

DYNAMIQUE DES SYSTÈMES AGRAIRES

**POLITIQUES AGRICOLES  
ET INITIATIVES LOCALES**

**ADVERSAIRES OU PARTENAIRES**

Coordination  
Chantal BLANC-PAMARD



**DYNAMIQUE  
DES SYSTÈMES AGRAIRES**

**POLITIQUES AGRICOLES  
ET INITIATIVES LOCALES  
ADVERSAIRES OU PARTENAIRES**

Coordination  
**Chantal BLANC-PAMARD**

**ORSTOM**

L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION

CENTRE D'ÉTUDES AFRICAINES  
LABORATOIRE DE SOCIOLOGIE  
ET DE GÉOGRAPHIE AFRICAINES  
URA 94 / CNRS-EHESS / PARIS

---

**Éditions de l'ORSTOM**

INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION

Collection **COLLOQUES** et **SÉMINAIRES**

PARIS 1993

Organisateurs et comité de rédaction de  
« Politiques agricoles et initiatives locales » :  
Chantal Blanc-Pamard, Jean Boutrais, Philippe Couty,  
Emmanuel Grégoire, Florence Pinton

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les «copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective» et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, «toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite» (alinéa1er de l'article 40). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

## ONT COLLABORÉ A L'OUVRAGE :

Eveline BAUMANN	Economiste, ORSTOM
Sylvie BREDELOUP	Sociologue, ORSTOM
Isabelle DROY	Géographe, ORSTOM
Marc DUFUMIER	Agronome, professeur à l'INA-PG
Françoise JARRIGE	Agronome, CIRAD-SAR
Agnès LAMBERT	Anthropologue, IRAM
Catherine LAURENT	Economiste, INRA-SAD
Philippe LAVIGNE DELVILLE	Agronome-anthropologue, Groupe de recherches anthropologiques EHESS/CNRS
Jérôme LOMBARD	Géographe, INRETS-TRACES Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité
Paul MATHIEU	Economiste, Fonds National de la Recherche Scientifique et Université Catholique de Louvain (Belgique)
Roland POURTIER	Géographe, professeur à l'Université de Paris I-Panthéon- Sorbonne

## SOMMAIRE

<b>Avant-propos, Chantal Blanc-Pamard</b>	<b>7</b>
<b>I. L'état du développement rural : actions et abstention</b>	<b>13</b>
<b>Marc Dufumier, Politiques agricoles et initiatives locales</b>	<b>15</b>
<b>Roland Pourtier, Désorganisation des transports et spirale du sous-développement au Zaïre</b>	<b>49</b>
<b>II. Absence de l'Etat, initiatives privées</b>	<b>71</b>
<b>Sylvie Bredeloup, AGRIPAC et ses lendemains au pays de la banane plantain (Côte d'Ivoire)</b>	<b>73</b>
<b>Agnès Lambert, Les réseaux marchands féminins du chemin de fer Dakar-Niger</b>	<b>91</b>
<b>III. Intervention de l'Etat et réponses paysannes</b>	<b>107</b>
<b>Eveline Baumann, Pêcheurs et poissons : une cohabitation difficile. Le Delta central du Niger au Mali</b>	<b>109</b>
<b>Jérôme Lombard, Acteurs et enjeux dans le bassin arachidier sénégalais</b>	<b>133</b>

<b>Françoise Jarrige, Politiques incitatives et adoption de la cacaoculture en Malaisie</b>	<b>161</b>
<b>IV. Solutions paysannes au désengagement de l'Etat</b>	<b>215</b>
<b>Philippe Lavigne Delville, Les paradoxes du désengagement. Les périmètres irrigués villageois du fleuve Sénégal</b>	<b>217</b>
<b>Paul Mathieu, Irrigation et associations locales à Madagascar. Jeux et enjeux d'un transfert de gestion aux organisations paysannes</b>	<b>239</b>
<b>V. Les démarches et outils du développement rural</b>	<b>261</b>
<b>Catherine Laurent, Typologies d'exploitations agricoles, un outil pour le développement ? L'exemple de la Tanzanie</b>	<b>263</b>
<b>Isabelle Droy, L'usurier et le banquier : le crédit rural à Madagascar</b>	<b>291</b>

## AVANT-PROPOS

Depuis 1983, un séminaire pluridisciplinaire est organisé sous la forme de réunions bimensuelles par les géographes du Laboratoire de Sociologie et de Géographie africaines (URA 94 EHESS/CNRS) associés à des chercheurs de l'ORSTOM. Ce séminaire a comme thème central **La dynamique des systèmes agraires** : c'est le lieu d'une comparaison des expériences et des réflexions de chercheurs et de praticiens appartenant à des disciplines et des institutions diverses.

Ces interventions ont donné lieu à cinq publications dans la collection « Colloques et Séminaires » de l'ORSTOM. La première « *A travers champs. Agronomes et géographes* », parue en 1985 et rééditée en 1991, réunit les contributions de géographes et d'agronomes qui analysent leurs objets et leurs méthodes de recherche pour en dégager les complémentarités. « *L'exercice du développement* » (1986) donne la parole aux « développeurs » afin d'alimenter une mise en commun entre chercheurs et praticiens sur le thème du développement rural. La troisième publication, « *Comprendre pour agir* » (1987), prolonge et complète l'ouvrage précédent en soulignant la nécessité d'une meilleure connaissance pour une meilleure action. « *La dimension économique* » (1990) vise à éclairer le rôle des déterminants économiques et les mécanismes de fonctionnement d'ensemble de la dynamique des systèmes agraires. Les auteurs de « *La santé en société. Regards et remèdes* », publié en 1992, insistent sur le rôle des faits sanitaires et alimentaires dans l'évolution des systèmes ruraux.

Les textes réunis dans « *Politiques agricoles et initiatives locales. Adversaires ou partenaires* », sixième ouvrage de cette série, mettent l'accent sur les relations entre les politiques agricoles et le comportement des différents acteurs sans oublier de traiter des niveaux intermédiaires trop longtemps négligés. Cet ouvrage, comme les précédents, constitue l'aboutissement d'un séminaire, organisé en 1990-91 sur le thème « Politiques agricoles et initiatives locales ». Les auteurs, des agronomes, anthropologues, géographes, sociologues et économistes, ont étudié des projets de développement rural et la façon dont ils sont reçus : les difficultés de leur application mais aussi leur non-application ou encore leur refus. Beaucoup a été écrit sur les échecs, les incohérences et la rigidité des projets <sup>(1)</sup>. Ce n'est pas le sujet ici. Il s'agit plutôt de réfléchir ensemble, à la lumière de ces analyses, à une meilleure articulation des politiques avec les acteurs. Les intervenants au séminaire reconnaissent que les projets sont nécessaires tout en soulignant que les véritables acteurs du changement sont les populations elles-mêmes, agriculteurs le plus souvent ciblés mais aussi pêcheurs ou encore commerçants.

L'ouvrage, construit en cinq parties autour de l'articulation des projets avec ceux auxquels ils sont destinés, explore les liens qui se tissent entre certains projets et les bénéficiaires potentiels. En ce qui concerne les politiques et donc, le rôle de l'Etat, on distingue trois types de relations : l'Etat n'apporte aucun soutien direct, l'Etat propose une solution, l'Etat se désengage. Dix études de cas, qui débordent l'Afrique noire francophone, illustrent ces trois situations; et, à chaque fois, les initiatives locales sont analysées dans le plus grand détail. C'est une lecture en miroir qui charpente l'ouvrage dans ce face à face entre acteurs du développement rural, qu'ils soient adversaires ou partenaires.

Les contributions de Marc Dufumier et de Roland Pourtier introduisent le volume. La première, d'ordre général, fait le tour du développement rural dans le Tiers-Monde tandis que la seconde analyse, en s'appuyant sur l'exemple des transports au Zaïre, la dynamique du sous-développement. Marc Dufumier

(1) Voir *L'exercice du développement*, *op. cit.*

retrace une histoire des politiques agricoles (héritage des politiques coloniales, interventionnismes étatiques, jeu des acteurs, problèmes posés par les politiques d'ajustement). Cette histoire, propre à chaque pays et à chaque régime, permet d'avancer vers la redéfinition des relations des politiques agricoles avec les populations locales. Comment faire pour que les actions de l'Etat soient incitatives et ne se traduisent plus, comme par le passé, par des interventions coercitives ? Sujet d'actualité avec la mise en place des politiques d'ajustement structurel dans des pays où l'agriculture est la principale activité productive ! Seule une gestion concertée entre l'Etat et les paysans permettra de surmonter les oppositions et de fixer les engagements de l'Etat mais aussi leurs échelles et leurs limites.

Pour Roland Pourtier, « sans transport, pas de développement ». C'est le récit d'une désorganisation vécue par le Zaïre faute de moyens de transports efficaces. Cette analyse montre comment les représentants de l'Etat, par leur effacement, peuvent devenir acteurs du sous-développement.

Ce sont les initiatives privées, en l'absence de l'Etat, qui font l'objet de la deuxième partie. Les auteurs livrent des informations sur la façon dont s'organisent et fonctionnent, avec efficacité et souplesse, des réseaux de commerçantes privées en Côte d'Ivoire (Sylvie Bredeloup) et le long du chemin de fer Dakar-Niger (Agnès Lambert). Les stratégies d'accès au commerce privé (à la suite de l'échec du circuit étatique de distribution des produits vivriers par AGRIPAC dans un cas, ou en raison d'intéressants écarts de prix des denrées de base entre le Mali et le Sénégal dans l'autre), les circuits, les produits échangés, les savoir-faire en oeuvre sont analysés en détail. Ces « actrices de la commercialisation », « dames migrantes » ou « commerçantes en pagne », ont beaucoup à nous apprendre en matière d'affaires sur leurs réussites, par opposition aux interventions directes de l'Etat qui n'ont abouti qu'à paralyser le marché. Ces deux études menées dans une perspective anthropologique présentent aussi les logiques sociales qui sous-tendent ces réseaux marchands féminins. Le commerce fortement structuré décrit par A. Lambert s'appuie sur l'imbrication de secteurs privés et publics que les analyses opposent habituellement, plus particulièrement sur une forte complicité entre les négociantes et certains agents qui en

sont les premiers bénéficiaires. S. Bredeloup montre comment le commerce de la banane plantain permet à la ville de Dimbokro de rompre son isolement en participant à un réseau transnational d'échanges. Mais, l'absence d'une agriculture dynamique lui interdit de contribuer au développement économique de la région.

Dans la troisième partie, l'Etat est partie prenante du développement. Les auteurs envisagent, à l'échelle d'une région (le bassin arachidier sénégalais), d'une ressource (la pêche dans le delta intérieur du Niger) ou encore d'un produit (le cacao en Malaisie), le rôle des acteurs des changements aux différents niveaux local, régional et national. Jérôme Lombard considère l'ensemble des acteurs qui, occultés tant que l'Etat sénégalais était omniprésent, réapparaissent avec la Nouvelle Politique Agricole. Ce sont les commerçants, les Mourides et les ONG qui contribuent par leurs activités à structurer les rapports politiques, sociaux et économiques d'une partie du bassin arachidier. « Tout l'intérêt réside dans la mise en évidence des relations particulières tissées entre Etat et acteurs ruraux ».

Les réflexions d'Eveline Baumann sur l'activité halieutique dans le delta central du Niger soulignent combien la protection de la ressource naturelle dépend de l'Etat qui multiplie les organismes d'intervention. D'où le conflit entre les intérêts économiques des pêcheurs et la gestion à plus long terme de la ressource poisson par l'Etat. Cette difficile « cohabitation » trouve son expression dans la pêche artisanale.

Etudiant la cacao-culture en Malaisie, Françoise Jarrige s'attache à décrire les dimensions historique, socio-économique et politique du développement de l'agriculture de plantation (caoutchouc, huile de palme et plus récemment cacao). Puis elle s'intéresse à l'analyse des politiques d'expansion de la cacao-culture et de son adoption dans les différentes structures de production. Parmi celles-ci, on peut citer les plantations paysannes encadrées au sein des projets d'agences publiques d'aménagement, les plantations pionnières spécialisées, les plantations industrielles. Bien que le système malais soit résolument libéral, le rôle de l'Etat est important dans le secteur cacao en raison d'une politique économique favorable au développement de cette culture purement commerciale d'exportation. Mais le succès de cette politique incitative est tributaire du prix

du cacao sur le marché mondial. Après avoir été une importante source de revenus dans les plantations paysannes, la culture du cacao, contrairement aux objectifs souhaités par les organismes d'encadrement agricole, est aujourd'hui reléguée au second plan en raison de la diversification des activités rémunératrices.

Dans le cadre du processus de libéralisation et du désengagement de l'Etat, la quatrième partie présente le fonctionnement des périmètres irrigués de la vallée du fleuve Sénégal (périmètres irrigués villageois, PIV) et de Madagascar (petits périmètres irrigués, PPI) et leurs formes d'organisation. Philippe Lavigne Delville analyse ce qu'il appelle une « crise de transition » qui se traduit par le difficile passage d'une irrigation fortement subventionnée à une appropriation de l'irrigation par les producteurs organisés en groupements. De même, à Madagascar, le processus de responsabilisation des associations d'usagers étudié par Paul Mathieu se fait difficilement. Il est vrai que, dans un cas comme dans l'autre, les usagers de ces réseaux mettent en cause leurs dysfonctionnements. Mais plus encore, les associations d'usagers de l'eau (AUE) fondées sur une vision simplifiée du milieu rural se révèlent être plus des adversaires que des partenaires de la réhabilitation. P. Mathieu analyse dans le détail la mise à l'épreuve paysanne des politiques agricoles. Pour Ph. Lavigne Delville, « la réussite du désengagement demande un ensemble de mesures d'accompagnement d'ordre économique, technique et institutionnel », d'où les « paradoxes du désengagement » qui ne peut se traduire par un simple retrait de l'Etat.

Les démarches et les outils du développement rural sont l'objet de la dernière partie. A travers un exemple précis portant sur la production laitière en Tanzanie, Catherine Laurent montre en quoi une typologie peut être utile pour identifier et caractériser la diversité des systèmes de production, afin que des solutions techniques adaptées puissent être proposées à toutes les catégories de producteurs. Trop souvent, certaines exploitations ont été ignorées et laissées en marge du progrès technique. C'est en reconnaissant la diversité des exploitations que l'on comprend mieux les conséquences des actions de développement et que l'on arrive à la question de l'accompagnement de la modernisation agricole chez tous les producteurs. En fait, ce programme

de soutien à la production laitière, guidé par la volonté de réduire les disparités, aboutit à un constat d'échec en soulignant l'impuissance des organismes de développement à proposer des solutions adaptées pour tous.

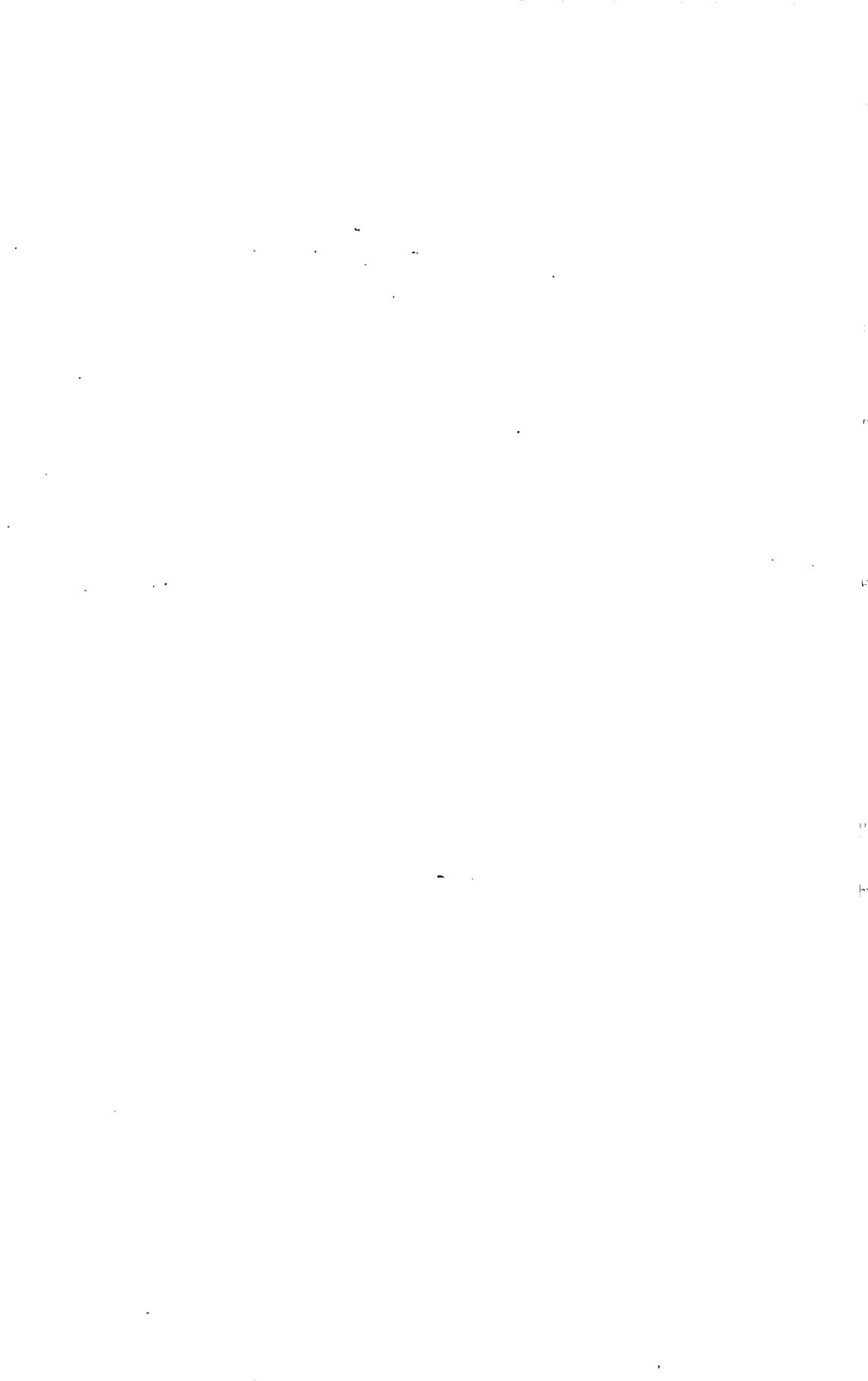
On sait qu'il n'y a pas de développement possible sans infrastructure. La question des transports a été posée dans la première partie. Le crédit rural, si indispensable aux ruraux, est identifié par plusieurs auteurs de ce volume comme un élément important de l'efficacité des actions de développement rural. Isabelle Droy étudie, à l'échelle de Madagascar, les systèmes de financement rural. Si le crédit informel « sauve la vie » en entraînant pourtant les paysans dans la spirale de l'endettement, le crédit institutionnel ne concerne que moins de 2% des paysans. L'un et l'autre ne concourent pas au développement rural. L'amélioration du crédit formel relève de l'initiative des projets de développement qui créent des volets crédit rural pour stimuler l'augmentation de la production agricole. Il n'en reste pas moins que la politique de crédit rural « se cherche ».

En conclusion, l'objectif de cet ouvrage est de montrer que l'Etat peut mobiliser les dynamiques locales à condition que les politiques agricoles existent et soient formulées de façon claire, qu'elles s'insèrent dans des politiques macro-économiques réalistes, qu'elles s'accordent, autant que possible, avec les comportements des sociétés paysannes. Plutôt que d'en rester à une juxtaposition inefficace, il faut voir comment sociétés et politiques peuvent être mises en relation. Autrement dit, permettre aux paysans de se faire entendre et à leurs interlocuteurs de les comprendre.

Le devenir des agricultures des pays du Sud passe par la connaissance des dynamiques locales et la reconnaissance des acteurs ruraux comme co-décideurs de leur propre transformation. Souhaitons que cet ouvrage puisse aider à la mise en oeuvre de politiques agricoles constructives recevables par les intéressés eux-mêmes.

Chantal Blanc-Pamard  
Janvier 1993

**L'ÉTAT DU DÉVELOPPEMENT RURAL :  
ACTIONS ET ABSTENTION**



MARC DUFUMIER

## POLITIQUES AGRICOLES ET INITIATIVES LOCALES

Les politiques agricoles mises en oeuvre dans le Tiers-Monde présentent une relative diversité selon les pays. Elles diffèrent notamment selon l'importance de l'agriculture dans l'économie nationale et les rôles que chacun des États lui assigne pour le développement : autosuffisance ou sécurité alimentaire, approvisionnement en matières premières pour les autres secteurs d'activité, régulation de l'exode rural, fourniture de capitaux, élargissement du marché intérieur, protection de l'environnement, etc. Mais elles varient aussi selon le degré d'intervention de l'Etat dans le développement agricole : la présence des pouvoirs publics dans les processus de production et de commercialisation des denrées agricoles est généralement beaucoup plus importante dans les pays qui se réfèrent au socialisme (Vietnam, Ethiopie, Cuba,...) que dans ceux où prédomine l'économie de marché (Thaïlande, Nigéria, Chili,...), mais il est rare qu'elle soit absolue au point d'interdire toute activité économique aux opérateurs privés. Le libéralisme économique n'est jamais, lui non plus, total, en matière de politique agricole : l'agriculture joue un rôle beaucoup trop important dans le Tiers-Monde pour être abandonnée aux lois du marché. Une crise agricole peut se manifester rapidement par des perturbations très graves pour la société toute entière (rupture des approvisionnements alimentaires, flambée des prix, exode rural incontrôlé,

chômage accru, troubles sociaux,...) et rares sont donc les gouvernements qui prennent le risque de ne pas intervenir sur les conditions de la production agricole. Des pays tels que la Côte d'Ivoire, l'Indonésie et le Salvador ne peuvent être qualifiés de communistes, mais l'Etat y contrôle pourtant l'amont et l'aval d'un grand nombre de filières de production grâce à de puissantes sociétés publiques. La tendance actuelle est de préconiser cependant un désengagement relatif de l'Etat dans la plupart des pays du Tiers-Monde afin d'y libérer les initiatives des secteurs privés et coopératifs au niveau local.

### **De l'« encadrement » des agriculteurs à l'« ajustement structurel »**

Dans la presque totalité des pays du Tiers-Monde, et quelles qu'aient été les orientations politiques des gouvernements, les politiques agricoles furent d'abord mises en oeuvre par le biais de structures étatiques destinées à contrôler les conditions socio-économiques de la production. Peu après la deuxième guerre mondiale en Amérique latine, et dès l'avènement des indépendances dans de nombreux pays d'Afrique et d'Asie, les Etats se sont presque tous attribués un rôle prépondérant dans l'« encadrement » des paysans et les prestations de services aux agriculteurs.

Priorité fut donnée à la création de structures administratives nationales chargées de promouvoir ou infléchir le développement agricole. Ainsi sont nés de nombreux organismes étatiques chargés d'assurer plus ou moins directement la recherche agronomique, la formation des paysans, la mise en place d'infrastructures, l'offre de crédits et de subventions, la production et la certification de semences, l'approvisionnement en intrants, l'assistance technique, les soins vétérinaires, la commercialisation des produits agricoles, la stabilisation des prix, les redistributions foncières, etc. La création de telles institutions n'a pas toujours eu cependant les effets escomptés. Elle s'est manifestée surtout par l'émergence ou le renforcement d'*une classe de fonctionnaires souvent pléthorique*, peu au fait des réalités concrètes, et dont les moyens d'intervention sur le terrain n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions. Le budget de l'Etat destiné à l'agriculture, consacré pour l'essentiel aux

salaires et dépenses de fonctionnement, n'est parvenu que pour une faible part dans les mains des agriculteurs.

La multiplication des institutions nationales chargées d'intervenir sur le développement agricole se manifesta rapidement par une grande dispersion des moyens et de réelles difficultés pour coordonner les interventions. La gestion bureaucratique de chacun des organismes, et la dilution des efforts dans une multitude d'agences régionales et locales, n'ont pas toujours permis aux paysans de recevoir aux moments opportuns les appuis dont ils avaient besoin (cf. les engrais qui arrivent systématiquement après les dates d'épandage...).

Soucieuses de pouvoir contrôler l'emploi exact des fonds qu'elles octroyèrent sous forme de dons ou de prêts, les agences de financement étrangères imposèrent alors aux Etats de concevoir et mettre en oeuvre de véritables *projets* dans lesquels l'ensemble des actions prises en charge par les diverses catégories d'agents concernés devait être soigneusement planifié.

Les projets de développement agricole prirent des formes très variables selon les objectifs qui leur étaient assignés. Dans les « *projets sectoriels* » destinés à l'accroissement d'une ou quelques productions particulières (café, oléagineux, cultures vivrières, viandes bovines...), les Etats concentrèrent leurs actions aux différents niveaux de chacune des « filières » concernées : crédits, approvisionnement, production, stockage, conservation, transformation, commercialisation, etc. Dans les « *projets de développement régional intégré* », les Etats se sont efforcés par contre de coordonner dans quelques régions un grand nombre d'opérations (construction d'infrastructures, octroi de crédits, assistance technique...) dont certaines avaient parfois des objectifs plus sociaux que directement économiques (alphabétisation, vaccinations, etc.). Mais le principe qui a présidé à la création de tous ces projets fut presque partout le même : mobiliser un certain nombre de moyens parfaitement identifiés pour parvenir à des objectifs spécifiques en un temps précisément délimité.

Cette approche convint parfaitement aux bailleurs de fonds pour qui l'important est de pouvoir comparer les avantages et les inconvénients des différents projets par le biais de critères d'évaluation économique relativement simples : bénéfices nets actualisés, ratios bénéfiques/coûts, taux de rentabilité interne, etc.

Mais devenus le moyen privilégié d'obtenir des financements de la part des grandes agences de coopération, les divers projets d'un même pays ne formèrent pas toujours un ensemble cohérent. Les différentes agences mirent chacune au point leurs propres règles en matières d'ingénierie de projets et ces dernières se sont imposées aux fonctionnaires nationaux comme des conditions difficilement négociables. Soucieuses de retenir l'attention des bailleurs de fonds, les administrations ont eu tendance à se conformer à leurs critères sans pouvoir toujours garantir que les projets ainsi retenus étaient vraiment prioritaires et s'accordaient parfaitement aux orientations générales du développement. *Les politiques agricoles se limitèrent ainsi bien souvent à des listes de projets sans cohérence.*

Afin de simplifier la tâche et réduire les coûts de leurs propres services, les agences de financement manifestèrent une préférence pour les projets de grande dimension, d'exécution rapide, et faciles à suivre. Mais de tels projets « clés en main » présentèrent l'inconvénient de ne permettre aucune adaptation progressive : le rythme soutenu et le volume important des dépenses incitèrent les financiers à imposer un contrôle tatillon sur l'emploi des fonds accordés. Les engagements de dépenses et les décaissements durent presque toujours se conformer aux désignations des lignes budgétaires, étouffant ainsi rapidement les germes d'initiative. La logique strictement comptable l'a emporté, et les projets perdirent toute souplesse dans leur réalisation.

La gestion des grands projets fut confiée à de nouvelles institutions créées pour la circonstance, et des querelles de compétence ou d'autorité ne manquèrent pas de se manifester avec les administrations établies précédemment. Théoriquement les plus proches des réalités de terrain, les responsables de projets auraient dû prendre davantage en compte les conditions dans lesquelles opéraient les paysans, et éviter ainsi les écueils dans lesquels les institutions nationales étaient tombées antérieurement. Mais l'expérience montre qu'il en a rarement été ainsi. A l'exception des quelques organismes qui surent établir les conditions d'une alliance véritable avec la paysannerie (compagnie malienne pour le développement des textiles, institut mexicain du café,...) les grands projets se sont cantonnés généra-

lement dans des approches normatives et technocratiques sans parvenir à créer des conditions socio-économiques (prix, crédit,...) suffisamment favorables pour que les paysans puissent adhérer à leurs objectifs. Leur principal défaut est d'avoir souvent contribué à empêcher l'émergence ou le renforcement d'organisations de producteurs autonomes et responsables.

En concentrant les moyens financiers en des lieux donnés sur de courtes périodes, les projets gigantesques ont introduit des distorsions dans l'affectation des ressources entre régions ou secteurs d'activités. Il en a résulté une sous-utilisation des infrastructures et capacités de production, avec parfois des charges récurrentes bien difficiles à assumer. La rentabilité des projets fut souvent inférieure aux prévisions et les prêts accordés pour ces derniers se révèlent parfois aujourd'hui difficilement remboursables. Nombreux sont les projets de développement agricole qui ont contribué au gonflement de la dette extérieure.

En difficulté pour rembourser les prêts internationaux qui leur ont été accordés, nombreuses sont aujourd'hui les nations du Tiers-Monde qui doivent accepter de soumettre leur économie à des « plans d'ajustement structurels » en contrepartie d'un rééchelonnement de leur dette extérieure. Inspirés pour la plupart des recommandations du Fonds Monétaire International, ces plans accordent la priorité au rétablissement des « grands équilibres », avec redressement des finances publiques et rééquilibrage de la balance des paiements. Dans les pays où l'agriculture représente la principale activité productive, les plans d'ajustement structurels ont de graves répercussions sur la définition des politiques agricoles.

Conçu en premier lieu pour améliorer la capacité de remboursement de l'Etat, le retour à l'*équilibre budgétaire* se manifeste généralement par un blocage des salaires dans la fonction publique et une réduction drastique du nombre des salariés étatiques. Les administrations agricoles et les projets de développement rural, pour lesquels les périodes précédentes s'étaient traduites par une inflation de fonctionnaires, sont directement concernés par ces mesures. Moins bien placés que les fonctionnaires pour défendre leurs intérêts catégoriels, ce sont surtout les agents contractuels de terrain (vulgarisateurs agricoles, chauffeurs, mécaniciens,...) qui voient fondre leurs effectifs comme neige au soleil.

Le FMI recommande une diminution rapide des subventions accordées à l'achat des intrants pour la production agricole. La bonification d'intérêt pour les prêts d'équipement est, elle aussi, remise en question. Mais cela n'est pas sans conséquences sur le niveau de la production dans les plus petites exploitations dont la capacité d'épargne est souvent beaucoup trop faible pour s'équiper elles-mêmes par la voie de l'autofinancement.

Pour rétablir l'*équilibre de la balance des paiements*, le FMI préconise par ailleurs de puissantes dévaluations monétaires, destinées à renchérir les importations et rendre les exportations plus rémunératrices en monnaie locale. Ces dévaluations doivent aller de pair avec le renoncement à toutes les mesures de production sélective. Fidèle aux théories néo-classiques, le FMI considère que les pays doivent se spécialiser dans les productions pour lesquelles ils présentent le plus d'« avantages comparatifs ». Les Etats ne doivent donc pas intervenir sur la formation des prix intérieurs par le biais de taxes ou subventions directes. De telles orientations vont directement à l'encontre des préoccupations de sécurité alimentaire. Il est bien difficile, en effet, pour les pays dont l'agriculture reste encore manuelle ou dépend de la traction animale d'être compétitifs avec les pays industriels dont l'agriculture vivrière est très mécanisée. Les écarts de productivité sont si importants <sup>(1)</sup> que les paysans du Tiers-Monde doivent accepter une rémunération de leur travail nettement moindre que les concurrents. Beaucoup préfèrent alors spécialiser leurs exploitations vers des produits tropicaux destinés à l'exportation, pour lesquels il existe une relative protection naturelle (café, cacao, bananes,...). Cette tendance est d'autant plus accusée que les grands pays agricoles du « Nord » subventionnent leurs exportations vivrières, et ont même parfois recours à l'aide alimentaire, au risque de décourager encore davantage les producteurs vivriers du « Sud ». Les politiques agricoles inspirées du « libre » échange risquent donc d'enfoncer chaque jour davantage les pays les plus pauvres dans la dépendance alimentaire. Or rien ne permet d'affirmer qu'une

(1) La productivité du travail est plus de cent fois supérieure dans le Middle West Nord américain en comparaison avec la céréaliculture des régions sahélo-soudaniennes.

pénurie mondiale du type de celle observée en 1973/1974 ne puisse pas réapparaître et se manifester par de grosses difficultés d'approvisionnements en produits vivriers pour les pays les plus dépendants et les moins solvables (Ethiopie, Egypte, Haïti, Bangladesh, Pérou,...).

Mais l'ouverture aux échanges extérieurs peut avoir aussi des effets exactement inverses à ceux escomptés. Ainsi, par exemple, en Haïti, l'importation massive de riz en provenance des Etats-Unis, provoquée par la politique de « libre échange » et la désorganisation du système douanier après février 1986, s'est traduite par un effondrement des cours des produits vivriers sur le marché intérieur. Appauvris par cette chute des prix, les exploitants agricoles des régions montagneuses n'ont pas eu les revenus suffisants pour réaliser le renouvellement ou la rénovation de leurs petites parcelles en caféiers au moyen d'investissements dont la rentabilité aurait été nécessairement différée. Au lieu de se spécialiser dans la production pour laquelle leur écosystème présentait des « avantages comparatifs » indéniables, les exploitants se replièrent encore davantage vers des systèmes de production destinés à leur autoconsommation.

L'erreur des plans d'ajustement structurels (et des hypothèses néo-classiques qui les sous-tendent) est de concevoir la force de travail comme un simple « facteur de production », à l'égal des autres ressources disponibles (terre, équipements, capital circulant, etc.), sans véritablement prendre en compte les intérêts spécifiques des différents types d'agriculteurs et les réactions prévisibles de la main-d'oeuvre agricole. La paysannerie ne peut être considérée comme un ensemble homogène dans lequel n'existerait aucune différenciation sociale, et les exploitants peuvent avoir des comportements très variés face aux évolutions du marché et aux incitations de l'Etat.

## **Les critères de rentabilité des exploitations agricoles**

Les politiques agricoles ont souvent pour objectif de créer les conditions socio-économiques qui font que les exploitants qui travaillent pour leur compte aient finalement intérêt à mettre en oeuvre les systèmes de production désirés par les classes

dirigeantes, et qu'ils en aient les moyens. Les Etats ne doivent alors pas oublier que les agriculteurs peuvent avoir des comportements très différents selon l'importance relative des moyens de production dont ils disposent et les rapports de production et d'échange auxquels ils sont soumis : conditions d'accès au crédit, mode de tenure de la terre, rapports de prix, etc. Du point de vue des exploitants agricoles, la rentabilité des systèmes de production peut prendre en effet des significations très différentes selon les conditions dans lesquelles ils opèrent. Les critères utilisés pour évaluer l'intérêt que chacun doit porter à l'emploi d'une technique donnée varient très fortement selon les catégories de producteurs. Beaucoup d'auteurs signalent, par exemple, que les paysans les plus pauvres ont souvent une certaine « aversion pour le risque » et que leur intérêt n'est pas nécessairement de maximiser l'espérance mathématique de production ou de revenu. On comprend aisément que dans des conditions de grande précarité économique (faibles ressources, dépendance à l'égard des usuriers, fluctuations irrégulières des prix,...) certains producteurs hésitent à s'endetter pour acheter les intrants et le matériel nécessaires pour la mise en oeuvre de systèmes de production dont les résultats peuvent être très élevés, en moyenne, mais peuvent aussi présenter des variations importantes. Le danger est réel, pour certains, de ne pas pouvoir rembourser les emprunts, lorsqu'adviennent de très mauvaises récoltes, et les risques sont grands de devoir vendre les quelques biens disponibles et de ne plus pouvoir pratiquer l'agriculture en tant qu'exploitants indépendants. Face aux aléas d'ordre climatique, sanitaire et économique, les agriculteurs peuvent donc ne pas avoir tous intérêt à prendre les mêmes risques : un même « accident » peut être sans conséquence pour les uns, mais catastrophique pour d'autres. Les paysans situés dans les conditions les plus précaires refusent généralement d'investir leur argent et leurs efforts dans des systèmes de production qui ne permettraient pas d'obtenir tous les ans une production supérieure à un certain minimum. C'est pour *minimiser les risques* de très mauvaises récoltes que de nombreux paysans des montagnes haïtiennes s'efforcent de cultiver des champs éloignés les uns des autres et dispersés dans des étages écologiques différents, à diverses altitudes et sur des versants opposés. Ils

peuvent ainsi espérer avoir toujours une récolte, sur l'une ou l'autre des parcelles quelles que soient les conditions climatiques particulières de l'année en question. L'association, dans un même champ, de plusieurs espèces végétales, très différentes d'un point de vue de leurs comportements physiologiques (maïs, sorgho, haricot, pois d'Angole, etc.) semble répondre à la même préoccupation : diminuer les risques de très mauvaises récoltes, toutes les plantes n'étant pas affectées de la même façon par les aléas climatiques ou phytosanitaires.

Lorsque les conditions du marché sont injustes et aléatoires, les petits agriculteurs n'ont pas intérêt à spécialiser leurs systèmes de production vers la fourniture de marchandises destinées à la vente. Ils cherchent avant tout à produire une gamme diversifiée de denrées destinées à l'*autoconsommation familiale*. Il est cependant rarement possible, pour un agriculteur de produire à domicile tous les biens de première nécessité, et l'exploitant se trouve quand même dans l'obligation de vendre quelques produits pour pouvoir acheter ceux dont il a besoin. Mais son intérêt peut être alors de ne commercialiser que des surplus vivriers, si les conditions du marché sont vraiment défavorables. Les agriculteurs qui produisent en priorité pour leur autoconsommation disposent rarement de revenus monétaires suffisants pour acheter les moyens de production d'origine industrielle (engrais chimiques, produits phytosanitaires, machines,...) que leur proposent souvent les vulgarisateurs. Il convient de ne pas considérer ces petits paysans comme étant incapables d'innover. Mais les techniques nouvelles sont jugées d'après leur capacité à *maximiser la production de valeurs d'usage* : calories et protéines pour l'alimentation, pailles et tiges pour les constructions, etc. Il en est ainsi en Bolivie, chez les agriculteurs des hautes montagnes du Chuquisaqua, pour qui la commercialisation des produits se heurte à de grosses difficultés de transport : les cultures sont choisies pour satisfaire l'autoconsommation familiale et les seules productions destinées à la vente sont les animaux qui peuvent se déplacer eux-mêmes à pied.

Lorsque les conditions du marché sont beaucoup plus favorables, tant en ce qui concerne la commercialisation des produits agricoles que l'approvisionnement en moyens de production et

biens de consommation, les agriculteurs peuvent avoir intérêt à spécialiser leurs systèmes de culture et d'élevage en fonction des « avantages comparatifs » de leurs régions et fournir des produits destinés à la vente, quitte à devoir ensuite acheter sur le marché tout ou partie des biens destinés à la consommation familiale. Les exploitants s'efforcent alors d'adopter et de maîtriser les techniques agricoles les plus à même d'*accroître leurs revenus monétaires*, et lorsque ces derniers sont suffisants, ils peuvent acheter les moyens de production les plus conformes à la maximisation de leurs revenus. Ainsi en est-il, par exemple, des petits et moyens paysans de la région caféière de Xalapa-Coatepec, au Mexique : ils n'hésitent pas à spécialiser leurs systèmes de production agricole dans la culture des caféiers, quitte à devoir s'approvisionner en maïs et haricots sur les marchés locaux et dans les boutiques de l'Etat. Dans la mesure où les revenus tirés de leurs exploitations le leur permettent, ces mêmes agriculteurs n'hésitent pas non plus à acheter des moyens de production d'origine industrielle auprès de l'Institut Mexicain du Café. Pour accroître leurs revenus monétaires les agriculteurs intégrés aux échanges marchands peuvent avoir intérêt à mettre en oeuvre des systèmes de production plus ou moins intensifs selon la rareté relative de chacune des ressources disponibles. Les petits producteurs nicaraguayens de la région de Masaya, qui ont accès à relativement peu de surfaces cultivables, eu égard à l'abondance de main-d'oeuvre familiale disponible, ont intérêt à mettre en oeuvre des systèmes de production très intensifs en force de travail, de façon à *maximiser les revenus à l'hectare*. Ainsi s'explique l'existence de systèmes associant très étroitement polyculture et élevage, avec des productions exigeant beaucoup de soin, mais hautement rémunératrices : légumes, lait, miel, fruits, céréales et légumineuses en association, tubercules, etc. Ces systèmes sont conduits de façon à produire le maximum de valeur ajoutée sur les faibles surfaces disponibles en utilisant au mieux les processus biologiques susceptibles de valoriser les ressources naturelles (photosynthèse, fixation biologique de l'azote, pollinisation par les abeilles,...) et en recyclant à chaque fois les résidus de chacun des systèmes de culture et d'élevage : fanes de haricot, fumier, etc. Tout cela exige bien évidemment beaucoup de travail à

l'hectare, mais l'abondante main-d'oeuvre familiale, pour laquelle les opportunités d'emplois en dehors des exploitations sont plutôt rares, est totalement disposée à le fournir. Très différente est la situation dans les régions de « frontière agricole » où la densité démographique est moindre. Les terres en friche sont encore relativement abondantes, et le foncier ne fait pas toujours l'objet d'une totale appropriation privée. Pour maximiser leurs revenus, les exploitants pratiquent des systèmes de production relativement extensifs avec cultures sur abattis en rotation avec des friches de plus ou moins longue durée, semis à la volée, etc. De tels systèmes requièrent beaucoup d'espace, ne produisent pas nécessairement de fortes valeurs ajoutées à l'hectare, mais permettent souvent de maximiser *les revenus par heure de travail familial* avec les faibles moyens dont disposent les exploitants. Des systèmes de production fondés sur la culture en continu avec élevage en stabulation supposeraient des quantités de travail bien plus importantes à l'hectare, pour assurer la reproduction de la fertilité (transport et manutention du fumier,...) et la lutte contre les adventices (sarclages fréquents). Ces systèmes ne seraient donc pas à même de maximiser les revenus des exploitants, étant donnée la rareté relative de la main-d'oeuvre familiale, eu égard aux surfaces disponibles et à la faiblesse des équipements. Il n'est pas intéressant d'accroître les rendements à l'hectare cultivé si la force de travail utilisée à cette fin peut être employée plus efficacement à l'élargissement des surfaces exploitées.

Lorsque dans les grandes exploitations, la force de travail provient exclusivement de la main-d'oeuvre salariée, les exploitants qui y investissent du capital argent s'interrogent sur les techniques et les moyens à mettre en place pour *maximiser leur taux de profit*, sachant qu'il peut exister par ailleurs d'autres secteurs d'activité où placer leurs capitaux : commerce, industrie, spéculations immobilières, etc. Le choix des techniques et des systèmes de production dépend alors directement des rapports de prix en vigueur et des opportunités de faire du profit dans les différents lieux de placement. Les faibles investissements observés dans de nombreuses plantations de canne à sucre du Salvador où les quelques dépenses sont destinées seulement à la récolte peuvent s'expliquer par le fait qu'à la suite des modifications

intervenues dans les rapports de prix, les exploitants ont trouvé plus avantageux de placer leur capital en dehors de l'agriculture, à l'exception de celui consacré à la coupe, seule opération susceptible de rentabiliser immédiatement le peu d'argent investi. La même logique prédomine dans les latifundias des grandes plaines de Colombie ou du Venezuela : l'élevage bovin extensif pratiqué dans ces grands domaines requiert peu d'investissements, et les immobilisations de capital que représente la possession des terrains et des animaux se trouvent facilement rentabilisées par la hausse des prix de la terre et la croissance naturelle des troupeaux.

Tout ceci démontre qu'il est important de prendre en compte les critères de gestion utilisés par chacune des catégories d'exploitants et faire l'hypothèse que les agriculteurs ont de bonnes raisons de vouloir mettre en oeuvre les systèmes de production les plus conformes à leurs intérêts. Si l'on veut prévoir quelles peuvent être les réponses des exploitants aux diverses composantes des politiques agricoles, il convient de ne pas oublier les trois principes suivants :

- les agriculteurs ont d'autant plus intérêt à spécialiser leurs activités vers la fourniture de marchandises destinées à la vente que les rapports d'échanges sont justes et stables. Ils peuvent avoir au contraire intérêt à produire une grande part des biens destinés à leur autoconsommation familiale lorsque les rapports d'échanges sont très injustes et fluctuants ;
- les exploitants n'ont intérêt à maximiser l'espérance mathématique de leurs productions ou de leurs revenus que lorsque les conditions de production ne sont ni précaires ni aléatoires. Il est au contraire dans leur intérêt de minimiser les risques de très mauvais résultats lorsqu'ils travaillent dans des conditions de grande vulnérabilité : endettement avec hypothèques, dépendance à l'égard des propriétaires fonciers, risques de cyclones ou d'épizooties, etc. ;
- les producteurs ont intérêt à valoriser au mieux les ressources (terres, force de travail, capital circulant,...) dont ils disposent en relativement moins grande quantité, en tenant soigneusement compte des résultats qu'ils pourraient obtenir en les affectant à différents emplois alternatifs, quitte à recourir

abondamment aux ressources dont les coûts d'opportunité sont faibles ou nuls.

La question qui se pose aux planificateurs et auteurs de politiques agricoles est de savoir comment permettre aux différents types de producteurs de satisfaire au mieux leurs intérêts respectifs, et de concevoir les interventions de l'Etat en conséquence, dans les domaines techniques et économiques. Le problème est que dans certaines conditions économiques et sociales, les agriculteurs peuvent ne pas avoir intérêt à maximiser la production de valeurs ajoutées et n'utilisent donc pas nécessairement les techniques les plus conformes à l'intérêt général. Il appartient alors à l'Etat de modifier ces conditions de façon à ce que les exploitants, en travaillant pour leur propre intérêt, puissent mettre en oeuvre les systèmes de production et les techniques agricoles les plus favorables à la satisfaction des besoins de la société dans son ensemble. L'Etat intervient alors généralement pour faciliter la commercialisation des produits agricoles, organiser l'approvisionnement en intrants, réguler les prix, favoriser et orienter les investissements dans l'agriculture, promouvoir de nouvelles techniques, et réglementer l'accès au foncier.

## **Les politiques de prix**

Rares sont les Etats du Tiers-Monde qui n'interviennent pas d'une façon ou d'une autre sur la formation des prix des produits, intrants et équipements agricoles. De telles interventions sont dictées généralement par des préoccupations contradictoires : garantir un minimum de revenus aux exploitants, inciter ces derniers à choisir telles ou telles productions, orienter les choix technologiques, assurer l'autosuffisance ou la sécurité alimentaire du pays, ravitailler les villes et les industries aux moindres coûts, favoriser les exportations pour obtenir des devises, renflouer le budget de l'Etat, etc. Mais force nous est de reconnaître que les considérations budgétaires ont souvent prévalu et continuent encore de prévaloir, dans de très nombreux pays.

Les exportations agricoles sont fréquemment soumises à un certain nombre de taxes, droits ou prélèvements destinés à alimenter le budget de l'Etat dont on souhaite réduire le déficit.

Les prix aux producteurs sont généralement fixés par l'Etat pour des périodes d'un an : ainsi en est-il par exemple du café et du cacao en Côte d'Ivoire, du coton au Mali et de l'arachide au Sénégal. Une telle pratique est justifiée le plus souvent par le souci de soustraire les prix intérieurs des fluctuations souvent excessives des cours internationaux. Mais les organismes de stabilisation des prix jouent en fait essentiellement un rôle de taxation des produits d'exportation, puisqu'en règle générale, la différence entre les montants versés aux producteurs et les recettes d'exportations, une fois payés les frais de stockage et de commercialisation, va dans les caisses de l'Etat. Une taxation excessive des produits agricoles d'exportation à travers des prix aux producteurs beaucoup trop bas peut conduire à une stagnation ou à une baisse de la production, dans la mesure où elle ne permet pas aux exploitants d'obtenir des revenus suffisants pour dégager l'épargne qui leur serait nécessaire et acheter les intrants ou les équipements les plus essentiels. C'est ce qui s'est produit dans un grand nombre de pays d'Afrique au Sud du Sahara.

La taxation des produits d'exportation n'a pas pour autant toujours incité les agriculteurs à fournir davantage de produits vivriers pour le marché intérieur, dans la mesure où les taxes à l'importation pour les denrées alimentaires se sont révélées insuffisantes. Soucieux d'assurer l'approvisionnement des villes à des prix suffisamment abordables pour les consommateurs, nombreux sont les Etats qui n'osent pas taxer lourdement les importations de produits alimentaires, avec pour effet de soumettre directement leurs agriculteurs à la concurrence des pays à très haute productivité. Parfois même ont-ils délibérément subventionné de telles importations et eu recours aux facilités de l'« aide alimentaire » (Pérou, Egypte, Congo,...).

Le maintien de prix aux producteurs relativement bas et la surévaluation de nombreuses monnaies nationales devaient théoriquement favoriser le développement industriel des pays concernés grâce au faible coût de la force de travail intérieure et des biens d'équipement importés. Mais ces mesures ont surtout contribué, dans les faits, à réduire les revenus des agriculteurs, handicaper les investissements agricoles et précipiter l'exode rural, tandis que les revenus de l'Etat n'étaient pas toujours réinvestis à des fins directement productives.

Les politiques de prix sont allées fréquemment de pair avec la mise en place d'offices de commercialisation gérés par l'Etat. Organisés généralement par produits, ces offices ont souvent bénéficié d'une position de quasi-monopole pour l'achat et la revente des productions concernées. Face aux fluctuations erratiques de la production agricole, les offices s'efforcent d'assurer la régularité des approvisionnements et la stabilité des prix par la constitution de stocks régulateurs. En intervenant en raison inverse de l'évolution des prix sur le marché intérieur, l'Etat s'efforce de réduire les variations de prix entre un niveau plancher et un niveau plafond. En réduisant ainsi l'incertitude sur l'évolution des prix à court terme, il espère inciter les agriculteurs à investir en toute confiance pour accroître leur productivité dans les productions correspondantes. Mais l'Histoire montre que la gestion centralisée de tels stocks régulateurs s'avère généralement difficile et coûteuse. Le caractère aléatoire des excédents et des déficits fait qu'il est souvent difficile de prévoir le niveau des réserves à assurer, et la tentation est grande de constituer des unités de stockage surdimensionnées. Les frais d'entretien et d'amortissement des infrastructures peuvent être très élevés, de même que les coûts de transport entre les exploitations et les unités de stockage. Faute de pouvoir bien connaître les variations de l'offre et de la demande, à tous moments et en tous lieux, et faute de toujours disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs obligations (véhicules, trésorerie,...), les offices de commercialisation n'ont pas toujours pu agir avec la souplesse qui s'imposait pour garantir les prix sur des marchés dans lesquels les fluctuations se trouvèrent même parfois amplifiées par les interventions intempestives des pouvoirs publics. Les lenteurs provoquées par les nombreux contrôles bureaucratiques ont occasionné par ailleurs d'importants retards dans la collecte des produits et le paiement des agriculteurs. C'est pourquoi de nombreux exploitants optèrent pour la vente à des commerçants intermédiaires qui les leur achetaient au comptant à des prix inférieurs à ceux théoriquement garantis par l'Etat. La position de monopole dont ont bénéficié de nombreux offices étatiques n'a jamais pu empêcher l'existence d'un marché « noir » ou « parallèle » pour les produits agricoles.

La question se pose donc aujourd'hui de savoir s'il n'est pas

préférable d'encourager la constitution de stocks de réserve nombreux et décentralisés : stockage à la ferme, greniers villageois, silos coopératifs ou privés, etc. L'expérience des « banques de céréales » qui ont été créées ces dernières années au Sahel paraît encourageante à cet égard. En achetant les céréales aux agriculteurs lorsque ceux-ci éprouvent un besoin pressant d'argent, et en les revendant en période de soudure à un prix légèrement plus élevé, ces « banques de céréales » coopératives contribuent au moindre coût à limiter les fluctuations de prix sur les marchés régionaux. De telles organisations paraissent ainsi plus efficaces que les anciens monopoles de commercialisation étatiques. D'une façon générale, il semble souhaitable de laisser une grande place aux opérateurs privés ou coopératifs, notamment pour tout ce qui se réfère à la collecte primaire des produits agricoles et au commerce de détail. Un même opérateur doit pouvoir commercialiser une grande gamme de produits, agricoles ou non, afin d'assurer le plein emploi de ses capacités de stockage et de transport. L'important est de créer les conditions qui permettent d'éviter localement la constitution de monopoles. L'Etat doit surtout concentrer son attention sur la réalisation des infrastructures nécessaires (pistes, routes, marchés,...) pour que la fonction commerciale puisse être à la portée du plus grand nombre. La commercialisation directe par les agriculteurs et leurs familles ne doit surtout pas être condamnée, dans la mesure où elle permet souvent aux exploitants de vendre leurs productions à de meilleurs prix tout en mobilisant une force de travail qui ne pourrait pas nécessairement être employée plus utilement dans les exploitations. Il convient même parfois de faciliter l'accès des agriculteurs aux moyens de transport et de stockage susceptibles de favoriser cette commercialisation directe : animaux de bât, charrettes, greniers, magasins, etc. Il convient surtout de privilégier le commerce intra-régional le plus à même de faciliter les échanges entre catégories sociales à productivités du travail relativement égales.

Les subventions de l'Etat destinées à réduire le prix d'achat de certains intrants (engrais chimiques, produits phytosanitaires, semences sélectionnées,...) pour les agriculteurs ne sont pas à exclure, et peuvent même être un outil très efficace pour aider les exploitants à produire davantage de valeurs ajoutées. Du

point de vue de la collectivité nationale, ces subventions ne représentent qu'une redistribution de revenus interne à la société ; et la consommation accrue d'intrants éventuellement importés se trouve très vite compensée par l'accroissement de production qu'elle engendre et ses effets sur la balance commerciale : moindres importations de denrées destinées au marché intérieur ou augmentation des produits agricoles exportés. La crainte selon laquelle une baisse « artificielle » du prix des intrants provoquerait une sur-consommation de ces denrées, au-delà des doses pour lesquelles leur rendement marginal reste supérieur ou égal à leur coût pour la société, n'est généralement pas fondée, car le niveau de consommation des intrants industriels dans les agricultures du Tiers-Monde résulte avant tout de la faiblesse du pouvoir d'achat des agriculteurs et se situe presque en dessous du seuil pour lequel leur emploi ne procure plus de bénéfices pour la collectivité. L'emploi accru d'intrants importés qui résulte parfois des subventions accordées pour leur achat ne risque généralement pas non plus de décourager le recours à des intrants susceptibles d'être produits localement pour les mêmes usages, dans la mesure où les investissements nécessaires pour fabriquer ces derniers ne sont pas toujours à la portée des sociétés les plus pauvres : ce n'est pas l'emploi des engrais chimiques importés qui dissuade les agriculteurs du Tiers-Monde de recourir davantage à la fertilisation organique locale, mais c'est leur faible capacité d'épargne qui les empêche d'investir dans les équipements qui leur permettraient d'utiliser à plein ce mode de fertilisation : bétail, étable et fosse fumières, équipements pour la manutention et le transport des fourrages et du fumier, etc.

Le développement agricole des pays du « Sud » suppose que les exploitants soient relativement protégés de la concurrence des pays industrialisés. Avec un outillage manuel et des équipements souvent dérisoires, les agriculteurs du Tiers-Monde ne peuvent pas être compétitifs avec les grands producteurs céréaliers d'Europe et d'Amérique du Nord, à moins d'accepter une rémunération tellement basse que toute épargne et toute modernisation de leurs exploitations devient parfaitement impossible. La protection de l'agriculture est une condition absolument nécessaire pour que la paysannerie du Tiers-Monde

puisse enrayer le mouvement actuel de décapitalisation et tenter au contraire de ré-équiper ses exploitations. Une telle protection ne tarde cependant pas à provoquer une hausse des biens agro-alimentaires sur le marché intérieur, et rares sont les gouvernements qui prennent le risque d'aggraver le mécontentement des couches urbaines pour lesquelles une telle hausse diminue d'autant le pouvoir d'achat. Mais à l'inverse des dévaluations drastiques préconisées par la Banque Mondiale et dont les effets se manifestent par une hausse généralisée de tous les biens et services importés, la protection de l'agriculture peut être beaucoup plus sélective et ne concerner que les productions que l'on souhaite voir davantage produites localement par les exploitants nationaux. Sans doute n'est-il pas toujours nécessaire, par exemple, de protéger les productions agricoles des grandes exploitations extensives. Mais plus cruciale apparaît par contre la protection des céréales et des légumineuses cultivées par les petits exploitants qui risquent, sinon, d'alimenter l'exode rural sans pouvoir pour autant trouver en ville des emplois directement productifs. La protection des agricultures vivrières est souvent préconisée à des fins de sécurité ou d'autosuffisance alimentaire, mais se révèle souvent difficile à mettre en oeuvre si on ne peut pas empêcher les phénomènes de contrebande. C'est pourquoi il est souvent conseillé aujourd'hui de mettre en place une politique dans le cadre de marchés communs à plusieurs pays d'une même région : Afrique de l'Ouest, Amérique centrale, etc.

### **Les politiques d'aide aux investissements**

Les politiques agricoles présentent presque toujours des mesures destinées à favoriser et orienter les investissements productifs dans l'agriculture. Mais l'Histoire montre cependant qu'il est souvent utile de laisser une grande autonomie aux exploitants pour choisir leurs équipements et gérer leur utilisation.

L'Etat peut être amené à prendre en charge la mise en place de tout ou partie des infrastructures d'utilité collective : pistes rurales, périmètres irrigués, réseaux de drainage, ouvrages anti-érosifs, etc. Mais les aménagements conçus et mis en place sans la participation active et intéressée des populations concernées

sont rarement utilisés à pleine capacité. Ainsi en est-il souvent des périmètres irrigués pour la conception desquels les exploitants agricoles n'ont même pas été consultés. Faute de s'être préalablement mis d'accord sur le tracé des ouvrages et les normes relatives à la répartition de l'eau, à l'entretien des équipements, et au paiement des charges récurrentes, les agriculteurs et les représentants de l'Etat ne tardent pas à se quereller quant aux modalités d'utilisation et de maintenance des infrastructures. Il en résulte fréquemment une complète anarchie pour ce qui est de la gestion de l'eau, avec de nombreux gaspillages et des destructions d'ouvrages. De tels problèmes sont particulièrement fréquents dans les grands périmètres irrigués de la vallée du fleuve Sénégal et du delta intérieur du Niger, et commencent même à apparaître dans les pays où la décollectivisation de l'agriculture rend désormais difficile la répartition de l'eau entre les nouvelles exploitations familiales (Chine, Vietnam,...). Les périmètres irrigués les mieux gérés et les plus efficaces sont souvent ceux de petite dimension pour lesquels il existe de véritables associations d'usagers, organisés par secteurs, et dont les représentants démocratiquement élus se réunissent régulièrement pour fixer ou réactualiser d'un commun accord les droits et devoirs de chacun. L'expérience montre cependant que de telles associations ne parviennent réellement à fonctionner que si les différenciations sociales et les contradictions d'intérêt ne sont pas trop fortes en leur sein.

Les problèmes se posent en des termes similaires pour les travaux de défense et restauration des sols. Conçues le plus souvent dans le cadre de l'aménagement intégral des bassins versants, les interventions de l'Etat ne tiennent pas toujours compte du parcellaire paysan et des pratiques traditionnelles de mise en valeur. La réalisation des ouvrages en régie et la rémunération des paysans en argent ou en vivres ne parviennent pas à responsabiliser les populations concernées. L'Histoire montre que les paysans sont fréquemment disposés à construire ce qu'on leur demande lorsqu'ils sont payés pour les travaux ; et il n'y a souvent pas de limite à la dimension des ouvrages qu'ils acceptent de réaliser. Mais les problèmes commencent lorsque les populations refusent d'assurer par elles-mêmes l'entretien des ouvrages dont elles n'ont pas perçu l'intérêt et qui leur

occasionnent même parfois plus d'inconvénients que d'avantages.

Force nous est de reconnaître, aussi, l'échec de nombreux projets forestiers dont l'objectif est de protéger l'environnement. Les reboisements réalisés à l'initiative de l'Etat sont rarement entretenus, et les paysans tendent même à exploiter prématurément les plantations dont ils ne s'estiment pas les propriétaires. Les tentatives de mise en défens destinées à la régénération naturelle du couvert végétal dans les pays de l'Afrique soudano-sahélienne se heurtent fréquemment à l'hostilité immédiate des éleveurs parce qu'elles occasionnent au premier abord une réduction sans contrepartie de leurs aires pastorales. Les clôtures et grillages établis à très haut coût ne tardent alors pas à se retrouver éventrés pour permettre le passage des animaux envers et contre tout. C'est pourquoi la tendance actuelle est de promouvoir les actions de foresterie et de gestion conservatoire des eaux et des sols dans le cadre d'une gestion concertée et équilibrée des terroirs villageois. L'idée fondamentale est qu'il ne saurait y avoir de préservation des patrimoines écologiques sans accord préalable entre les différentes catégories sociales intéressées par leur exploitation et leur reproduction : agriculteurs, éleveurs, bûcherons, pêcheurs, etc. L'expérience de quelques projets novateurs entrepris au Niger et au Burkina Faso montre que la concertation entre les divers groupes sociaux ne peut avoir lieu que s'il existe des organisations paysannes représentatives des différents intérêts concernés. La gestion collective des terroirs suppose aussi que soient mises en place les institutions locales démocratiques pour organiser le fonctionnement d'ensemble et arbitrer les conflits individuels. L'important est que les droits et devoirs de chacun soient clairement établis dans une charte commune reconnue par tous.

L'attention portée aux aménagements collectifs ne doit pas faire oublier qu'il est aussi important, sinon plus, d'aider les paysans à équiper leurs propres exploitations familiales, de façon à ce qu'ils puissent mettre en oeuvre les systèmes de production agricole les plus conformes à l'intérêt général. Nombreux sont les Etats qui ont jugé opportun de mettre en place des organismes bancaires spécifiquement destinés à financer l'agriculture : Banques nationales pour le dévelop-

pement agricole, Caisses nationales de crédit rural, etc. Les crédits consentis aux agriculteurs sont distribués parfois par l'intermédiaire des sociétés para-étatiques de vulgarisation ou d'« encadrement » qui empruntent auprès des organismes bancaires pour effectuer des prêts en nature (semences, engrais, produits phytosanitaires, matériel de culture attelée,...) qu'elles récupèrent ensuite à la récolte. Ces crédits, qui bénéficient généralement de taux d'intérêt subventionnés par l'Etat, ne sont malheureusement pas toujours accordés avec une souplesse suffisante pour répondre aux besoins réels de financement des exploitants aux moments les plus opportuns. Réservés le plus souvent au financement de quelques produits spécifiques, et distribués progressivement selon les calendriers agricoles correspondants, les prêts n'interviennent pas toujours nécessairement lorsque les agriculteurs éprouvent des difficultés de trésorerie. Les exploitants associent en effet très souvent plusieurs activités agricoles au sein de leurs unités de production et leurs flux de trésorerie ne sont pas nécessairement calqués sur une seule spéculation. A cela s'ajoute le fait que les exploitants mélangent souvent leurs comptes personnels avec ceux de leurs exploitations et que les besoins de financement peuvent se manifester surtout pour répondre aux exigences de la consommation lors des périodes de soudure. Les rigidités des institutions officielles de crédit agricole obligent alors les paysans à recourir aux avances des commerçants usuriers dans un grand nombre de pays.

L'obligation fréquente, pour les paysans, de constituer des « sociétés de caution mutuelle », peut avoir les effets exactement inverses à ceux prétendument escomptés. Conçues généralement pour permettre aux caisses de crédit agricole de réaliser des économies d'échelle dans la gestion des prêts, ces sociétés n'ont souvent qu'une existence fictive. Ainsi, par exemple, en Haïti, nombreuses sont les « Sociétés Agricoles de Crédit » qui furent créées à l'initiative de riches exploitants qui demandèrent à des paysans pauvres plus ou moins dépendants (métayers) de prêter leurs noms pour la constitution de telles sociétés, sans leur expliquer les risques auxquels on les exposait. L'impossibilité pour ces derniers de rembourser ensuite les « impayés » des emprunteurs les moins scrupuleux a renforcé les difficultés

financières des agences locales du « Bureau du Crédit Agricole ». Nombreux sont aujourd'hui les pays dans lesquels le trop faible taux de recouvrement des prêts entraîne la faillite des organismes officiels de crédit agricole.

Pour pallier les déficiences des agences de l'Etat, il est fréquent de préconiser aujourd'hui la création de véritables caisses d'épargne et de crédit mutuel gérées par d'authentiques représentants de la paysannerie. De telles coopératives d'épargne et de crédit existent d'ores et déjà dans plusieurs pays du Tiers-Monde : la « Grameen Bank » du Bangladesh en est sans doute l'exemple le plus notable, mais il convient de citer aussi des cas de moindre importance au Rwanda, au Cameroun, au Mali, en Haïti, etc. Ces caisses parviennent souvent à drainer l'épargne rurale que les paysans leur confient à des fins de sécurité. Cette fonction joue parfois un rôle directement productif dans la mesure où elle évite à certains agriculteurs de devoir conserver chez eux leur épargne sous la forme d'animaux non productifs en surnombre (femelles stériles, mâles adultes,...) avec les conséquences habituelles sur le surpâturage et les moindres performances des animaux en production (femelles en lactation, jeunes animaux en pleine croissance, etc.). Avec les sommes ainsi collectées, les caisses coopératives peuvent aider d'autres agriculteurs à affronter d'éventuels déficits de trésorerie en leur prêtant de l'argent à des taux d'intérêt supérieurs à ceux de l'épargne, mais inférieurs à ceux des commerçants usuriers. Les paysans qui savent que ces mêmes caisses peuvent aussi faire fructifier leur épargne en d'autres occasions, ne manquent généralement pas de rembourser les prêts qui leur ont été octroyés. Dans un grand nombre de cas, les prêts semblent utilisés pour satisfaire des besoins incompressibles de consommation pendant les périodes de soudure, mais peuvent néanmoins avoir des effets indirectement productifs qu'il ne conviendrait surtout pas de négliger : éviter au paysan de manger ses semences, lui permettre de ne pas devoir vendre ses animaux avant l'engraissement, etc.

Le paradoxe des caisses populaires d'épargne et de crédit rural est que l'argent collecté n'est pas spontanément réinvesti dans l'équipement des exploitations agricoles. Celui-ci est souvent drainé, au contraire, vers des activités commerciales ou

spéculatives dans les bourgs et les villes. Cela s'explique aisément par le fait que les paysans pauvres confient leur épargne à des fins de sécurité et souhaitent donc que celle-ci soit placée au mieux, en des lieux où les taux de profit peuvent être les plus élevés. Or l'expérience montre que les investissements dans les activités strictement agricoles procurent souvent un rendement du capital moindre que le taux d'intérêt moyen dans la société. Il peut donc être utile pour l'Etat de subventionner les caisses d'épargne et de crédit mutuel pour que celles-ci puissent accorder aux agriculteurs des prêts d'équipement à taux bonifiés sans craindre pour autant la banqueroute.

## **Les politiques de recherche et développement technologique**

L'aide aux investissements peut ne pas suffire pour promouvoir de nouvelles techniques agricoles et accroître ainsi la compétitivité des exploitants. L'Etat peut être amené à intervenir aussi pour former les agriculteurs à leur emploi et permettre à ces derniers de procéder aux mises au point souvent indispensables. Des services publics spécialisés sont alors institués pour prendre en charge les tâches relatives à la recherche agronomique, l'assistance technique, la formation des exploitants et la vulgarisation agricole. Mais l'Histoire montre, ici aussi, qu'il est toujours nécessaire de prendre en compte les intérêts et savoir-faire paysans, et de laisser aux exploitants une très grande capacité d'initiative pour adapter les techniques à leurs conditions écologiques, économiques et sociales.

Nombreux sont les programmes technologiques qui ont lamentablement échoué du fait de la méconnaissance des réalités agricoles dont avaient fait preuve leurs auteurs : les « solutions » techniques proposées aux paysans n'étaient pas appropriées à leurs conditions agro-écologiques et socio-économiques. C'est ainsi que beaucoup de projets accordèrent la priorité à la création, la sélection, et la diffusion de matériels génétiques à très haut potentiel de rendement sans que n'aient toujours été prises en compte les exigences inhérentes à leur utilisation. Mais pour manifester pleinement leurs potentialités, les races et variétés sélectionnées supposent généralement l'emploi d'intrants et de

matériels relativement coûteux et sophistiqués : engrais chimiques, produits phytosanitaires, systèmes d'irrigation, etc. Beaucoup moins rustiques que celles autrefois utilisées par les paysans, ces races et variétés nouvelles se sont révélées, dans la pratique, d'un emploi difficile. Pour beaucoup d'agriculteurs, il s'est agi de mettre en oeuvre les « paquets techniques » relativement complexes qui supposent une intégration croissante aux échanges marchands et des risques plus importants en cas d'accidents climatiques ou sanitaires : sécheresses, inondations, épizooties, etc. Seuls les exploitants pouvant opérer dans des conditions de faible précarité ont adopté aisément l'ensemble des techniques en question. C'est ainsi que les variétés de la « révolution verte » furent d'abord cultivées dans les régions du Tiers-Monde qui bénéficiaient déjà d'avantages comparatifs du fait de la qualité des sols et de la maîtrise de l'eau : Pendjab indien ou pakistanais, périmètres irrigués du Nord-Est mexicain, plaines rizicoles aménagées d'Asie, etc. Mais d'autres régions sont restées totalement à l'écart de ces transformations techniques : plateau du Deccan, hautes chaînes andines, Nord-Est thaïlandais, étendues sahélo-soudaniennes, etc.

Trop souvent confinée dans ses laboratoires et stations expérimentales, la recherche agronomique s'est peu attaquée aux problèmes les plus cruciaux des agriculteurs. Certaines espèces végétales ou animales ont été très peu étudiées jusqu'à présent, malgré leur importance dans certaines sociétés : la quinoa, le teff, les ânes et les animaux de bât, etc. Beaucoup d'efforts ont été consacrés à la recherche de techniques susceptibles d'accroître les rendements à l'unité de surface sans toujours vérifier si elles permettaient aussi d'accroître la productivité des travailleurs. Très peu d'attention a été portée aux problèmes de transport et à l'amélioration de l'outillage manuel, bien qu'il s'agisse là de préoccupations majeures pour les paysans de nombreux pays (Congo, Haïti, Bolivie, Laos,...).

Les instituts de recherche ont organisé généralement leurs travaux par grands types de spéculations végétales ou animales (riz, café, coton, oléagineux,...) avec souvent quelques laboratoires spécialisés par disciplines (pédologie, microbiologie, sciences vétérinaires,...). Ce cloisonnement n'a malheureusement pas permis de prendre en compte les problèmes et les contraintes

auxquels doivent réellement s'affronter les agriculteurs lorsqu'ils gèrent des systèmes de production complexes associant plusieurs spéculations végétales ou animales. Les techniques conçues et mises au point pour chacune des productions peuvent en fait s'avérer inopérantes (et même néfastes) lorsqu'elles doivent être pratiquées dans le cadre de systèmes de production pour lesquels l'affectation des ressources rares entre les différentes activités se heurte à de graves problèmes de concurrence ou de sous-emploi : pointes de travail, déficit de trésorerie, faible durée d'utilisation de certains matériels, etc. Pour l'agriculteur, les avantages escomptés de l'emploi d'une technique donnée ne se mesurent pas tant au niveau de la seule production à laquelle elle est destinée, qu'au niveau de ses effets sur les résultats de l'ensemble de l'exploitation. C'est ainsi que le repiquage du riz en ligne préconisé autrefois aux agriculteurs de la Côte Sud-Est de Madagascar ne pouvait pas être adopté par ceux des exploitants qui devaient récolter du café au même moment : les avantages que l'on pouvait espérer d'un sarclage ultérieur plus rapide entre les plants de riz ne pouvaient guère compenser les pertes occasionnées dans la caféiculture du fait que le repiquage en ligne exigeait plus de travail aux dépens de celui consacré à la récolte du café.

Organisés de façon très hiérarchique et autoritaire, les services de vulgarisation agricole n'ont disposé bien souvent que de messages techniques standards, peu adaptés à la diversité des conditions de production des agriculteurs, et ont été rarement en mesure de fournir aux scientifiques les thèmes de recherche qui auraient pu répondre davantage aux préoccupations des exploitants. De nombreuses voix s'accordent désormais à reconnaître que les techniques à promouvoir peuvent être différentes selon les types d'exploitations et doivent faire l'objet d'une très large concertation avec les diverses catégories d'agriculteurs concernées. L'important est d'éviter que les informations techniques ne circulent en sens unique, des chercheurs vers les paysans, par le biais d'agents intermédiaires (vulgarisateurs, « encadreurs »,...) dont la tâche serait de transmettre un nombre limité de messages pour la véracité desquels aucun doute ne serait permis. Les projets fondés sur une telle démarche « descendante » se sont tous heurtés à l'opposition plus ou moins mani-

feste de la paysannerie, pour qui les intervenants extérieurs ne peuvent transmettre que des conseils et suggestions dont le contenu doit toujours être soumis à l'épreuve des faits pour en vérifier l'exactitude et l'utilité. Il convient donc de faire en sorte que les paysans puissent rapidement réagir aux propositions qui leur sont faites et expliciter avec précision leur opinion, avant, pendant et après la mise en oeuvre des nouvelles techniques.

Nombreux sont aujourd'hui les projets de « Recherche-Développement » dans lesquels on essaie de renforcer les relations directes entre chercheurs et exploitants agricoles. On reconnaît désormais volontiers l'impossibilité de mettre au point des « paquets techniques » totalement définis et adaptés aux conditions concrètes de la production à partir des seules recherches en stations expérimentales, et on s'efforce dorénavant d'entreprendre certaines expérimentations agronomiques au sein même des exploitations, avec la participation effective des agriculteurs, en tenant compte des moyens de production et du savoir-faire accumulés par ces derniers. Il est vrai que les agriculteurs de tous les pays n'ont pas attendu l'arrivée des ingénieurs agronomes pour innover dans la conduite de leurs systèmes de culture et d'élevage depuis le néolithique ; et aujourd'hui encore, les paysans procèdent eux-mêmes en permanence à des essais pour tester de nouveaux produits, matériels ou cultivars, et s'exercer à de nouvelles techniques autochtones ou importées. Ces initiatives sont parfois ignorées des chercheurs et leurs résultats restent encore trop souvent méconnus.

La question se pose de savoir si l'on ne devrait pas réserver les laboratoires et les stations expérimentales pour les recherches les plus fondamentales. Les expérimentations entreprises en station devraient avoir surtout pour objectif de tester progressivement la validité des modèles théoriques et permettre la simulation de situations nouvelles qui ne se rencontrent pas habituellement chez les producteurs mais peuvent aider à comprendre les mécanismes biologiques qui président à la production agricole. De telles recherches stimulent l'esprit pour concevoir des modèles alternatifs qui puissent répondre aux exigences des agriculteurs ; mais ces derniers doivent pouvoir être testés le plus rapidement possible dans les conditions réelles

de la production. Les essais en milieu réel ne pouvant être réalisés dans des conditions parfaitement maîtrisées et reproductibles, il devient impossible de procéder à des comparaisons de techniques une à une, toutes les autres choses étant égales par ailleurs. La recherche agronomique s'intéresse alors davantage à l'examen et au suivi rigoureux des processus d'élaboration des productions concernées, compte tenu des multiples interactions qui apparaissent entre les itinéraires techniques pratiqués, les transformations du milieu agro-écologique, et la biologie des espèces domestiquées. Une telle démarche permet d'accompagner les initiatives paysannes dans le domaine des innovations agronomiques en apportant une certaine rigueur dans la mesure des effets qui résultent des nouvelles techniques et dans l'extrapolation éventuelle de leurs résultats.

La promotion des nouvelles techniques est encore généralement confiée à des agents de terrain spécialement recrutés à cet effet : les vulgarisateurs. Embauchés souvent parmi les couches les plus jeunes de la population, ces agents doivent convaincre les paysans de l'utilité des nouvelles techniques et démontrer leur bien-fondé. Mais ils ne reçoivent presque toujours qu'une formation rapide ayant directement trait aux techniques à promouvoir. Et faute de pouvoir apprécier la diversité des conditions écologiques ou socio-économiques, les vulgarisateurs ne parviennent trop souvent qu'à délivrer des messages stéréotypés qui s'apparentent à autant de « recettes » pour lesquelles aucune discussion n'est permise. Les producteurs agricoles souhaitent généralement pouvoir discuter avec des techniciens dont la compétence s'étendrait à toute la gamme des activités et situations agricoles présentes dans leurs exploitations ; mais rares sont en fait les vulgarisateurs polyvalents qui peuvent jouer réellement ce rôle.

Il est donc admis, aujourd'hui, que les agriculteurs écoutent plus volontiers les conseils qui leur sont fournis par l'un des leurs que ceux des techniciens venus de l'extérieur. La propagation des innovations appropriées apparaît alors d'autant plus rapide que les agriculteurs ont fréquemment l'occasion d'échanger leurs propres expériences et d'en constater *de visu* les effets dans les exploitations. Les services de vulgarisation devraient donc prioritairement faciliter de tels échanges, avec la possibilité

pour les agriculteurs de discuter des adaptations éventuelles à réaliser. La vulgarisation des techniques peut être largement assumée par les exploitants eux-mêmes.

