durablement accessible par les traitements contre les maladies, ne demandait qu'à être mis en valeur⁴.

Les autorités voltaïques, et en particulier l'ancien président, le général Sangoulé Lamizana, dont l'action obstinée se signala en cette affaire, s'inquiétèrent rapidement de ce que le succès contre l'endémie allait très probablement et très rapidement provoquer une ruée sur les terres encore libres par des populations à la recherche de nouvelles aires de culture et que ces mouvements humains désordonnés risquaient fort de compromettre, avant même qu'ils aient pu avoir lieu, l'aménagement et la mise en valeur rationnelle, programmée, organisée des terres solidement reprises sur la maladie. C'est donc pressés par les dirigeants de l'ex-Haute-Volta que les services de la Coopération française aidèrent, en 1971, à concevoir les orientations du projet et financèrent les premières études de terrain. Cette aide prit ensuite toute son importance dans le cycle opérationnel du programme d'action : durant la vingtaine d'années qu'a duré l'expérience, la France, tous guichets confondus, apporta 46 % des financements totaux (ceux-ci étant de l'ordre de 25 milliards de F CFA d'avant la dévaluation), sur la dizaine

4. Le programme de lutte contre l'onchocercose dit OCP, qui a pris une toute autre dimension que l'action menée contre la trypanosomiase, a concerné, dès la fin des années 60, une vaste partie de la région ouest-africaine relevant de sept pays et a été confié à un organisme associant de grandes institutions internationales, Banque mondiale (alors BIRD), Organisation mondiale de la santé (OMS), Organisation mondiale pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), etc., des agences d'aide bilatérale (en particulier la Coopération française) et des organismes de recherche (notamment l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération, ORSTOM). Ouagadougou, capitale du Burkina Faso, fut désignée comme le siège des opérations sanitaires et de mise en valeur des vallées fluviales reconquises sur le fléau. Il importe de préciser que si son éradication a été un moment envisagée, les réels succès enregistrés ne signifient cependant pas la disparition totale du risque : les taux d'infection tendent certes vers 0 mais appellent le maintien de la lutte antivectorielle sur le milieu et le suivi chimiothérapique des populations.

de bailleurs ayant accordé leurs concours à l'AVV, et mit gracieusement au service de cette Autorité une importante assistance technique.

En toute rigueur le paradigme de l'évaluation impose d'opérer une distinction entre trois niveaux d'attente qui s'attachent aux plans et opérations de développement : les finalités qui renvoient aux intentions premières et aux ultimes conséquences recherchées sur un plan très général ; les buts, qui désignent les visées à moyen terme de l'action ; enfin les objectifs qui font référence à des issues se présentant comme des réalisations techniques. On réunira ici indifféremment sous le terme générique d'objectifs les principaux aboutissements et résultats attendus du programme AVV, définis *ex ante* ou complétés ou corrigés au début de sa mise en oeuvre.

Il s'agissait, pour l'essentiel, de :

- faire la démonstration de l'intérêt économique de la lutte contre l'onchocercose et de justifier, par la mise en valeur des zones infestées, le niveau élevé du coût de la lutte contre ce fléau et le bien-fondé des contributions reçues des partenaires extérieurs au pays ;

- d'opérer, sur l'ensemble du territoire, un rééquilibrage des opérations de développement rural tout en favorisant la croissance des revenus monétaires paysans ;

- d'assurer l'aménagement rationnel de l'espace des vallées des Volta par des schémas directeurs permettant d'affecter les terres selon leur vocation dominante ;

- d'assurer le peuplement planifié de ces zones jusque-là désertées à partir d'aires densément peuplées (plateau mossi) ;

- de contribuer au développement économique national à travers l'amélioration du niveau d'autosuffisance alimentaire⁵ pour faire face au

5. En toute rigueur, là encore, il conviendrait mieux de parler de "sécurité" que "d'autosuffisance" alimentaire, d'une part parce que ce but n'a été, ici ou dans d'autres pays de la région, que partiellement atteint, d'autre part parce que le concept, politiquement moins dogmatique et économiquement beaucoup plus large et souple de "sécurité" alimentaire intègre des phénomènes (par ex. l'approvisionnement extérieur, ou encore le recours aux mécanismes du marché, à côté ou en dehors des systèmes d'encadrement ou de protection étatique) qui participent globalement à la couverture des besoins. Mais l'usage courant, fut-il malheureux, et les références officielles qui lui sont faites dans le projet AVV nous obligent à reprendre à notre tour, dans cette étude, l'expression "d'autosuffisance alimentaire".

déficit vivrier chronique du pays. La perspective est alors, grâce aux actions d'aménagement, d'installation et d'encadrement de l'AVV de parvenir à constituer des surplus vivriers commercialisables mais aussi de développer des cultures de rente (principalement le coton) assurant au pays des rentrées en devises et permettant de financer le développement. Deux moyens sont prévus pour atteindre ces buts : l'augmentation de superficies cultivées, l'intensification et la mécanisation des systèmes de production. Il était également prévu un volet de cultures irriguées dont le coût a conduit les responsables à le différer à plus tard.

Une très succincte reconstitution de la trajectoire de l'AVV permet de repérer quelques grandes phases qui ont caractérisé la mise en oeuvre du programme et résumant brièvement les principales activités auxquelles il a donné lieu :

- une première séquence, entre 1972 et 1974, est consacrée aux études préliminaires et au démarrage des opérations sur le terrain : c'est le passage des études de faisabilité et des premières expérimentations à l'installation des premiers colons sur les périmètres nouvellement aménagés ;

- la période située entre 1975 et 1979 correspond aux principales réalisations engagées par l'AVV ; elle se caractérise aussi par la poursuite des études et par la montée en puissance du processus d'installation des familles migrantes dans le cadre physique et technique mis en place par l'AVV ;

- les années 1980 à 1983 voient se poursuivre les installations mais se signalent aussi par la mise en place d'activités de suivi et d'évaluation. Cette phase est également marquée par des tensions apparues entre les bailleurs de fonds et l'AVV à propos des coûts des opérations, des méthodes de gestion et d'intervention. Ces débats et ces doutes ne sont pas étrangère à la stagnation, voire en certains domaines, à la baisse des réalisations de l'AVV ; ainsi en 1982 assiste-t-on à l'arrêt des installations de colons, corrélatif aux problèmes de financement soulevés entre l'AVV et ses bailleurs ;

- à partir de 1983 les critiques exprimées à l'endroit de l'AVV débouchent sur des tentatives de restructuration de l'organisme, de réforme de son fonctionnement et de ses méthodes d'action qui vont de

pair avec une relance partielle des opérations d'aménagement et de peuplement ;

- après 1985/1986, devant les résultats limités obtenus par l'AVV, face aux difficultés de sa réforme et en raison du pessimisme croissant qui porte désormais sur l'efficacité des grands projets de développement, sur la capacité des États à les animer et sur la pertinence d'un dirigisme qui a multiplié les preuves des blocages qu'il induit, les bailleurs tendent à priver l'AVV de leur soutien financier et technique et à aider à la mise en place de projets plus spécifiques, plus modestes, plus localisés. Cette perte progressive de soutien extérieur conduit à l'extinction de la structure AVV en 1991.

Quelques grandeurs physiques ou comptables donnent une idée de l'importance des objectifs poursuivis par l'AVV, de l'étendue de la tâche à accomplir et de l'ampleur des moyens qui doivent être alors réunis pour atteindre les résultats et effets escomptés. Le montant des investissements prévus était estimé, sur une période de 25 ans (de 1972 à 1997) à 14,5 de F. CFA couvrant le coût des études, des infrastructures (voies de circulation mais aussi équipements sociaux), des structures de gestion et d'encadrement. Ce chiffre doit être rapproché de celui des dépenses courantes de l'État voltaïque qui, sur la période 1971-1974, s'établissent en moyenne à 11 milliards par an (Zagré, 1994, p. 77).

