

21-1 Le projet de développement rural : à la recherche de la productivité de la terre

Georges COURADE

Le projet de développement dans le monde rural africain est une « opération » orchestrée du « dehors » visant à modifier les systèmes techniques de production d'un espace géographique délimité en vue de parvenir à une amélioration de la productivité, déterminée selon une évaluation du maître d'œuvre du projet. Par ailleurs, le propre d'un projet est d'être clos sur lui-même, d'être « local » et totalitaire dans sa logique.

Rechercher la productivité, c'est accroître le rendement obtenu en fonction des différents facteurs de production mis en œuvre dans l'exploitation : les potentialités de la surface cultivée, le temps de

travail, le capital d'exploitation (cheptel, outillage, mécanique, etc.) ou les intrants renouvelés annuellement (fertilisants, produits phytosanitaires ou semences). Le projet de développement se propose généralement de rendre plus productif le facteur considéré comme le plus rare ou celui qui apparaît comme un goulot d'étranglement constituant un seuil difficile à franchir par l'appareil de production de la zone considérée sans intervention extérieure. Il peut aussi s'efforcer d'utiliser au mieux et pleinement les facteurs de production disponibles tout en essayant de minimiser les coûts en facteurs achetés ou en temps de travail. C'est ainsi que se justifie un projet. Un diagnostic agro-économique rapide précède l'étude de faisabilité qui détermine les ressources internes à optimiser, les facteurs critiques et le choix de la panoplie technologique qui va être utilisée pour faire sauter le ou les « verrous » identifiés.

L'évaluation des potentialités reste très aléatoire tant les conditions de réalisation de celles-ci sont complexes, ce que le développeur, soucieux d'avoir des certitudes, néglige. L'exercice qui consiste à déterminer l'aptitude culturale des sols par les pédologues relève, par exemple, de l'approximation et du jugement empirique, faute d'essais agronomiques dans les conditions techniques réelles de culture. Ces pédologues ne peuvent que proposer des éléments d'appréciation de l'aptitude des sols à une culture en mesurant et en ordonnant certains éléments descriptifs du milieu sans considération des systèmes technologiques pouvant être mis en œuvre et du contexte socio-économique. En effet, il n'y a pas de vocation des sols, au sens strict du terme. Une utilisation rationnelle de ceux-ci n'est que relative et doit tenir compte de leurs qualités intrinsèques et, surtout, des conditions de rentabilité de leur exploitation, compte tenu des critères économiques mis en avant par le projet. La maîtrise de l'érosion dans des conditions économiques acceptables fera éliminer les sols en pente de plus de 12 % pour la culture dans bien des secteurs. La pression démographique en décidera peut-être autrement. Les plantes ont des exigences pédo-climatiques particulières (pluviométrie, ensoleillement, altitude, etc.), mais elles s'adaptent. Le théier est cultivé à 600 m d'altitude sur le mont Cameroun alors qu'il aime l'altitude et l'Elaeis qui se plaît sous une pluviométrie élevée et bien répartie fait le bonheur du Bénin méridional où il pleut moins de 2 m par an ! En fait, si les contraintes du milieu et des plantes sont à prendre en considération pour l'économie du projet, c'est la conjonction de facteurs favorables d'ordre socio-économique qui doit conduire à la sélection d'un projet particulier. Une potentialité ne se transforme véritablement en ressource qu'à certaines conditions.

Le facteur limitant la croissance de la production n'est que rarement l'espace cultivable, sauf dans les zones densément peuplées ou les secteurs — rares — d'accaparement global du foncier par une minorité comme sur le plateau éthiopien ou en pays peul (espace colonisé par Ousman Dan Fodio et ses descendants).

Les zones de fort peuplement se sont établies sans considération de potentialité des milieux. Les rapports de force défavorables du passé ont rejeté les « animistes » dans des environnements hostiles (montagnes ou marécages des « Kirdi » fuyant l'islam) ou ont amené les captifs ou les cultivateurs sans défense à proximité des murs des cités guerrières protectrices (grands émirats du califat de Sokoto ou cités yoruba au Nigeria). Certaines fortes densités sont à créditer à une forte structuration socio-politique, pas nécessairement de type étatique : pays ashanti, igbo, yoruba, bamiléké ou Rwanda, par exemple. Enfin, les grandes agglomérations (Abidjan, Lagos, Kinshasa, etc.) ont attiré des populations nombreuses à leur périphérie. Dans la plupart de ces cas, la terre est rare et fait l'objet de transactions monétaires, même pour établir des cultures vivrières annuelles.