Les seules politiques de prix, crédit, subventions, et promotion technologique peuvent ne pas suffire pour modifier sensiblement le cours du développement agricole. On sait le faible impact des politiques agricoles incitatrices dans les pays ou régions du Tiers-Monde où n'a pas été préalablement régularisé ou assaini le régime de la tenure foncière. L'Etat doit alors aussi intervenir pour réguler ou réglementer les différents modes d'accès au foncier : achat en propriété, héritage, location de plus ou moins longue durée, métayage, usufruit concédé moyennant des contraintes diverses, etc.

La question se pose encore aujourd'hui avec acuité dans les pays où domine le binôme latifundium-minifundium (nombreux pays d'Amérique latine, plusieurs régions d'Afrique et d'Asie, etc.). On sait que les grands propriétaires terriens qui disposent des moyens financiers nécessaires pour accroître la production agricole n'ont pas toujours intérêt à le faire car les opportunités de profit peuvent s'avérer plus avantageuses dans les autres secteurs d'activité (commerce, immobilier, banques,...). Ces latifundistes pour qui l'emploi de main-d'oeuvre extérieure représente souvent un coût monétaire ne sont pas enclins à mettre en oeuvre les systèmes de production les plus intensifs en force de travail car le recours à la mécanisation ou à des techniques plus extensives procure des taux de profit supérieurs. Ils préfèrent même parfois céder leurs terres en faire-valoir indirect et encaisser la seule rente foncière sans avoir trop à investir.

A l'opposé, les paysans minifundistes qui n'ont souvent que leur force de travail à mobiliser souhaiteraient mettre en oeuvre sur leurs petits lopins des systèmes de culture et d'élevage très productifs à l'unité de surface. Mais ils n'ont que rarement des moyens suffisants pour acheter les intrants et les matériels qui leur seraient nécessaires. Les maigres revenus qu'ils peuvent obtenir de l'exploitation de leurs petites parcelles sont d'autant plus limités qu'ils doivent payer une rente foncière aux grands propriétaires terriens. Le binôme latifundium-minifundium ne permet donc pas d'accroître la production agricole en assurant le plein emploi de la force de travail paysanne. Minifundistes et

paysans sans terre n'ont pas pour autant toujours accès à des emplois non agricoles. Et la redistribution des terres au profit des plus pauvres apparaît alors comme la solution la plus raisonnable, avec pour objectif de favoriser l'émergence de nouvelles exploitations familiales marchandes dans lesquelles les agriculteurs ont intérêt à accroître la production agricole avec les moyens nécessaires pour y parvenir.

L'étude de nombreuses réformes agraires entreprises en Asie et en Amérique latine (Chine, Taïwan, Corée, Mexique, Chili, Pérou,...) indique cependant que l'Etat ne doit pas vouloir tout régenter en matière de réallocation foncière et de mise en valeur des terres ainsi redistribuées. Les procédures mises en place par les législateurs se révèlent très longues et complexes. Sous prétexte de redistribuer soigneusement les terres en fonction des conditions physiques du milieu et d'assurer l'encadrement technique des paysans bénéficiaires, certaines lois de réforme agraire ont favorisé l'émergence d'institutions étatiques tentaculaires (Vénézuéla, Mexique, Algérie,...) pour le plus grand profit de la petite bourgeoisie bureaucratique. Les attermolements et les lenteurs de procédure sont alors mis à profit par l'oligarchie foncière pour se ménager des échappatoires : partage fictif des terres entre parents et amis, mises à l'écart du capital d'exploitation, vente massive de cheptel, etc. Les réformes agraires les plus achevées sont celles dont la mise en oeuvre est confiée au contraire à la paysannerie et à ses organisations représentatives.

Craignant de voir le démantèlement des grandes exploitations aboutir à une chute brutale de la production agricole, nombreux sont les Etats qui se sont efforcés d'éviter la parcellisation des grands domaines et ont incité (ou obligé) les paysans du secteur « réformé » à exploiter collectivement les terres qui leur avaient été attribuées au sein de grandes « coopératives de production » constituées à cet effet (Algérie, Pérou, Nicaragua, Salvador,...). Mais une telle politique a presque toujours eu les effets contraires à ceux escomptés. Gérées de fait par les « conseillers techniques » de l'Etat, les nouvelles unités de production n'eurent de « coopératives » que le nom. L'autogestion annoncée fut bien souvent un leurre et les critères de gestion sont restés pour l'essentiel ceux des anciens exploitants latifundistes. La force de travail des « coopérateurs » a continué d'être comptabilisée

comme un coût au même titre que celle de la main-d'oeuvre extérieure et les paysans bénéficiaires de la réforme agraire se sont considérés (à juste titre) comme des salariés de l'Etat. Les systèmes de production sont restés généralement inchangés, avec des résultats souvent moindres qu'auparavant, du fait de la gestion bureaucratique. L'échec de nombreuses « coopératives de production » oblige désormais certains Etats à procéder au partage des terres sous la pression de la paysannerie (Algérie, Pérou, Nicaragua,...).

Le caractère indivis de nombreuses terres publiques ou communales constitue aussi un handicap à l'accroissement de la production et des revenus agricoles dans de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine. Les paysans ne prennent pas, en effet, l'initiative de procéder à des investissements à rentabilité différée sur des terres dont ils ne disposent pas d'une sécurité de tenure suffisante pour pouvoir en profiter ultérieurement. La sécurité de la tenure foncière apparaît notamment comme un préalable nécessaire pour tous les projets d'aménagement de bassins versants et de gestion conservatoire des eaux et des sols. La participation des paysans à la gestion et l'entretien des ouvrages d'intérêt collectif (périmètres irrigués, ouvrages de défense et restauration des sols, reboisements,...) a d'autant plus de chances d'être assurée que les agriculteurs ont la certitude de pouvoir bénéficier des avantages sur les parcelles dont ils ont la possession et l'usufruit garantis à plus ou moins long terme. C'est pourquoi de nombreux Etats de l'Afrique sahélo-soudanaïenne et de l'Amérique andine s'efforcent aujourd'hui de modifier les modalités d'accès au foncier sur les terres indivises.

Mais les interventions de l'Etat ne tiennent malheureusement pas toujours compte de la complexité et de la diversité des situations locales. Elles prennent souvent le contre-pied du droit coutumier reconnu par les populations concernées et génèrent encore plus d'incertitude que par le passé sur les droits de chacun en matière de possession foncière. Rien ne prouve que l'Etat doive légiférer de façon uniforme pour toutes les régions d'un même pays. L'expérience de nombreux projets montre que l'Etat devrait garantir au contraire la gestion décentralisée des terroirs villageois par les populations directement intéressées. Cette gestion devrait faire l'objet d'une très grande concertation

préalable entre les différentes catégories sociales concernées par l'exploitation et la mise en valeur des divers écosystèmes d'un même terroir : agriculteurs, éleveurs, chasseurs, pêcheurs, bûcherons, briquetiers, etc. Une telle concertation n'est cependant possible que si les contradictions sociales ne sont pas trop importantes au sein des populations concernées. La gestion collective et concertée des terroirs suppose généralement que soient mises en place des institutions locales démocratiques pour parvenir à un très large accord sur les modalités d'accès et d'exploitation des différentes zones constitutives des terroirs (jardins, enclos, sols en culture, terres de parcours, aires de vaines pâtures, bois de village, zones mises en défens, etc.) et arbitrer ensuite les conflits éventuels.

## **Conclusion**

Les interventions de l'Etat seront sans doute encore longtemps nécessaires dans le domaine agricole, et il serait vain de vouloir toujours les opposer aux initiatives locales des agriculteurs. Mais quelles que soient les orientations globales de la politique agricole, les classes dirigeantes ne peuvent réussir que si elles parviennent à obtenir l'adhésion de l'immense majorité de la paysannerie à celles-ci. Les politiques agricoles fondées sur la coercition des agriculteurs ont toutes plus ou moins échoué sur le long terme, du fait de la résistance, passive ou active, des agriculteurs.

L'Etat ne doit pas vouloir tout assurer lui-même et doit au contraire laisser une grande capacité d'initiative aux exploitants dans le choix des investissements, l'approvisionnement en intrants et en matériels, la conduite des systèmes de production agricole, et la commercialisation des produits. Ces différentes fonctions doivent pouvoir être assurées directement par les agriculteurs, soit individuellement, soit par le biais de réelles organisations paysannes, autonomes et démocratiques. On sait désormais que l'initiative privée des agriculteurs peut être souvent conforme à la satisfaction de l'intérêt général quand prédominent les exploitations familiales marchandes et lorsque les conditions du marché sont relativement justes et stables.

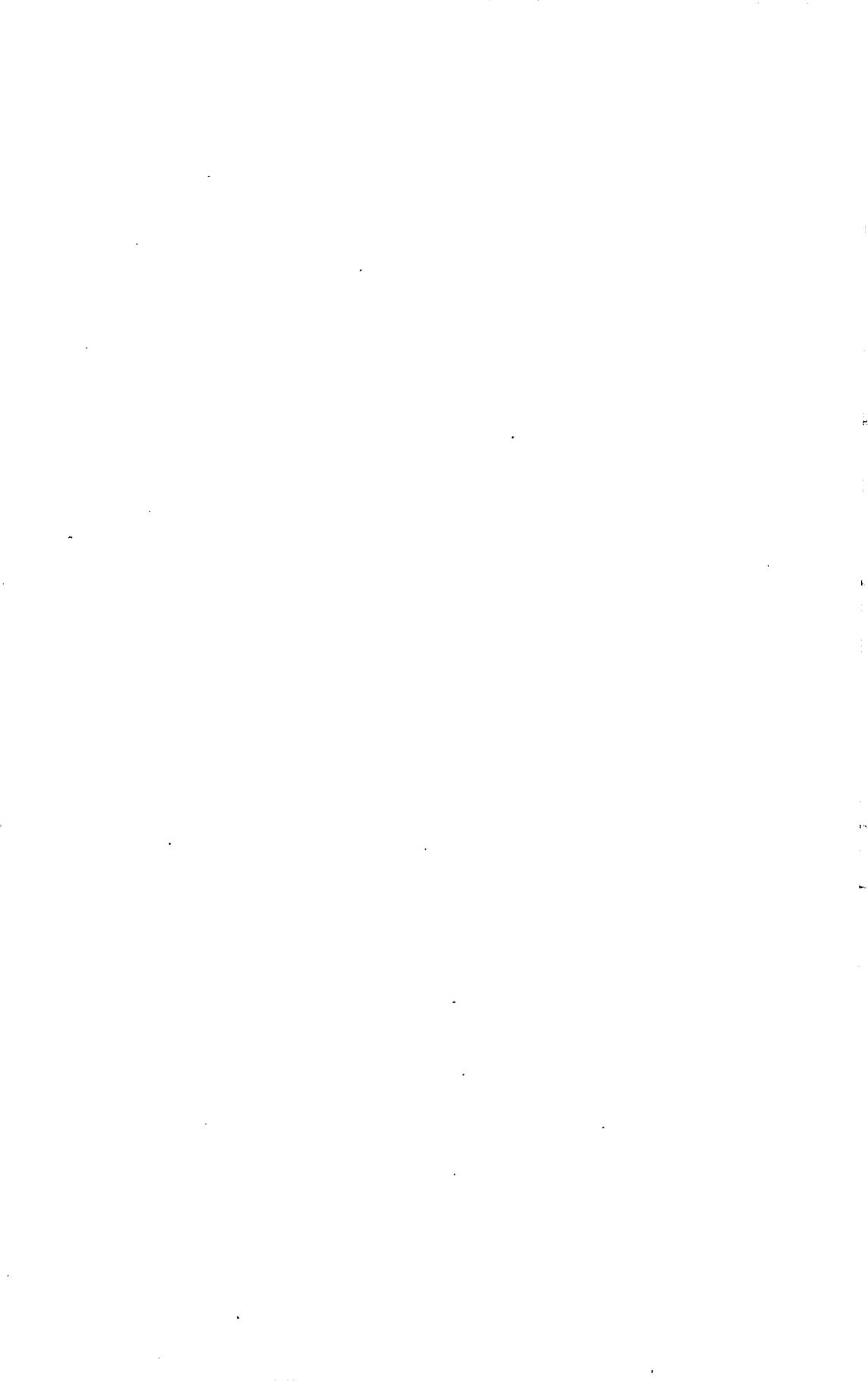
L'Etat devrait donc prioritairement garantir l'accès démocratique des paysans au foncier et réguler les conditions du marché

de façon à ce que les décisions privées des agriculteurs puissent converger au maximum avec la satisfaction de l'intérêt général. Il importe notamment aux Etats du Tiers-Monde de ne pas livrer brutalement leur paysannerie à la concurrence inégale des nations industrialisées, au risque, sinon, de lui retirer toute capacité d'épargne et d'investissement autonome.

## Bibliographie

- Belloncle G., 1985. *Participation paysanne et aménagements hydro-agricoles*. Karthala, Paris.
- Billaz R., Dufumier M. et al. *Recherche et développement en agriculture*. Collection techniques vivantes, PUF.
- CILSS, Club du Sahel, OCDE, 1987. *Les politiques céréalières dans les pays du Sahel*, Actes du colloque de Mindelo, Paris.
- CIRAD, DAS, 1990. Gestion de terroirs - Dossiers n° 1 et 2 : *Les Cahiers de la Recherche Développement n° 25 et 26* - CIRAD, Montpellier.
- Deveze J.-C., Gentil D., 1988. *Organisations paysannes et vulgarisation*. Caisse Centrale de Coopération Economique, Paris.
- Dufumier M., 1986. *Les politiques agraires*, Collection Que Sais-Je ?, PUF.
- FAO, 1987. *L'amélioration de la commercialisation dans le monde en développement*. Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- FAO, 1987. *Politiques de prix agricoles : problèmes et proposition*. Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- FAO, 1990. *Effets des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel sur la sécurité alimentaire*. Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Gentil D., 1984. *Les pratiques coopératives en milieu rural africain*. L'Harmattan, Paris.
- Gentil D., Fournier Y., 1988. *Coopératives d'épargne et de crédit et voies alternatives au financement du développement rural*. IRAM, Caisse Centrale de Coopération Economique, Paris.

- Griffin K., 1989. *Stratégies de développement*. OCDE, Economica, Paris.
- IESL, 1988. Des tontines aux banques populaires. Histoires de développement n° 1. *Cahiers de l'Institut d'Etudes sociales de Lyon*.
- IRAM, 1989. *Interventions de développement localisé*. Comptendu des journées d'études, Paris, septembre.
- Le Boterf G. et Lessard P., 1986. *L'ingénierie des projets de développement*. SDID, Ottawa.
- Lecomte B., 1984. *L'aide par projet : limites et alternatives*. Centre de développement de l'OCDE. Paris.
- Le Coz J., 1974. *Les réformes agraires*. Collection Magellan, Presses Universitaires de France, Paris.
- Michailof S., 1987. *Les apprentis sorciers du développement*, Economica, Paris.
- Schneider H., 1975. *Objectifs nationaux et évaluation des projets dans les pays en voie de développement*. Centre de développement de l'OCDE, Paris.



ROLAND POURTIER

## DÉSORGANISATION DES TRANSPORTS ET SPIRALE DU SOUS-DÉVELOPPEMENT AU ZAÏRE

On ne le répètera jamais assez : il n'y a pas de développement possible sans organisation des transports. Parce qu'il permet l'ouverture sur le marché, le transport constitue une condition, non pas suffisante assurément, mais absolument nécessaire du progrès de l'agriculture. C'est pour l'avoir oublié que nombre d'opérations dites de développement rural ont échoué car elles se sont cantonnées au volet agronomique : il ne sert à rien d'améliorer les performances agricoles si les producteurs n'ont pas la possibilité d'accéder au marché.

La question des transports est particulièrement cruciale au Zaïre. Les potentialités agricoles des régions forestières, encore peu exploitées dans un contexte général de sous-peuplement, sont en effet considérables. Les organismes tels que la FAO et les divers instituts de recherche agronomique qui ont travaillé au Zaïre déclarent volontiers que ce pays immense, trop immense sans doute pour une gestion efficace, pourrait être le grenier de l'Afrique de demain. Aujourd'hui, pourtant, les problèmes alimentaires s'y posent avec une acuité croissante. Si le Zaïre s'enlise dans le sous-développement, les explications doivent être cherchées ailleurs que dans des contraintes de la nature : notamment dans les carences de l'organisation de l'espace et de la gestion sociale. La crise n'est pas écologique mais politique.

L'ouverture de l'agriculture zaïroise sur le marché ne se heurte pas à des stratégies paysannes de rétention (y en eut-il

jamais d'ailleurs dans une Afrique sans grenier ?). Les villageois aspirent à vendre une partie de leur production. L'attrait de l'argent est très réel ; tout au plus est-il moins ressenti parmi les rares sociétés pastorales du Haut-Zaïre où le désir de capitalisation du troupeau peut l'emporter sur un comportement marchand. L'expérience a montré depuis déjà longtemps que les paysans étaient en mesure de mettre sur le marché des surplus relativement importants : les terres sont abondantes, et si le travail représente le facteur limitant, le temps d'activité consacré à la production agricole reste loin de la saturation, le temps des hommes principalement. Toute la question réside donc dans la capacité d'écouler les surplus agricoles sur les marchés citadins.

Le noeud du problème se situe bien dans l'articulation ville-campagne : sans transport, pas de développement. Truisme dirait-on. Voire : l'exemple du Zaïre ramène inéluctablement sur le terrain de ces vérités premières.

### **Éléments pour un diagnostic**

Sans sombrer dans l'afropessimisme de mode, on peut considérer le Zaïre comme un pays en voie de sous-développement. Selon le dernier rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale, la croissance annuelle moyenne du PNB par habitant entre 1965 et 1989 aurait été de - 2 %. Qu'importent les restrictions à apporter à la signification réelle du PNB : ce qui compte c'est la tendance. Celle-ci ne laisse aucun doute : les principaux secteurs d'activité sont orientés à la baisse. Dans le secteur agricole notamment l'effondrement des cultures d'exportation n'a pas été compensé par un gain significatif des productions vivrières. Sous-alimentation et malnutrition s'installent durablement dans les zones rurales isolées et les quartiers pauvres des villes où l'on enregistre des cas de plus en plus nombreux de Kwashiorkor et de marasme. Les violentes émeutes urbaines de l'automne 1991 et l'intensité des pillages auxquels elles ont donné lieu ont montré tout autant l'étendue de la misère que le degré de décomposition d'une société à la dérive.

La dégradation des systèmes de transport paralyse progressivement les échanges. Tous les modes de transport, fluviaux,

ferroviaires, routiers et aériens sont touchés à des degrés divers et avec des conséquences diverses selon les secteurs d'activité et les régions (Pourtier, 1990 et 1991). On peut distinguer, grossièrement, deux grands systèmes de transport selon la nature et la destination des flux. L'un est constitué par ce qu'on appelle « Voie Nationale », c'est-à-dire l'axe ferro-fluvial reliant les mines de cuivre du Shaba au port maritime de Matadi. Cette voie complexe destinée à l'exportation du minerai représente en volume l'essentiel des trafics ferroviaires, fluviaux et portuaires ; son état de vétusté donne à craindre qu'elle ne soit en sursis. La Voie nationale n'a en tout état de cause qu'une incidence marginale sur les échanges locaux ou interrégionaux.

L'autre système est constitué par le transport routier. A la différence de l'axe lourd de la Voie nationale, il s'agit ici d'un véritable réseau, le seul à pouvoir irriguer en profondeur le tissu spatial grâce à ses multiples ramifications possibles : la qualité du réseau routier conditionne l'articulation ville-campagne, à l'échelle locale et régionale. Or la situation s'avère plus que préoccupante. L'immense Zaïre (2 345 000 km<sup>2</sup>) ne compte que 2 400 km de routes asphaltées : chiffre dérisoire pour un pays qu'on se plaît à dire grand comme 77 fois la Belgique. Avec un ratio d'environ 1 km de route praticable en toute saison pour 1 000 km<sup>2</sup>, le Zaïre se situe au bas de l'échelle africaine. Les routes asphaltées sont localisées dans les deux pôles économiques majeurs du pays. La liaison Kinshasa-Matadi-Boma-Tshela et Kinshasa-Kikwit joue un rôle essentiel pour l'approvisionnement vivrier de la capitale ; elle double aussi la voie ferrée Kinshasa-Matadi. Le second axe routier relie les centres miniers du Shaba, entre Kolwezi et la frontière zambienne. La crise politico-économique qui paralyse le pays depuis le début de 1990 a provoqué l'arrêt d'un entretien déjà insuffisant en temps ordinaire de ces axes pourtant vitaux. La liaison entre la capitale et son port est devenue difficile et éprouvante pour le matériel roulant ; sur la route de Kikwit, les véhicules s'ensablent fréquemment dans la traversée des plateaux batéké car le bitume a disparu en plus d'en endroit.

Que dire alors des routes en terre ? Les statistiques de l'Office des Routes n'ont plus guère de signification. Elles se contentent de reproduire des données établies avant l'indépendance : elles

créditent le Zaïre d'un réseau routier de 145 000 km, classé en routes nationales, routes régionales prioritaires, routes régionales secondaires et routes d'intérêt local. Si ce n'est pas tout à fait un réseau fantôme, à tout le moins est-ce un réseau théorique car sur des milliers de kilomètres les « routes » sont réduites à l'état de sentier impraticable à moins qu'elles ne soient inaccessibles parce que les ponts sont coupés. Selon une publication consacrée à l'Etat zaïrois il n'y avait déjà plus que 20 000 km de routes normalement praticables en 1970 (Young and Turner, 1985). A défaut d'étude exhaustive récente, les informations recueillies sur place, tant à la direction de l'Office des Routes que dans les délégations régionales de Travaux Publics, quelques recherches ponctuelles et mes propres expériences de terrain autorisent à penser que la situation s'est encore aggravée. L'inscription des transports comme secteur « prioritaire » de l'action gouvernementale dans le Plan Mobutu de 1979, et la mise en oeuvre de programmes successifs de réhabilitation, en particulier dans les domaines ferroviaire et routier, n'y ont rien fait. Plus que jamais, le secteur des transports est le goulet d'étranglement de l'économie zaïroise. Au fil des ans on assiste à une occlusion progressive des circuits d'échanges. Que peut-on en attendre sinon une implosion du Zaïre ? Implosion aux conséquences imprévisibles mais qui pourrait remettre en question une unité nationale que le relâchement des liens territoriaux rend bien factice. Quoi qu'il en soit, les liaisons interrégionales sont de plus en plus restreintes et, en dehors de quelques pôles actifs (Kinshasa et le Bas-Zaïre, la région minière du Shaba, le nord-est du Zaïre ouvert sur l'Afrique orientale), les régions s'enfoncent dans un isolement croissant.

La dégradation des transports participe de la spirale du sous-développement : elle est à la fois conséquence et facteur d'un sous-développement qui étend sa chape sur le Zaïre. Tel est le fil conducteur qui sous-tend mon analyse de la situation zaïroise, envisagée du point de vue des blocages, éventuellement des régressions, de son agriculture.

Sans entrer dans le débat théorique d'une possible définition du « développement », on conviendra de l'apprécier à l'intensité, à l'étendue et à la diversité des échanges qui mettent les sociétés en réseaux. Le repli de cellules sociales sur de micro-espaces

d'autosubsistance, consécutif à la raréfaction des échanges, définit à l'inverse une dynamique régressive de sous-développement.

### **Un héritage mal assumé : la rupture des encadrements**

Le mal vient de loin, très précisément de ce qui fut l'incapacité historique d'une transition sans heurt entre le Congo belge et une République issue d'une indépendance chaotique. Les années de sécession, de rébellions, de véritable guerre civile n'ont pas peu contribué à la dégradation des infrastructures au sol. Mais surtout, la décolonisation manquée s'est traduite par une brutale rupture des encadrements.

En 1959, 115 000 Européens vivaient au Congo, Belges pour trois quarts d'entre eux, mais aussi Portugais, ou Grecs, nombreux dans le Haut-Zaïre (en 1990, avant l'arrêt de la coopération belge 13 000 Belges résidaient encore au Zaïre). Le départ précipité de nombre d'entre eux en 1960, dans un contexte d'insécurité, de peur panique, d'effondrement de l'autorité de l'Etat, laissa l'administration exsangue. La disparition soudaine d'un encadrement contraignant créait une vacuité administrative d'autant plus grave que la relève n'avait pas été préparée. L'anarchie succédait à la rigueur d'un pouvoir colonial brusquement disparu. Ce n'est qu'après 1965 et la prise du pouvoir par Mobutu que l'autorité de l'Etat fut partiellement rétablie, sous la férule des militaires et des cadres du MPR, Mouvement Populaire de la Révolution, parti unique créé en 1967. Toutefois, la nouvelle administration zaïroise s'est révélée aussi médiocrement organisatrice qu'elle était fortement prédatrice, une combinaison de facteurs qui ne prédispose pas à une saine et efficace gestion économique et sociale.

Les transports ont diversement subi les conséquences de ces bouleversements qui ont affecté les systèmes d'autorité. La disparition des encadrements coloniaux a été particulièrement sensible à l'échelle locale. L'entretien des routes dites « d'intérêt local » était en effet une des principales contraintes coloniales. Cette véritable corvée pouvait mobiliser un homme adulte entre un mois et un mois et demi dans l'année. Par exemple, dans les

régions marécageuses de la cuvette congolaise, la construction de routes-digues exigea une quantité considérable de travail manuel. Les regroupements de villages y furent en outre l'occasion de réaliser des travaux routiers ; les collectivités locales devaient ensuite assurer l'entretien des routes. L'administration coloniale s'appuyait pour cela sur des pouvoirs coutumiers, ou supposés tels, qui lui servaient d'auxiliaires, avec très souvent l'efficace soutien des institutions religieuses. Ces systèmes locaux de pouvoirs se sont effondrés après l'indépendance, sans contrepartie. Or, si la contrainte de nature coloniale fut intolérable, force est d'admettre qu'il n'y a pas d'encadrement sans contrainte, pas plus qu'il n'y a de développement sans encadrement (Gourou, 1982).

L'administration coloniale avait aussi mis au point un système qui conduisait la paysannerie à participer, indirectement, à l'entretien des routes ; par exemple dans les régions de culture cotonnière, comme les Uélé (Haut-Zaïre). Le décret cotonnier de 1947 instaurait le système de paiement dit « d'avance » qui permettait de prélever un pourcentage du prix d'achat au producteur pour l'allouer à une « caisse de réserve » ; les fonds étaient utilisés pour financer les travaux d'infrastructure. Léon de Saint-Moulin a fort justement souligné que « *ce furent ainsi les paysans qui financèrent l'ouverture et l'entretien d'un grand nombre de routes* » (Saint-Moulin, 1986). Ces contributions paysannes, essentielles à l'entretien des routes de desserte, venaient en complément des investissements publics : un "Plan décennal" réalisé entre la fin de la deuxième guerre mondiale et l'indépendance contribua pour beaucoup à la mise en place d'un réseau de transports de qualité.

La période 1946-1959 fut en effet marquée d'un grand dynamisme et d'une forte croissance, soutenue par des investissements importants, et par un encadrement administratif et technique renforcé ; le nombre des Européens tripla durant cette période. L'ensemble des modes de transport bénéficia alors d'incontestables progrès. Quels que soient les jugements qu'on peut porter sur les méthodes coloniales, une chose n'est contestée par personne : la Belgique a légué un outil de qualité. Le développement des communications, des échanges, est allé de pair avec une croissance soutenue de l'agriculture et de l'industrie

qui faisait d'un Congo qui n'était pas encore le Zaïre une des puissances d'avenir de l'Afrique. Mais le prix de l'efficacité du système tenait à des encadrements contraignants qui furent balayés dans la tourmente de l'indépendance.

### **Les illusions perdues : zaïrianisation et mal zaïrois**

Les années de violence portèrent le premier coup à l'économie d'un pays déstabilisé ou, comme on l'a dit, « congolisé », victime d'un tribalisme qui le déchirait de l'intérieur, et des interventions plus ou moins avouées des grandes puissances. Toutefois, grâce à la pax americana et à la conjoncture favorable du marché du cuivre jusque dans les premières années de la décennie soixante-dix, les débuts du mobutisme furent de bonnes années. Le zaïre-monnaie créé en 1967 avec une parité de 2 US dollars pour un zaïre inspirait confiance. Les mesures désastreuses de la « zaïrianisation », arrêtées fin 1973 et appliquées courant 1974, devaient mettre un terme à cette période de restauration économique.

La zaïrianisation a consisté en une appropriation de l'appareil productif encore aux mains des « colons » au bénéfice des nationaux. Cela était très différent des nationalisations antérieures qui avaient touché les grandes sociétés telles que l'Union Minière du Haut Katanga, l'UMHK, devenue la Gécamines (Générale des Carrières et des Mines) : le changement de statut juridique de 1966 n'a pas porté préjudice au fonctionnement de la société. En revanche, la zaïrianisation se proposait sans ambages de renforcer les assises économiques de la classe politique en lui distribuant les biens des PME appartenant à des étrangers. La liste des candidats pouvant prétendre à l'acquisition des biens zaïrianisés était établie par des comités MPR, en fonction de la hiérarchie politico-administrative.

La zaïrianisation a touché les petites entreprises d'agriculture, de commerce, de transport. Certains « colons » n'ont conservé leurs biens qu'en les déclarant au nom de femmes zaïroises. D'autres ont tout abandonné et sont partis définitivement, par exemple des Grecs de l'Ituri : ce qui fut autrefois la grand'rue de Mahagi, petite ville qui vivait des échanges avec l'Ouganda via le lac Albert, n'est plus qu'une « rue fantôme », avec sa succession de magasins abandonnés. La plupart des nouveaux proprié-

taires étaient tout sauf gestionnaires ; ils ont très vite réalisé les actifs. L'année 1974 fut une année record pour la vente de voitures Mercedes au Zaïre, mais c'était au prix de la dispersion du capital, de la vente des stocks, des matériels, des véhicules des entreprises « zaïrianisées ».

Les conséquences de la destruction de l'appareil productif se font encore sentir aujourd'hui. Les activités des zones rurales dépendaient en effet des petites maisons de commerce, des entreprises locales de transport qui « *de tout temps avaient joué un rôle capital dans la distribution des facteurs de production et des biens de consommation ainsi que dans la collecte et la commercialisation de la production agricole* » (BIRD, 1980). Le Zaïre se privait de ce tissu local de petits producteurs auxquels les nationaux n'ont pas réussi à se substituer. L'échec fut très vite manifeste, mais les mesures prises ultérieurement, nationalisation des principales entreprises et rétrocession en 1976 eurent peu d'effets : la confiance des anciens colons avait disparu, et les taux de « retour » ont été très faibles.

La zaïrianisation a inauguré un processus cumulatif de déclin. Chute du commerce extérieur, première atteinte à la monnaie dévaluée de 40 % en 1976, démonétisation en décembre 1979 avec pour effet d'anéantir les économies de la plupart des ruraux mal informés... Les mesures de libéralisation de 1982 n'ont été qu'un sursis, car entre temps le « mal zaïrois » qui désigne les aspects multiformes de la corruption et du vol a gangrené l'ensemble du système économique et social.

Les transports ont été particulièrement sensibles à chaque affaiblissement de l'économie. Pendant les cinq années consécutives à la zaïrianisation, le pays a souffert de pénurie de carburant, de matériel roulant, de pièces de rechange, de quasi absence d'entretien des réseaux. A la fin de la décennie soixante-dix, les besoins en carburant n'étaient plus couverts qu'à 80 % à Kinshasa, à moins de 50 % dans le nord-est du Zaïre. Des réseaux clandestins de distribution se sont alors mis en place. Aujourd'hui, alors qu'il n'y a plus guère de stations services qu'à Kinshasa, Matadi et Lubumbashi, les revendeurs clandestins de carburants, les « khadafi », tiennent toujours le haut du pavé dans une des filières les plus florissantes du « mal zaïrois ». Accéder aux pièces de rechange est un parcours du combattant

hors de portée du commun des mortels. Pendant ce temps le transport est proclamé prioritaire, le Conseil exécutif classe 28 000 km de routes prioritaires, estimées indispensables au développement rural ; la pêche aux crédits, BIRD, IDA, FED, FAC, BAD etc. bat son plein. La Voie nationale – intérêts stratégiques des bailleurs de fonds occidentaux obligent – en a bénéficié, mais beaucoup moins les transports susceptibles de soutenir le développement rural.

Les opérations lourdes ont toujours eu la prédilection des pouvoirs publics, ne serait-ce que parce que les *matabiches* (dessous de table) sont proportionnés à l'importance du marché signé. Les critiques adressées il y a dix ans à la politique des transports par un spécialiste belge de ce secteur d'activité sont toujours valables : « *Alors qu'on a reproché au régime colonial d'axer l'effort sur les voies de communication favorisant l'exportation, actuellement au Zaïre on entreprend des travaux somptueux injustifiés sur la Voie Nationale du Zaïre. Mieux vaudrait concentrer les efforts sur les routes et les rivières de l'intérieur pour sauver les populations de l'Afrique centrale de la famine et distribuer la production agricole vers les villes* » (Lederer, 1982).

Ce point de vue traduit-il le pessimisme exagéré d'un Européen qui comparait le présent avec l'héritage légué par la colonisation ? Non, les Zaïrois, parfaitement lucides et conscients de la situation, dressent les mêmes constats. L'économiste Tiker-Tiker, dans une étude sur la régression de l'agriculture zaïroise, montre qu'il y a une « *discordance entre la géographie agricole et la géographie des transports* » car les régions agricoles les plus riches (Equateur, Bandundu et Haut-Zaïre) sont les moins bien pourvues en moyens de transport. Il évoque une famine qui frappa la région de Gungu (Bandundu) en 1973, car « *les autres régions productrices de manioc étaient incapables de subvenir aux besoins de la région en disette : faute de transport* ». Pour l'auteur, le problème des transports au Zaïre doit être considéré comme « *la cause fondamentale du sous-développement agricole dans ce pays* ». Il affirme avec netteté : « *Il n'est pas de développement au Zaïre sans le développement des transports. (...) Sans routes, la relance de l'agriculture est un vain mot. Plutôt que de considérer l'agriculture comme priorité des priorités, on devrait*

*prendre les transports comme secteur sur lequel devrait se concentrer l'essentiel des efforts* » (Tiker-Tiker, 1980). On ne saurait mieux dire.

Un autre auteur, Mokonda Bonza, analysant la crise agricole dans le secteur cotonnier, aboutit aux mêmes conclusions : « *La dégradation du réseau routier handicape toute possibilité d'organisation rationnelle de la commercialisation* ». Les causes du déclin sont à chercher du côté de l'administration dont l'encadrement a cessé d'être efficace avec l'indépendance : « *Cet encadrement n'avait pu être possible et efficace que grâce à un pouvoir fort et souvent contraignant exercé par l'administration avec l'aide de l'autorité coutumière* ». D'autre part, les sociétés cotonnières réalisaient une « *réhabilitation permanente du réseau routier qu'elles desservent* ». On a déjà souligné les conséquences de l'absence de relais à la contrainte coloniale. Pour l'auteur, le mode d'affectation des fonctionnaires hors de leur région d'origine mis en place par le MPR aux fins de « *détribaliser* » le pays a « *renforcé la tendance des cadres à se détourner de plus en plus des intérêts du peuple au profit des intérêts individuels* » (Mokonda Bonza Nzombo, 1980). La remarque ne manque pas de pertinence : une affectation dans un milieu étranger, sinon hostile, ne favorise certainement pas la prise en compte des problèmes locaux et supprime tout frein aux comportements prédateurs.

Les observations sont partout concordantes, que les regards soient intérieurs ou extérieurs, le mauvais état des routes revenant comme un leitmotiv. Anne Gassiat qui a récemment enquêté pour un projet cotonnier du Haut-Zaïre reconnaît dans sa thèse qu'elle a dû restreindre le champ de ses investigations : « *La très grande difficulté des déplacements due à l'état des pistes et des ponts très mal entretenus ne permettait pas d'effectuer les enquêtes dans tous les villages* » (Gassiat, 1989).

Voici un autre témoignage récent (écrit en 1991) tiré d'un texte non publié du Père Iwewe sur la zone de Budjala dans la région de la cuvette :

« *De nos jours la Zone est retombée dans la situation d'enclavement d'avant la colonisation. Car l'infrastructure routière que les Belges ont laissée n'est plus entretenue. 90 % des routes de desserte agricole sont impraticables. Presque tous*

*les ponts sont cassés. Toutes les routes-digues sont immergées. Avec cette situation les véhicules ne peuvent plus circuler dans la zone* ». La zone comptait 18 plantations avant la zaïriani-sation ; il n'en reste que cinq, à l'état de semi-abandon. L'activité agricole animait huit centres commerciaux : ce n'est plus qu'un souvenir. « *On est revenu à la situation précoloniale. L'argent ne circule plus* ».

Ce constat est très grave. Même s'il n'est pas généralisable à l'ensemble du pays, on observe à peu près partout les symptômes d'une désarticulation ville-campagne. Les produits vivriers arrivent difficilement en ville, à un coût de moins en moins supportable pour les plus pauvres. Les enfants sont les premières victimes des carences alimentaires : à Kananga, le rapport annuel de santé pour 1988 attribue 40 % de la mortalité infantile au Kwashiorkor.

Mal approvisionnées, les populations urbaines réagissent de deux façons. D'une part en quittant la ville *sensu stricto* pour s'établir dans des périphéries où elles pourront pratiquer une activité agricole : ce mouvement d'exurbanisation affecte notamment Kisangani, chef-lieu en régression de la province enclavée du Haut-Zaïre. D'autre part en intensifiant l'utilisation agricole de l'espace urbain : à Kinshasa, à côté du maraîchage déjà ancien, le manioc a considérablement accru son emprise, investissant trottoirs, terrains vagues, tout interstice du tissu urbain. Modes de survie qui en disent long sur la crise globale du Zaïre.

### **Haut-Zaïre : les perspectives de développement compromises par l'état des transports**

Grand comme la France, le Haut-Zaïre occupe le quart nord-est du pays. Kisangani n'est accessible dans des conditions à peu près normales que par avion au départ de Kinshasa. La liaison par le fleuve souffre d'irrégularités de sorte que les liaisons commerciales ont progressivement basculé vers l'Afrique orientale : le carburant, les marchandises générales transitent par le Kenya et l'Ouganda. Le café de la région d'Isiro prend le chemin inverse. La petite ville de Béni est devenue de ce fait un centre actif de transit. Une importante société de transport, TMK (Transport et Manutention du Kivu) associée à

Interfreight de Mombassa, a sa base logistique à Goma et un relais à Béni. Avec sa flotte de 180 camions elle fait la ligne Mombassa-Kisangani. Mais à quel prix : le parcours entre Kasindi à la frontière ougandaise et Kisangani peut durer trois jours comme quinze, si ce n'est un mois <sup>(1)</sup>. Cette route, c'est un tronçon de la Transafricaine...

Les conditions climatiques ne sont certes pas favorables à la circulation dans un milieu forestier équatorial aux précipitations abondantes et réparties sur une grande partie de l'année. Mais la cause principale de la dégradation des voies de communication est d'ordre humain. Ici comme ailleurs, l'Office des Routes est devenu le légendaire « office des trous », des trous si profonds que les crédits attribués pour les travaux routiers y disparaissent. Quant aux routes de desserte agricole, leur entretien est en principe du ressort des collectivités locales. Le Conseil exécutif est censé mettre des fonds à leur disposition. Mais, dans la pratique, la plupart de ces fonds sont détournés.

L'état de délabrement des infrastructures de communication compromet les efforts de développement rural entrepris depuis quelques années. L'exemple de deux projets qui ont bénéficié d'un soutien financier du FAC est là pour rappeler qu'il ne faut pas mettre la charrue avant les boeufs.

### **Le projet CODENORD**

La culture du coton, introduite par les Belges, avait fait du Zaïre le premier producteur africain à la veille de l'indépendance. La fin de la contrainte coloniale et de l'encadrement des paysannats a provoqué une chute brutale : la production de coton-graine est tombée de 180 000 tonnes en 1959 à moins de 20 000 tonnes aujourd'hui. Les Pouvoirs publics zaïrois ont tenté à plusieurs reprises de réorganiser la filière cotonnière, depuis la production jusqu'à l'usinage dans les entreprises textiles de Kinshasa et de Kisangani.

(1) J'ai personnellement expérimenté cette route en août 1990, à bord d'un camion qui transportait du sel de Mombassa à Bunia ; il a fallu trois jours pour franchir les 125 kilomètres séparant Béni de l'embranchement Kisangani-Bunia.

Dernier en date de ces essais de relance, la création en 1987 de la CODENORD (Compagnie de Développement Rural du Nord) qui a notamment repris en main les activités cotonnières de la zone de Bambesa, dans la région des Uélé, une région aux conditions écologiques tout à fait propices à la culture du coton. Seulement, la région de Bambessa est très enclavée : on voit mal comment un projet de culture commerciale pourrait réussir sans aménagement préalable de voies de desserte. Or celles-ci, pour les raisons déjà évoquées, ne cessent de se dégrader : « *Cette dégradation est tellement importante, qu'elle remet en cause l'activité de la CODENORD, pourtant installée dans la région que depuis 1987* » (Gassiat, 1991).

Etat désastreux des routes, manque de moyens de transports, difficultés d'approvisionnement en pièces de rechange, pénurie de carburant : tout se conjugue pour que la région ne puisse sortir de sa léthargie. A cela s'ajoute, dans le cas particulier de la zone de Bambesa, les réticences des populations Babua à reconnaître quelque autorité que ce soit : cela ne facilite pas le travail d'une administration déjà à peu près absente du terrain et sans motivation. Tout concourt donc au retour à une économie de subsistance.

La CODENORD a retenu deux zones d'action : celle de Bambesa et Dingila, dans les Uélé, celle de Mahagi dans l'Ituri. Dans les deux cas on peut se demander si l'opération a la moindre chance de succès tant les difficultés de transport rendent la collecte du coton compliquée et coûteuse. D'autre part, les villageois ont une pratique globale de leur milieu de vie ; la culture du coton ne représente qu'un volet de leurs activités. Certes, la SOTEXKI, la Société Textile de Kisangani (associée à la CFDT dans la CODENORD) achète le coton produit localement. Mais il n'est que d'un faible rapport pour les paysans ; or ceux-ci n'ont pas d'autres ressources monétaires car l'état des routes interdit pratiquement le commerce des produits vivriers périssables. Dans ces conditions le jeu vaut-il la chandelle ? Manifestement non. La politique cotonnière est un échec : la production n'augmente pas, les jeunes continuent à désertir les villages les plus enclavés, tandis que la SOTEXKI est contrainte d'usiner du coton américain dans une proportion de l'ordre de 50 %.

## **Le B.P.I., Bureau Projet Ituri**

Bunia, chef-lieu de l'Ituri, sous-région du Haut-Zaïre frontalière de l'Ouganda, abrite le siège du B.P.I. Il s'agit d'un projet consacré à l'amélioration de l'élevage bovin dans la principale région d'élevage traditionnel du pays (un tiers du troupeau zaïrois). Le projet a démarré en 1978 avec des financements multiples (BIRD, France, Allemagne, Canada). Pendant dix ans des personnels de l'assistance technique française y ont été actifs, notamment des vétérinaires. Les Canadiens se sont chargés principalement de l'organisation des éleveurs en coopérative (2).

Le bilan d'une décennie d'encadrement des éleveurs est mitigé mais plutôt décevant au regard du principal objectif poursuivi : l'approvisionnement en viande bovine fraîche des grands centres urbains, principalement Kinshasa. Les effectifs du troupeau se sont certes accrus de moitié pour atteindre environ 400 000 têtes, au point que les capacités de charge des pâturages sont localement dépassées, mais le taux d'exploitation est demeuré faible, inférieur à 10 %. Cela s'explique partiellement par des raisons socio-culturelles : les propriétaires, qu'ils soient Bahema, Lugwaret ou Alur, les trois groupes ethniques d'agropasteurs de l'Ituri, manifestent des réticences à déstocker. Ils préfèrent en outre les échanges en nature à la vente en espèces. L'effondrement du zaïre-monnaie depuis 1990 n'a pu que renforcer cette tendance ; cela a vraisemblablement mis un terme aux échanges monétaires et activé les circuits traditionnels de contrebande vers l'Ouganda et le Soudan. Indépendamment de ces conditions conjoncturelles, la commercialisation reste à un niveau médiocre.

La situation des transports en est en grande partie responsable. A l'échelle régionale, l'état des routes est trop aléatoire pour permettre la mise en place d'une chaîne du froid avec des camions frigorifiques. Le bétail est donc expédié vivant vers les marchés proches de l'Ituri, et plus lointains de Kisangani, d'Isiro

(2) « Etude de la consommation actuelle et prévisionnelle de Kinshasa et Lubumbashi en viandes d'élevage ». SCET AGRI, 1985 et « Caractéristiques socio-économiques des exploitations agro-pastorales encadrées par le projet Ituri ». SEDES, 1986.

ou des villes du Nord-Kivu. L'absence de liaisons terrestres praticables et la distance excluent en revanche d'expédier du bétail sur pied vers Kinshasa. Le projet Ituri s'était d'ailleurs construit dans l'hypothèse d'une expédition de la viande par avion ; l'abattoir de Bunia avec ses chambres de stockage représentait une pièce maîtresse de la logistique de commercialisation.

Une telle chaîne aérienne de transport de produits frais fonctionne de façon satisfaisante au départ de Goma ; Kinshasa reçoit ainsi régulièrement viande fraîche, légumes, produits laitiers du Kivu. Malheureusement, un des maillons manque toujours pour l'Ituri : le petit aéroport actuel de Bunia n'est pas en mesure d'accueillir des avions cargo ; les crédits qui auraient dû être réservés pour l'aménagement de la piste se sont envolés. Voilà donc tout le système paralysé, et par voie de conséquence un abattoir qui ne sert à rien, ou presque, car il est sans rapport avec les besoins limités de la population locale. Les installations se sont naturellement détériorées et une réhabilitation doit être engagée pour qu'il redevienne fonctionnel : mais cela n'a pas de sens tant que les infrastructures aéroportuaires n'auront pas été réalisées. Le facteur de blocage est ici bien identifié ; il réduit de beaucoup l'intérêt d'une opération de développement qui n'a pu être conduite à terme.

Une mésaventure comparable a compromis un projet de développement de la pêche sur le lac Albert lancé il y a quelques années. La commercialisation reposait sur une chaîne du froid comprenant des chambres froides à Kasenye, près des lieux de pêche, et à Bunia. Le système s'est rapidement trouvé enrayé par la difficulté d'acheminer du carburant pour l'alimentation des groupes électrogènes et par l'absence d'un transport frigorifique pour la distribution dans un assez large rayon. L'état de la liaison routière entre Bunia et Kasenye condamne de toute façon le projet : rares sont les véhicules qui se risquent à emprunter une piste qui n'a plus de carrossable que le nom. Ne subsiste de tout cela qu'une activité réduite, gérée par des commerçants grecs de Bunia, et destinée à la seule clientèle locale. Quant aux pêcheurs, ils sont revenus aux pratiques d'antan : conservation du poisson par fumage et salage – du moins quand le sel en provenance de l'océan Indien leur parvient.

Les déconvenues – on pourrait multiplier les exemples – s'expliquent aisément. Les projets reposent sur des idées qui sont plutôt bonnes ; le paquet technique donne généralement des preuves convaincantes de son efficacité. Mais il y a quelque chose de surréaliste dans l'agitation d'acteurs du développement embarqués dans des opérations dont il ne faut pas être grand clerc pour comprendre qu'elles sont vouées à l'échec puisqu'il y manque une des conditions préalables de réussite. Quel maçon entreprendrait de construire un mur sans s'assurer qu'il repose sur des fondations ? Les fondations du développement sont à chercher dans ce qu'on appelle justement infra-structures, ce que les promoteurs de projets ne prennent pas suffisamment en considération. Ils s'en remettent à une administration qui s'engage à réaliser tel ou tel équipement d'intérêt public, route, pont, piste d'aviation etc. ; mais ces équipements trop souvent ne « suivent » pas, alors qu'ils devraient précéder le démarrage des projets.

### **L'introuvable organisation**

« Tout est possible au Zaïre, sauf l'organisation », disent souvent les Zairois. Les carences de gestion dans le secteur des transports comptent parmi celles dont les effets cumulatifs sont le plus grave. Un exemple : en 1990, la brasserie de Mbandaka s'inquiétait d'enregistrer une baisse de production. Elle était due à une diminution du pouvoir d'achat, notamment des ruraux qui accèdent de plus en plus difficilement à l'économie de marché, et à une raréfaction de l'offre de transport par voie fluviale en dehors de l'axe principal du fleuve Congo. Quand on sait la place que tient la bière dans les échanges en milieu rural, on ne peut qu'être inquiet. Elle est en effet un élément décisif du passage de l'économie de subsistance à l'économie de marché. Dans les villages, c'est la bière qui crée le marché. Dans les petites villes elle représente un enjeu de la paix sociale tandis que le bar est un lieu central d'accumulation du capital. M. Schatzberg l'a bien montré à propos de Lisala : l'argent capté dans les bars – qui furent un enjeu de la zaïrianisation – a par exemple nourri des investissements dans l'agriculture de plantation (Schatzberg, 1980).

Des enquêtes effectuées en 1981 sur la commercialisation des produits agricoles dans les régions nord-est du Zaïre ont conclu que 40 % des flux de Kisangani vers Butembo (ville du nord-Kivu) provenaient de la bière. En sens inverse, une proportion comparable était représentée par les haricots : ce cas particulier mais extraposable montre que la bière a, outre ses autres fonctions alimentaire et sociale, celle de stimulant économique. Quand la bière n'arrive plus, tout va mal.

Les carences dans la distribution de cette boisson stratégique illustrent le degré de désorganisation des transports. La gestion des entreprises nationalisées dans les secteurs ferroviaire et fluvial est au coeur des problèmes. La nécessité de coordonner les différents modes de transport avait, en 1935, conduit l'administration coloniale à créer l'OTRACO, Office Congolais des Transports. Cet office à compétence multiple gérait les transports fluviaux, les ports et le chemin de fer Matadi-Kinshasa, les autres réseaux ferroviaires appartenant à des compagnies privées. Le Zaïre a pratiqué une politique de nationalisation : en 1971 l'ONATRA, Office National des Transports, s'est substitué à l'OTRACO, et en 1974 la SNCZ, Société Nationale des Chemins de Fer du Zaïre, aux anciennes compagnies ferroviaires.

Les maux des sociétés publiques, renforcés par la gravité du mal zaïrois, se sont bientôt fait sentir. Emploi pléthorique consécutif au clientélisme (40 000 salariés entre l'ONATRA et la SNCZ). Concentration de personnel et dépenses excessives au siège : plus de 20 % des personnels de l'ONATRA sont employés à Kinshasa et les dépenses du siège consomment tous les bénéfices des départements opérationnels. Pratiques frauduleuses à tous les niveaux ; par exemple, la consommation de carburant de l'ONATRA dépasse du quart les besoins normaux de sa flotte : il faut bien alimenter les circuits de distribution des « khadafi ». Mauvaise gestion, recrutement de personnels sans qualification et davantage stimulés par la recherche de combines que par l'exécution d'un travail au demeurant mal rémunéré, tout concourt à rendre ces sociétés de moins en moins opérantes. Mais que faire quand l'exemple, le mauvais, vient d'en haut ? Car s'il est un pays où l'adage « le poisson pourrit par la tête » s'applique dans tous les domaines, c'est bien le Zaïre.

La vétusté des infrastructures ferroviaires et des matériels roulants compromet le fonctionnement de la Voie nationale. Le transport du cuivre du Shaba à Matadi nécessitait 20 jours en 1970, 50 en 1990. Le transport sur le Congo ne vaut guère mieux : faute d'entretien (balisage, signalisation, dragage) les échouages sur les bancs de sable sont devenus monnaie courante. Des programmes de réhabilitation financés par la BIRD, le FED, la CEE, la France, etc. s'efforcent de retarder la débâcle (3). Ils considéreraient comme une réussite de ramener les temps de transport du minerai sur la Voie nationale à 20 jours, c'est-à-dire de retrouver le niveau atteint il y a plus de vingt ans. Des interventions seulement techniques (réfection de ballast, modernisation des matériels, etc.) risquent cependant de n'avoir pas plus d'effet qu'un cautère sur une jambe de bois. L'IDA, chef de file des financements de programmes de réhabilitation, en a pris conscience, puisqu'elle subordonne désormais, en théorie tout au moins, la libération des crédits de programme à des réformes des sociétés nationalisées de type ajustement structurel.

Les priorités reconnues par les « bailleurs de fonds » ont glissé du technique à l'organisationnel. Mais quels changements en attendre tant que les problèmes ne seront pas sérieusement posés sur le terrain du politique ? Les Zaïrois ont eu l'occasion de s'en exprimer : plus de 6 000 « mémorandums », véritables cahiers de doléances, seraient parvenus à la Présidence en 1990 (Gbabendu Engusuka A. et Efolo Ngobaasu E., 1991). Ce qu'on peut en connaître ne laisse aucun doute sur un point : dans la perception que les Zaïrois se font de la situation de leur pays, le changement des pratiques politiques apparaît comme la condition première de toute amélioration des conditions économiques et sociales.

Dans le domaine routier un certain nombre de réponses locales ont été données à l'incapacité des pouvoirs publics : il s'agit du système des concessions. L'administration concède l'entretien de tel ou tel tronçon de route de desserte à une entreprise ou une institution. La liste des attributaires est révélatrice de la réalité socio-économique à l'échelle locale : quelques

(3) « Premier projet de réhabilitation des transports ». Kinshasa, Département du Plan, 1988.

sociétés agroindustrielles et des institutions religieuses. Il semble que les évêques aient davantage d'aptitudes à organiser la vie de relation que les instances d'un Etat de plus en plus fantomatique.

Parmi les conséquences de la décomposition de l'Etat, et de son incapacité à administrer, deux méritent d'être soulignées. D'une part, on l'a déjà dit, le retour, de plus en plus fréquent, à des pratiques d'autoconsommation ; c'est un repli du pis aller, et une véritable régression, n'en déplaise aux nostalgiques d'un lointain passé utopiquement idéalisé. D'autre part, la recherche par les entreprises d'une organisation garantissant la plus grande autonomie possible. Il se constitue ainsi de véritables enclaves d'activité au sein de régions en crise.

En voici un exemple. La société belgo-zaïroise ENRA, implantée à Béni en 1969, compte parmi ses activités la production et l'usinage de café, l'exploitation de bois et surtout la collecte et le traitement de la papaïne dont elle assure le quart de la production mondiale. Le secret de sa réussite tient dans son autonomie, principalement dans celle des transports : le plus grand nombre de la poignée de Belges qui encadrent la société y est d'ailleurs affecté. La société a pu jusqu'à présent gérer ce qui domine le quotidien zaïrois : l'incertitude. Elle possède un important parc de véhicules et un atelier de mécanique grâce auquel elle assure l'entretien de ses matériels. Ses stocks de carburants lui permettent de tenir au moins six mois en cas de rupture d'approvisionnement. Elle dispose d'une piste d'aviation privée utilisée pour les liaisons fréquentes avec Nairobi et pour l'exportation de la papaïne.

On pourrait citer bien d'autres exemples qui montrent comment les sociétés qui ont survécu à la situation zaïroise se sont organisées en construisant leur autonomie dans le contexte de pénurie de transport. Mais ces sociétés disposent de moyens qui sont hors de portée du commun des Zaïrois, tandis que leur réussite n'a guère d'effet d'entraînement car elle ne dépasse pas l'échelle de l'enclave. La situation générale du pays est toute différente de quelques cas d'espèces : les difficultés des transports ont irrémédiablement conduit à la contraction des échanges et par voie de conséquence à l'altération des marchés en oligopsonie.

## L'archipel démantelé

Il serait excessif de ramener toutes les difficultés des transports à des problèmes de gestion sociale. Les contraintes territoriales d'un espace écartelé pèsent d'un grand poids (Bruneau J.-C. et Simon T., 1991). Au centre du pays, la « cuvette » congolaise, espace en creux, mal drainé, partiellement amphibie, faiblement peuplé, forme obstacle aux communications terrestres. Cet espace répulsif repousse sur les périphéries du Zaïre les zones actives et peuplées qui n'ont, du fait de ce dispositif, pratiquement aucune liaison entre elles. Le Shaba est tourné vers l'Afrique méridionale ; les régions du nord-est regardent vers l'océan Indien, le Bas-Zaïre vers l'Atlantique.

Les tendances centrifuges l'emportent de loin, d'autant que les liaisons terrestres interrégionales sont discontinues. En aval de Kinshasa le fleuve Zaïre est coupé de rapides et de chutes infranchissables, de même qu'à l'amont de Kisangani. Le trafic sur la Voie nationale est entravé par les ruptures de charges. Il n'existe aucune route à l'échelle du pays tout entier. Seules quelques liaisons aériennes assurent un minimum de relations entre les principales villes. L'espace-Zaïre se situe par conséquent, et de plus en plus, sous le signe de la discontinuité.

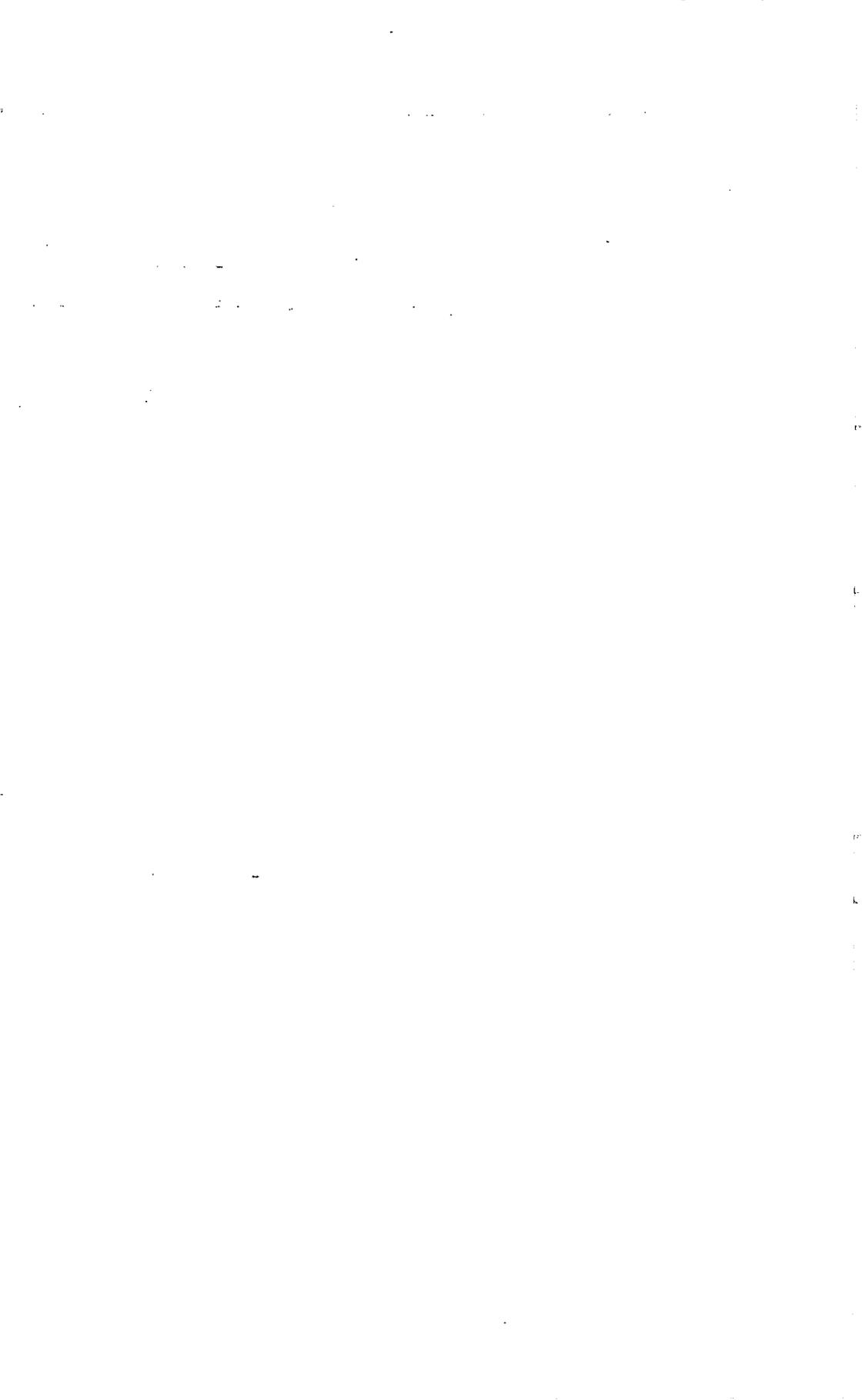
Fractures spatiales, ruptures des encadrements : le territoire s'est démantelé en archipel. Le repli sur le local semble être la réponse à la crise qui se manifeste simultanément par une décomposition sociale et une dislocation spatiale. Quelques îlots de prospérité relative dans un océan de pauvreté : tel apparaît le Zaïre en cette fin de XX<sup>e</sup> siècle. L'isolement croissant de maintes régions privées de communication les condamne à la régression : n'est-ce pas cela la dynamique du sous-développement ?

## Bibliographie

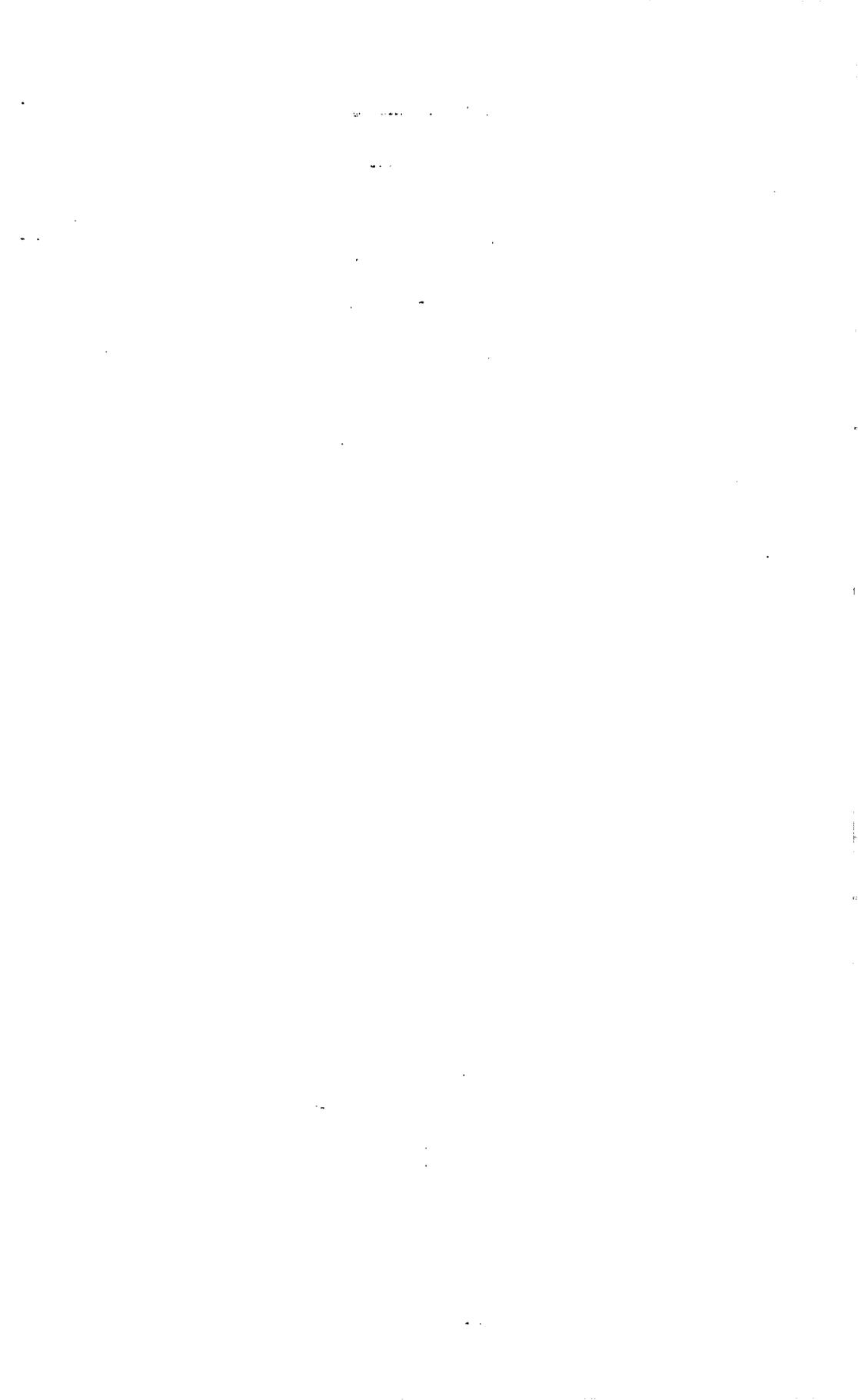
BIRD, 1980. Zaïre.

Bruneau J.-C. et Simon T., 1991. « Zaïre, l'espace écartelé ». *Mappemonde*, n° 4, pp. 1-5.

- Gassiat A, 1989. « Evolution des conditions de la culture du coton. Etude socio-économique des paysans de la zone de Bambesa (Haut-Zaïre) ». Thèse, Bordeaux III, 300 p. repro.
- Gassiat A., 1991. « Enclavement et développement rural : le cas du projet cotonnier de la zone de Bambesa (Haut-Zaïre) ». *Cahiers d'Outre-Mer*, n° 175, pp. 243-258.
- Gbabendu Engusuka A. et Efolo Ngobaasu E., 1991. *Volonté de changement au Zaïre*, vol. 1 et 2, L'Harmattan.
- Gourou P., 1982. *Terres de bonnes espérances*. Plon.
- Lederer A., 1982. « Considérations relatives à la Voie nationale du Zaïre ». *Bull. de l'Académie royale des sciences d'outre-mer*, n° 28, pp. 193-208.
- Mokonda Bonza Nzombo, 1980. « Cultures paysannes et crise agricole au Zaïre : le cas du coton ». *Cahiers économiques et sociaux*, Kinshasa, n° 3-4, pp. 328-344.
- Pourtier R., 1990. « Transports et développement au Zaïre », *Afrique contemporaine*, n° 153, 1<sup>er</sup> trim. pp. 3-26.
- Pourtier R., 1991, « L'inéluctable défi des transports », in « Zaïre, un pays à reconstruire », *Politique africaine*, n° 41, pp. 22-31.
- Saint-Moulin L., 1986. « Les essais de modernisation de l'agriculture du Zaïre à l'époque coloniale ». *Zaïre-Afrique*, n° 202, pp. 83-98.
- Schatzberg M.G., 1980. *Politics and Class in Zaïre. Bureaucracy, Business and Beer in Lisala*. London, African Publishing Cy, N.Y.
- Tiker-Tiker, 1980. « L'agriculture zaïroise : de la stagnation à la régression ». *Cahiers économiques et sociaux*, Kinshasa, n° 3-4, pp. 279-327.
- Young and Turner, 1985. *The Rise and Decline of the zaïrian State*. Madison, the Univ. of Wisconsin Press.



**ABSENCE DE L'ÉTAT,  
INITIATIVES PRIVÉES**



**SYLVIE BREDELOUP**

## **AGRIPAC ET SES LENDEMAINS AU PAYS DE LA BANANE PLANTAIN**

Dans quelle mesure le commerce peut-il permettre à une ville ivoirienne (Dimbokro) en déclin d'entrer en contact avec un nouvel espace et de rompre ainsi son isolement ? Peut-on envisager un renouveau économique par l'intensification des échanges ou l'ex « cité du bonheur » est-elle condamnée à vivre continuellement sous perfusion ? Quel impact peuvent avoir les initiatives locales des acteurs privés dans la dynamique économique à l'heure où les tendances lourdes de l'économie ivoirienne ne laissent entrevoir que peu d'espoir ? Telle était la problématique qui m'a conduite à m'intéresser à l'approvisionnement urbain en produits vivriers et plus particulièrement au négoce de la banane plantain. Mettre en lumière les capacités d'innovation et d'adaptation des populations autochtones et immigrées qui, profitant de la conjoncture créée par l'installation d'un complexe textile et le déplacement de l'économie de plantation, établissent de nouveaux circuits, élargissent leurs réseaux sans qu'aucun soutien efficace ne soit apporté par l'Etat, constituait un objectif à part entière. Dans cette perspective, il importait de reconstituer tout un pan de l'histoire de la ville et du négoce.

Signalons au préalable que cette tentative demeure partielle ; elle prend fin en 1987, de sorte que les interprétations, pour prendre tout leur sens, doivent être datées et situées géographiquement. Le 9 juillet 1987, la tonne de cacao se traitait à

1 400 livres sterling, le paysan ivoirien était payé 8 francs (français) le kilo. La Côte d'Ivoire occupait près de 40 % du marché mondial. Le 31 décembre 1989, la tonne ne valait plus que 650 livres sterling et le gouvernement décidait la baisse du prix au planteur. Le paysan ne vendait pas son produit plus de 3 francs le kilo et la Côte-d'Ivoire n'occupait plus que 20 % du marché. Les cultures d'exportation ne rapportent plus ni aux planteurs, ni à l'Etat (G. Courade, 1990). Houphouët Boigny a perdu la « guerre du cacao » (Gombeaud, Moutout, Smith, 1990). Aussi peut-on s'attendre à ce que les planteurs modifient au fil des années leurs pratiques pour assurer la vie quotidienne de leur famille. Demain peut-être, d'aucuns pourront montrer que de nouvelles pratiques commerciales ont émergé, s'adaptant à de nouvelles conditions de marché créées notamment par la chute des cours du café et du cacao. Si la banane plantain demeure un sous-produit de la cacaoculture, elle pourra s'imposer de plus en plus comme source principale de revenus pour le paysan et devenir une culture de rente, induisant, de fait, de nouvelles pratiques marchandes. Des travaux récents menés au CNEARC au Cameroun montrent depuis 2 ou 3 ans une forte extension de la culture du bananier hors association culturelle dans la province du sud-ouest qui traduit la volonté des paysans de commercialiser davantage de plantain. « Ce qui intéresse l'agriculteur n'est pas d'obtenir une grosse somme d'argent en une seule fois mais plutôt de petites sommes toute l'année » (Lendres, 1990). Condition que remplit la culture du plantain qui produit tout au long de l'année.

Parce que la banane-légume constitue la base de l'alimentation locale, au même titre que l'igname et le riz, sa commercialisation peut être révélatrice des comportements particuliers des négociants dans une région déficitaire en produits vivriers. Le plantain occupe la seconde position après le riz quant aux quantités achetées. Le foutou banane demeure le plat le plus courant et le plus apprécié par les populations forestières agni qui sont bien représentées à Dimbokro. Après l'igname, le plantain constitue la deuxième production vivrière en volume avec en 1984 un million de tonnes (soit un volume cinq fois supérieur à celui du cacao).

## **Une histoire de la commercialisation du plantain, « le pagne du cacao »**

La banane plantain fut introduite dans la région de Dimbokro en association culturelle lors du développement des cultures arbustives de cacao. Selon un proverbe baoulé, « la banane plantain supporte les enfants des pauvres ». Elle avait pour fonction essentielle d'apporter ombrage aux plants et de satisfaire les besoins d'autoconsommation des manoeuvres.

### **1950-1970 : Alternance de deux circuits traditionnels**

Dans les années soixante, deux circuits de distribution se succédaient au rythme des saisons : un circuit de vente direct du producteur au consommateur en période d'abondance (mai-février), intervention d'intermédiaires dans la vente en période de pénurie (mars-avril). La banane était commercialisée par les épouses des planteurs en fonction de leurs besoins de trésorerie. Elles quittaient leur village en groupe pour se rendre à pied sur le marché de Dimbokro ; leur mode de locomotion conditionnant la quantité écoulee. Ce commerce restait donc aléatoire, non spécialisé. Un jour, elles étaient au champ préparant le terrain pour enfouir les buttes d'ignames, le lendemain, elles vendaient le surplus de piments ou de gombos. Il arrivait parfois qu'elles écoulaient leur production en chemin, avant d'avoir rejoint l'aire marchande. A cette époque, quelques planteurs de café et cacao, en partance pour les hangars de stockage des gérants de maisons de commerce, complétaient leur chargement par une dizaine de régimes de bananes qu'ils écoulaient en cours de route. Opération fructueuse : le coût de transport était répercuté dans le prix de vente de la banane et refacturé à l'Etat. Autrement dit, la banane constituait à la fois un sous-produit agricole et commercial de la cacao-culture et Dimbokro devenait pendant la traite un centre de redistribution de la banane vers Abidjan. Trajet terminal par la route, trajet principal par la voie ferrée résumaient les modalités de transport nécessaires à cet acheminement.

En période de soudure, quand les planteurs avaient épuisé leurs propres réserves en les consommant ou en les diffusant

trop rapidement, ils venaient s'approvisionner sur le marché urbain. C'est dans ce contexte, semble-t-il, que la fonction d'intermédiaire s'est développée. Cependant, il n'a pas été possible de dater avec précision l'arrivée de ces nouveaux agents économiques. Si on sait que l'accroissement rapide de la population urbaine et des ressources dans le cercle de Dimbokro eut des conséquences sur l'émergence de nouveaux circuits commerciaux et sur l'évolution des styles alimentaires, il semblerait que ces changements s'opèrent plusieurs années après l'explosion démographique et économique de la région. Des négociantes interrogées lors d'entretiens racontent qu'elles ont commencé à commercer il y a vingt-cinq, trente ans, alors que la banane abondait. D'autres encore ont été initiées à la profession par leur mère qui la pratiquait déjà dans les années cinquante, cinquante-cinq. Mais l'analyse chronologique n'a pas permis de remonter plus loin auprès des planteurs dans l'histoire économique des échanges. Installées en zone urbaine, ces femmes achetaient une à deux tonnes de bananes qu'elles revendaient au détail auprès des consommatrices. Elles sillonnaient la forêt à bord de 404 Peugeot qu'elles avaient louées avec chauffeur à des propriétaires de véhicules domiciliés à Dimbokro. Un ou deux arrêts suffisaient pour réunir le chargement. La production de bananes resta très accessible par la route tout au long des années soixante, soixante-cinq. Ce nouveau dispositif commercial caractérisé par la prolifération des agents plutôt que par l'augmentation de la productivité de quelques-uns, prit un essor rapide.

Le circuit direct fut supplanté par cette nouvelle organisation marchande après y avoir été associé selon une alternance saisonnière. Certes, les femmes des planteurs continuèrent à écouler leur faible production en période de forte récolte sur le marché local. En revanche, les planteurs qui avaient intégré opportunément la vente de banane plantain dans leur parcours furent fortement concurrencés par ces nouvelles commerçantes. Celles-ci prirent l'initiative d'aller au devant des producteurs en visitant les villages et au devant des transporteurs en louant leurs services, contrôlant ainsi vente et transport et utilisant un capital plus important que celui possédé par le planteur ou son épouse dans l'affaire.

Paradoxalement, la création d'un circuit supplémentaire AGRIPAC, à caractère étatique, contribua au renforcement du circuit indirect alors qu'il était appelé à remplacer cette structure privée et dite « traditionnelle », à moyen terme.

### **1972-1982 : Un essai de rationalisation des circuits de distribution du vivrier avec AGRIPAC <sup>(1)</sup>**

A l'issue d'une analyse effectuée en 1971 sur le système commercial en place qualifié d'« anarchique », de « totalement inorganisé », d'inefficace pour répondre à l'accroissement des besoins alimentaires urbains, incapable de mobiliser le surplus de production et supportant trop d'intermédiaires, une réforme commerciale fut engagée (réforme de la commercialisation des produits vivriers, Ministère de l'Economie et des Finances, avril 1971). Elle portait sur les vivriers locaux et les produits frais importés et devait assurer une juste confrontation de l'offre et de la demande selon les principes de l'économie libérale. Elle débuta le 10 mai 1972 avec la création d'AGRIPAC, société d'économie mixte dont le capital (600 millions de francs CFA) était réparti entre la SONAFI (Société Nationale de Financement Industriel) (60 %), l'Etat (34 %) et les chambres consulaires.

La société AGRIPAC avait pour objectif principal de pallier les carences de la structure « traditionnelle », d'affronter avec efficacité le problème vivrier ivoirien :

- en mettant à disposition des agents économiques de nouvelles infrastructures de collecte, stockage, distribution (entrepôts, silos, marchés, magasins de stockage et de vente) et transport (flotte de 80 camions d'une capacité de 500 tonnes environ) ;
- en intervenant directement dans le circuit commercial par l'implantation de structures décisionnaires chargées d'organiser la collecte, d'assurer les échanges inter-régionaux, de prévoir un approvisionnement régulier des marchés urbains et de fixer les prix (production, commercialisation, consommation).

(1) Programme d'Actions pour l'Agriculture.

A ce stade, AGRIPAC cumulait les fonctions d'expéditeur, de grossiste, de transporteur, de détaillant et rivalisait pleinement avec les différents agents du système « traditionnel ». Son intervention fut malheureuse. La société devait assister, former, organiser les opérateurs déjà en place. En réalité, elle fut perçue par ces derniers comme un concurrent dangereux, bénéficiant de fonds publics, qu'il s'agissait de gruger.