Quatre-vingts pour cent du territoire du Burkina Faso soit 235 000 km², a été englobé dans la zone du programme OCP de lutte contre l'onchocercose. Dans cet ensemble, il était estimé que 41 000 km² des bassins étaient inhabités et inexploités avant le démarrage du programme. Dix provinces actuelles sur les trente existant avant la toute récente réforme administrative se trouvent en partie ou en totalité dans la zone protégée. A l'AVV incombait le contrôle exclusif de 27.000 km² - soit 10 % du territoire national - des terres les moins peuplées des bassins fluviaux, qui devaient faire l'objet d'opérations d'installation de populations et d'aménagements en vue de productions agricoles.

En 20 ans, de 1973 à 1993, le projet AVV devait installer sur ses périmètres 65 000 familles soit, sur la base d'une estimation de 10 personnes par famille, environ 650 000 personnes, dont 250 000

installées autour de blocs de cultures sèches et 350 000 installées autour des équipements hydro-agricoles (Ministère du Développement rural 1974). Ces données sont à comparer aux 5,6 millions de personnes enregistrées au recensement national de 1975 et permettent de rendre toute son importance démographique à l'opération projetée.

Au plan des productions, et bien que les nombreux documents disponibles aient comporté des prévisions sensiblement différentes (cf. par ex. Ministère du Développement rural 1974, Baris, Bonnal et Pescay 1983 et AVV 1985) on peut avancer, s'agissant des principales spéculations, que les autorités nationales et les bailleurs tablaient sur les résultats suivants dans la période de croisière du programme : entre 75 000 et 100 000 tonnes de coton et entre 200 000 et 250 000 tonnes de céréales.

Un des rares comptages effectué en 1979 indique que l'AVV employait 650 employés voltaïques permanents - dont 200 dans les services centraux du siège et 450 sur ou autour des périmètres : chefs de secteurs, d'unités de développement, gestionnaires et magasiniers, encadreurs agricoles, animatrices rurales, agents topographes, enquêteurs, etc. (Abela et Rambaug, 1981) - 400 employés voltaïques temporaires, 20 techniciens nationaux et une trentaine d'assistants techniques étrangers (Murphy et Sprey, 1980) ; cet effectif n'apparaissait pas pléthorique - c'est plutôt sa répartition entre le siège et le terrain qui sera critiquée - au regard des nombreuses tâches qui incombait à l'AVV : effectuer les études préliminaires pour les futurs villages, assurer le recrutement et l'installation des nouveaux paysans, aménager les périmètres et réaliser les équipements techniques et sociaux, implanter les services de vulgarisation et d'encadrement, construire routes, pistes et logements, entretenir et réparer l'équipement lourd et les véhicules, assurer la formation technique des employés, etc.

S'agissant de mettre en valeur des zones jusque-là infestées par un fléau et de ce fait régulièrement abandonnées mais présentant un fort potentiel agricole, les deux grands types d'activité de l'AVV ont naturellement consisté d'une part à aménager l'espace productif, d'autre part à installer la force de travail. Le processus d'ensemble a été qualifié, dans le jargon technique, de "programmation par palier" - alors déjà expérimenté dans d'autres opérations en Afrique ou sur d'autres continents (McMillan, Nana et Savadogo, 1994). Son déroulement

ainsi fractionné commence par un ensemble de décisions portant sur des choix fondamentaux pour la suite (structures de gestions adoptées, catégories de migrants retenus, systèmes de production élus, sites qualifiés, infrastructures identifiées, etc.) ; puis il couvre la mise en place des équipements et l'installation des colons ; il se poursuit avec une phase de transition assurant aux arrivants une adaptation au milieu physique local et au cadre radicalement nouveau de production ; il continue par la mise en oeuvre de ces méthodes productives et l'obtention de résultats tant dans l'ordre de l'autosuffisance alimentaire des familles paysannes installées que dans celui des spéculations commercialisées ; et il doit être parachevé dans une ultime étape censée être celle d'un "transfert de responsabilité" entre les mains des producteurs et manifesté notamment par l'intériorisation des principes gouvernant le système d'exploitation retenu (appropriation des modes de culture, de gestion, de commercialisation) et, plus généralement, par leur prise en charge de toutes les actions jusque-là initiées par l'AVV à leur adresse. En matière d'aménagement deux formules principales ont été mises en oeuvre : des périmètres dits "d'aménagement concerté" faisant l'objet d'une intervention globale et des zones d'aménagement sectoriel dans les parties des vallées (par ex. le Sourou) déjà soumises à occupation du sol par les populations et dont la présence imposait des actions sélectives. Au plan technique la démarche visait à élaborer et exécuter des schémas complexes dont le détail augmentait à mesure de la réduction de tailles des unités considérées : délimitation des espaces et des terroirs, tracé des routes et pistes, localisation des futurs villages et des équipements collectifs, missions topographiques, préparation ou restauration des sols, expérimentations, travaux d'infrastructure, etc. Les conditions physiques d'accueil étant alors remplies, l'AVV procédait au recrutement, au transfert et à l'installation des "colons" placés désormais sous la tutelle des encadreurs. Un contrat passé entre l'Autorité et les chefs de famille fixait les obligations de chaque partie.

Si, une fois installés et encadrés, les ménages agricoles devenaient les principaux acteurs de l'opération AVV (Baris, Bonnal et Pescay 1983), ils n'en relevaient pas moins de plusieurs catégories dont les rapports entre elles et avec les responsables de l'AVV s'avéreront de fait fort différents de ceux qui avaient été préalablement conjecturés par les concepteurs et décideurs, perturberont passablement l'exécution du programme et ses résultats et hypothéqueront sa survie.

On distingue en premier lieu les migrants, population originellement "cible" du programme dont le problème essentiel est celui du statut des terres et des droits acquis sur les parcelles attribuées. Le principe de base est celui de la propriété de l'État sur tous les périmètres d'aménagement⁶. En vertu du contrat de mise en valeur les migrants AVV disposent d'un droit d'usage durable, mais révocable par l'AVV en cas de non-respect des normes culturelles ou de non-remboursement des prêts. Les cas d'exclusion paraissent avoir été rares. On distingue ensuite les autochtones constituant la population directement environnante des périmètres de l'AVV. Elle est titulaire de droits coutumiers antérieurs à la création de l'AVV sur les terres aménagées car, historiquement, le "vide" des vallées des Volta n'a jamais été total. Les études spécialisées (rappelées par Lacoste 1984) montrent bien plutôt une succession de périodes d'avancée puis de recul des populations dans ces zones. Or ces terres dites "vides" lors de la préparation du projet AVV relevaient plus ou moins directement de l'autorité des chefs de villages autochtones. Et ceux-ci ne manqueront pas de vouloir exercer de nouveau leurs droits dans des zones revalorisées par les actions sanitaires et les investissements publics, se heurtant ainsi à la légitimité du droit moderne, produit par et pour l'État. L'AVV tentera de surmonter cette difficulté en organisant aussi un recrutement de main d'oeuvre auprès des populations autochtones. Cette solution fera long feu parce que, à l'étonnement de techniciens et responsables indignés, les agriculteurs du crû persisteront dans l'exploitation de cultures traditionnelles, contraires à l'enseignement des "paquets techniques" nouveaux et aux systèmes de production mis en oeuvre par l'AVV. Celle-ci sera donc conduite, rapidement, à réorienter son recrutement au-delà des villages limitrophes. Enfin, troisième catégorie d'acteurs individuels, les migrants dits "spontanés", qui se déplaçaient de leur propre initiative sous l'effet de conditions très difficiles dans leurs villages d'origine et qui soit venaient occuper les zones interstitielles entre les villages et les zones de cultures aménagées,

6. La base juridique des interventions de l'AVV se trouve dans deux textes réglementaires voltaïques : la loi du 12 juillet 1960 faisant de l'État le seul propriétaire de toutes les terres inventoriées à compter de cette date et qui sera complétée par un nouveau texte adopté en 1963 autorisant le gouvernement à prendre possession de toute terre ayant fait l'objet d'investissements publics sous forme d'infrastructures ; ce dernier instrument normatif autorisait aussi l'État à déclarer comme biens publics les terres sous-peuplées ou les terres éloignées des principaux centres urbains.

soit s'installaient sur les futurs blocs AVV, anticipant du même coup les réalisations à venir et "gênant", dans l'esprit des dirigeants de l'AVV, le bon déroulement de l'opération.

