

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Le "Programa Valles Altos" dans les Andes vénézuéliennes

Jean-Christian Tulet
GRAL - CNRS
Toulouse, France

Pour beaucoup, la réussite des programmes d'irrigation dans le Tiers Monde apparaît pour le moins très discutable, tant est élevé le coût de leur construction et médiocre leur utilisation. Elle l'est encore bien plus lorsqu'ils doivent, comme c'est souvent le cas, être réhabilités à grands frais, parfois quelques années après leur inauguration, alors que leur simple amortissement est en général prévu sur trente ans. Le Venezuela n'est pas à l'abri de ces échecs. En revanche, il dispose d'un extraordinaire exemple de succès avec l'édification de petits systèmes d'irrigation dans les Andes vénézuéliennes. Toute cette région s'en est trouvée transformée.

Il existe donc des périmètres heureux. Parmi les raisons de ce succès, il faut souligner tout particulièrement l'action d'un groupe d'animateurs locaux, ingénieurs agronomes et responsables administratifs. Mais, tout autant que leur réussite, ce sont les formes, le cheminement de leur action qui semblent tout aussi importants.

TRANSFORMATION RADICALE DES HAUTES VALLÉES

Il y a moins d'une génération, on pouvait classer les Andes vénézuéliennes parmi les régions les plus pauvres du pays. A présent, les foyers de pauvreté ou même de misère n'ont pas disparu. Mais ils se juxtaposent désormais à des foyers d'activité économique intense, nés de la mise en place progressive de ces petits systèmes d'irrigation.

Il n'existe pas de source précise sur leur extension globale, du fait de l'actuelle multiplicité des maîtres d'œuvre, mais on peut l'estimer à environ 20 000 ha, répartis en près de 300 périmètres. Cela peut paraître assez peu... Toutefois, leur localisation en altitude (entre 1 500 m et 2 500 m) leur permet de se consacrer à des cultures maraîchères, impossibles ailleurs dans ce pays tropical. Non seulement ces produits possèdent

une très haute valeur ajoutée, mais ils ne demandent que quelques mois de travail. L'exploitant peut ainsi obtenir deux à trois récoltes par an selon les lieux.

D'après des estimations relativement grossières, 30 000 emplois auraient été créés directement par l'ensemble de ces systèmes, ce qui est tout à fait considérable si l'on tient compte des emplois induits. Cela ferait alors au total entre 100 000 et 150 000 travailleurs. Ces derniers, avec leur famille, repré-senteraient ainsi un demi-million de personnes, chiffre à rapprocher de la population de la région andine : 2,5 millions d'habitants. Même si un bon nombre de ces emplois ne se situe pas sur place (intermédiaires, grossistes...), cela éclaire malgré tout le poids considérable acquis par cette nouvelle activité.

Aussi dynamique soit-il, un seul groupe d'animateurs n'aurait pu aboutir à un tel résultat. La demande urbaine en produits alimentaires "tempérés" constituait un appel considérable, comme en témoignent des transformations analogues en d'autres pays latino-américains. Par ailleurs, il semble évident que certains producteurs, souvent d'origine canarienne, ont provoqué un effet notable d'entraînement. L'action de ces animateurs s'inscrit donc dans un contexte éminemment favorable, mais qu'ils ont su exploiter, en lui donnant une orientation originale.

LES ORIGINES : LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les débuts de la démocratie, après 1958, voient porter un grand intérêt aux problèmes de lutte contre l'érosion, avec une priorité pour les milieux les plus fragiles (fortes pentes en montagne). Le nouveau "ministère de l'Agriculture et de l'Élevage" crée un "service de conservation des sols" qui reçoit le soutien des plus hautes sphères de l'État. Ce nouvel organisme se trouve alors dans une situation assez paradoxale. Ses membres ne possèdent en général que très peu d'expérience concrète; par contre, ils disposent de beaucoup de moyens, rente pétrolière aidant. Un grand volontarisme préside aux premières mesures, décrétées nationalement. Il s'agit de mettre en œuvre une série de pratiques anti-érosives, visant à la protection des versants et au reboisement, en luttant contre le surpâturage, celui des chèvres en particulier. Au besoin, on utilise la répression par l'intermédiaire de la Garde nationale.