### *Au stade de la production*

Au niveau de la production, la déception fut grande. La société AGRIPAC avait entre autres missions celle de favoriser la paysannerie par des prix incitateurs, supérieurs aux coûts de production. Aussi, les planteurs avaient-ils espéré vendre le plantain à des conditions plus intéressantes que celles proposées par les négociants habituels. Or, AGRIPAC n'était pas en mesure, dans sa réforme, de fixer les prix à la production, ne pouvant s'appuyer sur des études de prix établies sur une longue période. Les fluctuations de production dans le temps (pénuries relatives) et dans l'espace (déséquilibre régional) n'avaient pas été minutieusement intégrées dans le calcul des prix qui ne variaient guère en fonction des conditions du marché. Ils étaient fixés en théorie en début de campagne ; cependant des variations « suspectes » étaient à signaler d'un paysan à l'autre au sein d'une même région : AGRIPAC n'était pas à l'abri de la corruption de ses agents. Le système de pesée (balance) par ailleurs mis en place pour les transactions n'était pas sans rappeler de mauvais souvenirs (abus de certains traitants européens et libanais dans la pesée des sacs de café-cacao avec balances faussées) à certains planteurs.

### *Au stade de la distribution*

Les commerçantes quant à elles profitèrent de la structure AGRIPAC sur plusieurs tableaux. Dans un premier temps, elles firent affaire avec les producteurs hostiles à l'action AGRIPAC ou avec ceux qui en avaient fait les frais. Ces derniers n'étaient plus dans un rapport de force favorable pour poser leur conditions financières et les négociantes purent en profiter. Si bien qu'elles posèrent leurs conditions d'achat et acquirent la marchandise à bas prix. Dans un second temps, elles déjouèrent l'organisation

mise en place par la Société d'Etat au niveau de la vente. Observant que les stands de vente AGRIPAC disséminés dans les pays (une quarantaine) proposaient en faible quantité du plantain à un faible prix au détail, elles s'employèrent régulièrement à racheter la totalité de la marchandise. Cette opération leur permit ainsi de détenir le monopole du commerce et de fixer entre elles de nouveaux prix, plus élevés à la consommation.

Un autre élément joua un rôle décisif à l'encontre d'AGRIPAC : les consommatrices avaient l'habitude d'effectuer leurs achats sur les marchés publics ; même compétitifs, les prix dans les boutiques d'AGRIPAC avaient dans ce contexte peu d'incidences sur les prix à la consommation. C'est sur le marché que les agents AGRIPAC auraient dû s'installer pour attirer la clientèle. Dans une société où règnent le colportage et le démarchage à chaque coin de rue, il n'était pas pensable d'attendre le client dans son magasin. La réforme échoua ; elle devait alléger les circuits commerciaux en limitant notamment le nombre d'intermédiaires. C'était sans compter sur la capacité de réponse des « agents traditionnels » qui intégrèrent la société AGRIPAC comme intervenant supplémentaire dans leur filière de commercialisation.

### *Au stade du transport*

De surcroît, les commerçantes firent jouer la concurrence au niveau des transports. Avant la création d'un parc automobile AGRIPAC, les conditions de négociation avec les transporteurs locaux s'étaient révélées délicates surtout en période de traite où ces derniers privilégiaient le transfert du café-cacao dans les entrepôts. L'arrivée sur le marché d'une flotte « d'Etat » modifia les données au profit des vendeuses qui s'appliquèrent à faire descendre les prix. Dans les entretiens, les commerçantes âgées insistent sur l'intérêt qu'il y avait à l'époque à utiliser les services d'AGRIPAC pour le transport de la banane. Les camions étaient neufs, en état de marche, révisés fréquemment, les chauffeurs en situation régulière. Les relations entre les contractants reposaient sur la confiance ; en cas de problème, il n'y avait pas de difficultés à trouver un interlocuteur. Et enfin, la vendeuse n'était pas autant sollicitée par les agents de la police et des Eaux et Forêts qu'aujourd'hui.

La tentative d'étatisation de la distribution du plantain et des autres vivriers se solda par un échec. La société AGRIPAC n'avait pas su aménager une collaboration effective avec les agents économiques en place, producteurs ou négociants. Or, pour mettre à disposition des consommateurs, des produits moins onéreux que les marchandises diffusées par les filières habituelles, des modifications radicales s'imposaient au stade de la production. Les actions visant à développer une production régulière, abondante, bref industrielle échouèrent. Et il fut impossible de « moderniser » la distribution. AGRIPAC n'avait pas apprécié à sa juste valeur la force de réaction, la souplesse de fonctionnement des opérateurs dits traditionnels. Grande structure commerciale rigide, elle s'était révélée incapable de faire face à cette hostilité. Déjà en son sein, elle rencontrait des difficultés d'organisation et de gestion financière liées à son organisation, ses charges (nombreux agents, salaires élevés, décentralisation des décisions, équipements onéreux et sophistiqués nécessitant une maintenance importante). Un système moderne ayant pour cible le marché intérieur avec des structures lourdes et devant supporter des charges de fonctionnement ne pouvait pas tenir le coup. En effet, déjà le fonctionnement des chambres froides, pour la conservation des vivriers, entraînait des prix de revient hors de portée des ménagères ivoiriennes. La société fut dissoute en juin 1980 dans le cadre de la réforme des Sociétés d'Etat, qui dénonça la déviation enregistrée entre la politique et les réalités commerciales.

Il a été reconnu que l'intervention directe de l'Etat dans les échanges commerciaux avait perturbé le fonctionnement du marché en faussant la formation des prix, en paralysant les différents partenaires économiques et en entraînant l'Etat dans des dépenses inconsidérées eu égard au service rendu. Dès lors, la politique du Ministère du Commerce en matière de commercialisation des produits vivriers a évolué. Au cours du VII<sup>e</sup> congrès du PDCI-RDA, le chef de l'Etat rappelait que « l'Etat n'était ni entrepreneur, ni commerçant », la politique commerciale devant reposer sur les règles de l'économie libérale. Dorénavant seront mises en place les conditions nécessaires à une plus grande participation des opérateurs privés dans ce secteur. L'objectif est d'assurer une bonne circulation de l'infor-

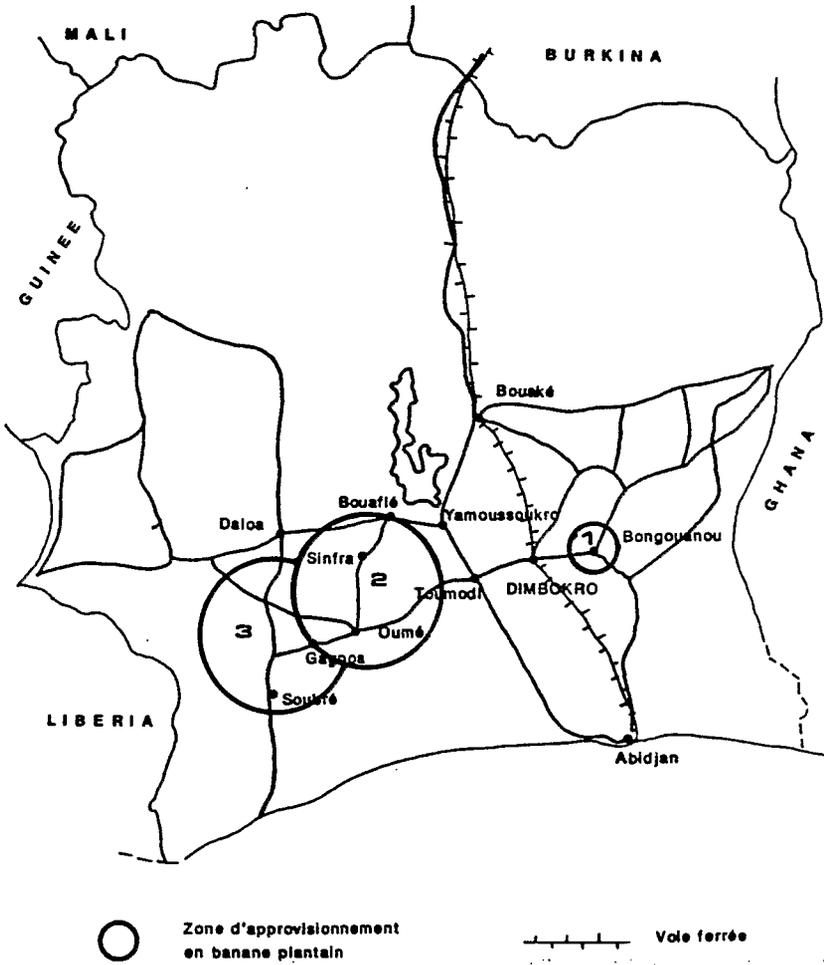
mation entre les différents agents économiques de manière à rééquilibrer les rapports de force et d'équiper le territoire national en marchés et postes de collecte afin d'activer les flux de marchandises. L'Etat cantonnera son rôle à l'animation du secteur commercial.

En définitive, les tentatives de restructuration du commerce vivrier furent un échec. Les « circuits modernes » mis en place se sont révélés incapables d'ajuster l'offre à la demande, de s'adapter au coup par coup aux nouvelles conditions d'échange, de réagir efficacement à une diffusion irrégulière des moyens et des revenus dans l'espace et le temps sans créer une situation de monopole. Le système commercial en place n'a pas cessé, quant à lui, de fonctionner. Ce dernier a trouvé une certaine stabilité et efficacité en optant pour la multiplicité des agents et des échelles d'activités, ce qui a permis aux mécanismes de concurrence de jouer effectivement. Dans ce système, l'entraide préside aux rapports entre partenaires commerciaux qui s'insèrent dans des réseaux sociaux plus vastes. Les phénomènes de concurrence sont en partie freinés, modulés du fait des liens privilégiés qui les unissent.

Disponibilité, souplesse sont les deux atouts du système dit « traditionnel » qui supporte largement une demande atomisée et ponctuelle. Son fonctionnement est basé cependant sur un fort coefficient de travail pour un coefficient de capital plus faible par travailleur. Le niveau des investissements reste d'autant plus limité que les moyens financiers mis en oeuvre par l'Etat demeurent contraignants et ne favorisent pas la pratique des crédits. Malgré la menace qu'il représente pour « la santé économique et sociale du pays », le secteur commercial privé s'est maintenu. Certains circuits périclitent, d'autres se renforcent ou se développent. Des ménagères saisissent une opportunité et s'improvisent commerçantes pendant que d'autres se reconvertissent. En l'absence d'une stratégie d'ensemble bien souvent, les circuits commerciaux se structurent au gré des besoins de la clientèle, des opportunités des négociants et des emplois du temps.

### **1975-1985 : éloignement des zones de production et réorganisation du circuit commercial traditionnel**

Les vendeuses ne s'approvisionnent plus dans les départements voisins ni n'écoulent leur production domestique. Le déplacement des zones de plantation vers l'Ouest a bouleversé les circuits existants. Ceux-ci se sont allongés en temps et dans l'espace intégrant de nouveaux intervenants et des catégories professionnelles supplémentaires comme les grossistes et les détaillantes. En affirmant leur fonction de grossiste, les acheteuses-revendeuses d'antan ont dû s'adapter à la nouvelle distribution géographique des zones de production. Cette reconversion fut largement facilitée par le développement accru des débouchés alimentaires. La ville de Dimbokro, avec un taux de croissance moyen annuel de 6,2 % sur la période 1963-1975, devint un pôle de consommation urbaine des plus exigeants. De nouveaux campements furent visités dans la région ouest alors que ceux situés plus au sud-est étaient progressivement délaissés. Mais ces rencontres avec des pourvoyeurs sont rarement le fruit du hasard d'autant que la décision de mise en marché n'est quasiment jamais prise par le paysan. L'acheteuse doit être introduite auprès du planteur par un consœur ou un parent afin que les échanges puissent être inaugurés sous le signe de la confiance. Acquérir un « portefeuille » de fournisseurs suppose patience et détermination de la part des négociantes qui s'investissent à long terme dans l'activité. Les grossistes connaissent en moyenne dix à quinze campements qu'elles exploitent alternativement. Pour un chargement de six tonnes de marchandises, trois à cinq campements peuvent être visités contre un à deux avant 1970, ce qui conduit les négociantes à rester une semaine en brousse. Ce temps passé à la prospection, à la collecte, au groupage a quintuplé en l'espace d'une dizaine d'années et il n'est pas complètement répercuté dans les prix de vente. Ce temps passé à tisser des liens durables avec des partenaires explique en partie le décalage constaté entre la restructuration de l'économie de plantation et la réaction des réseaux marchands. Une troisième déviation s'est opérée à partir de 1980 ; l'aire d'approvisionnement s'en est trouvée élargie en saison des pluies. Les négociantes installées à Dimbokro traitèrent de



**Extension des zones d'approvisionnement en banane plantain de 1960 à 1986 à partir de Dimbokro**

préférence avec les planteurs du sud-ouest de la région de Soubré, plus éloignés que ceux de la région ouest mais implantés à proximité des artères goudronnées.

Seuls subsistent aujourd'hui des circuits indirects sur longue distance où le transport est assuré en deux, voire trois, temps. Pour se rendre sur le lieu de production, la commerçante effectue le voyage en taxi-brousse. Ensuite, en saison des pluies, il arrive qu'un camion de faible tonnage soit affrété pour assurer les déplacements du lieu de collecte à la route. Ce trajet reste à la charge du planteur alors que le coût du transport principal est imputé à l'acheteuse. A défaut de véhicule à moteur, la commerçante fait appel aux apprentis ou enfants des planteurs pour acheminer les régimes par portage. Un second camion de 5 à 10 tonnes est loué avec chauffeur à la journée à proximité du lieu de production. Il s'agit de charger en vrac en une vingtaine d'heures la marchandise regroupée en trois à cinq points au bord de la route puis de l'acheminer vers Dimbokro. Le parc routier recensé à Dimbokro se limite de plus en plus aux *pick-up* et ne peut satisfaire l'ensemble de la clientèle. Il ne faut pas oublier qu'un certain nombre de transporteurs ont accompagné le front pionnier et sont partis faire fortune à l'ouest. D'ailleurs quelques grossistes ont prospecté de nouveaux campements en fonction du lieu de migration d'anciens transporteurs avec lesquels elles continuent de collaborer. Quelques grossistes organisent encore la chaîne de transport selon l'ancienne formule ; autrement dit, elles louent un 1 500 kg à Dimbokro et effectuent un aller et retour dans la journée, du lieu de production au lieu de consommation. Ce choix s'explique en partie par les rapports privilégiés qu'elles entretiennent avec les transporteurs ou planteurs.

Mais qui sont les négociantes à l'initiative de cette restructuration commerciale ? La permanence des circuits commerciaux « traditionnels » en période de récession économique, leur compétitivité présupposent une solide organisation des agents de distribution et d'évidentes capacités d'adaptation pour apporter une réponse rapide même si différée dans un contexte géographique mouvant. Elles doivent faire face aux aléas climatiques et s'adapter à une demande fluctuante. Ces femmes ont été interrogées sur le marché urbain, baromètre de la vie économique et politique et poste d'observation. Impliquées dans

la vente et l'achat de banane plantain, elles représentent un maillon décisif dans l'acheminement des produits. Il a fallu les suivre dans leurs pérégrinations et dérouler des fils vers l'amont et l'aval pour déceler leurs pratiques au-delà du marché, au-delà de la ville et donc tout au long de leurs parcours. Les actrices de la commercialisation, « usagers » de la ville mais aussi membres de communautés dispersées sur un large espace, devenaient des objets d'étude.

## Portraits de dames migrantes

Une étude réalisée en 1986 par le CIREs (Perrault, Tano, 1986) montrait que la vente en gros du plantain sur les marchés d'Abidjan était dominée par des hommes *dioula* qui réceptionnaient la marchandise sur leur stand sans qu'ils aient besoin de se déplacer en brousse. A Dimbokro, le paysage commercial est radicalement différent. La vente de la banane relève du domaine des femmes du groupe *Akan* (*baoulé* et *agni*). Organisatrices de transport, elles s'approvisionnent directement en brousse sans recourir à des intermédiaires dans les régions dominées par les *Baoulé* et *Dida* de l'ouest forestier <sup>(2)</sup>. Si la plupart des vendeuses de Dimbokro prospectent de plus en plus loin, la région d'Oumé reste le pôle prioritaire. C'est enfin un des bassins d'approvisionnement les plus proches de Dimbokro où l'on ne rencontre pas autant qu'à Sinfra les vendeuses de Yamoussoukro, pas autant qu'à Gagnoa les commissionnaires abidjanais. Migrantes pour la majorité et originaires principalement des départements de Dimbokro ou de Bongouanou, ces femmes se sont installées pour plus de la moitié d'entre elles dans les années soixante-quinze, attirées par les fêtes de l'indépendance et l'activité économique que ces dernières devaient susciter. Vingt sont mariées, quinze célibataires.

(2) Résultats établis sur la base d'une enquête réalisée en mars 1986 auprès de l'ensemble des grossistes rencontrées sur les marchés de la ville, soient 35 femmes.

## Les unes, créatrices d'une nouvelle dynamique sociale et culturelle

Les célibataires correspondent paradoxalement aux sujets les plus âgés (3). Certaines ont quitté leur village pour se soustraire un temps aux contraintes du milieu rural et notamment à celles entraînées par le mariage. Leur migration vers la ville renvoie de surcroît au désir de gagner de l'argent plus facilement qu'en zone rurale, au souci d'asseoir une indépendance économique. Ces femmes sont arrivées dans la métropole du cacao lorsqu'elles avaient 17 à 25 ans. A l'exception de deux d'entre elles pour lesquelles Abidjan et M'Batto constituèrent la première étape migratoire vers la vie citadine, Dimbokro représenta la ville-refuge. Difficile d'obtenir des informations relatives à leurs premiers pas dans la vie active. Beaucoup de non-dits. Ont-elles obtenu une aide financière d'un parent, ont-elles échangé dans un premier temps des services sexuels et des services domestiques contre du numéraire et ceci en dehors de l'institution matrimoniale comme les *blodé* ou les *téklé* dont parlent P. et M. Etienne ? Dans un article sur l'émigration *baoulé*, les auteurs expliquent que dans la société traditionnelle, une femme *baoulé* non mariée demeurait libre de choisir et de changer de partenaire sexuel et pouvait refuser d'intégrer des systèmes d'obligations réciproques propres aux alliances officielles.

Durant la colonisation, les femmes s'intégrèrent plus facilement que les hommes au milieu urbain, trouvant dans la migration un moyen d'acquérir autorité et argent qui leur étaient refusés au village où elles restaient tributaires de la gent masculine. Craignant de s'aventurer en ville, fief des militaires, les *Baoulé* furent impuissants à faire revenir leurs sœurs ou leurs filles d'autant qu'ils observaient un grand respect du libre arbitre individuel. Ces éléments historiques peuvent éclairer pour partie la situation d'un certain nombre de grossistes célibataires installées définitivement à Dimbokro. Elles se sont élevées au rang de chef de famille et se retrouvent à la tête d'unités domestiques importantes, propriétaires de concessions, initiant leurs filles au commerce du plantain et entourées d'une large clientèle.

(3) Les trois quarts des femmes célibataires recensées ont 35 ans ou plus.

## **Les autres, gardiennes de la cohésion familiale**

A l'exception de celles qui ont été guidées dans la profession par une parente, les grossistes se sont établies sans une expérience préalable dans le commerce de banane au détail. Couturière, restauratrice, vendeuse de plats préparés ou cultivatrice par le passé, elles ont pu épargner avant de se lancer dans la vente en gros. Prêts ou dons attribuables pour moitié à la famille constituent les autres modalités de l'investissement initial. C'est ainsi que des contrats familiaux se développent, s'inscrivant dans des rapports de clientélisme. Des planteurs ayant déjà investi dans les valeurs foncières ou immobilières semblent vouloir s'intéresser au négoce par l'entremise de leur fille et intègrent la commercialisation de la banane plantain dans leurs activités. Si cette structure de distribution ne peut être passée sous silence, rappelons qu'elle demeure assez exceptionnelle et ne saurait être représentative des échanges commerciaux. Sur l'ensemble des grossistes interrogées, une sur cinq a débuté dans le négoce grâce au soutien financier paternel ; dans plus de la moitié des cas, le père, planteur originaire de la région de Dimbokro, a migré en zone pionnière (Sinfra, Oumé) et approvisionne sa fille commerçante en bananes plantain, prenant ainsi le contrôle des activités familiales sur un espace bipolaire. Bien qu'insuffisante à terme pour assurer des chargements complets, cette production familiale achetée à crédit dégage la négociante de plus lourdes prospections. En dépit ou à cause d'une dispersion géographique de la parentèle, ces relations d'interdépendance semblent perpétuer l'unité sociale et façonner une nouvelle socialité. Chef d'orchestre, le planteur délègue à sa fille un rôle de médiateur maintenant ce système d'échange dans le cadre de la production domestique. Il apporte le capital argent ; elle offre son capital temps et doit restituer les trois quarts du numéraire au groupe familial émigré en zone pionnière. Il est sédentaire ; elle véhicule au cours de ses voyages autant l'information, l'argent que la marchandise et ceci dans les deux sens. Au travers du commerce du plantain se dessine une nouvelle manière de vivre et de contracter les distances. Ces transactions commerciales participent à la fois à une réactualisation des structures lignagères et au décloisonnement de la ville de Dimbokro dans un réseau trans-régional d'échanges.

De quelle façon ces « négociantes au long cours » gèrent-elles leur temps de travail ? Si plus des deux tiers d'entre elles consacrent le plus clair de leur temps à l'activité commerciale, quelques-unes cependant restent au foyer ou regagnent le village pour les travaux des champs entre juin et juillet, période où s'accumulent les handicaps. Il pleut et les campements sont difficilement accessibles ; les enfants, principaux consommateurs de banane frite sont partis en vacances au village. Les plus téméraires sont conduites à intégrer dans leurs chargements de nouveaux produits comme le taro, l'igname, les condiments. Plus rares sont encore celles qui, pour un moment, se reconvertissent dans la vente en gros de l'igname. Les vendeuses partagent leur journée entre l'approvisionnement et la distribution de la marchandise. En période faste, elles peuvent effectuer trois à quatre voyages par mois. Une femme sur deux partage avec une consœur les frais de transport, de marchandises et de douane ; les femmes les plus âgées qui ont le plus d'ancienneté dans la profession recourent, quant à elles, à une tierce personne pour assurer le convoyage de la marchandise, opération éprouvante physiquement. Loin de partager la recette avec leurs jeunes remplaçantes, elles les indemnisent timidement de leurs prestations. Dans la grande majorité, les négociantes paient comptant la marchandise à la livraison ou à la prospection ; rares sont celles qui anticipent en partie le paiement pour le chargement suivant. Cette pratique est considérée par la majorité des vendeuses comme trop contraignante ; le temps nécessaire à l'écoulement de la première cargaison ne dépend pas de la vendeuse mais bien de la clientèle. Or les grossistes supportent déjà les reports d'encaisse en aval du circuit, accordant aux détaillantes des crédits de trois à dix jours.

De quelle manière enfin ces négociantes utilisent-elles les structures de crédit et d'épargne en place ? Sur l'ensemble des femmes, trois seulement recourent aux structures bancaires, les titulaires se recrutent chez les célibataires âgées. L'ouverture d'un compte est ancienne (supérieure à 5 ans). De par ses contraintes excessives, l'institution bancaire officielle ne favorise guère les implantations privées. Il est fort compréhensible que dans ces conditions, les commerçantes, rejetées parce que non solvables selon les critères officiels, recourent à des instances

parallèles pour épargner ou pour emprunter. Six négociantes font appel aux banquiers ambulants. A Dimbokro, deux banquiers d'origine nigériane visitent chaque jour à mobylette leurs clients sur leur lieu de travail. Ce système se situe à l'interface entre l'association traditionnelle d'épargne à base de crédit rotatif ou tontine et la caisse d'épargne des banques modernes. Il n'est pas réservé à ceux qui « connaissent papier » ou qui détiennent des ressources importantes ; il repose sur la confiance en un individu. Les épargnants entretiennent avec les « banquiers à deux roues » des relations professionnelles amicales éloignées des rapports de dépendance que tissent entre eux les membres d'une tontine et éloignées des rapports d'infériorité dans lesquels peuvent les mettre les institutions bancaires. Il semblerait néanmoins que la proportion d'épargnantes soit sous-estimée : certaines grossistes demeurent très discrètes sur les mouvements financiers générés par leur activité. Pourtant, elles arrivent à avoir en projet la construction d'une villa quand elles ne sont pas déjà propriétaires.

En conclusion, à l'exemple d'autres négoces, le commerce de la banane plantain participe au décroissement d'une région en déclin, en la maintenant dans un réseau trans-régional d'échanges. S'il permet l'approvisionnement d'une zone déficitaire par la mise en oeuvre de circuits marchands de plus en plus longs au fur et à mesure du changement de localisation des zones de production vers le sud-ouest, s'il assure à des commerçantes l'élargissement de leur espace de relations par la négociation, il ne peut cependant constituer une base solide pour le développement économique de cette région. La ville demeure une halte passagère pour ces négociantes qui ont rarement investi dans les activités locales de production et qui poursuivront assurément leur trajectoire migratoire quand elles ne seront plus en mesure de s'adapter à la demande. En définitive, la cité *baoulé* est sortie de son isolement grâce aux commerçants mais demeure trop dépendante de leurs initiatives. Sans stimulation de la production locale, sans reconquête du marché urbain, il ne pourra y avoir complémentarité régionale des échanges. Fin 1987, les flux de retour se limitaient à de l'information sur les conditions de vie à Dimbokro et ne pouvaient remplacer les flux de produits. Les potentialités agricoles existent pourtant dans

cette région qui vit actuellement « sous perfusion » ; il s'agit de les mobiliser. L'agriculteur se trouve marginalisé, son activité dépréciée. Revaloriser la profession en associant directement les paysans aux projets agricoles, la motiver en leur assurant des débouchés réguliers et des prix rémunérateurs, autant de moyens qui pourraient vraisemblablement contribuer à la reconquête de l'arrière-pays.

### **Bibliographie**

- Courade G., 1990. « Peut-il y avoir des politiques d'auto-suffisance alimentaire ? » *Politique Africaine* n° 39, p. 79-97.
- Etienne P. et M., 1968. « L'émigration Baoulé actuelle », *Cahiers d'Outre-Mer*, Tome XXI, n° 82, p. 155-195.
- Gombeaud J.-L., Moutout C., Smith S., 1990. *La guerre du cacao, histoire secrète d'un embargo*, Paris, Calmann-Lévy, 218 p.
- Lendres P., 1990. Analyse de la filière de commercialisation du plantain au Cameroun, Montpellier, mémoire ESAT (CRBP/CNEARC).
- Perrault P.-T., Tano K., 1986. « La commercialisation des vivriers à Abidjan », *Rapport préliminaire*, CIRES.

AGNÈS LAMBERT

## LES RÉSEAUX MARCHANDS FÉMININS DU CHEMIN DE FER DAKAR-NIGER

L'étude des réseaux marchands féminins du chemin de fer du Dakar-Niger permet d'appréhender la capacité d'adaptation des acteurs du commerce sur le rail aux contextes politiques et économiques qui se sont succédé au cours de l'histoire. L'approche diachronique du phénomène conduit à périodiser les principales phases du commerce ferroviaire, en s'appuyant sur les interviews de cheminots retraités et de commerçantes âgées, mais aussi sur les documents d'archives et les travaux sur l'histoire coloniale. A partir de 1985, il a été possible d'apprécier beaucoup plus finement les conséquences des politiques préconisées par les bailleurs de fonds sur l'organisation des réseaux marchands féminins du Dakar-Niger.

L'analyse des réseaux marchands féminins témoigne d'une intense circulation d'argent, de marchandises, d'aides de toutes sortes <sup>(1)</sup>, entre le monde des commerçantes et celui des agents de l'Etat. Il existe en fait une très étroite imbrication des secteurs publics et privés que les analyses habituellement opposent. L'espace social que représentent les différents acteurs du commerce ferroviaire, qu'il s'agisse des commerçantes ou des

(1) Permis de circulation donnant droit à la gratuité du transport au Mali, détaxe sur certains produits, certificat phyto-sanitaire pour les denrées périssables, certificat de dédouanement...

fonctionnaires <sup>(2)</sup>, peut être appréhendé comme un système unique où les logiques de pouvoir sont à mettre en évidence.

Pour apprécier la dimension du phénomène quelques informations préalables s'imposent. Le petit commerce ferroviaire sur le Dakar-Niger draine, du Mali vers le Sénégal, des produits alimentaires saisonniers et des produits de l'artisanat, et dans l'autre sens, des produits locaux comme le sel et le poisson fumé, mais aussi des denrées de base et des produits manufacturés comme les tissus, les chaussures, les produits de beauté, les ustensiles de cuisine en plastique... L'importance de la population marchande sur le rail varie en fonction des campagnes de commercialisation du mil et de l'arachide, de la saison de récolte des fruits, mais aussi des pèlerinages et des fêtes religieuses.

Deux express internationaux, respectivement malien et sénégalais, font hebdomadairement la totalité du parcours. Mais les commerçantes privilégient la rame malienne où elles représentent, de septembre à mars, en période de commercialisation, 70 % des voyageurs, soit environ 420 commerçantes à chaque voyage. Si la plupart de ces femmes font occasionnellement le circuit, une cinquantaine d'entre elles se rendent chaque semaine à Dakar. L'express sénégalais est plutôt fréquenté par les plus grosses commerçantes voulant bénéficier d'un meilleur confort. Deux autorails relient quotidiennement Bamako à Kayes. Ces trains ne comptant que quatre voitures-voyageurs sont surtout empruntés par les commerçantes qui font les foires hebdomadaires de Badenko, Dio ou le marché de Kita. Chaque lundi du mois de décembre, 300 femmes de Bamako et 60 de Kayes affluent à la foire de Badenko pour s'approvisionner en arachide et mil qu'elles expédient le lendemain sur leur ville respective. L'autorail de Kita achemine tous les matins les commerçantes de Kati qui tiennent un marché d'arachide, de mil, de lait et de fruits et légumes à côté de la gare de Bamako. Deux trains mixtes semi-directs composés de wagons de marchandises et de plates-formes font le circuit Bamako-Kayes

(2) Les documents d'archives comme les vieux cheminots indiquent que les premiers acteurs du commerce à partir du rail étaient les agents des chemins de fer eux-mêmes.

deux fois par semaine. Les petites commerçantes habitant le long de la ligne apprécient, en dépit de son inconfort, ce mode de transport dont la gratuité est admise par la Régie. Enfin les trains de marchandises sont utilisés par les commerçantes grossistes de Bamako, par les « foraines » de Kayes et par les femmes de Kassaro et Neguela : les premières expédient des wagons de produits locaux de Bamako sur Dakar, les secondes font des expéditions-wagons de fruits de Kita sur leur ville ; quant aux troisièmes, elles envoient régulièrement des wagons de bois sur Bamako.

## **Le contexte**

L'histoire des réseaux marchands féminins du Dakar-Niger est indissociable de celle des Chemins de Fer. Le 19 mai 1904, la première locomotive entrait en gare de Bamako. Le Chemin de Fer de Dakar à Bamako devait drainer les produits d'exportation, caoutchouc, peaux, bétail, riz et arachide, diffuser à l'intérieur du Soudan les produits européens manufacturés et acheminer les matériaux de construction.

Cependant la politique coloniale rencontra l'opposition des maisons de traite qui opéraient déjà depuis deux siècles dans la zone sans tutelle administrative et qui avaient su tirer parti des réseaux marchands africains. L'histoire du conflit qui opposait d'un côté les Chemins de Fer et l'administration coloniale, et de l'autre le commerce de traite (Lakroum, 1987) éclaire l'origine du commerce féminin sur le rail. Les maisons commerciales détournaient les caravanes marchandes de leur itinéraire au profit de places commerciales à leur convenance. En même temps, elles accordaient des facilités aux traitants africains, en consentant des crédits en marchandises ou en préfinançant la collecte des graines auprès des paysans. Le Chemin de Fer était conçu pour confirmer la suprématie des régions côtières et pour détourner vers la Sénégambie les échanges intérieurs ; mais ignorant les principaux axes d'échanges continentaux africains orientés du nord au sud, il les coupait perpendiculairement. La mauvaise qualité de la ligne Kayes-Niger et son faible débit d'écoulement des marchandises contribuèrent à limiter jusqu'en 1930 l'impact du rail sur les échanges continentaux. Le manque de matériel ferroviaire, notamment de wagons de marchandises

pour l'évacuation des arachides constituait un sujet de conflits fréquents entre les maisons de traite et la Régie.

C'est pour faire face à l'hostilité des maisons commerciales et à la baisse du trafic marchandises <sup>(3)</sup> que les responsables des Chemins de Fer entreprirent de promouvoir le trafic voyageurs. Un certain nombre de mesures incitatives furent prises <sup>(4)</sup>, comme l'autorisation de transporter en franchise 30 kilos de bagage, celle du transport des petits animaux en 3<sup>e</sup> classe, l'extension des tarifs de 4<sup>e</sup> classe à l'ensemble de la ligne, la suppression des taxes d'enregistrement... Encouragés par ces dispositifs, les commerçants africains envahirent le train. C'est donc avec la complicité des Chemins de Fer, que les Dioula concurrencèrent les maisons commerciales, en inondant les marchés maliens de produits importés à bas prix, et que le rail devint un marché ambulante.

Les toutes premières commerçantes apparurent sur le rail vers les années 1920. Trois des plus connues d'entre elles ont été évoquées par les cheminots retraités : B. Cissé, K.-P. Poullo, la mère d'Hampaté Ba et A. Traoré, la mère de M. Sangaré, Président en 1988 de l'association des cheminots retraités. Cette dernière accompagnait le troupeau familial entre Kalaban, Dio, Sogoninko en vendant vivres et lait aux soldats de l'armée française basée dans la région. Puis à partir de 1920, elle entreprit d'étendre son commerce de lait et mil jusqu'à Kayes en utilisant le chemin de fer. Par la suite elle pouvait expédier par wagon, sur Bamako ou Kayes, jusqu'à dix tonnes de mil, tubercules, légumes ou fruits, à partir des foires hebdomadaires situées sur la ligne.

En même temps la coopérative des cheminots joua un rôle essentiel dans la promotion du commerce féminin. Elle vendait à ses adhérents, à des conditions très avantageuses, toutes sortes de produits de consommation courante. Ces marchandises étaient en fait revendues sur le marché de Bamako à des prix extrêmement concurrentiels, au détriment encore une fois des maisons commerciales. Les femmes de cheminots furent particulièrement bien placées pour tirer parti de ce système. Certaines d'entre

(3) De 1914 à 1923, les recettes du trafic marchandises ont diminué de 75 % à 56 %.

(4) Entre 1930 et 1936.

elles recevaient, par le biais de la coopérative, du fil industriel employé dans le tissage des pagnes qu'elles teignaient et que leur mari était chargé d'écouler sur le marché dakarois à l'occasion de ses voyages. Mais aux dires des cheminots, jusque dans les années 1950, les femmes commerçantes étaient encore peu nombreuses sur le rail où le petit commerce était dominé par les Dioulas et par les cheminots œuvrant pour eux-mêmes ou pour le compte de leurs épouses.

Les commerçantes âgées toujours en activité en 1985 auraient démarré le commerce ferroviaire vers 1949-1950. L'instauration de la douane, en 1956, obligea certaines à interrompre leur activité et d'autres à négocier de nouveaux appuis pour poursuivre leur négoce jusqu'à l'indépendance et la constitution de la Fédération du Mali. Elles acheminaient gombo séché, fulful jusqu'à Dakar où elles s'approvisionnaient en tissus importés, fil industriel, poisson séché, sac vides.

## **Les grandes étapes des commerces féminins ferroviaires**

Après l'éclatement de l'éphémère Fédération du Mali, les échanges s'interrompirent officiellement durant trois ans entre le Mali et le Sénégal. Le trafic voyageurs et marchandises se ralentit mais se poursuivit frauduleusement à partir de Kayes par la route et par voie d'eau. Les cheminots maliens continuèrent de se rendre régulièrement au Sénégal où nombre d'entre eux avaient leurs femmes. En 1963, la frontière s'ouvrit à nouveau entre les deux pays et les échanges reprirent.

La socialisation du secteur commercial par le régime de Modibo Keita, en 1962, accéléra le départ des maisons européennes, des commerçants libanais, mais aussi de nombreux nationaux. Cependant l'incapacité des sociétés publiques <sup>(5)</sup> à assurer l'approvisionnement du pays, comme la collecte des produits locaux, constituait une opportunité pour un certain nombre de commerçants et transporteurs maliens bénéficiant de

(5) OPAM, Office des produits agricoles du Mali, chargée de la commercialisation de céréales, et la SOMIEX, Société malienne d'Import-Export, détenant le monopole de l'importation et de la distribution des denrées de base.

complicités au niveau de l'Etat (Amselle, 1977). Une telle situation fut également favorable à une féminisation du commerce ferroviaire. Les cheminots comme les Dioulas transfèrent leurs activités commerciales sur le rail directement aux mains de leurs épouses ou parentes, celles-ci bénéficiant, en tant que femmes, de la complaisance des agents. En même temps, nombre de femmes furent promues dans les affaires par un mari ou parent lié au pouvoir. Ainsi H. Diallo, épouse d'un fils du commandant de cercle de Kati devenu fonctionnaire aux Chemins de Fer, accéda, à partir de son engagement au sein de l'USRDA (Union Soudanaise du Rassemblement Démocratique Africain), à des responsabilités politiques à la direction d'un groupe de femmes du Parti qu'elle fit entrer dans le commerce ferroviaire pour son propre compte.

Après le coup d'Etat militaire de 1968, des mesures furent prises pour inciter les commerçants ayant quitté le pays à revenir. Dans les années 70, la sécheresse et la dégradation du pouvoir d'achat des fonctionnaires provoquèrent l'afflux, dans le commerce ferroviaire, de petites commerçantes mais aussi de cheminots retraités en quête de sources complémentaires de revenus. Les commerçantes qui surent s'adapter au nouveau régime et obtenir son appui spéculaient sur les pénuries fréquentes dans la sous-région. Selon les opportunités, elles faisaient passer d'un côté à l'autre de la frontière Mali/Sénégal le riz et le maïs importés dans le cadre de l'aide. Pendant les années 1977-1978, elles participèrent avec la complicité de l'OPAM au marché noir des riz et mil locaux dans le pays, mais aussi à l'exportation frauduleuse de ces produits au Sénégal (Hamady, 1978). A cette même période certaines commerçantes commencèrent à se regrouper pour expédier des wagons entiers de marchandises à partir de Bamako, Kati, Dio et Kita.

La décennie 80 a été marquée par la mise en place des politiques sous la houlette des bailleurs de fonds. La libéralisation du commerce des céréales en 1981, puis des arachides en 1982, a incité les commerçantes à s'engager plus ouvertement dans la commercialisation de ces produits, un domaine où elles affrontent la concurrence des commerçants-hommes. En 1986, la SOMIEX a perdu le contrôle du commerce de détail, son rôle s'est limité à importer en gros du sucre, du lait, du sel et du thé

en concurrence avec les privés. Depuis cette période, les femmes qui ont importé frauduleusement sel, lait et sucre du Sénégal ou de Gambie, ont à faire face non plus au monopole d'une société d'Etat, mais aux intérêts des grands commerçants détenteurs de licence d'import-export <sup>(6)</sup>. Cette situation n'est pas forcément à leur avantage.

En même temps la Régie des Chemins de Fer affiche une volonté de normalisation-rentabilisation qui s'est matérialisée par une série de mesures visant à limiter le petit commerce ferroviaire. En 1981, une « commission de décongestion » a été mise en place, destinée à limiter les excédents de bagages. En 1986, le projet de mise en circulation d'une nouvelle rame internationale malienne censée « assainir » le circuit, a vu le jour. En 1987, les commerçantes étaient tenues d'enregistrer tous leurs colis dans le wagon collecteur pour désencombrer les voitures. En 1989, la taxation pour chaque bagage en excédent s'élevait à 5 500 F CFA. L'ensemble de ces dispositifs revient à dissuader prioritairement le petit commerce ferroviaire et à protéger en fait le monopole des gros commerçants hommes ou femmes qui émergent à la faveur de la libéralisation.

En 1984, le retour du Mali dans l'UMOA (Union Monétaire Ouest-Africaine) et l'adoption du franc CFA a entraîné une inflation de 100 %. La réussite d'un voyage sur Dakar dépendant de la vente des produits du cru maliens, et ceux-ci étant devenus moins compétitifs dans la capitale sénégalaise, nombre de commerçantes ont été obligées de se reconverter sur d'autres circuits plus propices. Pendant la mauvaise campagne agricole de 1984-1985, la priorité a été donnée à l'acheminement de l'aide en souffrance au port de Dakar. Les privés et notamment les femmes grossistes avaient toutes les difficultés à obtenir des wagons de marchandises. En 1986, la mort d'une vieille commerçante du rail qui jouait un rôle protecteur à l'égard des jeunes commerçantes ayant réussi à se maintenir malgré tout sur le circuit, a perturbé momentanément les réseaux.

(6) Licence d'import-export que les commerçantes grossistes n'ont jamais elles-mêmes, la plupart du temps elles importent sous le nom d'un gros commerçant.

De 1986 à 1990, la succession des bonnes récoltes a amené le Mali à mener une politique protectionniste à l'égard de son potentiel céréalier en contingentant puis bloquant les importations de riz dont le prix à la consommation grimpe à 200 F CFA le kilogramme, en 1989-1990 à Bamako. Sous la pression sociale, le gouvernement sénégalais a été en revanche obligé, en 1988, de baisser le prix de consommation de la brisure de riz de 160 à 135 F CFA. Ce différentiel de politique entre le Sénégal soucieux de maintenir une paix sociale et le Mali, préoccupé de ses producteurs mais peu des consommateurs urbains, a porté également sur d'autres produits de première nécessité comme l'huile, le lait en poudre et le savon. Cet écart de prix entre des denrées de base devenues moins coûteuses au Sénégal qu'au Mali est devenu une nouvelle incitation aux échanges.

La première moitié de la décennie 80 est caractérisée par une régression du commerce féminin sur le rail, principalement due à l'adoption du franc CFA. La seconde moitié de la décennie est marquée par une recomposition des réseaux et par une concentration du commerce ferroviaire entre les mains des grossistes détentrices d'entrepôts à Dakar et Bamako, et des commerçantes âgées veuves de cheminots qui dominent le circuit sur la rame malienne.

## **L'organisation des réseaux**

Faisant suite à un tableau rapide des grandes étapes du commerce féminin sur le rail, il s'agit maintenant d'appréhender les modes d'organisation des réseaux marchands. Préalablement, il faut préciser que, pour chaque femme, le commerce sur le rail est précédé d'une activité commerciale à distance entre foires hebdomadaires et Bamako ou entre capitales africaines. En fait, le circuit Bamako-Dakar est un élément de l'ensemble des possibilités de commerce à distance qui s'offrent aux femmes. Elles optent pour ce circuit parce qu'elles y trouvent des parents qui deviennent leurs logeurs, leurs intermédiaires ou leurs courtiers, et surtout parce que ce parcours offre certains avantages conjoncturels, comme la différence de prix sur certaines denrées provenant de pénuries éventuelles ou de différence de politiques menées. En 1984, du fait de la réforme monétaire, le Mali a perdu certains de ses avantages comparatifs par rapport au

Sénégal, et nombre de commerçantes ont opté pour le circuit Bamako-Kankan, devenu propice depuis la libéralisation de l'économie guinéenne au même moment.

Pour mener à bien l'analyse des réseaux marchands féminins du Dakar-Bamako, certains aspects sont à considérer, comme l'accès au commerce ferroviaire, l'itinéraire commercial, la régularité des voyages, les types de produits vendus, la capacité d'extension géographique des réseaux et de diversification des activités, le volume du chiffre d'affaires. Mais dans une perspective anthropologique, l'étude privilégie les logiques sociales qui sous-tendent le choix des partenaires commerciaux, les fournisseurs, les clients, les financiers, les courtiers et les intermédiaires, les employés et les associées. Il n'est pas question de construire ici une typologie des commerçantes du rail qui représentent un groupe social extrêmement mobile aux activités fluctuantes, il s'agit plutôt de présenter quelques cas caractérisant différentes sortes de logiques sociales, de pratiques marchandes et partant, de réussites ou d'échec.

### **Premier cas : un réseau à base familial**

Au moment de son divorce en 1973, B. Sanogho a entrepris de vendre l'or qu'elle avait thésaurisé pour faire un commerce de plats cuisinés en Côte d'Ivoire. Revenue à Bamako pour s'occuper de ses filles, elle s'est d'abord engagée dans le commerce entre Bobo Dioulasso et la capitale malienne. Puis c'est avec sa sœur, qui l'a introduite dans son réseau de relations, que B. Sanogho s'est lancée en 1977, dans le commerce sur le train. En 1984, le changement monétaire et le vol d'une importante quantité de tissus dont elle a été victime ont entraîné sa faillite. Depuis cette période, elle ne doit la reconduction mensuelle de ses voyages commerciaux qu'à l'aide financière d'amies et surtout de son frère<sup>(7)</sup>.

Avant de prendre le train pour Dakar, elle achète des fruits secs chez les grossistes du quartier Bozola à Bamako et un panier de cola à côté de la gare. Son approvisionnement en fruits frais se fait au cours du voyage dans les gares de Kati, Dio,

(7) Cette aide avoisine en général 50 000 F CFA pour exceptionnellement plafonner à 300 000 F CFA.

Badenko, Kita. Au moment du passage de la douane, elle doit, comme beaucoup d'autres petites commerçantes, confier son panier de cola <sup>(8)</sup> à une vieille commerçante habituée du rail qui bénéficie de solides appuis au niveau de la douane et de la police des Chemins de Fer. Une partie de la marchandise de B. Sanogho est vendue dans les gares sénégalaises, notamment la cola conditionnée dans des petits sacs que toutes les femmes du train vendent en s'entendant préalablement sur les prix fixés. Le reste de sa marchandise est écoulée auprès des détaillants du marché bambara situé à côté de la gare de Dakar, en particulier auprès d'une amie qui lui prête souvent de l'argent pour compléter son approvisionnement. B. Sanogho est logée chez une tante habitant le quartier Colobane à Dakar, le temps d'écouler sa marchandise et de se ravitailler en produits manufacturés divers et denrées de base. C'est seulement au retour qu'elle s'arrête quelques jours à Kayes chez ses parents pour leur laisser de l'argent et une bonne partie de ses marchandises, notamment les denrées de première nécessité. Une fois à Bamako, les vêtements et produits de beauté achetés dans la capitale sénégalaise sont destinés à ses propres filles, mais aussi à celles de sa sœur aînée qui l'a élevée. La marchandise restante est vendue à ses clients, détaillants et boutiquiers au grand marché, mais aussi aux amies, aux voisines et aux relations. Les revenus de ces ventes, qui se font sur la base de crédits pas toujours remboursés, ne suffisent jamais pour assurer le renouvellement de son stock. Elle est obligée d'avoir recours au financement de son frère avant d'entreprendre un nouveau voyage.

Le réseau de B. Sanogho repose sur une logique de parenté tant au niveau du mode de financement depuis 1984, qu'au niveau de l'investissement de ses revenus commerciaux. Si à Bamako, un grossiste lui avance des sacs de tamarin, gingembre ou dattes, si à Dakar une amie l'aide à constituer son stock de marchandise, c'est toujours grâce au financement de son frère qu'elle parvient à les rembourser. En même temps, chaque voyage est pour elle l'occasion de privilégier ses obligations

(8) Le commerce de cola est le monopole des gros commerçants. Les commerçantes sans appui dans l'administration voient la cola qu'elles détiennent dans le train systématiquement saisie par la douane.

familiales au détriment d'une efficacité commerciale. Son activité marchande consiste en fait à réaliser au sein de sa parenté une redistribution de l'aide de son frère. De cette manière, ce dernier lui permet de tenir son rôle social et de répondre à ses obligations vis-à-vis de sa mère, de son frère aîné, marabout et chef de la grande famille à Kayes et aussi de la grande sœur qui l'a élevée. Ses investissements commerciaux sont régis par la reproduction de la grande famille maraboutique des Sanogho avec ses règles reposant sur les droits et les devoirs que les uns ont vis-à-vis des autres en fonction de la position occupée.

### **Second cas : Le triangle Dakar-Bamako-Abidjan**

En 1969, le divorce a libéré N. Konaté de la tutelle d'un mari réticent à ses activités commerciales. Elle a pu, à ce moment là, vendre les pagens reçus au mariage et investir dans son premier voyage sur Dakar. Dans ce cas comme dans celui de B. Sanogho, l'entrée dans le commerce correspond à une rupture dans la vie matrimoniale.

A l'occasion de son voyage de mars 1985, N. Konaté se rend à Bamako chez sa mère, pour acheter 120 mètres de basin. Elle revient sur Dakar où elle vit avec son second mari et ses enfants, dans le but de faire tailler et broder 20 boubous pour hommes. A chaque fois qu'elle fait le circuit Bamako-Dakar, elle s'approvisionne en fruits de saison que son fils vend au marché Thilène situé en bas de son immeuble. Avant de partir sur la Côte d'Ivoire où elle trouve une clientèle plus solvable que dans les capitales malienne et sénégalaise, elle repasse à Bamako chez sa mère, pour récupérer les marchandises qu'elle avait commandées au mari de sa fille. Celui-ci fait le transit en voiture entre le Nigéria et le Mali, il approvisionne régulièrement sa belle-mère en tissus, bols émaillés et produits de beauté. Elle prévoit de rester un mois dans la capitale ivoirienne chez sa tante maternelle qui la loge, pour vendre à crédit chaque boubou de 60 000 à 80 000 F CFA et récupérer l'argent de la marchandise vendue lors de son précédent voyage. Les boubous non vendus sont confiés à sa tante chargée de les écouler. C'est seulement à l'occasion de son voyage ultérieur sur Abidjan, durant le mois de mai, qu'elle récupérera les 2 millions de F CFA correspondant à la vente des 20 boubous et des produits nigériens.

Avant les années 80, N. Konaté s'était associée avec sa sœur Penda grossiste sur le Dakar-Niger pour l'expédition de wagon. A la suite d'un conflit, N. Konaté a décidé de travailler seule. Cependant le différend entre les deux sœurs repose sur une rivalité familiale plus ancienne. N. Konaté vit en fait un double conflit, en premier lieu avec son père qui l'a détrônée comme aînée au profit de Penda, sa fille adoptive mais sa préférée, en second lieu, avec les six enfants de sa marâtre <sup>(9)</sup> qu'elle affronte seule, comme fille unique de la première épouse. Cette rivalité détermine l'organisation de son commerce. N. Konaté, depuis 1980, n'a recours à aucune de ses sœurs. Elle organise son réseau sur un segment de lignage matricentré réunissant sa propre mère qui garde son argent, son or et sa marchandise avant son départ pour Abidjan, sa tante maternelle qui est sa *jatigi* <sup>(10)</sup> dans la capitale ivoirienne, ses sept enfants de ses mariages successifs qu'elle a réussi à contrôler et mobiliser dans son entreprise, et enfin le mari de sa fille aînée. Cette rivalité l'a également incitée à mener ses affaires avec profit loin de ses parents. Car si elle s'adonne à Dakar à un petit commerce de fruit du Mali, et à Bamako à la vente de produits manufacturés de Côte d'Ivoire, c'est surtout à Abidjan qu'elle réalise le plus gros de son chiffre d'affaires.

### **Les grossistes du chemin de fer**

Le magasin des six grossistes est un très vaste hangar appartenant à la Régie des Chemins de Fer du Sénégal, il tenait lieu autrefois d'atelier de réparation. Les marchandises de toutes sortes s'y entassent ; sacs de dattes, de pois sucrés, de tamarin, de piments en poudre, de gingembre, d'encens, de beurre de karité... En 1975, ces six commerçantes se regroupaient pour expédier des wagons de marchandises et louer une cantine à Dakar où elles écoulaient leurs produits. A partir de 1981, chacune expédie des wagons pour son propre compte, mais elles sont restées associées pour louer le grand magasin de Dakar. A partir

(9) La *fadenya*, conflit extrêmement fréquent qui oppose au sein d'une grande famille les enfants de même père mais de mères différentes.

(10) Logeuse correspondante.

de 1984, même si elles réalisent quelques opérations lucratives du Sénégal vers le Mali, elles connaissent un certain tassement de leurs activités. Ainsi en 1985, elles n'expédient à elles six que 4 wagons par mois, soit trois fois moins qu'auparavant. Cependant en 1989 leurs expéditions reprennent et atteignent pour elles six, dix wagons par mois, soit de un à trois wagons pour chacune d'entre elles. Depuis 1988, elles louent deux autres entrepôts à la gare de Bamako. Une évaluation très partielle de leur chiffre d'affaires, qui ne prend en compte que les expéditions wagons à partir de Bamako et qui exclut les expéditions frauduleuses à partir du Sénégal et les revenus de leurs investissements dans l'immobilier et les stations d'essence, indique que les grossistes réalisent mensuellement de 1 500 000 à 4 500 000 F CFA.

Les mécanismes par lesquels se fait l'accumulation sont multiples. Tout d'abord, elles ont réussi à se constituer une rente frontalière en tirant parti de situations conjoncturelles et des avantages comparatifs entre trois pays menant des politiques différentes. Ainsi elles importent frauduleusement de Gambie et du Sénégal, où ces produits sont moins coûteux, des tissus, chaussures, produits de beauté, mais aussi riz, huile, lait en poudre et concentré. En 1984, elles ont mené une opération très lucrative en expédiant dix wagons de sel, de sucre et de lait en poudre de Dakar et Kaolack sur Bamako. La réussite de telles opérations suppose de fortes complicités dans l'appareil d'Etat. Les appuis au sein de la classe dirigeante et de la haute administration, dont les grossistes jouissent toutes par le biais de la parenté, constituent un facteur indispensable à toute accumulation. En ce qui concerne leur approvisionnement, les grossistes le contrôlent à la source, par l'intermédiaire de parents producteurs en profitant de leur ignorance du marché et de leur besoin en numéraire. Quant à leur réseau de distribution, il ne se borne pas au marché dakarois, mais s'étend jusqu'en Mauritanie <sup>(11)</sup> et en Gambie où elles s'approvisionnent également en produits importés moins coûteux qu'au Sénégal. En même temps, elles ont réussi à contrôler le transport de demi-gros. Elles dominent

(11) Avant la fermeture des frontières avec le Sénégal en mai 1988.

un réseau de commerçantes semi-grossistes qui utilisent leurs wagons et auxquelles elles imposent un prix de transport bien inférieur au tarif officiel d'expéditions au détail dans la messagerie, mais bien supérieur au tarif qu'elles payent elles-mêmes pour expédier un wagon de 40 tonnes. Enfin l'accumulation marchande repose sur le contrôle d'une force de travail familiale, nombreuse, diversifiée et quasi gratuite allant de leurs représentants et courtiers jusqu'aux manœuvres, peseurs et pousse-pousse. Les premiers ne touchent pas de salaires puisqu'« ils travaillent pour leurs mamans », ils se contentent des repas, du prix de la cigarette et du thé. Les seconds sont rémunérés à la tâche sous forme de marchandises à vendre sur lesquelles ils tentent de réaliser une petite marge bénéficiaire.

L'analyse des réseaux de chaque commerçante consiste à mesurer le pouvoir social d'une femme. Cette capacité d'intervenir sur leur entourage peut s'inscrire, comme dans le cas de B. Sanogho, dans le cadre des rapports de parenté ou, comme dans celui de N. Konaté, en rupture avec la patrilinéarité qui prévaut en milieu bambara-malinké. Les grossistes ont un niveau de contrôle plus étendu de leur environnement, celui-ci se construit en grande partie sur la base de la parenté. Si on considère les commerçantes du rail prises dans leur ensemble, elles constituent certes un groupe extrêmement fluctuant, mais celui-ci est dominé par les deux pôles de pouvoir relativement stables que représentent les grossistes d'une part mais aussi les vieilles commerçantes <sup>(12)</sup>. Les premières contrôlent les semi-grossistes qui empruntent leur wagon, les détaillantes du marché bambara et leurs parents fournisseurs. Les secondes, voyageant chaque semaine sur la rame malienne, contrôlent les petites commerçantes qui ont besoin de leur appui pour le transport de leurs marchandises litigieuses, mais aussi toute nouvelle commerçante qui aurait la prétention de se lancer dans le commerce de cola par exemple. Les réseaux marchands féminins du chemin de fer Dakar-Niger constituent ainsi un système fermé où toute nouvelle venue ne peut accéder que marginalement à condition de se soumettre aux règles édictées tant par les

(12) Il s'agit des femmes âgées, épouses ou veuves de vieux cheminots.

vieilles commerçantes, les agents <sup>(13)</sup> et les grossistes. Les stratégies d'éloignement des commerçantes dynamiques comme N. Konaté allant tenter sa chance en Côte d'Ivoire, le confirment.

## **Bibliographie**

- Amselle J.-L., 1977. *Les négociants de la savane*, Paris, Anthropos, 290 p.
- Hamady I., 1978. « Bureaucratie et corruption au Mali », *Peuples noirs, peuples africains*, n° 5.
- Lakroum M., 1987. « Chemin de fer et réseaux d'affaires en Afrique de l'Ouest : Le Dakar-Niger, 1883-1960 », Thèse de Doctorat d'Etat sous la direction de C. Coquery-Vidrovitch, Paris VII.
- Lambert de Frondeville A., 1987. « Une alliance tumultueuse : Les commerçantes du Dakar-Niger et les agents de l'Etat », *Cahiers Sciences Humaines ORSTOM*, 23 (1).

(13) Les agents sont les premiers bénéficiaires du commerce ferroviaire qui leur procure une source parallèle de revenus importante par le biais des taxes prélevées sur les commerçantes. Par exemple en 1985, un contrôleur, dont le salaire en début de carrière est de 24 000 F CFA, peut réaliser un revenu mensuel complémentaire de 80 000 F CFA en « arrangeant » une vingtaine de commerçantes sans titre de transport à raison d'un aller-retour par semaine (Lambert, 1987).



**INTERVENTION DE L'ÉTAT  
ET RÉPONSES PAYSANNES**



EVELINE BAUMANN

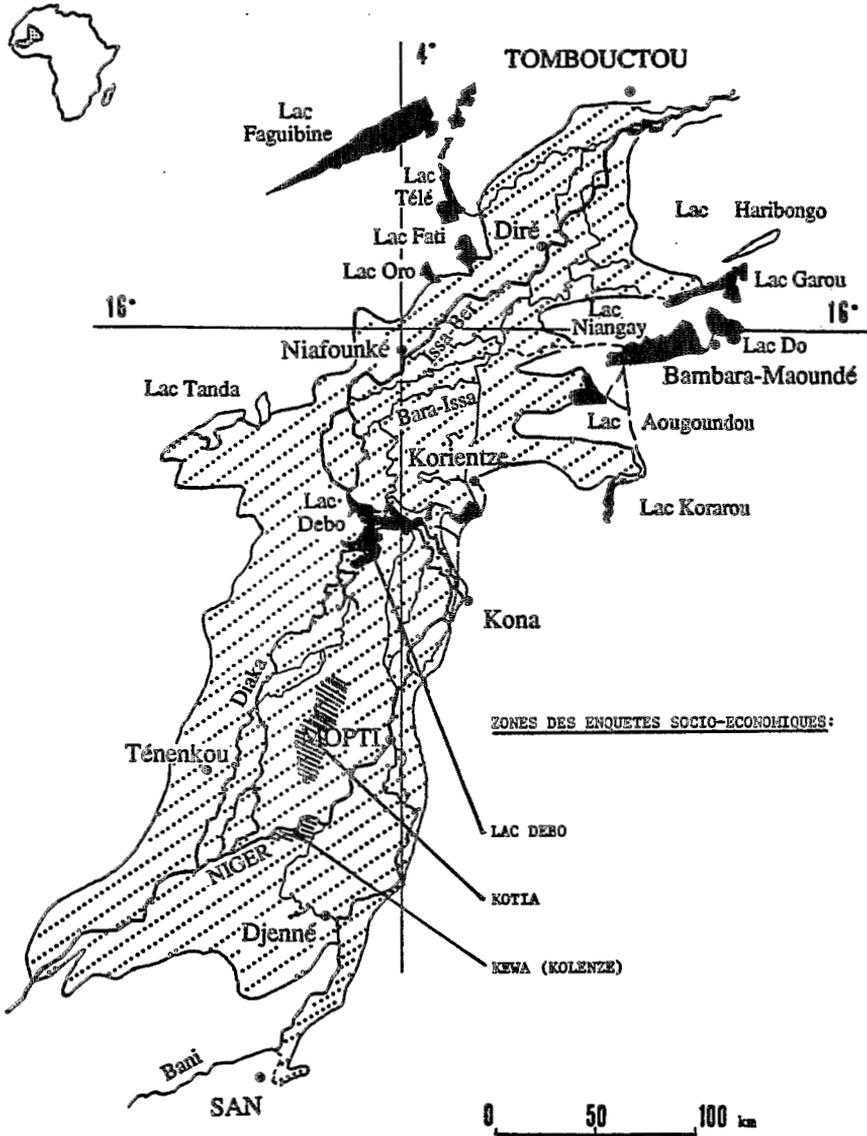
## PÊCHEURS ET POISSONS : UNE COHABITATION DIFFICILE

### Le Delta central du Niger au Mali

Il y a, pour regarder la pêche, deux points de vue : celui du pêcheur, avant tout intéressé par un filet bien rempli, et celui du poisson, préoccupé de sa propre survie et de celle de ses congénères. Un conflit potentiel entre considérations économiques et sociales d'une part, et préoccupations écologiques d'autre part, caractérise l'activité halieutique. La pêche artisanale dans le Delta central du Niger au Mali permettra d'en faire l'illustration\*.

Ce « règne de l'eau et de l'herbe » (Gallais, 1967), vaste de 30 000 km<sup>2</sup>, est situé aux confins du Sahel soudanien dans l'actuel Mali (Fig. 1). Jadis le Delta était réputé pour la richesse de ses productions qui font l'objet d'une division du travail ethnico-professionnelle remarquable : les céréales (riz et mil) sont cultivées par les Rimaïbe et les Marka, les cheptels (bovins) exploités par les Peul, et les poissons pêchés par les Bozo et Somono. La sécheresse qui sévit dans cette partie de l'Afrique depuis près de vingt ans a mis à rude épreuve la population, riche d'environ 800 000 hommes (dont un quart vit, à des degrés divers, de la pêche). Si l'on sait que le taux d'accroissement naturel est supérieur à 2,5 % (Herry in ORSTOM/INRZFH, 1988), on mesure la gravité des perspectives d'avenir.

(\*) Les enquêtes socio-économiques dans le Delta ont été réalisées dans le cadre du projet ORSTOM/IER « Etudes halieutiques du Delta central du Niger »



**Figure 1 : Le Delta central du Niger au Mali**  
(Les zones d'inondation sont représentées en grisé)

Dans le domaine de la pêche, la crise se traduit par une diminution spectaculaire de la production. De 100 000 t dans les années 60 (Daget, 1974), elle a chuté progressivement pour se situer, à l'heure actuelle, entre 40 et 50 000 t (R. Lae, comm. pers.). Au niveau du marché, les termes de l'échange pour le riz, l'aliment de base, et le poisson se dégradent, et si leurs prix s'équivalaient au début du siècle (Monteil, 1971<sup>2</sup>), pour avoir un kilogramme de poisson, il faut aujourd'hui, selon le lieu de consommation, entre trois et cinq kilogrammes de la céréale <sup>(1)</sup>. Ce décalage serait encore plus spectaculaire si la diminution des exportations ne venait pas amortir les effets de la raréfaction <sup>(2)</sup>. Or, le niveau de vie des pêcheurs reste faible et n'a guère évolué ces trente dernières années (Baumann, 1990-b).

Les pêcheurs apportent des réponses multiples à la crise qui conduisent à rentabiliser des facteurs de production. Les considérations à long terme, celles qui renvoient à la protection de la ressource, passent au second plan et relèvent désormais essentiellement de l'Etat.

## Une activité pas comme les autres

### Les caractéristiques de la pêche

L'activité halieutique doit sa spécificité à la ressource naturelle. Cette dernière est renouvelable, son abondance est variable dans le temps et dans l'espace, elle est quasiment incontrôlable et, une fois exploitée, elle est extrêmement périssable (Wootton, 1990 ; Gilly, 1989). Examinons successivement ces caractéristiques.

- (1) Il s'agit de poissons séchés (espèce non précisée par Monteil, *Tilapia* pour la période actuelle). En 1991, le kilogramme de *Tilapia* séché valait 655 F CFA à Mopti (données Opération Pêche) et 1 027 F CFA à Bamako (Min. du Plan, *Prix*, janv. à déc. 1991). Ce dernier prix correspond à deux journées de travail.
- (2) De 90 % (années 50), les exportations contrôlées à Mopti sont tombées à 20 % à l'heure actuelle (Direction Nat. des Eaux et Forêts, *Rapports annuels*). Le développement de la pêche maritime et/ou de l'aquaculture dans les pays importateurs (Côte d'Ivoire, Burkina, Ghana), les réglemmentations de change et les conflits militaires sont, entre autres, responsables de cette situation.

La ressource naturelle est à même de se reproduire sans l'intervention de l'homme. Ceci étant, la nature impose des limites à cette reproduction. Voilà pourquoi les biologistes s'intéressent prioritairement à la dynamique (ou production nette) de la population ichtyque. Elle est fonction d'une part, de l'augmentation du poids total de la biomasse présente et d'autre part, de la mortalité, que cette dernière soit naturelle, provoquée par des prédateurs ou due à l'exploitation par l'homme. En ce qui concerne la ressource du fleuve Niger au Mali, deux facteurs semblent avoir des effets particulièrement préjudiciables au renouvellement des espèces : l'augmentation des capacités de capture (exprimées en main-d'œuvre et en équipement technique) et surtout la dégradation du régime hydrologique qui conduit au rétrécissement des plaines inondables, zones de reproduction de la plupart des espèces.

En fonction du régime hydrologique, la disponibilité de la ressource varie au cours de l'année, et avec elle la part relative des différentes espèces. Ce phénomène ne rythme pas seulement l'exploitation — qui atteint ici son maximum entre novembre et février — il conditionne aussi l'adaptation des engins en fonction des espèces ciblées. Mais la ressource est bien évidemment aussi sujette à des variations d'une campagne à l'autre (Dansoko *et al.*, 1976). Les tendances à moyen et long terme sont étroitement liées aux capacités de survie dont font preuve les stocks ; ceci explique, à l'heure actuelle, la forte présence d'espèces résistantes à la sécheresse et la quasi-disparition d'espèces plus vulnérables et autrefois abondantes <sup>(3)</sup>.

La ressource est en outre mobile, et tant qu'elle n'est pas appropriée (c'est-à-dire capturée), les pêcheurs la considèrent comme un bien public (Daget, 1956). Dans la pêche continentale, l'accès territorial à la ressource constitue une première étape vers son appropriation (d'où les nombreux conflits autour des plans réputés poissonneux), la seconde, décisive, consistant en l'utilisation d'un équipement au moins aussi performant que celui des homologues.

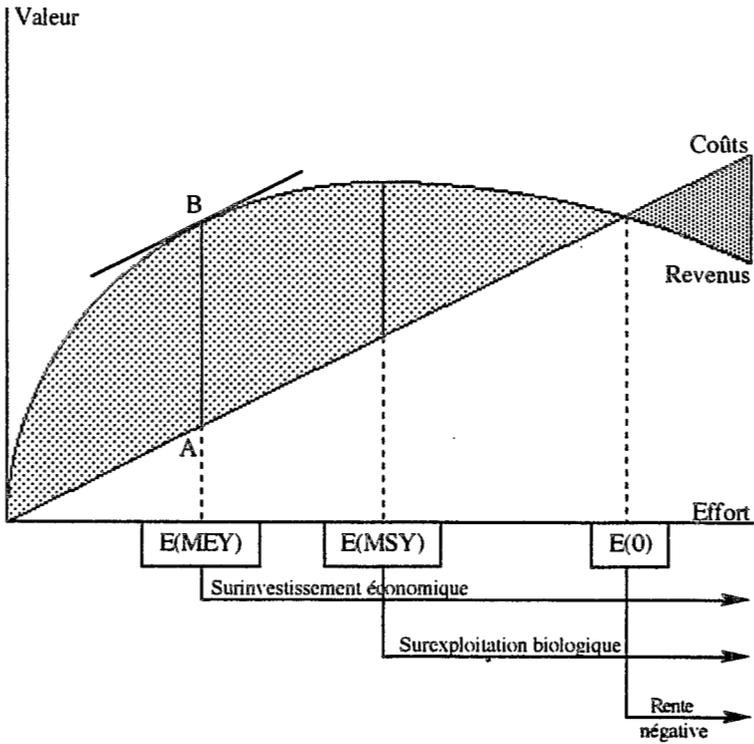
(3) Les *Tilapia*, localement appelés « carpes » font preuve d'une grande résistance en temps de sécheresse. Ils représentent, à l'heure actuelle, entre 20 et 25 % de prises. Le *Gymnarchus* et l'*Heterotis*, en revanche, ne sont pratiquement plus représentés dans le Delta.

Enfin, une fois capturé, le poisson est une denrée extrêmement périssable, ce qui en l'occurrence, est d'autant plus préjudiciable que les lieux de débarquement sont multiples, les voies d'évacuation souvent déficientes et les chaînes de froid inexistantes. Voilà pourquoi à Mopti, plaque tournante du commerce de poisson, dans le volume total de la production débarquée le poisson frais ne représente que 5 %, contre plus de 50 % pour le poisson fumé, 25 % pour le séché et 20 % pour le poisson brûlé (Weigel, Simbe, 1990).

### **L'antagonisme entre objectifs biologiques et économiques**

Pour le biologiste – et la communauté prise comme entité homogène – la ressource doit pouvoir se reproduire harmonieusement et son exploitation rester en-deçà du niveau biologiquement « acceptable », *maximum sustainable yield*. Cet objectif est atteint avec l'effort de pêche  $E(\text{MSY})$  (Fig. 2), et tout dépassement conduirait infailliblement à la surexploitation biologique.

Ces préoccupations ne sont pas étrangères à l'agent économique qu'est le pêcheur. En effet, ce dernier tient à se prémunir contre des risques écologiques (d'une baisse de production) et économiques (d'une baisse de l'autoconsommation et du pouvoir d'achat). Mais il poursuit tout d'abord des objectifs plus immédiats, à savoir réaliser le volume de production souhaité (en fonction des besoins du ménage) et rentabiliser ses facteurs de production. Et ces deux objectifs sont d'autant plus pressants que la précarité des conditions de vie suscite un taux élevé d'actualisation, situation qui prévaut incontestablement dans le Delta central du Niger. Le pêcheur veillera donc à la maximisation de la différence entre le résultat brut et les coûts (BA). A ce niveau de production « idéal », *maximum economic yield*, correspond l'effort de pêche  $E(\text{MEY})$ . Or, tant que subsistent des possibilités de gains, il risque d'y avoir augmentation de l'effort de pêche et afflux de nouveaux pêcheurs. Toute augmentation de l'effort de pêche se traduira certes par une augmentation des revenus globaux, mais réduira le rendement des engins ainsi que les revenus par unité. En effet, le volume de la production se déplacera tout d'abord vers le point d'équilibre



**Figure 2 : Surinvestissement et surexploitation dans l'activité halieutique.**

biologique avec son effort correspondant,  $E(MSY)$ , pour ensuite tendre vers  $E(0)$ . Cet effort de pêche  $E(0)$  se caractérise à la fois par le surinvestissement économique, la surexploitation biologique et la dissipation de la rente.

La tendance au surinvestissement économique découle donc de la nature même de l'activité halieutique et amène les sociétés à inventer des mécanismes régulateurs. Or, il convient de souligner que les différents points de rupture d'équilibre ne sont décelables avec certitude qu'*a posteriori*. D'où une gestion qui relève essentiellement de l'empirisme et de l'extrapolation de constats faits ailleurs.

## **Le pêcheur, le filet et le poisson**

### **La forte intensité en capital**

Les pêcheurs du Delta central du Niger exploitent la ressource en pratiquant soit la pêche du finage, caractérisée par le sédentarisme et d'éventuels micro-déplacements, soit la pêche de grande migration. La moitié des ménages pêcheurs sont concernés par les déplacements. Parmi eux, au moins un ménage sur cinq pratique de grandes migrations, souvent avec tous ses membres. Ces migrations le mènent – pour une période allant de quatre à dix mois, voire davantage – vers des zones situées à plusieurs centaines de kilomètres en aval (vers le lac Debo, entre autres). On notera toutefois qu'il existe des situations intermédiaires et que, selon les contraintes et les opportunités du moment, l'unité peut passer d'un type d'organisation socio-économique à un autre.

Les données collectées confirment ce qui a été constaté ailleurs pour la pêche artisanale : comparées à d'autres activités économiques, le capital technique est considérable (Tab.1) <sup>(4)</sup>, et selon le type de pêche pratiquée, le capital immobilisé par travailleur varie entre 65 000 F CFA et 180 000 F CFA. Les

(4) Les données ont été collectées, par mon assistant Hassane Timbo et moi-même, dans le cadre d'enquêtes à passage répété auprès d'une trentaine d'unités dont la moitié pratiquent les grandes migrations. Ces données ont été complétées par celles collectées par Cl. Fay. Pour la méthodologie, voir Baumann, 1990-b et Fay, 1990-a.

pêcheurs du Delta sont tous propriétaires de leurs engins, mais leur endettement auprès des commerçants (d'engins et de poisson) donne lieu à des prises de participation indirectes et à l'obligation de vendre la production au créancier. Les migrants disposent forcément d'une (ou de plusieurs) embarcation(s) dont les plus grandes peuvent être propulsées par un moteur. En ce qui concerne les pêcheurs de finage, dans certaines zones on a pu constater que la crise les conduit à se dessaisir de leur embarcation pour recourir à la location (Fay, 1990).

**Tableau 1 : La valeur moyenne du capital technique selon le type de pêche**

Valeur de remplacement (état neuf)	Type de pêche	
	Pêche de finage	Pêche grande migration
Engins de pêche	100 à 150 000 F CFA	850 000 F CFA
Embarcations	200 à 250 000 F CFA (le cas échéant)	1 100 000 F CFA (souvent motorisées)

Les unités de production comptent une dizaine de personnes, celles qui partent en grande migration étant habituellement légèrement plus grandes que les unités sédentaires. La main-d'œuvre est familiale, sauf pour les grands migrants qui peuvent avoir recours à des salariés, embauchés sur les lieux de migration ou bien amenés depuis le village d'origine.

Les travaux de transformation, séchage ou fumage, incombent aux femmes. Le séchage est particulièrement bien adapté à ce pays de savane. Le poisson ainsi transformé se conserve pendant une année et résiste relativement bien aux insectes ichtyophages. Le fumage a été introduit dans les années 30, avec l'arrivée des commerçants Ashanti, soucieux de se conformer au goût de leur clientèle du Ghana. Le poisson fumé ne se garde qu'un mois environ, doit être régulièrement refumé (sur des claies, le combustible étant le bois ou bien des bouses de vache) et il supporte moins bien le transport que le poisson séché. Lors de la transformation, le poisson subit des pertes de poids

considérables : les deux tiers pour le poisson fumé, les trois quarts pour le séché. Mais cette perte n'est pas nécessairement compensée par le prix.

Dans l'ensemble, les résultats d'exploitation sont modestes. Après avoir renouvelé le capital, particulièrement sujet à l'usure en ce qui concerne les engins, et s'être acquittée des différentes taxes, l'unité dispose d'un revenu annuel d'environ 500 000 F CFA dont la part consacrée aux dépenses alimentaires varie autour de 75 %.

### **La recherche de la rentabilité : exploitation extensive et intensive**

La combinaison actuelle des facteurs de production est le résultat d'une série de transformations induites par des contraintes de toute sorte.

Ces transformations concernent tout d'abord la ressource naturelle. Initialement, son accès était entièrement libre, et comme le note Fay (1989-a) pour le Macina, ce n'est que l'arrivée des Ardube, provoquant une pression démographique jusqu'alors inconnue, qui conduit à la délimitation des territoires halieutiques. Ceci revient à concéder aux pêcheurs la propriété des eaux, droit qui doit être honoré par le versement de contributions aux nouveaux maîtres politiques. Jusqu'à la fin de l'ère coloniale, les biefs temporaires étaient le domaine réservé des pêcheurs de l'ethnie bozo, tandis que les Somono – originellement des laptots – exploitaient les biefs permanents. Les plans donnent lieu à une exploitation spatio-temporelle différenciée, ce qui contribue à la répartition de la pression sur les stocks de poisson.

En réponse à l'appel du marché – dès les années 30, la Côte d'Ivoire et le Ghana manifestent un intérêt croissant vis-à-vis du « poisson Mopti » –, cette exploitation différenciée va prendre de l'ampleur. Les unités exploitant habituellement les biefs permanents sont nombreuses à descendre le fleuve jusqu'aux environs de Tombouctou (début des années 20) pour s'approcher de la frontière malo-nigérienne (années 50) (Leroy, 1956-57), profitant ainsi mieux des basses eaux, cette période favorable à la pêche qui est plus longue en aval.