2. L'approche par les coûts : un verdict négatif

En dehors des bilans internes qu'elle faisait établir par ses services et qui, minimisant les limites et difficultés rencontrées par le projet, se contentaient de mettre en avant la somme des actions mises en oeuvre et des résultats obtenus par ou sous l'égide de l'agence de développement, il est significatif que les études et rapports extérieurs auxquels elle a donné lieu, à des étapes différentes de l'histoire du projet, produits dans des conditions fort variées et par des analystes divers, concluent au mieux par de graves doutes, au pire par des verdicts négatifs. Qu'il s'agisse du bilan-diagnostic extrêmement détaillé commandé par le Ministère français de la Coopération dès 1976 (Ministère de la Coopération, 1976), de l'évaluation diligentée par ce même Ministère sept ans plus tard (Ministère de la Coopération, 1983), des analyses d'O. Nébié (notamment Nébié, 1987), de la synthèse du Ministère de la Coopération sur l'aide française au Burkina Faso (Ministère de la Coopération, 1989), etc. tous les documents dignes de foi et disponibles tendent vers le même jugement guère favorable. S'il fallait des preuves plus concrètes de cette défaillance on les trouverait aisément dans les circonstances qui ont commandé le retrait progressif des Coopérations bilatérales et dans les conditions d'émancipation progressive de composantes d'actions plus modestes et plus localisées et, finalement, dans la dissolution de l'organisme lui-même en 1991.

L'examen des mérites et mécomptes de cette vaste opération de développement rural devrait naturellement passer par l'inventaire des reproches qui lui ont été adressés, la liste des défaillances qui ont été épinglees et qui sonnent comme autant de causes, financières, organisationnelles, opérationnelles, etc. des faibles performances obtenues. La place nous manque ici pour cette revue des inerties et dysfonctionnements de l'AVV à l'origine des surcoûts et des inefficiences. Il importe cependant de rappeler que tout effort d'évaluation de cet organisme et de ses *outputs* plus ou moins directs doit être situé par rapport aux immenses missions et activités dont l'AVV était chargée. Les indicateurs signalés plus haut qui traduisaient

la formidable ampleur du projet AVV se prolongeaient en effet dans le nombre et l'importance des tâches qui incombait à cette structure. A la multiplicité des activités de l'institution répondait, vis à vis du producteur individuel, la mise en place d'un véritable "service complet" dont il était sensé bénéficier en contrepartie de sa participation à la réalisation des objectifs d'ensemble. Ce "service complet" aux producteurs comprenait, entre autres, l'aménagement, le transport, la distribution des parcelles, la fourniture de semences et d'engrais, l'exécution d'opérations mécanisées, l'encadrement, la distribution de vivres - elle n'a pas été négligeable : en 1975 par exemple il avait été distribué par famille installée 880 kg de céréales, 37 litres d'huiles et 47 kg de poisson) - la mise à disposition d'équipements sociaux (écoles, dispensaires, etc.), la mise en place de mécanismes de collecte et de commercialisation de certains produits, de systèmes de crédits, etc.

Si les coûts figurent au coeur des critiques les plus couramment adressées à cette opération, il faut immédiatement préciser que, faute d'avoir fait l'objet d'investigations complètes - c'est-à-dire suffisamment précises et globales à la fois - dans des analyses, audits, rapports eux-mêmes suffisamment rétrospectifs, ils ne se présentent jamais, dans tel ou tel document, que de manière éparse et à chaque fois excessivement fragmentaire. Les indications qui suivent ont du être de ce fait reconstruites et récapitulées par nos soins.

Les coûts d'intervention de l'AVV se sont révélés très élevés. En 1979, le coût d'installation d'une famille était estimé par un cabinet d'expertise entre 12 500 et 15 000 \$ US. Ce chiffre comprenait seulement les coûts directs d'installation. Une évaluation portant sur les données de 1988 faisait état d'un coût par village où le projet était actif (que ce village fût organisé, spontané ou traditionnel) aux alentours de 57 millions F. CFA. Pour une population concernée totale estimée à 421 000 personnes, le coût par individu, en incluant donc les migrants spontanés, s'établissait autour de 56 000 F. CFA (cf. McMillan, Nana et Savadogo, 1994, p. 114).

A partir de chiffres arrêtés en 1990 (cf. *Sidwaya* 7, septembre 1994, p. 6-7), mais qui, faute d'un bilan d'ensemble de l'AVV suffisamment fiable, sont à prendre avec quelques précautions, on peut avancer les données plus précises suivantes. A raison de 8 308 exploitations présentées comme ayant été au total aménagées par l'AVV le

coût unitaire serait de l'ordre de 3 millions F. CFA (soit l'équivalent, alors, de 60 000 FF). Chaque village spécifiquement AVV (au nombre de 97 selon cette source) aurait représenté un coût d'environ 250 millions F. CFA. En incluant les villages traditionnels (au nombre de 240) ce chiffre descendrait à 73 millions. Les coûts par individu seraient respectivement de 450 000 F. CFA s'agissant des seuls colons et de 52 000 F. CFA en incluant les habitants des villages traditionnels. Ces grandeurs paraissent recevables et présentent quelque cohérence avec les sources précédentes. Un plus grand doute, en revanche, est permis à propos du coût individuel des colons - à rehausser sans aucun doute -, leur nombre total (55 078) étant manifestement surestimé dans cette dernière source et ne correspondant ni au rythme annuel d'installation dont on a vu qu'il était très en deçà des objectifs ni aux estimations disponibles ici ou là. Dans l'ensemble ces résultats révèlent ou confirment des coûts d'intervention très élevés au regard des ressources et des standards économiques du pays.

L'analyse faite en 1983 par les experts du Ministère de la Coopération des effets nets (examinés par rapport à une situation de référence sans opération : les productions sont en effet présumées totalement nouvelles dans des terres jusque-là désertées) fait clairement apparaître que "l'État et la communauté internationale ne peuvent récupérer par les bénéfices obtenus en aval de la production (200 millions) les pertes engagées dans le fonctionnement des structures d'encadrement : 900 millions. Et "si l'État voltaïque ne perd qu'une trentaine de millions c'est parce qu'une grande partie des subventions d'exploitation et la totalité du coût de l'assistance technique sont accordés au titre de don" (Baris, Bonnal et Pescay, 1983, p. VIII). Certes les évaluateurs n'oublient pas certains aspects positifs de l'opération : ouverture de nouvelles terres à des migrants venus de zones surpeuplées et surexploitées ; diffusion d'un système de production précaire mais permettant des rendements supérieurs aux autres régions ; création et diffusion dans l'économie nationale d'une importante valeur ajoutée (notamment sous forme de revenus paysans). Outre qu'ils sont tendancieux - après tout de nombreux cas d'injection de fonds extérieurs pourraient s'accompagner d'une création ou d'un accroissement des valeurs ajoutées internes - naturellement sous certaines réserves, par exemple celle de la composante importée des achats -, de même que la colonisation de terres nouvelles peut être tout autant présentée comme liée directement au succès de la lutte contre

l'onchocercose qu'aux aménagements de l'AVV, etc.- les résultats du projet, reconnaissent cependant les experts, n'ont été obtenus que sur la base d'un coût d'investissement et de fonctionnement très important : grosses infrastructures, équipements sociaux et aménagements trop dispendieux pour l'économie du pays ; les montants financiers forcément très élevés d'une telle opération sont acceptables si le coût moyen d'installation des nouveaux migrants va en diminuant, ce qui n'était pas le cas, le coût unitaire d'installation demeurant sensiblement le même qu'au début de l'opération. Et les experts concluent alors qu'un schéma d'aménagement moins coûteux et mieux adapté au contexte économique du pays aurait été préférable. Le succès des migrations spontanées leur fait penser qu'un tel aménagement plus sobre aurait été tout indiqué.

