

Textes réunis et présentés par  
Jean-François BARÉ

**REGARDS  
INTERDISCIPLINAIRES  
SUR LES  
POLITIQUES  
DE DÉVELOPPEMENT**

 L'Harmattan



**REGARDS  
INTERDISCIPLINAIRES  
SUR LES  
POLITIQUES  
DE DÉVELOPPEMENT**

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

Textes réunis et présentés par

**Jean-François BARÉ**

**REGARDS  
INTERDISCIPLINAIRES  
SUR LES  
POLITIQUES  
DE DÉVELOPPEMENT**

**L'Harmattan**

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

**L'Harmattan Inc.**

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



## SOMMAIRE

- Jean-François BARÉ** : *Que se passe-t-il dans les politiques de développement ? Introduction* ..... 9
- Alain VALETTE** : *Entre rationalité économique et logiques politiques : la difficile évaluation des programmes d'Ajustement Structurel en Afrique subsaharienne* ..... 19
- Jean-François BARÉ** : *Le prêt et le résultat. Eléments d'une chronique de l'évaluation à la Banque mondiale* ..... 49
- Jean-Paul DELER** : *A la recherche des espaces du développement au Pérou. L'échec d'une régionalisation annoncée* ..... 75
- Yves-André FAURÉ** : *L'opération AVV au Burkina-Faso : les inflexions temporelles d'un bilan* ..... 101
- Alain PIVETEAU** : *Aménagements rizicoles au Burkina-Faso. Quand l'aide manque le marché* ..... 133
- Guy MEUBLAT et Jérôme INGLES** : *L'éternel retour d'une politique de grands projets. L'aménagement du fleuve Sénégal en perspective* ..... 163
- Emmanuel FAUROUX** : *L'intervention publique dans le Centre-Ouest de Madagascar. Brève chronique d'une longue série d'échecs* ..... 201
- Philippe GESLIN** : *Transferts de techniques et enjeux sociaux : essai de description à partir d'un cas guinéen* ..... 229

<b>Catherine AUBERTIN, Armelle CARON</b> et <b>Franck-Dominique VIVIEN</b> : <i>Une politique mondiale de l'environnement à la recherche de sa légitimité. Le G.E.F. et la notion de coût incrémental</i> .....	255
<b>Michel POUYLLAU</b> : <i>Environnement et gouvernance. Mariage de raison ou concubinage forcé ? (à partir d'exemples latino-américains)</i> .....	283
<b>Georges ROSSI</b> : <i>Voulons-nous la participation ? Essai critique sur l'environnement et le développement</i> .....	329
<b>Claude de MIRAS</b> : <i>Les îles Galapagos. Le mythe de la conservation face à la logique d'accès libre</i> .....	349
Présentation des auteurs .....	381



# QUE SE PASSE-T-IL DANS LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ?

## INTRODUCTION

*Jean-François BARÉ*<sup>1</sup>

Les études qui suivent portent leur attention sur des processus humains particuliers : ceux au travers desquels des institutions publiques (ou des Organisations "Non-Gouvernementales") définissent et impulsent ce qu'il est convenu d'appeler des "politiques de développement", à destination des sociétés et des espaces les plus divers de la planète.

Admettons sans tarder que le sujet est vaste, et qu'il est abordé selon des champs disciplinaires - et donc des angles de vue - différents : anthropologie et/ou sociologie, économie, géographie. C'est, précisément, que la notion de développement ressortant à sa naissance de l'économie "politique" comme une idée unitaire, n'est pourtant guère spécifiable sans prendre en compte les "secteurs d'activité" chers à Jean Fourastié, ou des dimensions du réel que les disciplines de sciences sociales ont reconnues à mesure qu'elle s'inventaient elles mêmes : culturelle et sociale, marchande et monétaire, spatiale enfin. Pour parler comme Hegel et ses traducteurs, le "moment de l'universalité" du développement n'est guère séparable de son "moment de particularité". C'est précisément, pourrait-on penser, l'idée qui a présidé à la constitution d'une unité de recherche inter-disciplinaire et inter-organismes sur les politiques publiques de développement ; car, assurément, oublier l'une de ces dimensions, c'est tout oublier.

On trouvera donc dans ces études *différents* lieux de cohérence : un ensemble réfléchissant sur les problèmes d'aménagement rural,

---

1. Je remercie particulièrement Marie-Bernadette Darnigac pour le travail d'élaboration du manuscrit.

essentiellement dû à des sociologues et économistes (Fauré, Meublat et Ingles, Piveteau) ; un ensemble d'études anthropologiques portant un diagnostic global sur des projets et politiques de développement "en général" ou de développement rural, (Fauroux, Geslin) avec une focalisation particulière sur les transferts de technologie (Geslin) ; des études, souvent signées par des géographes, portant une attention particulière aux questions de décentralisation et d'environnement (Deler, de Miras, Pouyllau, Rossi) ; des réflexions globales sur les politiques de développement en elles mêmes (Valette, Aubertin Caron et Vivien) qu'il s'agisse "d'ajustement structurel" ou de "coût incrémental", enfin sur les institutions mêmes consacrées au développement (Baré).