On peut encore apprécier aujourd'hui les effets de telles mesures, en particulier dans le centre des Andes vénézuéliennes, dans le bassin de Mucuchies : quelques bosquets étriqués (de pins, bien sûr) s'accrochent sur

des pentes où l'absence totale d'autre végétation souligne l'ampleur des terrassements effectués (banquettes perpendiculaires à la pente), totalement inutiles. Parfois même le remède a été pire que le mal, avec le profond ravinement provoqué par des travaux mal contrôlés (San Rafael de Mucuchies).

Même en faisant abstraction de pareils résultats ou encore des mesures coercitives, de telles mesures ne pouvaient que rencontrer l'opposition, ou au mieux l'indifférence, des populations paysannes, en rentrant en contradiction avec l'utilisation traditionnelle de ces milieux. Dans les Andes, on cultive les pentes (les plus abruptes ne font pas peur), au besoin en laissant la terre se reposer pendant une longue période après quelques récoltes de blé ou de maïs. On utilise le reste des surfaces disponibles, ou les jachères, en parcours. Les fonds de vallée, souvent difficiles à cultiver pour cause de l'existence de grosses pierres et de mauvais drainage (et en dépit de la présence d'alluvions très fertiles), servent de pâturages d'appoint, en particulier pendant la saison sèche. Toutes mesures ne proposant pas de solution alternative à ce système d'utilisation risquent ainsi de priver les paysans d'une partie de leurs ressources déjà trop maigres. Elles ne peuvent donc pas être acceptées.

DU SUBSIDIO CONSERVACIONISTA AU PROGRAMA VALLES ALTOS¹

Ce n'est que peu à peu, de manière empirique, que divers responsables de l'Administration se sont localement acheminés vers des solutions plus efficaces, en particulier par la mise en place d'antennes locales, toujours dépendantes du ministère de l'Agriculture, mais dotées d'une certaine autonomie d'action. A cela s'est ajouté l'instrument spécifique de financement constitué par la création du "*Subsidio Conservacionista*" (1961). Dans un premier temps, l'action autour de celui-ci reste fidèle aux origines. Il s'agit avant tout d'une "incitation économique" accordée par l'Etat vénézuélien à des communautés rurales organisées en comités pour favoriser la conservation, le développement et la mise à profit des ressources naturelles

¹ Tous ces développements doivent beaucoup à l'ingénieur Jaime SORIANO, et aux longues conversations qu'il nous a accordées, alors même qu'il était particulièrement occupé. Ses informations sont d'autant plus précieuses qu'il a été au cœur des transformations opérées, sans jamais se départir d'une singulière appréciation critique sur son action.

renouvelables tout en améliorant la situation socio-économique de ces mêmes communautés"². Dans l'Etat du Trujillo, où il connaît ses applications les plus remarquables, les deux premières années restent encore des périodes de tâtonnements. Une partie des fonds octroyés est même reversée pour cause de non-utilisation.

Pour ces responsables locaux, l'option forestière devient de moins en moins prioritaire, pour être par trop opposée aux intérêts immédiats des agriculteurs. Ils se tournent au contraire bien plus volontiers vers des pratiques "agronomiques", plus proches d'ailleurs de leur formation professionnelle. Ils en viennent, peu à peu, à créer une forme de pédagogie de protection de l'environnement destinée à faire adopter volontairement les mesures proposées. On met ainsi l'accent sur la construction de murs de contention, édifiés par épierrement des champs. Ces travaux sont réalisés par les paysans eux-mêmes, moyennant une rétribution. Ces derniers y voient dans un premier temps une source nouvelle de revenus et guère plus. Toutefois, leur défiance initiale laisse place à une volonté de collaboration, plus favorable à leur faire accepter l'éventuel bien-fondé de certaines mesures proposées.

Toutefois, le saut qualitatif va s'effectuer avec la création des premiers systèmes d'irrigation. Leur intérêt apparaît alors évident. Les débouchés urbains sont énormes (les légumes frais ne peuvent pas être importés de manière aussi massive que d'autres produits alimentaires). Le producteur est donc assuré non seulement de vendre, mais à un bon prix. De plus, il n'a pas besoin d'investir à long terme, il encaisse les bénéfices de son travail au bout de quelques mois seulement. Les frais d'installation du système, terrassement, aménagements divers, pose de tuyauterie... sont pris en charge par le *Subsidio*, et ne pèsent donc pas directement sur les finances des producteurs, qui sans cela auraient eu les pires difficultés pour en venir à bout.