Il semble qu'au tout début, ces migrations reflètent une extensification de l'activité halieutique, car le temps consacré à la pêche proprement dite est sensiblement le même qu'auparavant. Ceci étant, lorsqu'on comptabilise aussi les temps de trajet — les embarcations sont encore propulsées à la perche, et l'unité se déplaçant, par exemple, entre Ségou et Gao passe deux mois en trajet — on s'aperçoit que le premier pas vers une exploitation plus intensive est franchi. En effet, le mode d'exploitation s'achemine ensuite vers une intensification : les migrations se prolongent et sollicitent la main-d'œuvre pendant plus longtemps (Gallais, 1967).

Cette intensification va enfin aussi concerner l'équipement, sans diminuer pour autant la pression sur le facteur humain, complémentaire du facteur technique. Il faut savoir que jusqu'au début des années 40, les engins, filets et nasses, sont largement autoconfectionnés à partir des fibres naturelles collectées par les pêcheurs (Daget, 1949). Le caractère putrescible de ces fibres n'impliquait pas seulement des réparations fréquentes, mais avant et surtout le renouvellement annuel des engins. L'introduction de fils fabriqués industriellement (apportés initialement par les exportateurs de poisson) et tout particulièrement l'arrivée sur le marché de nappes synthétiques seront lourdes de conséquences. Elles vont accélérer la monétarisation des rapports marchands, modifier profondément l'agencement des facteurs de production au sein des unités et inciter à des pressions supplémentaires sur la ressource.

Comme l'accès à l'équipement « moderne » est essentiellement conditionné par la disponibilité de numéraire (et non plus par le contrôle de la main-d'œuvre), on assiste à la multiplication d'engins individuels, exploités par un ou deux individus seulement, et à la propagation de techniques passives (*i.e.* ne nécessitant de la main-d'œuvre que pour la pose des engins et l'enlèvement des poissons). Mais le coût des engins va peser de plus en plus lourdement sur le budget de l'unité. A titre d'exemple, le fil de coton nécessaire à la fabrication d'un épervier vaut 1 200 F CFA en 1959 (Gallais, 1967), soit l'équivalent de moins de cinq journées de travail évaluées au SMIG, la nappe préfabriquée (pour le même engin) 11 000 F CFA en 1987, soit un peu moins que le salaire mensuel d'un smigard<sup>(5)</sup>. La

prépondérance du facteur technique se trouve d'ailleurs confirmée par l'introduction de moteurs dont les pêcheurs les plus fortunés dotent leur embarcation. La rentabilisation de ce capital conduira nécessairement au recours accru à la main-d'œuvre qui, désormais libérée des tâches d'entretien et de confection, va se consacrer davantage à la pêche proprement dite.

Si ces modifications concernent le processus de production, on remarquera que l'activité de transformation située en aval n'a guère fait l'objet d'une intensification. Les campagnes de lutte (prônée dès les années 20 !) contre les insectes ichthyophages, responsables de pertes évaluées à 30 % de la production totale (IFO-INSTITUT, 1983), n'ont enregistré que des progrès symboliques. Il semble que pour les pêcheurs, l'acquisition d'insecticides est considérée comme un luxe, non seulement parce que le poisson est surtout attaqué après avoir été cédé au commerçant, mais aussi parce que l'unité dispose d'une main-d'œuvre féminine gratuite susceptible de refumer le poisson si cela s'avère nécessaire.

La chronologie des pressions exercées sur les différents facteurs de production n'est pas fortuite. L'espace halieutique étant *a priori* ouvert et d'accès relativement libre, c'est vers lui, en tant que support de la ressource naturelle, que se porte tout d'abord l'« investissement ». Vient ensuite la main-d'œuvre en tant que véhicule de l'intensification. Elle n'est pas seulement abondante, mais étant familiale, son coût est quasiment fixe et correspond à sa reproduction (Badouin, 1987). Par conséquent, le niveau des coûts d'exploitation ne se trouvera guère atteint par cette accentuation du facteur travail. A partir du moment où – en fonction des normes de la société concernée – les limites de l'investissement en travail semblent atteintes, c'est le facteur capital qui est sollicité.

- (5) La comparaison diachronique des différents engins est fort délicate à cause de la grande variabilité des dimensions. Pour l'épervier, ce risque paraît relativement limité. (Cf. aussi Baumann, 1990-a pour les prix des embarcations et sennes.)

## Crises et adaptations

Si le boom halieutique a déclenché une intensification de l'exploitation halieutique à base de capital technique, la sécheresse actuelle contribue à la complexification de la combinaison des ressources productives.

En ce qui concerne tout d'abord l'équipement technique, on observe une nette tendance au non-renouvellement des engins les plus chers (sennes notamment) et à leur remplacement par des engins meilleur marché (et sollicitant moins de main-d'œuvre) procurant des rendements tout aussi satisfaisants. Ainsi s'explique le succès d'un engin comme le *xubiseu* pour l'emploi duquel on peut même renoncer à l'utilisation d'une embarcation. De même, les petites nasses *durankoro*, exploitées essentiellement par les femmes, relèvent de cette logique. Comme dans toutes les économies pauvres, on observe aussi une forte tendance à la récupération qui se traduit ici, entre autres, par la réutilisation des vieux filets pour la fabrication de ralingues et des coutures médianes des embarcations, et une tendance à la transformation des filets au cours de l'année, le même engin servant à tour de rôle de dérivant, d'encerclant ou de dormant.

Les stratégies de production sont également conditionnées par les consommations intermédiaires. Parmi celles-ci, certaines pèsent particulièrement lourd, comme la redevance perçue par les riverains d'eaux convoitées, qui se font dédommager des pertes à gagner dues à la présence de pêcheurs allochtones relativement bien équipés. Cette redevance ne fait que réinterpréter le *maa-ji* « traditionnel » (cf. *infra*), mais au lieu de rémunérer le pouvoir symbolique du maître des lieux, il s'agit là d'une rente de situation engendrée par la précarité de la ressource naturelle (Fay, 1989-b). Pour l'unité de production, ce « nouveau » *maa-ji* peut atteindre plusieurs dizaines de milliers de francs CFA par campagne, notamment au cas où les pêcheurs ne seraient pas à même d'invoquer des relations privilégiées avec les autochtones. La tendance des unités à retourner aux mêmes lieux de pêche, voire à s'y sédentariser (ce qui conduit, à terme, à leur assimilation aux autochtones), peut être interprétée en fonction de ce phénomène.

Par ailleurs, pour leurs déplacements, de nombreuses unités disposant d'une embarcation motorisée renoncent à la mise en marche du moteur et ont recours à la perche et à la pagaie. Pour le fumage du poisson, le bois est remplacé par des bouses de vache séchées que les femmes ramassent en brousse. Certaines unités renoncent à la transformation et s'installent à des endroits permettant l'écoulement du poisson frais, pratique fréquente aux environs de Mopti.

En ce qui concerne enfin la main-d'œuvre, les pêcheurs veillent également à ce que son utilisation soit en accord avec les conditions de production précaires. Ainsi, à propos de l'embauche, les unités migrantes font appel aux journaliers embauchés sur place, fréquemment rémunérés en nature seulement, et ceci au détriment de jeunes amenés pour toute la campagne depuis le village d'origine. A part l'utilisation massive des techniques passives déjà évoquées, il convient aussi de signaler la préférence donnée à des procédés de fabrication d'engins sollicitant moins de main-d'œuvre, et ceci même au prix d'une intensification du facteur capital (cas des nasses *diene* dont les parois sont désormais constituées de nappes de filets, plus résistantes que les fibres naturelles).

Le souci de rentabiliser la main-d'œuvre s'exprime également dans la pluriactivité. Elle peut faire l'objet d'une division du travail entre membres du ménage ou bien concerner un même individu au cours de l'année. La liste de ces activités est longue et va du travail du fer et la poterie (activité réservée aux Somono) au commerce, en passant par le transport fluvial, la maçonnerie, le travail maraboutique, etc. Mais c'est l'agriculture (au sens large) qui occupe la première place des activités annexes. Sept ménages pêcheurs sur dix pratiquent eux-mêmes l'agriculture, et, dans le meilleur des cas, elle peut leur assurer une autonomie pendant plus de la moitié de l'année. Tout comme dans la pêche, on observe ici un souci incontestable de rentabilisation des facteurs de production. Cela se traduit non seulement par le dosage entre auto-production, salariat agricole et cueillette, dosage modifiable d'une année à l'autre, mais aussi par la coexistence de cultures maraîchères et céréalières, par la sélection de variétés de riz, par la mise en culture de zones auparavant non exploitées, etc.

Ceci étant, si efficaces que soient ces stratégies, elles n'empêchent pas pour autant des déplacements en dehors du Delta. Malgré leur grande tradition, ces mouvements ont pris de l'ampleur avec la sécheresse. Actuellement, plus de trois familles sur dix ont envoyé au moins un homme adulte en exode (enquête statistique, ORSTOM). Pour les pêcheurs, la zone du barrage de Sélingué est l'une des destinations préférées. Près de 6 000 Bozo et Somono s'y sont installés depuis 1982 (DNEF, *Rapport annuel 1988*) et approvisionnent désormais la capitale en poisson frais, ce qui leur garantit un niveau de vie supérieur à celui observé dans le Delta (Baumann, 1990-b). La pratique de l'exode engendre des flux positifs (sous forme d'argent et de biens de consommation) vers le milieu d'origine et décharge ce dernier, ne serait-ce que partiellement, de la reproduction de la force de travail. Par rapport à la ressource, l'arrivée massive de pêcheurs bien équipés et disposant de filets à mailles relativement petites (N. Thiero, comm. pers.), correspond en quelque sorte à une intensification importée qui risque à son tour de déboucher sur une situation lourde de conséquences.

### **Les limites de la substitution entre capital et travail**

On peut alors se demander pourquoi, malgré une main-d'œuvre apparemment pléthorique (et son taux d'accroissement considérable), la course à l'investissement technique a pris une telle ampleur. Les explications renvoient à la nature même de la pêche, aux techniques d'exploitation, à l'attitude vis-à-vis du risque, mais aussi à des considérations d'ordre social.

Il convient tout d'abord de revenir sur la propriété commune de la ressource naturelle, qui fait parler les Anglo-saxons de « *tragedy of commons* ». Cette caractéristique amène les pêcheurs à incorporer, dans leurs stratégies, l'aspect du temps. La pêche est la plus fructueuse entre novembre et février où 50 % des captures annuelles sont réalisées (Lae, Raffray, 1990). De plus, pour donner un exemple, celui du filet dérivant, cet engin étant actuellement l'un des plus répandus, il atteint sa plus grande rentabilité en début de journée (*ibid.*). Par conséquent, le seul moyen rationnel permettant au pêcheur de maintenir, voire d'augmenter son niveau de production, est d'aligner sa panoplie d'engins sur celle des autres pêcheurs, et de l'utiliser aux

moments les plus propices, quitte à laisser tel ou tel engin hors service pendant plusieurs mois.

A certaines périodes de l'année, le capital technique doit aussi compenser une incontestable pénurie de la main-d'œuvre. Des travaux comme les récoltes de riz peuvent coïncider avec des types de pêche déterminés (de décrué notamment) et, en cas de difficultés prévisibles pour l'approvisionnement en céréales, la main-d'œuvre non indispensable à la pêche est prioritairement affectée aux travaux agricoles. Ceci se conçoit d'autant mieux que les aliments représentent 75 % des dépenses de consommation, et que les céréales, base de la nourriture, donnent lieu à des dépenses difficilement compressibles <sup>(6)</sup>.

D'autres explications de la préférence du facteur capital par rapport à la main-d'œuvre renvoient enfin tant aux aspects sociaux de la pêche qu'à la rentabilité des engins. A ce sujet, on peut opposer l'épervier (valeur maximale 15 000 F CFA), engin interdit dans le Delta mais néanmoins omniprésent, et le filet dérivant (valeur approximative 50 000 F CFA), deux engins utilisables dans le même type de biefs. On s'aperçoit que non seulement l'engin le moins cher rapporte plus de poisson par sortie (11 kg contre 8 pour le filet dérivant), mais qu'au cours d'une année, par rapport au capital investi, l'épervier permet de produire quatre fois plus de poisson que le filet dérivant <sup>(7)</sup>. Or, la propagation de l'épervier, signalé dans le Delta dès les années 40, se heurte à certaines résistances. En effet, engin individuel s'il en est, il permet aux jeunes de se constituer leur propre budget et de se désolidariser par là du groupe familial. Officiellement prohibé pour son caractère prenant, on peut supposer que sa présence est autant contestée à cause du danger qu'il représente pour la cohésion sociale <sup>(8)</sup>. Voilà ce qui nous conduit à la question du contrôle des facteurs de production.

(6) Il en est autrement pour le poisson. Bien que l'autoconsommation de poisson représente le quart des dépenses alimentaires, le poisson se caractérise par une forte élasticité de la demande : en cas de pénurie, la ménagère se contente d'utiliser des brisures pour « donner du goût à la sauce ».

(7) Calculs à partir de Lae et Raffray, 1990.

(8) A l'opposé, certaines unités continuent à exploiter la senne, engin collectif par excellence, mais dont le caractère prenant reste à prouver en ces temps de crise.

## La société, l'État et la reproduction

### Les facteurs de production et leur contrôle

L'argumentation qui précède réduit la pratique halieutique surtout à des considérations matérielles faites essentiellement au niveau de l'unité de production. Or, cette vision, commode pour l'analyse, masque le fait que l'activité halieutique est avant tout réglée par la société et qu'elle s'exerce sur fond d'une cosmogonie où les génies de l'eau occupent une place centrale. Ces génies sont les véritables propriétaires de l'eau (Daget, 1949). Pour entrer en contact avec eux, il faut des intermédiaires tels que le sacrificateur et le maître des eaux. Ce dernier descend directement du premier occupant des lieux, celui qui a conclu un pacte avec les génies.

En prélevant la ressource, les pêcheurs contractent, en quelque sorte, une dette vis-à-vis de la nature et des autres membres de la communauté. Selon le type de prélèvement, cette dette peut être plus ou moins grande et mériter des compensations. Par exemple, lorsque le prélèvement empêche la libre circulation des bancs de poissons et lèse par là les communautés voisines (Fay, 1989-b), le maître des eaux perçoit le *maa-ji*, correspondant au tiers de la production.

Toujours au nom du respect d'une autorité supérieure, la réglementation « traditionnelle » prend aussi des formes relevant davantage d'une gestion au sens habituel du terme : obligation de rejeter dans l'eau les alevins, interdiction de barrer les fleuves ou d'utiliser des engins jugés trop prenants, etc. Dans un grand nombre de cas, le souci reproductif est également à l'origine de mises en réserve. Ceci n'exclut cependant pas que, dans d'autres cas – lorsque la biomasse, après avoir atteint son maximum, tend à décroître – ces réserves ne correspondent pas à des considérations protectrices, mais répondent avant tout à un impératif social, celui d'une répartition équitable au moment des pêches collectives (Daget, comm. pers).

L'autorité des dignitaires s'exerce également dans l'organisation socio-économique même de l'activité, car ce sont les aînés qui contrôlent l'accès aux moyens techniques. Cela va de la préséance lors de l'implantation de nasses jusqu'à la modulation de l'effort de pêche en fonction du statut social. En

effet, dans le cas des sennes en fibres naturelles, par exemple, la partie fabriquée par un homme marié doit être deux fois plus grande que celle d'un célibataire <sup>(9)</sup>, différenciation entre aînés et cadets qui se confirme, voire s'amplifie, lors de la rémunération des facteurs de production et du processus de consommation.

L'effet conjugué des crises écologiques et des transformations socio-économiques et technologiques a abouti à une remise en question de l'autorité des dignitaires. C'est notamment à partir du moment où l'accès aux engins n'est plus quasi exclusivement soumis au contrôle de la main-d'œuvre, que les aînés perdent une partie de leur pouvoir au profit des cadets. Bien plus que par le passé, ceux-ci sont désormais en mesure de s'équiper en engins (individuels) et de créer leur propre unité de production.

### **L'Etat, agent économique et protecteur de la ressource**

Au fur et à mesure que les mécanismes de régularisation sociale se sont affaiblis, l'Etat s'est taillé une place dans le domaine halieutique, prenant des initiatives à la fois économiques et écologiques. Pour remplir son rôle, il s'est tout d'abord donné les moyens juridiques et institutionnels. Dès le lendemain de l'indépendance, l'Etat malien décrète la domanialité des eaux, décision qui permet la libre circulation des pêcheurs, abolit toutes les redevances « traditionnelles » et accorde aux riverains le droit d'usage de « leurs » eaux. Le Service des Eaux et Forêts est chargé de veiller au respect de la législation dans le domaine halieutique (tout comme dans celui de la chasse et de l'exploitation forestière). En cela, il s'appuie sur les conseils de pêche où siègent représentants des pêcheurs, chefs de village et représentants de l'Etat.

L'option socialiste des années 60 a tout d'abord abouti à la création de coopératives de commercialisation (Maharoux, 1982). L'objectif était de libérer les pêcheurs des commerçants volontiers jugés usuriers, en leur proposant des prix rémunérateurs

(9) Soit, dans le Kewa, deux fois neuf *kia*, un *kia* comportant 40 fois 20 mailles.

pour le poisson et en fournissant des engins à des conditions avantageuses. Des mesures sociales (hygiène, alphabétisation, approvisionnement en céréales) devaient engendrer un attrait supplémentaire, et une fois supprimées (comme les mesures de crédit), précipiter le déclin du mouvement.

L'Opération Pêche Mopti, créée en 1972 avec l'aide du FED, devait poursuivre ce travail d'organisation des pêcheurs et compléter l'infrastructure commerciale existante par des installations destinées au retraitement du poisson fumé, à la réfrigération du poisson frais et à la transformation industrielle (conserverie) (IFO-INSTITUT, 1983). Or, ce volet industriel s'avérant fort déficitaire, l'OPM soucieuse de son auto-financement, se lance à son tour dans la commercialisation, concurrençant en cela la coopérative. Après moult vicissitudes financières difficilement justifiables vis-à-vis du bailleur de fond, l'OPM se replie, en fin de compte, sur sa vocation d'organisme de développement.

Parallèlement à ces programmes de développement, un certain nombre de textes vient définir le cadre de la politique halieutique avec, comme clé de voûte, le Code de pêche (Rép. du Mali, 1988) et sa préoccupation majeure, « l'exploitation rationnelle de la ressource ».

Qu'en est-il des retombées des différentes mesures ? L'effondrement de la production en 30 ans ne permet que de conclure à la faible efficacité des mesures productivistes; il n'est pas exclu que ces mesures aient même accéléré le déclin de la pêche dans le Delta. Quant à la sensibilisation, à en juger d'après l'omniprésence d'engins prohibés, le respect de la législation laisse à désirer. Reste à recourir à la méthode (fort appréciée par les agents de l'Etat) qui consiste à mesurer l'efficacité du Service des Eaux et Forêts par les recettes encaissées. Ces recettes atteignent, pour la période allant de 1969 à 1988, 10,3 millions FF (*Annuaire statistique du Mali 1988*). La moitié en provient de la répression d'infractions, répression encouragée par des « remises » de 25 % accordées aux agents sur le montant de l'amende. Malgré le zèle des agents de l'Etat, ces recettes sont fort modestes et expliquent que pour les opérations de développement, le recours à l'aide étrangère s'avère indispensable.

## La reproduction : le poisson ou l'Etat ?

Il n'est pas inintéressant de retracer, d'un côté, l'évolution de l'objectif productiviste et des moyens matériels devant permettre sa réalisation. Les premiers documents dont nous disposons font part de la « *misère physiologique* (des populations indigènes) » qu'il faudrait tenter de réduire par un « *travail plus intense et surtout plus régulier* » (Thomas, s.d., soul. par l'auteur) <sup>(10)</sup>. Dans les années 40, pour Daget (1949) « les seuls objectifs immédiats à atteindre (consisteraient à) faciliter l'achat de fil pour la confection des filets (et) de planches pour la fabrication des pirogues ». Au moment du boom halieutique, la pêche ne semble poser « aucun problème véritablement urgent, (et ceci) malgré son immense possibilité de développement » (DNEF, *Rapport annuel 1957*). Ce n'est qu'au milieu des années 60 que le besoin se fait sentir d'encourager la distribution de crédits, afin d'augmenter prioritairement la production destinée à l'exportation. L'Opération Pêche, tout en encourageant l'investissement, met l'accent sur l'amélioration des méthodes de conservation. Des mesures allant dans ce sens continuent à être prônées à l'heure actuelle par le Code de pêche. De plus, on souhaite maintenant répartir l'effort de pêche sur l'ensemble des biefs pêchables du pays, et on met tous les espoirs en des techniques nouvelles (pisciculture semi-intensive, empoissonnement). Mais le temps de l'investissement tous azimuts semble révolu.

Pour ce qui est, de l'autre côté, de la conservation de la ressource, la législation s'est considérablement étoffée et les interdictions d'engins se précisent. Le souci de se donner les moyens matériels de cette politique se double petit à petit d'une répression rémunératrice pour les caisses de l'Etat. Quant aux idées sous-jacentes, si les années 60 et 70 se caractérisent par des mesures centralisatrices (coopératives, Opération Pêche), on s'aperçoit que, comme dans d'autres secteurs économiques, l'heure est actuellement plutôt au libéralisme et à la décentra-

(10) On remarquera que Thomas était préparateur au Laboratoire des Pêches et des Productions coloniales d'origine animale et que le Professeur Gruvel, directeur du Laboratoire, n'était pas seulement biologiste de formation, mais aussi médecin.

lisation. La tentative d'adapter la législation aux spécificités régionales peut être interprétée dans ce sens.

Formellement, l'intervention de l'Etat est doublement justifiée. La défaillance du système de régulation « traditionnelle » appelle la relève, et l'absence d'entrepreneurs privés susceptibles de prendre en main des opérations économiques de grande envergure ne peut être palliée que par les pouvoirs publics. Mais il apparaît que d'autres motivations viennent se superposer à celles annoncées, motivations politiques cette fois-ci.

Ces motivations renvoient à l'idée de cohésion nationale et d'indépendance vis-à-vis de l'extérieur. La politique d'auto-suffisance alimentaire, les mesures visant la distribution des circuits commerciaux (où, pendant longtemps, des étrangers occupaient une place centrale) et la constitution d'une équipe nationale de spécialistes en halieutique en sont les exemples les plus patents.

Or, l'Etat ne peut se montrer fort vis-à-vis de l'extérieur qu'à condition de contrôler ses propres ressources. D'où l'appropriation nationale des plans d'eau qui gomme toutes les hétérogénéités du milieu pêcheur, liées entre autres à l'appartenance ethnique, pour l'intégrer dans un ensemble national. Le contrôle s'effectue aussi à travers les structures d'encadrement où les pêcheurs sont représentés (quitte à voir s'affaiblir leur rôle « traditionnel »), structures qui encadrent jusqu'au savoir des pêcheurs pour lui substituer, à terme, le savoir des technocrates. De même, sous couvert de préoccupations sanitaires et planificatrices, les tentatives destinées à contrôler les points de vente et à connaître certains indicateurs socio-économiques témoignent de la volonté de faire pénétrer l'Etat en milieu rural.

Pour arriver à cet objectif, l'Etat multiplie les organismes d'intervention, ce qui aboutit paradoxalement, dans un pays sous-administré <sup>(11)</sup>, à une sur-administration, avec toutes ses conséquences tels que conflits de compétence (p. ex. entre coopératives et Opération Pêche) sur le terrain et coûts pour la société. Mais cette multiplication des organismes n'est pas sans

(11) La région de Mopti compte un agent des Eaux et Forêts pour près de 20 000 habitants (Kassibo, comm. pers.).

aller dans le sens des aspirations politiques et symboliques des différents groupes de pression. En cela, l'Etat personnalise ses rapports avec certains de ces administrés, condition indispensable pour se faire accepter.

D'une manière générale, vu l'enjeu et le coût économique des différentes opérations, l'Etat ne saura se passer d'alliés internes, les commerçants notamment, et externes, les bailleurs de fonds. Pour avoir leur audience, toute dimension politique doit être camouflée sous un langage économique et écologique (Coussy, 1991). La reproduction de l'appareil politico-administratif est à ce prix-là.

Comme tout système social de production primaire, l'activité halieutique du Delta central du Niger est traditionnellement animée par des considérations sociales, mystiques, économiques et écologiques : elles dictent les modalités de contrôle des ressources productives, contrôle exercé par la société même. Des contraintes de toute sorte ont déstabilisé ce système, et le centre de gravité se situe dorénavant dans le domaine socio-économique. L'action des pêcheurs consiste avant tout à combiner le capital technique et la force humaine de sorte à assurer leur survie matérielle, en conformité avec les normes sociales. La protection de la ressource naturelle relève désormais essentiellement de l'Etat. Or, ce dernier tient aussi un discours de développeur économique. En jouant sur ces deux tableaux, il peut non seulement pénétrer le milieu rural, mais aussi gagner la confiance des bailleurs de fonds, et assurer par là sa propre reproduction.

## Bibliographie

- Badouin, R., 1987. « L'analyse économique du système productif en agriculture ». *Cahier Sciences Humaines.*, 23 (3-4), p. 357-375.
- Baumann, E., 1990-a. « Epargne, investissement et consommation en milieu pêcheur du Delta central du Niger (Mali) ». *Cahier Monnaie et financement : Ordres et désordres financiers*, n° 19, p. 234-275.
- Baumann, E., 1990-b. *Produire et consommer en milieu pêcheur du Delta central du Niger*. Contribution à l'Atelier du Projet

- Etudes halieutiques du Delta central du Niger, Bamako, novembre 1990 : ORSTOM, 36 p.
- Baumann, E., 1991. « Pêche artisanale et informalités. Réflexions autour de l'activité halieutique dans le Delta central du Niger ». In Lespes, J.-L., *Les pratiques juridiques, économiques et sociales informelles. Actes du colloque international de Nouakchott*, 8-11 décembre 1988, Paris : PUF, p. 207-219.
- Coussy, J., 1991. « Economie et politiques de développement ». In Coulon, Ch., Martin, D.-C., *Les Afriques politiques*. Paris : La Découverte, p. 123-139.
- Dansoko, D., Breman, H., Daget, J., 1976. « L'influence de la sécheresse sur les populations d'*Hydrocynus* dans le Delta central du Niger ». *Cah. ORSTOM, sér. Hydrobiol.*, vol. X, n° 2, p. 71-76.
- Daget, J., 1974. « La pêche dans le fleuve Niger ». *Afr. J. Trop. Hydrobiol. Fish.*, Special Issue II, p. 107-114.
- Daget, J., 1956. « La pêche dans le Delta central du Niger ». *Journal de la Société des Africanistes*. t. XIX, fasc. 1, p. 1-79.
- Daget, J., 1949. « La pêche à Diafarabé. Etude monographique ». *Bulletin de l'Institut français d'Afrique noire (série B : Sciences humaines)*, tome XVII, janv.-avril, n° 1-2, p. 1-97.
- Fay, Cl., 1989-a. « Sacrifices, prix du sang, "eau du maître" fondation des territoires de pêche dans le delta du Niger (Mali) ». *Cahiers Sciences Humaines*, 25 (1-2), p. 153-170.
- Fay, Cl., 1989-b. « Systèmes halieutiques et espaces de pouvoirs transformation des droits et des pratiques de pêche dans le delta central du Niger (Mali) ». *Cahiers Sciences humaines*, 25 (1-2), p. 205-228.
- Fay, Cl., 1990 – *Rapport sociologique : Pratique halieutique et stratégies de production dans le Delta central du Niger (Mali)*. Contribution à l'Atelier du Projet Etudes halieutiques du Delta central du Niger, Bamako, novembre 1990. Bamako : ORSTOM, 26 p.
- Gallais, J., 1967. *Le Delta intérieur du Niger. Etude de géographie régionale*. Mémoires de l'IFAN. 2 vol., Dakar : IFAN, 621 p.
- Gilly, B., 1989. « Les modèles bio-économiques en halieutique : démarches et limites », *Cahiers Sciences Humaines*, 25 (1-2), p. 23-33.

- IFO-INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES, 1983. *Développement de la pêche fluviale au Mali. Evaluation de l'Opération Pêche Mopti*. München : IFO-Institut, 2 t., 144 p. + pag.mult.
- Kassibo, B., 1990. *Le crédit nomade. Rôle et mode de fonctionnement du crédit chez les pêcheurs du Delta central du Niger*. Contribution à l'Atelier du Projet Etudes halieutiques du Delta central du Niger, Bamako, novembre 1990. Bamako : ORSTOM, 12 p.
- Lae, R., Raffray, J., 1990. *Les pêcheries artisanales du secteur de Mopti. Ressource, communautés de pêcheurs et stratégies d'exploitation*. Contribution à l'Atelier du Projet Etudes halieutiques du Delta central du Niger, Bamako, novembre 1990. Bamako : ORSTOM, 37 p.
- Leroy, Y., 1957. *La pêche et le commerce du poisson à Mopti (Soudan français)*. Bamako : Mission d'Etude et d'Aménagement du Niger, 114 p.
- Maharoux, A., 1982. « La Coopérative des pêcheurs de Mopti (Mali) et la commercialisation du poisson ». *Cahiers d'Outre-Mer*, 35 (139), juil.-sept., p. 269-292.
- Monteil, Ch., 1971<sup>2</sup> – *Une cité soudanaise : Djenné, métropole du Delta central du Niger*. 2<sup>e</sup> édition. Paris : Anthropos, 301 p.
- ORSTOM, INRZFH, 1988. *Enquête statistique auprès des pêcheurs. Premiers résultats*. Bamako : ORSTOM (Projet Etudes halieutiques du Delta central du Niger), INRZFH, pag. mult.
- Thomas, J., s.d. (vers 1920). *Sur les possibilités du développement de la consommation du poisson par les indigènes du Soudan et l'utilisation des produits secondaires*. Note prov., ronéo.
- Weigel, J.-Y., Simbe, Y., 1990. *La commercialisation du poisson dans la région de Mopti : méthodologie d'étude et premiers résultats*. Contribution à l'Atelier du Projet Etudes halieutiques du Delta central du Niger, Bamako, novembre 1990. Bamako : ORSTOM, 10 p.
- Wootton, R. J., 1990. *Ecology of Teleost Fishes*. London, New York : Chapman & Hall, 404 p.

## **Documents officiels**

Rép. Mali, Direction Nationale des Eaux et Forêts (DNEF),  
*Rapports annuels*, 1965 à 1988.

Rép. Mali, DNEF, 1983. *Guide de gestion à l'usage des cantonnements forestiers*, 134 p.

Rép. Mali, DNEF, 14.9.1988. *Note de service no.1180/DG-EF portant modalités d'application des pénalités pécuniaires du Code de pêche.*

Rép. Mali, Ministère des Ressources naturelles et de l'Elevage, mars 1988. *Esquisse de Politique nationale de développement de la pêche et de la pisciculture.* 12 p.

Loi n° 59-10 A.L.P. modifiant l'assiette des redevances annuelles sur les pirogues armées en pêche. 22.1.1959.

Loi n° 63-7 AN-RM sur la pêche en République du Mali. 11 janv. 1963.

Arrêté n° 00623/MP/EFP portant création de normes de salubrité et de qualité des produits des pêches maliennes. 26 fév. 1975.

Décret n° 60/PG-RM portant réorganisation de la gestion du port de pêche de Mopti. 4 avr. 1975.

Ordonnance n° 67/CMLN portant création des permis de pêche. 22 déc. 1975.

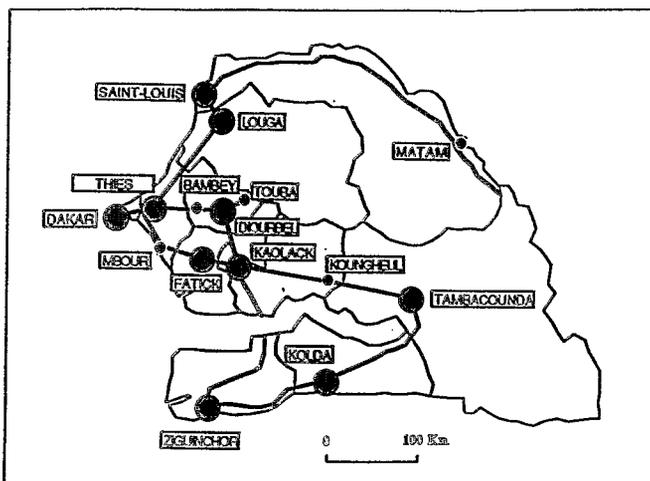
Décret n° 35/PG-RM portant réglementation de la pêche en République du Mali. 27 fév. 1976.

JÉRÔME LOMBARD

## ACTEURS ET ENJEUX DANS LE BASSIN ARACHIDIER SÉNÉGALAIS

Les travaux que j'ai menés au Sénégal entre 1984 et 1990 ont eu un cadre géographique limité : la zone *serer* entre Bambey et Fatick. Ils ont répondu également à une problématique extrêmement précise : comment la paysannerie de cette région a-t-elle réagi aux sécheresses de 1983 et 1984, et quelles ont été les solutions de survie ? Poser le sujet de cette façon se justifiait pour un travail universitaire, mais cela exigeait à terme un approfondissement des thèmes étudiés et leur élargissement à un ensemble géographique plus vaste. Les crises vivrières ont en effet concerné depuis une vingtaine d'années toutes les paysaneries du bassin arachidier : ces dernières ont toutes connu certaines années une diminution très forte de la pluviométrie, et dans le même temps ont simplifié leurs systèmes de production à l'extrême (arachide – mil ou maïs), et intégré complètement l'économie marchande. Ainsi, de Louga à Koungheul, de Thiès à Diourbel (Fig. 1), malgré les différences ethniques, l'uniformisation des modes de vie, des systèmes agricoles et des économies amène à dépasser le simple fait *serer* et à s'interroger sur l'avenir global du bassin arachidier, sur les enjeux et sur les acteurs des changements.

En outre, parler dans ces termes implique de prendre en compte différents niveaux d'analyse : le niveau local du village, les échanges régionaux, les données économiques nationales. Peu de travaux ont porté sur l'articulation entre ces différentes



INRETS-TRACES / CASTELAIN, D / 1991.

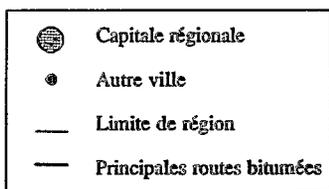


Figure 1 : Division administrative du Sénégal.

échelles. Certains sont connus (Etat, paysans), et par le biais de niveaux intermédiaires, soit verticaux (commerçants) soit horizontaux (solidarités familiales), les mises en correspondance sont possibles.

La sécurité alimentaire du monde rural (mais aussi des villes) est un bon exemple des oppositions, des conflits, et des espoirs qui existent dans le bassin arachidier. Les paysans, les producteurs sont évidemment les principaux acteurs de cet enjeu, que l'Etat a repris pendant des années à son compte.

## **La prise en charge du monde rural par l'Etat**

Depuis l'indépendance, l'Etat a voulu s'imposer comme le seul interlocuteur du monde rural. D'inspiration socialiste, le régime en place a toujours cherché à organiser le monde rural, à garantir les revenus agricoles, à préserver la sécurité vivrière. Au-delà de ces objectifs avoués, l'Etat a considéré implicitement le monde rural comme étant en retard et donc voué à des programmes de développement. Un autre but visé a été de chercher à contrôler au maximum les paysans, qui représentent la base politique sûre et indispensable au parti socialiste, en s'immisçant dans la vie économique, sociale et politique des campagnes. Le développement de l'Etat et de ses administrations en milieu rural a servi enfin, dès l'indépendance, de moyen d'accumulation pour une partie des dirigeants, et a fait vivre un nombre élevé de fonctionnaires, souvent citadins, représentant l'autre base sociale et politique du pouvoir (Pourtier, 1990), et dont aujourd'hui le gouvernement doit licencier une partie.

Cet aspect politique, rarement mis en évidence, explique la configuration générale du bassin arachidier. Le vote paysan reste, aujourd'hui encore, le plus sûr moyen pour les socialistes de se maintenir au pouvoir. En 1988, lors des élections générales, ce sont les grandes villes qui ont massivement voté pour l'opposition, les campagnes sont en majorité restées fidèles au pouvoir en place. Comme dans de nombreux pays d'Afrique, le parti du gouvernement est construit de façon pyramidale et s'appuie dans les départements, dans les villes secondaires, dans les Communautés Rurales et les villages, sur des personnalités dont un des buts est de recruter ou, du moins, d'empêcher les

désertions. Ce prosélytisme se retrouve dans toutes les instances locales et régionales, qu'elles soient administrations, sociétés de développement, centres de recherches, services d'aides, réseaux de distribution commerciale, coopératives de producteurs.

Il est abusif de penser que les représentants du parti au pouvoir opèrent dans le seul but de contrôler la population et de servir d'antenne locale au parti en question. La grande majorité répond aussi à des motifs politiques ou idéologiques, ou (et) adhère par opportunisme. Le parti au pouvoir permet ainsi d'accéder à des postes plus élevés dans l'administration, d'obtenir des marchés ou simplement de la considération. Néanmoins, il est clair que, sans cette structure verticale partout présente et permanente, l'interventionnisme de l'Etat sénégalais dans le monde rural n'aurait eu cette ampleur et ce caractère uniforme.

### **L'ONCAD après le Parti !**

L'action de l'Etat dans les campagnes du bassin arachidier a été rendue possible par la création d'un organisme public qui, après moult tentatives, s'est vu confier par le gouvernement, jusqu'en 1981, la commercialisation des arachides et des céréales, la reconstitution des stocks semenciers, la vente du matériel agricole et des engrais, la distribution de l'aide alimentaire. L'Office National de Commercialisation et d'Aide au Développement (ONCAD) garantissait, pour chaque campagne annuelle, un prix au producteur du kilogramme d'arachides non décortiquées qui a fortement contribué à l'extension des terres cultivées en arachide, à l'augmentation de la production et, au stade ultime mais capital de l'exportation, à l'équilibre budgétaire de l'Etat. Dans le même temps, l'ONCAD s'engageait à acheter les céréales locales à un prix fixé annuellement et à les commercialiser vers les villes et les régions rurales déficitaires. Pour favoriser l'écoulement étatique de la production, une limitation très dure du commerce privé a été menée pendant près de 25 ans, de nombreuses entraves ont été multipliées pour empêcher les commerçants d'opérer dans les campagnes : interdiction du commerce, contrôle des stocks déplacés, répression du non-respect des prix.

L'ONCAD avait également d'autres fonctions parmi lesquelles la vente ou le prêt aux paysans de matériel agricole et

d'engrais, qui contribuaient au bon fonctionnement de l'industrie sénégalaise de biens de production. La distribution d'aide alimentaire, du ressort également de l'ONCAD, maintenait la pression sur un monde rural rendu très dépendant : en cas de crise vivrière, l'Etat sénégalais, aux yeux des paysans, devait intervenir et répondre aux besoins des campagnes (d'où les rappels incessants du monde rural : « au gouvernement de faire quelque chose, au Président Senghor, au Président Diouf »).

L'ONCAD n'était pas le seul organisme d'Etat travaillant dans les campagnes. Le gouvernement sénégalais avait créé des Sociétés Régionales de Développement Rural (SRDR) chargées, dans un secteur géographique bien précis, d'y développer un nouveau type d'agriculture. Dans le bassin arachidier, la Société de Développement et de Vulgarisation Agricole (SODEVA) a eu pour fonction, à partir de 1968 (Pélissier, 1972), de faire adopter par les agriculteurs quelques thèmes techniques légers, comme le semis ou le sarclage attelé, l'utilisation d'engrais, ou l'acquisition et l'entretien de semences sélectionnées d'arachide et de mil. Pratiquement, dans chaque gros village, jusqu'aux années 1984-85 (Lombard, 1992), un agent technique représentait la SODEVA, formait les agriculteurs, et rendait compte de l'évolution des changements. En matière d'utilisation d'engrais ou de semences résistantes à la sécheresse, les SRDR et principalement la SOVEDA diffusaient les résultats de la recherche agronomique, qui était menée au Centre National de Recherches Agronomiques (CNRA) de Bambey (au coeur du bassin arachidier).

Dans les villages, l'ONCAD avait comme interlocuteurs les coopératives de producteurs, composées principalement des chefs de famille, et des hommes cultivant une parcelle. Cette structure, imaginée au lendemain de l'indépendance par le gouvernement, servait de lieu de revendications pour les producteurs, de lieu de discussions, et surtout de moyen pour l'ONCAD de diffuser et de collecter tout aussi efficacement les semences et les graines d'arachides. Le rôle du président de la coopérative était capital et, comme notable et représentant de la communauté villageoise, il arbitrait les conflits et décidait. Son appartenance au parti socialiste en faisait également un artisan

du prosélytisme : en quelque sorte, il était un maillon de base de la pyramide politique qui couvrait l'ensemble du pays.

### **L'économie du bassin arachidier étatisée**

L'intervention de l'Etat ne s'arrêtait pas à la diffusion des intrants agricoles ou à la collecte des arachides. Dans tous les secteurs de la vie économique, il était présent. L'Etat a ainsi servi de « filtre » plus ou moins efficace de la conjoncture internationale, ou de ce qu'on appelle les « données du marché ». Un système de péréquations sur le prix de l'arachide achetée au producteur devait permettre tant bien que mal de protéger ses revenus. En réalité, le décalage, souvent trop important, entre cours mondial et cours intérieur a provoqué de nombreuses baisses dudit prix (la dernière en 1988 de 90 à 70 francs CFA le kilo). Un système équivalent de péréquations sur le cours du riz importé a nettement mieux fonctionné. Il a surtout permis à l'Etat, par des prélèvements sur le prix à l'importation, de renflouer son budget tout en maintenant la paix sociale en ville. Il a moins profité aux paysans du bassin arachidier, attachés au mil, mais la diffusion du riz dans les campagnes a évité de graves disettes durant les années de sécheresse, et conforté économiquement les commerçants - Maures et Sénégalais.

Le riz et les autres produits importés ou fabriqués sur place ont été diffusés par une SOCIÉTÉ NATIONALE de DISTRIBUTION (SONADIS) dont les magasins, reconnaissables à leurs couleurs du drapeau sénégalais, étaient présents jusque dans les sous-préfectures et grosses bourgades. Dans le même temps, les marchés hebdomadaires, initiés par la population (Van Chi-Bonnardel, 1978), ont été volontairement limités, du moins jusqu'aux débuts des années 1970, préservant par là-même le développement simultané des SONADIS.

### **1984 : le tournant de la Nouvelle Politique Agricole**

Inspirée par l'expérience du « tout-Etat » et, dans une certaine mesure, par les échecs des 25 dernières années, soutenue par le Fonds Monétaire International (FMI), et présentée dans le cadre des Plans d'Ajustement Structurel (PAS), qui se généralisent simultanément dans toute l'Afrique au sud du Sahara, une

Nouvelle Politique Agricole ou NPA est lancée par le gouvernement sénégalais en 1984 (MDR, 1984). Elle a pour principaux objectifs le désengagement massif de l'Etat d'une partie des actions initiées par lui, et corrélativement une « responsabilisation » des paysans appelés producteurs.

Dans le domaine agricole, l'interventionnisme de l'Etat est rudement mis à mal. Les SRDR sont démantelées, et la SODEVA du bassin arachidier voit ses anciennes attributions disparaître, et ses agents licenciés. Le CNRA de Bambey ne connaît plus le même dynamisme que dans les années 70. L'ONCAD a été dissoute en 1981 et la Société Nationale d'Approvisionnement Rural (SONAR), qui lui succède, ne subsiste que quelques années.

Le soutien apporté aux campagnes arachidières par l'Etat est par conséquent très limité. Les paysans doivent ainsi reconstituer une partie du capital semencier (60 000 sur 120 000 tonnes environ). Ils s'approvisionnent désormais en semences, en engrais et en matériel agricole sur les marchés hebdomadaires. Enfin, la garantie de commercialisation connaît des hauts et des bas : l'Office de Commercialisation ayant disparu, la Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (SONACOS), dont la principale usine de transformation est située à Dakar, finance les coopératives, et de plus en plus des commerçants et transporteurs de la place appelés Opérateurs Privés du Sénégal (OPS). Paradoxalement, alors que la SONACOS abandonne les coopératives lorsqu'elles ne remboursent pas ou mal les crédits de campagne, l'Etat, qui est le principal actionnaire de la SONACOS, garde le contrôle du commerce de l'arachide.

Le commerce des céréales locales est déclaré libre de toute contrainte : liberté de transport, liberté d'achat et de vente dans n'importe quelle partie du territoire, à n'importe quelle époque de l'année, et à n'importe quel(s) client(s). Les interventions de l'Etat, par le biais du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA), doivent faire respecter un prix-plancher en achetant sur les marchés lors de fortes récoltes ou en revendant lors de pénuries. Dans la pratique, comme souvent auparavant, l'organe officiel est quasiment absent, et laisse la place aux commerçants habitués et habituels. De son côté, le CSA est

occupé à gérer les maigres stocks achetés au Sénégal, ou à l'étranger depuis peu (Lombard, 1990), et l'aide alimentaire.

D'autres pans de l'économie sénégalaise sont touchés par le désengagement. Le commerce d'Etat est en décrépitude, les SONADIS périclitent à cause de leurs propres errements et devant les performances du commerce privé. Les marchés hebdomadaires deviennent le lieu privilégié du commerce dans le bassin arachidier.

Enfin, la dislocation de l'élément-clé du pouvoir dans les campagnes – les coopératives – accompagne aussi les changements économiques. Leur réforme est prévue dans la NPA, elles doivent devenir des coopératives de producteurs regroupant une sous-section par village. Dans la réalité, elles ne servent souvent plus qu'à commercialiser l'arachide, et à distribuer les semences. Leur rôle est donc très réduit, quand il ne disparaît pas complètement devant la multiplication des ventes « sauvages » aux commerçants (comme en 1984) et, depuis peu, devant l'emprise des OPS dans les campagnes.

## **Paysans et producteurs**

Face à cet Etat omniprésent, les agriculteurs ont souvent été décrits comme passifs, inorganisés, et peu performants. La simplification à l'extrême du nombre d'acteurs présents dans le bassin arachidier et la limitation de leurs pouvoirs et savoirs ont été voulus, on le sait, par l'Etat sénégalais. Derrière ce terme de paysans par trop uniforme, et pratique pour l'Etat autant que pour les organisations internationales ou même les chercheurs, existe une catégorie d'acteurs dominante dans le bassin arachidier, représentant différentes ethnies, fortement hiérarchisée, dont les intérêts peuvent être contradictoires, parfois même favorables à l'Etat ou à d'autres groupes socio-économiques. Notre étude, menée en 1989 et 1990, sur l'impact des échanges de céréales sur les pratiques de production et de consommation des paysans *serer* du vieux pays et des Terres Neuves, révèle, non seulement un des enjeux majeurs auxquels est confronté le monde rural – la sécurité alimentaire – mais aussi les écarts qui existent entre paysans et la hiérarchisation très vivace entre exploitations agro-pastorales du bassin arachidier.

## Les types d'exploitations

Dans les campagnes *serer*, nous avons repéré trois types majeurs d'exploitations : les exploitations en déficit céréalier et monétaire ; celles en équilibre ; et celles en excédent. Dans les Terres Neuves, nous avons ajouté deux autres catégories : les exploitations à la recherche d'un équilibre céréalier et monétaire, et celles fortement excédentaires. Il a semblé particulièrement intéressant et nécessaire d'extrapoler cette typologie à l'ensemble du bassin arachidier. Quelques caractéristiques sont en effet communes aux exploitations *serer* et *wolof* (majoritaires à l'ouest), *toucouleur* et *mandingue* (deux ethnies très présentes à l'est et dans les Terres Neuves aux côtés des *Wolof* et des *Serer*). Dans l'ensemble des exploitations du bassin arachidier, le chef d'exploitation – ils sont parfois plusieurs dans une unité de résidence – décide du programme de cultures pour toutes les terres attribuées dans l'exploitation. En général, on trouve deux champs collectifs, l'un cultivé en céréales (mil, ou maïs chez les *Mandingue*) et l'autre en arachide, dont le produit ou la vente du produit va au chef d'exploitation. Les parcelles individuelles, distribuées à tous les actifs (femmes mariées comprises) sont plantées d'arachides, qui restent un produit personnel ; rares sont les parcelles individuelles de céréales : seuls les frères mariés, les fils, et parfois les premières épouses en disposent, sans qu'automatiquement le produit ne leur revienne. L'utilisation du matériel agricole respecte le même ordre que l'attribution des parcelles individuelles de céréales. Dans ces exploitations, les troupeaux de bovins et de petits ruminants sont très présents, souvent collectifs et possédés par les chefs d'exploitation. Les femmes mariées jouent cependant un rôle important dans la possession des petits ruminants.

La nécessité d'extrapoler s'appuie sur quelques faits inhérents au bassin arachidier. Toutes les paysanneries de cette région connaissent la monoculture d'arachide depuis près d'un siècle, même si dans le nord autour de Louga elle ne rapporte plus guère aujourd'hui. L'économie rurale est ainsi fortement monétaire. D'autre part, la hiérarchie très forte qui existe entre exploitations, entre familles, abusivement présentée comme étant la conséquence du modernisme, a toujours existé. Il nous semble

enfin qu'un dernier fait – ou peut-être premier – influe sur les paysanneries : la « civilisation » de la ville, de la migration, de l'élargissement des espaces de vie, modèle les comportements et constitue une référence importante en milieu rural. Les conséquences sont une certaine uniformisation des modes de vie, des agricultures à travers le bassin arachidier, ainsi que la généralisation d'un type de clivages socio-économiques à l'ensemble des exploitations.

L'élargissement des aires de vie et de travail, la place occupée par les références urbaines, qui concernent aussi bien les hommes que les femmes, les jeunes que les plus âgés, plaident pour une remise en cause de la notion d'exploitation agricole. Ce postulat, pourtant pivot de notre travail, a déjà subi la critique lors de l'installation au Sénégal Oriental, à partir de 1972, de colons *serer*, sur la base d'une exploitation outillée, pourvue en terres et confiée à une famille de type européen. Les travaux récents d'A. Lericollais et de G. Pontié (1991), menés en pays *serer*, confirment que l'exploitation ou cuisine doit être resituée dans une unité de résidence, et également dans les segments de lignages maternels et paternels auxquels appartiennent les différents membres de ladite cuisine. C'est ainsi que le chef d'une unité de résidence ou concession, située n'importe où dans l'espace sénégalais, est sous la dépendance d'un chef de lignage paternel, qui peut intervenir dans le fonctionnement et la composition de la concession et, *a fortiori*, d'une des cuisines. Dans le cas qui nous intéresse, à savoir la sécurité alimentaire dans le bassin arachidier, il est primordial de savoir que ce chef en question peut mobiliser les stocks de céréales ou les réserves monétaires de plusieurs concessions excédentaires pour soutenir – par des envois, quelle que soit la distance – une concession démunie. Ceci est vrai pour le pays *serer*, mais les échanges – organisés différemment – sont tout aussi nombreux chez les *Wolof* ou les *Mandingue*.

Le choix de l'exploitation repose en fait sur son effective existence dans les campagnes. Le chef d'exploitation a de réels pouvoirs en matière de culture, de gestion des stocks familiaux et des revenus. Au sein d'une concession, les frontières invisibles sont cependant souvent transgressées, sous la forme par exemple d'aides diverses. Depuis 1984, les entretiens que nous avons

menés ont toujours privilégié l'équilibre entre le soi-disant rationnel – l'exploitation – et les pratiques diverses des personnes interrogées. Nous avons ainsi tenu compte, dans les questionnaires relatifs aux problèmes de circulation des céréales et de l'argent, des échanges entre exploitations, et de tout ce qui fait qu'une exploitation de type européen est intégrée dans un système complexe de relations.

### **Les pratiques de production et de consommation**

Les exploitations déficitaires se caractérisent d'abord par de faibles superficies, cultivées sans l'aide de matériel agricole propre. Le seul champ de céréales a une superficie toujours supérieure à celle du champ d'arachides, dans le but d'assurer autant que possible la sécurité alimentaire. Le chef d'exploitation ne dispose pas de bovins, et les petits bétails, quand ils existent, appartiennent aux femmes. Les ressources monétaires proviennent de la vente de l'arachide, dont la production reste de ce fait indispensable. En effet, la sécurité alimentaire existe-t-elle vraiment si le paysan ne dispose d'aucun revenu, aussi petit soit-il, qui lui permette d'engager des dépenses incompressibles ? Le complément est généralement apporté par la pratique au village par le chef d'exploitation d'un petit « boulot », comme le ramassage et la vente de foin ou de bois mort. La concurrence pour le travail aléatoire étant sévère dans les villages, la migration temporaire du chef en ville – le plus souvent à Dakar – est aussi une solution dans les petites exploitations habitées par un couple et de jeunes enfants. La vente de mil et l'emprunt – en nature et en argent – constituent en outre deux palliatifs très utilisés en dernier recours, qui fragilisent fortement l'exploitation ainsi débitrice.

Les exploitations du deuxième type connaissent un relatif équilibre. Le rapport mil/arachide est proche de 1, et on trouve dans certaines exploitations quelques parcelles attribuées aux dépendants. Le matériel agricole existe, même s'il n'est constitué que d'un semoir et d'une houe, et le chef peut engraisser une partie de ses terres avec quelques bovins qu'il possède. Les revenus proviennent en majorité de la culture de l'arachide, et un peu de la vente de bétail (souvent les petits ruminants). Les ventes de mil sont rares, tout comme la migration temporaire du

chef d'exploitation. Le complément est en fait assuré par la pratique d'activités de saison sèche rémunératrices, comme l'embouche ou un petit commerce. Il y a moins d'emprunts.

Les décalages visibles apparaissent entre les exploitations déficitaires et celles qui sont excédentaires. Dans les secondes, on note une domination de l'arachide dans le terroir, conséquence directe de la grande disponibilité en terres. Presque tous les dépendants cultivent de ce fait une parcelle en céréales, et profitent d'un matériel agricole surreprésenté. Le troupeau bovin dépasse souvent 10 têtes. Les rentrées monétaires sont également variées et multiples, en particulier là où il y a beaucoup d'actifs. L'arachide mais aussi de grosses ventes de mil de la part du chef rapportent énormément. Les gros exploitants sont aussi les prêteurs, qui vivent des remboursements de prêts. Une différence fondamentale distingue ces exploitations des autres : l'embouche des bovins est entreprise de façon régulière et avec sérieux. De même, nombre de dépendants migrent temporairement ou exercent aussi une seconde activité au village, dont le rapport contribue à faire vivre en permanence la famille.

Il existe beaucoup d'exploitations à la recherche d'un équilibre, et que nous situons entre les deux premiers types : les chefs disposent ainsi de bovins, donc d'un peu plus de ressources que dans les exploitations déficitaires, mais privilégient, malgré tout, les céréales dans les cultures. Nous avons rencontré aux Terres Neuves un autre type d'exploitations très particulières, avec à leur tête des paysans très aisés. Ils disposent de 20 ou 30 hectares de terres dont les deux tiers sont emblavés en arachide, cultivent avec plusieurs paires de boeufs, utilisent quand ils en trouvent de l'engrais, emploient 4 ou 5 saisonniers, ont un troupeau d'au moins 50 bovins, pratiquent massivement l'embouche (10 à 12 par saison), sont gros prêteurs (appelé aussi « patron »), épargnent sur un compte en banque, et envisagent en permanence de multiples projets, comme l'ouverture d'une boutique sur le « goudron », l'achat d'un taxi ou d'un moulin à mil. Enfin, ils investissent dans l'immobilier en ville ou dans leur pays natal. Ce type de producteurs est rare dans les vieux pays *serer* et *wolof* de l'ouest du bassin arachidier, où la pression démographique est forte et la disponibilité en terres faible. De

tels domaines existent cependant et appartiennent souvent à des commerçants.

### **Les producteurs et le marché des céréales**

Cette hiérarchie économique, réelle dans les campagnes du bassin arachidier, garde un aspect un peu trop figé. Elle n'est véritablement intéressante que si elle permet d'entrevoir pourquoi telle ou telle exploitation, auparavant en relatif équilibre, se retrouve déficitaire, ou bien de connaître les moyens pour elle d'être excédentaire.

Les agriculteurs-chefs d'une exploitation déficitaire subissent complètement les variations du marché des céréales. En règle générale, ils vendent leurs céréales à bas prix au moment de la récolte, et la plupart du temps sont contraints de racheter en saison sèche à prix fort. Ils entretiennent ainsi fortement le cycle ventes-achats et donc emprunts, et contribuent à faire varier dans le temps les prix des céréales. Localement, ils restent très attachés à un lieu unique de transactions – village même ou (et) marché hebdomadaire proche. En aucune façon ou rarement, ils ne jouent sur la concurrence entre acheteurs, entre vendeurs, qui s'opère d'un marché à l'autre.

Certaines conditions, extrêmement favorables, peuvent leur permettre d'entrevoir un relatif équilibre. Ainsi en sera-t-il d'un bon niveau de récoltes à la fois des céréales et des arachides. La vente des arachides évitera de se délester de beaucoup de céréales et éventuellement de rembourser un emprunt ou deux. L'achat de céréales sera minime. Pour que cet équilibre perdure, il faut que le niveau des récoltes soit stable durant plusieurs années, ce qui n'est pas évident dans le centre du bassin arachidier – Sine, Baol – et encore moins dans le nord – Cayor. Une autre condition indispensable est la disponibilité permanente en sources de rentrées monétaires autres que celles de l'arachide : petit bétail essentiellement. On mesure bien combien cet équilibre est précaire et soumis aux aléas de la production ou de la pression démographique, et aux « coups durs ».

Les paysans qui dirigent une exploitation en équilibre disposent d'assez de revenus au moment de la récolte pour éviter de vendre leurs céréales. A cette période de l'année, ce n'est pas l'arachide qui leur en fournit, mais le petit bétail ou une activité

annexe. Vendre ou ne pas vendre à la récolte est révélateur de la capacité d'un agriculteur à mobiliser des revenus pour passer la soudure. Néanmoins, les mêmes paysans feront pression sur le marché des céréales en fin de saison sèche, car ils ne disposent pas d'assez de réserves et doivent acheter. Même s'ils n'empruntent pas, ils contribuent eux aussi à faire varier à la hausse le prix des céréales.

Ceux de la dernière catégorie achètent plus rarement des céréales. Par contre, bien souvent ils vendent leurs céréales, pas spécialement à la récolte, mais en cours de saison sèche pour se procurer des rentrées monétaires. Le mil devient alors une véritable culture de rente. Ceux qui spéculent iront éventuellement se mêler aux commerçants qui achètent à la récolte et revendent à la soudure. Ceux-là profitent des difficultés des autres et sont également responsables de la trop forte variation inter-saisonnière des prix. Plus ces agriculteurs sont riches, plus ils jouent le rôle de prêteurs, fondamental en période de soudure. Les prêts de céréales sont fréquents (en moyenne une gerbe contre deux au remboursement), et ne sont pas rares les charrettes qui, à la récolte, filent directement du champ du débiteur au grenier du créancier. En prêtant plutôt qu'en vendant, à une période où le mil est rare et cher, ce dernier y gagne et fait perdurer à sa façon le cycle déficit-emprunt bien connu des paysans démunis.

## **D'autres acteurs en question**

L'encadrement depuis l'indépendance des paysans par l'Etat obère en fait d'autres enjeux, d'autres acteurs dans le cadre d'une approche trop simpliste, et pourtant bien souvent reprise par les organismes internationaux et les chercheurs obnubilés par la « crise ». L'enchaînement fatal, pour les paysans confrontés à ces crises, serait de migrer, sans possibilités d'alternatives ou d'initiatives locales. On connaît les excès misérabilistes que la diffusion d'une telle image dans les sociétés européennes peut susciter.

Prendre en compte toutes les facettes de l'avenir du bassin arachidier et de la problématique sécurité alimentaire revient à

se poser la question suivante : quels sont les autres acteurs, présents dans le bassin arachidier qui, autant que les producteurs, défendent leurs intérêts et parfois se heurtent à l'ingérence de l'Etat ou d'autres groupes ? Les commerçants constituent un élément essentiel de l'organisation des relations sociales et économiques au sein du bassin arachidier : par exemple, pendant toute la période de pression de l'Etat, ils acheminaient déjà les céréales locales vers les villes. Les musulmans *mourides*, dont le pôle géographique majeur est Touba, au coeur du bassin arachidier, contribuent également par leurs activités à structurer les rapports politiques, sociaux et économiques d'une partie du monde rural. Il est même parfois difficile de scinder les réseaux proprement commerçants des réseaux *mourides*, en pays *wolof* notamment mais aussi dans les Terres Neuves au-delà de Kaolack. On inclura parmi les acteurs au rôle prépondérant les Organisations Non Gouvernementales (ONG), du Nord comme du Sud, dont les projets concernent dans beaucoup de cas le problème de la sécurité alimentaire des ruraux.

Ces trois types d'acteurs se caractérisent par une hiérarchie très forte : sociale, économique et politique. Certains parmi eux ont ainsi été reconnus par l'Etat comme interlocuteurs de l'administration et se sont fait octroyer des marchés, des avantages, une position sociale dominante. L'Etat, en fait, n'a jamais pu nier ces acteurs, présents avant l'indépendance dans les villages, les Cercles et les villes, et a plutôt composé avec eux quand cela l'arrangeait. Tout l'intérêt réside dans la mise en évidence des relations particulières tissées entre Etat et acteurs ruraux, ainsi que des faveurs accordées à tel ou tel groupe ou personnes, qui par la suite expliquent bien des positions dominantes, la configuration de circuits commerciaux, la géographie des dépendances.

Ces trois exemples ne recouvrent pas non plus la totalité de la réalité vécue. Ils traduisent néanmoins des préoccupations majeures et des fonctions que l'Etat a voulu plus ou moins directement s'octroyer dès l'indépendance : la prise en charge de l'économie et des échanges ; le souhait de changer et de « développer » les façons de faire des ruraux ; l'initiation, dans un grand mouvement libérateur, des paysans au socialisme laïc.

## **De l'intérêt des commerçants pour les céréales locales**

La sécurité alimentaire du Sénégal est indissociable du rôle et de l'action des commerçants. C'est avec eux qu'elle se fera, et non contre eux ou sans eux. Leurs produits de prédilection, dans le bassin arachidier, sont les céréales tant locales qu'importées, l'arachide et les biens de consommation, manufacturés à Dakar ou d'origine étrangère. On retrouve souvent la combinaison céréales locales/arachide, distincte de celle associant riz importé et produits manufacturés. Certains ajoutent à ce dernier commerce l'arachide, mais rares sont ceux qui mêlent les céréales locales au riz ou aux produits manufacturés. Ces distinctions sont avant tout fonction du degré de rentabilité de la filière, variable dans le temps, et surtout d'une forte hiérarchie entre commerçants.

Pour les céréales locales (mil, maïs essentiellement), on distingue les demi-grossistes très présents dans les marchés hebdomadaires. Ils utilisent souvent les services des gros producteurs et de « rabatteurs » (Yung, 1984), transportent leurs cargaisons en charrette ou louent à plusieurs un camion. Leur aire de collecte est une zone de production à partir de laquelle ils écoulent vers un lieu de groupage (grosse bourgade sur le « goudron »). Ils commercent aussi entre zones de production proches, profitant des variations de prix d'un marché à l'autre.

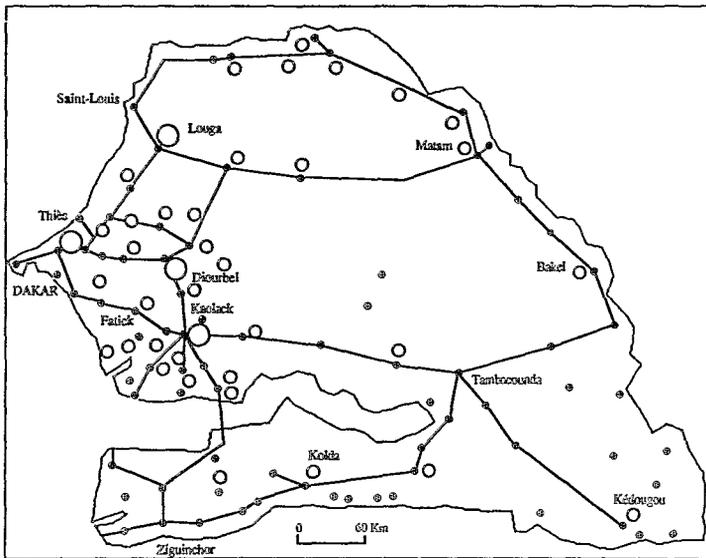
Les grossistes évoluent à une autre échelle. Souvent seuls propriétaires d'un camion, ils écoulent la marchandise d'un centre groupé vers un centre de stockage et de redistribution (dans le bassin arachidier, Touba et Kaolack). Ils échangent aussi fortement entre régions déficitaires et excédentaires. Avec le dépérissement progressif des coopératives rurales de producteurs, on retrouve ces grossistes dans le commerce de l'arachide. Pour être agréé OPS, il faut disposer sur un compte en banque d'au moins 3 millions de francs CFA, être propriétaire de bascules (pour le pesage), être capable d'employer dans plusieurs villages à la fois du personnel (les peseurs), et posséder des camions (ou en louer) pour l'écoulement. Ces grossistes sont également très impliqués dans le commerce du riz importé, et peuvent distribuer au moins 10 tonnes à la fois (la charge d'un

petit camion). Jusque dans les plus petites bourgades, ils dominent aussi le commerce d'épicerie et de quincaillerie.

L'implication de l'Etat dans le commerce s'est faite depuis l'indépendance dans l'oubli des principaux protagonistes. La volonté d'organiser le commerce dans le bassin arachidier s'est traduite par la création des SONADIS et la mainmise par l'ONCAD sur les campagnes de commercialisation des arachides. Le réseau SONADIS, en dehors des routes bitumées et des grandes pistes, ne couvrait qu'imparfaitement le territoire (Fig. 2), alors même que le tissu commercial local, bien qu'entravé, était très présent et très actif. L'idée de « quotas », attribués aux commerçants pour l'écoulement du riz importé dans l'intérieur du pays, a bien montré à quel point l'Etat ne pouvait complètement contrôler et organiser le commerce rural ni même l'oublier dans une politique de développement.

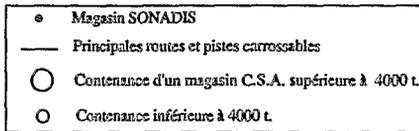
Cette contradiction est levée aujourd'hui à l'heure de la reconnaissance du rôle des commerçants privés. L'Etat a presque disparu du commerce des céréales locales. Le CSA continue d'acheter dans les régions mil et maïs, mais seulement à la « porte » des magasins d'Etat situés sur les grands axes (Fig. 2). Cette structure d'achats, désormais extrêmement légère, incite peu les paysans à venir vendre, seuls les gros producteurs qui en ont les moyens peuvent affréter des charrettes ou même un taxi et profiter selon la saison des prix du CSA. Ce sont les mêmes, ainsi que les citadins des villes et grosses bourgades où sont situés les magasins, qui rachètent en fin de saison sèche les céréales ainsi stockées. Le paradoxe a été poussé à l'extrême en 1990, lorsque le CSA a vendu 6 000 tonnes de mil malien dans ses magasins, se détournant ainsi totalement de sa fonction initiale, qui est d'éviter la spéculation en achetant et en revendant, à un prix garanti et au moment opportun, les céréales locales.

Le retrait de l'Etat sur ses magasins laisse la place libre aux commerçants désireux d'écouler les céréales locales. Ils le font imparfaitement, le commerce en question n'étant pas ou peu rémunérateur. Le marché est pourtant gigantesque : l'approvisionnement des villes est en question. Elles grandissent rapidement et l'afflux de céréales se fait d'abord par le biais des échanges intra-familiaux entre villes et campagnes. Pourquoi, en définitive, les commerçants s'inséreraient-ils dans un marché



INRETS-TRACES / CASTELAIN. D / 1991.

Source : Ministère du Développement Rural, 1984



**Figure 2 : Répartition des magasins Sonadis et des magasins C.S.A. sur le territoire sénégalais**

déjà très concurrencé ? Ils ne pourront le faire que s'ils y sont incités et y trouvent intérêt. L'Etat ainsi que les organisations internationales ont négligé de passer par les commerçants pour vulgariser leurs politiques. L'aspect institutionnel du commerce a été favorisé par la création d'offices céréaliers, de banques de céréales, véritables organismes plaqués sur la réalité. La politique du « tout-Etat » a de plus contribué à renforcer, sans les créer, les pouvoirs des spéculateurs et des usuriers-commerçants, pourtant habituels dans les campagnes, et contre lesquels les mêmes intervenants (Etat et organisations internationales) se sont régulièrement élevés.

Aujourd'hui, le désengagement de l'Etat du commerce de céréales locales passe par la création de structures de crédits adaptées aux besoins des commerçants pour l'achat, le stockage et l'acheminement. Ceux-là se disent prêts à écouler de façon régulière des céréales entre zones de production et zones de consommation, ainsi qu'entre zones excédentaires et déficitaires, s'ils disposent des fonds pour acheter et transporter. Ce type de crédits peut également être synonyme de garantie d'achat aux producteurs, et attirer en particulier les gros agriculteurs.

L'exemple du commerce du riz importé montre combien pour, à la fois répondre à une demande intérieure, l'entretenir, et parfois renforcer des rentes de situation, l'Etat, les banques ont favorisé avec succès le développement des « quotataires » dans tout le pays (en 1982, plus de 500 selon Andersen-Gueye, 1982). Les importations officielles sont ainsi passées entre 1960 et 1984 de 100 000 à près de 350 000 tonnes par an (CCCE, 1985). L'attribution des quotas était en fait déjà une forme de libéralisation déguisée. Une partie du commerce de riz est aujourd'hui complètement libre de tous quotas : les commerçants, souvent très puissants et influents, et occupés à différentes activités commerciales, sont chargés de toute la filière, de la négociation de l'importation jusqu'à sa réception et à sa distribution. Cette libéralisation était, dans le contexte international d'ouverture totale des économies, d'autant plus prévisible qu'aux frontières, la contrebande sur le riz, en provenance de Gambie, de Guinée et de Mauritanie, s'est fortement développée, principalement entre 1986 et 1989. La politique de l'Etat s'est même révélée en la matière complètement paradoxale, la lutte contre la

contrebande allant à l'encontre de commerces bien établis, de rentes de situations confortables pour des commerçants et des fonctionnaires au plus haut niveau de la hiérarchie.

On se rend d'autant plus compte aujourd'hui de la divergence entre les intérêts commerciaux et financiers des différents acteurs, que les OPS remplacent les coopératives dans la commercialisation des arachides. L'Etat, en attribuant les autorisations, renforce certains groupes socio-économiques – des commerçants, des transporteurs, des personnes influentes – au détriment des présidents de coopératives, anciennement stabilisateurs dans les campagnes et pourvoyeurs de voix lors des élections. A terme, la reconnaissance d'une multitude d'intervenants ne sert pas automatiquement l'Etat et le parti au pouvoir. Il n'est pas sûr non plus que les producteurs s'en tirent à bon compte : des garde-fous doivent être trouvés pour éviter, par exemple, que les crédits octroyés aux OPS pour les campagnes servent d'abord et avant tout leurs intérêts.

### **Du commerce au Mouridisme, ou l'inverse !**

Le commerce des céréales dans le bassin arachidier est en partie orienté à partir de Touba. La ville des *Mourides* est un des centres majeurs de stockage des céréales en provenance et à destination de toutes les régions du bassin arachidier, et même du Sénégal dans son entier. Cette situation est en partie le résultat de la superposition spatiale et structurelle des réseaux *mourides* sur les réseaux de commerçants, *wolof* notamment.

A Touba, capitale mouride, se trouve la tête composée d'une multitude de cheikhs ou marabouts, et organisée de façon très hiérarchique selon le degré de parenté avec le fondateur de la confrérie et la puissance économique. Ces distinctions se traduisent par une structuration de l'espace bien particulière : à proximité du centre, c'est-à-dire de la grande mosquée et du tombeau du fondateur, le Khalife général des *Mourides* et les autres descendants directs de Cheikh Amadou Bamba, et au fur et à mesure qu'on s'en éloigne, des descendants moins directs, et des marabouts sans aucun lien de parenté.

Dans le bassin arachidier principalement, des paysans, gros producteurs ou non, des fonctionnaires, des marabouts de moindre envergure et surtout des commerçants constituent le

corps des réseaux *mourides*. Non seulement ils sont très présents en milieu rural, dans les villages, mais également dans les petites villes, dans les capitales régionales et même à Dakar. Les commerçants, par les échanges qu'ils organisent, par les déplacements qu'ils sont amenés à faire, par leur plus ou moins grande puissance financière, sont en quelque sorte des propagateurs du mouridisme, non pas dans le sens d'un certain prosélytisme plutôt réservé aux marabouts, mais bien dans une perspective économique : ils font ainsi remonter vers Touba les produits du bassin arachidier, principalement les céréales et, selon les années, les arachides, mais également des produits manufacturés en provenance de Dakar ou des pays proches et entrés en fraude au Sénégal. Touba est aussi un point de redistribution sur l'ensemble du Sénégal, du Fleuve à la Casamance, en passant par le Sénégal Oriental.

Ce contrôle des *Mourides*, sur une partie du commerce et des activités économiques, enrichit considérablement les plus hauts dignitaires, renforce considérablement leur pouvoir sur le « peuple » des fidèles, et leur permet d'interférer dans la politique sénégalaise. Cette influence est difficile à mettre en évidence : la hiérarchie *mouride* a en effet un rapport de clientèle avec une partie des hauts fonctionnaires et des ministres, qui souvent ont connu les marabouts *mourides* pendant leur enfance lors de l'éducation coranique, et cette relation privilégiée mais parfois contraignante se poursuit bien souvent toute la vie, surtout si la personne accède à de hautes responsabilités dans l'Etat sénégalais. Les actes d'allégeance des autorités gouvernementales sont visibles et réguliers. Le président Abdou Diouf, en personne, rend chaque année visite au chef de la confrérie, et nombreux sont les prétextes – fêtes musulmanes, *Magal* – aux visites des représentants du parti au pouvoir, mais aussi des autres partis politiques.

Les élections générales de 1988 ont fourni un bon exemple de la nécessité, si ce n'est de l'obligation, pour les partis de se ménager le pouvoir *mouride*. Abdou Diouf est ainsi venu rencontrer le Khalife général et lui renouveler sa confiance ; dans le même temps, son principal opposant a cherché également à mettre de son côté une partie des *Mourides* en privilégiant les relations avec un autre haut dignitaire *mouride* descendant du

fondateur. En définitive, le Khalife général, en contre-partie de garanties ultérieures, a « conseillé » aux fidèles *mourides* de voter pour Abdou Diouf et son parti, mais il reste que le vote *mouride* n'est pas stable comme peut l'être dans d'autres pays le vote d'un groupe particulier de la population.

Les relations entre pouvoir et hiérarchie *mouride* sont en fait variables selon les périodes. Quand la politique de l'Etat et les intérêts des marabouts convergent, les uns et les autres s'entendent et ne se gênent pas. Quand ils divergent, les marabouts développent leur propre politique dans le domaine économique en particulier, dont les conséquences se ressentent dans tout le bassin arachidier. Ainsi, en 1984-85 (Bonfond-Couty, 1988), ce sont des dizaines et même des centaines de milliers de tonnes d'arachides qui ont été évacuées vers Touba par les commerçants et les transporteurs, et non pas directement vers les huileries. Les marabouts, qui achetaient ferme et offraient plus cher que l'Etat, ont ainsi complètement détourné le commerce, et ont revendu au Mali, en Gambie, et même aux huileries sénégalaises à un prix que le gouvernement refusait officiellement.

Les *Mourides* sont avant tout portés sur le commerce sous toutes ses formes. Leur poids économique n'en est que plus renforcé. Aucun homme politique ne peut les contourner, moins en raison de l'importance du vote *mouride*, que des pressions exercées et des avantages que lui-même peut en retirer. Les *Mourides* n'ont cependant pas d'influence décisive sur l'évolution de l'agriculture du bassin arachidier, ni sur l'approvisionnement massif des campagnes en matériel de culture et en engrais. Il n'y a pas de filière proprement *mouride* concernant ces produits, alors qu'ils ont presque disparu des marchés ruraux. Leurs interventions sont remarquables lorsqu'ils prennent en charge et encadrent, matériellement et spirituellement, des paysans qui s'installent dans de nouveaux terroirs, comme c'est le cas depuis un siècle et encore actuellement, dans les Terres Neuves à l'est du bassin arachidier. L'allégeance au marabout est alors totale, la dépendance quasi-complète : les crédits sont possibles, ainsi que la distribution de vivres. Leur action est cependant nettement moins poussée dans les vieux villages autres que *wolof*, chez les *Serer* du Sine par exemple, dont la fidélité se traduit plus par des envois de vivres et d'argent et des

visites au marabout, que par une redistribution de sa part ou une participation au développement du village (case de santé par exemple).

## **Du pouvoir dans les ONG**

La sécurité alimentaire dans le monde rural est un problème largement repris par d'autres intervenants – des associations, des ONG, des Eglises – très liés aux pays occidentaux et aux images qu'on y diffuse. L'idée d'un milieu rural souvent en proie à de graves disettes et dépendant des commerçants pour son approvisionnement en produits de base a favorisé le développement de projets multiples, dont le but est justement l'organisation des paysans pour atteindre la sécurité alimentaire et diminuer la dépendance vis-à-vis d'autres acteurs économiques.