Sans se livrer à l'exercice convenu consistant à tirer une cohérence rétrospective d'un ensemble intellectuel déjà constitué, j'inclinerais volontiers à penser qu'au delà des champs disciplinaires, des secteurs d'activité et des zones géographiques, les études réunies ici partagent une inspiration commune, un socle intellectuel commun, consistant à considérer les politiques de développement - et, plus généralement, l'intervention publique - sous l'angle de leurs dimensions *sociales*, quelles que soient les spécialisations nécessaires pour y parvenir. Sans outrepasser les positions des collaborateurs, on pourrait trouver ici l'écho lointain des orientations que donna le regretté François Perroux à l'Institut des Sciences Économiques Appliquées qui lui dut tant. Mais ces démarches paraissent, évidemment, pousser un peu plus loin la réflexion sur ce que l'on doit entendre par le mot "social" : les politiques publiques *elles mêmes*, les institutions qui les impulsent, les organisations qu'elles constituent, l'ensemble des acteurs qui les animent, les gèrent, ou qui en sont destinataires relèvent d'ordres *sociaux*, voire, sans doute, d'oeuvres culturelles au sens où l'entendait Roger Bastide dans son *Anthropologie appliquée*. Ayant souvent pour but au moins implicite l'émergence de nouvelles démarches sur *l'évaluation* au sens technique elles reconnaissent toute leur place, en ces matières, à l'économétrie et à la science administrative ; elles rappellent simplement, chacune à leur manière qu'il est d'autres dimensions à l'oeuvre dans les politiques prises comme processus d'action, et que ces dimensions ont des répercussions directes sur le donné économétrique ou l'administration des choses.

On remarquera ainsi qu'aucun des auteurs n'a pu éviter de prendre en compte et de discuter les modes d'organisation et surtout les

*notions* propres aux politiques de développement elles mêmes : qu'il s'agisse de "coût incrémental", de "biodiversité", "d'ajustement structurel", "d'aménagement rizicole" ou de cet étrange anglicisme que l'on a vu récemment surgir sans crier gare dans l'idiome du "développement", la "gouvernance". Aucun n'a donc pu éviter d'orienter la réflexion vers le tissu institutionnel des pays dits du "Nord". On peut donc remarquer, symétriquement, que la présence des seuls pays du "Sud" dans l'acronyme de Regards n'y vaut qu'à titre illustratif : elle désigne plus la direction d'un regard que son "contenu".

Une politique de "développement" constitue en effet, et par définition, un être sociologique et institutionnel de mise en relation d'acteurs sociaux, politiques, administratifs, et il ne ferait aucun sens d'en autonomiser arbitrairement une partie, sous peine de perdre le tout. Ceci vaut particulièrement en ces temps mondialisés, en ces temps "multilatéraux", où l'on peut trouver des planificateurs japonais dialoguer avec des pêcheurs samoans, ou des hauts-fonctionnaires suédois échanger avec des leaders politiques de la corne de l'Afrique ; mais les politiques de développement nationales relèvent du même type d'approche, comme le montrent notamment les réflexions présentées sur l'Amérique latine. Bien sûr, cette extension de la déjà vieille idée de l'intervention publique<sup>2</sup> à l'extérieur de ses frontières d'origine ne se réduit pas pour autant à une simple addition de rencontres événementielles ; il s'y dessine des ordres et des désordres récurrents, de surréalistes hétérogénéités, des problèmes logiques inattendus.

Cet ensemble présente donc une autre caractéristique : celle de prendre les politiques publiques de développement au sérieux. Il ne faut pas se méprendre sur cette phrase : s'agissant d'une unité de recherche pluridisciplinaire dont ces politiques sont l'objet central et la raison d'être, on pourrait l'entendre comme redondante, voire comme ironique. Prendre ces politiques au sérieux a signifié, dans chaque cas, se départir d'une vision nominaliste ou réifiante considérant à tort une politique de développement comme une sorte de donné immédiat du réel, dont il suffirait d'appréhender les résultats, bons ou mauvais. Il s'est agi au contraire de considérer ces politiques en elles mêmes, comme des objets d'étude spécifiques. Elles se présentent, on l'a dit, comme des

---

2. J.-C. Perrot *Une histoire intellectuelle de l'économie politique*, Éditions de l'EHESS, Paris 1992.

processus temporels et "diachroniques" - d'où la dimension "historique" au sens large qui traverse ces études - ; au delà de la cohérence recherchée par les arbitrages politiques de départ, elles sont habitées par des configurations d'actions et d'idées souvent hétérogènes, pas toujours susceptibles d'administration de la preuve, et dans lesquels la recherche des causalités constitue en elle-même une obsédante question.