Dans ces secteurs, le montage de projets de développement se heurte à la pénurie foncière comme à celle de la main-d'œuvre moins abondante qu'on ne croit et chère (1). Les projets de colonisation de terres soi-disant « vacantes » à proximité ont semblé constituer une solution. Ils se sont révélés non seulement très coûteux pour chaque personne installée, mais ont créé, dans certains cas, des problèmes fonciers graves entre natifs et migrants, autour du pays bamiléké, par exemple. Dans le Middle Belt nigerian, ce sont les migrants haoussa qui ont manqué à l'appel au sud de l'émirat de Kontagora ! Ailleurs, il a été difficile de fixer les migrants, malgré les investissements sociaux réalisés, les projets n'ayant pas su atténuer le sentiment d'exil éprouvé par les colons. Il ne s'agit donc pas d'une solution au surpeuplement relatif de certains massifs montagneux ou de régions. En fait, la construction d'un espace économique sous-continentale reste, pour certains peuples, le seul débouché viable à leur dynamisme démographique.

L'intervention dans ces milieux ne peut que rester micro-spatiale et sectoriellement circonscrite : on ne peut tout bouleverser, mais seulement porter remède à des déséquilibres identifiés par les exploitants eux-mêmes. Ces agricultures élaborées sous fortes contraintes ont généralement un savoir-faire technique élevé maximisant la ressource

(1) J. LAGEMANN, *Traditional African Farming Systems in Eastern Nigeria*, Munich, Weltforum Verlag, 1977.

ÉQUITÉ ET PRODUCTIVITÉ

Concilier équité et productivité n'est pas évident comme en témoigne la réforme agraire éthiopienne de 1975, pourtant nécessaire (2). La redistribution des terres à des métayers exploités, devenus libres de conduire leurs exploitations dans le sens d'une sécurité alimentaire familiale renforcée, a entraîné immédiatement un déficit dans le ravitaillement des villes où se trouvaient les féodaux et l'église amhara, propriétaires des terres avant la réforme. Ceci a conduit l'État éthiopien post-impérial à prendre des mesures inadéquates de coercition (livraison obligatoire d'une partie des récoltes) et à la création de fermes d'État qui n'ont fait qu'aggraver, avec la sécheresse, la question de l'alimentation urbaine. Résultat : une situation agricole inextricable et un élargissement du fossé villes-campagnes.

Au Nigeria septentrional, aucune réforme agraire n'ayant eu lieu — indirect rule oblige, depuis lord Lugard —, les paysans sans terre se multiplient avec la législation de 1978 qui instaure la propriété privée, entraînant, lors des fluctuations climatiques, des pénuries d'autant plus graves que la gestion centralisée des stocks n'a pas l'efficacité des réserves des émirs, utilisées pour parer à ces difficultés (3).

Les expériences réalisées hors de l'Afrique sub-saharienne montrent que la réforme agraire assure, là où la paysannerie est sans terre, un niveau minimal de sécurité alimentaire, à condition d'être effectivement appliquée. Dégager des surplus commercialisables pour les villes est une autre histoire : beaucoup croient qu'il faut ici passer à des exploitations moyennes, de l'ordre de 10 à 50 ha en Afrique, pour rendre financièrement attrayante l'introduction de technologies modernes. A supposer que cette évolution soit inévitable, comment la mettre en œuvre et que faire, dans le contexte actuel de faillite de l'industrialisation, de petits paysans évincés et de cultivatrices marginalisées ? Il faudrait que l'urbanisation atteinte ne soit pas trop élevée, compte tenu du niveau de développement général...

(2) Le débat médiatique éthiopien passe sous silence les conditions d'exploitation des métayers sous l'empire et la nécessité de les libérer de l'emprise du clergé et de la féodalité amhara pour leur permettre d'assurer leur survie. Ayant réalisé cette première étape, les nouvelles autorités éthiopiennes n'ont pas su utiliser ensuite les anciens métayers dans leur projet agricole les expropriant lors de la villagisation en 1984-86. Le Chilalo Agricultural Development Unit, projet suédois, était toutefois, à cause de 40 % de propriétaires absentéistes avant la révolution, une réussite technique grâce à la mécanisation.

J.M. COHEN, *Integrated Rural Development : the Ethiopian Experience and the Debate*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1987, 267 p.