Pour en rester au domaine strictement financier, relevons enfin que les opérations auront eu un coût cumulé de 25 milliards F. CFA soit le double du montant prévu des investissements pour une période supérieure de six ans à peine à la programmation initiale.

3. L'approche par les résultats : des espoirs déçus

Au terme de douze années d'activités (1973 à 1984) pour lesquelles les documents disponibles permettent d'établir, par des recoupements, un bilan crédible, l'AVV avait créé 67 villages répartis sur 12 unités de développement. Le projet avait pu installer 3 371 familles soit 26 659 personnes sur les périmètres aménagés. Toutes les études sont convergentes pour signaler une excellente stabilisation des familles installées, les défections ayant été très rares. Dans la même période les réalisations avaient consisté dans la création et l'équipement de 33 écoles, 9 dispensaires, 237 logements et magasins, 289 points de forage, 724 km de pistes. Un autre document paru en 1994 et intégrant les données jusqu'à la dissolution de l'AVV (1991) mettait à son crédit 1974 km de pistes, 716 puits et forages, 46 écoles, 27 dispensaires et 114 magasins villageois (*Sidwaya* 7, septembre 1994, p. 6-7).

Bien que curieusement il n'existe pas, on l'a dit, un bilan complet, précis, vérifié des résultats obtenus par l'AVV - ni de source interne ni dans le cadre d'études plus académiques -, on peut tenter de réaliser une esquisse de résultats globaux en matière de productions agricoles. Les

appréciations exprimées par les évaluateurs de la Coopération française - fondées sur un examen de la période 1973-1982 - revenaient à relever que, dans le domaine céréaliier, l'autosuffisance alimentaire des zones AVV était à peine atteinte lors de la campagne 1981-1982 (4 500 tonnes) avec des rendements extrêmement variables selon les périmètres. S'agissant du coton ces mêmes experts notaient qu'avec 3 200 tonnes lors de la même campagne la production de l'AVV représentait 6 % de la production nationale pour 5 % des terres emblavées dans cette spéculation. Ils signalaient que les blocs AVV obtenaient ainsi parmi les meilleurs rendements du pays.

Comment, de notre côté, juger des résultats de production atteints dans le cadre de l'AVV, à partir du tableau de synthèse que nous avons confectionné ci-après ? On peut adopter un double point de vue. Sur un plan "interne" ces chiffres indiquent une amélioration des rendements - et cet indicateur est central s'agissant d'un projet de développement "modernisateur" supposé élever le niveau d'intensification de l'agriculture voltaïque - jusqu'au milieu des années 80 suivi d'un repli et d'un plafonnement en fin de période. Plus généralement la comparaison des données des rendements moyens - à l'échelle nationale d'une part, dans les zones AVV d'autre part - des deux spéculations céréalières de base (mil et sorgho) suggère que l'opération a connu un véritable processus de rendements décroissants : les écarts moyens de rendements entre les deux échelles et favorables à l'AVV déclinent progressivement de + 55 % en 1973 à + 41 % en 1984, + 31 % en 1985 et + 27 % en 1989. Tout se passe comme si la tension intensificatrice (mécanisation, sélection de semences, itinéraires techniques, couverture phytosanitaire, etc.) du système d'exploitation s'essouffait, le maintien ou la modeste croissance des volumes étant assurés par des emblavements de nouvelles terres autour des aménagements, de plus en plus éloignées, par hypothèse, des centres de fertilité initiaux et sur lesquelles les systèmes de culture traditionnels reprenaient naturellement leur droit. Ces résultats illustrent, à leur manière, les limites atteintes par les performances du modèle technique AVV.

De manière "externe" cette fois, on peut essayer de mesurer la contribution des productions de l'AVV à l'amélioration agricole globale et au renforcement de la sécurité alimentaire du pays. Il semblerait que sur ce point "l'effet AVV" ait été assez faible. En premier lieu il est

Bilan des productions agricoles de l'AVV

	1973	1984
a) superficies cultivées en ha	13	4 202
- coton		
- céréales (mil/sorgho)	18	6 586
b) production en t	8	3 227
- coton		
- céréales	14	6 222
c) rendements en kg/ha	615	767
- coton		
- céréales	777	944
<i>Source : AVV 1985 p. 129 et 393</i>		
	1985	1989
a) superficies cultivées en ha	5 166	6 339
- coton		
- céréales (mil/sorgho)	95 299	116 752
b) production en t	6 024	57 07
- coton		
- céréales	82 712	90 290
c) rendements en kg/ha	1 166	900
- coton		
- céréales	867	773
<i>Source : AVV, Bilans annuels</i>		

Note : contrairement à des présentations courantes en continu mais qui ne relèvent pas les énormes ruptures de grandeurs qu'elles recèlent ainsi (cf. UERD 1995, p. 39), cette décomposition en deux périodes séparées nous a paru nécessaire par le fait que de nouveaux modes de collecte des données des campagnes et de présentation des résultats de l'AVV ont eu lieu à partir de 1985 ; avec la mise en place des UP (unités de planification, introduites dans le cadre d'une réforme de l'agence amorcée en 1982) il était tenu compte d'espaces élargis comprenant les périmètres AVV proprement dits (caractérisés par les opérations d'aménagement, d'encadrement et d'installation des colons), les villages environnants (autochtones, situés en zones de plateau) ces derniers étant jusque-là touchés en principe par l'encadrement et donc intégrés aux statistiques des ORD auxquels s'ajoutaient enfin les exploitations créées par les migrants spontanés. Le tableau ci-dessus a été par nos soins arrêté en 1989 car, par la suite, les données se rétractent considérablement pour ne prendre en compte que les seuls périmètres demeurés réellement sous l'autorité de l'AVV alors que les autres étaient désormais absorbés dans des projets dits spécifiques, détachés du pilotage de l'AVV et soutenus directement par les bailleurs de fonds.

possible de raisonner par référence aux moyennes de production totale brute de céréales traditionnelles du pays. Elles s'établissent ainsi par périodes. 1961-1965 : 1 100 000 tonnes ; 1981-1985 : 1 440 000 tonnes ; 1986-1989 : 1 860 000 tonnes. P. Zagré, 1994, p. 16 et s. relève,

après la Banque mondiale 1989, la vertueuse évolution du secteur agricole national (doublant presque la production sur 30 ans) et met en avant, outre l'effort combiné de l'accroissement des superficies et des rendements - lié d'une certaine manière au rôle de la vulgarisation agricole - le facteur favorable de l'AVV qui a démultiplié les opportunités foncières de colonisation des nouvelles terres fertiles traitées contre l'onchocercose. Force pourtant est de constater qu'au mieux (en intégrant les nouveaux modes de décompte plus généreux et favorables des années 1985 à 1989) la production céréalière AVV au sens large représente moins de 5 % de la production nationale alors que, rappelons-le, les nouvelles terres conquises sur la maladie et placées sous le contrôle exclusif de l'AVV -mais pas nécessairement aménagées et mises en valeur car elles pouvaient avoir d'autres vocations productives ou "contemplatives" (forêts, pâturages, réserves, etc.) représentaient environ 10 % du territoire national et qu'elles regroupaient les sols les plus fertiles. Les effets heureux de l'AVV, relevés ou soupçonnés par beaucoup, apparaissent donc très modestes sur les volumes céréaliers totaux, du moins dans cette perspective structurelle ⁷.