### **L'obsédante recherche des causalités**

De ce dernier constat, qui pourrait paraître provocant, on a tout d'abord une preuve fournie par l'empirisme le plus trivial : si on discernait l'enchaînement des causalités reliant ce qui serait l'impulsion première à une situation sociale et économique donnée qu'elle aurait déterminée, les politiques publiques de développement seraient des objets "expérimentaux" au sens de Claude Bernard. On connaîtrait alors la nature de leur efficacité comme on connaît celle de la pénicilline sur les microbes ; elles seraient donc non seulement efficaces, mais reproductibles ; progressivement, il n'y aurait donc plus besoin de politiques de développement. Or c'est exactement l'inverse qui se produit : malgré la vague de néo-libéralisme qui a déferlé dans la dernière décennie sur le monde (ou peut-être à cause d'elle) l'intervention publique nationale, bilatérale, multilatérale constitue bel et bien un élément récurrent de la vie économique et sociale de la planète, quelles que soient les évolutions de ses modes d'action et de ses références intellectuelles, et même si les États eux mêmes se "mondialisent". Que l'on ne pense pas pour autant que l'on se range ici au côté de ces prophètes de l'aliénation mondiale ou de ces Saint-Jean Bouche d'Or de la catastrophe planétaire auxquels certains intellectuels français fournissent de si bruyants bataillons. S'agissant de ces spécialistes des généralités la position de l'auteur de ces lignes, comme, probablement, de l'ensemble des collaborateurs de ce volume serait plutôt de leur demander : "est-ce que vous n'auriez pas une question moins grande s'il vous plaît ?". Mais la position axiomatique des travaux réunis ici serait sans doute : "de quoi parle-t-on au juste ?". Sur l'efficacité même d'une politique, les avis les plus autorisés divergent. L'intervention publique peut libérer aussi bien qu'elle peut assujettir ; elle n'arrive que fort rarement en terrain neuf, si bien qu'elle traite aussi avec les conséquences de ses propres actes passés ; voilà qui est bien

banal, mais ce qui est banal bien que souvent ignoré n'est pas forcément inutile. En tout cas, elle relève à l'évidence de la tâche de Pénélope, sans doute parce que l'extraordinaire idée de "l'intérêt général" qui la fonde au moins en théorie depuis deux siècles doit sans cesse être réincarnée au fil de situations historiques changeantes et parfois imprévisibles.

Prendre les politiques de développement au sérieux signifie donc, paradoxalement, reconnaître tout d'abord qu'elles ne relèvent pas des sciences exactes, en ce que les causalités qui s'y déploient ne sont pas toujours discernables. Mais ce constat ne procède pas seulement d'une évidence empirique : il est désormais celui de *praticiens* comme de *théoriciens* spécialistes de ces domaines, maintenant que la grande vague de la planification "top-down" s'est retirée du monde, ou en tout cas qu'elle est confrontée à des houles croisées. Il en est maints exemples, dont voici une sélection. Pour le politologue Charles Lindblom, collaborateur occasionnel de l'économiste Albert O. Hirschman, la politique économique est un "art". "Cet art" écrivent les deux compères, "(...) nous le maîtriserons beaucoup mieux dès que nous cesserons de faire allégeance, totalement et sans discussion, aux idéaux erronés de 'l'équilibre', de la 'coordination' et de la 'vue globale' des choses"<sup>3</sup>. Mais Hirschman lui même, qui se trouvait alors à quelques encablures d'avance, décrit l'un des points essentiels de son célèbre travail sur la politique économique en Colombie comme la "recherche de rationalités cachées"<sup>4</sup>, ce qui est une autre manière de dire que la causalité en politique économique n'est pas un donné, mais un objet de recherche en soi. Pour le responsable actuel de la *Task Force* sur le "développement social" de la Banque mondiale, Michaël Cernea, dont les travaux contribueront probablement, parmi d'autres éléments, à un bouleversement profond du fonctionnement de l'institution multilatérale, "aucune théorie du développement induit" /par les politiques publiques/ n'a jamais été formulée malgré la multiplication des interventions publiques de toute nature"<sup>5</sup>, ce qui suppose, a

---

3. "Economic Development, research and development, and policy-making : some converging views", traduit et cité in A. O. Hirschman, *L'économie comme science morale et politique*, Hautes Études, Gallimard/Le Seuil, Paris 1984 : 75.

4. Hirschman 1984 : 74.

5. Michaël M. Cernea (ed.) *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*. The World Bank /oxford University Press, 2ème édition revue et augmentée. 1991 : 5.

*minima*, la nécessité d'une collecte organisée de faits sur ces thèmes, *a fortiori*, l'absence de la moindre méthodologie générale<sup>6</sup>, donc d'expérimentation.