La technique utilisée est celle de l'aspersion, qui, bien que gaspillant beaucoup plus d'eau que celle par gravité, offre le grand avantage de s'adapter à toutes les formes de terrain, même ceux les plus pentus, moyennant un nivellement sommaire. Elle aboutit ainsi à justifier pleinement toutes les actions proposées : épierrement, mise en place de surfaces régulières (mêmes inclinées) séparées par des murettes, drainage... Moyennant quoi, il se produit un bouleversement complet du système d'utilisation du sol : l'agriculture tend à se concentrer

² AGUILAR Luis A., *El subsidio conservacionista y la difusión y adopción de innovaciones tecnológicas*, Mérida, 1978.

dans les bas-fonds, sur les terrasses alluviales (qui se révèlent d'une très grande fertilité), tandis que les versants autrefois cultivés sont peu à peu délaissés au profit d'un élevage de plus en plus extensif. Cela ne signifie d'ailleurs pas qu'ils deviennent inutiles ou parfaitement indépendants du nouveau système de production, bien au contraire. L'absence presque totale de mécanisation dans les hautes vallées ne tient pas seulement à la présence de fortes pentes, mais surtout à un calcul économique très clair. Une paire de bœufs utilisée pour les labours et qui ensuite s'entretient tout seul sur les parcours revient beaucoup moins cher que l'achat d'un tracteur et son entretien.

Tout cela ne s'est pas effectué spontanément... Là encore, les hésitations, les échecs mêmes n'ont pas été rares. Certains responsables se souviennent encore, vingt ans après, de leur déconvenue lorsque leur première tentative d'installation d'un réseau d'irrigation, à Tuñame, a tourné au fiasco, les tuyaux cédant sous la pression de l'eau, devant toute la communauté villageoise rassemblée. Il faut alors tout reprendre, recommencer les réunions de producteurs, convaincre à nouveau de participer, ce qui n'est pas toujours évident après un tel avatar...

Par ailleurs, le *Subsidio* se révèle progressivement inadéquat par rapport à la situation nouvelle. Les crédits ne sont plus à la hauteur des demandes, ayant été initialement prévus pour des actions "coup par coup" et non pour des opérations de plus grande ampleur. En 1974, le "*Programa de Desarrollo Agrícola de los Valles Altos del Estado Trujillo, Venezuela*" (*Programa Valles Altos*), alors décidé, prend en compte chaque vallée dans son ensemble en mettant systématiquement en place des réseaux d'irrigation par aspersion, comme moyen fondamental de lui apporter la richesse. *Les problèmes de protection de l'environnement deviennent alors des sous-produits d'une opération délibérément tournée vers le développement.*

PROGRAMA VALLES ALTOS : UNE MÉTHODOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT¹

Le passage du *Subsidio* au *Programa* n'exprime pas seulement une vision plus ample des questions à régler, ni même une plus grande quantité de crédits octroyée. Il constitue aussi une officialisation, le *Programa* devenant l'instrument unique de toutes les opérations d'irri-

gation en montagne pour le Trujillo, disposant de l'appui des différents gouverneurs. Toutefois, cette officialisation ne constitue pas une institutionnalisation, jugée non nécessaire à cette époque, ce qui, par la suite, ne manquera pas de poser de gros problèmes.

C'est aussi le moment où les expériences accumulées se matérialisent dans un "manuel" didactique². Il ne s'agit pas, dans ce cas bien précis, d'un des innombrables "*planes*", "*anteproyectos*" et "*diagnósticos*", passages obligés d'une quelconque opération que l'on s'empresse ensuite heureusement de ranger sur un rayon de la bibliothèque du service. Là, le manuel met l'accent sur les aspects pragmatiques et en premier lieu, sur l'organisation des producteurs avec la création de "*Comités de Riego*" qui reprend les formes traditionnelles du travail collectif en usage dans les Andes (*convite, cayapa, mano vuelta*...). Il invite pour cela à distinguer les producteurs les plus éclairés, destinés à fonctionner comme "agents de développement". Les travaux sont décidés en commun, sans appel (sauf cas extrême) à des entreprises extérieures et sans rétribution individuelle. Il se produit donc un véritable contrôle paysan sur le programme qui devient "leur" programme. Bien entendu, tout cela ne se passe pas sans d'innombrables réunions, discussions collectives ou privées, ce qui suppose une singulière disponibilité de la part des responsables administratifs. Au bout du compte, la communauté dispose d'un "capital" constitué par les heures de travail effectuées, et c'est celui-ci qui "paye" les équipements et l'installation du réseau d'irrigation (même si son coût réel est très largement supérieur). Ce réseau est considéré par les producteurs comme une véritable propriété collective, son dessin et son implantation ne font pas davantage appel à des entreprises privées. Tout est réalisé en commun, à partir des recommandations des techniciens du Programme. Cela donne parfois des résultats plus que pittoresques. Il n'est pas rare de voir des tuyaux traverser les routes, juchés sur des fourches d'arbres, ou même s'appuyant sur des carcasses de voitures. De même, il faut assez souvent ressouder, ou remplacer des tuyaux, construire des bassins destinés à rompre la pression. Mais globalement tout cela marche, et même bien !