On peut aussi tenter un bilan en rapportant les résultats aux objectifs poursuivis. Cet exercice, là encore, est moins aisé qu'il n'y paraît, notamment du fait que les documents disponibles de ou sur l'AVV évoquent des buts sans cesse différents ou corrigés. La prudence s'impose donc. Avec ces réserves, trois séries d'observations sont possibles. D'une part les objectifs de production, par rapport aux prévisions du projet, n'ont pas été atteints. Quelques chiffres suffiront à fixer l'ampleur du fossé : la production de coton, en fin de période, n'a représenté que 6 à 8 % des attentes initiales et la production céréalière n'a réalisé qu'entre 35 % et 45 % des résultats prévus. Il est vrai que le niveau de la production dépendait évidemment des conditions d'accueil faites aux migrants, de la qualité des aménagements et de l'encadrement. Or le rythme d'installation des colons a toujours, dès le

7. Dans une perspective dynamique il eut été intéressant de mesurer, par la prise en compte des taux de croissance respectifs des productions nationales et des productions AVV, la contribution relative de ces dernières, non plus aux résultats d'ensemble en fin de période, mais à leur augmentation. Ce calcul est cependant rendu délicat et son produit fragile par les discontinuités observées dans le mode de collecte des données statistiques et par les ruptures d'ordre de grandeur qu'elles ont engendrées dans les agrégats (volumes et superficies) comme indiqué dans la note accompagnant le tableau.

début de l'opération, été bien en deçà des espérances et n'est jamais parvenu à atteindre un taux significatif. Ainsi le taux de réalisation de ces installations entre 1972 et 1975 n'a cessé de décliner, passant de 100 % la première année à 92 %, puis 72 % et 56 % la dernière année de cette période (cf. AVV, *Bilan des activités*, campagne 1975-1976, p. 6). Alors que, dès 1973, ce sont entre 600 et 1 000 familles qui devaient être installées chaque année, le chiffre bas de cette fourchette ne sera atteint finalement qu'en 1979 pour retomber aussitôt. Au total, au lieu des 650 000 personnes prévues, ce ne sont que 26 659, soit 4 % à peine, qui seront officiellement recensées dans les périmètres AVV comme ayant bénéficié d'une installation (AVV 1985). On goûte à sa juste valeur l'euphémisme de la formule de l'AVV : "Les réalisations montrent les difficultés rencontrées quant aux déplacements des populations" (AVV, *Bilan des activités*, campagne 1975-1976, p. 6). O. Nébié de son côté, conclut que l'AVV, qui devait jouer un rôle moteur dans la sécurité alimentaire du pays, s'est largement écartée de cet objectif central (Nébié 1987).

Un autre indice de ces résultats mitigés est trouvé par certains analystes dans le bilan de la campagne 1989-1990 qui ferait apparaître un déficit céréalier dans 8 des 14 unités de développement de l'AVV, contredisant dramatiquement les objectifs et illusions de suffisance alimentaire (UERD, p. 12). Mais ce jugement doit être pris avec d'extrêmes précautions et réserves : le bilan céréalier étant un quotient, il dépend non seulement du volume des productions mais aussi de la variable démographique. Or on peut concevoir que certains périmètres AVV ont été en quelque sorte victimes de leur succès et qu'ayant attiré trop de population - notamment du fait de déplacements non encadrés et non pris en compte - leur bilan céréalier se soit révélé négatif. Mais un second élément doit atténuer cette critique : si l'on retient, dans une optique large adoptée par les bilans après 1985, une production totale de céréales sèches (mil et sorgho principalement) de l'ordre de 110 000 tonnes en moyenne vers la fin du cycle de vie de l'AVV et environ 420 000 habitants (installés, spontanés ou autochtones) dans ces mêmes zones d'intervention ou d'aménagement, à raison d'une diminution de 15 % pour pertes et semences entre la production brute et la production disponible et d'un besoin estimé par habitant à 190 kg par an, le bilan céréalier est, sur l'ensemble opérationnel de l'AVV, positif,

dégageant un excédent de l'ordre de 14 000 tonnes⁸. Le résultat ne semble donc pas, globalement, aussi sombre que lorsqu'il est apprécié à une échelle très localisée. Il n'en demeure pas moins que le volume de ces surplus n'est pas de nature à voir en eux l'indicateur d'une contribution réussie de l'AVV à la lutte nationale d'autosuffisance alimentaire.

En ce qui concerne les revenus paysans les divers bilans et évaluations effectués jusqu'au milieu de la décennie 80 concluent sur le fait que les colons installés par l'AVV étaient relativement prospères, leurs revenus monétaires élevés (220 000 F. CFA en moyenne brute annuelle) assurés, à hauteur de 60 % selon certaines sources, d'un peu moins de 40 % selon d'autres sources (cf. notamment Baris, Bonnal et Pescay 1983), par la commercialisation du coton. Les observateurs signalent aussi que les populations encadrées par l'AVV bénéficiaient de conditions de vie nettement supérieures aux autres zones rurales (eau, écoles, pistes, dispensaires, etc.), ce qui explique le taux très faible (1 à 2 %) de déperdition chez les colons.

En dehors des résultats quantitatifs proprement dits on peut évoquer au titre des réalisations d'ordre plus qualitatif les systèmes de production agricoles qui ont été passablement modifiés et partiellement modernisés dans le cadre des opérations de l'AVV avec la diffusion, certes limitée, on le verra, de nouvelles techniques culturales, la distribution et l'utilisation d'intrants (engrais, produits phytosanitaires...), la mise en place de dispositifs de crédit, l'équipement en culture attelée, etc.

Un accord assez général s'est réalisé sur le fait qu'une partie de l'inefficacité des activités de l'AVV et des résultats décevants qu'elle a obtenus doit être reliée aux défaillances de la structure dans ses aspects organisationnels. Une forte concentration des services au siège contrastant avec la grande dispersion spatiale des opérations sur le terrain a généré des difficultés de communication et engendré des retards. Dès la fin des années 1970 les dirigeants de l'AVV étaient parvenus à la conclusion que la structure administrative était lourde et

8. Cette formule, utilisée par la FAO et le CILSS (Club inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel), est celle qui sert à l'établissement des bilans céréaliers.

freinait son efficacité. C'est pourquoi en 1979 une cellule pluridisciplinaire avait été désignée pour coordonner et planifier les activités de l'agence. Les diverses évaluations et les nombreux rapports sur l'AVV ont, de manière récurrente, désigné nettement ce type de carence qui pesait sur le rythme et la qualité des aménagements alors même que, s'agissant d'un projet exclusivement rural, toutes les opérations devaient se caractériser par leur pilotage local sur les périmètres désignés. Il est vrai que l'énorme dispersion géographique des actions à conduire constituait en soi un problème : on a pu se demander si une réponse organisationnelle - combinant contrôle de la structure et efficacité de l'action - peut être appropriée à un tel défi spatial. Cette concentration des services de conception et de décision au siège de l'agence a produit deux phénomènes qui participent aussi de "l'échec" de l'AVV : la négligence des facteurs sociaux (par ex. les processus de migration, leur conditionnement et leur signification, les rapports autochtones/allochtones, etc.) quand bien même les études techniques furent nombreuses et très précises ; ensuite la méconnaissance originelle du comportement réel des producteurs qui ont redéfini, dans leur intérêt, à raison de leurs contraintes propres, de leurs habitudes et objectifs économiques mais aussi de leurs routines professionnelles, le système de production mis au point et divulgué par l'AVV.

4. L'approche par les effets : la nuance au prix de la complexité

Élargissons à présent la fenêtre évaluatrice aux conséquences de l'opération, y compris aux retombées lointaines ou indirectes du programme d'intervention, c'est-à-dire à un ensemble de phénomènes indiscutablement liés à l'action de l'AVV mais pas nécessairement prévus ou volontairement recherchés comme des aboutissements logiques du dispositif de développement - en ce sens, et pour adopter un langage plus conforme à l'économie des projets et des choix d'investissements, s'agissant non seulement des effets primaires et des effets secondaires ou induits mais aussi des effets latéraux à l'importance desquels A. O. Hirschman a appelé notre attention, que ceux-ci soient mesurables ou non, et donc à ce titre souvent ignorés par la carte dressée *ex ante* des buts et des objectifs. Les appréciations, qui embrassent alors une multiplicité de réalités et une variété de sens, deviennent singulièrement balancées. Cet exercice *ex post* d'identifica-

tion "fine" - dans la mesure où il fait intervenir des données qualitatives, s'attache à des comportements, à des processus (par ex. les effets d'apprentissage, d'organisation, de développement des capacités de conception, de gestion, etc.), bref à un ensemble de résultats que les organismes internationaux nomment désormais *institution building* - des retombées d'une opération de développement ne saurait, naturellement, être mis au service d'une cause réévaluatrice du choix même du "projet". En d'autres termes il ne peut conduire à un réexamen plus ou moins critique des conditions et critères initiaux de sélection de l'opération de développement et, de ce fait, donner à penser que cet éclairage largement postérieur à l'investissement de départ et aux conceptions qui le gouvernaient est directement opposable aux décisions originelles. Il en va ainsi précisément parce que le pas de temps très long permis par le recul et l'amplitude de l'échelle d'observation facilitée de cette manière font prendre en considération des éléments imprévus - dont certains non probabilisables - en partie irréductiblement non imputables au système des référents et déterminants commandant le choix de l'opération. Faute de pouvoir prétendre à une certaine opérationnalité par retour correcteur sur l'action initiale, les enseignements de ce type de panorama pratiqué ici peuvent éventuellement enrichir la connaissance plus académique des changements de toutes sortes et de toutes échelles induits par la mise en oeuvre d'une opération de développement.