La très forte présence des ONG dans le bassin arachidier est en quelque sorte une réponse à la politique du « tout-Etat » qui s'est traduite par la prolifération d'autres interlocuteurs que les paysans ou les commerçants. Les relations entre Etat et ONG ont parfois été conflictuelles. La place de plus en plus grande occupée par les organisations dans la résolution de certains problèmes du monde rural (et urbain) met en lumière les insuffisances de l'administration gouvernementale. De plus, les ONG permettent à des paysans, à des instituteurs, à des infirmiers – hommes ou femmes – de prendre de nouvelles responsabilités et de devenir, malgré tout, des interlocuteurs indispensables.

Les ONG interviennent la plupart du temps sous la forme de projets précis, localisés dans l'espace sur un quartier, un village, un groupe de villages, ou même développés à l'échelle de plusieurs centaines de kilomètres carrés. Ils sont souvent financés de l'extérieur, c'est-à-dire à partir des pays européens, en fonction de besoins définis par l'intermédiaire de comités locaux. Les zones concernées, les gens qui y habitent, les catégories de personnes visées – paysans, femmes, etc. – sont toujours preneurs des projets et de fonds, dont ils peuvent *a priori* pleinement profiter. Du matériel agricole et des vivres de soudure sont ainsi distribués ou vendus à crédit. C'est l'occasion aussi d'investissements et d'équipements plus lourds (cases de santé, puits, forages, etc.) qui visent à améliorer les conditions de vie dans

des domaines très sensibles. Enfin, c'est une possibilité pour les ruraux d'accroître leurs revenus, en particulier par le biais de projets agricoles (maraîchage, vergers, poulaillers par exemple).

L'image du projet salvateur est rarement présente dans l'esprit des personnes concernées. Véhiculée dans les pays riches, elle est trompeuse et montre bien souvent et uniquement le progrès apporté. Pour les ruraux, ce n'est jamais considéré comme un projet-miracle. C'est en fait une action parmi d'autres, entreprise de l'extérieur, avec son pourcentage de réussite mais aussi un risque d'échec. Il est jugé au même titre que l'action d'une société de vulgarisation. L'exemple de la santé est à cet égard très parlant. Les soins octroyés sur le modèle occidental, la médecine dite moderne sont souvent présentés comme étant la panacée pour résoudre les problèmes au demeurant graves de santé publique. Vu par les ruraux, l'hôpital conçu « à la française » ou « à l'américaine » n'est en fait qu'une solution parmi d'autres pour se soigner ou se prémunir. D'autres possibilités existent, toutes aussi importantes, telles que l'infirmier du dispensaire, le sorcier ou la matrone, le médecin d'un projet ou d'un institut de recherche. Pour tel ou tel problème, on choisira telle ou telle solution, en fonction du coût, de la réputation des soignants, de la gravité de la maladie ou de la blessure. En aucun cas une solution ne sera définitivement écartée.

Les projets d'ONG se multiplient dans le bassin arachidier, mais aussi dans d'autres régions du Sénégal, en particulier sur le Fleuve (avec l'apport des émigrés en France et des personnes de retour). Ce développement des projets couvre l'ensemble du territoire de façon inégale. Des villages et des secteurs entiers sont concernés par d'innombrables projets, par ailleurs complètement inexistant dans certaines zones. Ainsi, au Sénégal Oriental, pendant de nombreuses années et souvent dans les mêmes villages se sont conjugués les interventions des Volontaires du Progrès dans le domaine de la santé, et le projet de Bamba-Tialène très prospère et très connu des ONG françaises de développement agricole. La région de Thiès, où la proportion de catholiques est élevée, est très favorisée par la présence d'un grand nombre d'ONG, souvent d'origine confessionnelle. Le village de Ngass, au sud-est de Thiès, est un exemple

caractéristique de l'implantation massive et répétitive des ONG et des projets de tous types. En 1988 (Hadj, 1988-89), on y trouvait côte-à-côte entre 5 et 10 projets, entrepris par au moins 5 ONG avec des soutiens divers. Le total des sommes engagées s'élevait sur plusieurs années à plus de 9 millions de francs CFA, soit, pour comparaison, l'équivalent du revenu annuel (à 100 000 francs par famille) de 90 familles ou 900 personnes (10 personnes en moyenne par famille).

Analysée de l'extérieur, pareille multitude tourne à l'absurde : plusieurs projets portent en effet sur les mêmes interventions, et certains sont loin d'avoir un intérêt pour l'ensemble du village. D'autre part, la concurrence entre ONG pour s'approprier des adhérents peut sembler sévère, d'autant que le « marché » n'est peut-être pas extensible. Dans la réalité, les projets ne s'adressent pas toujours aux mêmes personnes ou aux mêmes quartiers. Si c'est le cas, la multiplication des interventions extérieures est d'abord le résultat de la présence dans les villages de leaders, soit des groupes soit des individus, capables de faire venir des ONG dans les villages, de les garder, et de les relayer. Ce sont généralement des fils de paysans, qui sont allés en classe jusqu'à la troisième ou parfois plus, qui sont revenus au village, après avoir habité en ville ou voyagé à l'étranger. Les initiateurs sont plus rarement des femmes, excepté d'anciennes migrantes. Au cours de leurs déplacements, ils ont vu des projets, en ont entendu parler, ou même ont été contactés par des ONG, en particulier en France. Inévitablement, les expériences vécues et observées les ont ramenés à leurs villages. Vis-à-vis des autres habitants, leur atout est de disposer de l'information, que n'ont pas la plupart des paysans, et certains savent l'utiliser. Ils ont constitué un réseau de relations, qu'ils font jouer quand et comme ils le souhaitent : en ce sens, ils deviennent de nouvelles références dans le village et leaders à part entière.

Le projet est au départ l'occasion de contribuer à l'amélioration de la vie au village. D'autres explications cependant montrent les enjeux importants qui existent autour de ces réalisations. Les projets exigent en premier lieu des permanents souvent salariés, parfois logés et véhiculés, qui peuvent avoir accès à certains moyens de production destinés à des projets agricoles (ou à des médicaments dans le cadre de projets de

santé) : certains y voient ainsi le moyen d'avoir à bon compte de nouveaux revenus et de meilleures conditions de vie. La prise en charge de projets par certains villageois leur permet en outre de prendre un peu plus de pouvoir dans le village : les initiateurs sont souvent des personnes issues des classes d'âges jeunes (entre 20 et 35 ans), qui n'ont pas ou peu accès à la terre, et qui n'ont pas ou peu leur mot à dire face aux anciens pour « faire bouger » le village. La multiplication des projets s'inscrit dans un rapport de forces interne au village, d'autant plus actuel que les jeunes migrent et élargissent leurs aires de vie et de références. Enfin, vient se greffer sur ces dissensions villageoises la politique. Les chefs de famille, anciens adhérents de coopératives, sont souvent proches du parti socialiste, alors que les jeunes – en particulier ceux qui ont migré – sont plus favorables aux partis d'opposition. Mais d'autres choix sont possibles, et certains leaders de projets ont parfois intérêt à se rapprocher du pouvoir en place plus à même de les aider et de conforter leur position.

Les projets se rapportant de près ou de loin à la sécurité alimentaire privilégient deux aspects bien précis : d'une part une meilleure gestion des stocks de céréales pour éviter des soudures difficiles, et d'autre part une amélioration des revenus par la multiplication d'activités agricoles, d'élevage ou artisanales complémentaires. Dans le cas des exploitations déficitaires ou à la recherche d'un équilibre, décrites précédemment, les projets de banques de céréales (épargner une partie de la récolte pour la soudure à venir) et de structures d'achats villageoises ou régionales (vendre à la récolte des céréales à un prix plancher et racheter plus tard à un prix légèrement supérieur) peuvent en partie éviter aux chefs de famille de s'endetter et de dépendre trop fortement du marché.

Ces solutions, pour intéressantes qu'elles soient, sous-tendent cependant que le paysan doit s'écarter du marché trop tyrannique et devenir autosuffisant. Or, l'indépendance vis-à-vis du marché est totalement irréaliste, compte tenu des multiples besoins incompressibles de l'agriculteur. En outre, les projets ont parfois des effets négatifs, lorsque le paysan doit emprunter ou acheter sur le marché local pour approvisionner la banque ou vendre sa part à la structure d'achats. En fait, on se rend compte qu'un

crédit bien situé dans le temps permettrait plus aux chefs d'exploitation démunis de disposer d'argent sans vendre du mil et, par la suite, de réduire leurs achats en céréales. Incomplets, les projets devraient être mieux reliés à la réalité économique et sociale, faite d'échanges, de crédits et d'emprunts.

Cette déconnexion des projets est sur le long terme souvent préjudiciable à leur réussite. Elle éclaire aussi sur les enjeux liés à leur implantation. Pouvoirs de nouveaux leaders, intérêts matériels, nécessité pour les ONG de créer des projets justifient tout autant que la sécurité alimentaire la multiplication d'initiatives en milieu rural.

Le monde rural du bassin arachidier est entré dans une période d'incertitudes. Comme dans de nombreux pays d'Afrique (De Brie, 1991), l'Etat tout puissant a disparu, le parti socialiste ne régent plus comme auparavant les affaires du pays et, aux prochaines élections générales de 1993, ses adhérents et les hauts dignitaires pourraient connaître des désillusions.

Le développement de la sécurité alimentaire par la croissance de la production locale semble aujourd'hui difficile. Les paysans vivent à l'heure des migrations et des allers-retours entre villages et villes, et leurs consommations alimentaires évoluent en conséquence. Le marché des céréales est approvisionné par les exploitations déficitaires. Il est dans un perpétuel déséquilibre dont les commerçants profitent en fait assez peu. Ceux-là sont plus intéressés à commercer sur les produits manufacturés, sur l'arachide, sur le charbon de bois (dans l'est du pays), aux volumes plus réguliers.

Les projets d'amélioration de la sécurité alimentaire proviennent pour l'essentiel des ONG, mais ils ont leurs limites. La recomposition, sous de nouvelles formes, des campagnes de l'Ouest sénégalais dépend plus que jamais de la perception qu'ont du milieu rural les Sénégalais eux-mêmes : campagnes sans avenir, sans rentabilité ; indispensable base familiale et économique. Elle dépend aussi et surtout de la place que va occuper à l'avenir l'Etat sénégalais dont l'action est indispensable pour relancer une politique de soutiens à l'agriculture, au commerce, au transport.

## Bibliographie

- Andersen A., Gueye, 1982. CPSP. Etude diagnostic. Tome 2, filière riz. Dakar, CPSP, 27 p.
- Bonnefond Ph., Couty Ph., 1988. Sénégal : passé et avenir d'une crise agricole. *Tiers Monde*, XXIX, n° 114, 319-340.
- CCCE (Caisse Centrale de Coopération Economique), 1985. Note sur le prix du riz au Sénégal. Rapport interne. Paris, CCCE, 7 p., annexes.
- De Brie Ch., 1991. Champ libre au modèle libéral et démocratique. *Le Monde Diplomatique*, novembre, 22-23.
- Hadj A., 1988-89. *L'approvisionnement en céréales de la population rurale dans l'ouest et le nord du Sénégal*. Dakar, ENEA/Université Agronomique Wageningen, 126 p.
- Lombard J., 1992. *Riz des villes et mil des champs en pays serer (Sénégal)*. Bordeaux, CEGET, coll. Espaces Tropicaux, 6, 250 p.
- Lombard J., 1990. Echanges régionaux et pratiques de production-consommation des paysans du Sénégal : les cas du Sine-Saloum et des Terres Neuves. INRA/UNB/IRAM, 95 p.
- MDR (Ministère du Développement Rural), 1984 - Nouvelle Politique Agricole. Dakar, 106 p., annexes.
- Nguyen Van Chi-Bonnardel R., 1978. *Vie de relations au Sénégal. La circulation des biens*. Dakar, IFAN, 930 p.
- Pélissier P., 1972. *Réflexions sur une entreprise de développement par la vulgarisation agricole*. In : Etudes de géographie tropicale offertes à Pierre Gourou. Paris, Mouton, 599 p.
- Pontié G., Lericollais A., 1991. Relations à distance des migrants *sereer*. Séminaire IFAN/ORSTOM : Processus d'insertion urbaine et itinéraires résidentiels, professionnels et familiaux, Saly-Portudal (Sénégal), 27-30 mai 1991, 29 p.
- Pourtier R., 1990. L'Afrique dans tous ses Etats. *Espaces Temps*, 43-44, 82- 86.
- Yung JM., 1984. *La filière mil dans le bassin arachidier au Sénégal. Rapport de mission d'évaluation*. Paris, MRE, Coopération et Développement, 82 p., annexes.

FRANÇOISE JARRIGE

## POLITIQUES INCITATIVES ET ADOPTION DE LA CACAOCULTURE EN MALAISIE

Si l'agriculture de plantation <sup>(1)</sup> en Afrique est relativement bien connue grâce à de nombreuses recherches (voir notamment sur l'Afrique francophone, les travaux de Ruf, 1988, Colin, 1990, Leplaideur, 1985) il n'en est pas de même concernant l'Asie. En effet, l'agriculture asiatique a surtout été étudiée au sujet de la « Révolution Verte », en particulier associée à la riziculture irriguée (voir notamment Etienne, 1987, Wong, 1987, De Koninck, 1990). Or un pays comme la Malaisie est le premier producteur mondial de caoutchouc naturel et d'huile de palme, ainsi que le quatrième producteur mondial de cacao. Comment ces résultats considérables au niveau des marchés internationaux de produits agricoles se traduisent-ils localement en termes de dynamique des populations et de mobilisation et gestion des ressources ?

(1) Nous retenons la définition suivante de « l'agriculture de plantation » : « agriculture des régions tropicales humides caractérisée par la présence d'une ou plusieurs cultures pérennes, dont les produits sont principalement destinés au marché international, leur vente constituant la source majeure de revenus monétaires des activités agricoles au sein des unités de production ». L'origine coloniale et la présence de salariat – souvent considérées comme caractéristiques de l'agriculture de plantation – sont délibérément absentes de cette définition car ne correspondant pas forcément aux situations couvertes.

L'étude du boom cacaoyer qui a eu lieu en Malaisie lors de la dernière décennie constitue une porte d'entrée intéressante sur ce sujet dans la mesure où il touche l'ensemble des structures en place et révèle de nouvelles dynamiques de l'agriculture de plantation de ce pays. En effet, malgré son introduction relativement récente, l'adoption massive et rapide de la cacaoculture ne peut s'analyser que par la prise en considération des différentes situations de production préexistantes, issues de l'histoire de l'agriculture de plantation locale. Mais ce n'est pas tout : de nouvelles conditions sont aussi associées au boom cacaoyer en Malaisie, qui entraînent l'émergence de nouvelles stratégies, voire de nouvelles structures de production. Il importe en particulier de prendre en considération l'influence du marché qui joue un rôle déterminant dans le cas de cette culture purement commerciale d'exportation. Par ailleurs, l'identification et l'évaluation des interventions étatiques en relation avec les dynamiques d'acteurs, tant dans le développement historique de l'agriculture de plantation que dans le cas particulier du boom cacaoyer, constituent un thème central.

Cet article présente dans la première partie une récapitulation des conditions historiques d'extension des cultures pérennes d'exportation en Malaisie. Comment se sont constituées les unités de production de caoutchouc naturel, de coprah et d'huile de palme ? Il s'agit de comprendre les principaux processus socio-économiques et politiques associés à l'émergence et à la différenciation des structures de l'agriculture de plantation. Dans la deuxième partie, un aperçu des données sociales et économiques contemporaines ainsi que des grandes lignes de la politique nationale permet de recadrer plus particulièrement les orientations et les enjeux de la politique agricole du pays. Ces éléments définissent le cadre de l'agriculture de plantation malaisienne au moment de l'occurrence du boom cacaoyer. Dans la troisième partie l'étude des conditions et processus d'adoption de la cacaoculture en Malaisie fournit le support d'une analyse et d'une réflexion sur les initiatives et les choix de production des acteurs en présence (les différents types de "planteurs" malaisiens) en fonction de leurs stratégies, en relation avec le contexte économique - notamment les données du marché - et l'influence éventuelle des politiques.

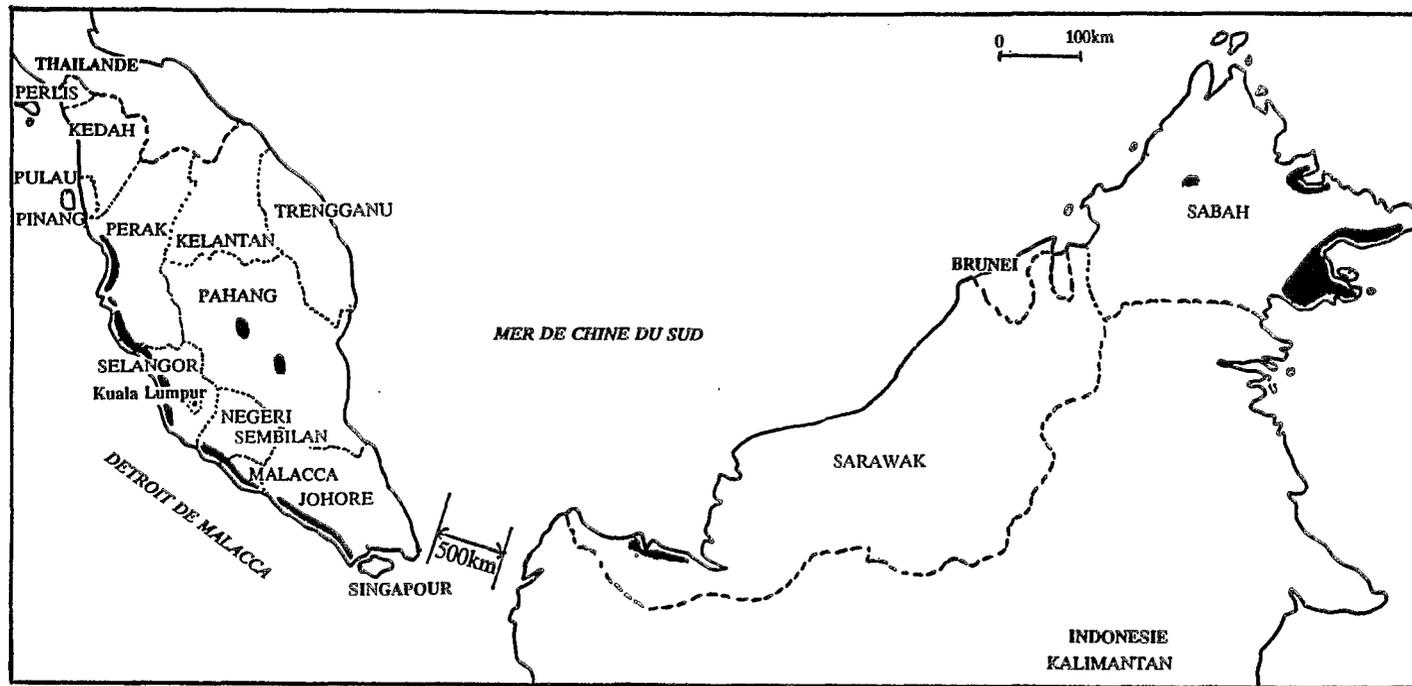
## Conditions de développement de l'agriculture de plantation

### Aperçu sur le milieu, le peuplement et l'histoire

La Fédération de Malaisie (330 000 km<sup>2</sup>) – constituée à l'ouest d'une partie continentale au Sud de la Thaïlande et à l'Est du Sabah et du Sarawak, au Nord de Bornéo (Fig. 1) – présente un climat équatorial globalement propice aux cultures pérennes commerciales (hévéas, palmiers à huile, cocotiers, cacaoyers) ainsi qu'à la riziculture. La forêt – qui couvre encore 61 % de la superficie – représente l'une des principales richesses du pays, qui comportent par ailleurs des ressources minérales (étain, gaz naturel, pétrole).

La peuplement originel est constitué de groupes aborigènes forestiers, dont la proportion numérique dans la population est désormais mineure en Malaisie Occidentale mais demeure importante au Sarawak et au Sabah. Dès avant l'ère chrétienne s'est instauré un mouvement de peuplement malais en provenance des îles de la Sonde. Cette immigration s'est poursuivie au cours de l'histoire et les Malais ont rapidement accédé à la domination démographique et politique de la région. Ils présentent traditionnellement un système d'exploitation du milieu naturel plus poussé – allié à une plus forte pression démographique – que les pratiques de prélèvements forestiers des aborigènes, avec notamment de la riziculture irriguée de bas-fonds, un système de restitution de la fertilité par l'élevage et des cultures pluviales itinérantes.

Du fait de sa position entre l'Inde et la Chine, la région connaît de précoces influences extérieures à travers le commerce au long cours, en particulier de la part de marchands indiens puis arabes à partir du XIV<sup>e</sup> siècle. L'Islam se répand alors dans le monde malais. Différents sultanats s'édifient, notamment Malacca (fondée vers 1400 par des Malais) et Johore. L'influence européenne s'amorce à partir de la prise de Malacca par les Portugais en 1511, puis par les Hollandais en 1641. Le régicide du sultan de Johore en 1699 annonce le véritable déclin des royaumes malais affaiblis par des luttes d'influence avec le Siam (Andaya & Watson-Andaya, 1982). L'expansion coloniale



**Figure 1 :** La fédération de Malaisie.  
*Limites administratives des Etats et localisation des principales zones de production de cacao.*

européenne opère ensuite une partition du monde malais qui se retrouve divisé sous les différentes tutelles britannique, hollandaise et portugaise. La domination britannique sur l'actuelle Malaisie se structure progressivement par l'établissement de comptoirs commerciaux à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle (Penang en 1786, Malacca conquise aux Hollandais en 1811 et Singapour en 1819). Des problèmes internes entre Malais amènent la puissance coloniale à renforcer son emprise dans l'intérieur, notamment pour le bon développement de ses intérêts dans l'extraction d'étain et l'agriculture de plantation (Etats Malais Fédérés en 1895). Parallèlement à la constitution progressive de la colonie de Malaya, les Britanniques investissent le Nord-Bornéo au tournant du XX<sup>e</sup> siècle.

Andaya et Watson-Andaya (*op. cit.*) retiennent quelques éléments de l'histoire de la Malaisie, qui trouvent un écho particulièrement significatif pour la compréhension de la période contemporaine. Les Malais ont montré tout au long de leur histoire une certaine perméabilité aux – nombreuses – influences extérieures, tout en faisant preuve d'une grande capacité de réappropriation de ces nouveaux apports. Parallèlement, la question de la définition de l'identité malaise (*melayu*), remontant à la fondation de Malacca, a toujours été très sensible et soumise à variations en fonction des enjeux du moment. Enfin, une constante des données politiques du monde malais réside dans les difficultés de contrôle des régions périphériques par le pouvoir central.

## **Colonisation britannique et agriculture de plantation duale**

### ***Premières opérations d'agriculture commerciale***

Le XIX<sup>e</sup> siècle est marqué par l'expansion des cultures commerciales réalisées dans la Péninsule malaise par des Chinois. Manioc, poivre, gambier <sup>(2)</sup> sont cultivés à des fins d'exportation selon des systèmes pionniers qui épuisent le sol au bout d'un cycle de culture plus ou moins long (Jackson, 1968). La communauté chinoise immigrée – dont l'objectif est plus

(2) gambier : plante tannifère (cuir) et tinctoriale (soie).

souvent de faire fortune rapidement au cours d'un séjour provisoire avant un retour au pays d'origine que de s'installer définitivement – révèle ainsi, contrairement aux Malais, un intérêt et une capacité à mobiliser capital et main-d'œuvre à des fins de profit, notamment grâce au système de *kongsi* <sup>(3)</sup>. Ces "aventures pionnières de l'intérieur" sont généralement financées par les marchands chinois des comptoirs. Ceux-ci occupent souvent la fonction-clé de commerçant intermédiaire entre les populations locales et les sociétés d'import-export coloniales.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle se produit en Malaya un boom caféier qui culmine entre 1891 et 1896, avant que les cours ne s'effondrent en raison de la croissance de l'offre brésilienne. Les Chinois ont jusque-là dominé l'agriculture commerciale mais différentes mesures des Britanniques vont désormais contrecarrer leurs activités : interdiction de l'agriculture itinérante (qui avait plutôt été encouragée initialement à des fins – non accomplies – d'autosuffisance alimentaire) notamment par suppression des baux de 20 ou 30 ans et autres droits précédemment accordés aux *kangshu* <sup>(4)</sup>, abolition des contrats de travail dépendant ("indentured labour contracts") et mainmise britannique sur le monopole de l'opium en 1910. Les Chinois perdent ainsi certaines des principales voies de leur emprise sur la main-d'œuvre de leur communauté.

### *Le boom du caoutchouc naturel*

Introduit à partir de 1890 (en provenance d'Amazonie), l'hévéa succède au café dès le début du XX<sup>e</sup> siècle. Ce sont cette fois principalement des planteurs colons (britanniques en provenance de Ceylan notamment) et des sociétés européennes <sup>(5)</sup> qui

- (3) *kongsi* : associations chinoises à des fins économiques – généralement fondées sur une origine villageoise commune des membres – proches des sociétés secrètes, qui seront déclarées illégales en 1889 (Jackson, *op. cit.*).
- (4) Système *kangshu* : les Chinois obtenaient contre versement de taxes le droit de s'installer en *kangkar* – campement – et d'exploiter des plantations commerciales pour une durée déterminée, sous l'autorité du *kangshu* qui contrôlait entre autres l'opium et les jeux (Jackson, *op. cit.*).
- (5) Les plus connues de ces compagnies sont : Harrissons & Crossfield, Boustead, Guthrie, Sime Darby... qui existent encore aujourd'hui en Malaisie, après de nombreuses transformations.

vont réaliser les plantations – essentiellement sur la côte Ouest de la Péninsule, c'est-à-dire dans les Etats Malais Fédérés et le sultanat de Johore – grâce à des fonds de souscription métropolitains et à d'importantes concessions foncières. Ces grandes compagnies coloniales sont aussi présentes dans les secteurs de l'extraction minière et de l'activité bancaire. Dans les premières décennies du siècle le cours du caoutchouc naturel s'élève car la demande mondiale s'accroît fortement parallèlement à l'essor de l'industrie automobile. Les superficies plantées en hévéas s'étendent rapidement en Malaya et atteignent près de 400 000 hectares en 1913, dont deux tiers aux mains de colons européens (Shamsul, 1986) <sup>(6)</sup>.

Les difficultés à “enrôler” la population locale malaise ou chinoise – assez réfractaire au statut dépendant vis-à-vis des colons – conduisent les Britanniques à organiser tout un mouvement d'immigration, à partir d'Inde du Sud et de Ceylan, de Tamils plus aptes à constituer une main-d'œuvre captive, transplantés en plein dénuement dans un milieu inconnu.

Le dessein politique colonial de l'époque consiste à réserver les cultures d'exportation aux entreprises européennes, à supprimer les pratiques minières de cultures commerciales itinérantes des Chinois et à maintenir la population malaise à ses activités “traditionnelles” de cultures vivrières (Rudner, 1978). L'augmentation de la riziculture s'avère particulièrement importante afin d'assurer l'autosuffisance alimentaire de la colonie et notamment de nourrir la population ouvrière des plantations. Dans ce sens, l'immigration de paysans malais venant des îles Nusantara (Java, Sumatra) et leur installation en Malaya, principalement sur la côte Ouest, sont de même favorisées par les Britanniques (Shamsul, *op. cit.*). Seule la culture de cocotiers, à double fin d'autoconsommation et de commercialisation, est encouragée auprès des villageois et pratiquée aussi à l'échelle

(6) Sur le plan de l'histoire mondiale du développement des cultures de plantation, il est intéressant de noter que le boom caféier brésilien a entraîné indirectement l'effondrement de la caféiculture en Malaya alors que, quasiment dans le même temps, l'extension de l'hévéaculture en Malaya a ruiné les pratiques de collecte du “caoutchouc sauvage” au Brésil .

commerciale par les grandes plantations coloniales. Malgré le boom du prix du coprah dans les années 1920, cette production ne connaîtra pas le succès du caoutchouc naturel en raison d'une moins grande expansion du marché.

En dépit des orientations de la politique coloniale, les paysans malais ne vont pas tarder à imiter les colons britanniques et à adopter eux aussi l'hévéaculture, source de revenus monétaires qui permettent d'accéder à de nouveaux biens. Si les productions vivrières sont rarement complètement abandonnées elles sont néanmoins généralement délaissées au profit de la culture pérenne commerciale (7). Il faut noter que les "middlemen" chinois ont joué un rôle non négligeable dans cette évolution du système malais vers une intégration accrue au marché. Plus ou moins contraints à abandonner les cultures pionnières et ne participant que de manière limitée à l'hévéaculture, les Chinois ont en effet largement contribué à l'élargissement du processus d'insertion économique des *kampungs* (villages malais) par leur fonction d'intermédiaires commerciaux tant en amont (fourniture de biens de consommation, d'intrants agricoles... et de crédit aux paysans) qu'en aval (écoulement de la production de caoutchouc villageois).

L'opposition du pouvoir colonial à l'expansion des plantations paysannes d'hévéas a pourtant été insistante, sous différentes formes. On peut rappeler principalement les mesures foncières ; ainsi, outre l'attribution privilégiée de grandes concessions aux compagnies européennes, la législation coloniale instaure en 1913 le "Malay Reservation Enactement". Sous prétexte de créer des réserves foncières destinées aux Malais afin de les protéger de la menace – réelle – de dépossession au profit d'usuriers pour cause d'endettement, cette législation permet de contrôler l'affectation des terres et d'introduire une clause de "non-culture d'hévéas" ("no rubber condition") pour les Malais (Lim Teck Ghee, 1977). Face à la grave dépression sur le marché international du caoutchouc naturel, le pouvoir colonial britannique entreprend en Malaya – et à Ceylan – des

(7) La souplesse de ce système, qui reste généralement réversible, permet aux petits planteurs une bonne adaptation à la variabilité du marché en dosant leur effort entre cultures vivrières et cultures commerciales: l'intensité des saignées d'hévéas peut être ajustée (Barlow, 1978).

mesures unilatérales de réduction de l'offre. Les solutions préconisées par le "Stevenson Restriction Scheme" en 1922 sont particulièrement discriminantes à l'encontre des producteurs malais. Cela n'empêche cependant pas la poursuite de l'expansion de l'hévéaculture paysanne.

Quelques faits marquants de l'évolution ultérieure de la situation en fonction des fluctuations du marché et des événements politiques peuvent être retenus. La deuxième guerre mondiale et l'occupation japonaise de 1941 à 1945 portent un coup d'arrêt à toutes les activités en Malaya. Celles-ci reprennent ensuite et les plantations d'hévéas sont de nouveau autorisées à partir de 1947. Face notamment à l'essor du marché mondial du caoutchouc naturel et à l'importance stratégique de ce produit, le gouvernement colonial britannique adopte une politique de soutien à l'égard du secteur de l'hévéaculture. Différentes institutions techniques ou financières sont mises en place, en particulier pour faire face au problème du renouvellement du verger et de la replantation. L'Etat intervient désormais spécifiquement en faveur de l'hévéaculture (grâce à des fonds perçus par des taxes à l'exportation sur le caoutchouc) afin d'aider les planteurs à accéder au capital et aux techniques nécessaires au maintien de leur activité<sup>(8)</sup>. Bien que les aides mises en place semblent avoir initialement bénéficié plus facilement aux grandes plantations (lesquelles disposent pourtant de moyens propres nettement plus conséquents, tant sur le plan technique que financier), il se produit néanmoins un revirement de la politique agricole en faveur des planteurs paysans. Il faut dire que ceux-ci apportent désormais une contribution significative au secteur de l'hévéaculture (les "smallholdings" représentent en 1950, 41,6 % de la superficie plantée en hévéas et fournissent 45 % de la production de caoutchouc naturel).

(8) Création d'un Fonds de Stabilisation en 1951 (grâce à une taxe sur les exportations) ; redistribution par le "Rubber Industry (Replanting) Board" à partir de 1952 ; versement d'une prime de replantation de 500 ringgits/acre à partir de 1954 ; "Revised Replanting Scheme" en 1955 ; accélération du versement des subventions à l'approche des élections de 1959 etc.

### *Bilan des structures de l'agriculture de plantation à l'issue de la colonisation*

A l'issue de la période coloniale (fin des années 1950) le pays présente certaines caractéristiques notables, notamment en relation avec l'extension des cultures pérennes. Le caoutchouc naturel est devenu – avec l'étain – la principale ressource de la Malaya (les deux produits rapportent 85 % des revenus bruts d'exportation selon Andaya & Watson-Andaya, *op. cit.*), contribuant largement à la prospérité de la zone sterling. L'agriculture de plantation est marquée par une structure duelle avec un secteur de grandes plantations (les "estates" coloniales) et un secteur de petites plantations (les "smallholdings" malais). Cette opposition se retrouve au niveau de l'occupation de l'espace avec – très schématiquement – les plantations coloniales occupant généralement les zones de collines précédemment recouvertes de forêt et les plantations villageoises les bas-fonds et le bas des collines, au sein des réserves malaises (Babut & Gouyon, 1986).

Corrélativement à l'intensification de l'exploitation des ressources minières et forestières ainsi qu'à l'extension de l'agriculture de plantation dans la Péninsule malaise, un important réseau d'infrastructures de communication et de commerces a été développé, associé à des pôles urbains en croissance. Ces aménagements sont situés dans les zones où s'est particulièrement exercée l'activité coloniale, c'est-à-dire, outre les Etablissements du Détroit essentiellement dévolus au négoce (à l'exception de l'intérieur de Malacca mis en culture), les Etats Malais Fédérés (surtout Perak, Selangor et Negeri Sembilan) ainsi que le sultanat de Johore. Il en résulte que la "mise en valeur" du territoire national dans son ensemble révèle de grandes inégalités régionales entre, globalement, la partie Ouest de la Péninsule, ayant bénéficié de la plupart des aménagements, et la partie Est, qui demeure nettement moins bien équipée. Par ailleurs les Etats de Sabah et surtout de Sarawak montrent un net sous-équipement en infrastructures, qui persiste encore aujourd'hui.

On note parallèlement une situation de saturation foncière (exploitation de toutes les terres propices aux cultures) dans les zones desservies par les réseaux de communication qui ont constitué les foyers de peuplement privilégiés. En effet la période

coloniale a marqué une recrudescence des mouvements d'immigration de différentes natures : poursuite des arrivées de paysans de l'archipel malais, très vite assimilés à la population locale ; augmentation de la communauté chinoise (souvent sédentarisée sur place malgré un mouvement initial correspondant plus à une migration provisoire) ; transfert organisé par la puissance coloniale d'une importante population d'origine indienne, initialement plus ou moins captive des plantations. La colonisation britannique a ainsi légué en "héritage empoisonné" à la Malaisie indépendante une société pluri-ethnique marquée par un important clivage social selon l'origine (le "communalisme"), associé à une répartition raciale des rôles économiques. La relative réussite économique de la colonie – en simplifiant à l'extrême, d'après Andaya & Watson-Andaya, *op. cit.* – a été conduite sous la houlette des cadres européens, les Chinois restant cantonnés aux mines et au "petit commerce", les Indiens travaillant dans les plantations et les Malais étant censés assurer la production alimentaire, à l'exception de l'élite qui reprendra le pouvoir politique <sup>(9)</sup>.

Le développement agricole, caractérisé par l'expansion de la culture de l'hévéa, montre une insuffisance des productions vivrières au regard de l'augmentation de la population pour la satisfaction des besoins nationaux. Les cultures commerciales d'exportation connaissent en effet la faveur des producteurs au détriment des cultures alimentaires destinées au marché local. Le pays ne se trouve donc pas en situation d'autosuffisance alimentaire et dépend des importations de riz (essentiellement en provenance de la Thaïlande).

La fin de la période coloniale marque aussi un interventionnisme croissant de l'Etat dans l'agriculture, notamment auprès des petits producteurs, avec la création d'un certain nombre d'institutions de soutien et d'encadrement. Cette orientation inaugure une tendance qui se développera dans la politique du gouvernement indépendant.

(9) Andaya & Watson-Andaya soulignent de plus la difficulté qu'auront les communautés chinoises et indiennes – immigrées pendant la période coloniale – à reconnaître la légitimité de l'élite malaise "réinstallée" au pouvoir par les Britanniques à leur départ et s'arrogeant certains privilèges, après avoir partagé, à peu de chose près, le même statut social de communautés dominées pendant la colonisation.

## **Indépendance et changement dans la continuité avec la diversification dans le palmier à huile**

L'accession de la Malaisie à l'indépendance en 1957 <sup>(10)</sup> ne change pas fondamentalement les grandes orientations du développement agricole du pays. L'agriculture de plantation reste prioritaire, en raison des revenus d'exportation qu'elle assure. Cependant, au début des années 1960, la diversification de ce secteur – qui repose alors essentiellement sur l'hévéa, le cocotier occupant une place moindre – va s'accroître significativement sous l'impulsion de deux principaux facteurs : d'une part les cours du caoutchouc naturel sont en baisse (en relation avec l'utilisation accrue des substituts synthétiques), d'autre part la demande en huiles alimentaires s'accroît notablement sur le marché mondial. Ces éléments confèrent à la production d'huile de palme de bonnes perspectives de rentabilité, en particulier relativement à celle de caoutchouc naturel.

Ainsi la culture du palmier, introduite dans les plantations commerciales en Malaya dès 1916 (Moll, 1987), connaît une extension remarquable à partir des années 1960. Outre les éléments favorables du contexte économique évoqués, d'autres facteurs propices ont joué : de bonnes conditions naturelles ; des transferts de technologie dans un premier temps, qui seront ensuite relayés par les résultats de la recherche nationale ; l'existence d'un secteur d'agriculture de plantation déjà structuré ; la disponibilité en terre, en partie sur d'anciennes plantations d'hévéas reconverties en palmeraies, mais surtout grâce à la mise en exploitation de "nouvelles terres", sous l'impulsion du Gouvernement, qui choisit cette solution pour régler les problèmes fonciers de préférence à une réforme agraire (Massard, 1987) à l'instar de ce qui se fait aussi dans d'autres pays d'Asie du Sud-Est (Blanadet, 1979).

(10) Plus précisément la Malaya acquiert son indépendance en 1957 ; elle sera rejointe en 1963 par le Sabah et le Sarawak malgré les revendications territoriales de l'Indonésie – et même des Philippines – suite à un référendum des populations concernées ; en 1965 Singapour, à population de large majorité chinoise, fait sécession et se constitue en Etat indépendant de la Fédération de Malaisie qui compte en définitive 13 Etats.

L'extension de la culture du palmier à huile marque en effet un renforcement de l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur de l'agriculture de plantation. C'est la FELDA <sup>(11)</sup> – déjà intervenue dans l'hévéaculture mais dont l'action est particulièrement importante concernant la culture du palmier – qui assure le défrichage et l'implantation des arbres, avant d'installer et d'encadrer des colons répartis par blocs lors de l'entrée en production des cultures. Ce nouveau mode de production, avec forte intervention des pouvoirs publics, implique aussi l'intégration de l'aval de la production, commercialisation et transformation des produits du palmier à huile. Cette filière illustre la réussite de la politique d'incitation à la transformation locale en Malaisie, particulièrement achevée pour ce qui concerne les produits du palmier à huile mais aussi en partie réalisée pour les autres produits agricoles primaires (caoutchouc naturel, puis cacao etc.). Le Gouvernement intervient soit par des incitations fiscales, soit en participant plus directement à l'installation des usines, comme celles rattachées à la FELDA.

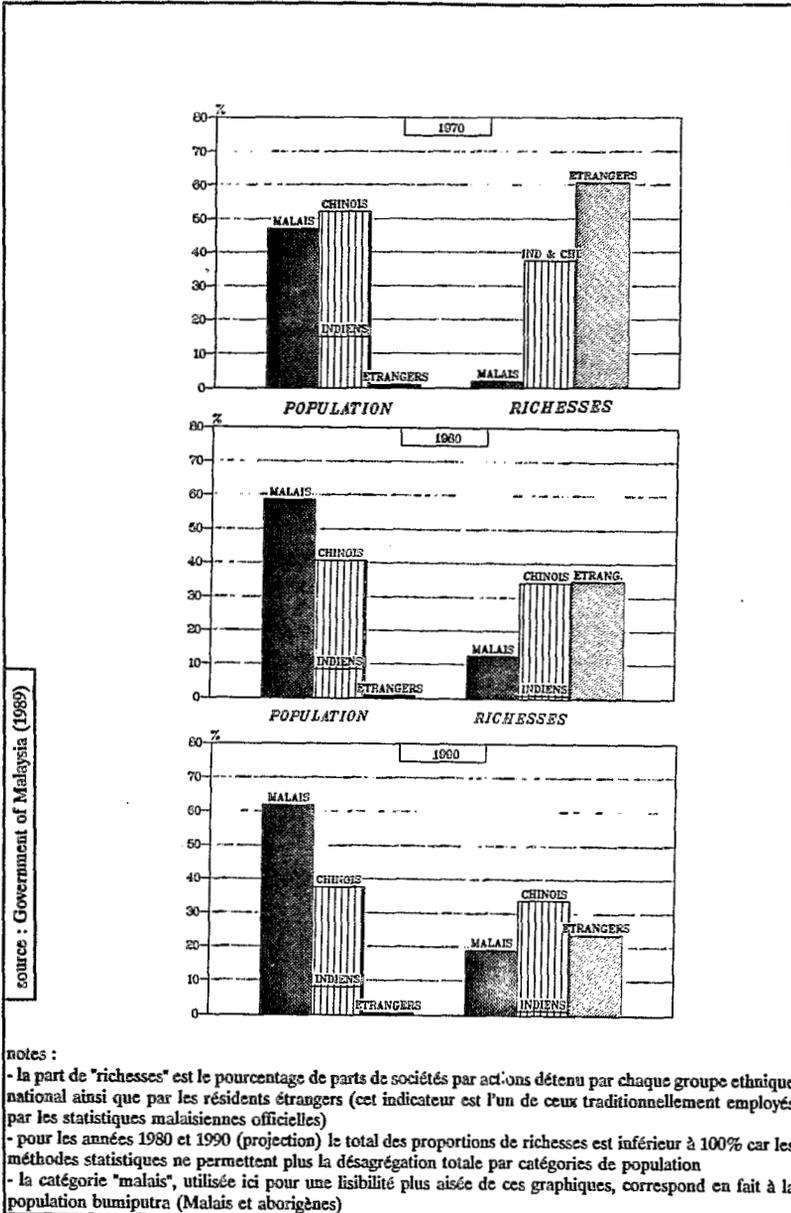
## **Orientations générales de la politique économique et agricole**

### **Société et économie : quelques données-clés**

La société malaisienne est marquée par la spécificité de la composition ethnique de sa population. En 1990, la population, estimée à environ 18 millions d'habitants (Government of Malaysia, 1989) comporte différents groupes ethniques parmi lesquels les Malais ne représentent qu'une très faible majorité. Associés aux différents groupes aborigènes, ils constituent les "Bumiputra" <sup>(12)</sup> (Fig. 2). Indiens et surtout Chinois forment des

(11) FELDA : Federal Land Development Authority, institution rattachée au Ministère de la Terre et du Développement Rural, créée en 1956.

(12) De l'indien, signifie approximativement "fils du sol" et traduit assez bien l'idée que ces *Bumiputra* se considèrent comme des citoyens malaisiens "plus légitimes" que ceux des autres communautés, en raison de l'antériorité de leur présence (bien que certains groupes indiens ou chinois soient immigrés de très longue date).



**Figure 2 : Composition de la population et détention des richesses. Evolution 1970-1990.**

minorités importantes avec respectivement environ 10 et 30 % de la population. Outre les différences profondes de leurs patrimoines culturels respectifs, les clivages religieux insurmontables constituent l'un des principaux obstacles à l'intégration des différentes communautés.

Le fonctionnement de la société coloniale a résulté en une répartition assez marquée des emplois en fonction de l'origine ethnique, l'effet de causalité est à nuancer cependant, la fonction caractéristique des Chinois "middlemen" se retrouve dans une grande partie du monde asiatique, y compris en Thaïlande pourtant jamais colonisée. L'impact spécifique de la colonisation britannique réside sans doute plus dans l'ampleur des mouvements d'immigration qui ont eu lieu. Parallèlement à cette relative spécialisation "ethno-professionnelle" (13) on observe une profonde inégalité de répartition des richesses du pays, dont l'évolution relative est représentée par la figure n° 2. En 1970, une grande partie du capital intérieur est encore détenue par des étrangers – ce sont alors encore essentiellement des Britanniques – ne représentant pourtant qu'une infime portion de la population. Il s'agit en l'occurrence de sociétés d'origine coloniale restées présentes après l'Indépendance, particulièrement dans les secteurs des mines et des plantations. Chinois et Indiens détiennent une part non négligeable des richesses du pays, relativement à leur nombre. Enfin, les *Bumiputra*, malgré leur domination numérique, ne détiennent qu'une très faible part du patrimoine économique. De plus, si les inégalités existent, difficiles à mesurer, au sein de chaque groupe ethnique, elles semblent particulièrement marquées parmi les Malais où une élite (politique / aristocratique) se distingue nettement du reste de la population, essentiellement rurale et dont une grande partie vit en dessous du seuil de pauvreté. Outre la part de détention du capital national, le niveau de vie mesuré par le salaire moyen perçu – décroissant des Chinois aux Malais, les Indiens occupant une position intermédiaire – révèle la même inégalité entre les différentes communautés. La figure n° 2 révèle néanmoins un

(13) Voir Hadji Yusuf Mohammad (1986) sur les occupations professionnelles des Chinois et des Indiens en Malaisie.

certain rééquilibrage inter-ethnique ultérieur de la répartition des richesses, surtout au profit des *Bumiputra*.

Pour ce qui concerne les institutions, on peut retenir que la Fédération de Malaisie est une monarchie élective parlementaire <sup>(14)</sup>. Les différentes tendances politiques révèlent les clivages ethniques de la population ; la majorité en place résulte néanmoins d'une alliance entre les trois grands partis, malais (UMNO), chinois (Malaysian Chinese Association) et indien (Malaysian Indian Congress). Par ailleurs, les différents Etats-provinces de la Fédération présentent aussi, au niveau local, un gouvernement et des représentants élus. Le caractère fédéral de la constitution du pays implique une répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. On peut notamment retenir que les questions relatives à la terre ainsi qu'au travail et à l'immigration sont en théorie du ressort des Etats-provinces, de même que la gestion de l'agriculture ; le pouvoir central se réserve néanmoins la possibilité d'intervenir dans ces domaines qui demeurent, en tout état de cause, balisés dans le cadre de la planification nationale.

L'économie malaisienne est globalement marquée par une croissance soutenue dans la période contemporaine (de l'ordre de 6,8 % par an pendant les décennies 1960 et 1970), malgré un léger ralentissement au début des années 1980, la croissance économique a repris depuis (de l'ordre de 5 % par an après 1987). Le niveau du revenu moyen par habitant ainsi que la structure du produit national en font désormais un "Nouveau Pays Industrialisé" (Fong Chan Onn, 1989) <sup>(15)</sup>. Bien que le secteur primaire continue d'apporter une contribution majeure à la richesse du pays, le secteur industriel s'est fortement

(14) Parmi les 13 Etats qui la constituent, 5 sont dirigés par un gouverneur et 8 par un sultan ; c'est parmi ces derniers qu'est élu – à tour de rôle – le Roi du pays, notamment garant des institutions, en particulier des questions relatives à l'Islam, religion officielle du pays ; les autres cultes sont néanmoins autorisés.

(15) On peut rappeler la structure du PNB par secteur en 1989 ; Ire : 31,5 %, IIre : 27,6 %, IIIre : 41,9 %. Les produits primaires représentent encore 51,6 % des exportations (pétrole et gaz naturel : 14,9 %, caoutchouc naturel : 9,4%, huile de palme : 8,5 %, cacao : 1,3 %). Le PNB est en moyenne de 1 800 \$ US/an/hab.

développé. A partir de la transformation des ressources naturelles locales, initialement dominante, puis des activités de substitution aux importations, l'industrie du pays a ensuite accru sa diversification vers les activités d'exportation exigeantes en main-d'œuvre (textile, électronique). Néanmoins, parallèlement au développement économique du pays et à l'élévation du niveau de vie, le coût de la main-d'œuvre se renchérit, devenant moins favorable à l'implantation de ce type d'activités, surtout au regard de la concurrence des pays voisins, Thaïlande, Indonésie et Philippines. Un gros effort de formation est actuellement conduit afin de permettre l'évolution vers des secteurs plus sophistiqués. Néanmoins, l'adéquation n'est pas toujours bien réalisée sur le marché du travail et le chômage de certains diplômés coexiste avec des besoins en main-d'œuvre non-qualifiée qui sont partiellement couverts par le recours à des immigrés. Un dernier point à retenir des conditions générales de l'économie réside dans les avantages de la localisation de la Malaisie au sein du pôle de croissance que représente le Sud-Est asiatique, notamment adhésion à l'ASEAN <sup>(16)</sup> et proximité de puissants investisseurs (Japon, Singapour et Taïwan).

### **Le poids de la question ethnique dans les orientations politiques**

La première décennie après l'Indépendance est marquée en Malaisie par une politique très libérale, aux orientations finalement assez peu différentes de celles de la période précédente, et laissant encore un rôle majeur aux capitaux et savoir-faire britanniques <sup>(17)</sup>. Par ailleurs la communauté chinoise – surtout

(16) ASEAN : Association des Nations d'Asie du Sud-Est, qui regroupe dans un dessein politique et surtout économique, les pays "non-communistes" de la région, Malaisie, Indonésie, Thaïlande, Philippines et Brunéi.

(17) Rappelons que l'accession de la Malaisie à l'Indépendance s'est passée assez pacifiquement – ce qui mérite d'être noté étant donné les affrontements qui ont eu lieu par ailleurs en Asie du Sud-Est. Cependant la guérilla communiste, menée dans l'intérieur de la Péninsule essentiellement par des Chinois – issue de la résistance à l'envahisseur japonais pendant la Deuxième guerre mondiale – a justifié l'instauration de l'état d'urgence et le recours à l'aide militaire britannique après l'Indépendance. Ce fut l'une des raisons majeures du maintien de relations politiques et économiques privilégiées avec l'ancienne métropole coloniale.

concentrée dans les centres urbains – continue de contrôler une part importante de l'activité économique du pays. En contrepois à cette politique de laisser-faire, le gouvernement se borne à mettre en oeuvre un certain nombre de mesures destinées à l'éradication de la pauvreté qui frappe fortement la population rurale malaise (pêcheurs, riziculteurs, planteurs de cocotiers etc.). Ces mesures – malgré la croissance globale et la diversification économique du pays – ne s'avèrent cependant pas suffisantes pour remédier aux profondes inégalités socio-économiques – notamment par insuffisance de création d'emplois – et le mécontentement s'accroît au sein des différentes communautés, chacune considérant ses avantages comme un dû et souffrant de frustration face aux autres (ainsi les Malais face au pouvoir économique des Chinois, et, réciproquement, ceux-ci face au pouvoir politique de ceux-là) (Jesudason, 1989). Cette situation de tension sociale croissante aboutit aux émeutes raciales de 1969.

Cette explosion de violence, révélatrice de la faiblesse fondamentale de la société malaisienne et la menaçant dans son ensemble, va entraîner un profond revirement des orientations politiques du pays. Le rééquilibrage de la participation des différentes communautés ethniques à l'activité économique, en particulier la revalorisation du rôle des *Bumiputra*, devient la priorité absolue du gouvernement. Cet objectif recueille le consensus de l'ensemble de la classe politique, consciente de la nécessité d'assurer la stabilité du pays. La NEP (Nouvelle Politique Economique), lancée à partir de 1970 – avec des objectifs fixés à l'horizon 1990 – présente ainsi un ensemble de mesures en faveur des *Bumiputra*, notamment tout un système de quotas réservés (dans les universités, les administrations, le capital ou les emplois des sociétés etc.) afin de promouvoir leur participation à l'économie.

La "bumiputrisation" constitue notamment le prétexte d'une intervention accrue de l'Etat dans l'économie. Outre l'aspect législatif ou réglementaire assez contraignant, le gouvernement fédéral va réaliser ce qu'on peut appeler en quelque sorte une "nationalisation libérale". En effet, afin de revaloriser le rôle économique des Malais, des sociétés financières parapubliques sont créées. Initialement, dotées de fonds publics elles procèdent

au rachat d'un grand nombre d'entreprises anciennement coloniales, principalement dans les secteurs des mines et des plantations <sup>(18)</sup>, dans le cadre de procédures négociées entre le gouvernement et la direction étrangère de ces firmes. Les sociétés financières en question <sup>(19)</sup> vont ensuite drainer une partie du capital des petits épargnants *bumiputra* – exclusivement ; ceux-ci se retrouvent donc – indirectement – détenteurs d'une partie majoritaire du patrimoine de certains secteurs.

Si, en définitive, cette stratégie très volontariste du gouvernement malaisien est parvenue à rééquilibrer, dans les statistiques, la participation des *Bumiputra* à l'économie, c'est donc essentiellement par substitution aux reliquats de la colonisation (Fig. 2), la croissance économique soutenue contribuant par ailleurs à éviter d'empiéter directement sur les acquis économiques des autres communautés.

L'interventionnisme du gouvernement malaisien a par ailleurs atteint certaines limites et les difficultés des années 1980 ont amené à une relative révision de cette option politique en faveur de plus de libéralisme. Ainsi, ce sont plutôt les opérations de privatisation qui ont marqué la politique récente du gouvernement (voir par exemple la cession partielle du capital de Sime Darby). Il y a en outre une volonté de plus grande ouverture – financière – à l'étranger, sous forme de la "Look East Policy" chère au Premier Ministre Mahatir, qui tient à une conception alternative du développement économique, moins dépendante de l'Occident. Une grande attention est ainsi portée (au moins dans le discours) à la préservation de l'identité, ou

(18) On peut noter que les secteurs sur lesquels se porte l'intervention des pouvoirs publics relèvent plus d'un choix symbolique et pratique – la négociation avec les anciennes entreprises coloniales s'avérant peut-être la plus aisée et la plus rapide, car portant globalement sur d'importants patrimoines – que de critères économiques de rentabilité.

(19) On peut citer parmi les plus importantes de ces sociétés : au niveau fédéral, PERNAS (Perbadanan Nasional ou National Corporation), établie en 1969 au lendemain des émeutes raciales, ainsi que PNB (Permodalan Nasional Berhad ou National Equity Corporation) établie en 1978, et au niveau des Etats-provinces les SDEC (State Development Corporations) (Jesudason, *op. cit.*).

plutôt des identités spécifiques du pays, particulièrement bien sûr pour ce qui concerne les valeurs et le mode de vie malais (20).

### **La politique agricole : dosage de “social” et d’“économique”**

La politique agricole présente dans ses grandes lignes, à l’image de la politique économique générale, un dosage d’options sociales et économiques. En cohérence avec les grandes orientations qui viennent d’être présentées, une part importante de l’action des pouvoirs publics (centraux ou locaux) porte sur la revalorisation de la participation économique des *Bumiputra*. Cet objectif de la NAP (Nouvelle Politique Agricole) se traduit par différents types d’interventions, parmi lesquels on peut distinguer deux catégories : les rachats de sociétés de plantations par les compagnies financières parapubliques qui viennent d’être évoqués d’une part, les actions directes en faveur de la population rurale d’autre part. Ces dernières prennent deux formes principales (selon Nasaruddin Arshad & Zulkifly Hj Mustapha, 1986) : les opérations *in situ* et les projets pionniers. L’étude du budget public agricole révèle par ailleurs que les dépenses ont évolué d’une part importante d’investissements en nature (aménagements pionniers ou de réhabilitation dans les années 1960 et 1970) vers plus de subventions au cours de la dernière décennie (Jenkins & Lai, 1989).

Les mesures d’aide à la population rurale *in situ* sont destinées à promouvoir l’intensification et la diversification agricoles des unités de production considérées comme handicapées par leur trop petite taille (“anti-économique”) : projet de régénération et de replantation de la cocoteraie villageoise entrepris dès les années 1960, revalorisation du niveau de vie des populations rurales les plus touchées par la pauvreté par différents types d’aides notamment destinées aux pêcheurs et aux riziculteurs. Un type particulier de ces interventions publiques en faveur de

(20) Force est néanmoins de constater que la croissance économique – et l’adoption corrélative assez inévitable du modèle capitaliste – et le maintien des traditions malaises semblent difficiles à concilier dans la réalité et le fossé apparaît de manière flagrante entre la moderne cité de Kuala Lumpur et les kampungs ruraux.

la population rurale *in situ* consiste dans les grands projets d'aménagements rizicoles (souvent réhabilitation ou agrandissement d'aménagements existants). Dans ce cas l'objectif social d'aide aux populations rurales et l'objectif macro-économique d'autosuffisance alimentaire sont liés (Courtenay, 1988).

Les aides publiques à la production prennent la forme de subventions ou autres soutiens financiers (par exemple subvention des engrais pour le riz, dont le prix au producteur est soutenu) ainsi que de dotations en nature (matériel végétal de plantation, outils). Ces mesures sont mises en œuvre par diverses institutions locales, les services extérieurs du Ministère de l'Agriculture ainsi que des organismes sectoriels (pour les cultures d'hévéas et de palmiers à huile). Des illustrations concrètes de ce type d'interventions seront données plus loin dans l'étude de la cacaoculture paysanne. Par ailleurs, la FAMA (Federal Agricultural Marketing Authority) intervient pour améliorer la commercialisation des produits issus de l'agriculture paysanne.

Outre les différents types d'actions *in situ*, les interventions publiques en faveur de la population rurale se manifestent dans les grands projets pionniers de plantations FELDA (la FELCRA, Federal Land Conservation and Rehabilitation Authority, procède aussi à des projets de ce type, mais sur terres réhabilitées – anciennes rizières, jachères, etc. – non pionnières). Les objectifs assignés à la FELDA sont multiples, conjuguant en fait les aspects économiques et sociaux de la politique agricole (T. Shamsul Bahrin & Lee Boon Thong, 1988). L'intervention de l'agence fédérale permet au gouvernement malaisien de contrôler l'occupation du territoire et l'exploitation des ressources naturelles (pour ce qui concerne la "mise en valeur" des espaces forestiers)<sup>(21)</sup> en développant les cultures d'exportation selon un système "rationnel", en l'occurrence un nouveau type d'agriculture censé combiner les avantages des exploitations

(21) Initialement la FELDA était uniquement censée contrôler l'utilisation des fonds de développement rural déléguée aux différents Etats de la Fédération. Néanmoins, et bien que "la terre soit une affaire d'Etat" – relevant des gouvernements locaux et non de l'autorité fédérale – la politique centralisatrice a très vite repris le dessus et l'initiative des aménagements est revenue en priorité à la FELDA.

paysannes et des plantations industrielles. La FELDA répond parallèlement à l'objectif social visant à une résolution du problème de saturation foncière des zones rurales, alternative à l'exode vers les centres urbains. Il s'agit d'absorber les populations rurales démunies et d'améliorer leurs conditions de vie : réinstallation dans un cadre plus "moderne", tant du point de vue des conditions de vie que de production. L'accroissement du niveau de revenu passe par l'accès à la terre de ces paysans malais et la pratique encadrée de cultures d'exportation.

L'intervention d'une agence d'aménagement fédérale telle que la FELDA – imitée ensuite, à une moindre échelle, par des agences locales dans les différents Etats de la Fédération – conduit ainsi à un nouveau type de structure de production agricole qu'on peut appeler le "colonat encadré" (ou secteur public ou encore paysans encadrés).

L'ensemble des mesures à dominante "sociale" présente un coût relativement élevé et fait du budget agricole l'un des principaux postes de dépenses du gouvernement (de l'ordre de 20 % dans les années 1970 et de 16 % dans les années 1980 <sup>22</sup>), ce qui traduit bien la priorité politique en faveur des Bumiputra, dans la mesure où ceux-ci, constituant la majorité de la population rurale, en sont les principaux bénéficiaires. Néanmoins, il n'est pas toujours facile de concilier les objectifs d'amélioration de la productivité et de création d'emplois ruraux (Nasaruddin & Zulkifly, *op. cit.*). Ainsi l'évaluation de ces éléments de la politique agricole, pour ce qui concerne leur caractère "social", ne s'avère pas forcément aussi positive que ne l'affichent – bien sûr ! – les pouvoirs publics. On peut notamment citer les interprétations critiques de Massard (*op. cit.*) à propos de la réalité des projets FELDA, ainsi que celles de De Koninck (1986 b) qui parle plus globalement de "mise sous

(22) Les moyens consacrés par le Gouvernement Fédéral aux projets FELDA sont énormes (plus de 5 millions de milliards de ringgits en fonds cumulés depuis le début des interventions de la FELDA jusqu'au 31 juin 1988). Le coût moyen d'installation d'une famille sur un projet FELDA est de 131 167 FF (54 467 M\$). Pour ce qui concerne la seule mise en place de la culture de rapport, le cacao s'avère la production la plus onéreuse puisque le développement – jusqu'à maturité – d'un hectare coûte 31 612 F, contre 13 352 FF pour l'hévéa et 17 562 FF pour le palmier à huile.

tutelle de la paysannerie par l'Etat" (23). Nasaruddin & Zulkifly (*op. cit.*) soulignent par ailleurs l'échec relatif de la politique agricole en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté rurale.

Parallèlement et en contrepartie aux différentes mesures de soutien à caractère social destinées plus particulièrement à la "bumiputrisation", la politique agricole du Gouvernement malaisien comporte aussi un volet "prélèvements". Il s'agit essentiellement de taxes sur les ressources d'exportation générées par le secteur. Jenkins & Lai (*op. cit.*) montrent notamment l'ampleur de ces opérations sur le caoutchouc naturel et l'huile de palme (la contribution de ces prélèvements a néanmoins fortement diminué, représentant près de 20 % des ressources du budget de l'Etat dans les années 1960, moins de 5 % dans les années 1980). Cependant, dans tous les cas, le poids des prélèvements publics demeure limité et ne semble pas affecter trop gravement la compétitivité internationale des secteurs agricoles exportateurs malaisiens selon les auteurs de la Banque Mondiale. Il faut souligner que ces systèmes de prélèvement par le biais de taxes d'exportation ne correspondent pas à des taux fixes mais – globalement – à une proportion *ad valorem*, ajustée en fonction des cours mondiaux. Ainsi l'intervention étatique dans le secteur agricole ne s'est jamais traduite, en Malaisie, par un système de prix fixés, barème et autres caisses de stabilisation que l'on connaît en Afrique sur les produits d'exportation.

## **Le boom cacaoyer en Malaisie**

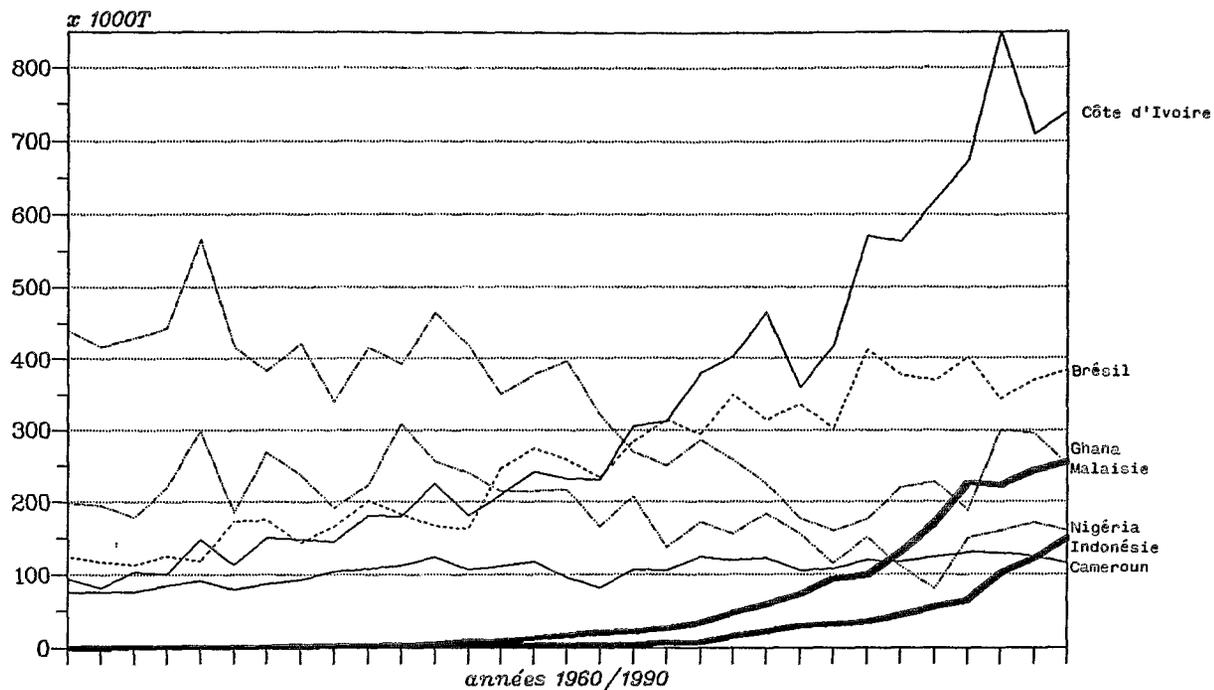
### **Contexte international et introduction du cacao en Malaisie**

#### ***Aperçu sur la dynamique de l'offre et le marché du cacao***

La cacaoculture est concentrée dans un nombre restreint de pays producteurs : la Côte d'Ivoire, le Brésil, le Ghana et la Malaisie, pour ne citer que les principaux, détiennent environ 66,5 % de l'offre mondiale de cacao (Fig. 3). On observe par ailleurs, sur la longue période, un déplacement des principaux

(23) "Si l'on additionne tous les espaces gérés et toutes les populations agricoles encadrées par les agences gouvernementales et locales, on constate que bientôt l'essentiel du domaine paysan sera directement sous la tutelle de l'Etat" (De Koninck, 1986b)

Figure 3 : Les principaux producteurs de cacao - 1960 / 1990



sources : statistiques E.U. & Duffus

foyers de production et une succession des leaders sur le marché (Ruf, 1988 ; Jarrige & Ruf, 1990) <sup>(24)</sup>. Chacun des principaux pays producteurs semble successivement expérimenter un “cycle du cacao”, comportant un boom suivi d’un déclin absolu ou relatif de la production. Outre les interférences avec les phénomènes de marché, ce processus est fondamentalement lié à des caractéristiques intrinsèques de la cacaoculture. On peut rappeler brièvement que celle-ci est essentiellement réalisée en plantation pionnière, après défriche de la forêt tropicale ; cette pratique présente les conditions optimales de culture tant sur le plan agronomique qu’économique (notion de “rente différentielle forêt”, voir Ruf, 1987). Les difficultés à préserver ces conditions optimales et à réussir la replantation d’un ancien verger cacaoyer après un cycle de culture compromettent la reproductibilité de la cacaoculture dans les anciennes zones de production et entraînent le déplacement vers un nouveau front pionnier, selon un mécanisme qui est – schématiquement – à l’origine du déplacement des foyers de production de cacao (Jarrige & Ruf, *op. cit.*).

Le récent boom cacaoyer en Malaisie marque l’émergence d’un nouveau pôle de production en Asie du Sud-Est. Cependant, contrairement à la plupart des autres pays producteurs, la Malaisie présente déjà un secteur d’agriculture de plantation structuré au moment de l’introduction du cacao. Par ailleurs, son économie générale, diversifiée, n’est pas lourdement dépendante de la cacaoculture.

Le cacao est un produit fondamentalement soumis au marché international dans la mesure où il provient exclusivement de pays tropicaux humides et se consomme pour l’essentiel dans les pays du Nord généralement sous forme de produits chocolatés (Amérique du Nord et Europe de l’Ouest sont les principaux pôles de consommation). La plus grande partie de la production est encore exportée sous forme de fèves, produit primaire, et les pays producteurs ne réalisent que 30 % de la première transfor-

(24) Pays d’Amérique Latine – Amérique Centrale, Caraïbes puis Venezuela, Equateur et Brésil – depuis la période précolombienne jusqu’au début du XX<sup>e</sup> siècle, puis, malgré le maintien d’une production de cacao importante au Brésil, les principaux foyers d’offre se déplacent en Afrique de l’Ouest – Ghana, Nigéria, Côte d’Ivoire. Plus récemment, un important pôle de production cacaoyère se développe en Asie du Sud-Est.

mation (broyage) du cacao en poudre et beurre. Sur le plan pratique, les échanges de cacao sont réalisés par les opérateurs sur les bourses d'échanges de Paris, New York et Londres. Les cours du cacao sont caractérisés par leur instabilité, largement due, à court terme, à la spéculation. Cependant à moyen et à long termes on observe un mécanisme assez régulier d'ajustement de l'offre et de la demande par les cours. Sur la longue période, le marché du cacao révèle une croissance continue dont le moteur réside dans l'augmentation de la demande (due à l'accroissement démographique et à l'élévation du revenu des consommateurs), à laquelle l'offre répond par l'expansion et l'intensification de la cacaoculture. Cependant, au mouvement d'accroissement régulier de la demande s'oppose une certaine irrégularité de l'offre, source de la variabilité des cours. Outre les variations dues à la saisonnalité de la production, la sensibilité de la production au climat peut aussi causer une modification des volumes d'offre par rapport aux prévisions tendanciennes. Enfin, à plus long terme, les facteurs d'évolution de l'offre évoqués ci-dessus (cycles du cacao dans les pays producteurs) jouent aussi un rôle.

Pour comprendre les grandes lignes de la dynamique du marché du cacao et son rôle dans le boom cacaoyer malaisien, on peut brièvement considérer les deux dernières grandes phases de la période contemporaine. En 1977/78, une succession de mauvaises récoltes alliées à la poursuite d'un rythme régulier de la croissance de la consommation de cacao sont à l'origine d'une diminution des stocks mondiaux à un niveau alarmant pour les utilisateurs, ce qui entraîne une hausse record des cours. Le marché va se rééquilibrer par la suite, tout d'abord par un ralentissement rapide du rythme de la consommation puis par une augmentation de l'offre. Après un délai d'inertie, dû au temps d'ajustement de la production d'une culture pérenne (entre plantation et premières récoltes), l'offre de cacao connaît en effet un essor remarquable qui se poursuit de nombreuses années "sur la lancée" et n'a été momentanément ralenti qu'en 1983/84, à la suite de sécheresses dans les pays producteurs ouest-africains. Les stocks mondiaux ont été largement reconstitués, atteignant en 1991, après sept campagnes excédentaires, un niveau record équivalent à huit mois de consommation. Cette

tendance du marché se traduit bien entendu par une baisse persistante des cours du cacao depuis plusieurs années, entraînant de nombreuses difficultés dans les pays producteurs.

Ce rappel simplifié du contexte et du fonctionnement du marché du cacao peut permettre de mesurer la force des déterminants exogènes du développement de la cacaoculture dans un pays producteur. Voyons plus précisément comment le boom cacaoyer malaisien s'inscrit dans ce contexte international, étant données les conditions internes évoquées précédemment.

### *Introduction de la cacaoculture en Malaisie*

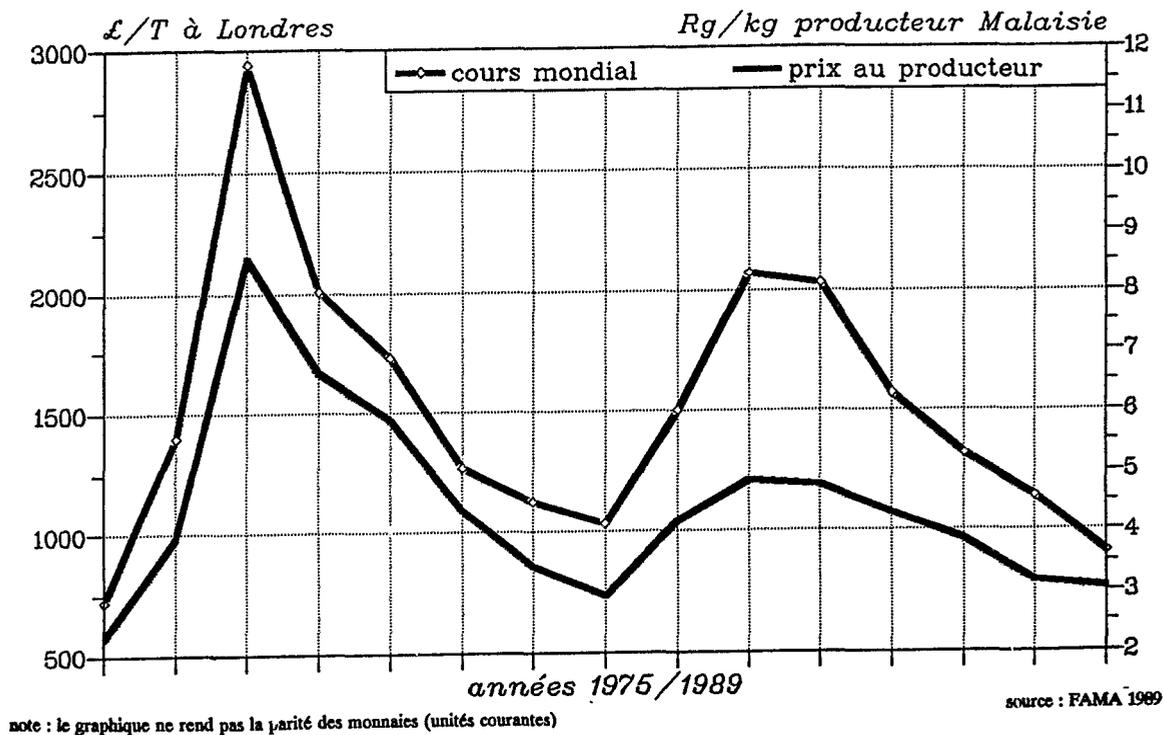
Dans le cadre de l'agriculture de plantation malaisienne, la cacaoculture a été introduite à titre expérimental au cours des années 1950 (25). Les premiers essais réalisés dans des zones peu propices de la Péninsule ne donnent pas de bons résultats, notamment en raison de problèmes sanitaires. Cependant, d'autres tentatives d'implantation sur la côte Ouest, sous cocotiers, sont plus encourageantes. Cette technique d'association culturale, peu répandue et peu connue pour le cacaoyer, ne constitue pas vraiment – contrairement à ce qui a pu parfois être rapidement avancé – une innovation malaisienne mais vraisemblablement un transfert d'une méthode pratiquée par les planteurs britanniques à Ceylan. L'introduction de la cacaoculture associée fait aussi partie, dès les années 1960, des programmes de régénération de la cocoteraie villageoise sur la côte Ouest, dans le cadre des mesures de revalorisation des revenus ruraux ; malgré les efforts de promotion des services agricoles, cette introduction reste très limitée. La cacaoculture est par ailleurs introduite à la fin des années 1950 au Sabah, dans la région de Tawau où elle connaît une réussite certaine sur des terres volcaniques.

(25) On peut rappeler, pour l'anecdote et la véracité historique, que des cacaoyers ont été signalés beaucoup plus anciennement dans la région : au XVIII<sup>e</sup> siècle dans un jardin de Malacca, vraisemblablement implantés par les Portugais ; à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au Nord-Bornéo, provenant peut-être des introductions anciennes aux Philippines et en Indonésie. Les Britanniques qui font ces observations envisagent même alors le cacao comme culture potentielle de mise en valeur intéressante pour la colonie.

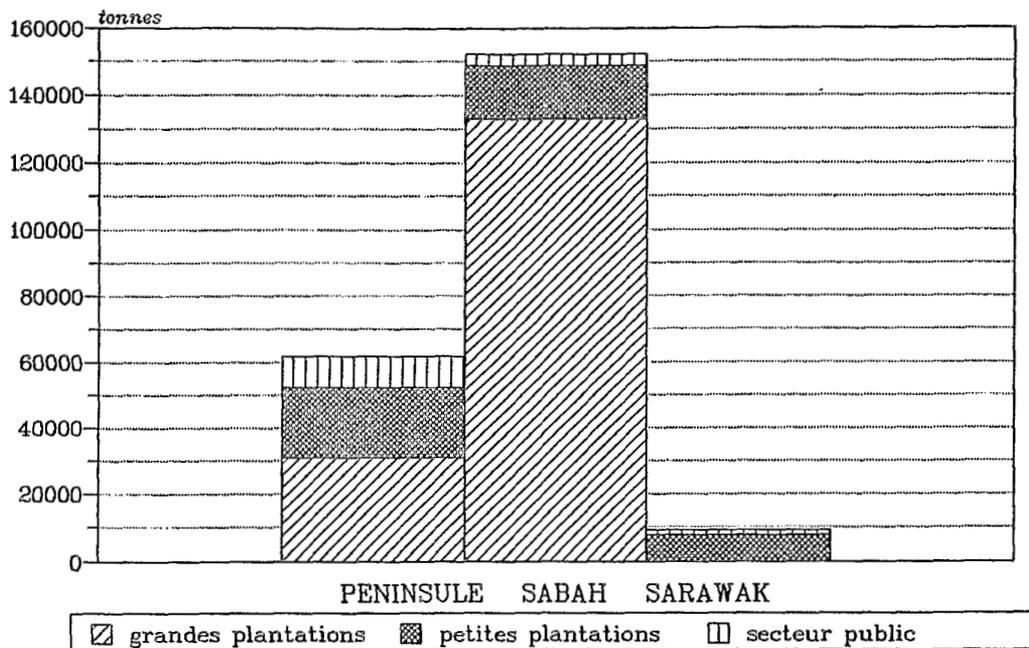
Cependant, le contexte à la fin des années 1950, ainsi que pendant les années 1960 et 1970, apparaît peu favorable sur le marché du cacao, ne présentant pas de débouché commercial véritablement intéressant : le cours mondial est alors peu attractif et, surtout, il n'existe pas de filière d'écoulement structurée en Malaisie. Les conditions sont au contraire très propices pour le développement de la culture du palmier à huile. C'est donc ce dernier, comme on l'a vu, qui va connaître un remarquable essor à partir des années 1960, assurant la diversification de l'agriculture de plantation malaisienne alors fortement spécialisée et dépendante du caoutchouc naturel (le coprah ne jouant qu'un rôle économique secondaire). Pendant cette période, les essais et les travaux de recherche sur la cacaoculture (sélection, multiplication, conduite agronomique) se poursuivent néanmoins, toujours essentiellement à titre expérimental, notamment dans la station de recherche de Quoin Hill au Sabah.