En ces domaines la notion même d'expérimentation est d'ailleurs sujette à discussion. Peut-on véritablement "expérimenter" en matière de politiques publiques de développement ? Il faudrait non seulement que des situations historiques soient reproductibles, mais encore que l'on puisse reconstituer "ce qui se serait passé si", par définition du raisonnement causal. Or la possibilité même de l'analyse rétrospective, si logiquement nécessaire puisse-t-elle apparaître, est fortement mise en cause, là encore par des praticiens de haut niveau. En conclusion d'une longue critique des biais et approximations logiques à l'oeuvre dans le choix (*selection*) de projets de développement, (tout particulièrement de l'utilisation de "prix de référence" ou *shadow prices*), l'économiste Jean Baneth note :

"Aucune décision finale ne peut être tirée d'une comparaison consciencieuse de toutes les alternatives. L'apprentissage sur les projets prend du temps et des ressources, et aucune institution ne peut se permettre d'en consacrer une partie importante aux alternatives qui ne sont pas retenues. (...) Ne pas étudier /la faisabilité/ d'un projet revient à décider implicitement de le rejeter, sans rien savoir à son propos"<sup>7</sup>.

A propos d'une étude portant essentiellement sur les fameuses "politiques d'ajustement structurel" d'autres économistes de la Banque mondiale, Marco Ferroni et Christiaan Grootaert, notent encore :

"Dans une large mesure, /les difficultés de discernement des liens entre les politiques économiques et les conditions de vie/ tiennent aux difficultés mêmes de la contre-analyse (*counterfactual analysis*), c'est à dire l'étude de ce qui se serait passé sans l'ajustement ou dans le cadre d'une politique d'ajustement alternative"<sup>8</sup>.

6. C'est ce à quoi l'équipe de Cernea s'emploie depuis des années en défendant l'idée d'une relation entre le succès des projets de développement et la nature des dispositifs sociaux qui doivent se les approprier. On y revient dans le cours du livre.

7. *Selecting Development Projects for the World Bank*. World Bank Discussion Papers 322, Washington 1996 : 68.

8. (avec Lionel Demery et Jorge Wong-Valle). *Understanding the Social Effects of Policy Reform*. The World Bank, Washington 1993 : 1.

Citons enfin, pour la surprenante analogie qu'ils révèlent dans une situation différente, les propos explicitement ironiques sur la "contre-analyse" causale tenus lors du remarquable congrès récent, "L'Évaluation des Politiques Publiques", par un autre praticien, français : le Directeur de l'Évaluation et de la Prospective au Ministère de l'Éducation Nationale<sup>9</sup>.

### **Que se passe-t-il au juste ?**

On ne peut donc s'étonner, vu tout ce qui précède, que les études réunies ici s'exercent en commun à l'ouverture de ces "boîtes noires", pour reprendre une expression récemment popularisée en France, que sont les politiques et projets de développement. A ceci près, pourrait-on dire, que ces boîtes noires ne sont pas des boîtes, et qu'elles ne sont pas particulièrement noires. On y voit beaucoup d'histoire économique ; de ces "traditions" institutionnelles ou de ces spécificités environnementales qui font des politiques publiques d'Amérique latine ou d'Afrique de l'Ouest ce qu'elles sont ; des références spatiales et territoriales multiples et indécises ; des conflits et des négociations, des "indicateurs" ou leurs critiques ; par instants, l'ébauche de ce "roman vrai" par lequel Paul Veyne définit l'histoire<sup>10</sup> ; la saisie de relatives réussites comme d'échecs non moins relatifs, dans la mesure de l'incertitude sur les causalités déjà relevée ; enfin, une extraordinaire variété de zones d'intervention économiques et sociales, y compris différents exemples de ces auto-interventions que sont les réformes des institutions publiques de développement par elles-mêmes. En ceci, ces études ne font que refléter l'hétérogénéité même des zones d'intervention propres aux politiques publiques de "développement", qui constituent le thème fédérateur d'une unité pluridisciplinaire créée voici un peu plus de trois ans par les instances conjointes de l'ORSTOM et du C.N.R.S. Quoi de commun, en effet, entre les "petits barrages" et les "politiques d'ajustement structurel", sinon que les deux objets relèvent de notoriété publique du propos central traité ici ? On trouvera donc dans ce livre un

---

9. Claude Thélot, communication orale, 1997. Ce congrès était organisé sous les auspices du Groupe d'Analyse des Politiques Publiques du CNRS à l'E.N.S. de Cachan.

10. *Comment on écrit l'histoire*. "Points", Le Seuil, Paris : 1971.

premier jalon d'un itinéraire collectif qui incarne fidèlement, me semble-t-il, la double volonté institutionnelle qui lui a donné naissance.