En premier lieu l'agence a permis d'accumuler un stock tout à fait considérable de connaissances fondamentales sur les milieux à aménager qui subsisteront à la dissolution de l'AVV - et qui seront utilisés ultérieurement à l'occasion d'autres projets et d'autres interventions dans le milieu rural burkinabè. Elle a acquis un important capital d'expériences et de compétences multiples, ses agents et services démontrant leurs capacités à réaliser des études d'opérations et à fournir des prestations très concrètes (routes et pistes, hydraulique, bâtiments, etc.). De riches pratiques en matière de planification d'utilisation des sols, de projection et d'installation d'infrastructures etc. ont non seulement été permises au sein du projet AVV mais ont, en outre, été judicieusement "récupérées" par des structures survivant à l'AVV ou créées en vue d'une substitution partielle (Programme national de gestion des terroirs - PNGT -, Office national d'aménagement des terroirs - ONAT, etc.) et actuellement très actives. On a pu ainsi calculer qu'entre 1973 et 1989, sous l'égide de l'AVV, plus de 17

millions d'hectares ont fait l'objet d'analyses de vues aériennes, d'enquêtes hydrologiques et pédologiques, etc. que 1,7 million d'hectares ont donné lieu à la confection de schémas directeurs d'aménagement. C'est délibérément que nous plaçons en tête de liste et que nous insistons sur ces effets d'apprentissage. Ils n'ont sans doute pas été les plus modestes des impacts de l'opération AVV, que ce soit par la formation, en quelque sorte, sur le tas, avec l'avancement même du projet, des capacités nationales d'études des milieux, de planification des actions, d'aménagement, etc., mais aussi que ce soit, plus indirectement, par le fait que l'expérience "totale" de l'AVV, dans ses aspects positifs et négatifs, ait servi de référence, à intégrer ou à éviter, dans les projets ultérieurs ou encore par le fait que les compétences individuelles et collectives accumulées ont pu être valorisées dans de nouvelles opérations, publiques (PNGT, ONAT, etc.), associatives (ONG, etc.). On n'insiste même pas sur l'énorme capital d'informations et de données que le projet a produites dans un pays où les inventaires fondamentaux n'existaient pas et qui ont pu bénéficier concomitamment ou ultérieurement à l'ensemble des politiques, projets, opérations de développement, etc.

L'AVV a aussi été l'occasion de mettre en place des actions et réalisations tendant à la structuration des producteurs : comités villageois et comités de blocs, gestion "d'unités économiques" (marchés autogérés de coton, entretien des pompes, moulins, banques de céréales, etc.). Elle a aussi contribué à la formation paysanne (activités d'alphabétisation, de formation technique, etc.) et, par son encadrement, à l'amélioration des méthodes de production agricole. Il n'est pas exagéré de dire que l'importance de la vulgarisation agricole au Burkina Faso date de l'expérience de l'AVV et que cette vulgarisation, depuis lors, au-delà des limites qu'elle a démontrées, a été érigée, à travers notamment les thèmes techniques culturels et les méthodes de conservation des sols qu'elle a diffusés plus tard dans les CRPA (Centre régionaux de promotion agro-pastorale mis en place après 1988 à la suite de la disparition des ORD), en instrument d'accroissement, d'intensification et de diversification des productions agricoles.

Le programme a souffert, d'évidence, de certains effets non prévus initialement et notamment du phénomène des migrants spontanés, non encadrés par les agents de l'AVV qui, dès 1982, avaient été estimés aux environs de 20 000 personnes. Quel impact la

polarisation, directe ou indirecte, de l'AVV a-t-elle pu avoir sur les flux migratoires voltaïques, traditionnellement importants et qu'elle avait, entre autres, vocation à réguler et réorienter ? Les évaluateurs du Ministère français de la Coopération, qui rappelons-le, rédigent leur rapport en 1983, indiquent que cet impact a été globalement sans doute faible (les mouvements de population encadrés ou spontanés autour de l'AVV ne représentant que 7 % de l'accroissement naturel dans la même période), plus significatif (17 %) par rapport aux déplacements des seuls groupes mossi et bissa à l'étranger (en Côte-d'Ivoire essentiellement) mais beaucoup plus net (45 %) en matière de migrations inter-régionales voltaïques.

En fait l'opération AVV s'est heurtée à deux séries de phénomènes, nettement liés entre eux, nés à la fois de processus migratoires et fonciers très faiblement maîtrisés par l'organisation. Dans certaines unités de développement (par ex. Linoghin, Rapadama, Mogtédo, etc.) et contrairement à la situation prévalant dans d'autres périmètres où l'AVV avait recruté les colons dans les zones peuplées du plateau central, la très grande majorité des migrants étaient spontanés et venaient de zones voisines. Ces migrations avaient un fort caractère saisonnier et mettaient en péril le schéma initial et "idéal" de l'AVV car le risque était grand, et s'est avéré ainsi, que les agriculteurs quittent la zone une fois constatée la baisse de productivité des nouveaux champs défrichés et donc qu'ils reproduisent un système traditionnel très extensif. Par ailleurs la présence de migrants spontanés a créé, chez les migrants installés, un sentiment d'insécurité au regard de leur droit d'occupation du sol (cf. McMillan, Nana et Savadogo, 1994). D'une façon générale non seulement les migrations spontanées ont dépassé les possibilités de maîtrise et de canalisation de l'AVV mais encore, qu'elles fussent "anarchiques" ou organisées par l'AVV, l'ensemble des migrations ont débouché sur des relations délicates entre allochtones et autochtones, et les conflits fonciers ont, en maints endroits, cristallisé ces rivalités.

Pourtant fondée sur des principes formels apparemment pleins d'autorité, la politique foncière de l'AVV a donc généré un fort sentiment d'incertitude et de précarité. Les terres appropriées par l'agence ont été redistribuées en méconnaissance des pratiques ancestrales et du droit coutumier, l'AVV se comportant en structure d'État convaincue de son bon droit - moderne mais de diffusion quasi