Le boom cacaoyer ne débute véritablement en Malaisie qu'à la fin des années 1970 et au début des années 1980, en réponse aux cours élevés du cacao sur le marché mondial, largement répercutés aux producteurs malaisiens (Fig. 4). En quelques années, la superficie plantée en cacaoyers passe de quelques milliers d'hectares à près de 350 000 hectares ; parallèlement la production malaisienne, absente des données internationales jusqu'en 1965, atteint le 4<sup>e</sup> rang mondial avec 240 000 tonnes en 1991. La production de cacao est très inégalement répartie entre les grandes régions naturelles de Malaisie puisque le Sabah fournit 68 % de la production nationale, contre seulement 27,6 % pour la Péninsule et 4,5 % au Sarawak (Fig. 1 et 5). La cacaoculture est pratiquée selon plusieurs modèles de conduite : soit en culture associée sous cocoteraie soit en culture pure – essentiellement en zone pionnière après défriche forestière, éventuellement aussi en second cycle, après jachère ou en replantation. On peut noter par ailleurs que parallèlement au boom de la production cacaoyère s'est mise en place très rapidement une industrie de transformation locale du cacao qui traite actuellement près du tiers de la production nationale (sans compter la capacité de broyage de Singapour, de près de 70 000 tonnes aussi, développée à la faveur de l'essor de la cacaoculture régionale), bénéficiant notamment des encouragements à la

Figure 4 : Cours mondial du cacao et prix au producteur en Malaisie.



**Figure 5 : Production de cacao en Malaisie - 1988-1989.  
Répartition par régions et par structures.**



notes :

- pour les statistiques malaisiennes, le seuil de superficie entre les petites et les grandes plantations est de 40 ha (seule la superficie des grandes plantations - déclarée - est officiellement connue)
- la catégorie "grandes plantations" recouvre à la fois les plantations diversifiées et les plantations spécialisées en cacao

source : Malaysian Cocoa Board 1989

transformation locale des produits primaires ainsi que du jeu des différentiels sur le marché entre les fèves et les produits dérivés du cacao.

Au-delà de ces rapides considérations macro-économiques qui situent la Malaisie en tant que pays producteur sur le marché international du cacao, la compréhension des processus du boom cacaoyer passe par l'analyse des comportements des acteurs économiques concernés (nous nous limitons ici aux producteurs). Outre les différents types d'unités de production déjà présents dans le secteur de l'agriculture de plantation, le boom cacaoyer en Malaisie va s'accompagner de l'émergence d'un nouveau type de plantations, spécialisées en cacao et présentant en ce sens une dynamique spécifique. On peut ainsi retenir l'existence de quatre principaux types d'unités de production impliquées dans la cacaoculture en Malaisie, éventuellement divisés en sous-groupes présentant des situations voisines. Leurs critères de différenciation (résumés en annexe) sont d'abord d'ordre structurel et socio-économique : la superficie (avec le seuil de 40 ha entre les petites et les grandes plantations pour les catégories statistiques), la nature de la main-d'œuvre principale (familiale ou extérieure) ainsi que le statut socio-économique et le degré de diversification (révélant l'importance du cacao). Par ailleurs la localisation géographique, en relation avec l'ancienneté de l'occupation des terroirs, conditionne en partie le mode de cacaoculture pratiquée (culture associée ou de second cycle dans les zones d'agriculture de plantation "traditionnelles" ou culture pionnière) ; les données du contexte socio-économique régional interviennent aussi dans les dynamiques cacaoyères (voir par exemple les avantages de la proximité du foyer d'immigration d'ouvriers indonésiens pour les plantations du Sabah). Les différents types de plantations impliquées dans la production de cacao en Malaisie peuvent être rapidement présentées comme suit :

- les plantations paysannes indépendantes, d'une part celles pratiquant la cacaoculture associée sous cocoteraie - en général à titre secondaire - dans les zones d'implantation ancienne, d'autre part celles pratiquant la cacaoculture pionnière dans des zones plus récemment ouvertes à l'exploitation agricole ;

- les plantations du secteur public ou plantations paysannes encadrées, au sein des projets des agences publiques d'aménagement (projets pionniers ou de réhabilitation) ;
- les grandes plantations (d'une superficie supérieure à 40 hectares), héritées de la période coloniale, déjà impliquées dans les autres cultures pérennes d'exportation que le cacao ;
- les plantations spécialisées en cacao des zones pionnières au Sabah. Ces plantations peuvent en fait avoir une taille variable de 10 hectares (ou même moins) à quelques centaines d'hectares (200, 300). Mais, dans ce contexte (cacaoculture pionnière en monoculture), une dynamique de production homogène existe, caractérisée notamment, au-delà de 10 hectares environ, par le recours systématique à de la main-d'œuvre extérieure (immigrés indonésiens). En ce sens les plantations spécialisées du Sabah sont plus proches des plantations industrielles diversifiées à main-d'œuvre salariée que des plantations paysannes familiales – du moins par rapport à la situation dans les zones d'agriculture de plantation "traditionnelle", héritière d'une structure duale historique, en Malaisie Péninsulaire. En zones pionnières, le passage se fait cependant sans rupture à partir des structures paysannes – main-d'œuvre familiale – avec le recours progressif à des manœuvres extérieurs.

Les plantations spécialisées en cacao dont la superficie excède 40 hectares sont comptabilisées dans les statistiques avec les grandes plantations traditionnelles – diversifiées – sans distinction possible. Les premières constituent néanmoins l'essentiel de la catégorie "grandes plantations" au Sabah (Jarrige, 1989). La figure n° 5 présente la répartition de la production par régions et par catégories – statistiques – de production.

### **L'adoption du cacao dans les différentes structures de production**

#### ***Les stratégies des paysans indépendants entre marché et subventions***

Les plantations paysannes indépendantes représentent globalement 33 % de la superficie mais seulement 20 % de la

production cacaoyère en Malaisie. Elles sont surtout présentes en Malaisie Péninsulaire où elles couvrent 47 % du verger cacaoyer. On peut schématiquement distinguer deux grands types de situations au regard de la dynamique de production de cacao, d'une part dans les anciennes zones d'implantation, d'autre part dans les zones pionnières .

### *Plantations de cacaoyers sous cocoteraies*

Les plantations villageoises de cacaoyers sous cocoteraies sont localisées essentiellement sur la côte Ouest de la Péninsule (Perak, Selangor et Johore) ainsi qu'au Sabah et au Sarawak dans les zones côtières de peuplement ancien. Elles correspondent à de petites exploitations paysannes d'une superficie très largement inférieure au seuil statistique des 40 hectares (de l'ordre de quelques hectares seulement, moins de 5 le plus souvent), en faire-valoir direct, dans un contexte global de saturation foncière. La main-d'œuvre reste essentiellement familiale et le recours à des travailleurs extérieurs, possible occasionnellement, n'est pas systématique. Une autre caractéristique de ces exploitations agricoles paysannes cultivant les cacaoyers sous cocotiers est la diversification des sources de revenus (agricoles ou non).

Le cacao a été introduit, comme on l'a vu, dès les années 1960 et 1970 par les services agricoles dans le cadre des programmes d'éradication de la pauvreté. Cependant, les planteurs demeurent alors circonspects par rapport à une culture relativement délicate, méconnue (d'après un témoignage, certains auraient même essayé de manger directement les fèves de cacao) et, surtout, ne présentant pas, à ce moment-là, de débouchés intéressants. L'adoption de la cacaoculture au sein des cocoteraies villageoises reste donc très limitée jusqu'à la fin des années 1970 où elle commence à connaître un véritable engouement de la part des planteurs. A ce moment là, le niveau de prix très rémunérateur entraîne l'adoption massive de la cacaoculture en association à la cocoteraie villageoise, plus efficacement que les efforts déployés précédemment pendant plusieurs années par les services agricoles. Néanmoins, la fourniture gratuite ou subventionnée de matériel végétal et d'intrants chimiques ainsi que

l'encadrement technique de ces services <sup>(26)</sup> seront fort utiles aux planteurs villageois. La proximité de grandes plantations pratiquant déjà la cacaoculture sous cocoteraies ainsi que la mise en place rapide d'un réseau de commercialisation du cacao par les middlemen villageois (qui opéraient précédemment le plus souvent sur coprah) ont aussi favorisé l'expansion de la cacaoculture villageoise. A quelques exceptions près, les résultats techniques de la production paysanne de cacao restent modestes – les rendements moyens sont de l'ordre de 200 à 300 kg / ha.

Néanmoins, le boom du cacao au cours des années 1980 entraîne un supplément de revenu conséquent <sup>(27)</sup> évidemment très apprécié dans les kampungs et qui, coïncidant dans certaines zones avec l'électrification rurale, permet de réaliser de gros achats de consommation domestique (réfrigérateur, téléviseur etc.) ou de moyens de locomotion, ainsi que le pèlerinage à la Mecque (Dupraz, 1989 ; Morisson, 1989). Cependant, à la fin des années 1980, le cours du cacao diminue et devient moins attractif. Sans aller jusqu'à l'arrachage des cacaoyers, la baisse du prix affecte l'intérêt des planteurs villageois pour la cacaoculture et entraîne un report des efforts (en termes d'affectation des moyens de production, en particulier du temps de travail) vers d'autres activités. Cette période est en ce sens révélatrice des différentes stratégies possibles des petits planteurs vis-à-vis de la cacaoculture.

L'analyse de Dupraz et Morisson met ainsi en évidence deux situations-types concernant le statut de la cacaoculture dans les

(26) Les dispositifs de soutien aux paysans concernant la cacaoculture varient selon les régions et les époques, néanmoins, il ressort de nos enquêtes que les modalités les plus fréquentes – du moins au début des opérations – correspondent à une fourniture totalement gratuite d'intrants, de matériel végétal et de traitement pendant les trois premières années d'implantation de la culture. Par la suite, des intrants subventionnés peuvent encore être fournis aux planteurs par l'intermédiaire de la Farmers Organisation Authority.

(27) En 1979/80, alors que le prix au producteur est compris entre 4 et 6 Rg/kg, le cacao représente environ 50 % du revenu des petits planteurs (Shaaban B. Sahar *et al.*, 1980) ; en 1989, le prix est environ de 3 Rg/kg et les rendements stagnent : le cacao représente alors moins de 25 % en moyenne du revenu des ménages enquêtés par Dupraz (*op. cit.*) et n'occupe plus qu'une place secondaire.

villages de la côte Ouest de la Péninsule. L'exemple du village de Sungai Batang (Perak) montre comment l'introduction du cacao a permis de restaurer l'équilibre du fonctionnement socio-économique des communautés villageoises, équilibre auparavant fondé sur la cocoteraie et remis en cause par la baisse du cours du coprah. Les cacaoyers associés aux cocotiers se substituent en partie à ces derniers à la fois comme élément fondamental du patrimoine familial (fonction "d'assurance-retraite"), comme capital productif assurant un revenu régulier et permettent enfin – grâce aux revenus procurés et au niveau de rémunération du travail autorisé – de retenir au village les jeunes qui réalisent l'entretien et la récolte des vergers. Il faut noter que, dans ce cas, le terroir villageois est marqué par la proximité d'une grande plantation industrielle, susceptible de procurer aux villageois des opportunités complémentaires de travail à la tâche – ce qui conditionne le marché local du travail, notamment en ce qui concerne les niveaux de rémunération au village – et par l'absence d'autre alternative d'emplois pour les jeunes hors de l'exode vers les villes. La baisse du prix du cacao n'entraîne pas, contrairement aux objectifs souhaités par les organismes d'encadrement agricole, l'intensification de la cacaoculture <sup>(28)</sup> mais une recherche de diversification des activités rémunératrices – encore le plus souvent agricoles dans ce contexte. Selon les opportunités locales et les possibilités de chacun, il peut s'agir de la première transformation des fèves de cacao (opérations post-récolte de séchage et fermentation, auparavant confiées au middleman, acheteur de fèves fraîches) ce qui permet de gagner une part de valeur ajoutée, de l'élevage d'embouche, de la culture de banane ou encore de la pêche en mer en zone côtière.

Dans le village de Parit Hadji Abdul Salam (Johore), le développement d'industries à proximité du village à partir de la

(28) Le MARDI a entrepris de vulgariser auprès des planteurs villageois la technique de greffe de cacaoyers améliorés génétiquement afin d'accroître les performances de leur verger. Cependant, cette technique assez sophistiquée, exigeante en travail et aléatoire ne reçoit qu'un accueil réservé de la part des planteurs. De même, il apparaît selon la plupart des observations que ceux-ci cessent le plus souvent, à la fin de la période de subvention, l'application d'intrants chimiques sur leur verger car cette opération ne s'avère pas assez rentable du fait de la baisse du prix du cacao.

fin des années 1960 a depuis longtemps causé la déstructuration du système villageois “traditionnel” fondé sur la cocoteraie. Celle-ci n’a été que partiellement maintenue, et à titre secondaire en termes de travail et de revenus. Dans ce village – hormis quelques cas isolés d’introduction plus ancienne – le cacaoyer a été introduit en culture associée beaucoup plus récemment (en 1985), dans le cadre d’un projet du Département de l’Agriculture. Une structure collective de vulgarisation et de transformation a été mise en place, des intrants et du matériel de traitement subventionnés à 50 % sont par ailleurs fournis aux planteurs. Le cacaoyer n’occupe pas ici la position centrale qu’il a pu prendre dans les situations semblables au cas précédent. Il ne représente qu’une culture possible de diversification, au même titre que le café et le palmier à huile. Cette dernière culture s’avère la plus rentable économiquement et se voit prioritairement choisie par les jeunes planteurs (dépendants des revenus de leur activité agricole) capables d’en assurer la difficile récolte. Le cacao, beaucoup moins rentable, est néanmoins choisi de préférence au café, culture non subventionnée, à titre d’activité secondaire par des planteurs à temps partiel, manquant de temps ou de force de travail (retraités, fonctionnaires) mais possédant des terres suffisamment riches (Morisson, *op. cit.*, montre comment les paysans ne possédant que de médiocres terres sont contraints à la caféiculture et protestent contre l’attribution de subventions aux seuls détenteurs de bonnes terres !). Malgré la crise, ces producteurs poursuivent en général la cacaoculture, souvent avec un recours assez intensif aux intrants grâce aux aides publiques – bien que le désherbage manuel tende par exemple à remplacer le désherbage chimique suite à la baisse du prix du cacao. Dans ce cas, le verger cacaoyer constitue un élément de patrimoine – justifiant son entretien – plus qu’un capital productif devant assurer une fonction d’indispensable source de revenus.

De ces exemples il ressort que l’adoption de la cacaoculture en association à la cocoteraie villageoise sur la côte Ouest de la Péninsule, largement mise en oeuvre à la faveur de la flambée des prix sur le marché international à la fin des années 1970, a constitué un moyen efficace d’amélioration des revenus ruraux, apportant ainsi un atout à la politique de lutte contre la pauvreté rurale du gouvernement au cours des années 1980. Cette réussite

économique du cacao a justifié la mise en place d'un dispositif conséquent d'appui technique et financier à la cacaoculture auprès des petits planteurs, entraînant même une certaine dérive "techniciste" (29). Le changement de contexte lié à la baisse du cours sur le marché international du cacao – répercutée aussi directement aux producteurs que l'avait précédemment été la hausse – entraîne une réorientation des efforts des producteurs qui étaient les plus dépendants du revenu cacaoyer (des revenus agricoles en général) vers d'autres activités que la cacaoculture. Néanmoins, le verger cacaoyer constitue désormais un patrimoine pour une fraction de la population rurale malaise de la côte Ouest, à laquelle il permet éventuellement encore de se procurer un revenu d'appoint. Par ailleurs le cacao demeure le fer de lance de multiples institutions d'encadrement agricole ; leurs différentes actions peuvent contribuer au maintien de la cacaoculture – à titre secondaire – en dépit de la "logique du marché" mais selon une stratégie cohérente de la part des producteurs au regard des subventions, en plus du caractère patrimonial du verger cacaoyer.

### *La cacaoculture pionnière des paysans indépendants*

Un tout autre type de cacaoculture paysanne – en culture pure sur défriche forestière – se trouve à l'intérieur de la Péninsule (Pahang) (30). Contrairement aux régions côtières, ces zones disposent encore de réserves forestières, ouvertes plus récemment

(29) On peut citer Dupraz et Morisson (*op. cit.*) au sujet de "l'incompréhension croissante entre l'appareil de recherche et de développement et les paysans" : "... On mesure ici le chemin parcouru par les structures gouvernementales qui, créées pour développer les cultures associées au cocotier afin d'éradier la pauvreté rurale, se sont structurées autour de la cacaoculture avec un objectif de production".

(30) Le contexte spécifique du récent boom du cacao au Sabah révèle une dynamique pionnière distincte, relativement homogène quelle que soit la taille des plantations (qui s'échelonne d'ailleurs progressivement, sans seuil de rupture comme en Malaisie Occidentale) ; il n'apparaît donc pas justifié de distinguer une catégorie d'unités de production "paysannes pionnières" au Sabah. Le cas des petites plantations s'inscrit dans la dynamique générale du secteur cacaoyer spécialisé au Sabah.

à l'exploitation. Elles sont très attractives pour les paysans malais et chinois qui ne cessent de venir s'y installer en raison de cette disponibilité foncière <sup>(31)</sup>. La taille moyenne des exploitations y est en conséquence supérieure (de l'ordre de 7 hectares d'après nos enquêtes), limitée cependant par les difficultés d'accès à de la main-d'œuvre extérieure, rare et coûteuse dans l'intérieur de la Péninsule. Les conditions sont à cet égard moins favorables qu'au Sabah, où les planteurs pionniers bénéficient de la présence d'ouvriers immigrés indonésiens <sup>(32)</sup>.

Sur des exploitations associant éventuellement d'anciennes parcelles et de récentes défriches forestières, les paysans pratiquent le plus souvent une polyculture associant le riz (culture à double fin d'autoconsommation et de commercialisation, maintenue seulement grâce aux aides publiques : intrants gratuits et prix soutenu aux producteurs) à un ensemble variable de cultures pérennes commerciales, notamment hévéas, bananiers, arbres fruitiers, palmiers à huile. Le cacao a là aussi été adopté à partir de la fin des années 1970, rarement à titre exclusif mais plutôt comme l'une des cultures commerciales. Les conditions pionnières de plantation sur défriche forestière sont particulièrement propices à la cacaoculture et autorisent des rendements élevés (de l'ordre de 800 kg/ha), même avec un faible recours à des intrants chimiques. La cacaoculture reste donc une option de production très rentable dans ce contexte, malgré la baisse des cours.

Parmi les facteurs influençant les choix de production des planteurs il apparaît qu'outre les caractéristiques technico-économiques de chaque culture, les interventions d'organismes sectoriels ne sont pas dénuées d'importance. La RISDA (Rubber

(31) Dupraz et Morisson signalent des exemples où le coût de la terre apparaît 50 fois moins élevé à Pahang que sur la côte Ouest de la Péninsule. Au-delà de l'ordre de grandeur, de telles observations révèlent en fait l'existence de transactions et d'un marché fonciers dans les zones pionnières, en opposition à la situation de blocage quasi-absolu dans les régions côtières.

(32) A titre d'exemple de ces disparités régionales, on peut citer le niveau de rémunération quotidienne d'un ouvrier agricole (relevé en 1989) : de l'ordre de 15 ringgits (37,50 FF) à Pahang contre 7 ringgits (17,50 FF) pour un immigré indonésien au Sabah.

Industry Smallholder Development Authority), chargée de la promotion de l'hévéaculture paysanne, encourage la replantation d'hévéas greffés ; la FELCRA prône la plantation de cacao sur des terres abandonnées (anciennes rizières) ; le Département de l'Agriculture et le MARDI interviennent aussi pour l'expansion de la cacaoculture paysanne. Chaque institution poursuit ainsi son objectif sectoriel et tente de faire adhérer les planteurs à son projet à l'aide de subventions diverses ou en jouant sur la réglementation. On peut souligner l'enjeu, dans cette véritable lutte d'influence, de l'affectation culturelle des titres fonciers : une ancienne plantation d'hévéa (déclarée "rubber land") pourra être replantée en hévéas sous l'égide de la RISDA ; les représentants de la FELCRA tenteront cependant d'en changer le statut en "padi land" afin de pouvoir y faire planter des cacaoyers ! (Morisson, *op. cit.*).

### *Les limites du dirigisme dans le secteur public*

#### *Principes de fonctionnement de la cacaoculture encadrée*

Le système d'agriculture contractuelle est initié par la FELDA dans le cadre de la colonisation des terres vierges en 1956. Les premiers projets sont hévéicoles et localisés dans les espaces vierges de Malaisie Péninsulaire. A partir de la fin des années soixante-dix, l'agence fédérale s'installe aussi au Sabah et au Sarawak et commence à pratiquer la cacaoculture (1973).

Depuis le début des activités de la FELDA, des projets pionniers monoculturels de plusieurs centaines d'hectares ont vu le jour, répartis en lots individuels comprenant, par famille de colons : une parcelle de culture de rapport d'environ 3 hectares en général (hévéa / palmier à huile / cacaoyer...), une maison et un lopin pour des productions annexes, vivrières ou autres.

Les colons sont installés une fois que les cultures entrent en production et doivent rembourser en quinze ans tous les investissements réalisés par la FELDA. Ils s'engagent pour ce faire à travailler leur parcelle en suivant les recommandations des encadreurs et à livrer la totalité de leur production à la FELDA, qui les paie à échéances régulières, déduction faite des remboursements dus (pour les investissements d'installations

mais aussi pour les intrants avancés). A la fin de la période de remboursement, les colons obtiennent un titre de propriété de leur lot. Il s'agit en fait seulement d'un droit d'usufruit, la parcelle ne pouvant, en théorie, être divisée ni revendue <sup>(33)</sup>.

### *Difficultés des projets*

En ce qui concerne le fonctionnement concret des projets cacaoyers FELDA, nous ne disposons que d'informations indirectes (aucune visite ne nous ayant été autorisée). Des travaux sur des projets palmiers à huile ont montré la "dérive" du fonctionnement socio-économique à partir du modèle de base égalitaire entre les colons et vis-à-vis de l'encadrement (Massard, *op. cit.*). Sur le plan technique, les colons sont censés pratiquer une cacaoculture relativement intensive, à base d'intrants chimiques fournis par la FELDA, sur le modèle des grandes plantations industrielles. Cependant la livraison obligatoire de l'ensemble de la récolte à l'agence, sur le paiement de laquelle sont prélevés les remboursements, ne semble pas avoir lieu systématiquement.

Dans le contexte actuel de crise du marché, l'existence d'un réseau d'acheteurs chinois permet aux colons de contourner le passage par la FELDA pour la commercialisation du cacao et de percevoir la totalité de la valeur de leur production. Les autorités de la FELDA ont connaissance de ces pratiques qu'elles ont du mal à enrayer malgré les contrôles.

De plus, au-delà du problème du remboursement des investissements et des intrants, la baisse du prix du cacao cause des difficultés aux colons pour atteindre le niveau de revenu "promis" par la FELDA. L'institution se voit donc dans l'obligation de leur verser un "revenu minimum garanti" au niveau du seuil de pauvreté (300 Rg soient 750 FF/mois) (communication personnelle d'un responsable de la FELDA, Kuala Lumpur, 1988).

(33) Une tentative de la FELDA a même eu pour objet d'instaurer un système de propriété collective ; cependant, face à l'opposition des colons se sentant lésés, l'agence a dû revenir - en 1989 - à la notion de lot individuel.

Fin 1988, la FELDA avait officiellement 11 projets cacaoyers, sur 21 000 ha. Seules 130 familles étaient concernées, ce qui révèle une forte proportion de vergers immatures (colons encore non installés) voire non plantés, ainsi que, surtout, l'exploitation d'une large partie du verger cacaoyer FELDA autrement que par le système de colonat (vraisemblablement par des ouvriers contractuels) <sup>(34)</sup>. En 1987, 12 650 ha matures ont produit 4 832 T de cacao (soit un rendement moyen de 565 kg/ha) au sein des unités FELDA. Malgré les dysfonctionnements évoqués, pour la campagne 1988/89, la production totale FELDA aurait presque atteint 10 000 T de cacao, plaçant ainsi l'autorité fédérale – prise en tant qu'entité économique – parmi les plus gros producteurs malaisiens, au même rang que les grandes compagnies <sup>(35)</sup>.

La production de cacao des colons – en théorie entièrement collectée par la FELDA – subit ensuite les opérations post-récolte dans des unités au sein de chaque projet. La commercialisation (exportation ou vente locale) du cacao de l'ensemble des projets FELDA est ensuite réalisée de manière centralisée à Kuala Lumpur par les services de la FELMA (Federal Agricultural Marketing Authority). Outre sa participation à la production cacaoyère à travers les projets pionniers, la FELDA joue un rôle notable dans l'industrie de transformation locale par sa détention de 51 % des parts de l'usine "Malaysian Cocoa Manufacturing", en opération conjointe avec Nestlé, qui fournit le savoir-faire technologique et les capacités de gestion pour une

(34) Les difficultés – en tant que chercheur étranger – à obtenir de l'information directe ainsi que les incohérences des statistiques officielles sur les projets cacaoyers FELDA laissent supposer que l'adoption relativement tardive – par rapport au contexte de marché – et selon des méthodes d'installation coûteuses de la cacaoculture au sein des projets FELDA constitue un échec.

(35) Le secteur public dans son ensemble (FELDA et autres agences publiques de développement, fédérales ou locales) aurait eu, en 1988/89 une production totale de cacao estimée à 14 243 T par la FAMA, soit 6,35 % de la production nationale. Le poids du secteur public est beaucoup plus important pour les productions de caoutchouc naturel et surtout d'huile de palme.

durée de 5 ans (exemple de la politique d'encouragement et de maîtrise des transferts de technologie).

La crise du marché du cacao a contraint la FELDA à revoir à la baisse ses projets d'extension cacaoyère. Par ailleurs, pour faire face à la dégradation de leurs revenus, les colons sont autorisés – et même encouragés – à diversifier leurs activités, ce qui est nouveau au sein des projets FELDA. A l'échelle de l'autorité fédérale, sur le plan financier, la rentabilité des opérations "cacao" n'est pas assurée – les colons bénéficiant, eux, de garanties de la part de l'organisme d'encadrement. Cependant – et bien que le gouvernement malaisien tende de plus en plus à la privatisation et à la rentabilisation économique de ses opérations – les objectifs sociaux de la FELDA demeurent prioritaires et les fonds publics continueront vraisemblablement, si nécessaire, à financer les projets cacaoyers déficitaires... à moins qu'ils ne soient reconvertis dans une culture plus rentable (les projets "palmiers" ou "hévées" s'avérant quand même moins coûteux pour la FELDA).

### *Le cacao dans les grandes plantations : modèle industriel diversifié*

D'origine principalement coloniale, on a vu que les grandes plantations se sont maintenues après l'Indépendance et sont devenues pour la plupart patrimoine national au cours du processus de "nationalisation libérale" de la bumiputrisation (cas notamment des grandes compagnies : Sime Darby, Guthrie, Harrisson & Crossfield qui devient Harrisson Malaysian Plantations Berhad). La présence de fonds publics ou parapublics dans le capital de ces grands groupes pose la question de leur caractère économique, ressortissant peut-être plus d'un capitalisme d'Etat que d'une logique d'entreprises privées (avec les conséquences que cela implique en terme de stratégies, notamment pour les arbitrages entre enjeux économiques et politiques). Outre une diversification de leur secteur d'agriculture de plantation (sur les trois piliers : huile de palme, caoutchouc et cacao) ces compagnies ont élargi leur champ d'activités à d'autres secteurs, à l'image de l'ensemble de l'économie malaisienne.

Initialement localisées principalement en Malaisie Occidentale, les plantations industrielles ont vu leurs possibilités d'exten-

sion limitées à partir des années 1960, les agences publiques d'aménagement bénéficiant de la quasi-exclusivité de mise en valeur des nouvelles terres. La cacaoculture a été développée dans les grandes plantations, en réponse au prix incitatif du cacao sur le marché mondial, en achevant au début des années 1980 la complantation de cacaoyers sous l'ensemble des cocoteraies industrielles sur la Péninsule (commencée dans les années 1960). Les grandes compagnies de plantations "traditionnelles" se sont installées beaucoup plus récemment au Sabah. Leur participation directe au boom cacaoyer dans cette région n'a pas été très importante, vraisemblablement devancée par les initiatives des planteurs locaux, prompts à réagir au marché. On observe cependant, à partir du milieu des années 1980, de nouvelles stratégies dans le contexte de crise du cacao au Sabah. De grandes firmes (telles que Guthrie par exemple) profitent en quelque sorte de la baisse des cours du cacao – qui affecte gravement le secteur spécialisé au Sabah – pour poursuivre une stratégie à long terme de rééquilibrage et de diversification de leurs activités agricoles, en développant leur secteur cacaoyer par le rachat de plantations en production à d'infortunés planteurs locaux.

De manière typique, les "estates" malaisiennes se présentent comme de grandes plantations, souvent de plusieurs centaines d'hectares, divisées en blocs de palmiers à huile, hévéas ou cacaoyers. On distingue deux grandes catégories d'ouvriers : les contractuels, employés occasionnellement par les grandes plantations (en général par le biais de sociétés spécialisées qui gèrent de telles équipes de travail) et les permanents. L'organisation du travail se fait soit en équipes réparties par tâches, soit individuellement, chaque ouvrier se voyant confier l'entretien d'un bloc de 5 à 6 hectares ; les deux méthodes peuvent être associées : entretien par blocs, récolte à la tâche par exemple. Les différentes opérations techniques sont organisées par le "manager" de la plantation et ses assistants, des responsables de champ en contrôlent l'exécution par les ouvriers.

Les ouvriers permanents résident en général sur place, dans des quartiers aménagés, bénéficiant de logements et des commodités de base, fournis par l'entreprise. Les conditions d'emploi sont variables, mais la concurrence d'autres secteurs

d'embauche (bâtiment...) et la relative dureté des conditions de vie dans les estates contraignent les compagnies à faire des efforts pour attirer et garder la main-d'œuvre.

Par ailleurs, le NUPW (National Union of Plantations Workers), héritier d'une longue tradition de lutte syndicale dans les plantations (Chelliah, 1984), défend de manière organisée les droits ouvriers. Ses interventions concernent cependant essentiellement la main-d'œuvre permanente d'origine indienne des plantations de Malaisie Péninsulaire. En effet, la législation du travail diffère selon les Etats. C'est notamment ce qui explique en partie l'importante hétérogénéité des conditions d'emploi pour les ouvriers des plantations, avec une qualité de vie et un salaire plus élevés (11 Rg, environ 27,50 FF/jour) en Malaisie Péninsulaire qu'au Sabah (6 à 7 Rg soit de 14,50 à 17,50 FF/jour). Il est vrai que dans ce dernier cas les ouvriers sont souvent des immigrants indonésiens ou philippins, en situation plus ou moins légale, et donc plus ou moins forte par rapport à l'employeur.

Outre l'organisation du travail de type industriel, le modèle technique des grandes plantations présente des caractéristiques d'agriculture intensive, avec un recours important aux intrants chimiques (pesticides, herbicides, engrais) ainsi qu'à du matériel végétal sélectionné : il y a une substitution partielle de capital au travail. La baisse du prix du cacao a néanmoins entraîné une réduction des différentes consommations intermédiaires. Les performances techniques des systèmes de cacaoculture pratiqués par les estates sont bien sûr variables mais, d'après les déclarations recueillies, les rendements moyens atteints sont en général de l'ordre d'une tonne par hectare.

Pour ce qui concerne les étapes aval de la production, les grandes plantations pratiquent la transformation industrielle des fèves fraîches de cacao dans leurs propres unités de fermentation-séchage, selon des processus plus ou moins mécanisés. La vente peut se faire ensuite directement à l'exportation - la plupart des grandes compagnies disposent en effet de leurs propres services export - soit par l'intermédiaire d'un négociant, voire à l'industrie locale.

Les perspectives d'évolution de la production cacaoyère dans le secteur industriel et les situations sont variables mais la

tendance générale des grands groupes impliqués dans l'agriculture de plantation est actuellement de réaliser un certain degré de diversification afin de répartir et limiter les risques naturels et économiques liés à chaque production. La répartition optimum des cultures oscille selon les analyses autour des chiffres suivants : 60 % de palmiers à huile, 25 à 30 % d'hévéas et 10 à 15 % de cacaoyers. Cette stratégie paraît de nature à pouvoir entraîner un renforcement du poids, déjà important, du secteur industriel dans la production de cacao en Malaisie.

### *Le boom cacao au Sabah*

Les trois précédents types de structure de production envisagés étaient présents dans le secteur de l'agriculture de plantation malaisienne avant le boom cacaoyer, impliqués dans les cultures pérennes d'exportation.

A partir de la fin des années soixante-dix, avec l'explosion du prix du cacao sur le marché international, cette spéculation attire au Sabah – en plus des producteurs agricoles locaux – de nombreux “apprentis planteurs” – chinois pour la plupart d'entre eux – venus d'horizon très divers : anciens fonctionnaires ou militaires, hommes d'affaires de secteurs d'activité variés, le plus souvent novices en matière d'agriculture de plantation...

Grâce aux conditions de développement très favorables à la cacaoculture au Sabah – terres vierges facilement accessibles, main-d'œuvre d'Indonésie ou des Philippines, matériel végétal sélectionné depuis de nombreuses années par la recherche (station de Quoin Hill...) – des locaux d'abord, des entrepreneurs venus de Malaisie Péninsulaire ensuite, vont développer des plantations spécialisées en cacao, d'une taille variable de quelques dizaines à quelques centaines d'hectares. Avec un capital relativement limité au départ, certains ont pu réaliser de fructueuses opérations grâce à la cacaoculture.

On peut raconter à ce sujet l'édifiante histoire de Dudley C. Ancien fonctionnaire du gouvernement de l'Etat du Sabah, il a pu avoir gratuitement accès à 200 acres (80 hectares) en 1974, sur lesquels il a planté des cacaoyers. Comment ? “Comme tout le monde” : avec intrants gratuits (du Ministère de l'Agriculture du Sabah) et main-d'œuvre indonésienne.

Dudley C. a ensuite réalisé trois autres plantations jusqu'en 1981, respectivement de 120, 120 et 200 hectares. Les trois premières plantations ont été revendues, avec une importante plus-value (soupçonnée mais non avouée), Dudley C. conservant la dernière comme "rente". En 1981, l'heureux bénéficiaire du "golden cocoa" quitte le Sabah pour Singapour et émigre définitivement en Australie en 1985. Il revient de temps à autre à Tawau, coeur cacaoyer du Sabah, par nostalgie ; la dernière plantation de cacao qui lui reste est en fait gérée par son "régisseur" – ouvrier indonésien avec lequel il a débuté en 1974 – sur ses conseils par téléphone depuis l'Australie.

Au-delà de l'anecdote, cette histoire est révélatrice de nombreuses réalités du boom cacaoyer au Sabah : opportunisme, argent facile avec un capital de départ minimum, puis désengagement et reconversion des bénéficiaires. Cet itinéraire, qui fut celui des pionniers du cacao, en a fait rêver beaucoup. Cependant, dès le début des années 1980, les intrants ne sont plus gratuits, le coût de la terre et la demande de travail augmentent... Nombreux sont alors les aspirants planteurs qui doivent emprunter aux banques afin de se lancer dans la cacaoculture, avec l'espoir de faire, eux-aussi, fortune.

Sur le plan technique, la cacaoculture pratiquée dans ce type de structure de production diffère peu de celle pratiquée dans les grandes plantations "traditionnelles". Sans forcément en atteindre les dimensions, les plantations spécialisées en cacao fonctionnent de la même manière sur la base de travail salarié, le propriétaire supervisant lui-même les travaux ou déléguant cette tâche à un régisseur.

Au début du boom cacaoyer, le manque de savoir-faire était un réel obstacle. Celui-ci a été contourné en débauchant du personnel d'encadrement formé dans les grandes plantations et par des efforts de formation pris en charge par les producteurs eux-mêmes, à travers leurs associations professionnelles (East Malaysia Planters Association, et surtout Cocoa Growers Association of Sabah). Certains de ces planteurs spécialisés dans la cacaoculture – et passionnés – réussissent des performances de production élevées (2 à 3 tonnes/ha) mais parviennent difficilement à maintenir la rentabilité de leur activité dans les conditions actuelles. Avec l'effondrement continu des cours du

cacao, le produit des ventes ne suffit souvent plus à couvrir les charges de production, mensualités comprises, pour ceux qui, venus tardivement au cacao, ont dû emprunter et n'ont pas fini de rembourser leurs dettes. L'alternative devient alors souvent faillite et saisie des propriétés par la banque (des rééchelonnements de dette sont parfois accordés) ou revente des cacaoyères aux grands groupes de plantations industrielles. De nombreux entrepreneurs venus au cacao dans un but de spéculation à court terme opèrent une sortie hâtive du secteur, plus ou moins réussie sur le plan financier. Le secteur des plantations spécialisées en cacao, né du boom cacaoyer au Sabah, subit donc une sérieuse "épuration" en ces temps de crise ; seules subsistent les unités de production les plus performantes (qui d'ailleurs se diversifient le plus souvent vers d'autres productions).

## Conclusion

L'analyse des processus d'adoption de la cacaoculture en Malaisie révèle la diversité des situations de production. Le poids de l'héritage historique, en particulier l'impact de la colonisation sur le développement de l'agriculture de plantation, est encore très perceptible dans la nature des structures contemporaines et leur localisation. L'émergence de nouveaux types de plantations, la diversification des cultures d'exportation et de l'économie globale révèlent néanmoins une nette différenciation à partir de la situation coloniale, bien que l'évolution se soit faite progressivement.

La politique agricole malaisienne a pu notamment conserver, au regard des cultures d'exportation, des similitudes avec les principes d'intervention britanniques passés sur le caoutchouc naturel <sup>(36)</sup>. Ainsi, la commercialisation interne du cacao, réglementée au minimum, et les exportations ne font pas l'objet de prélèvements spécifiques (bien que ceux-ci existent sur le caout-

(36) On peut noter à ce sujet l'hétérogénéité de la politique coloniale en fonction des situations car le cacao dans les anciennes colonies britanniques d'Afrique de l'Ouest – exclusivement aux mains de planteurs "indigènes" – par exemple, a donné lieu à un tout autre type de politique (avec la création d'un office de commercialisation supervisant la filière, et l'instauration de prix fixés).

chouc naturel et l'huile de palme, le principe d'intervention demeure très différent des systèmes de caisses de stabilisation et autres offices de commercialisation en Afrique de l'Ouest). Les producteurs malaisiens de cacao semblent donc placés dans une "pure économie de marché" au regard de leurs homologues africains... si l'on ne considère pas la question au-delà du système de prix.

Il s'avère en effet, en poussant un peu plus loin l'analyse, que cet apparent libéralisme cache en réalité de nombreuses interventions étatiques. Celles-ci portent non pas sur la commercialisation du cacao mais, en amont, sur la production. En Malaisie l'Etat se révèle très présent pour ce qui touche aux facteurs de production. L'accès aux terres vierges est largement réservé aux agences d'aménagement publiques qui œuvrent directement à la mise en valeur agricole. Il est significatif que le boom cacaoyer se soit déroulé pour l'essentiel au Sabah, à l'initiative d'entrepreneurs privés, à la faveur - entre autres - d'une politique foncière locale plus libérale que dans le reste de la Fédération. L'Etat malaisien intervient aussi au niveau du capital de production, notamment par l'implication des sociétés financières de la bumiputrisation dans le capital des grandes compagnies de plantations. De plus les aides directes aux producteurs sont conséquentes, tant dans le cadre des programmes de soutien *in situ* qu'au sein des projets encadrés.

Au-delà de la forme des interventions étatiques - très prégnantes sur les conditions de production, libérales sur la commercialisation du cacao - il paraît important de distinguer la signification de la politique agricole malaisienne ainsi révélée. La nécessité du rééquilibrage de la participation économique des différentes communautés ethniques a largement suscité et justifié l'interventionnisme étatique. Le pays est globalement passé d'un stade de prélèvement sur l'agriculture à un stade de soutien, grâce à l'évolution économique générale et aux autres ressources (pétrole, gaz naturel), s'apparentant à cet égard plus à une situation de "pays développé" (riche) que de "pays en voie de développement" (pauvre).

L'introduction de la cacaoculture dans ce contexte a été rendue possible par les niveaux de prix élevés de la fin des années 1970 et du début des années 1980. Le cacao, pourtant

produit agricole, apparaissait alors quand même un secteur d'investissement rentable dans une logique commerciale, pour des planteurs bien sûr (y compris les paysans) mais aussi pour des entrepreneurs extérieurs au secteur. La production se maintient actuellement malgré la baisse des prix surtout grâce à la diversification des unités de production (et au soutien de l'Etat pour la cacaoculture dans les plantations paysannes).

En résumé, le boom cacaoyer a révélé les stratégies contrastées d'unités de production très différentes en Malaisie, bien qu'au départ toutes aient réagi au marché. Les planteurs villageois ont ainsi fait la preuve de leur capacité de réponse à un contexte économique stimulant à un moment donné. La prise en compte des subventions et autres aides publiques semble en outre complètement intégrée dans leurs stratégies. Le boom de la cacaoculture pionnière au Sabah paraît caractéristique d'une flambée de "capitalisme opportuniste" (sauvage ?) dont les protagonistes ne s'attardent pas en temps de crise. Les compagnies de grandes plantations symbolisent plus un "capitalisme d'Etat", mêlé d'objectifs sociaux ou politiques. La rentabilité du secteur des plantations - déficitaire pour l'heure sur la filière cacao - paraît cependant assurée grâce à la diversification des activités (agricoles ou non) ainsi qu'à des rentes de situation, voire au soutien de l'Etat.

## Annexe

### Les différents types d'unités de production de cacao et leurs principales caractéristiques

	PLANTATIONS PAYSANNES "smallholdings" ( < 40 ha dans les statistiques )		GRANDES PLANTATIONS "estates" ( > 40 ha dans les statistiques )	
	INDÉPENDANTES	ENCADRÉES ("secteur public")	DIVERSIFIÉES	SPÉCIALISÉES
<b>MAIN D'OEUVRE</b>	familiale (possibilité m.o. extérieure, contrats)	familiale (possibilité -illégal- m.o. extérieure)	ouvriers salariés permanents et contractuels / direction	ouvriers extérieurs / (supervision par propriétaire)
<b>STATUT/ ENCADREMENT / CAPITAL</b>	indépendant avec encadrement par services agricoles	insertion dans projets d'agences publiques	sociétés par actions (possibilité de capitaux parapublics)	entreprises à capitaux privés (individuels ou en partenariat)
<b>LOCALISATION</b> (principales régions ou type de zones)  / ANCIENNETÉ DE L'INSTALLATION	1) Côte Ouest Péninsule, Sarawak (Sabah) / ancienne  2) intérieur Péninsule / récente	1) zones pionnières (FELDA) / récente  2) jachères, ex-rizières (FELCRA) / ancienne  3) replantation (RISDA) / ancienne	1) Péninsule (Côte Ouest, Johore) / ancienne  2) Sabah / récente (rachat de plantations)	Sabah / récente
<b>SYTÈME DE CULTURE</b>  / DIVERSIFICATION	1) association sous cocotiers  2) culture pure pionnière  1) 2) diversifiées (agriculture et hors agriculture possible)	1) monoculture pionnière  2) 3) monoculture 20 cycle  1) 2) 3) spécialisées par projets	1) association sous cocotiers  2) cacaoculture pure  1) 2) diversifiées (palmiers 60% bévés 30% cacaoyers 10%) (diversification hors agriculture)	monoculture pionnière  plantations spécialisées cacao 100% (diversification possible hors agriculture)
<b>SUPERFICIE MOYENNE</b>	1) < 5 ha  2) 5 à 10 ha	3 ha culture d'exportation, 0,5 ha "jardin"	> 40 ha (plusieurs centaines d'ha)	variable de quelques dizaines à quelques centaines d'ha
<b>EVALUATION DE LA PRESENCE DE L'ETAT</b>	++	+++	+	0

## Bibliographie

- Andaya L.Y., Watson-Andaya B., 1987. *A history of Malaysia*. London. Macmillan Asian Histories Series. 350 p.
- Babut J.P., Gouyon A., 1986. *Une agriculture de plantation en Malaisie : la région de Segamat*. INA.Paris-Grignon, Chaire de développement agricole. Mémoire de DAA, 145 p.
- Barlow C., 1978. *The natural rubber industry. Its development, technology and economy in Malaysia*. Kuala Lumpur. Oxford University Press. 500 p.
- Blanadet R., 1979. *Les fronts pionniers en Asie du Sud-Est*. Thèse pour le Doctorat d'Etat. Université de Paris-Sorbonne. 680 p.
- Chelliah, S.J., 1984. « History of wages and wage negotiations in the plantation industry ». *The Planter*. Kuala Lumpur. vol. 60 n° 70. jul. 84 : 299-306.
- Colin J.P., 1990. *La mutation d'une économie de plantation en Basse Côte d'Ivoire*. Paris, ORSTOM, 284 p.
- Courtenay P.P., 1988. « Rural development and the fifth malaysian plan ». *Journal of Rural Studies*. vol. 4 n° 3 : 249-261.
- De Koninck R., 1986a. « La paysannerie comme fer de lance territorial de l'Etat : le cas de la Malaysia ». *Cah. Sci. Hum.* 22 (3-4) 1986 : 355-370.
- De Koninck 1986b. « Les politiques du développement agricole en Malaysia ou l'impatience de l'Etat tutélaire ». *Archipel* n°31 : 131-153.
- De Koninck R., 1990. « Maîtrise de l'espace ou maîtrise des paysans ? Les enjeux du périmètre d'irrigation MUDA en Malaysia ». Communication présentée dans le cadre du colloque "Quel avenir pour l'agriculture et le monde rural ?" de la SFER. Paris, juin 1990. 27 p.
- Dupraz P., 1989. *Etude économique des comportements des petits planteurs de cacao sous cocotiers en Malaisie Péninsulaire à partir de l'hypothèse du cycle de vie*. CIRAD-DSA. ENSAM. Mémoire de DAA. 82 p.
- Etienne G., 1987. « La Révolution Verte en Asie : essai de bilan et perspectives ». *Revue Tiers Monde* t XVIII n° 12 oct.-déc. 1987 : 909-918.

- FAMA, 1989. *Malaysian cocoa outlook, may 89*. Market Intelligence Division. Federal Agricultural Marketing Authority. Ministry of Agriculture. Kuala Lumpur. 37 p.
- Fong Chan Onn, 1989. « Malaysia : in pursuit of Newly Industrializing Economy Status ». *Asian Development Review*, vol. 7 n° 2, 1989 : 68-87.
- Government of Malaysia, 1989. *Mid-term review of the fifth plan*. Kuala Lumpur. 400 p.
- Hadj Yusuf Mohammad., 1986. « Occupationnal structure of chinese and indian groups in Malaysia. A test of the middlemen minority theory ». *Jurnal Antropologi dan sosiologi*, 10 p.
- Jackson J.C., 1968. *Planters and speculators. Chinese and european agricultural enterprise in Malaya, 1786-1921*. Kuala Lumpur. University of Malaya Press. 312 p.
- Jackson J.C., Rudner M., (ed), 1979. *Issues in Malaysian Development*. Singapore. Asian Studies Association of Australia. Southeast Asia Publications Series. Heinemann, 418 p.
- Jarrige F., 1989. *Le secteur cacao en Malaisie : première approche de la diversité des structures de production et de commercialisation. Dimensions historique, socio-économique et politique*. Montpellier, CIRAD-DSA, 51 p.
- Jarrige F., Ruf F., 1990. « Comprendre la crise du cacao ». *Café, cacao, thé*. XIV (23) : 213-223.
- Jenkins G.P., Lai A., 1989. *Trade, exchange rate and agricultural policies in Malaysia*. Washington. World Bank Comparative Studies. The political economy of agricultural pricing policy. 360 p.
- Jesudason J.V., 1989. *Ethnicity and the Economy. The State, Chinese Business, and Multinationals in Malaysia*. Singapore. Oxford University Press. 218 p.
- Leplaideur A., 1985. *Les paysans du Centre et du Sud Cameroun*. Montpellier, CIRAD-IRAT-MESRU. 615 p.
- Lim Teck Ghee, 1977. *Peasants and their agricultural economy in Malaya, 1874-1941*. Kuala Lumpur. Oxford University Press. 291 p.

- Massard, J., 1987. « Développement rural et société. Les colons FELDA en Malaisie ». In *Le développement rural. Comprendre pour agir*. Colloques et séminaires. Dynamique des systèmes agraires. ORSTOM, Bondy : 191-207.
- Moll H.A.S., 1987. *The economics of oil palm*. Wageningen, PUDOC.
- Morisson, M., 1989. *Etude des stratégies des petits planteurs de cacao en Malaisie Péninsulaire*. CIRAD-DSA. CNEARC. Mémoire de DIAT. 103 p.
- Nasaruddin Arshad, Zulkifly Hj Mustapha, 1986. « National Agricultural Policy in relation to agricultural development in Malaysia : some observations ». *Jurnal antropologi dan sosiologi*, jilid 14, 1986 : 79-92.
- Rudner M., 1979. *Agricultural policy and peasant social transformation in late colonial Malaya*. Jackson & Rudner (ed), 1979 : 7-61.
- Ruf F. 1987. « Eléments pour une théorie sur l'agriculture des régions tropicales humides. De la forêt, rente différentielle, au cacaoyer, capital travail ». *L'agronomie tropicale*, 42 (3) : 218-252.
- Ruf F., 1988. *Stratification sociale en économie de plantation ivoirienne*. Thèse de Doctorat en géographie, Paris-Nanterre, 6 tomes. 950 p.
- Shamsul A.B., 1986. *From British to Bumiputera Rule. Local politics and rural development in Peninsular Malaysia. Singapore*. Institute of Southeast Asian Studies. 282 p.
- Shamsul Bahrin, Lee Boon Thong, 1988. *FELDA, 3 decades of evolution*. Kuala Lumpur, FELDA. 246 p.
- Wong D., 1987. *Peasants in the making Malaysia's Green Revolution*. Singapore. Institute of Southeast Asian Studies. 238 p.



**SOLUTIONS PAYSANNES AU  
DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT**



PHILIPPE LAVIGNE DELVILLE

## LES PARADOXES DU DÉSENGAGEMENT

### Les périmètres irrigués villageois du fleuve Sénégal

Le désengagement de l'Etat, le dépérissement des sociétés nationales de développement rural et la responsabilisation des producteurs sont les nouveaux mots d'ordre en Afrique. Le Sénégal n'échappe pas à la règle et a défini en 1984 une « nouvelle politique agricole » (NPA), conforme aux exigences des plans d'ajustement structurel. Le « désengagement » vise à réduire le déficit public en compressant les dépenses de structure et en arrêtant les subventions à l'agriculture, dans le cadre de la « vérité des prix ».

Dans le cas de la SAED (Société nationale d'Aménagement et d'Exploitation du Delta, de la vallée du Sénégal et de la Falemé), la situation financière catastrophique de la filière riz au début des années 80 s'ajoute aux contraintes budgétaires de l'Etat. La très sévère évaluation du ministère français de la Coopération montrait que « *pour une valeur ajoutée de 1,9 milliard de F CFA en 1980/81, la contribution de l'Etat [à la filière riz] est de 1,6 milliard de F CFA* » (Bonnefond et al. 1982). Outre la lourdeur de la structure SAED et l'importance des subventions, la dégradation rapide des aménagements, l'usure prématurée du matériel de pompage et les nombreux arriérés de crédit contribuaient à cette situation.

La nouvelle politique agricole est de plus censée dynamiser l'agriculture en créant « *le cadre propice à l'évolution*

*harmonieuse des structures paysannes que constituent les coopératives et leurs sections villageoises ainsi que les groupements de producteurs (...) en libérant ceux-ci des différentes contraintes structurelles négatives et en les rendant maîtres de leur destin* » (préface du président Diouf à la NPA). « *Revêtant un caractère dirigiste et autoritaire* », « *laissant peu d'initiatives* » aux paysans, les sociétés nationales de développement sont clairement identifiées comme une de ces « *contraintes structurelles négatives* ». On peut cependant se demander jusqu'à quel point les contraintes macro-économiques ne sont pas les principales motivations du désengagement et si, derrière le discours sur le transfert des responsabilités aux producteurs, la priorité n'est pas de transférer surtout les coûts de la filière.

La réduction du déficit public semble une nécessité incontournable. Il est possible que le retrait d'un Etat tentaculaire libère des dynamismes. Le processus pose tout de même bien des questions, et en particulier celui de son coût pour les producteurs. En ce qui concerne les périmètres irrigués villageois (PIV) de la moyenne vallée, on peut estimer que les coûts monétaires de production vont tripler ou quadrupler <sup>(1)</sup>. Quelle peut être la réaction des producteurs face à une telle augmentation des charges ? L'irrigation peut-elle continuer à être une activité intéressante du point de vue paysan ? Existe-t-il des marges de productivité que le désengagement pousserait à exploiter ? Faute de quoi, la « vérité des prix » ne risque-t-elle pas de tuer l'irrigation en voulant assainir la filière ?

Face à ces questions, le calcul macro-économique et les analyses de filière n'apportent guère de réponse. Ils ne prennent en compte les producteurs que sous la forme de « comptes paysans » agrégés dans la filière, et sur lesquels on répercute l'arrêt des subventions. Or cela suppose que les performances économiques résultent de façon mécanique des niveaux de prix, ce qui fait l'impasse sur les réponses paysannes. Le rendement ou la productivité du travail ne sont pas des données, ils varient en partie selon les pratiques paysannes et les niveaux techniques,

(1) ENDA 1984, sur base d'une analyse de filière, Lavigne Delville 1988, à partir des comptes d'exploitation des PIV.

eux-mêmes variables en fonction de l'environnement économique. Les producteurs sont dans des situations diversifiées et ajustent leur investissement dans l'irrigation selon leurs propres intérêts, leurs propres stratégies et en fonction des alternatives dont ils disposent. Leurs réactions ne sont pas homogènes.

Tenter de cerner l'impact du désengagement demande une analyse dynamique des stratégies paysannes, au sein du système agraire : quels sont les objectifs, les priorités, les contraintes (induites empiriquement à partir de l'analyse des pratiques) qui structurent l'investissement des producteurs et les performances technico-économiques de l'irrigation ? Quels sont les ressorts principaux sur lesquels le nouveau contexte économique et politique va jouer ? Un tel modèle dynamique est indispensable pour pouvoir poser des hypothèses réalistes sur l'impact du désengagement. Il ne suffit cependant pas. Le désengagement vise à créer un environnement économique radicalement différent, il change les règles du jeu économique et on ne peut présager de la résultante des adaptations en chaîne qu'il induit. Cette analyse doit donc être complétée et validée par l'analyse des étapes du désengagement et des réponses concrètes des paysans. Ce qui permet de voir se dessiner des scénarios d'évolution et leurs conditions de possibilités, de mettre en évidence les enchaînements causaux qui construisent progressivement la physionomie de l'après-désengagement <sup>(2)</sup>.

Le désengagement a débuté en 1985 et n'est pas achevé. Début 1991, les PIV sont dans une phase de crise, dont l'issue n'est pas encore jouée. On insistera sur les conditions de réussite du désengagement, entendue comme le redémarrage de l'irrigation sur des bases économiques saines.

(2) Les analyses présentées ci-dessous résultent d'enquêtes économiques et d'entretiens dans 4 villages de la zone aval de Matam, menés au GRDR (Groupe de Recherches et de Réalisations pour le Développement Rural) dans le cadre d'un programme d'appui aux groupements de producteurs de ces villages. J'y ai effectué une mission par an entre 1987 et 1991.

## **Stratégies paysannes et intervention de l'Etat avant désengagement : essai de synthèse**

Les systèmes agraires de la région du fleuve et l'irrigation ont fait l'objet de multiples études (Boutillier *et al.*, 1962 ; Minvielle, 1985 ; Boutillier et Schmitz, 1987 ; Berthome et Toure, 1987 ; Diemer et Van Der Laan, 1987 ; Jamin, 1987 ; Mathieu, 1987 ; Lavigne Delville, 1991 ; etc.). Nous en synthétiserons ici très succinctement les aspects les plus importants pour notre problématique (cf. Lavigne Delville, 1991 pour une analyse plus détaillée).

### **Crise des systèmes de production et intervention de l'Etat**

Le système agraire haalpulaar se structure autour des cuvettes d'inondation du fleuve, qui font l'objet de droits fonciers très stricts (Mathieu, 1987). Essentiellement céréalier, le système de production se caractérise par l'existence de deux saisons de culture, pluviale et de décrue, aux conditions de réussite indépendantes. Les activités agricoles s'insèrent elle-mêmes au sein d'un « cycle annuel d'exploitation des ressources agro-halio-pastorale » (Boutillier et Schmitz, 1987) au sein du *leydi*, unité territoriale constituée autour d'une cuvette de décrue et gérée par un « maître de terre » (Schmitz, 1986).

La sécheresse a sévèrement réduit les capacités de production, aussi bien en pluvial qu'en décrue. A partir de 1975, la SAED a développé l'irrigation dans les moyenne et haute vallées, dans un but de sécurisation alimentaire des populations et sur le modèle des périmètres irrigués villageois (PIV). Petits aménagements rustiques (une vingtaine d'hectares en général) de pompage sur fleuve, divisés en parcelles familiales et gérés par un groupement de producteurs d'une cinquantaine de membres, les PIV offraient un modèle souple, aisément appropriable par les paysans. Cette relative autonomie des producteurs était d'ailleurs extrêmement novatrice à l'époque (Freysson, 1978), même si la SAED contrôlait entièrement l'amont et l'aval de la production et prétendait parfois régir les plans de culture.

Répondant aux objectifs paysans de sécurisation alimentaire, de gestion autonome, et fortement subventionnés, les PIV ont

connu un rapide succès : demande constante pour de nouveaux aménagements (souvent 5 à 10 PIV par village, 1 à 3 parcelles de 0,5 ha par famille), rendements élevés témoignant d'une rapide appropriation technique de cette nouvelle culture. La réussite n'était cependant pas si inconditionnelle que cela. Dans le même temps, on note de nombreux sinistres, des aménagements en mauvais état, des arriérés de crédit, un manque d'entretien des pompes.

La solution de cet apparent paradoxe réside dans la place de l'irrigation dans les stratégies paysannes. Production à hauts rendements, théoriquement sécurisée, mais exigeante en travail, l'irrigation est intégrée par les paysans dans leur système de production comme un terroir agronomique supplémentaire avec lequel jouer le jeu de diversification et de sécurisation des productions. L'affectation de main-d'œuvre sur le riz est donc en partie conjoncturelle. Les bons rendements permettent d'approcher, d'atteindre ou de dépasser l'auto-suffisance alimentaire et la rémunération du travail en riziculture est, selon les rares études disponibles, équivalente ou légèrement supérieure à celle des autres cultures, pluviales et de décrue (Diemer et Van Der Laan, 1987 : 116-117 ; Niassé, 1989 : 7). L'irrigation est également en concurrence avec l'émigration, très importante dans la région : à Sadel, le riz représente 70 à 100 % de la production céréalière, laquelle apporte en moyenne 40 % des budgets familiaux, et l'émigration 30 % (Lavigne Delville, 1991) <sup>(3)</sup>.

Cependant, la maîtrise de l'eau reste imparfaite, et loin d'avoir sécurisé la production, l'irrigation n'a fait que déplacer les risques (Lericollais, 1989) : les erreurs techniques sur les aménagements, les pannes de pompe, les retards dans l'approvisionnement SAED en intrants (avant 1986) sont autant d'aléas pouvant sinistrer la récolte. Une étude OMVS montrait en 1980 que plus de la moitié des échecs étaient imputables, directement ou indirectement, à la SAED. En fait, si les paysans se sont approprié techniquement la riziculture irriguée et l'ont intégrée dans leurs stratégies économiques, ils n'en maîtrisent

(3) Insistons ici sur la nette différence entre les zones amont et aval de Matam, due en particulier au régime pluviométrique. Ce texte concerne la zone aval.

pas l'environnement, que ce soit le fonctionnement des réseaux ou l'approvisionnement en intrants. Ils ont par contre intégré ce risque et l'ont compensé en minimisant les coûts de production : c'est là l'origine des reports de charges sur la SAED, des arriérés de crédit, etc. rendus possibles et même économiquement rationnels avec la politique laxiste de la SAED.

En fin de compte, les objectifs économiques des unités familiales peuvent s'énoncer ainsi : les chefs d'unités de production tentent, pour atteindre ou sauvegarder au mieux un niveau de vie jugé satisfaisant, de concilier trois objectifs économiques qui sont contradictoires deux à deux en situation de crise : assurer la sécurité alimentaire, maximiser la rémunération du travail et maximiser l'argent disponible pour les dépenses non alimentaires. Les différentes activités économiques disponibles (cultures pluviales, de décrue, irriguées), élevage, artisanat local, migration, etc.) sont mises à contribution, selon leur accessibilité et leurs avantages comparés. D'où un « oui, mais » à l'irrigation, d'autant que la maîtrise de l'eau reste le premier facteur limitant, que le risque n'est pas supprimé, que les aménagements souffrent d'erreurs de conception. Cependant, dans un contexte où les subventions sont élevées et la pluviométrie faible, tous ont peu ou prou intérêt à produire.

### **Le problème de la rentabilité et le report des coûts sur la SAED**

Le discours paysan est : « *On ne peut pas payer. Quand on a payé les charges il ne reste rien. Souvent on est même obligé de vendre une chèvre ou un mouton pour payer le crédit* ». La SAED dit au contraire : « *Les rendements peuvent être très bons. Ils ne veulent pas payer. C'est que ça ne les intéresse pas* ». Là encore, les discours sont partiels. Il est vrai qu'en cas de sinistre (panne de pompe, etc.), la marge peut être nulle ou même négative. Le risque économique est élevé et les paysans y sont spécialement sensibles. Mais les sinistres ne sont pas généralisés. A Sadel, en 1987, la reconstitution des comptes d'exploitation des paysans montrait que, sur des PIV en état correct, sans panne au cours de la saison, le coût de production d'un kilo de riz variait entre 5 et 20 F CFA/kg, pour un prix au producteur de 85 F, ce qui laisse une marge appréciable.

La question de la rentabilité est l'argument qui justifie, dans les discours paysans, le non-paiement des arriérés de crédits et des amortissements. Pour ce dernier cas, se posait de plus un problème institutionnel : la participation aux amortissements demandée aux paysans (environ 1/7 du coût réel) était versée à la banque sur un compte bloqué au nom du groupement. Mais la banque la plus proche était à Saint-Louis et c'est la SAED qui se chargeait du versement. Le groupement n'avait aucun moyen de contrôle et, que l'argent arrive ou non sur le compte, les bruits de détournements allaient bon train.

Le mélange dans la SAED entre fonctions techniques et fonctions économiques est un des facteurs qui ont envenimé les relations avec les paysans. Au delà de ce problème, le rejet des charges renvoie aussi à la reproduction économique familiale. D'un point de vue paysan, réduire les coûts de l'irrigation permet d'augmenter sa rentabilité apparente et de mieux desserrer la contrainte économique pesant sur le budget familial (4).

Si la tendance à refuser une partie des charges peut être imputée aux paysans, l'ampleur de ces reports de charges est par contre une conséquence de l'intervention massive de l'Etat et de la politique de la SAED : c'est le laxisme sur les remboursements de crédits et sur le paiement des amortissements, cachant des rapports clientélistes avec les groupements, qui a autorisé – et même rendu économiquement rationnelle – cette situation. Quand une moto-pompe usée est remplacée gratuitement, il est rationnel d'un point de vue paysan d'économiser les vidanges, quitte à casser la pompe en 3 ans. Les paysans ont vite appris à jouer des dysfonctionnements de la structure SAED et, adoptant un « profil bas » quant à la prise en charge des réseaux et des pompes, ont réussi à la faire payer par la SAED. Ils compensaient en quelque sorte les aléas dûs aux dysfonctionnements de la SAED (erreurs techniques sur les réseaux ; aléas de l'approvisionnement en intrants ; comportement parfois autoritaire des encadreurs ; ambiguïtés sur les responsabilités réelles des deux parties) par un jeu clientéliste visant à minimiser les coûts, une sorte de chantage au fonctionnement du PIV.

(4) Ces stratégies de report des charges existent aussi, quoique dans une bien moindre mesure, dans les périmètres villageois de la région de Kayes, où il porte sur les émigrés (Lavigne Delville, 1991).

Dans ce sens, les comportements des agriculteurs de la moyenne vallée et la façon dont ils se sont approprié l'irrigation ont été surdéterminés par l'intervention massive de l'Etat. Pour une part, la situation avant désengagement tient aux limites des sociétés d'intervention des années 60-70, qui prétendaient contrôler toute la filière, pratiquaient un mélange original de technocratie et de paternalisme vis-à-vis des paysans <sup>(5)</sup> et assuraient souvent mal leurs fonctions économiques, dans un mélange des genres qui n'était guère propice à des relations saines avec les paysans. C'est cela que les dysfonctionnements décriés dans les années 80 reflètent, plus que les limites de l'adaptation des systèmes agraires. Le désengagement de la SAED représente une mutation des règles du jeu qui s'étaient instaurées dès le début des années 80. C'est là tout l'enjeu (et toute l'incertitude) de ce processus.

### **Réponses paysannes au désengagement**

On analysera ici les étapes du désengagement et les réactions qu'il a suscitées chez les paysans. Nous prenons ainsi le « désengagement » comme un processus, impulsé pour l'essentiel de l'extérieur (Etat, bailleurs de fonds), qui vise à changer les « règles du jeu » des rapports irrigation/paysans/Etat. Ce processus rencontre les stratégies des acteurs (paysans surtout, mais aussi salariés de la SAED, qui voient leur position remise en cause, leur sécurité d'emploi menacée). C'est dans ces interactions, aux différentes étapes, que le processus est ajusté et que le devenir de l'irrigation se construit.

#### *Les étapes du désengagement*

Le désengagement est engagé depuis 1985. Il débute par une forte augmentation du prix d'achat au producteur, relevé de 51 à 85 F CFA/kg, pour compenser en partie la « vérité des prix » sur les intrants <sup>(6)</sup>. En 1985-86, l'encadrement technique est

- (5) Même sur les PIV où les groupements sont largement autonomes... et où la contradiction entre objectifs de la société d'intervention et objectifs paysans s'exprime ouvertement.
- (6) Si une telle mesure peut être incitative dans une agriculture commerciale, elle pénalise l'autoconsommation qui est la règle à Matam.

réformé, et remplacé par un conseil agricole. Moins nombreux mais mieux formés, les conseillers sont choisis parmi les meilleurs encadreurs et suivent un stage de recyclage à Saint-Louis. Leurs fonctions évoluent vers l'appui aux groupements, glissant de la technique vers la gestion. Malgré tout, ils restent très pris par les tâches administratives. Difficulté à changer d'activité, problèmes de relations avec les groupements, absence de demande de la part de ces derniers : en 1989, aucun stage de formation à la gestion n'avait été réalisé. Parallèlement, la SAED cesse de remplacer les moto-pompes usées. Au début, certains groupements pourront bénéficier des quelques machines en stock ou de moteurs d'occasion.

En 1986, privatisation de l'approvisionnement en gas-oil. Les groupements s'approvisionnent auprès des stations-service de Matam. Tentative avortée de privatisation de la livraison d'engrais : suite aux pressions politiques, la SAED doit faire marche arrière. En 1987, la suspension du crédit sur les engrais est annoncée début juillet, alors que les pépinières sont déjà prêtes. La SAED continue à vendre comptant, pour liquider ses stocks. Face à cette concurrence, les commerçants privés se retirent.

L'étape décisive est la mise en place du crédit agricole. L'échec des crédits de campagne SAED et des amortissements avait été une des causes de la faillite de la filière. La Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal, structure semi-privée, a une agence à Matam depuis 1985, mais seuls commerçants et fonctionnaires y avaient un compte. Les crédits de campagne sont mis en place en 1988. Ils sont destinés aux groupements ayant ouvert un compte, sur dossier technique validé par la SAED. Les conditions sont les suivantes : 15 % d'apport du groupement et 15,5 % d'intérêt annuel, soit 11 % sur la durée du prêt ; le groupement prépare le dossier avec le conseiller agricole. Le détail des coûts et des sommes à rembourser y figure en clair. C'est le président qui accomplit les démarches à la banque. En juin, la CNCAS a une estimation des quantités d'intrants nécessaires et organise un appel d'offre auprès des commerçants locaux.

Les crédits d'équipement sont mis en place en 1989. Crédit sur 4 ans, avec 20 % d'apport, et 15,5 % d'intérêt par an sur le

capital restant dû, soit un coût total de 30 % (Frelot *et al.* 1989). Le groupement rembourse chaque année le quart du total des intérêts, pour avoir des annuités constantes.

La privatisation des ateliers de mécaniciens et celle de la collecte du riz ne sont pas encore réalisées et font l'objet d'études pour définir leurs modalités pratiques. Jusqu'alors, la main-d'œuvre était gratuite lors des interventions des mécaniciens SAED. Garantir le prix d'achat au producteur risque d'être difficile après la privatisation de la collecte du paddy : les commerçants achètent à environ 60 F CFA/kg.

### **Le problème du coût**

Privatisation de l'amont et de l'aval de la production, fin des subventions officielles et « officieuses » (remplacement d'une pompe malgré une caisse d'amortissement vide, par exemple) entraînent une forte augmentation des coûts de production paysans. Dans son étude de 1984, ENDA avait tenté, sur une approche filière, d'estimer l'impact du désengagement sur ces coûts de production paysans. Une même prospective a été tentée sur la base de comptes d'exploitation paysans de la campagne 1987 (Lavigne Delville 1988). Avec toutes les incertitudes sur l'évolution des coûts <sup>(7)</sup>, l'ordre de grandeur de ces deux prospectives est un triplement ou un quadruplement des charges monétaires, entraînant un doublement des charges totales, lesquelles dépassent dès lors 50 % du produit brut (généralement considéré comme le seuil de découragement).

Or pour ENDA « *l'absence quasi-totale de vérité des prix était sans doute une condition du succès des PIV et de l'efficacité des groupements de producteurs. Dès lors qu'il faudra gérer non seulement une rareté naturelle et à court terme – celle de l'eau – mais aussi une rareté économique et monétaire à long terme – celle de l'amortissement et de la vérité des prix – dans un contexte où l'autoconsommation et la sécurité vivrière ne*

(7) Les hypothèses étaient encore optimistes, puisque le prix de l'urée, supposé constant après l'arrêt du crédit SAED, a augmenté de 30 % entre 1987 et 1989. Or l'urée représente 20 à 30 % des charges monétaires. Les prix qui seront pratiqués par les mécaniciens privés sont encore inconnus.

*seront plus l'objectif unique, il est douteux que le modèle institutionnel des PIV continue à être pertinent et efficace »* (ENDA 1984, p. 151).

L'analyse des stratégies paysannes en irrigation permet de nuancer les conclusions d'ENDA : le riz a pris une place incontournable dans la production vivrière ; l'augmentation des charges n'est violente que parce qu'elles étaient anormalement basses auparavant ; les revenus de l'émigration permettent, dans l'absolu, d'y faire face ; les PIV de la région de Kayes fonctionnent avec un niveau de charges proche de ce qu'il sera après désengagement (Lavigne Delville 1991), il n'est donc pas rédhibitoire en soi. Des marges d'augmentation de la productivité existent, en tous cas pour les périmètres souffrant de malfaçons. Il n'en demeure pas moins que la réponse paysanne à une telle augmentation des charges est problématique et que la viabilité du désengagement n'est pas assurée : les ressources migratoires permettent certes dans l'absolu de faire face à l'augmentation des charges, mais en même temps, elles fournissent une alternative à l'irrigation pour l'approvisionnement alimentaire familial.

On retrouve la question des modalités différenciées d'appropriation de l'irrigation au sein des stratégies économiques paysannes. Vers quel pôle va se déplacer la résultante des trois objectifs paysans contradictoires ? Intensification au détriment de la rémunération du travail ? Extensification voire abandon de PIV et report sur la migration au détriment des dépenses monétaires ?

### *Eléments de réponses paysannes : de l'attentisme aux essais de réappropriation*

De manière générale, on peut prévoir que les divergences d'intérêt entre les différents groupes de producteurs vont se renforcer. Tant que les subventions et la politique de la SAED autorisaient un report massif des charges sur l'extérieur, le coût de reproduction du PIV était quasiment nul, les charges du groupement étaient réduites au maximum. Produire en irrigué coûtait peu cher. Les contradictions entre intérêt collectif (pérennité du PIV) et satisfaction des objectifs individuels étaient faibles. De même, au sein de ces derniers, entre sécurité

alimentaire et rémunération du travail. Tout le monde avait alors intérêt à pratiquer l'irrigation, ne serait-ce que pour garantir l'attribution de la parcelle.

Les divergences de stratégies au sein même des groupements de producteurs restaient donc peu visibles. Elles s'expriment plus nettement avec l'augmentation des charges, selon le besoin que représente le PIV pour les différentes unités de production. Les réactions (intensification, extensification, etc.) s'amplifient et s'individualisent, avec des répercussions sur le fonctionnement des groupements : les tensions s'exacerbent entre partisans d'un mode de gestion plus « intensif » du PIV, acceptant les coûts nouveaux et essayant d'y faire face (culture de saison sèche, entretien, rigueur dans la gestion de la pompe et de l'eau, etc.), et partisans de l'extensification (voire d'une irrigation « minière »). Du rapport de force interne aux groupements dépend la résultante finale. Le groupement (et les capacités de ses leaders) risque donc de devenir la clé du devenir des PIV. On conçoit dans ce cadre l'enjeu d'une réelle « responsabilisation des producteurs », c'est-à-dire d'un programme intensif de formation, donnant aux paysans (leaders actuels ou potentiels) qui cherchent à intensifier les outils pour le faire et pour prendre du pouvoir au sein des groupements.

La diversité des attitudes des groupements et leur évolution au fil du temps témoignent de ces recompositions et de ces tiraillements. Tout d'abord, les paysans n'ont pas cru au désengagement. La première réaction fut l'attentisme, à la fois parce qu'ils ont entendu trop de discours sans suite et parce que, trouvant leur compte au jeu de dépendance clientéliste, ils n'avaient guère envie d'en changer. Les hésitations du processus, les réticences visibles de la structure SAED, la marche arrière sur la privatisation de l'approvisionnement en engrais en 1986 les confortaient dans cette position. Ce n'est qu'à partir de 1987-88, avec l'arrêt brutal du crédit sur les engrais qui les obligeait à trouver d'urgence de quoi en acheter comptant, et la multiplication des PIV bloqués pour panne de pompe, que la réalité du désengagement est devenue tangible.

Dans l'ensemble, et au moins pour l'aval de Matam (où la pluviométrie reste faible et où les cultures « traditionnelles » sont très risquées), il semble que la nécessité de produire pousse

à la réappropriation du PIV. Deux tendances simultanées apparaissent alors. D'une part, une série d'efforts ponctuels pour maintenir ou remettre sur pied l'irrigation : des groupements cimentent des canaux d'amenée défectueux ; certains s'engagent, avec l'appui technique d'ONG, dans des reprofilages manuels de canaux (trois semaines de travail) ; le nombre des vidanges tend à augmenter ; face au problème réel d'entretien des moto-pompes, certains groupements ont en 1990 conclu des contrats de maintenance avec des mécaniciens privés. Autant de choses qui auraient été inconcevables quelques années auparavant.