### **Nécessité logique de l'approche inductive. La question de l'évaluation**

On a relevé qu'à l'heure actuelle, toute approche réaliste de politiques de développement requiert tout d'abord de mieux connaître ce qui s'y passe ; si tant est que les processus d'action ne sont pas plus séparables des résultats que les fins ne le sont en général des moyens<sup>11</sup>. Dans un domaine où les vaticinations globales et indécidables ne manquent pas, cette approche résolument empiriste (au sens philosophique), peut aussi paraître *inductive*, ce qui constitue un pas modeste vers une réflexion méthodologique plus générale ; dans la mesure où la "simple" volonté de connaissance dont ces études sont animées est à l'évidence porteuse d'un projet plus large. Mieux connaître ce qui se passe, ou ce qui s'est passé, dans tel ou tel "secteur d'activité", dans tel ou tel pays, c'est aussi réfléchir à des procédés - voire à des procédures - d'*évaluation* intégrant les apports de différentes sciences humaines, aux côtés de la politologie et sans dénier leur pertinence aux apports, plus lointains, de l'économétrie. C'est le pari que cette unité pluridisciplinaire a commencé ici de relever. Dans la mesure où la singularité ne constitue pas en soi un principe d'évaluation (au sens académique ce coup-ci) et donc encore moins un principe d'auto-évaluation, notons qu'il s'agit probablement de l'une des seules formations de recherche de sa sorte en France<sup>12</sup>.

Comme tout choix, le choix de la perspective inductive a un coût : on perd en extension ce que l'on gagne en précision. Mais en est-il d'autre en ces matières ? Il faut donc toujours commencer, disons, par "raconter", toujours à partir d'enquêtes de "terrain", d'enquêtes directes. Pourtant, de la relative singularité des cas évoqués émergent certains ordres, certaines récurrences. Au plan le plus général, émerge tout d'abord la nécessité de vues croisées sur les institutions publiques en

11. Insistons sur le fait que cette phrase ne s'identifie pas au détestable "qui veut la fin veut les moyens".

12. Des contacts noués avec le Groupe d'Analyse des Politiques Publiques du C.N.R.S., il faut de toute évidence retenir d'amicales complémentarités.



action : c'est sans doute l'apport essentiel que l'Unité peut revendiquer dans sa contribution à la discussion sur l'évaluation. Mais on voit aussi les discussions sur la définition des concepts, des "outils" intellectuels du "développement" et sur leur adéquation traverser l'ensemble de ces textes, comme une préoccupation obsédante.

### **Des secteurs et des manques**

Sur un plan plus particulier, des regroupements "sectoriels" émergent aussi : enjeux macro-économiques, développement rural, transferts de technologie "légers", aménagement hydraulique, régionalisation, outils institutionnels et théoriques des politiques d'environnement. Ceci dit, malgré la variété des zones géographiques et des sujets traités, les manques sont indéniables, que le lecteur relèvera de lui-même : citons les domaines essentiels de la formation d'une part, de la santé publique de l'autre. Si active soit-elle, l'Unité maîtresse d'oeuvre de ce volume manque de bras.

Il reste à remercier les participants au séminaire de l'U.M.R. qui n'en étant pas membres pleins ont bien voulu contribuer à l'entreprise. Accueillons-les ici comme relevant de la "famille étendue".

Talence, Septembre 1997



**ENTRE RATIONALITÉ ÉCONOMIQUE  
ET LOGIQUES POLITIQUES :  
LA DIFFICILE ÉVALUATION  
DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT  
STRUCTUREL EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

*Alain VALETTE*

La longue formulation de ce titre n'a d'autre dessein que de permettre de décomposer les éléments du propos qui va suivre. Il y sera question des économies de l'Afrique au sud du Sahara, des politiques économiques qui y sont conduites, plus précisément de cet ensemble d'orientations que l'on appelle Ajustement Structurel (AS) et qui a façonné les programmes d'actions économiques de tous les gouvernements africains depuis plus d'une décennie, aussi bien dans leurs dimensions macro-économiques que dans leurs volets sectoriels. On y abordera la question de l'évaluation de ces Programmes (ou Politiques) d'Ajustement Structurel (PAS), en précisant toutefois qu'il s'agira ici moins d'apprécier les résultats proprement dits de ces politiques (sont-elles efficaces, atteignent-elles leur objectifs ?), sujet qui a fait et fera encore l'objet de multiples débats, colloques et ouvrages, que de montrer ce que sont ces évaluations, d'expliquer en quoi elles consistent et surtout en quoi, du fait de leur essence statistico-économique, elles ne consistent pas. L'examen de ces méthodes d'évaluation conduit en effet au constat de lourdes insuffisances qui proviennent de ce que les facteurs institutionnels et politiques n'y sont pas suffisamment pris en compte, ces analyses ne se départant pas d'une vision normative, recevable lorsqu'il s'agit de concevoir et mettre en oeuvre des politiques publiques consubstantielles à des raisonnements en termes de choix et de préférences, mais conception beaucoup plus problématique lorsqu'il s'agit d'expliquer les écarts entre le modèle et sa concrétisation, écarts mettant en jeu des environnements historiques, des contextes socio-politiques et des comportements.