confidentielle - et agissant selon une rationalité juridico-technique qui n'était en fait partagée ni par les autochtones ni même par les migrants soucieux, en la matière, de respecter le droit indivis d'une communauté ou d'un groupe caractérisés par l'antériorité de l'occupation du sol. De plus ces migrants étaient bien naturellement préoccupés de faire intervenir, là où ils sont en fonction, les "chefs de terre". Le recours exclusif par l'agence de développement au droit foncier écrit, moderne mais connu des seules élites a interdit ou altéré les relations entre migrants et populations locales et a encouragé l'inquiétude des paysans menacés par un éventuel retrait des terres dont l'AVV leur avait donné la jouissance. Conflits fonciers et insécurité foncière ont alimenté la chronique de l'agence, en totale contradiction avec la stabilité des installations sur laquelle tablait le projet pour connaître la réussite (cf. par ex. Abela et Rambaug, 1982). Avec le temps cette précarité, redoublée ici ou là par des phénomènes de saisonnalité, n'a pas disparu et le plus récent rapport d'enquête réalisé par un géographe et un démographe concluait clairement à "l'installation de la mobilité" dans ces vallées (Marchal et Quesnel, 1997). La persistance de ces déplacements à but économique met en évidence une limite à l'ambition "modernisatrice" de ce type de "projet", exprimée dans une double corrélation entre intensification/investissement et sécurisation/sédentarisation. A la décharge de l'AVV il faut aussi noter qu'elle a pu pâtir de l'absence d'une volonté politique de régler les problèmes fonciers, car ceux-ci ne pouvaient être sérieusement traités et réglés dans leur principe qu'à une autre échelle, celle qui devait nécessairement impliquer les autorités nationales dans leur ensemble. Et si une fameuse Réforme agraire et foncière (RAF) a été décidée au milieu des années 1980 sous le régime révolutionnaire, elle n'a pas été, bien au contraire, un instrument de clarification en ce domaine, restant inappliquée - car souvent inapplicable - ou méconnue ou rejetée par les acteurs locaux. De ce point de vue on peut donc dire que l'absence de maîtrise de la question foncière n'est pas totalement imputable à l'AVV mais que c'est au plan gouvernemental qu'elle n'a pas été prise à bras le corps. Ce sont les troubles et difficultés liés à cette même question qui, dès le début des années 1980, alerteront les bailleurs de fonds de l'AVV, provoqueront chez eux une attitude de plus en plus réservée et leur feront demander, mais en vain, une clarification, expliquant partiellement le retrait progressif de leur soutien au projet AVV.

Relativement à un effet attendu d'appropriation relevons une autre faiblesse de ce projet d'aménagement des vallées de Volta. Il a tenu au divorce intervenu assez rapidement entre le "paquet technique" imaginé au sein de l'AVV et diffusé par elle auprès des exploitants et les pratiques adoptées par eux, au point qu'on peut parler d'une crise du modèle technique de l'AVV. Sans pouvoir ici entrer dans les détails de l'explication, contentons-nous de signaler que les agriculteurs installés par l'AVV n'ont pas respecté l'ensemble du message technique imposé directement par l'encadrement et qui tenait sa cohésion de sa globalité. Les paysans sélectionnaient les thèmes en fonction de leurs contraintes propres : des éléments de la vulgarisation ont été négligés, d'autres n'ont jamais été appliqués (fumures, doses d'engrais, jachères, etc.). Les producteurs ont eu tendance à reproduire un modèle d'exploitation traditionnel c'est-à-dire à forte composante de céréales (mil et sorgho essentiellement) et à base extensive : le schéma modernisateur de l'AVV, fondant le système de culture sur un important volet de productions de rente et sur l'utilisation croissante d'intrants, générateurs de surplus commercialisés et de revenus monétaires n'y trouvait donc pas son compte (cf. notamment AVV, 1985). Ces tendances manifestant en quelque sorte une revanche des producteurs sur des schémas initiaux trop ignorants des conditionnements réels du comportement micro-économique se vérifieront à l'occasion de la mise en oeuvre de multiples opérations ultérieures. On pourrait associer à cette crise du modèle technique mis au point par l'AVV les difficultés observées dans le fonctionnement du système de crédit paysan : la relative faiblesse des surplus hypothéquait les remboursements des exploitants alors même que le schéma économique de l'AVV les encourageait fortement à emprunter pour financer notamment les équipements de culture attelée (cf. Nébié, 1987). La crise de confiance qui opposera, plus tard, les producteurs de coton aux institutions publiques organisant la filière - s'explique en grande partie par la reconduction des mêmes mécanismes de financement des intrants.

Un autre ensemble de revers rencontrés par le programme d'aménagement des vallées des Volta peut être synthétiquement relié à un phénomène d'enclavement qui a caractérisé à la fois son fonctionnement et plusieurs effets de ses opérations. Plusieurs sources signalent la mauvaise ou même l'absence de collaboration entre l'AVV et les autres structures de développement. Ceux-ci reprochaient à l'AVV d'être un Etat dans l'État. Elle se caractérisait en effet par de

fortes autonomies au plan du fonctionnement technique et financier, au plan du dispositif de production - avec ses propres services d'encadrement, de crédit, d'approvisionnement en intrants et matériels - au plan même de la vie des villages créés, dotés d'équipements nécessaires à la vie sociale et tranchant avec l'extrême dénuement des zones environnantes. Deux séries de conséquences en ont découlé qui ont été jugées tout à fait regrettables par les divers évaluateurs et analystes. En premier lieu des inégalités flagrantes sont apparues entre migrants AVV - disposant de superficies importantes de bonnes terres, d'infrastructures satisfaisantes, d'un encadrement rapproché, etc.- et les autres migrants spontanés et les populations autochtones - souffrant de sols largement épuisés, d'une absence d'équipements, d'un encadrement extrêmement diffus des services agricoles. Les périmètres et villages AVV ont donc constitué des îlots de relative prospérité, mais d'une prospérité précaire parce qu'elle alimentait les rivalités de toutes sortes avec les paysans locaux qui avaient dès lors tendance à se considérer comme victimes d'une expropriation (cf. AVV, 1985). Sur un autre plan l'insuffisante coordination ou collaboration avec les autres services (principalement les ORD), voire les jalousies opposant les agents de ces organismes, a probablement limité les possibilités de diffusion et d'entraînement des opérations de l'AVV. C'est ce même mode de fonctionnement en enclave qui explique également la quasi impossibilité dans laquelle l'AVV s'est trouvée d'assurer le transfert des opérations entre les mains des services administratifs et techniques publics alors même que cette dévolution était prévue dès le démarrage du projet. Les handicaps institutionnels rédhibitoires à cette transmission ont été redoublés par d'énormes complications financières : le haut niveau d'équipement des périmètres et des infrastructures sociales et sanitaires induisait des charges récurrentes très élevées, auxquelles les services classiques de l'administration supposés les réceptionner et les encadrer ne pouvaient absolument pas faire face. Une des grandes leçons tirées par les autorités nationales consistera à éviter désormais que la mise en oeuvre des programmes de développement engendre la formation de bastions, éventuellement au prix d'une centralisation excessive gênant à la fois la prise d'initiative sur le terrain et la nécessaire souplesse adaptative des dispositifs.

Parmi les effets latéraux du programme AVV, retenons essentiellement le remarquable dynamisme des marchés déjà installés dans les zones d'intervention ou créés à l'occasion des nouveaux

aménagement, influençant à leur tour la croissance de plusieurs agglomérations, centres commerciaux et/ou administratifs. Cette augmentation significative des flux et échanges économiques n'a pas peu contribué à la conversion des colons de l'AVV, jusqu'alors acteurs d'un système de production en vue de l'autoconsommation, aux vertus d'une production en partie destinée désormais à la commercialisation (cf. Kern et Stamm 1993 et surtout McMillan, Nana et Savadogo, 1994, p. 71-83). Par ailleurs les opérations réalisées par l'AVV ont ouvert d'indiscutables possibilités de diversification des activités et des revenus par le développement de productions rémunératrices non agricoles. De telles conséquences méritent d'être d'autant plus soulignées - à défaut de pouvoir être ici même développées - que le programme AVV, dans la période où il a été conçu, était conforme en tous points aux caractéristiques qui dominaient alors le paradigme des dispositifs d'intervention en milieu rural africain implicitement identifié par une chaîne de correspondances reliant notamment masse critique d'investissement financier, intensité technique, modernisation, développement, socialisation des processus productifs, ressorts culturels et sociaux supposés hautement communautaristes des bénéficiaires, etc. (cf. par ex. Dozon, 1978 et 1979 à propos d'une grande opération rizicole en Côte-d'Ivoire mise alors en échec par les contradictions que ne pouvait longtemps masquer ce type de conception). Le "service complet" de l'AVV dont on a parlé précédemment figurait cette sorte de socialisation des activités dont certains aspects les plus novateurs sur le plan marchand - formation de revenus monétaires, adoption partielle d'une agriculture de rente, recherche de surplus commercialisés, etc. - étaient encadrés dans un processus global de production et d'échange très fortement administré (par les prix notamment), centralisé (par les services mis en place), collectivisé (par les modes de coordination retenus).