(3) M. WATTS, *Silent Violence. Food, Famine and Peasantry in Northern Nigeria*, Berkeley, University of California Press, 1983, 683 p.

foncière et écologique. Les projets doivent d'abord minimiser les risques d'insécurité alimentaire et rechercher une diversification des ressources monétaires dans la palette des possibilités agro-pastorales requérant peu de terres (maraîchage, petit élevage hors sol, etc.) et dans les activités extra-agricoles. La diffusion de « thèmes techniques » bien ciblés ne remettant pas en cause les systèmes de production existants, mais leur offrant de nouvelles perspectives, peut trouver un écho favorable chez des populations contraintes par leur nombre à s'ouvrir sur l'extérieur. Mobilité et intense vie associative associant les « élites » urbaines leur ont permis, souvent, de gérer leur surpopulation relative. L'ajustement foncier induit par ces changements reste une affaire locale sans forcément se faire dans un esprit d'équité ! Il n'est cependant pas évident que, pris en charge par le projet, il en serait autrement !

La ressource en terre se trouve être au centre de la problématique de développement dans la plupart des projets, alors qu'elle n'est que seconde dans bien des situations rurales en Afrique subsaharienne. On va, en effet, dans le cadre d'une opération de développement, amender souvent les sols (pas d'agriculture moderne sans engrais chimique, pour un technicien de l'agriculture !), mais, peut-être aussi, remodeler le parcellaire, voire réaménager complètement le terroir en l'« artificialisant » largement grâce, par exemple, à l'irrigation. Le développement par projet conduit donc à une valorisation directe ou indirecte des terres aux yeux des exploitants suscitant une compétition d'autant plus acharnée que celui-ci ne concerne qu'un secteur délimité. Ainsi, la plantation de cultures pérennes (caféier, palmier à huile, hévéa ou eucalyptus, par exemple), les aménagements comme l'irrigation, ceux qui visent à éviter l'érosion ou à diminuer la baisse de la fertilité des sols accroissent la valeur vénale du foncier tout comme les efforts de remembrement qui peuvent être réalisés.

Il en résulte des conflits liés aux stratégies d'accumulation qui ne manquent pas de se faire jour opposant population native et migrante, sédentaires et éleveurs transhumants, sociétés rurales, notabilités villageoises et élites citadines dans la captation des terres améliorées et de la manne extérieure déversée sous diverses formes : crédits bonifiés, engrais subventionnés, etc. La manipulation des interventions extérieures, par les mieux placés dans l'appareil d'État, comme les stratégies mises en œuvre par la population-cible pour rendre plus conformes à ses priorités les objectifs du projet, engendrent des situations foncières confuses, difficiles à dénouer, surtout si la population rurale concernée n'est ni culturellement homogène, ni socialement cohérente. Dans bien des cas, le positif devient négatif.

Certaines technologies accroissent brutalement la demande de terres dans la mesure où elles ne s'accompagnent pas d'une intensification de l'agriculture, ce qui est fréquent puisque les cultures extensives sont plus productives à l'heure de travail investie, même si les rendements à l'hectare restent faibles. Et l'on crée des problèmes fonciers aux populations non concernées en croyant alléger le travail manuel des femmes, peu touchées par ce qui vient de l'extérieur. La diffusion de la traction animale ou de la mécanisation dans les régions densément peuplées des savanes qui s'y prêtent (saison végétative dépassant 120 jours, absence de mouche tsé-tsé, racines moins nombreuses qu'en forêt) multiplie la capacité de labour d'une exploitation dans de fortes proportions et menace les équilibres fonciers établis entre éleveurs et agriculteurs et entre exploitations de taille différente. En tentant de résoudre une question technique, on crée ou l'on aggrave un problème foncier comme on a pu l'observer dans le Cameroun du Nord-Ouest ou à Gombe, dans le Nigeria septentrional ! (Bauchi).

Il est aujourd'hui devenu essentiel d'« intégrer les femmes dans le développement ». Un projet agricole ne peut les ignorer : principale force de travail un peu partout, elles ont, de plus, la complète maîtrise des cultures vivrières. Toutefois, elles dépendent du maître de maison ou du chef de clan pour l'attribution des terres dont elles n'ont que la jouissance, sauf en cas de veuvage. Comment les toucher dans ces conditions, notamment pour l'attribution de crédits reposant sur les cultures pérennes commerciales et le foncier. Le système foncier et agricole handicape les femmes dans le processus de développement. Et comme une intervention ne peut, ni ne veut, changer un système social, l'imagination bancaire est requise : le groupement féminin peut être considéré par le banquier comme une « sûreté réelle » en lieu et place d'un bien que l'on peut hypothéquer ou d'un répondant solvable qui se porte caution.