Cette réflexion conduira ainsi à s'aventurer quelque peu hors du champ habituel de l'économiste pour pénétrer ceux du politologue ou du sociologue des institutions, incursions que l'on ne s'autorisera qu'avec précaution et qu'il conviendra d'interpréter comme des appels à une coopération transdisciplinaire qui permettrait de retrouver les chemins d'une économie pleinement "politique", réconciliant positivité et normativité.

Trois temps rythmeront ces réflexions : d'abord un retour sur les argumentations fondatrices de cette nouvelle orthodoxie qu'est l'AS afin d'en rappeler la rationalité libérale et l'ambition globalisatrice ; puis une présentation de ce que sont les principaux types d'évaluation associés à la mise en place de ces politiques, tels que conçus par les économistes, présentation suivie de la mise en exergue de quelques carences de ces évaluations technicistes qui plaident pour l'intégration d'autres dimensions, plus politiques celles-là ; enfin un retour aux faits pour montrer comment une approche plus ouverte aux facteurs politico-institutionnels pourrait enrichir la connaissance des dynamiques économiques.

### **Le canevas fondateur des Programmes d'Ajustement Structurel**

L'ajustement, notion commune s'il en est quand il s'agit de désigner la nécessité de s'adapter à une situation, à un environnement changeant - ce que pratiquent en continu tous les individus, ménages ou entreprises du monde - a pris un sens beaucoup plus spécifique quand lui fut accolé le qualificatif de "structurel" pour désigner un *package* de politiques économiques dont la généralisation et la prégnance en Afrique furent telles au cours des années quatre-vingts que l'on en vint à quasiment substituer l'expression de "politiques d'ajustement structurel" à celle de "politiques de développement". L'AS désigne aujourd'hui cet ensemble d'orientations, objectifs et plans d'action d'ordre économique mis en oeuvre par les gouvernements africains - mais ceci vaut pour nombre d'économies en transition d'autres continents - à la demande du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (BM) pour corriger des déséquilibres financiers et monétaires, internes (budget) et externes (balance des paiements). Une définition à peu près unanimement acceptée consiste donc à désigner par ce terme cet ensemble de politiques économiques visant à

"alléger la contrainte extérieure afin de permettre une reprise de la croissance" (P. et S. Guillaumont, 1994, p. 18) et qui possèdent deux caractéristiques fondamentales : elles font l'objet d'une formalisation contractuelle passée entre les pouvoirs publics nationaux et les deux institutions financières multinationales que sont le FMI et la BM ; elles impliquent des réformes de structure cherchant à établir ou restaurer les mécanismes du marché.

Au cœur du processus s'emboîtent donc un but : rétablir les équilibres macro-économiques ; un chemin : des programmes d'inspiration libérale visant à transformer les structures et règles du jeu économiques ; une forme : un accord contractuel, connu également sous le nom de "conditionnalités". Celles-ci mettent en regard, d'un côté, un agenda de transferts de capitaux sous la forme de prêts à court (FMI) et long terme (BM et sa filiale IDA)<sup>1</sup>, de l'autre, une série de mesures à prendre ou de résultats à atteindre pour que les décaissements programmés deviennent effectifs. A ce stade, il est important de relever que le fait générateur d'une négociation qui va déboucher sur un PAS est toujours un problème de balance des paiements, c'est-à-dire que dans la "séquence de décision" qui, selon P. Muller, définit une politique publique (P. Muller, 1990), le facteur déclenchant est toujours, dans le cas des PAS africains, un problème de solvabilité.

Si l'on tente de reconstituer le raisonnement qui, partant du constat du caractère inévitable d'un recours aux deux institutions financières, ira jusqu'à la mise en place des programmes de réformes dans un luxe de précisions surprenant, quatre temps peuvent être dégagés qui tracent un cheminement logique.

Le premier est celui d'une lecture curieusement sélective des facteurs expliquant cette situation d'impasse qui va nécessiter un appel

---

1. L'IDA, Association Internationale de Développement est la filiale de la Banque Mondiale intervenant dans les PMA - Pays les Moins Avancés, catégorie où se situe la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne- sous la forme de "concours financiers concessionnels", c'est à dire par des prêts dérogatoires aux conditions du marché, ce qui n'est pas le cas des interventions de la Banque Mondiale proprement dite, dont les conditions tiennent compte de la conjoncture du marché des capitaux.