Ce *Programa* a donc connu un remarquable succès. Il est devenu un véritable exemple, une référence pour l'ensemble de la région, preuve qu'il peut y avoir véri-

¹ WETTSTEIN L., Germain. *Modernisation agricole et affirmation d'une nouvelle paysannerie en Amérique latine*, Toulouse, 1980.

² CORPOANDES : *Programa de desarrollo agrario de Valles Altos de la región andina : fundamentos y metodología*, Mérida, 1978.

tablement des actions de développement suivies d'un succès incontestable. Une dynamique a été lancée, largement reprise par d'autres, même sous des formes souvent édulcorées (en particulier avec le recours à des entreprises privées pour la mise en place des systèmes d'irrigation). Les résultats à présent sont jugés tellement positifs de la part même des paysans non directement intéressés que les diverses instances administratives ne peuvent absolument plus faire face aux demandes des communautés souhaitant de nouvelles implantations en leur faveur, d'autant que la conjoncture n'est plus tout aussi favorable à la distribution de crédits.

Il faut toutefois ajouter que l'enthousiasme du début n'existe plus guère à présent. Diverses déconvenues personnelles, les logiques de carrière, la fatigue aussi, ont provoqué le départ ou l'abandon d'un bon nombre des responsables parmi les plus actifs de l'équipe originale. De même, ce qui au début n'apparaissait que relativement peu important, en comparaison avec les tâches entreprises, l'est devenu beaucoup plus. L'institutionnalisation du *Programa*, non demandée au départ, alors qu'elle ne posait guère de problème, pèse à présent très lourdement. En l'absence d'une identité spécifique, les administrations intéressées tendent à récupérer leurs prérogatives un moment abandonnées, pour ne laisser au *Programa* qu'une structure de plus en plus vide. Enfin, celui-ci est aussi dans une certaine mesure victime de son succès : les tentatives de récupération de ses bénéfices "politiques" deviennent de plus en plus puissantes.

CONCLUSION

Le succès économique des petits systèmes d'irrigation apparaît donc incontestable. On peut affirmer que, dans ce cas précis, "on a semé le pétrole", même si finalement les capitaux investis sont loin d'être à la hauteur de ce qui a pu être dépensé par ailleurs. Mais cette expérience propose un enseignement qui, pour être discret, ne semble pas moins important. Certes, il serait extrêmement abusif d'attribuer la responsabilité de toute cette opération à l'action de quelques personnes, aussi brillantes soient-elles. Aussi bien, c'est la démarche utilisée, le souci de se confronter au concret et d'en tirer les éléments pour une pratique du développement qui semblent le plus significatif. Il n'est pas sans conséquence de penser que, même si ce groupe a bénéficié de circonstances exceptionnelles, il a pu longtemps mener à bien son programme sans affronter de difficultés majeures : comme si les entraves administratives et la corruption cessaient de faire obstacle à un programme lorsque son bien-fondé et son profit social ne font pas de doute.

SOURCES ET RÉFÉRENCES

- AGUILAR Luis A., 1978. *El subsidio conservacionista y la difusión y adopción de innovaciones tecnológicas*, ULA, Facultad de Forestales, IGCRN, Mérida, Venezuela, 114 pages.
- WETTSTEIN L., Germain, 1980. *Modernisation agricole et affirmation d'une nouvelle paysannerie en Amérique latine*, Thèse 3^e cycle, université Toulouse le Mirail, pp. 109-222.
- CORPOANDES, 1978. *Programa de desarrollo agrario de Valles Altos de la región andina : fundamentos y metodología*, Mérida.