Plusieurs méthodologies sont couramment utilisées dans les projets, toutes rendant plus ou moins inévitables un changement global de comportement des chefs d'exploitation. Ce changement global fait assumer aux exploitants des risques techniques, économiques et sociaux rarement bien évalués par les opérateurs et mal acceptés par les personnes concernées. Ainsi, de nombreux projets se focalisent sur la seule production sans tenter de modifier un environnement macro-économique stérilisant (politique des prix, taux de change, approvisionnement en intrants). Modifier le système foncier ne sert donc à rien s'il n'y a pas de véritable « politique agricole » accompagnant le projet.

Enfin, la communication est rarement continue dans ce face-à-face entre techniciens du développement, autorités administratives et agriculteurs ou éleveurs, chacun campant sur des positions différentes. Mais elle devient délicate dès lors qu'elle débute par une remise en cause immédiate des fondements fonciers de la société rurale via des mesures d'expropriation, de réaménagement ou de redistribution.

Un projet émane rarement d'une communauté en tant que telle, même si elle s'est constituée en « groupement paysan », devenu le point d'ancrage obligé de l'intervention depuis qu'on ne veut plus de l'État comme intervenant. Ce sont des intercesseurs, des notables ou des « élites » qui agencent de plus en plus, à l'usage des agences d'aide, la « demande sociale » conduisant à cet animal bizarre qu'est un projet. Les différences de logiques, de hiérarchisation des objectifs et d'appréciation des risques entre les divers partenaires/concurrents s'expliquent par la multiplicité des acteurs, multiplicité qui ne se réduit pas au face-à-face manichéen entre développeurs et développés. L'expérience enseigne qu'un projet a une faible durée de vie et que son transfert au partenaire annonce très souvent sa disparition proche. Que peut faire l'exploitant brutalement livré à lui-même, sans les aides extérieures et le bouclier protecteur d'un personnel expatrié qui limite son exploitation par les agents de l'État et tous les intermédiaires locaux ? Les producteurs ne jouent donc le jeu que pour autant qu'ils y trouvent leur compte à court terme.

Tous les projets se veulent des « thérapeutiques » sectorielles, parfois globales, « intégrées », visant à corriger des dysfonctionnements, à soigner des maladies estimées curables ou à enlever des morceaux de tissus ruraux irrémédiablement condamnés pour productivité médiocre et dont l'amélioration ne semble pas possible en l'état, selon les docteurs appelés au chevet du malade. Malheureusement, la fin justifie ici les moyens : traitement homéopathique ou greffe, moyens sophistiqués ou de l'urgence, ils relèvent autant d'a priori que de solutions longuement expérimentées. Avec les conséquences que l'on peut imaginer.

Même bien ficelée, comportant des technologies éprouvées et des développeurs expérimentés, une intervention, pour avoir des chances de réussir doit aller dans le sens des objectifs profonds d'une société, objectifs exprimés par les « arrangements » fonciers que cette société a mis au point et modifie pour se perpétuer tout en évoluant. Rendre compte de la superposition des droits fonciers, des différentes formes de régulation foncière en relation avec la structure du pouvoir et des objectifs contradictoires de sécurité alimentaire et de recher-

che de revenus monétaires permettrait de saisir nombre de modifications engendrées par l'action de développement.

Plus qu'ailleurs, sans doute, pour gagner du temps, il faut savoir en perdre avec les hommes et les sociétés. L'échec généralisé des opérations de développement ne semble pourtant pas avoir ébranlé les certitudes de bien des développeurs agronomes. Et la démarche « système » que certains préconisent est loin d'avoir fait ses preuves face à ceux qui recherchent une « révolution verte » à l'asiatique pour l'Afrique (4).

Pour aller plus loin...

DURUFLE (G.), FABRE (R.), YUNG (J.M.), *Les effets sociaux et économiques des projets de développement rural. Manuel d'évaluation, méthodologie*, Paris, ministère de la Coopération, 1988, 201 p.

PINGALI (P.), BIGOT (Y.), BINSWANGER (H.P.), *La mécanisation agricole et l'évolution des systèmes agraires en Afrique sub-saharienne*, Washington, Banque mondiale, 1987, 204 p.