au FMI et à la BM. A l'évidence, à la source de la crise des économies africaines - au demeurant peu niabile et aisément mesurable aussi bien en termes de taux de croissance que de marginalisation du continent dans l'échange mondial<sup>2</sup> - se trouvent à la fois des déterminants externes (économiques, tels la baisse des cours des matières premières, la hausse des taux d'intérêt, l'émergence de zones plus attractives pour les capitaux, d'autres non économiques tels les aléas d'ordre climatique) et des causes internes. Or, dans la conception même des PAS, le FMI et la BM s'imposent et imposent à leurs interlocuteurs d'évacuer l'ensemble des facteurs externes pour ne s'intéresser qu'aux seules causes internes des faibles performances et des dysfonctionnements des économies nationales. Cette attitude d'occultation volontaire de tout un pan des contraintes du développement est un point essentiel de la philosophie de l'AS. Si elle peut s'admettre comme expression de la nécessité pour les gouvernements de porter en priorité l'effort sur ce qu'ils devraient maîtriser le mieux, c'est à dire un processus de réformes internes, cette mise à l'écart devient beaucoup plus contestable du point de vue de l'analyse économique. La recherche de causalité est alors tronquée, voire sournoise quand cet évitement conduit, comme c'est largement le cas depuis une décennie, à exclure du débat général sur le développement des économies africaines toute une série de contraintes et de facteurs d'instabilité au motif qu'ils ne relèvent pas de la problématique de l'AS.

Après cette décomposition sélective, le second temps du cheminement logique est celui du diagnostic. Sur la base de références théoriques qui combinent une approche dite de l'absorption (modèle qui, pour expliquer le déséquilibre de la balance extérieure, privilégie la divergence croissante entre flux réels de production d'un côté, flux de dépenses de l'autre) et une approche dite monétariste (expliquant le même déséquilibre de balance des paiements par un excès d'offre de monnaie et de crédit) (A.-P. Thirwall, 1988), l'interprétation proposée par le FMI et la BM met en jeu un scénario que l'on peut schématiser sous la forme suivante : les dépenses intérieures (pour faire simple :

---

2. Deux ordres de grandeur. Sur 10 ans (85-95), taux de (dé)croissance annuel du PIB réel par tête : -1 % ; part de l'Afrique subsaharienne dans le commerce mondial en 1994 : environ 1,5 % tous produits confondus (0,5 % pour les produits manufacturés). Source : Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1996.

consommation + investissements) ont cru plus vite que les ressources (production). Les efforts d'adaptation nécessaires ont pu être différés grâce à des politiques monétaires laxistes et par appel à des capitaux extérieurs (dans le cas des pays de la Zone Franc, les mécanismes de garantie du Trésor français ont pu retarder les échéances). Plus grave, ces ressources ont fait l'objet d'affectations improductives dirigées vers la consommation, vers des investissements stériles ou au profit d'un secteur public budgétivore. Si bien que la crise de balance des paiements renvoie à des obstacles structureaux qui hypothéqueraient toute tentative de relance s'ils n'étaient préalablement levés. Dans cette lecture, trois blocages fondamentaux sont toujours mis en exergue : l'hypertrophie et l'inefficacité du secteur public ; les faibles performances du secteur productif, notamment du fait d'un interventionnisme et d'une protection excessifs ; des systèmes de prix incohérents (distorsions, subventions, etc.).

Au diagnostic, succède logiquement l'étape de la thérapeutique. Cette architecture d'orientations et d'options qui constitue le fondement de l'AS, parfois appelée "consensus de Washington"<sup>3</sup>, sera mise en musique dans des ensembles de recommandations et réformes, partiellement modulés selon les situations locales, mais reposant toujours sur une trilogie : contraction de la demande intérieure, en particulier par une réduction de la dépense publique ; déréglementation et libéralisation en vue d'une restauration des mécanismes du marché et d'une contraction correspondante de l'intervention étatique ; ouverture de l'économie au marché mondial et recherche de taux de change d'équilibre. L'inspiration libérale de ces plans d'action est évidente, qu'il s'agisse de l'ouverture à l'extérieur en référence au dogme des avantages comparatifs, du repli de l'État au motif d'une meilleure efficacité supposée de l'économie concurrentielle ou d'une recherche de la "vérité

---

3. Un point d'histoire : dans l'esprit de l'auteur de cette formule, John Williamson, la référence à la capitale des USA ne portait pas uniquement sur le fait qu'elle accueille les sièges du FMI et de la World Bank, mais aussi sur la connivence entre ces institutions et les autorités américaines (gouvernement et Congrès, également domiciliés à Washington) pour imposer les "nouveaux dix commandements" aux pays d'Amérique Latine : ouverture commerciale, taux de change, réforme de la dette, investissement direct étranger, réforme fiscale, baisse des dépenses publiques, libéralisation financière, privatisation, déréglementation, droits de propriété (Williamson, 1990).

des prix" des produits et facteurs de production (travail et capital) au nom d'une meilleure allocation des ressources.