Les paysans connaissent les conditions du crédit agricole et en discutent entre eux. Après une première année de test (où certains groupements n'ont pris de crédit que sur les engrais, ou sur le gas-oil), la quasi-totalité des groupements y fait appel. Pour les deux premières années (1988-89 et 1989-90), les taux de remboursements sont excellents. La contre-saison, pratiquement abandonnée depuis 1985 reprend en 1989-90 et surtout 1990-91. A Sadel, le maraîchage de contre-saison (choux et oignons, habituels dans les jardins maraîchers, mais aussi patates douces) apparaît sur PIV en 1989 et se généralise l'année suivante. Améliorer l'état des réseaux, faire durer les pompes, se lancer dans des cultures de rente : autant d'actions qui visent à sécuriser la production, diminuer les charges et augmenter le produit brut <sup>(8)</sup> et vont donc dans le sens d'une adaptation aux nouvelles règles du jeu. En même temps ces efforts sont un peu désordonnés, les groupements manquent de technicité. L'essor de la contre-saison peut lui-même être conjoncturel : mauvaise pluviométrie et absence de crue en 1990-91, vivres du Programme Alimentaire Mondial distribués aux groupements qui faisaient du maraîchage. Il aura montré qu'on peut gagner de

(8) Pannes de GMP et état des aménagements sont actuellement les deux blocages majeurs des PIV. Une intensification n'est concevable que si ces problèmes sont résolus. La modélisation montrait que l'intensification en riziculture n'a que peu d'impact sur la structure des charges, mais que « gagner 500 kg de rendement permet de compenser la moitié de la diminution de produit net causée par le désengagement » (Lavigne Delville 1988, p. 33). De même, les résultats économiques des meilleurs rendements resteront supérieurs aux résultats moyens actuels.

l'argent sur les PIV. Est-ce suffisant pour que la contre-saison se pérennise ?

Dans le même temps, les groupements cherchent à échapper à l'augmentation des charges et à trouver d'autres bailleurs de fonds. A l'annonce de la suppression du crédit sur les engrais, en 1987, le premier réflexe des Sadélois a été de demander de l'argent aux émigrés... (qui ont bien sûr refusé). Les groupements essayent de mobiliser émigrés et ONG pour obtenir une nouvelle pompe. Une telle attitude est ambiguë. Ce peut être chercher une ONG pour continuer le jeu clientéliste de la « pompe-cadeau ». Mais il ne faut pas oublier que les groupements sont coincés : les pompes tombent en panne les unes après les autres, les caisses d'amortissements sont vides, les conditions des crédits d'équipement sont jugées inacceptables. Les paysans insistent sur le fait qu'ils ne pourront pas payer en cas de sinistre. Il est vrai qu'un tel niveau de charges ne laisse pas le droit à l'erreur, alors que bien des parcelles n'arrivent pas à être arrosées correctement, que les paysans n'ont pas confiance dans les mécaniciens SAED <sup>(9)</sup>. De plus, il faut 5 ans pour payer une pompe, alors que la durée de vie actuelle des moteurs est de 3 ou 4 ans (pour une longévité normale de 6 ou 7 ans).

### **Une crise sérieuse, à l'issue encore incertaine**

Telle est la situation début 1991. Les premières étapes du désengagement ont donc induit deux types de réponses : des efforts pour améliorer la productivité et une recherche de nouveaux financements pour payer la reproduction du PIV. L'un ou l'autre domine selon la situation du groupement : composition socio-économique, dynamisme des responsables, état des réseaux et de la pompe, insertion dans les relations avec les ONG, etc.

Les efforts de productivité sont encourageants, mais les paysans ont-ils les moyens de remettre sur pied l'irrigation ?

(9) Qu'ils accusent de mettre des pièces d'occasion en faisant payer le tarif neuf, de faire des devis fantaisistes. De fait, des groupements qui ont fait faire deux devis ont eu des surprises : 40 000 F CFA pour l'un, 300 000 pour l'autre... sans avoir de moyens de trancher.

Les PIV traversent actuellement une crise profonde. En 1989, 33 % des PIV de la zone aval du département (et 70 % dans la zone amont) sont bloqués pour des pannes de pompe ou des réseaux dégradés. Les groupements n'ont pas les fonds nécessaires pour les relancer. Les charges augmentent lourdement, et dans le même temps, il leur faut investir encore plus d'argent et plus de travail pour tenter de remettre en état les réseaux. Les paysans sont souvent démunis face aux problèmes mécaniques ou hydrauliques : ils n'ont pas confiance dans les mécaniciens SAED ; ils n'ont jamais eu de formation à l'hydraulique et réparent « à vue de nez ». Ils cimentent les canaux en briques pleines, à un coût énorme, faute de disposer de techniques fiables et économiques.

Avec le désengagement, on demande aux paysans de passer à une gestion rigoureuse de l'irrigation, alors qu'ils doivent assumer le passif de la situation antérieure : passif économique (caisses d'amortissements vides) dont ils sont en partie responsables, mais aussi passif des erreurs techniques sur les réseaux, passif d'un modèle technique où l'économie d'eau ou les techniques appropriables par les paysans n'ont jamais été des objectifs pour la SAED. Les tentatives paysannes de réappropriation de l'irrigation se heurtent à bien des contraintes. La transition d'une irrigation risquée mais peu coûteuse à une irrigation sécurisée et productive qui assume son coût ne se fait pas sans mal. Un certain nombre de groupements semblent pourtant prêts à jouer le jeu. Encore faut-il qu'ils en aient les moyens. L'argent de l'émigration permet de faire face, mais ça ne suffit pas.

### *Aménagements et crédits d'équipement, les deux blocages*

Les paysans ne pourront faire face à l'augmentation des charges que si l'aléa est maîtrisé. Le désengagement a déjà supprimé le risque sur l'approvisionnement en intrants, restent deux problèmes majeurs.

Les aménagements sont très dégradés. Construits en terre, ils sont structurellement fragiles, surtout pour les tronçons sur les bourrelets de berge, sablo-limoneux. Presque tous souffrent d'erreurs de conception ou de réalisation (contre-pentes dans les

canaux, canaux d'amenée portés mal damés qui cassent trois ou quatre fois par campagne, parcelles en surplomb, mal irriguées, etc.). La SAED imputait ces problèmes au manque d'entretien, ou aux erreurs des paysans lors des travaux. Les périmètres construits en régie en 1988, sans participation paysanne, ont fait la preuve de sa lourde responsabilité. La question du manque d'entretien renvoie à plusieurs choses : il est vrai que les paysans cherchent à économiser leur travail. Mais il ne faut pas oublier qu'ils ne maîtrisent pas les techniques de base (reprofilage de canaux, etc.) et que l'impact de l'entretien leur paraît dérisoire face aux graves problèmes comme les ruptures de canal, qu'ils ne peuvent résoudre par eux-mêmes. Enfin, certaines pratiques (surcreusement du canal au fil de l'eau, barrages en terre au milieu du canal) dégradent les réseaux.

Eychenne (1991) a montré le coût économique de ces dysfonctionnements. Sur Sadel 7 (créé en 1988), la carte des rendements et des durées d'arrosage (campagne 1990) montre que près de la moitié du périmètre a des problèmes d'eau. La durée d'arrosage passe de 5 à 15 heures entre l'amont et l'aval de la rizière. Parallèlement, les rendements décroissent de 4,5 à 2 t/ha. Sur ces parcelles, on atteint 80 % de charges! Améliorer le réseau ferait gagner plus d'une tonne de rendement moyen et diminuerait significativement le coût de l'eau. De même le reprofilage des canaux d'amenée réduit de moitié le temps de remplissage et peut économiser 10 à 15 % de gas-oil (Lavigne Delville 1988).

Il est urgent de remettre en état les réseaux, et les paysans ne peuvent pas tout faire eux-mêmes. Certains travaux dépassent leurs capacités et ce n'est pas à eux d'assumer les erreurs techniques de la SAED. Il y a nécessité d'un programme de consolidation des réseaux, négocié avec les groupements, avec formation et appui technique adapté à leurs besoins concrets, partant de l'expérience empirique qu'ils ont acquise <sup>(10)</sup>. L'enjeu est de montrer aux groupements qu'il est possible, à un coût

(10) Mais les techniques adaptées ne sont pas toujours disponibles sur place (petit matériel de compactage des canaux, technique fiable et peu coûteuse d'étanchéification des canaux, etc.) et les conseillers agricoles n'ont pas de formation hydraulique.

modéré, de rendre viables les réseaux... mais que ça ne se fait pas n'importe comment. Sans appui technique (en topographie en particulier), les tentatives actuelles des paysans risquent d'échouer et de les décourager encore plus. Par contre, l'expérience montre que les groupements maîtrisent très rapidement les techniques de reprofilage manuel, pour peu qu'ils soient motivés, qu'une formation de base et qu'un suivi rapproché soient assurés les premiers jours. Très vite deux ou trois personnes prennent en main le chantier, qui ne nécessite plus qu'un suivi léger et un appui topographique (Frelot *et al.*, 1989).

Le problème des pompes est tout aussi crucial. Le renouvellement des pompes reste la pierre d'achoppement du désengagement. La SAED a cessé depuis 4 ans de remplacer les moteurs usés. La majorité des PIV bloqués le sont pour des problèmes mécaniques. Les crédits d'équipement CNCAS sont en place depuis 1989, mais seuls 9 groupements avaient établi un dossier en juillet 1989. La plupart des autres connaissent cette possibilité, mais jugent les conditions économiquement inacceptables, insistant sur le risque : « *si on a un problème, si on a une mauvaise récolte, on ne pourra pas rembourser* ». De fait, les annuités correspondent *grosso modo* à un doublement des charges monétaires actuelles (20 à 30 000 F CFA par parcelle), qui atteignent ou dépassent dès lors 50 % du produit brut pour les parcelles sans problème d'eau. Pour les autres, le niveau de charges peut dépasser 80 %.

L'exigence d'assainir l'économie de la production irriguée est parfaitement légitime. Il est effectivement sain de mettre les producteurs face au coût réel de l'irrigation. Il y a une marge de manœuvre importante pour l'augmentation des charges au producteur vu la situation qui prévalait. D'autre part, l'amélioration des réseaux et la contre-saison maraîchère peuvent permettre d'augmenter la productivité de l'irrigation. Le désengagement pousse les paysans à explorer ces marges d'intensification. Mais une application non raisonnée d'un principe abstrait de « vérité des prix » peut aboutir à des contre-performances si on n'analyse pas ses répercussions pour les producteurs. Les conditions actuelles des crédits d'équipement sont à la fois anti-économiques et peu justifiables : le matériel est vendu TTC,

avec jusqu'à 37 % de taxes <sup>(11)</sup> ; le coût total du crédit est de 30 %. Un tel niveau de taxes et de taux d'intérêts est incompatible avec un encouragement de la production agricole et n'est en rien commandé par le principe de « vérité des prix ». Si l'on veut conserver l'irrigation (dont on a vu la place dans l'économie familiale), des mesures devront être prises (détaxe partielle ou totale, négociations avec la CNCAS sur les taux d'intérêt).

Faute de quoi, les groupements seront obligés de chercher au coup par coup un financement cadeau. Les PIV seront soumis aux aléas de la quête de financement. Les émigrés de Sadel ont mis sur pied un fonds d'équipement, pour faire un crédit gratuit aux groupements. Mais un crédit de la part des émigrés n'est-il pas perçu comme un cadeau ? Un crédit agricole au fonctionnement rigoureux, mais à des taux bonifiés, est nécessaire. Dans les conditions actuelles, des groupements risquent de prendre un crédit faute d'autre solution et de ne pouvoir rembourser, replongeant la CNCAS dans la spirale des impayés <sup>(12)</sup>.

### **La crise de transition, une vertu pédagogique ?**

L'irrigation vit donc une crise profonde. Elle ne signifie pourtant pas forcément, comme certains semblent le penser (Niasse, 1991), la faillite des PIV. C'est plutôt une crise de transition entre une irrigation fortement subventionnée, qui autorisait le report du coût de reproduction du PIV sur la SAED et l'Etat, et une véritable appropriation de l'irrigation par les producteurs. Beaucoup plus exigeante pour le paysan, cette prise en charge ne se fait que sous la pression des événements, à partir du moment où le désengagement de la SAED est suffisamment sensible pour que les paysans sentent que les règles du jeu changent et qu'il leur faut adapter leur comportement. Une rupture brutale (quoique étalée sur 5 ans)

(11) La SAED, elle, achetait hors taxes, et sur prix d'appel d'offres. Un GMP coûte ainsi, hors crédit, près de deux fois plus cher aux groupements qu'il ne coûtait à la SAED....

(12) Leurs réticences à prendre les crédits d'équipement est lui-même un signe que, à un coût plus raisonnable, ils seraient prêts à jouer le jeu du crédit pour sécuriser le fonctionnement des PIV.

était sans doute nécessaire pour casser le jeu pervers qui s'était instauré, pour faire la preuve que le contexte a changé.

En ce sens, cette crise peut avoir une vertu pédagogique : elle permet aux groupements de se rendre compte du coût réel de l'irrigation (qu'ils ignoraient totalement), de mesurer l'impact économique de réseaux en mauvais état et, quand le PIV est bloqué, de mesurer l'importance qu'a pour eux l'irrigation et le prix qu'ils sont prêts à payer pour elle, en fonction de leurs stratégies. En fin de compte, la question du point de vue paysan est le coût de la sécurité alimentaire.

Mais la phase de transition plonge l'irrigation dans une situation paradoxale : l'augmentation des charges est nécessaire, à la fois pour assainir la filière et pour pousser les paysans à améliorer la productivité, en particulier sur la qualité des réseaux et l'entretien des pompes. Mais cette augmentation n'est économiquement supportable pour les paysans qu'avec une irrigation réellement sécurisée, c'est-à-dire avec des pompes et des réseaux fonctionnels... Le résultat final est en même temps la condition de départ.

Une autonomie économique est potentiellement viable dans le cadre des stratégies paysannes : les périmètres maliens, autonomes de fait dès le départ, en sont la meilleure preuve. Reste que cette difficile transition doit être bien gérée à la fois dans son rythme, dans son impact économique et dans les mesures d'accompagnement devant permettre aux dynamiques paysannes de réappropriation de l'irrigation de se renforcer. Tuer le patient est certes un moyen radical de le guérir, il est permis de penser que ce n'est pas forcément le meilleur.

## Conclusion

Le désengagement de la SAED est d'abord un problème d'équilibre économique de la filière. Il serait cependant faux de le réduire à cela. D'abord parce qu'il est – partiellement – vrai que le désengagement peut libérer des dynamiques. Ensuite, parce que, même s'il semble économiquement viable, sa réussite dépend, à l'échelle micro, de bien d'autres facteurs. C'est d'abord la résultante des stratégies économiques diversifiées des producteurs et l'équilibre entre ressources migratoires et irrigation dans le nouveau contexte qui sont incertains. D'autre

part, bien plus qu'un ajustement des pratiques, c'est une véritable mutation des rapports des paysans à l'irrigation dont il s'agit, ce qui les confronte à bien des problèmes nouveaux, en particulier sur les réseaux. A travers leurs tâtonnements, les groupements semblent vouloir prendre en charge l'irrigation. Mais cette mutation demande elle-même une mutation de la SAED (et non un simple dégraissage) et de ses rapports avec les paysans. La SAED doit réorienter son appui sur les réseaux d'irrigation et la gestion, réussir à établir de véritables rapports contractuels (en particulier pour la remise en état des réseaux), apprendre à intervenir à la demande des groupements pour une topographie ou un reprofilage, bref, se muer en prestataire de services. Là non plus, les choses ne sont pas gagnées. Les évolutions suscitent bien des résistances au sein même de la SAED, qui doit de plus faire face à ces nouveaux besoins avec un personnel réduit et a, elle aussi, à gérer un passif.

La réussite du désengagement demande donc un ensemble de mesures d'accompagnement, d'ordre économique (problème du crédit), technique et institutionnel. Il ne peut s'agir d'un simple retrait de l'Etat, on l'a bien vu pour les aménagements. Un des paradoxes d'un tel processus est que la réussite du désengagement demande un surcroît d'intervention et de financement... qui risque de faire retomber dans les pratiques anciennes si les paysans ne sentent pas une intervention qualitativement différente, négociée, véritablement orientée sur leurs priorités, leur donnant les moyens de mobiliser les marges de productivité qui existent en l'état actuel.

Selon qu'ils accompagneront le processus et favoriseront l'apprentissage d'une gestion plus rigoureuse de l'irrigation, ou joueront au contraire le jeu de la dépendance clientéliste, les ONG et les associations d'émigrés auront aussi leur part de responsabilité dans l'évolution de la situation.

## **Bibliographie**

Berthome J. et Toure E.S., 1987. « Périmètres irrigués villageois et reproduction sociale dans la moyenne vallée du Fleuve Sénégal » in *Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production*, Doc. Syst. Agraires n° 6 CIRAD/DSA 1987.

- Bonnefond Ph. *et al.*, 1982. *Evaluation économique de l'aménagement de la rive gauche du Sénégal* MRE/CODEV et C.C.C.E.
- Boutillier J.L. et Schmitz J., 1987. « Gestion traditionnelle des terres (système de décrue/système pluvial) et transition vers l'irrigation ; le cas de la vallée du Sénégal » *Cahiers Sciences Humaines* ORSTOM vol. 23, n° 3-4, pp. 533-554.
- Boutillier J.L. *et al.*, 1962 *La moyenne vallée du Sénégal* PUF.
- Diemer G. et Van Der Laan E., 1987. *L'irrigation au Sahel ; la crise des périmètres irrigués et la voie Haalpulaar* CTA/Karthala.
- Enda, 1984. *Optimisation des investissements impliqués par les barrages de Diama et Manantali, l'après-Barrages* 4 tomes (rééd. 1987 sous le titre *Enjeux de l'Après-Barrages* Ministère de la Coopération).
- Frelot N., Lavigne Delville Ph., Sall A. et Talla A., 1989. « *Etude de faisabilité d'un programme d'optimisation de Périmètres Irrigués Villageois dans la région de Matam* » GRDR.
- Jamin J.Y., 1987. « *La double culture du riz, mythe ou réalité ?* » in *Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production* Doc. Syst. Agraires n° 6, CIRAD/DSA 1987.
- Lavigne Delville Ph., 1988. *Analyse technico-économique de l'irrigation dans le cadre des systèmes de production à Sadel, et perspectives liées au désengagement de la SAED* GRDR.
- Lavigne Delville Ph., 1991. *La rizière et la valise ; irrigation, migration et stratégies paysannes sur le fleuve Sénégal* Syros.
- Lericollais A., 1989. « Risques anciens, risques nouveaux dans la vallée du Sénégal » in Eldin M. et Milleville P. (eds) 1989 *Le risque en agriculture* ORSTOM.
- Mathieu P., 1987. *Agriculture irriguée, réforme foncière et stratégies paysannes dans la vallée du Fleuve Sénégal (1960-1985)* 2 tomes, thèse Fond. Univ. Luxembourgeoise.
- Mathieu P., 1989. *Culture, rapports sociaux et efficacité de l'irrigation en Afrique sub-saharienne* Etudes et Documents IEPD, 23 p.
- Minvielle J.P., 1985. *Paysans migrants du Fouta Toro* ORSTOM.

- Niasse M., 1989. *Suivi des systèmes de production à Doumga Rindiaw* Etude I.D.A 4<sup>e</sup> rapport trimestriel, 34 p.
- Niasse M., 1990. « Village irrigated perimeters at Doumga Rindiaw, Senegal » *Development anthropology network* IDA Binghamton, pp. 6-11.
- O.M.V.S., 1980. *Etude socio-économique du bassin du fleuve Sénégal (rapport général)*.
- Schmitz J., 1986. « L'Etat géomètre : les Leydi des peuls du Fuuta Toro (Sénégal) et du Maasina (Mali) » *Cahiers d'Etudes Africaines* 103 XXVI-3 : 349-394.

PAUL MATHIEU

## IRRIGATION ET ASSOCIATIONS LOCALES À MADAGASCAR

### **Jeux et enjeux d'un transfert de gestion aux organisations paysannes**

#### **Les intentions initiales : conditionnalité financière, désengagement de l'Etat, autosuffisance alimentaire et responsabilisation paysanne**

A Madagascar, le projet national de réhabilitation des petits périmètres irrigués (en abrégé : PPI) a débuté en 1985 avec comme objectif à moyen terme (entre 1986 et 1995) la réfection technique d'une superficie totale de 90 000 hectares d'aménagements irrigués. Cette réhabilitation doit être précédée d'une consultation des paysans et s'accompagner de la mise en place d'Associations d'Usagers de l'Eau (AUE), une par réseau réhabilité. Celles-ci doivent ensuite à bref délai (un an après l'achèvement des travaux) assumer entièrement les responsabilités de gestion de l'eau, d'entretien et de réparation des infrastructures d'irrigation réhabilitées.

Ce programme est vaste et ambitieux, par son ampleur physique, son volume financier (un total de 30 millions de dollars de 1985, de prêts et subventions pour la période 86-90), et par la diversité des objectifs poursuivis qui sont de trois ordres :

1. – technique. Le plus visible, immédiat et évident, et qui consomme une part importante des financements : la

réhabilitation physique des infrastructures et réseaux d'irrigation dégradés. Cette tâche est confiée pour l'essentiel à des entreprises privées (bureaux d'études et entreprises de travaux publics) pour lesquelles il s'agit de contrats et de revenus importants.

2. - agricole. L'augmentation de la production de riz, en vue de rapprocher le pays de l'autosuffisance alimentaire qui est au centre de la politique de développement agricole nationale depuis le début des années 80. La réhabilitation physique est perçue comme une condition nécessaire (mais non suffisante) de cet accroissement de production : grâce à la meilleure maîtrise de l'eau rendue possible par les réseaux remis en état, le projet vise à ce que les paysans adoptent des techniques de culture améliorées et plus productives. Les rendements plus élevés attendus devaient accroître de façon substantielle la production de riz du pays <sup>(1)</sup>. En même temps, les revenus agricoles plus élevés devaient permettre aux paysans de payer les redevances de frais d'entretien à collecter par les AUE, rendant ainsi acceptable cette innovation économique importante consistant à « payer pour l'eau ». Jusqu'ici en effet, les seules contributions des usagers de ces réseaux étaient des prestations en travail, quelques jours par an, pour le curage manuel et le faucardage des canaux.

3. - institutionnel. « Le projet... contribuera à la mise en place d'une méthode systématique de réhabilitation de 116 petits périmètres d'irrigation (...) Un de ses objectifs clés est de créer de nouvelles structures d'auto-administration et d'aider les agriculteurs à autofinancer l'entretien des périmètres réhabilités » (Rapport d'évaluation de la mission conjointe BIRD-CCCE-FED, avril 1985). Il s'agit donc de transférer entièrement aux exploitants eux-mêmes, regroupés en associations, les fonctions d'entretien et de gestion des périmètres réhabilités.

(1) La production supplémentaire totale espérée était de 14 500 tonnes par an pour 1990, et de 48 000 tonnes par an de riz-paddy, en 1995 : ceci d'après les suppositions très optimistes du schéma directeur du programme national PPI (Ministère de la Production Agricole et de la Réforme Agraire, MPARA, 1985).

Ceux-ci sont en effet pour l'essentiel d'anciens réseaux classés, qui ont été créés et gérés par l'Etat, souvent depuis l'époque coloniale. De taille plus importante que les aménagements paysans traditionnels, ces périmètres couvrent des superficies de 100 à 2 000 ha. La gestion et l'entretien de tels réseaux impliquent des coûts monétaires importants (travaux mécaniques à réaliser par des entreprises spécialisées), en plus des travaux légers et manuels d'entretien des canaux.

Le pilier de cette mutation institutionnelle est constitué par les associations d'usagers de l'eau (AUE). Celles-ci sont dotées par décret d'une personnalité juridique, ainsi que de l'autonomie et la responsabilité financières. Les responsables de ces associations doivent être élus par l'ensemble des usagers de chaque réseau d'irrigation. Un réseau est constitué par l'ensemble des canaux et des rizières entre lesquels il y a une interdépendance technique directe pour l'irrigation, c'est-à-dire qui dépendent d'un même canal principal et d'une même réserve d'eau (généralement un barrage sur une rivière, l'irrigation étant entièrement gravitaire).

Ces trois objectifs sont étroitement liés entre eux, dès le départ, par la *conditionnalité* des financements du projet : en effet, la réhabilitation physique est considérée comme la première condition de l'accroissement de production, et la restructuration institutionnelle est définie (par les bailleurs de fonds) comme condition *préalable* des aides extérieures qui vont servir à financer cette réhabilitation.

L'accord de crédit du 12 septembre 1985 entre la Banque Mondiale et le gouvernement de Madagascar lie en effet le financement du projet à l'existence des textes juridiques créant les AUE, mais définit aussi l'obligation pour celles-ci de "s'engager à couvrir la totalité des coûts d'exploitation et d'entretien", avant le commencement des travaux. Autrement dit : pas de financement de l'ensemble du projet national PPI, ni des travaux physiques de réhabilitation de chaque périmètre, sans la mise en place d'associations paysannes acceptant formellement d'être responsables des fonctions dont l'Etat doit se désengager.

La conception même du projet est ainsi marquée par des relations de conditionnalité en cascade : entre la Banque

Mondiale et le gouvernement Malgache tout d'abord (2), et ensuite entre l'Etat et les paysans.

Cette conditionnalité se veut cependant « à visage humain » : elle doit s'accompagner d'un processus de communication, de consultation et de « responsabilisation » des organisations locales des usagers de l'eau.

En liant le transfert de responsabilité à une remise en état des réseaux et en consultant les paysans, dès le début des études préparatoires, sur leurs principaux souhaits quant au contenu technique de la réhabilitation, le projet inscrit en principe le transfert de responsabilité dans un contexte technique positif et dans une relation de dialogue entre Etat, techniciens et paysans. Ce contexte technique favorable, l'insistance sur la consultation des usagers et la communication entre les divers partenaires du processus de transfert devaient donner un maximum de chances de réussite à l'opération.

Aux travaux de réhabilitation technique est donc formellement lié un processus de participation paysanne. La première étape de ce processus est une consultation des paysans, avant les travaux de réhabilitation et avant même la décision de réaliser effectivement ceux-ci. Lors de ces consultations, les techniciens recueillent d'abord l'avis des usagers sur les grandes options techniques souhaitées par eux pour la réalisation des nouveaux réseaux réhabilités. En même temps, l'administration subordonne la décision effective de réhabilitation à l'acceptation formelle (engagement écrit) par une majorité d'exploitants (75 %) du principe de créer une association d'usagers et d'assumer à l'avenir, dans le cadre de celle-ci, les charges d'entretien du périmètre après la réhabilitation. Ce n'est qu'après l'engagement écrit de 75 % des exploitants concernés par le futur réseau que l'administration lance effectivement les dossiers d'appel d'offres

(2) Quoique divers bailleurs de fonds interviennent dans le projet (Banque Mondiale, Caisse Centrale de Coopération Economique, Communauté Européenne, FAO), la Banque Mondiale apporte l'appui financier le plus important et joue le rôle de chef de file au niveau de la conception du projet national et de l'assistance technique à la cellule nationale de coordination, dans le cadre du Ministère de la Production Agricole et du Patrimoine Foncier.

pour la réalisation des travaux, dossiers qui reprennent le scénario technique d'aménagement qui aura retenu la préférence des usagers lors des consultations préalables

Les AUE sont officiellement constituées avant le démarrage des travaux de réhabilitation, elles sont ensuite associées aux opérations de contrôle de ces travaux, et elles doivent, durant la période du chantier, recueillir les cotisations des membres qui serviront à financer les frais de fonctionnement de l'association. En principe, au moment de l'achèvement des travaux, les AUE doivent avoir collecté la totalité de ces cotisations qui sont d'un montant très modique (de 500 à 2 000 FMG, soit guère plus que le salaire d'une journée de travail d'un manoeuvre agricole) : ceci est une condition de la remise en eau du réseau après réhabilitation. Ensuite, après une première année de fonctionnement du réseau réhabilité et la réception définitive des travaux au terme de cette période, les usagers devront aussi payer les « redevances » ou contributions pour les frais d'entretien et provisions pour les grosses réparations. Celles-ci sont plus élevées, de 15 000 à 25 000 FMG à l'hectare.

L'expérience, encore très limitée dans le temps, de ce programme montre cependant que la réalité est restée jusqu'ici loin de ces intentions initiales.

## **La réalisation effective et les résultats du projet**

Entre 1986 et 1990, 29 réseaux d'irrigation ont été réhabilités, totalisant une surface irriguée de l'ordre de 10 000 ha.

Ces réseaux sont de dimensions très inégales : 5 grands réseaux irriguant chacun plus de 800 ha, comptent entre 1 300 et 2 500 usagers chacun et totalisent plus de 40 % des 10 000 ha réhabilités ; 12 « petits réseaux » de moins de 200 ha totalisent 1 400 ha (14 % de la surface totale), et enfin 12 réseaux « moyens », dominant des superficies irriguées entre 200 et 900 ha représentent 43 % (4 300 ha) de la superficie totale réhabilitée. Les deux tiers de ces surfaces se situent dans la zone des Hauts-Plateaux (et plus précisément dans le Vakinankaratra, autour des villes d'Antsirabe et d'Ambositra), 3 000 ha sont situés dans le sud, et deux périmètres sont situés à proximité d'Antananarivo.

### *Les résultats techniques de la réhabilitation*

Suite aux travaux de réhabilitation, les problèmes d'inondations et de drainage qui se posaient dans de nombreux périmètres de la région des Hauts-Plateaux ont été fortement atténués : ceci constitue d'après les paysans le principal mais, hélas, en beaucoup d'endroits le seul résultat positif de ces travaux.

En effet, en ce qui concerne l'irrigation elle-même qui constituait le principal aspect à améliorer dans plus de 80 % des périmètres, les résultats sont généralement décevants, et même parfois négatifs, les paysans situés dans les parties aval se plaignant d'obtenir moins d'eau après réhabilitation que ce n'était le cas auparavant.

Dans la quasi-totalité des réseaux de taille importante (500 ha et plus), et dans quelques-uns des réseaux moyens, des problèmes d'irrigation importants sont apparus durant la première campagne après réhabilitation : dans les cas les plus graves, l'eau ne coulait pas jusqu'au bout du canal primaire, et bien souvent une moitié des parcelles, situées sur la partie aval, ne recevaient qu'une très faible part des quantités d'eau nécessaires pour irriguer efficacement.

Les paysans attribuent ces problèmes aux malfaçons des sociétés de travaux publics, aux erreurs de conception des réseaux des bureaux d'études (qui, disent-ils, n'ont souvent pas tenu compte de demandes formulées par les usagers lors des consultations techniques préalables), et parfois à la collusion (ou ce qui est perçu comme tel) entre bureau d'études (chargé de la surveillance du chantier), entreprise, et autorité de contrôle des travaux (l'administration). Aux yeux des paysans - et ceci est une réaction très fréquemment entendue -, tous ces techniciens du génie rural sont solidaires pour ne pas entendre ou pour disqualifier autant que possible les demandes et critiques des usagers et des dirigeants des AUE, pendant le chantier et lors de la réception des travaux.

Les techniciens directement visés par ces critiques y répondent par les arguments suivants :

- un grand nombre de demandes paysannes arrivent tardivement pendant les travaux, après la fin des consultations techniques

prévues dans la procédure d'élaboration des plans de réhabilitation (mais les paysans disent qu'ils étaient absents, ou pas prévenus à temps de ces réunions...);

- les paysans « ne savent pas se servir du réseau » et ne respectent pas la discipline de gestion de l'eau nécessaire pour un bon fonctionnement technique des canaux.

La critique la plus fréquente à cet égard – et partiellement fondée – est que les paysans de l'amont prélèvent plus d'eau que nécessaire, soit en ne respectant pas les tours d'eau prévus, soit en réalisant des « prises pirates » supplémentaires sur les canaux principaux, afin d'avoir leur parcelle mieux inondée et plus tôt : en effet, l'inondation complète et la mise en boue de la parcelle conditionnent le moment du repiquage, et la précocité de celui-ci, sur les hauts-plateaux, est un facteur déterminant des rendements. Les paysans répondent à cela que les prises pirates sont nécessaires parce qu'il n'y a pas assez d'eau dans le canal.

Dans une enquête réalisée début 1991 (Mathieu 1991)<sup>(3)</sup> auprès de quatorze associations des périmètres réhabilités, il ne s'en trouve qu'une seule où plus de la moitié des paysans interrogés déclarent que la réhabilitation répond à leurs attentes, et trois AUE seulement où plus de 40 % des usagers déclarent que leur rizière a été irriguée mieux ou de la même façon qu'avant réhabilitation.

Quelles qu'en soient les raisons, il est certain que des problèmes techniques importants empêchent une irrigation satisfaisante dans près de trois quarts des périmètres réhabilités, et que dans la moitié des périmètres, ces problèmes affectent un nombre important d'usagers, généralement tous ceux qui sont situés sur le tiers ou la moitié aval du canal principal. Dans certains cas, il est clair que ces problèmes sont la conséquence d'erreurs de conception ou de réalisation des canaux réhabilités : éboulements comblant le canal principal ou effondrement des berges de celui-ci, ensablement de ce même canal, prises d'eau

(3) Toutes les informations empiriques figurant dans cette partie du texte résument les résultats de cette enquête, réalisée dans le cadre de deux missions faites pour le projet national de réhabilitation des PPI début 1991. Les opinions et jugements exprimés le sont cependant à titre entièrement personnel.

ou régulateurs du niveau du plan d'eau trop hauts par rapport aux parcelles ou au canal, ouvrages emportés dès la première mise en eau après travaux, etc.

D'autres problèmes techniques plus mineurs ou ponctuels entraînent cependant insatisfactions et amertume des usagers : rizières ensablées suite à des drains mal placés ou inachevés, travaux non achevés dans les délais promis, ce qui entraîne parfois la perte supplémentaire d'une ou deux saisons de culture (en plus de celle qui a été annoncée, et pour laquelle les paysans ont donné leur accord), rizières noyées parce que de la terre y a été 'empruntée' pour la fabrication des digues, surfaces cultivables supprimées pour y placer des digues, pont carrossable (précédemment emprunté par des charrettes à bœufs) transformé en pont piétonnier (avec des escaliers empêchant désormais son utilisation par les charrettes), etc. Dans toutes ces situations, les exploitants lésés se plaignent de ce que leurs doléances et critiques restent sans réponses et sans indemnisations pour les pertes encourues.

Un problème technique particulièrement aigu, incontournable et révélateur des incompréhensions entre paysans et techniciens, est apparu dans la région du Vakinankaratra qui environne la ville d'Antsirabe. Ce problème concerne la *conception* elle-même des réseaux réhabilités. Dans ces réseaux, jusqu'avant la réhabilitation, les paysans prélevaient l'eau de façon continue dans le canal principal, souvent long de plus de 8 kilomètres, sans qu'il y ait de tours d'eau collectifs organisés. Chacun ouvrant et fermant à sa guise les prises d'eau le long du canal en fonction des besoins d'eau des parcelles (principalement au moment du repiquage), « l'appropriation » de l'eau et l'inondation des parcelles se faisaient de façon très étalée dans le temps d'amont en aval, les parcelles en aval repiquant en dernier. Cette appropriation de l'eau était aussi très inégalitaire : un tiers des surfaces (les plus en amont) pouvaient consommer, au moment où la compétition pour l'eau est la plus forte (le repiquage) près de deux tiers des quantités d'eau disponibles. A l'exception d'un seul des quinze réseaux réhabilités de la région du Vakinankaratra - ancien réseau traditionnel et de petite taille -, les périmètres de cette zone n'avaient donc pas de réelle expérience de gestion collective de l'eau : celle-ci était appropriée

de façon compétitive et dans une logique de « chacun pour soi », en fonction des positions hydrauliques plus ou moins avantageuses et des rapports de force entre les irrigants.

Dans la conception des réseaux à réhabiliter dans cette zone, les bureaux d'études concernés ont poursuivi principalement l'objectif technique louable d'irriguer une superficie totale maximum, à partir des quantités d'eau limitées disponibles aux barrages. Ceci devait permettre de répondre aussi au souhait d'un maximum d'usagers demandant d'être inclus dans le futur périmètre réhabilité. Dans ce but, les techniciens concernés ont conçu un système d'irrigation dans lequel des tours d'eau complexes, très contraignants et quasiment « contre nature » (aux yeux des paysans) devaient permettre de maximiser ce rapport « surface irrigable / eau disponible ». Tours d'eau contraignants car exigeant de fermer et ouvrir les prises d'eau suivant des calendriers précis et compliqués. Dans ce système, il arrive souvent que deux prises voisines en amont doivent être l'une ouverte et la suivante fermée, alors que l'eau dans le canal (qui doit continuer à couler vers des prises à ouvrir au même moment en aval) semble disponible en abondance aux exploitants de la partie amont du canal principal. Une telle autodiscipline est non seulement plus exigeante en temps de travail pour la surveillance de l'irrigation et pour l'étalement du repiquage (et donc du travail des pépinières) dans une même parcelle ou une même zone du périmètre, mais elle va aussi totalement à l'encontre de la conception paysanne de la « bonne irrigation » dans cette région. Cette conception consiste simplement à prélever un maximum d'eau sur le canal principal tant que cette eau est disponible et, suivant les termes des paysans, à « voir l'eau couler dans la rizière », de façon permanente si possible.

Ceci apparaît bien sûr comme un gaspillage du point de vue de la rationalité technique de l'économie de l'eau, telle que cette économie est perçue par le technicien du génie rural. Mais cette apparente rationalité n'est pas pertinente pour le paysan : la rationalité technique de l'économie de l'eau comme ressource physique n'est pas celle de « l'économie de l'eau - rapport social » qui est vécue par le paysan, et diffère encore de la rationalité des temps de travaux agricoles.

Il est évident que le malentendu est ici assez « énorme » et radical. Le travail des techniciens, même officiellement fondé sur la concertation et la communication avec les paysans, a fait l'impasse (et une économie de temps appréciable) sur des négociations et explications fondamentales avec les usagers, en se fondant sur des évidences implicites, supposées, et unilatérales. Tout s'est donc passé comme si les techniciens avaient travaillé, consciemment ou non, sur la base des deux présuppositions suivantes :

1. « les paysans malgaches ont une grande expérience de la gestion de l'eau » [... et se débrouilleront donc pour gérer les tours d'eau], et
2. « les associations d'usagers seront responsables de la gestion de l'eau, donc ce sera leur problème (et pas le nôtre) de faire appliquer la discipline *sociale* d'irrigation que nécessitera le bon fonctionnement *technique* du réseau réhabilité... »

### *Les résultats agricoles et économiques*

Dans une seule des quinze associations enquêtées début 1991, association de petite taille (130 ha) et constituée dans un ancien réseau traditionnel (construit et géré à l'origine par les paysans eux-mêmes), la réhabilitation a clairement amélioré les conditions d'irrigation, selon l'avis des usagers eux-mêmes. Ceci a permis à bon nombre d'entre eux de réaliser de nouvelles cultures (pommes de terre et légumes de contre-saison) inconnues auparavant en raison du manque d'eau, cultures qui permettent d'accroître appréciablement les revenus agricoles.

Dans une autre association, l'amélioration du drainage a permis de cultiver en riz une superficie supplémentaire de quarante hectares auparavant incultes car inondés, mais des conflits fonciers graves et violents sont aussitôt apparus entre divers groupes prétendant être les propriétaires et les usagers traditionnels « légitimes » de cette zone.

Partout ailleurs, c'est-à-dire dans plus de 90 % de la surface totale réhabilitée, on ne constate pas d'amélioration de la production et des revenus agricoles, et ceci pour de multiples raisons :

- problèmes techniques graves dans les réseaux réhabilités, nécessitant d'urgence des travaux complémentaires ou

correctifs, avant de pouvoir irriguer correctement l'ensemble des surfaces prévues ;

- problèmes techniques mineurs, qui pourront être résolus par des interventions techniques légères et une adaptation progressive des usagers à l'utilisation du réseau ;
- contradictions fondamentales entre les exigences techniques de fonctionnement ou d'entretien du réseau et les capacités techniques ou économiques des associations d'assumer ces exigences. L'exemple le plus clair de telles contradictions est celui des tours d'eau dans le Vakinankaratra, exposé plus haut. Un autre est celui de la nécessité d'un curage fréquent du canal principal avec des engins mécaniques lourds et très coûteux, dans deux périmètres du sud. Ces deux problèmes importants concernent près de 80 % des surfaces totales réhabilitées.
- absence jusqu'ici (à l'exception du cas unique des légumes de contre-saison signalé plus haut) de propositions significatives et réalistes pour améliorer les cultures, les pratiques et les revenus agricoles.

### *Les résultats institutionnels*

*« Si on vous demande en réunion publique si vous êtes pour le progrès, personne n'ose répondre non »* (un vieux paysan de la plaine d'Ambohibary).

*« Mille deux cent membres, ce n'est pas une association, c'est un troupeau »* (un usager d'Ambohibary, animateur de divers groupements paysans hors PPI).

Formellement et en termes quantitatifs, les résultats institutionnels du projet sont importants. Une trentaine d'associations ont été créées depuis 1986, totalisant près de 25 000 membres, et ces associations existent juridiquement, avec des dirigeants souvent motivés et bien conscients de leurs tâches ; elles sont officiellement reconnues comme interlocuteurs par le projet PPI, par les autres structures de développement, et par les structures politiques et administratives décentralisées.

Cependant, la réalité sociale et la capacité de ces associations à remplir efficacement leurs fonctions restent actuellement encore, sauf exception, très limitées. Les associations rencontrent

des difficultés très importantes dans les domaines suivants : participation, autorité, communications internes et externes, collaboration avec les autres intervenants techniques, administratifs, politiques de la réhabilitation. Le résultat de ces multiples difficultés est que dans la phase actuelle, seules quelques associations sont efficaces, et très peu considèrent (au niveau de leurs dirigeants) pouvoir à court terme assumer entièrement leurs responsabilités.

— Difficultés de participation dans la majorité des AUE, sauf les plus petites (moins de 250 membres).

Dans les associations grandes ou moyennes, la majorité des membres se montrent peu intéressés par l'Association : ainsi par exemple, les assemblées générales se tiennent avec des taux de participation très faibles, toujours inférieurs au taux de 60% minimum de présence prévu dans les statuts.

Cette indifférence ou réticence à l'égard des AUE s'est aussi traduite par les difficultés à recueillir les cotisations (correspondant aux frais de fonctionnement des associations), d'un montant pourtant très modique.

Malgré l'approbation formelle et signée de 75 % des usagers avant le démarrage des travaux et leur engagement de participer à l'AUE et en respecter les règles, au moment où le chantier se termine, une majorité des membres se montrent critiques ou indifférents à l'égard de l'association, des obligations qu'elle implique, et de l'intérêt collectif qu'elle est supposée représenter.

Ainsi par exemple, dans toutes les quinze associations du Vakinankaratra, quelques semaines avant la réception provisoire des travaux et la mise en eau du nouveau réseau, le taux de collecte des cotisations était encore inférieur à 50 %. Le projet (et le ministère de l'agriculture) ayant requis au départ un taux de collecte de cotisations de 75 % minimum, comme condition préalable à la remise en eau des réseaux, c'est le projet qui a dû à ce moment mobiliser diverses instances externes aux associations (les conseillers-animateurs des AUE ; les responsables politiques locaux, les catéchistes, et même l'intervention du curé au sermon du dimanche) pour faire pression sur les usagers, ou pour faire du démarchage porte à porte afin de recueillir les cotisations, et ainsi atteindre le taux de 75 %.

Dans quelques associations « irréductibles » (ou moins sensibles aux interventions ci-dessus), où le taux de 75 % n'était pas atteint à la date prévue, le ministre de l'Agriculture lui-même, accompagné de quelques techniciens, est venu après la mise en eau des canaux pour la réception des travaux, fin janvier 1990, pour souder les vannes de la prise d'eau du canal principal au barrage alimentant le réseau, et couper ainsi l'approvisionnement en eau du périmètre, à la période cruciale de la fin du repiquage.

En mars 1991, dans un des grands périmètres du sud, c'est la gendarmerie qui était requise pour stimuler par sa présence la collecte des contributions aux frais d'entretien.

Enfin, dans 80 % des associations, il n'y a pas encore eu de collecte de ces contributions, mais les responsables se disent très inquiets et peu optimistes quant à la possibilité de collecter celles-ci sans des améliorations très nettes sur le plan technique, et sans l'appui d'autorités externes aux associations.

Ces interventions autoritaires ne sont guère dans l'esprit de participation paysanne responsable et d'auto-administration des AUE. Le processus réel du projet a-t-il donc été fondé sur l'autogestion (des paysans) ou sur « l'autosuggestion » (des techniciens et décideurs) ? Si ces interventions de l'Etat étaient peut-être nécessaires pour affirmer le principe du respect de règles convenues formellement au départ, elles témoignent pour le moins d'un certain malaise, et de ce que la motivation paysanne pour les AUE reste très problématique.

— Difficultés de communications internes et externes.

L'information circule de façon très imparfaite dans ces associations trop grandes et socialement hétérogènes : plus d'un an après la constitution des AUE, et plusieurs mois après le début de fonctionnement des réseaux réhabilités, un grand nombre des usagers des grandes et moyennes associations ne perçoivent pas la différence entre cotisations et redevances pour frais d'entretien, ou ne connaissent que de très loin l'existence d'un règlement intérieur (*dina*) dont le contenu réel reste ignoré et non appliqué.

Entre les associations, particulièrement leurs dirigeants, et les intervenants extérieurs, surtout techniciens, la communication

reste aussi très souvent marquée par les malentendus, l'absence de confiance, et l'amertume des associations : celles-ci estiment ne pas avoir maîtrisé le processus technique de réhabilitation qui leur livre un « outil » – le réseau remis en état – qu'elles devront gérer et qu'elles doivent accepter (lors de la réception provisoire des travaux) sans avoir pu, à leur avis, en éprouver réellement la qualité et la fiabilité.

— Difficultés de cohésion, insuffisance d'une réelle motivation collective, et donc manque de solidarité et de perception d'un intérêt collectif réel de l'association.

A l'exception des petites associations, en particulier celles qui recouvrent d'anciens réseaux traditionnels, il est clair que la demande à l'égard de la réhabilitation n'est pas vraiment une demande sociale et collective forte. Les grandes associations n'ont donc souvent que très peu de « réalité associative » : aux yeux de la majorité de leurs membres, elles ne représentent pas un réel intérêt commun et une conscience collective d'appartenir à un même groupe. Ceci est encore renforcé par le fait que la réhabilitation (si elle est techniquement réussie) ne constitue souvent une amélioration technique importante de l'irrigation que pour une partie seulement des usagers, ceux qui sont situés dans les parties aval des réseaux. Pour ceux de l'amont, l'innovation apportée par la réhabilitation et les AUE constitue surtout un ensemble de charges et d'obligations nouvelles, pour des avantages qui sont limités, incertains, ou même inexistantes.

Par ailleurs, les usagers d'un point précis du réseau connaissent bien leurs voisins immédiats, mais n'éprouvent pas le sentiment d'une interdépendance technique, pas plus que d'une solidarité sociale avec les membres de la même association qui résident à l'autre bout du même réseau.

— Insuffisance des mécanismes d'autorité et de la capacité de résolution des conflits à l'intérieur des AUE

Résultat de cette faiblesse institutionnelle des associations, celles-ci (toujours à l'exception de quelques petites AUE socialement homogènes) n'ont pas la capacité de faire appliquer le règlement intérieur, particulièrement en matière de discipline de gestion de l'eau (tours d'eau, interdiction des "prises pirates").

Elles n'ont pas plus la capacité de minimiser ou résoudre les conflits autour de cette gestion de l'irrigation. Or ces conflits sont d'autant plus probables et importants que le réseau est grand ; la minimisation de ces conflits et la capacité de les résoudre quand ils apparaissent constituent donc ici, comme dans tout aménagement important (Bray, 1986 : 64), une composante indispensable des systèmes d'irrigation, mais absente de la majorité des PPI.

### **Pourquoi ces difficultés et quels enseignements tirer de l'expérience ?**

*« On ne peut pas construire une maison en commençant par le toit »*

(proverbe toucouleur de la vallée du fleuve Sénégal)

Certaines des principales causes des difficultés rencontrées par les associations d'usagers apparaissent de façon évidente : la taille importante des réseaux et l'hétérogénéité sociale des associations les plus grandes, ou encore l'insuffisante qualité et fiabilité technique des travaux de réhabilitation sur de nombreux périmètres.

Au delà de ces obstacles évidents, divers facteurs participant de la conception et la démarche du projet ont conduit celui-ci soit à susciter, soit à sous-estimer une série de conditions objectivement défavorables par rapport à son objectif affirmé de responsabilisation des AUE. On se contentera d'évoquer brièvement ici quelques-uns de ces éléments problématiques.

Les difficultés de communication ont joué un rôle central dans les problèmes rencontrés jusqu'ici par le programme. Elles se situent à divers niveaux :

- entre les paysans et les techniciens,
- à l'intérieur du projet : difficultés entre d'une part les techniciens et d'autre part les responsables des aspects institutionnels (appui à la formation et la structuration des associations paysannes), mais aussi entre le niveau central et celui des opérateurs régionaux, qui sont en contact direct et permanent avec les acteurs sur le terrain. Si le niveau central décide de

certains aspects techniques déterminants, comme la sélection des entreprises, le contrôle des travaux et études, les ordres de paiement..., les cadres régionaux, interlocuteurs directs des paysans sont souvent dans une situation intermédiaire difficile, avec un degré de responsabilité et d'autonomie opérationnelle très limité.

Dans les interactions entre les nombreux et divers intervenants du projet, les modes de relations et les styles de travail sont restés dans l'ensemble très verticaux, sectoriels et centralisés, marqués par la tradition, les valeurs et les modes de travail « classiques » des administrations concernées : respect formel des procédures ; valorisation des activités « nobles » de conception et construction des infrastructures, beaucoup plus que du fonctionnement et de l'entretien de celles-ci.

La consultation des paysans a été donc vécue et pratiquée, par la majorité des intervenants sur les PPI réhabilités jusqu'en 1990, comme une étape ponctuelle (la consultation initiale) et une étape de procédure *en plus* d'un contrat de prestations techniques de type classique, et non pas comme une démarche nécessitant un changement fondamental des modes d'interaction et de communication avec les paysans, pendant *toute* la durée du projet, et de la part de *tous* les intervenants de ce processus.

Ainsi, la qualité de la communication avec les paysans, ainsi qu'entre divers groupes d'acteurs du projet lui-même, est restée, malgré des intentions et des efforts louables, bien en deçà de ce qui aurait été nécessaire pour réaliser les objectifs affirmés du projet.

Enfin, la démarche du projet a reposé sur tout un « non vu, non dit, et non assumé » important de la part des techniciens et décideurs nationaux. Cette situation, fréquente dans les projets d'irrigation (Moris, 1987 : 119) a sans doute empêché les responsables de percevoir et d'apprécier l'importance de certaines des conditions les plus essentielles à une responsabilisation effective des associations. Ces conditions réelles de responsabilisation sont aussi restées en partie non exprimées par les paysans, dans une consultation restée formelle, non enrichie par une confiance et une connaissance mutuelle. Or ces aspects relationnels ici absents ou insuffisants sont aussi une composante essentielle de

l'efficacité de tout système d'irrigation d'une certaine importance (Wade, 1988 : 89).

Les principaux aspects de ce « non dit, non vu, non assumé » par le projet sont les suivants :

— Les paysans disent toujours oui si on leur propose une amélioration technique de l'irrigation, surtout si la présentation qui en est faite minimise (inconsciemment ou non) les contraintes et difficultés associées à cette amélioration (contraintes des tours d'eau, montant des frais d'entretien). Pour les paysans, la réhabilitation du réseau, « c'est toujours bon à prendre... — on verra par la suite comment réaliser les autres conditions », celles-ci restant encore lointaines et abstraites au moment de la consultation initiale ; seuls les problèmes d'irrigation vécus par les usagers et les perspectives de résolution de ces problèmes sont concrets au moment des premiers contacts avec les paysans. D'où les dangers, dans une consultation rapide et formelle, de prendre pour argent comptant des réactions paysannes soit polies et prudentes, soit mal informées, et de conclure donc hâtivement à une motivation réelle des usagers, supposée assurer le succès du projet.

— Le projet dans son ensemble, tout comme la réhabilitation de chaque réseau et la mise en place de chaque AUE, constituent un enjeu pour tous les acteurs qui sont impliqués dans ce processus. Un enjeu, c'est-à-dire une « redistribution des cartes », une transformation qui constitue une occasion de redistribution des ressources et des positions de chacun : ressources en eau et en terres bien souvent pour les paysans, ressources financières et positions de pouvoir pour les autres intervenants.

Dans ces conditions, la solidarité entre les divers groupes, acteurs, et parties prenantes à la mise en place des AUE (y compris acteurs en partie extérieurs, comme les pouvoirs politiques locaux) est à la limite l'hypothèse la moins probable. Ce n'est que dans les cas (pas si nombreux) où un ensemble puissant de forces et d'intérêts de coopération entre les acteurs l'emporte sur les tendances centrifuges et de compétition toujours présentes, que le processus de « responsabilisation efficace des AUE » pourra réussir.

— L'irrigation implique des infrastructures et des actions techniques mais aussi des institutions sociales pour gérer, organiser ces actions techniques et résoudre les conflits. Il existe ainsi dans les PPI comme dans tout système d'irrigation une « structure des droits d'appropriation de l'eau » (Martin, Yoder, Groenfeldt, 1986), souvent implicite et profondément enracinée dans les institutions sociales. Ces structures déterminent, au même titre que les infrastructures et le maniement technique de celles-ci, les modes d'irrigation effectifs et l'efficacité collective de ceux-ci. Produits de l'histoire et des relations sociales, les modes de gestion de l'irrigation et les changements dans ces modes de gestion ne peuvent donc pas être « décidés par décret », mais ne pourront se transformer que de façon progressive, suite aux effets conjugués des interactions entre divers facteurs : la réhabilitation technique, les nouvelles dispositions juridiques, les moyens réels et le contexte social de leur application, et les influences directes du projet, à l'occasion de la réhabilitation, sur les structures sociales locales. Dans la mise en oeuvre effective du projet, de nombreux intervenants, surtout techniciens du génie rural et décideurs au niveau central, ont souvent sous-estimé ou découvert seulement de façon tardive et limitée cette interaction fondamentale dans les modes de gestion de l'eau.

Cet ensemble d'insuffisances du projet ont eu pour conséquence que celui-ci est resté en grande partie, pendant les cinq années 1986-1990, une addition de deux processus parallèles, l'un technique, l'autre institutionnel, sans intégration réelle de ces deux processus, et sans raccrocher ceux-ci directement à une amélioration des pratiques agricoles ou... des revenus. En partie de ce fait, et en partie pour d'autres raisons, chacun des deux volets est resté insuffisant et peu efficace.

D'une part, le processus technique de la réhabilitation n'a pas produit, dans l'ensemble, les résultats techniques susceptibles d'entraîner l'adhésion et la confiance des paysans à l'égard de la démarche d'ensemble du projet. Or cette base de fiabilité technique est la première condition de la qualité de la relation de confiance qui doit exister entre les paysans et l'administration ; cette fiabilité doit être assurée en premier lieu du côté de l'administration (Wade, 1988).

D'autre part, le processus institutionnel de structuration des AUE est resté très largement formel et axé sur une « entrée juridique », plutôt que sur une base sociale et matérielle, dans la démarche de construction institutionnelle des associations. Les textes juridiques fondant celles-ci étaient pourtant bien là au départ (facteur essentiel du « deal » de conditionnalité initial), les associations ont été formellement mises en place (« au galop », suivant les termes d'un paysan), mais la base technique (réseau réhabilité) devant mobiliser ces associations et entraîner leur confiance était insuffisante, et la base sociale devant servir de ciment de solidarité pour assumer ces fonctions nouvelles et difficiles, était, sauf exceptions, le plus souvent absente ou problématique. Dans ces conditions le projet devait inévitablement rencontrer les résultats qu'on a constatés jusqu'en 1990.

Des signes d'espoir limités existent cependant, et il importe de les citer.

Certaines communautés rurales, informées réellement des contraintes et coûts futurs à assumer en cas de réhabilitation, refusent maintenant parfois les propositions de réhabilitations faites par le projet PPI. Ce réalisme et cette sélectivité, assumés par le projet, sont nécessaires pour réhabiliter et construire les futures AUE sur des bases plus solides, même s'il y aura moins de réseaux réhabilités, moins de contrats d'études et de travaux, et moins de fonds d'aide extérieure dépensés.

D'autre part, le projet national PPI a tiré les dures leçons de ses premières années de fonctionnement fondées sur une vision optimiste, idéalisée et simplifiée du milieu rural : il commence ainsi à découvrir les « communautés rurales réelles » qui devraient devenir, dans ce projet, les partenaires, et non plus l'objet passif de l'intervention de développement. Le projet a donc commencé une démarche « d'apprentissage institutionnel », de remise en cause et d'adaptation interne de ses modes de travail (particulièrement par rapport à l'exigence d'intégration évoquée ci-dessus). Cette adaptation pourra, espérons-le, lui permettre de mieux réaliser ses objectifs dans l'avenir.

*Ce texte s'appuie sur des informations recueillies au cours de quatre missions d'évaluation de divers volets du programme PPI, entre 1987 et 1992. Je remercie les personnes qui m'ont aidé dans l'accès au terrain et grâce auxquelles j'ai tenté d'approcher les réactions paysannes dans les PPI, au cours de ces missions. Ces remerciements s'adressent particulièrement à Hervé Rakoto, Alice Ravoson, Isabelle Droy, Jeannot à Tulear, Mansaré Marikandia. Je reste bien sûr seul responsable des opinions exprimées ici.*

## **Bibliographie**

- Bray, F., 1986. *The Rice Economies. Technology and Development in Asian Societies*. Basil Blackwell, London.
- Martin, E., Yoder, R. and Groenfeldt, D., 1986. « Farmer-managed irrigation : research issues ». ODI/IIMI *Irrigation Management Network Paper*, 86/3c.
- Mathieu, P., 1991. Evaluation de la perception des associations d'usagers de l'eau par leurs membres, et diagnostic sur l'évolution des AUE. Rapport d'évaluation pour le projet national de réhabilitation des PPI. Document ronéoté, Ministère de la production agricole et du patrimoine foncier : Antananarivo, 54 p. + annexes.
- Moris, J., 1987. « Irrigation as a Privileged Solution in African Development ». *Development Policy Review*, vol. 5, n° 2, pp. 92-123.
- Wade, R., 1988. « The Management of Irrigation Systems : How to Evoke Trust and Avoid Prisoner's Dilemma ». *World Development*, vol. 16, n° 4, pp. 489-500.

## Annexe

*Discours de clôture prononcé par le représentant des séminaristes au premier séminaire des responsables des associations des usagers de L'ODR d'Antsirabe-Ambositra (Antsirabe, 16-20 octobre 1989) (Extraits)*

L'Etat avec ses techniciens et les Entreprises, a réalisé les travaux de réhabilitation des différentes vallées du Vakinankaratra jusqu'à Soavina-Ambatofinandrahana, c'est un acte bénéfique, mais il reste toujours à raboter comme le dit le menuisier : le régulateur, disent les séminaristes, aurait dû permettre de fermer les yeux du défunt, mais il n'a fait que les ouvrir, l'eau s'infiltré jusqu'à démolir les cavaliers des canaux. Comme si nous étions des bouviers habitués aux haillons, à qui l'on a donné un complet et des chaussures nouvelles les rendant boiteux et rêveurs car on devient plus maladroit. Ainsi, nous demandons aux techniciens de bien étudier ce genre de problème sinon les relations entre parents et enfants risquent de se rompre, et au lieu que se nouent des liens d'amitié, se fermeront les cœurs des gens.

Afin de redresser l'inclinaison de la marmite dont le trépied est cassé, il vaut mieux réparer l'imperfection ; ainsi, c'est comme quand on traite une vache en hiver, il ne faut pas amaigrir la mère ni compromettre la santé du veau.

Nous vous signalons, au nom des représentants des usagers ici présents que désormais les paysans ne veulent plus payer leur cotisation, car ce sont les candidats de la campagne électorale du mois de mai qui ont propagé ces dires « si je suis élu, vous n'avez pas à payer cette somme, car c'est l'Etat qui s'en chargera totalement, je sais combien ça va coûter ».

Nous n'avons plus rien à dire et ne pouvons plus collecter ni cotisation, ni redevance et nous demandons respectueusement à Monsieur le Ministre responsable, mieux placé que ces gens, de venir parmi nous pour éclaircir la situation, sinon, le statut des Associations que vous avez élaboré restera lettre morte, car le peuple attend toujours.



**LES DÉMARCHES ET OUTILS  
DU DÉVELOPPEMENT RURAL**



CATHERINE LAURENT

## TYPOLOGIES D'EXPLOITATIONS AGRICOLES, UN OUTIL POUR LE DÉVELOPPEMENT ?

### **L'exemple de la Tanzanie**

On relie souvent l'échec des politiques de développement agricole mises en œuvre ces dernières décennies dans certains pays du Sud au fait que ces politiques ignoraient des fractions plus ou moins larges de la paysannerie. En mettant un grand nombre de petits producteurs en marge du progrès technique, certaines de ces politiques semblent en effet avoir jeté les bases de leur inefficacité à terme. De nombreuses études de cas offrent des arguments solides pour étayer cette thèse, et ce constat a largement contribué au développement des travaux de l'approche française « systèmes agraires » ou de l'approche anglo-saxonne « farming systems ». Une partie de ces travaux se donnent en effet pour objectif d'identifier la diversité des systèmes de production afin que toutes les catégories de producteurs puissent être prises en compte par les politiques de développement agricole, et que des solutions techniques adaptées leur soient proposées (Fresco, 1984).

Un exemple précis, portant sur la production laitière en Tanzanie, montre l'utilité de ces approches pour un programme de développement. Cependant, nous le verrons ensuite, ces acquis ne doivent pas conduire à adopter une vision instrumentale de développement agricole. En période de crise, la connaissance de la diversité des exploitations agricoles permet de mieux comprendre l'effet d'actions de développement, mais

non d'éluder les débats de fond de la politique agricole : est-il possible (souhaitable) de soutenir tous les producteurs agricoles, quelles règles d'intégration et d'exclusion adopter ?

## **Un programme de développement laitier pour 120 000 petits producteurs**

Le Programme Intégré de Développement Laitier (PIDL) mis en place en 1983 dans les régions Kilimandjaro et Arusha résultait de la volonté du gouvernement tanzanien de relancer les actions de développement destinées aux petits producteurs des zones montagneuses de ces deux régions.

Situées au nord de la Tanzanie, les deux régions administratives d'Arusha et du Kilimandjaro (présentées en annexe) comprennent des zones de plateau qui correspondent pour l'essentiel à des zones de parcours pour les éleveurs nomades, et des massifs montagneux dont trois sont très densément peuplés : le Kilimandjaro, le mont Méru et les monts Paré. Ces trois massifs montagneux qui constituent l'aire du PIDL regroupent environ 120 000 petits producteurs. Dans ces zones la densité de population « rurale » peut atteindre 2 000 habitants au km<sup>2</sup> et l'agriculture est très intensive. Ces zones sont souvent regroupées sous l'appellation « ceinture café / bananes » car les agriculteurs y cultivent en culture associée des bananes qui constituent la base de leur alimentation, et du café, principale source de devises de la Tanzanie. L'élevage bovin y est une activité traditionnelle, il fournit le fumier nécessaire à la fertilisation des parcelles et le lait, aliment recherché pour les enfants mais consommé également par les adultes.

### **Une histoire**

En soi, la mise en place d'un nouveau programme de développement laitier en 1983 ne constituait pas une très grande nouveauté. A Arusha comme dans le Kilimandjaro, la production de lait et le recours à des méthodes d'élevage intensives (affouragement à l'auge, distribution d'aliments à haute valeur énergétique, etc.) sont bien antérieurs à la colonisation (Dundas 1924 ; Kimambo 1969), ce programme n'était qu'une nouvelle phase du développement de l'élevage laitier de la région.

L'expression « programme de développement » n'est donc qu'une expression commode pour désigner un ensemble de mesures d'accompagnement du développement régional. La date de 1983 ne marque pas le commencement d'un processus de développement, elle correspond simplement à une inflexion dans l'organisation des actions de développement menées par le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage tanzanien, et d'autres organismes de développement.

### *La mise en place d'un modèle technique*

L'une des principales étapes de l'histoire du développement laitier régional se situe au début des années soixante, c'est la mise en place du modèle dit « de la vache améliorée ».

Jusqu'alors les petits producteurs de la région produisaient du lait grâce à la traite de vaches zébu de race locale (Tanzanian Shorthorn Zebu). Traditionnellement, ces vaches (une ou deux par famille le plus souvent) sont gardées dans une étable close et affouragées à l'auge à l'aide de sous-produits de culture (troncs et feuilles de bananier, tiges et feuilles de maïs, paille de haricots, mauvaises herbes), et d'herbe collectée sur le bord des chemins ou cultivée sur l'exploitation. Au lendemain de l'indépendance les Unions Coopératives décidèrent d'importer du Kenya voisin des animaux de races laitières exotiques (Ayrshire, Jersiaise) afin d'améliorer le potentiel laitier des zébus. Des génisses de race exotique provenant de troupeaux de grandes exploitations détenues par des colons ont ainsi été vendues aux petits producteurs à raison d'une (ou parfois deux) génisse(s) par exploitation.

Du strict point de vue technique, un système de production fondé sur l'élevage d'animaux de races laitières améliorées est parfaitement viable dans le région. Le volume de lait obtenu, nettement plus élevé qu'avec les vaches zébu, peut permettre de commercialiser des quantités notables de lait et d'améliorer substantiellement le revenu agricole. Bien qu'il constitue un changement considérable, ce modèle pouvait remplacer assez facilement le modèle traditionnel, une vache « améliorée » se substituant dans l'étable familiale à une vache zébu. Un nombre croissant de petits producteurs l'ont adopté et, globalement, ils ont enregistré de bons résultats.

### *La construction d'une représentation pour le développement*

Au début des années soixante-dix les pouvoirs publics se sont donc donné pour objectif d'améliorer ce modèle et de le diffuser (Toogood, Hillstom 1969). Pour cela plusieurs types d'actions ont été entrepris, les uns visant à apporter un appui technique aux éleveurs, les autres destinés à favoriser l'amélioration génétique du troupeau existant.

Autour de cet objectif de développement s'est peu à peu construite une représentation de l'élevage régional centré sur le modèle vache améliorée. L'exploitation « type » de ce modèle peut être caractérisée de la manière suivante : l'essentiel du travail est assuré par la famille (parents et enfants seulement <sup>(1)</sup>), avec parfois l'aide d'un salarié ; le territoire de l'exploitation est constitué d'une parcelle d'environ 1 hectare dans la ceinture café / bananes sur laquelle se trouvent l'habitation et l'étable, et d'une parcelle dans la plaine, à une dizaine de kilomètres, où sont cultivés maïs et haricots ; le cheptel comprend une à deux vaches laitières et parfois des petits ruminants ; les revenus du ménage proviennent de la vente du café et d'excédents de production vivrière : lait, régimes de banane, maïs etc.

Au fil des années le résultat des actions de développement a semblé s'amenuiser car les excédents de lait parvenant dans les villes étaient de plus en plus faibles. Cette situation a motivé la relance d'un programme de développement en 1983 (M.L.D. 1983).

### **Un dispositif institutionnel pour coordonner différents types d'acteurs**

Le Programme Intégré de Développement Laitier avait deux grands objectifs :

*i) améliorer l'approvisionnement en lait des villes et y substituer le lait de l'aide alimentaire par du lait produit localement ; en 1983 les deux principales villes de la zone*

(1) A l'exception des monts Paré nord où il y a une forte proportion de musulmans, c'est la famille nucléaire qui prévaut.

Arusha et Moshi (soit environ 250 000 habitants) étaient approvisionnées en lait par des usines de transformation qui utilisaient essentiellement de la poudre de lait reconstituée fournie par l'aide alimentaire (CEE, PAM, US-AID), la quantité de lait collectée localement par ces usines (fermes d'Etat et quelques petits producteurs) étant faible ;

ii) *améliorer le revenu de l'ensemble des petits producteurs en développant une production qui ne se substitue pas à la production de café.*

Pour cela, le gouvernement s'est doté d'une politique de prix incitatrice pour les petits producteurs et d'un dispositif institutionnel permettant d'associer au programme l'ensemble des acteurs concernés.

La politique de prix était en effet cohérente avec ces objectifs. Pour les usines de transformation approvisionnant les villes, le coût de production du lait fabriqué à partir de produits fournis par l'aide alimentaire était plus bas que celui des petits producteurs. Afin de ne pas pénaliser ces derniers, ce lait reconstitué était donc mis sur le marché au même prix que celui vendu par les petits producteurs de la région, et ce prix était réajusté chaque année. Les usines de transformation bénéficiaient ainsi d'une rente différentielle qui était reversée à l'Etat pour financer les programmes pour le développement de la production laitière locale. Une partie des actions de développement dans la région a été financée par ces fonds.

Un dispositif institutionnel destiné à coordonner les actions des différents acteurs intervenant dans le développement laitier a également été mis en place progressivement <sup>(2)</sup>. Le souci de n'exclure aucun type de producteur était permanent, il ne s'agissait pas de simples décisions de principe :

- l'exhaustivité géographique a été de rigueur pour toutes les actions de développement, des opérations destinées à vérifier l'impact des opérations menées sur les différents types d'agriculteurs ont été mises en place ; *a priori* les 120 000 producteurs de la zone étaient concernés ;

(2) Il a été décrit par ailleurs (Laurent, Centres 1990) et nous ne pouvons le détailler ici.

- l'exhaustivité a également été de rigueur pour la constitution du comité de coordination du Programme présidé par les responsables politiques régionaux ; ce dernier regroupait des représentants des Unions de coopératives, des industries agro-alimentaires d'amont et d'aval (productions d'aliments concentrés, transformation de produits laitiers), des services techniques de développement du ministère de l'Agriculture et les services annexes (insémination artificielle, services vétérinaires), des instituts de formation, différents organismes intervenant dans la production laitière (universités, organismes internationaux - FAO, ONG, etc.) et enfin les responsables politiques à qui incombait la responsabilité de l'orientation et des choix du programme de développement.

Pour atteindre les objectifs fixés au programme il semblait que le meilleur moyen était de poursuivre et de renforcer les actions techniques permettant d'accroître les performances du modèle « de la vache améliorée » qui s'était diffusé pendant les années précédentes.

Les premières actions du programme de développement ont donc été conçues pour améliorer les performances des petits éleveurs, sur la base d'une représentation de l'agriculture régionale centrée sur ce modèle. Plusieurs opérations ont été mises en place, destinées à l'ensemble des petits producteurs : fabrication et distribution d'un mélange de mélasse-urée au travers du réseau de coopératives, amélioration des petites parcelles de cultures fourragères existantes par introduction de légumineuses, amélioration de la conduite d'élevage (élevage des veaux, conduite de la reproduction), etc.

### **Une typologie des systèmes de production : le modèle dominant est minoritaire**

En principe tous les producteurs pouvaient avoir accès à ces mesures car elles étaient organisées de manière à couvrir la totalité de la zone d'intervention du programme : l'ensemble de la zone était découpé en unités administratives (districts et divisions) dans chacune desquelles étaient présents des agents de développement.

Toutefois, nous nous sommes rendu compte assez vite que cette exhaustivité géographique ne garantissait pas que tous les producteurs étaient touchés. Il existait des différences sensibles de conditions de production entre différentes zones du programme, mais aussi au sein de chaque zone, entre producteurs, qui laissaient penser que l'impact des actions techniques ne pouvait être uniforme.

En effet, on peut distinguer quatre systèmes agraires <sup>(3)</sup> distincts dans l'aire d'intervention du programme : le massif du Kilimandjaro, le massif du mont Méru, les monts Paré nord et les monts Paré sud. Ces quatre systèmes agraires présentent une certaine cohérence de leurs systèmes techniques, la densité de relations entre les différents producteurs y est élevée. Ce premier niveau d'analyse ne sera qu'évoqué ici <sup>(4)</sup>, disons simplement que l'on peut déjà discerner à ce niveau des modalités d'insertion spécifiques des producteurs par rapport aux actions de développement : organisations coopératives distinctes, combinaisons culturelles particulières.

Au sein de chaque système agricole, la diversité des systèmes de production est également importante, et la prise en compte de cette diversité peut conduire à réviser complètement la conception des actions de développement. C'est ce que nous allons examiner à partir de l'exemple du système agricole du massif du Kilimandjaro qui regroupe environ 84 000 petits producteurs.

- (3) L'expression système agricole a été utilisée dans des sens différents (Vissac, Hentgen 1979 ; Mazoyer 1987 ; Jouve P. 1988) mais on retrouve deux préoccupations chez ceux qui ont recours à cette notion : prendre en compte la dimension spatiale concrète des phénomènes étudiés et considérer la totalité des individus et/ou des groupes sociaux de la population concernée ayant une activité agricole. Plus précisément, on peut définir un système agricole comme la représentation des activités agricoles d'un ensemble social qui associe une population et son territoire. Concrètement, cela conduit à caractériser pour une population donnée, la diversité des formes que peut prendre l'activité agricole, la manière dont cette activité agricole s'inscrit sur le territoire, les mécanismes (endogènes et exogènes) qui régulent cette activité au sein du système considéré.
- (4) Ces différents systèmes agraires ont été décrits par ailleurs (Laurent et Centès, 1990).

## **La diversité des systèmes de production, l'exemple du massif du Kilimandjaro**

Au fil des actions, des réunions dans les villages et les coopératives, il est apparu qu'un certain nombre d'exploitations agricoles ne correspondaient guère aux normes du modèle « de la vache améliorée ». Deux types d'exploitations s'en éloignaient sensiblement : des ménages qui élevaient des vaches zébus, et des ménages qui n'avaient pas d'activité d'élevage du tout. Ces deux types de ménages étaient sensiblement plus pauvres que les producteurs laitiers possédant des « vaches améliorées ». Au fur et à mesure que se déployaient les actions de développement il semblait que ces producteurs « hors normes » pouvaient être nombreux mais cette impression était difficile à objectiver : les données statistiques disponibles ne permettaient pas de confirmer l'importance numérique dans ces groupes, par ailleurs il était impossible, faute de moyens, de lancer une enquête à grande échelle qui aurait permis de disposer d'informations fiables et représentatives sur les 120 000 petits producteurs de la région. Dans un premier temps il a donc été impossible de déterminer si les informations que nous avons recueillies lors des actions de développement et grâce à un premiers faisceau d'enquêtes fournissaient ou non une image représentative de l'agriculture régionale. Tout le problème était de savoir si ces systèmes de production « atypiques » étaient des formes minoritaires et résiduelles que le programme de développement n'avait pas les moyens de prendre en compte, ou s'il s'agissait d'un phénomène important. Dans l'incertitude, les responsables politiques ont décidé de continuer de focaliser les efforts de vulgarisation sur le modèle « de la vache améliorée ».

Cette incertitude a été levée en 1986, lors de la publication des résultats du recensement général du bétail. Il a été possible de croiser ces données avec celles du recensement général de la population. Il est alors apparu que les agriculteurs ayant un système de production conforme au modèle « de la vache améliorée » étaient très largement minoritaires, et ne représentaient qu'environ 20 % du total des ménages. Dans le massif du Kilimandjaro, 38 % des ménages n'avaient aucun bovin et 40 % se sont révélés être des éleveurs de zébus.

Il a ainsi été possible, en reprenant et en complétant les informations recueillies lors des actions de développement, d'établir des typologies des systèmes de production pour les différents systèmes agraires.

La typologie des exploitations agricoles du Kilimandjaro regroupe six types de systèmes de production. Géographiquement ces types se répartissent sur l'ensemble du territoire et se retrouvent dans chaque village. Chacune des 84 000 exploitations agricoles du Kilimandjaro peut être rattachée à l'un des types, il a été vérifié de nombreuses fois qu'une exploitation prise au hasard sur le massif, qui n'avait jamais été visitée par un technicien de développement, trouvait facilement sa place dans l'un des types. Cette typologie a été conçue pour répondre à des questions relatives au développement de l'élevage, c'est pourquoi le critère absence / présence et caractéristiques de bovins y occupe une place importante. De fait, nous allons le voir ultérieurement, elle a permis de mieux comprendre comment chacun des systèmes de production identifié pouvait s'articuler avec les actions de développement. Mais sa portée est plus grande. En effet, au delà de systèmes de productions distincts, ce sont des couches sociales aux intérêts différenciés qui sont mises en évidence.

Les types 1 et 2, dont les recensements ont révélé l'importance, se démarquent des autres types par des caractéristiques qui ne concernent pas seulement leur système d'élevage. Le type 1, les ménages sans bétail, correspond de fait aux familles les plus pauvres. Ces familles ne disposent que d'une parcelle exiguë dans la montagne, cette petite parcelle est consacrée avant tout aux cultures vivrières (bananes, taro...), la récolte de café y est faible et les excédents de produits vivriers sont la plupart du temps inexistants. Les revenus monétaires provenant de la production agricole sont donc très réduits, et de nombreuses familles compensent cet état de fait en allant vendre leur force de travail à d'autres exploitations agricoles (types 5 et 6). La situation est un peu moins difficile pour les familles du type 2 car la superficie de leur parcelle est plus grande. Néanmoins, là aussi, les revenus monétaires sont réduits et de nombreuses personnes vont chercher un emploi chez les agriculteurs des types 4, 5 et 6. Dans ces deux types, on observe des signes de

## TYPOLOGIE DES SYSTÈMES DE PRODUCTION DU MASSIF DU KILIMANDJARO

	Terre	Revenus monétaires agricoles	Travail	Bétail
1				
2				
3				
4				
5				
6				

Nombre  
d'exploitations

**Description des types**

32 000  
38 %

**Type 1. Exploitations sans bétail.**

\*Terre : Petite parcelle de terre dans la montagne. Culture de bananes très intensive (culture vivrière). Culture de café secondaire par manque de place (faible densité de caféiers dans l'association café/bananes). Pas de parcelle dans les Bas ou grandes difficultés pour la cultiver (coûts de transport, coût du labourage, etc.). \*Revenus monétaires agricoles : Peu de revenus monétaires provenant de l'exploitation. \*Travail : Assuré par les membres de la famille. Certains membres de la famille vendent leur force de travail sur d'autres exploitations. \*Bétail : Pas de bovin (souvent, également, absence de petits ruminants).