Aux carences et limites signalées plus haut il faudrait aussi ajouter des effets pervers, non prévus et particulièrement indésirables, engendrés par le projet. On se limitera ici à signaler brièvement ceux qui sont apparus, durablement, sur le plan écologique : une dégradation sensible du niveau de fertilité des sols du fait de trop faibles apports en matières organiques et minérales, la destruction d'une vaste partie du couvert végétal du fait des feux de brousse opérés par les migrants spontanés, une pression foncière en forte croissance du fait de pratiques culturales extensives provenant en partie des marquages agraires que

les exploitants en place réalisaient pour se protéger de l'arrivée de nouveaux migrants spontanés, le développement de la coupe de bois de chauffe favorisée par la construction de routes et pistes pénétrant profondément dans une brousse jusque-là épargnée, etc.

Enfin, et sans vouloir manier l'argument jusqu'au paradoxe qui s'avérerait finalement une formule douteuse parce que coûteuse, on peut avancer que l'un des effets essentiels de l'opération AVV aura peut-être été de permettre, chez les bailleurs, experts et agents du développement, une prise de conscience sur les inconvénients d'une formule d'intervention rurale grandiose, massive, centralisée, de tonalité techniciste et d'orientation productiviste. Il a été l'occasion d'une réflexion renouvelée et approfondie sur les modes d'action en vue du développement, a favorisé indiscutablement la remise en cause d'un type de "projet" et d'une forme d'aide et les dispositifs ayant éclos au fur et à mesure de la mise en sommeil de l'AVV (dits "projets de gestion des terroirs" "projets de développement rural intégré" ou encore "projets de développement local" ou enfin "projets de développement institutionnel"), aux ambitions beaucoup plus modestes, aux localisations plus circonscrites, aux mécanismes de fonctionnement beaucoup plus flexibles et décentralisés doivent beaucoup aux traces laissées par l'opération AVV, qui ne peut être réduit seulement au modèle-repoussoir d'un type révolu d'intervention mais figure aussi, dans le même temps, finalement, une remarquable occasion de changement dans l'univers des conceptions et des techniques, de l'engineering du développement rural.

Cette courte présentation du programme AVV et des diverses appréciations auquel il peut donner lieu suggère bien, au total, que l'exercice d'évaluation et les résultats qui en dérivent prennent sens en fonction des horizons physiques et temporels qui encadrent cette activité conduite *ex post* et que les examens portant sur des éléments en rapport de proximité et d'immédiateté avec le programme (les coûts, les réalisations physiques, l'organisation, etc.) tendent à justifier des verdicts d'autant plus sévères. L'élargissement du référentiel autorisé essentiellement par le recul historique et par le délai de l'examen infléchit quelque peu l'analyse et modère donc le jugement. Est-il de nouveau besoin d'insister sur le fait que cette ouverture ne saurait, sans qu'on se méprenne gravement sur leur fonction et leur objectif, être attendue des évaluations *ex ante*.

BIBLIOGRAPHIE

ABELA (M.) et RAMBUG (C.)

1982 *Le projet d'aménagement des vallées des Volta : impact du projet sur les femmes*, Ouagadougou.

AVV (annuel), *Bilan des activités*, Ouagadougou.

AVV

1977 *Manuel d'organisation : structure, attribution, procédures*, Ouagadougou.

1981 *Nouvelles méthodes d'intervention de l'AVV*, Ouagadougou, 2 tomes.

1983 *L'évaluation des périmètres de l'AVV*, campagne 1982-1983, Ouagadougou.

1983 *Organisation et gestion des terroirs villageois : projet Fara-Poura*, Ouagadougou.

1985 *L'impact socio-économique du programme de lutte contre l'onchocercose au Burkina Faso (1974-1984)*, Ouagadougou.

1986 *Projet d'aménagement de la vallée de la Nouhao : étude de faisabilité*, Ouagadougou.

1991 *Performances agricoles et économiques à Pô-Ouest*, Ouagadougou.

BARIS (P.), BONNAL (Ph.) et PESDAY (M.)

1983 *Aménagement des vallées des Volta*, Paris, Ministère des Relations extérieures, Coopération et Développement, Service des évaluations.

COBEA, ORSTOM et FASEG

1996 *L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso*, Paris, rapport au Ministère de la Coopération.

DOZON (J.-P.)

1978 Logique des développeurs/réalité des développés : bilan d'une expérience de développement rizicole en Côte-d'Ivoire. *Mondes en développement*, n° 24, p. 909-934.

1979 Impasses et contradictions d'une société de développement : l'exemple de l'opération riziculture irriguée en Côte-d'Ivoire. *Cahiers de l'ORSTOM*, série Sciences humaines, vol. XVI, n° 1-2, p. 37-58.

KABORE (B. R.)

1984 *Évaluation des réalisations des ONG de l'ORD et de l'AVV dans trois villages de la province du Ganzourgou*, 2 tomes, Ouagadougou.

KERN (F.) et STAMM (V.)

1993 *Commerce, marchés et développement régional. Essai méthodologique. Province du Ganzourgou*, Ouagadougou.

LACOSTE (Y.)

1984 *Unité et diversité du Tiers Monde : des représentations planétaires aux stratégies sur le terrain*, Paris, La Découverte.

MARCHAL (J.-Y.) et QUESNEL (A.)

1997 Dans les vallées du Burkina Faso l'installation de la mobilité. In Gastella J.-M. et Marchall J.-Y. *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XXe siècle*, Paris, Editions de l'ORSTOM, p. 595-614.

McMILLAN (D. E.)

1995 *Planned Settlement and River Blindness Control in Burkina Faso*. The University of Arizona Press (Sahel Visions), Tucson and London.

McMILLAN (D. E.), NANA (J.-B.) et SAVADOGO (K.)

1993 *Settlement and Development in the River Blindness Control Zone. Case Study Burkina Faso*, Washington, The World Bank.

1994 *Installation de populations et développement dans la zone de lutte contre l'onchocercose. Étude de cas : Burkina Faso*. Washington, Banque mondiale.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ÉLEVAGE ET GTZ

1994 *Extrait du plan d'opération du projet VARENA*, Ouagadougou.

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION

1976 *Bilan et diagnostic des actions entreprises au titre de l'aménagement des Volta 1971-1976*. Paris (Rapport dit Chavancy).

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION et CAISSE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

1994 *De la gestion de terroirs au développement local ; Les orientations de l'aide française*. Paris.

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT

1989 *Les interventions en milieu rural*. Paris.

1992 *La Coopération française et le développement rural*. Paris.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

1982 *Projet de développement rural intégré de l'UP 3 de Manga*. Ouagadougou.

MINISTÈRES DU PLAN, DU DÉVELOPPEMENT RURAL, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME

1974 *La mise en valeur des vallées des Volta. Principes d'aménagement et perspectives*. Ouagadougou.

MURPHY (J.) et LEENDEST (H. S.)

1980 *L'Autorité des aménagements des vallées des Volta : évaluation socio-économique d'un projet de colonisation en Haute-Volta*. Ouagadougou.

NEBIE (O.)

1987 La situation actuelle des périmètres d'aménagement des vallées des Volta au Burkina Faso. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 1, Bordeaux, p. 285-294.

SOULAMA (S.)

1982 *Socio-économie d'une expérience de développement rural en Haute-Volta. Aménagement et mise en valeur des Volta*. Lille, thèse d'économie.

UERD

1995 *Peuplement et développement des zones rurales libérées de l'onchocercose au Burkina Faso*. Ouagadougou.

Textes réunis et présentés par
Jean-François BARÉ

**REGARDS
INTERDISCIPLINAIRES
SUR LES
POLITIQUES
DE DÉVELOPPEMENT**

 L'Harmattan

Textes réunis et présentés par

Jean-François BARÉ

**REGARDS
INTERDISCIPLINAIRES
SUR LES
POLITIQUES
DE DÉVELOPPEMENT**

L'Harmattan

5-7, rue de l'École Polytechnique
75005 Paris - FRANCE

L'Harmattan Inc.

55, rue Saint-Jacques
Montréal (Qc) - CANADA H2Y 1K9

© L'Harmattan, 1997
ISBN : 2-7384-6064-X