33 500  
40 %

**Type 2. Eleveurs de zébu**

\*Terre : Parcelle dans la montagne de taille suffisante pour avoir une récolte de café notable en plus de celle de bananes. Pas de parcelle dans les Bas ou grande difficultés pour la cultiver. \*Revenus monétaires agricoles : Revenus provenant principalement des ventes de café. Pas de fond de trésorerie qui permettrait d'acheter des intrants agricoles. \*Travail : Assuré par les membres de la famille. Certains membres de la famille vendent leur force de travail sur d'autres exploitations. \*Bétail : Vaches zébu.

**Type 3. Exploitations sans force de travail**

\*Terre : Parcelle dans la montagne et parfois dans les Bas. Difficulté pour cultiver ces parcelles, y compris celle dans la montagne dûes au manque de force de travail dans la famille. \*Revenus monétaires agricoles : Petits revenus provenant des ventes de café. \*Travail : Faible force de travail disponible sur l'exploitation, ménages de personnes âgées, veuves etc. \*Bétail : vaches améliorées ou vaches zébu (1 ou 2).

18 000  
21 %

**Type 4. Eleveurs de vache améliorée dont le capital d'exploitation reste fixe**

\*Terre : Parcelle dans la montagne de taille suffisante pour permettre une récolte de café notable. Parcelle dans les Bas cultivée pendant la saison des pluies. \*Revenus monétaires agricoles : Revenus provenant des ventes de café, occasionnellement de bananes ou de lait. Pas d'accumulation du capital. \*Travail : Assuré par la famille et occasionnellement par des salariés. \*Bétail : Vaches laitières améliorées.

**Type 5. Eleveurs de vache améliorée dont le capital d'exploitation s'accroît**

\*Terre : Parcelle dans la montagne de taille suffisante pour permettre une récolte de café notable. Parcelle dans les Bas cultivée pendant la saison des pluies. \*Revenus monétaires agricoles : Revenus conséquents provenant des ventes de café, banane, lait et accumulation de capital permettant l'élargissement progressif de la base productive de l'exploitation. \*Travail : Assuré par un ou plusieurs membres de la famille avec l'aide de travailleurs salariés. Moyens de transport (voiture, pick-up, etc.). \*Bétail : Vaches laitières améliorées

800  
1 %

**Type 6. Exploitations en zones urbaine**

Terre : Hors sol ou toute petite parcelle. Localisation urbaine ou péri-urbaine. \*Revenus monétaires agricoles : Revenus provenant de la vente d'une ou plusieurs production animale (lait et/ou oeufs et/ou volailles et/ou porcs) \*Travail : Salariés sous la supervision de la famille. \*Bétail : Vaches améliorées lorsque l'exploitation vend du lait, sans cela, absence de bovins.

pauvreté que l'on ne retrouve pas ailleurs : enfants n'ayant que rarement accès à l'enseignement secondaire, maison en torchis et non en parpaing ou en briques, toitures en matériaux traditionnels et non en tôles, etc.

Ce n'est pas par refus du progrès technique que ces ménages n'ont pas adopté le modèle d'élevage proposé par le développement mais bien parce que, pour la grande majorité d'entre eux, ils ne peuvent se le permettre. Pour les familles du type 1, le simple fait d'avoir une vache, même zébu, est tout simplement inenvisageable : la parcelle de l'exploitation est tellement petite que la totalité des fourrages devrait être collectée à l'extérieur, les contraintes de trésorerie sont telles que le financement d'une étable, même sommaire, ou l'achat occasionnel de médicaments sont impossibles. Pour une grande partie des familles de type 2, le passage d'un système « zébu » à un système « vache améliorée » pose des problèmes du même ordre. Les vaches « améliorées » sont en moyenne d'un gabarit double de celui des zébus (400 kg de poids vif contre 200 kg pour une vache zébu), et doivent être nourries en conséquence. Les éleveurs des types 4 et 5 disposent d'une parcelle dans la plaine d'où ils peuvent retirer des sous-produits de culture (tiges et feuilles de maïs, paille de haricot, mauvaises herbes etc.) mais la plupart des familles du type 2 ne peuvent compter que sur les fourrages récoltés sur leur parcelle ou à proximité de leur exploitation (chemins, bordure de forêt), ce qui est rarement suffisant pour nourrir une vache « améliorée » (5). Par conséquent, pour les exploitants de ce type, un changement de système de production par amélioration génétique est théoriquement possible, il suffirait qu'ils utilisent l'insémination artificielle ou les taureaux du gouvernement pour croiser leurs vaches, mais elle est pratiquement impossible du fait de la structure de leurs exploitations.

(5) En outre, les vaches améliorées sont plus sensibles que les zébus à diverses maladies, notamment aux maladies transmises par les tiques. Leur élevage suppose donc que les éleveurs aient un fond de trésorerie suffisant pour acheter des médicaments et des produits prophylactiques.

## **Les objectifs et les actions du programme de développement doivent être modifiés**

La mise en évidence de la diversité de ces systèmes de production, les analyses qui en ont découlé, ont permis de mieux comprendre le fonctionnement de l'élevage régional et de réorienter le programme de développement en conséquence. Elles ont aussi remis en cause profondément les principes qui guidaient la politique de développement antérieure.

### *Approvisionner les villes ou les zones rurales ?*

A la lumière de ces données, il est plus facile de comprendre pourquoi l'approvisionnement en lait des villes ne s'était pas développé en dépit d'une progression réelle de la production laitière. Le modèle de « la vache améliorée », générateur d'excédents laitiers, s'était, effectivement, largement diffusé. Plusieurs milliers de petits producteurs ont adopté ce modèle, ils produisent plus que des éleveurs ayant des systèmes traditionnels et il est indéniable que la production laitière régionale s'est accrue depuis le milieu des années soixante. Mais ces producteurs restent minoritaires et, géographiquement, ils sont entourés de familles qui doivent acheter à l'extérieur le lait qu'elles consomment : les producteurs du type 1 bien sûr mais aussi les producteurs du type 2 car la lactation des vaches zébu est de courte durée. Autrement dit, il existe en milieu rural un marché important qui est loin d'être saturé, les éleveurs disposant d'excédents peuvent les vendre facilement, à leurs voisins, et n'ont aucun intérêt à transporter leur lait en ville. L'essor de la production laitière est limité par les contraintes rencontrées au niveau du processus productif lui-même (disponibilité en fourrage principalement) et non par une quelconque difficulté à commercialiser la production.

Il apparaît désormais que si l'approvisionnement des villes n'est pas assuré c'est parce que celui des zones rurales, et des fractions les plus pauvres de la population rurale, est lui-même insuffisant. Dans une telle situation, toute action visant à canaliser les surplus existants vers les villes conduirait à couper cette population de ses sources d'approvisionnement. Or précisément l'objectif initial du programme était d'approvisionner les villes et pour cela il était prévu d'organiser un réseau de collecte dans la montagne. Au terme de discussions longues,

les responsables politiques au niveau national et régional ont décidé de focaliser tous les efforts sur l'augmentation de la production et de supprimer le volet « collecte », à l'exception de deux petites zones où il y avait des excédents, l'approvisionnement des villes ne pouvant se faire au détriment des zones rurales.

La difficulté politique de prendre une telle décision ne doit pas être sous-estimée. En effet, s'il est relativement aisé de repérer une amélioration de l'approvisionnement d'un marché urbain, cela est pratiquement impossible en zone rurale où le marché est très diffus et où la plupart des échanges de lait ne transitent par aucun lieu particulier mais se font directement de famille à famille. En choisissant une solution qui rendait difficile la quantification des résultats des actions de développement laitiers, les responsables tanzaniens se sont retrouvés dans une situation délicate à l'égard de certains donneurs de fonds qui subordonnent l'octroi de prêts, ou de dons, à l'existence de résultats directement mesurables sur le marché.

#### *Evaluation de l'impact des actions de développement et redéfinition de programmes spécifiques*

En précisant les caractéristiques des différents systèmes de production, autrement dit en précisant comment se combinaient terre / travail / capital / et systèmes techniques dans les différents types, il a été possible d'évaluer l'impact vraisemblable des différentes actions techniques mises en œuvre selon qu'elles requéraient plus ou moins de main-d'œuvre, de surface de terre, de capital. Ainsi une action particulière permettant d'améliorer la qualité nutritive des résidus de culture de la plaine concernait essentiellement les éleveurs ayant des cultures en plaine et pouvant les transporter (type 5), alors que les actions portant sur l'amélioration fourragère pouvaient concerner toutes les exploitations mais avec une incidence inversement proportionnelle à leur surface <sup>(6)</sup>. La typologie d'exploitations a pu

(6) La production de fourrage à haut rendement concerne aussi les exploitants sans bétail car même s'ils ne peuvent produire suffisamment pour élever eux-mêmes un bovin, ils peuvent vendre une petite production fourragère aux autres éleveurs.

ainsi être utilisée comme un outil pour arbitrer l'allocation de financement aux différentes actions techniques en fonction de leur impact potentiel.

Mais le problème ne concernait pas tant les producteurs sur lesquels le programme de développement avait un impact, que ceux sur lesquels il ne pouvait en avoir aucun. Alors qu'initialement le programme de développement avait pour objectif d'améliorer le revenu des petits producteurs, y compris les plus pauvres, force est de constater que ceux-ci correspondent essentiellement au type 1 et ne possèdent pas de bétail. Par ailleurs nous avons vu que l'étude des systèmes de production des types 1 et 2 montre que dans la plupart des cas il est impossible que ces familles se lancent dans l'élevage de vaches améliorées.

Il a donc fallu admettre que le développement de l'élevage laitier n'était en rien un moyen d'améliorer le revenu des familles les plus pauvres, celles du type 1. Les différences entre type ne renvoient pas seulement à des systèmes techniques distincts mais aussi à des groupes sociaux distincts, aux intérêts différenciés (7). Ce constat soulevait deux types de questions : était-il toujours légitime de canaliser une grande part des financements de développement de l'élevage vers l'élevage laitier ? Quelles actions particulières pouvaient-elles être mises en oeuvre pour les producteurs qui ne pouvaient avoir accès au modèle « de la vache améliorée » ?

Concrètement, les responsables politiques ont décidé qu'une partie des fonds de contre-partie de l'aide de la poudre de lait serait utilisée pour mettre en place un programme de développement de l'élevage de petits ruminants (notamment chèvres laitières) pour les exploitants du type 1, par ailleurs un programme spécifique pour les éleveurs de zébus a été élaboré afin de mieux connaître le fonctionnement de ces systèmes et de proposer des améliorations compatibles avec les contraintes structurelles de ces exploitations.

(7) Ce constat n'est pas propre au système agraire du Kilimandjaro, mais dans les autres systèmes agraires il n'y a pas forcément coïncidence entre pauvreté et absence de bétail. Ainsi, la typologie des systèmes de production des monts Paré nord montre qu'un type de systèmes de production sans bétail, basé sur la production horticole, permet de dégager des revenus satisfaisants. (Centrès *et al.* 1989).

Cette présentation rapide donne un aperçu de l'utilité d'une typologie prenant en compte la totalité des systèmes de production d'une région. Dès lors qu'une telle typologie peut être quantifiée, elle offre des bases objectives pour situer et réorienter les objectifs d'un programme de développement, et évaluer l'impact des actions techniques. L'étude des échanges entre différents types (travail, produits, etc.) permet également de mieux comprendre le fonctionnement de l'agriculture régionale.

Au vu des résultats de cette typologie, de leurs conséquences pour la réorientation du programme de développement, plusieurs questions surgissent. Pourquoi cette typologie n'a-t-elle pas été faite préalablement à toute action de développement ? Pourquoi un tel hiatus entre les représentations de l'élevage régional – que l'on supposait dominé par le modèle « de la vache améliorée » – et la réalité ? De quel intérêt pouvaient être les actions de développement antérieures qui ignoraient la diversité des structures de production ? A ces questions, il convient d'apporter des réponses nuancées.

### **Avec la crise, la fin d'un schéma de développement focalisé sur un modèle dominant**

Pour répondre aux questions précédentes, une position simpliste consisterait à invoquer « l'incompétence » de ceux qui ont jusque là géré les programmes de développement laitier dans la région, à associer cette méconnaissance de la réalité à plusieurs décennies du désintérêt du pouvoir politique et des organismes de développement pour les couches les plus défavorisées de la paysannerie <sup>(8)</sup> et à y voir, finalement, l'une des causes de l'état de crise actuel des zones rurales concernées. Ce type d'arguments apparaît trop souvent dans des propos d'« experts » pour que l'on ne saisisse pas ici l'occasion d'approfondir l'analyse à partir d'un cas concret.

(8) Pour imaginer ces réponses, je m'inspire de R. Dumont, en particulier : « Tanzanie : le rêve Ujamaa » et « Les difficultés du socialisme tanzanien » In : Dumont R., Mottin M.-F. 1980. *L'Afrique étranglée*. pp. 116-189. Seuil. Paris.

## **Pourquoi trois décennies de développement de l'élevage orientées vers un modèle technique unique ?**

La reconnaissance du modèle « de la vache améliorée » comme modèle dominant, autour duquel s'est construite une représentation de l'élevage régional, ne résulte pas de la volonté du gouvernement d'imposer ce modèle et d'ignorer les autres composantes de la paysannerie, elle procède d'un processus beaucoup plus complexe.

### ***Une absence de données objectives liée à un manque de moyens matériels***

La Tanzanie fait partie du groupe des Pays les Moins Avancés. Au début des années soixante, à l'indépendance, la Tanzanie ne disposait que d'une trentaine de cadres diplômés de l'université et d'une économie reposant essentiellement sur la production agricole. Au-delà des débats sur les erreurs de politique économique qui ont pu être commises, tous les observateurs s'accordent pour reconnaître que les marges de manœuvre étaient réduites<sup>(9)</sup>, d'autant que en vingt ans, de 1967 à 1987, la population a doublé. Cet accroissement de la population ne s'est pas accompagné d'un exode massif vers les villes, en 1987 78 % de la population habite toujours en zone rurale et vit de la production agricole. Les structures de la production agricole ont donc été profondément transformées.

Le suivi et l'analyse fine de ces évolutions aurait requis des moyens financiers et humains dont le gouvernement tanzanien ne disposait pas. Les enquêtes exhaustives sont donc rares. L'idéal aurait été de procéder à des recensements généraux de l'agriculture décennaux mais le coût d'une telle opération la rendait inenvisageable. Par ailleurs, bien qu'un grand effort ait été consenti pour former et employer des techniciens de terrain, ceux-ci restent peu nombreux (environ 1 technicien pour 1 000 exploitations agricoles dans la zone du programme pourtant privilégiée de ce point de vue), leurs conditions de travail sont difficiles (absence de moyens de transport le plus

9. Dumont R., Mottin M.-F., *op. cit.*

souvent), et ils ne peuvent avoir une connaissance exhaustive de leur zone d'intervention.

Dès lors, on comprend mieux comment, avant les résultats du recensement du bétail de 1986, les services de développement ont été conduits à se forger une représentation de l'agriculture assez éloignée de la réalité, en extrapolant à partir de connaissances fragmentaires. L'étonnant est que cette vision erronée de l'agriculture n'ait pas été dénoncée par ceux qu'elle pénalisait : les agriculteurs qui ne pouvaient bénéficier des opérations de développement, les ménages des types 1 et 2 de la typologie. Cela peut s'expliquer par la manière dont a été diffusé le modèle « de la vache améliorée ».

*Une conviction partagée : un modèle accessible pour tous*

L'intervention des services gouvernementaux a été effective pour promouvoir le modèle « de la vache améliorée » mais on ne peut en aucun cas dire que celui-ci a été imposé. Les actions du ministère de l'Agriculture n'ont fait qu'accompagner une dynamique locale qui avait été amorcée par les coopératives de la région, or ces coopératives ne peuvent pas être assimilées à des organismes soumis au pouvoir central<sup>(10)</sup>. Ensuite la diffusion de ce modèle s'est faite en grande partie hors du contrôle des organismes de développement, par différents réseaux (famille, voisins, communautés religieuses).

En fait, à la fin des années soixante, les responsables des organismes gouvernementaux, les leaders des coopératives et une grande partie des petits producteurs partageaient la conviction que tous ceux qui voulaient améliorer leur revenu pouvaient le faire en adoptant ce modèle, et que cela était possible pour tous. Il était donc normal que les efforts de développement se soient focalisés sur le modèle de « la vache améliorée ». Cette

(10) Les coopératives de la région représentent un contre-pouvoir politique puissant. Chaque union coopérative regroupe plusieurs milliers de membres et dispose d'actifs importants (flotte de camions, bâtiments, exploitations agricoles etc.). Ces coopératives ont été dissoutes par le gouvernement de 1976 à 1984. Lorsqu'elles ont été de nouveau autorisées, en quelques mois les anciens leaders du mouvement coopératif ont retrouvé leur place.

politique de développement laitier était cohérente avec la volonté politique du gouvernement de réduire les disparités dans le monde rural <sup>(11)</sup> et elle ne peut pas, dans ce cas précis, être interprétée comme un signe de désintérêt pour les paysans les plus pauvres. C'est ainsi que ce modèle est devenu pour les organismes de développement la « bonne » manière de penser la production, puis bientôt la seule manière. Bien qu'il représente une minorité d'exploitations le modèle de la vache améliorée est devenu le modèle dominant.

Il n'y a jamais une seule manière de produire et une telle vision est forcément réductrice. Cependant il n'est pas certain que la référence à ce modèle dominant ait constitué un handicap majeur pour les actions de développement.

### *Un schéma de développement efficace pendant une période*

Pour être opérationnels les organismes de développement ont besoin d'objectifs clairs. De ce point de vue, la promotion du modèle de « la vache améliorée », point de convergence supposé de toutes les trajectoires d'exploitation, a bien fonctionné. Il s'agissait simplement de donner la possibilité à tous les petits producteurs d'adopter ce modèle. Cet objectif, largement partagé par les différents acteurs, a donné cohérence à l'ensemble des actions de développement pendant une quinzaine d'années.

Ainsi des mesures ont été prises afin que chaque petit producteur puisse avoir accès aux animaux de race améliorée et à des conseils techniques : des taureaux améliorateurs provenant de fermes d'Etat ont été « placés » dans les villages (chez des particuliers, dans des écoles, etc.) ; des génisses croisées produites également dans des fermes d'Etat ont été mises en vente ; un réseau d'insémination artificielle a été mis en place ; des centres de développement de l'élevage, gérés par un technicien spécialisé, ont été créés dans l'ensemble de la ceinture café / bananes (une cinquantaine de centres environ), des sessions de

(11) Les principes politiques du socialisme Ujamaa préconisaient un développement économique autocentré donnant la priorité aux zones rurales et aux petits producteurs et permettant de réduire les disparités sociales.

formation ont été organisées dans des établissements d'enseignement.

Les résultats de ces mesures sont visibles et on ne peut pas considérer que la promotion du modèle « de la vache améliorée » ait été un échec. En effet, on estime qu'à la veille de l'indépendance il n'y avait que quelques dizaines de ménages de petits producteurs ayant des vaches améliorées, en 1986 ils étaient plus de 28 000. En outre, en 1986, un grand nombre de producteurs se plaignaient du faible nombre de génisses disponibles, de l'effectif réduit de techniciens, bref de ne pouvoir accéder assez vite au modèle de la vache améliorée. Les effets positifs de ce schéma de développement ne sont donc pas épuisés. En soi, la référence à un modèle technique unique n'a pas bloqué le développement laitier puisque tous les éleveurs désireux et capables d'adopter ce modèle ne l'ont pas encore fait et que la diffusion de ce modèle reste à l'ordre du jour. En fait l'existence d'un modèle dominant a permis de structurer les actions de développement et d'employer les moyens disponibles dans un schéma relativement efficace.

Ce que révèlent les enseignements que l'on peut tirer de l'analyse de la diversité des exploitations agricoles en 1986, ce n'est donc pas l'inefficacité de la politique précédente, mais l'impossibilité de continuer de la même manière. Ce qui a changé fondamentalement, c'est qu'il n'est plus plausible que le modèle dominant puisse être le point de convergence des trajectoires de tous les types d'exploitation. Il est probable qu'il ne l'a jamais été <sup>(12)</sup>, mais en 1986 l'évidence s'impose. Autrement dit, la promotion du modèle « de la vache améliorée » n'apparaît plus comme une politique destinée à l'ensemble des producteurs, mais comme un moyen d'aider – et donc de privilégier – ceux qui disposent des plus grands avantages initiaux en terre, en capital, en formation. Par conséquent, les bases du compromis social sur lequel se sont fondées deux décennies de développement de l'élevage n'existent plus.

(12) ... probable mais pas certain. Les données sur les structures des exploitations à la fin des années soixante manquent pour l'affirmer. A cette époque la pression sur le foncier était bien moindre et les producteurs les moins favorisés pouvant adopter ce modèle étaient sûrement beaucoup plus nombreux qu'en 1986.

Ce blocage était partiellement prévisible, les politiques antérieures ont fait l'impasse sur deux grandes sources de disparité : l'accès au capital et l'accès au foncier. Aucun système de crédit d'envergure n'a été mis en place. La densité de population s'est accrue sur les montagnes et les familles les plus pauvres sont confinées sur des parcelles de plus en plus exiguës <sup>(13)</sup>. Mais surtout, la crise économique que traverse le pays depuis plusieurs années (Stewart 1986), le faible développement de l'industrie et des services qui en ont résulté, ont fait que le secteur agricole a absorbé à lui seul la quasi-totalité de l'expansion démographique.

Dans cette situation de crise, quel schéma de développement peut-il être mis en oeuvre ? A partir de la mise en évidence de systèmes de production distincts on peut concevoir des actions techniques différenciées, mais pour quel objectif global ? Dès lors que les actions techniques ne convergent plus vers un objectif clair, la situation devient très compliquée.

### **Avec la crise, le renforcement des contradictions**

Le schéma de développement laitier mis en place par le gouvernement tanzanien ne résultait pas, nous venons de le voir, d'un désintérêt pour les fractions les plus pauvres de la paysannerie. C'est précisément pour cette raison que les débats qui ont suivi la publication des résultats du recensement et des typologies ont jeté les responsables politiques dans l'embarras. Une fois prises les décisions les plus urgentes (abandonner la collecte de lait dans les zones rurales), il restait un problème de fond : quel soutien technique apporter aux différents types d'exploitation, comment répartir les moyens entre ces différentes actions ?

(13) En fait deux types de programmes ont été mis en place pour tenter de résoudre ce problème. Il s'agit : (i) d'une part de programmes destinés à rendre cultivables des zones de plaines (irrigation / drainage) ; les terres de la plaine sont difficilement cultivables car la salinité des sols est élevée ce qui empêche l'extension des zones de culture ; (ii) d'autre part d'un programme de migration vers d'autres régions montagneuses de Tanzanie faiblement peuplées (région de Morogoro).

Ces types de programmes sont très coûteux et pour l'instant les réalisations effectives sont sans commune mesure avec l'ampleur des problèmes posés par un accroissement de la population de 3 % par an.

Comment faire pour ne pas accroître les disparités et continuer d'augmenter la production laitière ?

L'exemple du massif du Kilimandjaro permet de préciser les enjeux de ce débat. Au vu de la typologie, la question des responsables politiques aux techniciens était simple : quelles solutions techniques était-il possible de proposer pour améliorer la production et le revenu des ménages de type 1 et 2, et leur permettre de rattraper les autres types ?

Aucune réponse satisfaisante n'a pu être apportée. Pour certains éleveurs du type 2 le passage au modèle « de la vache améliorée » est possible mais pour les autres seules des améliorations marginales ont pu être proposées : amélioration de la conduite d'élevage pour les vaches zébu, petite production fourragère marchande pour les familles de type 1, etc. De telles mesures permettaient au moins à ces familles d'améliorer les conditions de leur survie, mais force est d'admettre qu'elles offrent peu de perspectives à terme. En fait, c'est bien un constat d'impuissance qu'il a fallu formuler <sup>(14)</sup>.

Schématiquement, les producteurs de la zone pouvaient être partagés en deux groupes, des familles en survie et des petits producteurs marchands, soit : d'une part les ménages pauvres pour lesquels on pouvait seulement espérer améliorer les conditions de survie, d'autre part les ménages ayant pu accumuler du capital (en gros les types 4, 5 et 6) dont on pouvait espérer qu'ils participent de façon notable à l'augmentation de la production laitière mise sur le marché.

Dès lors, pour les responsables politiques, le problème était d'arbitrer l'allocation des moyens entre ces deux groupes, d'essayer de gérer au mieux la contradiction entre la nécessité d'augmenter rapidement la production laitière et la volonté de ne pas délaisser les ménages les plus démunis. C'est une solution de compromis qui a été adoptée puisqu'après de longues discussions au niveau national il a été décidé de débloquer des fonds pour des programmes spécifiques pour les ménages des types 1 et 2, et de continuer parallèlement les actions vers les producteurs ayant des vaches améliorées.

(14) Des constats similaires ont été formulés ailleurs, voir par exemple Daane J., Mongho R., 1991.

L'apparition de programmes spécifiques pour les différents types peut, d'un strict point de vue méthodologique, être considérée comme un progrès. En période de croissance, l'identification des disparités aurait pu être un moyen d'identifier les groupes ayant besoin du plus de soutien. Pendant de nombreuses années, des programmes de développement ont été construits autour de l'idée qu'il était possible de réduire les disparités sociales entre producteurs agricoles et d'améliorer les conditions de production grâce à des choix techniques adéquats. L'identification et la caractérisation de systèmes de productions divers étaient alors des informations qui permettaient d'imaginer des solutions techniques diverses et adaptées pour assurer le développement de l'ensemble des producteurs. Dès lors que budgétairement il n'est plus possible de soutenir ces groupes, qu'aucune solution technique n'apparaît, la mise en évidence de ces différences n'est plus qu'un moyen de désigner les laissés pour compte du développement : les typologies ne sont plus seulement un instrument pour le développement agricole mais un instrument mettant en lumière l'impuissance des organismes de développement à proposer des solutions pour tous.

## **Conclusion**

Cet exemple invite à interpréter prudemment les inflexions des politiques de développement agricole se traduisant par l'apparition de programmes spécifiques pour des catégories particulières de « petits producteurs », que l'on observe actuellement dans certains pays en voie de développement. Ces évolutions sont parfois analysées comme le signe que les gouvernements prendraient enfin en compte des petits producteurs jusque-là délaissés, comme la marque d'une prise de conscience salutaire imposée par l'échec de politiques agricoles d'où étaient exclus des objectifs de justice sociale et d'efficacité à long terme (Haubert 1991).

Cette vision doit être considérablement nuancée. L'exemple que nous venons d'étudier rapidement montre que les mêmes inflexions peuvent être observées dans une situation où la politique de développement agricole était guidée par la volonté de réduire les disparités sociales. Ces réformes de politique agricole ne témoignent donc pas forcément d'un souci nouveau

de ne pas délaissier certaines fractions de la paysannerie, elles ne sont pas forcément synonyme de plus de justice sociale. En fait, le développement de programmes spécifiques pour certaines catégories de petits producteurs peut être tout simplement l'expression d'un constat d'échec, la marque de la fin d'une période pendant laquelle on a cru que l'adoption d'un même type de progrès technique était possible pour tous et pouvait compenser des inégalités initiales.

## Bibliographie

- Centres J.-M., Polomack A., Laurent C., 1989. *Typologie d'exploitations dans le district de Mwanga*. Document de travail. 10 p. + annexes. Projet de développement « Soutien au programme de développement laitier des régions Arusha / Kilimandjaro. Moshi ».
- Daane J., Mongho R., 1991. Peasant influence on development project in Benin : a critical analysis, *Genève - Afrique*. Vol. XXIX - N° 2 - 1991. pp. 49-76. Genève.
- Dockes P., 1990. Formation et transfert des paradigmes socio-techniques, *Revue française d'économie*. Vol. V, 4, automne. pp. 29-82. Paris.
- Duncan A., Kydd J., 1990. *Review of past ODA support for the West Kilimandjaro Livestock Breeding Farm, and recommendation for future ODA support for smallholder agriculture in Arumeru and Hai districts of Northern Tanzania*. 49 p. + annexes. International Development Centre. University of Oxford.
- Dundas C., 1924. *Kilimandjaro and its people*. (réédition 1968) Frank Cass & Co Ltd. 349 p. Londres.
- FAO / MALD. 1986. *International scheme for the coordination of the dairy development. Arusha / Kilimanjaro area*. FAO. 80 p. + annexes. Rome.
- Fresco L. 1984. *Comparing anglophone and francophone approaches to farming systems research and extension*. 4th Annual Conference on Farming Systems Research. Kansas State University. F.S. Support project. U.S.A. 36 p.
- Haubert M. 1991. Le retour des paysans : mythe et réalités, *Revue Tiers-monde*. Tome XXXII - N° 128. pp. 725-740. Paris.

- Joinet B., 1981. *Tanzanie, manger d'abord*. Karthala. Paris. 261 p.
- Jouve P., 1988. Quelques réflexions sur la spécificité et l'identification des systèmes agraires, *Les Cahiers de la Recherche Développement*. n° 20, pp. 5-16, Montpellier.
- Kimambo I.N. 1969. *A political history of the Pare of Tanzania. 1550 - 1900*. East African Publishing House. 253 p. Dar-es-Salaam.
- Laurent C., 1990. Une typologie d'exploitations agricoles, produit et instrument d'un programme de développement laitier pour les petits producteurs de deux régions de Tanzanie, *Les Cahiers de la Recherche développement*. 1988. n° 22. pp. 83-95.
- Laurent C., Centres J.-M., 1990. *Elevage bovin laitier en Tanzanie. Un programme de développement pour les petits producteurs des régions Kilimandjaro et Arusha*. INRA-SAD. 104 p. Versailles.
- Mazoyer M., 1987. *Rapport de synthèse provisoire. Colloque: Dynamique des systèmes agraires*. 16-17-18 Novembre 1987. Paris. Ronéo. 20 p.
- M.L.D. (Ministry of Livestock Development), 1983. *The livestock policy of Tanzania*. Government Printers. 25 p. Dar-es-Salaam.
- Nyerere J. 1977. *The Arusha Declaration ten years after*. Government printers. Dar-es-Salaam.
- Polomack A., 1990. *L'adoption de nouvelles méthodes d'élevage dans la région Kilimandjaro en Tanzanie. Une réponse différenciée à un programme de développement de production laitière*. Mémoire de D.E.A. Géographie et pratique de développement dans le tiers-monde. Université Paris X. Nanterre. 101 p.
- Stewart F. 1986. *Politiques économiques et performances agricoles. Le cas de la Tanzanie*. OCDE. 136 p. Paris.
- Toogood G., Hillstrom J.A., 1969. *Dairy development project for the northern regions of Tanzania (in conjunction with coffee diversification)*. Ministry of agriculture, food and co-operatives, U.R. of Tanzania. Roneo. 19 p. Arusha.

Vissac B., Hentgen A., 1979. Présentation du département de recherches sur les systèmes agraires et le développement. Eléments pour une problématique de recherche sur les Systèmes Agraires et le Développement. *In : Compte-rendu Assemblée constitutive du Département SAD*. Toulouse, 1979, pp. 6-30.

## Annexe

### Quelques repères chiffrés

	Tanzanie	Région Kilimandjaro	Région Arusha
Superficie totale (km <sup>2</sup> )	945 000	13 209	82 160
Population totale 1967 (millions)	12,313	0,653	0,610
Population totale 1987 (millions)	23,174	1,108	0,928
Pourcentage population rurale 1987	80 %	90 %	90 %

### Les régions d'Arusha et du Kilimandjaro

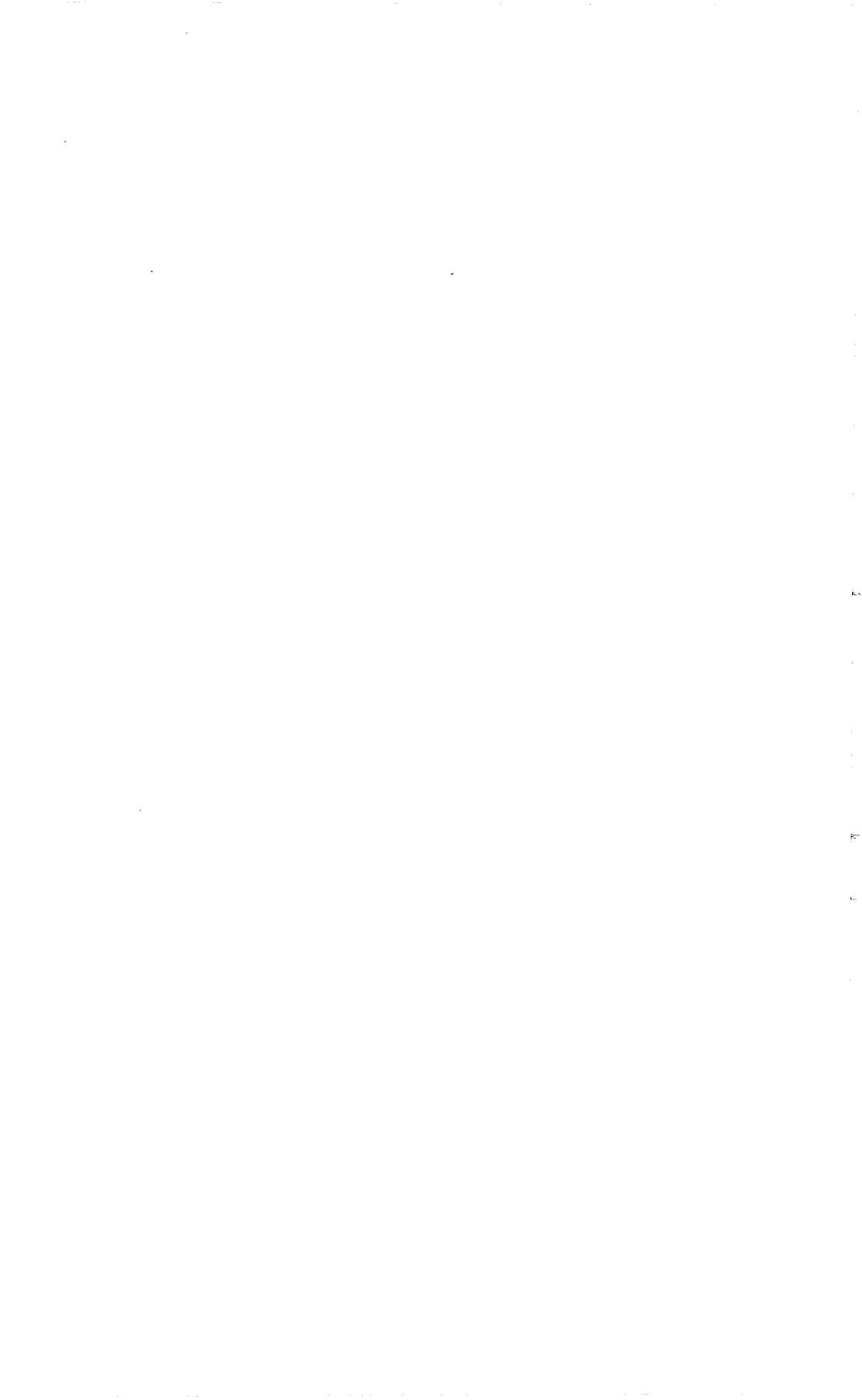
Ces deux régions sont parmi les plus riches de Tanzanie. Elles disposent de zones privilégiées au plan agro-climatique, où s'est développée une agriculture intensive : plus de la moitié de la production nationale de café, principale source de devises du pays, y est produite.

Ces régions sont caractérisées par une forte dualité de leur milieu physique : la plaine Masai qui s'étend à une altitude moyenne de 700 mètres est principalement utilisée comme aire de parcours par des éleveurs nomades. Dans cette plaine s'élèvent deux imposants massifs volcaniques : le massif du Kilimandjaro qui culmine à 6 000 mètres et le massif du mont Méru (4 000 mètres). Des cultures s'échelonnent sur les flancs de ces massifs depuis la plaine jusqu'à la lisière de la forêt à environ 2 500 mètres d'altitude. Un troisième massif, les monts Paré, est constitué de roches métamorphiques : les versants ouest et les vallées centrales sont cultivées.

Les principales cultures\* sont le café (29 000 t), les bananes (340 000 t), le maïs (340 000 t) et les haricots (164 000 t).

L'agriculture emploie 75 % de la population active totale (79 % au niveau national). L'activité industrielle est modeste et mobilise moins de 2 % de la population active totale.

(\*) Production en tonnes pour l'année 1988.



ISABELLE DROY

## L'USURIER ET LE BANQUIER : LE CRÉDIT RURAL À MADAGASCAR

### **L'épargne et le crédit, nouveau sujet d'intérêt pour les développeurs**

Depuis la fin des années 1980, les acteurs du développement accordent une attention particulière au crédit et à l'épargne. Certes, le crédit est considéré depuis longtemps comme un élément clé du processus de développement et depuis une trentaine d'années, plusieurs types d'organisations financières furent créées dans les pays du Tiers-Monde : des banques de développement, des coopératives ou des groupements d'épargne et de crédit. Mais ces modèles ont vite montré leurs limites, voire leur inadaptation aux contextes nationaux. Et la question du financement se pose de manière encore plus aiguë à l'heure actuelle : l'accès au financement extérieur tend à diminuer pour les pays d'Afrique et le niveau élevé d'endettement des pays en développement les astreint à une plus grande austérité, laquelle est orchestrée avec diligence par le FMI sous la forme des programmes d'ajustement structurel.

Actuellement, la priorité est donnée aux sources internes de financement par :

- la canalisation de l'épargne locale au sein de structures fiables (c'est-à-dire offrant la sécurité, la rémunération et la disponibilité des dépôts),
- la circulation de ces fonds sous forme de crédits adaptés aux besoins de la plus grande partie des ruraux.

A Madagascar, le crédit rural est actuellement conçu comme un des principaux outils pour lever les blocages à l'augmentation de la production agricole. Selon le Ministère de l'Agriculture, cette augmentation « devrait permettre au pays de retrouver son autosuffisance alimentaire, notamment en riz, que l'île connaissait il y a quelques années ». Cependant, l'histoire du crédit agricole institutionnel à Madagascar est déjà longue (dès 1931, une Caisse Centrale de Crédit Agricole est créée) et riche d'expériences : des banques de développement aux sociétés mutualistes en passant par le crédit en nature pour une production, de nombreuses formes d'organisations ont été essayées avec plus ou moins de succès.

Or actuellement, moins de 2 % des paysans ont accès au crédit et ils sont encore moins nombreux à déposer leur épargne dans une banque. Et toutes les opérations de développement rural se heurtent actuellement à ce goulot d'étranglement : comment les paysans ou les artisans peuvent-ils investir dans de nouvelles techniques sans crédit ? Comment éviter le surendettement auprès des usuriers au moment de la soudure, bloquant ainsi tout processus d'accumulation ? Face à cette lacune du système financier formel, de nombreux projets démarrent pour leur compte des opérations de crédit plus ou moins originales pour pallier cette insuffisance. L'analyse de ces nouvelles pratiques de crédit (par exemple, les associations de crédit solidaire) est riche d'enseignement au moment où tout le système de financement rural est en cours de réforme.

Mais l'étude des facteurs de réussite et d'échec des interventions conduites par les banques ou les projets de développement ne peut se faire sans essayer de décrypter les mécanismes du crédit informel, les relations de clientèle entre prêteurs et emprunteurs, les pratiques d'épargne et les besoins en crédit.

## **Le crédit rural « traditionnel » ou informel**

### **L'usure : une pratique réglementée sous la monarchie merina**

A la fin du 18<sup>e</sup> et au début du 19<sup>e</sup> siècle, Andrianampoinimerina, souverain de l'Imerina, énonce dans ses *kabary* (discours du roi) les règlements concernant les dettes et le crédit. La

pratique du taux d'intérêt est reconnue comme indispensable (l'intérêt se dit *zana-bola*, c'est-à-dire les enfants de l'argent) ; « si vous avez emprunté à des personnes de l'argent et si vous ne leur en payez pas l'intérêt, je vous considérerai comme coupables, car l'argent n'a pas d'enfant mâle ou femelle : ce sont les accords conclus par la bouche qu'on désigne par le nom d'intérêt (*zana-bola*) » (Chapus et Ratsimba, 1958). En cas de non-remboursement, les créanciers peuvent faire appel à la justice du roi : en dernière extrémité et à défaut d'autres biens à saisir, les débiteurs sont vendus comme esclaves pour rembourser les créanciers. Un tiers pouvait se porter garant de l'emprunteur, mais il prenait là une très lourde responsabilité : en effet, si le créancier décédait ou s'enfuyait, le garant était tenu de rembourser la dette à tout prix, au pire celui de sa propre liberté et de celle de sa famille.

Ces règlements ont été scrupuleusement appliqués et l'endettement réduit à l'esclavage de nombreux Malgaches jusqu'en 1868, date à laquelle cette mesure fut abolie.

Le taux d'intérêt était aussi plafonné et les usuriers enfreignant ces règlements encouraient des peines sévères. En 1878, sous le règne de Ranavalona II, les *Sakaizambohitra* (qui sont l'intermédiaire entre le pouvoir royal et les communautés rurales, les *fokonolona* <sup>(1)</sup>) avaient pour instruction d'enregistrer les prêts d'argent et de contrôler les taux d'intérêt pratiqués ; le taux d'intérêt était cependant particulièrement rémunérateur pour le prêteur puisqu'il pouvait atteindre un maximum de 240 % par an...

L'usure était donc dès le 19<sup>e</sup> siècle une pratique courante, reconnue et réglementée.

## **Des formes diversifiées et non monétaires de crédit**

### ***Qu'appelle-t-on crédit informel ?***

Le terme de crédit informel, appelé aussi « crédit invisible » par certains auteurs (Chamoux, 1990) désigne les relations

(1) Le *fokolona* est l'assemblée générale de toutes les personnes de plus de dix-huit ans à l'intérieur de son support territorial, le *fokontany*, regroupant un ou plusieurs hameaux.

d'argent qui ne sont pas reconnues par la loi : à Madagascar, seules les banques sont habilitées à recevoir et à prêter de l'argent. Les projets qui ont une composante crédit sont tolérés, mais sont de fait dans l'illégalité. Mais, pour simplifier la présentation, les expériences de crédit mises en oeuvre par des projets ou des institutions (Eglises, ONG) sont ici classées avec le crédit formel : ces projets comblent temporairement le vide bancaire, voire servent de relais entre la banque et les groupements de paysans en attendant la remise en route d'un système formel efficace.

Le crédit informel s'insère dans un système plus général d'échange. La distinction entre l'entraide, qui peut se manifester en travail ou en nature (prêt de vivres à la soudure), les dons et contre-dons lors des cérémonies, n'est pas facile à faire. On choisira d'appeler crédit informel toutes les formes de prêts monétaires ou en nature soumises à un intérêt, c'est-à-dire à une rémunération du prêt.

### *La dette est parente de la pauvreté*

A l'heure actuelle, la situation de la paysannerie malgache peut être très schématiquement caractérisée par :

- une forte dépendance sociale (la société malgache est très hiérarchisée),
- une grande insécurité en milieu rural (vols de bétail, vols de récolte sur pied),
- une insuffisance des outils et des moyens de production,
- une commercialisation des produits mal organisée où le monopole d'un ou de quelques collecteurs maintient des prix aux producteurs bas.

La précarité de conditions de vie et l'insécurité sont le lot d'une grande partie de la paysannerie : les comportements vis-à-vis de l'épargne et du crédit sont étroitement liés à ces contraintes. A travers les proverbes, véhicules privilégiés de la pensée malgache, le crédit est perçu comme un acte néfaste et dangereux :

- « la dette peut transformer en brigand » ;
- « la dette précède la honte et le déshonneur » ;
- « le crédit est comme l'épine : il blesse ceux qui ont l'habitude de la toucher » ;

- « la dette est comme le tourbillon : s'il est petit, il peut emporter votre écharpe, s'il est grand, il peut démolir votre maison » ;
- « le crédit ressemble à la figue : c'est beau à voir, mais l'intérieur est plein de fourmis ».

Le recours au crédit n'est donc pas un acte qui s'insère dans une logique d'investissement (achat de matériel agricole par exemple) ; c'est le plus souvent le seul moyen pour faire face à des obligations sociales ou familiales, ou tout simplement survivre jusqu'à la prochaine récolte.

*Les pratiques de crédit informel sont fortement liées aux relations sociales*

— Les prêts sont réalisés à l'intérieur du lignage ou entre deux personnes de lignage différent mais où la relation lignagère entre en ligne de compte.

Le crédit informel a lieu dans un espace relativement restreint (souvent le village) entre deux individus (le prêteur est une personne et non un organisme ou une institution) se connaissant : les relations de voisinage ou de parenté permettent d'exercer une pression sur l'emprunteur. En cas d'urgence, on cherche d'abord une aide auprès des membres du lignage pour l'emprunt, mais cela ne veut pas dire que le prêt soit gratuit.

Ainsi, la relation entre deux individus engage en réalité la famille ou le lignage. Une personne qui ne paie pas ses dettes menace un équilibre social : tous les moyens de pression sont bons pour qu'elle s'en acquitte (vente ou réquisition des rizières, mise au ban du village...). A l'opposé, dans ses relations avec la banque, institution qui est, aux yeux des paysans, apparentée à l'Etat, l'individu se sent d'autant moins lié que le passif d'impayés à un organisme bancaire est lourd dans son village.

— Les prêts sont réalisés entre personnes appartenant à des groupes socio-économiques différents (entre paysans plus ou moins riches, entre paysans et commerçants ou paysans et collecteurs). La carence d'un système de crédit formel a encouragé le développement de ce type de relations.

Certaines catégories de prêteurs sont faciles à identifier : des commerçants, des collecteurs ; ils sont d'origine malgache,

chinoise (sur la côte Est) ou indo-pakistanaise (Centre et Ouest du pays). L'épicerie du village malgré l'habituelle pancarte (« *tsy manao trosa anio* » « on ne fait pas crédit aujourd'hui ») est souvent obligée de faire crédit pour vendre et subsister ; et il arrive même que ce prêt soit sans intérêt.

Actuellement, on observe, dans certaines régions agricoles plus prospères, un circuit plus complexe : des villageois servent d'intermédiaire à un de leur parent citadin qui "place" ainsi son argent dans le circuit usuraire (2).

Au sein de la paysannerie, la typologie des prêteurs et emprunteurs est beaucoup plus difficile à établir ; on ne peut déterminer un seuil de ressources monétaires à partir duquel un paysan riche va se transformer en usurier. Certaines personnes empruntent parce qu'elles savent qu'elles auront la capacité de prêter à leur tour. Des enquêtes réalisées dans un village du Vakinindiana (Antsamaina, à une quarantaine de kilomètres d'Antananarivo) révèlent que 53 % des ménages prêtent et empruntent de l'argent ou du paddy, 11 % empruntent seulement, 7 % prêtent seulement et 29 % restent en dehors du circuit.

— Le crédit informel contribue à renforcer la hiérarchie sociale. Par exemple, à travers les cérémonies, le système d'inégalité et de domination est élargi : dans l'ensemble méridional, région d'élevage, les cérémonies (circoncision, *savatsy*, funérailles etc.) sont la principale source d'endettement. En effet, « les ancêtres sont exigeants » (Delcroix, 1990) : pour s'attirer leur bienveillance, il faut sacrifier beaucoup de bœufs ; ceux qui ne s'exécutent pas s'exposent à de graves représailles (la maladie, la mort). Les riches éleveurs, « aident » les pauvres en leur « donnant » des bœufs : les pauvres deviennent ainsi leurs clients et fournissent en contrepartie du travail gratuit ; l'échange est inégalitaire, c'est-à-dire que le travail fourni en contrepartie des bœufs donnés inclut une forte rémunération du prêt. C'est le principal moyen de reproduction de la richesse et de la dépendance. F. Delcroix décrit très minutieusement ce mécanisme dans un village Sakalava du Menabe, où la riziculture a pris le

(2) A la BTM, la rémunération des dépôts à vue est de 2 %, pour les dépôts à terme de 14 % pour un an jusqu'à 17 % pour plus de 5 ans.

pas sur l'élevage : la terre irriguée sert de gage aux prêts de bœufs ; le prêteur s'approprie cette terre si l'emprunteur n'arrive pas à rembourser ses bœufs selon les modalités imposées par le prêteur.

Ce système d'acquisition de la terre est répandu : C. Blanc-Pamard l'a décrit dans la région du lac Alaotra où les prêts usuraires « s'accompagnent d'une mise en gage des parcelles » (Blanc-Pamard, 1987).

### *Un crédit à court terme*

Le crédit informel est presque toujours un crédit à court terme (quelques mois maximum) qui dure le temps de la campagne agricole ou jusqu'à la récolte du produit qui rapporte le plus d'argent (par exemple le café dans certaines régions de la côte est).

— Le crédit informel est un crédit à la consommation dans la plus grande partie des cas. C'est souvent un crédit d'urgence pour faire face à des dépenses exceptionnelles liées à la maladie ou à la mort. C'est aussi un crédit pour tenir les derniers mois ou les dernières semaines de soudure : on empruntera alors de l'argent pour acheter de la nourriture et des produits de première nécessité ou on empruntera du paddy, voire du manioc.

— Le crédit est rarement utilisé pour la campagne agricole, sauf dans certaines régions où le surplus dégagé est important et où le crédit « institutionnel » a été un élément indispensable du système de production : par exemple, pour la mise en valeur de la plaine rizicole de la Basse Betsiboka (Dubourdieu, 1986). Après la quasi-disparition du crédit bancaire BTM, les paysans se sont tournés vers le secteur informel pour le financement de la campagne ; les taux d'intérêts varient de 70 % à 100 % pour la durée du prêt (qui est de quelques mois).

— Pour certaines activités artisanales, le recours au crédit est indispensable : par exemple pour la fabrication de charbon de bois, les petits charbonniers indépendants achètent le bois d'une parcelle avec de l'argent prêté par un « patron » (nom donné aux grands charbonniers) et s'engagent pour le remboursement à lui livrer toute la production de charbon de bois à un prix inférieur à celui pratiqué couramment.

### ***Le crédit est cher et les formes de remboursement très variées***

— Le prêt d'argent à rembourser en argent : les taux sont très variables et ne sont pas toujours liés à la durée du prêt. Ce sont plutôt des commissions fixées en fonction du montant du prêt, et selon le risque (aux yeux du prêteur). Par exemple un emprunt de 10 000 FMG sera remboursé 15 000 FMG cinq mois plus tard (taux de 120 % par an) mais la durée peut être fixée à trois mois ce qui nous amène à un taux de 200 %. Le montant doit être remboursé en une seule fois. Les prêts en argent, par exemple, sont d'un montant assez peu élevé au regard du banquier (10 000 à 20 000 FMG, parfois 40 à 50 000 pour les crédits de campagne).

— Le prêt d'argent à rembourser en produit (café, riz) : ce type de prêt est souvent pratiqué par les commerçants-collecteurs ; l'intérêt est compté dans le prix du produit : par exemple, le café sera acheté à 750 FMG le kilo alors que le même commerçant paie 1 000 FMG le kilo chez les autres producteurs. La vente de la récolte sur pied est aussi couramment pratiquée dans des conditions similaires.

— Le prêt de riz à rembourser en riz : le paddy emprunté est remboursé à la récolte. Le plus souvent, pour une *soubika* (panier) empruntée, on doit en rembourser deux (ou parfois plus). Selon les régions, les prêts de riz à l'intérieur d'une même famille sont gratuits ou soumis à intérêt. Tout dépend alors du lien de parenté, de la quantité demandée et de la durée du prêt jusqu'à la récolte. Un autre type de prêt en nature est pratiqué : une *soubika* de manioc est remboursée par la même *soubika* remplie de riz (donc de valeur plus importante).

### ***Les garanties demandées***

L'arrangement entre prêteur et emprunteur est verbal, et se conclut éventuellement devant des témoins et un garant. Des garanties matérielles peuvent être demandées, d'une valeur infiniment plus élevée que le prêt : par exemple une machine à coudre d'une valeur de 150 000 FMG est mise en gage chez le prêteur pour un crédit de 10 000 FMG pour un mois. Au bout

d'un mois, l'emprunteur doit rembourser 15 000 FMG ; s'il n'y arrive pas, il peut reporter l'échéance au mois suivant, ce qui porte la somme à 22 500 FMG (capital et intérêts sont intégrés dans le calcul). Il n'est pas rare que des familles perdent des biens aussi précieux pour des emprunts faibles au départ <sup>(3)</sup>.

La mise en gage des rizières est aussi fréquente :

- la rizière est exploitée par le prêteur jusqu'au remboursement (dans ce cas l'intérêt correspond à l'exploitation de la terre) : c'est le *varo-mody* (littéralement, cela signifie le commerce qui peut revenir à la maison) ; cette transaction se passe à l'intérieur de la famille.
- au-delà d'un certain délai, si le remboursement n'est pas effectué, le prêteur s'approprie la rizière *varo-maty* (le commerce mort, donc la rizière est définitivement perdue). Cette situation est fréquente, elle permet notamment aux plus riches d'agrandir leur domaine. Par exemple, dans un village de l'Itasy, des migrants betsileo ont réussi, grâce à leur activité usuraire, à se placer dans le groupe des plus gros propriétaires paysans <sup>(4)</sup> (possédant plus de 5 hectares).

Quand il faut gager une rizière, un arrangement familial est d'abord recherché pour que la terre reste dans le lignage. Si aucune solution n'est trouvée, l'emprunteur s'adresse alors à l'extérieur.

Le crédit informel est un système très souple, autant dans les types d'emprunt que dans les modalités du prêt. Le crédit est disponible sur place et immédiatement, sans restriction quant à sa destination (achat de médicaments, frais de funérailles etc.). Mais le coût exorbitant du crédit informel bloque toute accumulation pour l'emprunteur, quand il ne le précipite pas dans la misère.

(3) A Antananarivo, une jeune femme nous a même montré assez fièrement ses bijoux en or qu'elle acquérait de cette manière (par exemple une paire de boucles d'oreilles en or pour un prêt de 4 000 FMG, soit environ 13 FF en 1991).

(4) En excluant bien sûr les grands domaines, autrefois occupés par les colons.

## **Des organisations traditionnelles peu développées**

A la différence d'un certain nombre de pays d'Afrique de l'Ouest, il n'existe pratiquement pas à Madagascar d'organisations traditionnelles d'épargne et de crédit du type tontine (les tontines sont « des associations financières créées entre des personnes qui décident de verser une somme déterminée à des intervalles fixés ; les sommes ainsi cotisées sont à tour de rôle reversées à chaque membre de l'association » (Lelart, 1984). Les organisations s'apparentant le plus à ces tontines, les associations d'entraide, conservent une vocation de caisse de secours.

### *Les associations d'entraide*

Ce sont des groupements de femmes ou d'hommes qui, à l'échelle d'un village, cotisent en argent ou en nature (en paddy) ; la caisse de solidarité ainsi créée est utilisée en cas de maladie ou de décès dans la famille d'un des membres de l'association.

— ainsi, dans un village des Hautes Terres (au nord d'Ambositra), quatre associations traditionnelles regroupant chacune une vingtaine d'hommes collectent du paddy au moment de la récolte (120 kilogrammes par membre). Ce paddy est déstocké si des événements familiaux graves surviennent dans une famille (par exemple un décès, les funérailles sont très coûteuses car il faut nourrir de nombreux invités). Actuellement, ces caisses sont transformées en une sorte de grenier commun pour faire face à la soudure (ce qui est un signe de dégradation de la couverture alimentaire, puisque les villageois n'avaient pas besoin autrefois de ce système) ; en stockant du paddy à la récolte, on évite de le vendre (et d'en emprunter par la suite) ou de le consommer trop rapidement.

— dans la région de Manakara (Ambila), l'assemblée des femmes mariées (*alam-biavy*) a créé des caisses d'épargne et de crédit ; cette assemblée constitue à l'échelle du village un contre-poids au pouvoir politique traditionnel des hommes ; la caisse est alimentée par des cotisations mensuelles modiques, collectées par la *sefom-biavy* (chef des femmes). L'argent est utilisé comme caisse de secours (maladie, décès), mais aussi, ce qui est plus original, comme caisse de crédit, sur un modèle qui s'apparente

aux tontines (Randriamarolaza L.P, 1990). Cet exemple n'est pas unique, mais ce type d'organisation est loin d'être répandu.

***Les caisses villageoises de Nangaka (région d'Arivonimamo)***

Ce *fokontany* <sup>(5)</sup>, riche, a créé des structures financières (Andramamapionona, 1990). La genèse de cette organisation est originale. L'insécurité, et notamment les vols de récoltes sur pied étant devenus très fréquents, les villageois ont institué un *dinam-pokolona* (règlement interne au *fokonolona*) imposant de fortes amendes aux maraudeurs ; une fraction de ces amendes va dans la caisse du *fokontany*, mais la plus grande partie alimente une caisse villageoise (c'est une procédure que l'on retrouve couramment). L'utilisation qui est faite de l'argent est par contre inhabituelle : afin de le faire fructifier et sur les conseils avisés des *Fifohazana* (mouvement du Réveil de l'Eglise Protestante), le *fokontany* a décidé d'utiliser ce capital comme fonds de crédit aux villageois. Les prêts varient de 20 000 à 50 000 FMG, et sont attribués aux enchères, c'est-à-dire à celui qui offrira la plus forte rémunération de l'argent : les taux d'intérêt annuels en 1990 varient de 72 à 120 %. Ce sont des prêts à court terme (environ 6 mois) et les intérêts sont remboursés tous les mois alors que le capital est remboursé au terme. Aucune garantie matérielle n'est demandée, c'est donc la pression sociale qui est jugée la plus efficace. Les bénéfices retirés de cette entreprise lucrative sont affectés aux dépenses collectives : réparations de l'école, réceptions administratives etc. Nous sommes assez loin des caisses de solidarité : l'objectif n'est pas de faire du crédit meilleur marché que dans le circuit usuraire (et les enchères pratiquées donnent une idée de ce que peuvent être les taux sur ce marché) mais de trouver une source de financement pour la collectivité locale, qui, dans l'organisation administrative actuelle, ne dispose pratiquement d'aucune ressource.

(5) *Fokontany* : plus petite unité administrative territoriale composée d'un ou plusieurs villages.

Ces rares exemples soulèvent une question. Comment expliquer la quasi-absence d'organisations locales qui pourraient entamer le monopole des usuriers ? Quelle est la part liée à l'organisation sociale, quelle est la responsabilité de l'encadrement (au sens large, y compris la banque) qui a créé des structures mutuelles et coopératives qui souvent ont fait faillite ?

Le crédit informel est le crédit qui « sauve la vie », selon l'expression de ses utilisateurs ; mais le prix de ce « sauvetage » est élevé et précipite souvent les paysans dans la spirale de l'endettement et de l'appauvrissement. Le coût dissuade les paysans d'y avoir recours pour les activités productives. Mais la banque est-elle capable de combler ce vide ?

## **Le crédit formel**

### **Une banque pour le développement rural**

#### *Un modèle hérité de la colonisation*

L'histoire du crédit agricole institutionnel à Madagascar présente beaucoup de points communs avec les autres pays d'Afrique Noire colonisés par la France.

L'idée remonte à 1926 : les autorités administratives souhaitent étendre à l'Afrique le système de crédit agricole alors en vigueur en métropole : système mutualiste, privé (fonctionnant à partir du capital des sociétaires) où l'Etat intervient très peu. En 1931, est créée à Madagascar la Caisse Centrale de Crédit Agricole, qui s'appuyait sur deux réseaux de Caisses mutuelles locales : les caisses pour colons de statut européen et celles pour les indigènes. Si le crédit a été utile pour les colons, les paysans malgaches par contre en ont très peu profité (de 1931 à 1950, 3 % du montant total des crédits ont bénéficié aux paysans malgaches). La lourdeur des procédures et l'inadéquation des garanties demandées (notamment garanties foncières) bloquent l'accès des paysans au crédit.

En 1950, le Crédit de Madagascar remplace le Crédit agricole. En 1958, il s'efforce d'implanter en milieu rural un réseau mutualiste sous la forme de « sociétés de crédit agricole mutuel », les SCAM. Chaque SCAM regroupe environ 10 personnes, les prêts sont proportionnels au capital social (elles peuvent

emprunter jusqu'à 5 fois leur capital) et la caution solidaire est appliquée. La réussite de ce système est incontestable au lac Alaotra, grande région rizicole où l'encadrement est dense et où la création des SCAM a été progressive et bien suivie. Malgré ces résultats satisfaisants au départ, la tentative de généralisation a échoué : une extension trop rapide et incontrôlée à l'ensemble du territoire a conduit à la faillite des SCAM (97 SCAM en 1959 à 406 en 1961, 310 en 1970). Les groupements étaient trop hétérogènes, l'encadrement insuffisant et le système a été mis sous tutelle des autorités politico-administratives. Les artisans de cette faillite ont bien souvent été les usuriers eux-mêmes qui se voyaient dangereusement concurrencés ; ils entraient comme sociétaires dans la SCAM, empruntaient, ne remboursaient pas et précipitaient ainsi l'échec du groupe.

*Depuis l'indépendance, des banques spécialisées dans le crédit agricole*

La SMIC (Société Malgache d'Investissement et de Crédit) remplace le crédit de Madagascar de 1960 à 1963, puis est elle-même remplacée par la BNM jusqu'en 1973. La BNM, créée peu après l'indépendance, essaie de populariser le crédit bancaire (à travers le crédit rural, le crédit populaire et le crédit industriel). La BNM lance les PCAI, petit crédit agricole individuel : grâce à un effort de décentralisation et un relais assuré par les agents d'encadrement rural, la BNM arrivait en 1976 à traiter plus de 40 000 dossiers de crédit agricole. Cependant, l'autosatisfaction dont ont fait preuve les banquiers en décrivant ces réalisations paraît un peu exagérée : avec une population de 8 millions d'habitants à 80-90 % rurale, les 40 000 dossiers de crédit agricole ne font pas la preuve éclatante « d'une véritable démocratisation du crédit au niveau de la masse paysanne » (BTM, 1988). L'extension du PCAI fut limitée :

- par l'absence de ressources financières de la BNM (qui ne collectait que très peu d'épargne) ;
- par la lourdeur des procédures bancaires souvent inaccessibles aux paysans : il fallait constituer un dossier de financement exposant la rentabilité du projet, le présenter et le défendre, fournir un certain nombre de documents administratifs etc. ;

- par la restriction aux zones encadrées, bénéficiant des services de vulgarisation. Déjà à cette époque, le problème des structures intermédiaires se pose : quel relais la banque peut elle trouver pour la distribution et le recouvrement du crédit ? La BNM a expérimenté avec plus ou moins de bonheur plusieurs collaborations : avec les SCAM ou avec des petites mutuelles, avec les coopératives (qui étaient souvent des coopératives de commercialisation), avec les sociétés d'aménagement et avec les communes rurales. La collaboration avec les communes est originale : ces communes seraient les cellules de base du développement. Un comité consultatif local, réunissant des représentants des communes, de la banque et des services spécialisés, analyse les demandes de crédit et les décisions d'octroi. En réalité, ce système est lourd pour la banque et une expérience de décentralisation a été tentée en confiant toute la responsabilité de l'octroi et du recouvrement à la commune. Ce fut un échec total et pourtant, quelques années plus tard, après la Révolution de 1972, cette même formule, généralisée à l'ensemble de l'île, a précipité la faillite du crédit agricole.

En 1977, trois banques commerciales d'Etat sont créées: la BNI, la BFV, la BTM, *Bankin'ny Tantsaha Mpamokatra* (Banque des Paysans Producteurs). La BTM prend donc le relais du crédit rural en lançant le FMR (financement du monde rural) qui est un véritable crédit de masse. Les élus des communautés villageoises sont chargés de l'instruction des demandes de crédit, du déblocage des fonds et du recouvrement des prêts accordés ; en cas d'impayés, la sanction était collective, c'est-à-dire que tout le village était fermé au crédit. De 1977 à 1978, 4,7 milliards de FMG ont été débloqués : or, le taux de recouvrement étant très faible (les élus étant toujours plus diligents à distribuer le crédit qu'à le faire rembourser), la majorité des villages ont été fermés au crédit, pénalisant ainsi les bons payeurs.

En 1980, sans abandonner le FMR, la BTM lance les crédits ODRI (opération de développement rural intégré) qui sont accordés à des paysans "pilotes" encadrés par des organismes de développement régional ; ce crédit est à la fois élitiste et coûteux (les frais d'instruction du dossier sont élevés et les taux d'intérêt

faibles). Là aussi, les points communs avec les PCAI des années soixante sont nombreux.

La BTM compte actuellement 70 agences réparties sur l'ensemble du territoire. L'encours de la BTM était d'environ 210 milliards de FMG fin 1989, ce qui la place en tête des banques. 46 % de cet encours concerne l'agriculture, mais ce sont essentiellement des crédits à la commercialisation, concentrés dans certaines régions et sur certaines spéculations (café, vanille, girofle, coton). 2,6 % seulement de cet encours est affecté à la production agricole et moins de 2 % des exploitations ont accès au crédit BTM.

Cela place la BTM dans une situation délicate : elle ne remplit pas sa fonction de développement, fonction qui, jusqu'à présent, l'a préservée de la privatisation. Les autorités politiques, notamment le Ministère de l'Agriculture, bousculent la « banque des paysans producteurs » afin que ses activités aient un rapport plus étroit avec son nom. A l'extérieur, ce sont les bailleurs de fonds qui la poussent à se réformer : en tant que banque de développement, elle a accès à des lignes de crédits extérieures (IDA, IFAD, CCCE...); or, la BTM fait peu de crédit à la production agricole et encore moins de crédit rural. C'est pourquoi il y a actuellement de multiples tentatives pour trouver de nouvelles formules qui permettraient enfin aux paysans d'avoir une solution alternative aux usuriers.

### **Les causes de l'échec**

La BTM se heurte à des contraintes communes à beaucoup de banques de développement :

- la banque centrale subit le vent du libéralisme : abandon de toute forme de sélectivité, donc des avantages pour le crédit agricole, et de tout contrôle direct (plafonnement du crédit, encadrement, autorisation préalable).
- les ressources de financement sont insuffisantes : il n'y a pas de réelle politique de mobilisation de l'épargne rurale et les lignes de crédit extérieures ne suffisent pas à couvrir les besoins locaux.

- les procédures de distribution du crédit sont lourdes et compliquées, elles obéissent aux règles de l'orthodoxie bancaire : cela entraîne des coûts d'intermédiation élevés pour la banque et une exclusion d'une grande partie des paysans.
- la question des taux d'intérêt préoccupe beaucoup les financiers et les opérateurs du développement ; le taux varie de 13 à 15 % par an, à peine supérieur à l'inflation qui, selon les chiffres officiels, oscille entre 10 et 15 % par an. Comparés aux possibilités de financement par le crédit informel, les taux d'intérêt du crédit bancaire restent bas, surtout pour le crédit de campagne.
- les marges d'intermédiation dans les opérations sont de 6 à 7 % : or les crédits demandés sont petits par rapport aux frais fixes induits par la gestion d'un dossier. De plus, le taux de remboursement hors-projet est assez faible (66 à 74 %), contre 98 % dans les projets qui bénéficient d'un encadrement adéquat : ces marges ne tiennent pas compte de ce fort pourcentage d'impayés.
- les risques liés à l'activité agricole sont élevés, surtout dans un pays en développement et parfois la rentabilité des projets est trop faible ; l'absence de garanties réelles constitue un obstacle dans le système de financement rural, même si la caution solidaire permet parfois de contourner ce problème.
- les relations entre la banque et le paysan sont perverties : la distance physique, mais aussi sociale entre la banque et le paysan est grande. Les relations sont méfiantes. Pour les paysans, cet argent de la banque est de « l'argent froid » (Bedard, 1986) qui ne provient pas de leur épargne, mais qui « vient du *Fanjakana* », c'est-à-dire de l'Etat ; leurs conditions de vie sont devenues tellement difficiles depuis la crise des années 1980 qu'ils estiment que cet argent leur avait été « volé » et qu'ils le « récupèrent » par le crédit : cette réaction illustre parfaitement l'image que les paysans ont actuellement de l'appareil administratif.

## **De nouvelles initiatives en matière de crédit rural**

### ***Beaucoup de projets de développement créent des volets crédit***

Un certain nombre de projets ayant démarré ou amélioré des activités rurales voient leur action bloquée par l'absence d'un système de financement adapté. Ils ouvrent alors un volet crédit (financé par une ligne de crédit extérieure). Ces initiatives créent une sorte de laboratoire d'expérimentation : éloignées de la rigidité des structures bancaires, disposant d'un encadrement « gratuit » (c'est-à-dire dont le coût n'est pas pris en compte dans le coût du crédit), ils sont un lieu d'innovation, notamment en matière d'organisation des paysans en groupements.

La formule la plus simple est celle du crédit en nature sur une filière (pour une production déterminée). Par exemple, la société KOBAMA pour la production du blé et la société MALTO pour l'orge fournissent les engrais et les semences nécessaires à la production et se remboursent (avec l'intérêt) sur la récolte, car ils ont le monopole de la commercialisation. En réalité, ce monopole tient toujours pour l'orge de MALTO (l'orge est utilisée pour la fabrication de bière par la STAR, seule société sur ce marché), mais il est sérieusement battu en brèche pour le blé de la KOBAMA : des meuneries privées s'installent et le blé commence à entrer dans la consommation familiale en période de soudure ; le recouvrement des crédits devient ainsi plus difficile pour la KOBAMA qui ne maîtrise plus totalement l'écoulement de la production.

### ***Les groupements de crédit à caution solidaire***

De plus en plus de projets de développement substituent les actions auprès des individus à celles auprès des groupements : le travail avec des groupements allie économie d'échelle pour le projet et structuration du milieu paysan. Les groupements de crédit à caution solidaire permettent :

- de diminuer les frais de gestion des dossiers,
- de fournir à la banque une garantie efficace qui est la caution mutuelle : le groupement rembourse la totalité des sommes

empruntées, faute de quoi l'accès à de nouveaux crédits lui serait interdit ; il couvre les éventuelles défections d'emprunteurs, plus souvent en faisant jouer la pression sociale que la solidarité (le groupement ne rembourse pas à la place de l'emprunteur défaillant, mais a les moyens de lui faire trouver de l'argent, même si c'est au prix de la vente d'une rizière).

Les meilleures chances de succès se rencontrent chez les groupements dont les adhérents présentent les caractéristiques suivantes :

- une certaine homogénéité sociale et socio-économique au sein du groupement,
- une coïncidence des lieux de résidence ou d'exploitation,
- un intérêt économique réel à peu près identique.

#### ***Une forme particulière de groupement : les greniers communs villageois***

Les paysans stockent à la récolte une certaine quantité de paddy dans un local fermé et la banque se sert de ce stock comme garantie d'un prêt en argent de la BTM ; le paddy est déstocké en période de soudure : si les paysans ont remboursé leur crédit, ils récupèrent le paddy, sinon la banque le saisit. Ce système évite aux paysans de vendre leur récolte à bas prix pour avoir des liquidités, mais il n'est efficace que si les paysans sont excédentaires en paddy (c'est-à-dire qu'ils n'ont pas besoin de ce paddy pour leur consommation familiale) ou s'ils peuvent faire une activité rentable avec l'argent du prêt (artisanat ou culture de contre-saison).

Cette fonction crédit que remplissent des projets pallie localement les problèmes de financement, mais détourne ces opérateurs de leurs objectifs techniques, et aboutit à une substitution banque-projet qui n'est pas viable à long terme (surtout que le projet, par définition, a une durée de vie limitée). C'est pourquoi des accords sont (assez laborieusement) conclus avec la BTM pour que la banque assure la partie crédit. Par ailleurs, il n'existe actuellement aucun cadre juridique pour ce type d'intervention.

***Les projets à vocation épargne-crédit : alternative ou relais pour la BTM ?***

Actuellement, seulement deux organisations se sont spécialisées dans l'épargne-crédit non lié à une opération productive menée par le projet : le CIDR (Centre International de Développement et de Recherche) qui intervient dans la vallée de la Basse-Betsiboka près de Mahajanga. et TSIMOKA-AVEAMM <sup>(6)</sup> (association de valorisation et d'aménagement de la vallée de la Moyenne Mania).

L'objectif est de créer un réseau de mutuelle d'épargne-crédit. Les groupements se constituent sur une base familiale le plus souvent ; une épargne de départ obligatoire est redistribuée sous forme de crédit à l'intérieur du groupe selon des critères et à un taux d'intérêt que définissent les adhérents. La ligne de crédit extérieure (argent provenant de l'organisme d'encadrement) n'intervient que plus tard et tant que les fonds propres de la mutuelle ne pourront couvrir la demande en crédit.

**Conclusion : une politique de crédit rural qui se cherche**

Contrairement à la plupart des banques de développement de plusieurs pays africains (à l'exception du Mali et du Burkina-Faso), la BTM n'est pas en faillite ; mais son intervention en matière de crédit rural est des plus limitées. Ce rôle ne peut être assumé par les banques commerciales qui se limitent aux activités les plus rentables et les moins risquées. La restructuration actuelle de la BTM peut-elle réellement aboutir à la création d'un système souple, décentralisé où les paysans ne sont pas de simples clients de la banque, mais sont associés aux processus de décision ? L'espace de concurrence entre le crédit formel et informel ne couvre, pour l'instant, que les crédits à la production ; la différence énorme de taux d'intérêt entre les deux systèmes

(6) L'association Tsimoka est née d'une scission de l'AVEAMM et c'est elle qui continue actuellement l'essentiel des opérations de crédit. Depuis quelque temps, l'épargne est associée au crédit grâce à la mise en place de coffres-forts villageois.

devrait faire passer au second plan les tergiversations actuelles sur les trois ou quatre points de taux d'intérêt supplémentaire qui seraient nécessaires au crédit formel pour être rentable : la variation du taux d'intérêt d'un crédit court terme entre 14 et 20 % est secondaire pour le paysan. Dans la plupart des cas, pour le paysan, l'essentiel est d'avoir le crédit à temps, selon une procédure souple et accessible.

Contrairement à une opinion répandue, les crédits formel et informel ne remplissent pas tout à fait les mêmes fonctions. Mais l'amélioration du système de crédit formel aura quand même un effet indirect sur l'usure en permettant une augmentation de la productivité agricole. La diminution de la pression usuraire nécessite aussi la création d'un système « d'assurance sociale » souple et adapté, par exemple la mise en place de petites mutuelles ou de caisses de solidarité.

## Bibliographie

- Andriamampionona A., 1990. *Nangaka, un fokontany riche dans la région d'Arivonimamo. Approche géographique*. Mémoire de CAPEN, Antananarivo, 126 p.
- Andriamarolaza L.-P., 1990. « Le marché financier informel en milieu rural malgache », *Communication au séminaire MINAGRI-FAO d'Antsirabe*. 25 p.
- Bedard G., 1986. « Argent chaud et argent froid ». *Cahiers de l'UCI* n° 7.
- Blanc-Pamard C., 1987. « Systèmes de production paysans et modèle rizicole intensif : deux systèmes en décalage. L'exemple des riziculteurs de la SOMALAC sur les Hautes Terres Centrales de Madagascar ». *Cahiers Sciences Humaines*, vol. XXIII, n° 3-4, p. 507-531.
- BTM, 1988. *Le crédit agricole à Madagascar*, Net Service, Antananarivo, 174 p.
- Chamoux M.-N., 1990. « Ruses du prêteur, ruses de l'emprunteur : les difficultés du crédit invisible ». *Communication à la table ronde "Le crédit rural en Mésoamérique"*, 20 p.
- Chapus G.-S., Ratsimba E., 1958. *Histoire des Rois*, tome IV, p. 458-459.

- Delcroix F., 1990. Des ancêtres exigeants. L'ostentation cérémonielle comme échange inégalitaire au profit des plus riches chez les Sakalava du Menabe. ERA Tuléar, 11 p.
- Dubourdieu L., 1986. Gens de riz dans la Basse Vallée de la Betsiboka : société sans espaces ou espace sans cadre ? *Recherches pour le développement*, série SHS, n° 2, p 143-194.
- Lelart M., 1984. « L'épargne informelle en Afrique ». *Communication au séminaire sur les politiques financières nationales et la formation du capital en Afrique*, Le Caire, 35 p.

ORSTOM Éditeur  
Dépôt légal : juillet 1993  
Mise en page :  
Atelier Christian Millet, Paris  
Impression  
ORSTOM BONDY

---

ORSTOM Éditions  
213, rue La Fayette  
F-75480 Paris Cedex 10  
Diffusion  
72, route d'Aulnay  
F-93143 Bondy Cedex  
ISSN : 0767-2896  
ISBN : 2-7099-1149-3

*Dessin de couverture :*  
*François Nobre*