Pendant longtemps, il y eut un partage des tâches entre FMI et BM, le premier ciblant son intervention sur la composante dite "politique de stabilisation", plus orientée sur le court terme et sur les volets monétaires, budgétaires et fiscaux, la seconde plus attachée aux réformes structurelles de fond et de long terme. S'il reste exact que les modalités de prêts diffèrent<sup>4</sup>, cette distinction s'estompe dans la pratique : certaines des conditions posées par le FMI s'attaquent à des réformes en profondeur, par exemple en matière fiscale ou de parité monétaire, tandis que les échéanciers des conditions posées par la BM pour l'attribution des tranches de prêts prévoient parfois des exécutions très rapides. Autre expression de cette convergence, la généralisation des PFP (*Policy Framework Paper*, en français : Document Cadre de Politique Économique - DCP), documents contractuels matérialisant les résultats de la négociation tripartite, FMI-BM-gouvernement, et fixant, sur un échéancier généralement de trois ans, l'ensemble des engagements réciproques en termes de prêts d'un côté, d'objectifs et mesures à prendre de l'autre.

Après les phases d'identification et de sélection des problèmes, de diagnostic puis de choix des médications, vient de le temps de la posologie. On veut évoquer là les dosages dans la mise en place des réformes qui se traduisent par diverses séquences de mesures, les unes portant plus spécialement sur la demande (réduction des dépenses publiques, fiscalisation, baisse des salaires réels, encadrement du crédit et encouragement de l'épargne), certaines concernant l'offre (promotion des exportations, code des investissements, action sur le coût des

---

4. Jamais à plus de trois ans pour le FMI et à des taux proches de ceux du marché lorsque les droits de tirages initiaux sont épuisés. La Banque Mondiale lorsqu'elle prête en qualité de BIRD (Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement) le fait sur 10 à 15 ans, à des taux légèrement inférieurs à ceux du marché et avec des différés d'amortissement de cinq ans. Mais en Afrique c'est surtout par le biais de sa filiale IDA (voir note 1) qu'elle intervient compte tenu des revenus par habitant des pays subsahariens. Il s'agit alors de prêts très "concessionnels" : échéances de 35 à 40 ans, différés d'amortissement de 10 ans sur le remboursement du principal, taux de 0,75 % assimilé à une "commission de service" plutôt qu'à un taux d'intérêt.



facteurs de production), d'autres s'attaquant transversalement aux modes de régulation de l'économie (déréglementation, taux de change, privatisation, réduction des protections douanières, code du travail, libéralisation des prix des produits, etc.).

Notre propos n'étant pas d'aller dans le détail de ces plans d'action mais d'en comprendre la philosophie, on se limitera aux trois commentaires généraux suivants. Premièrement, au fil du temps, ces recommandations sont devenues d'une extension et d'une précision telles qu'elles en sont venues à dénaturer le concept même de conditionnalité ("trop de conditionnalités tue la conditionnalité"). Deuxièmement, si le schéma de référence est commun dans tous les PAS mis en place en Afrique, c'est précisément dans l'ordonnancement de ces séquences que s'expriment les spécificités nationales et les capacités de négociation/résistance locales. Enfin, l'apparition à la fin des années quatre-vingts d'un mode opératoire plus sectorialisé a constitué un net progrès dans le sens d'une meilleure cohérence et d'une meilleure exécutabilité des programmes par les pouvoirs publics locaux. On veut évoquer ici la mise en place de plans d'actions sectoriels (agriculture, industrie, transports, santé, éducation, ...) dans le cadre de procédures de prêts ad hoc (les *SECAL - SECTORIAL Adjustment Loans* - venant doubler la procédure traditionnelle des *SAL - STRUCTURAL Adjustment Loans*) permettant une vision plus claire de la politique poursuivie pour un secteur donné.

L'amplitude des réformes à engager, la diversité des niveaux d'action, l'hétérogénéité des prescriptions mais, en même temps, la nécessité intrinsèque d'assurer un suivi des programmes engagés puisque les décaissements sont liés à l'effectivité des réformes, ne pouvaient manquer de mettre en avant la question essentielle de l'évaluation de cette nouvelle vague de politiques publiques.

### **L'évaluation des Programmes d'Ajustement Structurel et ses insuffisances**

Un grand nombre d'études ont été consacrées à l'AS, manifestation d'intérêts disparates que l'on peut relier à plusieurs facteurs. Est probablement d'abord en cause l'exceptionnelle généralisation de ces politiques économiques qui se sont déployées sur

la plupart des pays du Tiers Monde dans un laps de temps très court. Précédant le thème aujourd'hui dominant de la mondialisation, mais s'inscrivant dans la même orientation, ce moule standardisé est rapidement devenu un fait majeur aussi bien de la vie quotidienne des citoyens que des modes de pensée des plus hautes autorités politiques des pays africains. Qui plus est, ce corpus théorique, promu en quasi "nouvelle orthodoxie" de l'économie du développement (Grellet, 1992), intègre un contenu doctrinal explicitement et vigoureusement pro-libéral, véritable invite à la controverse. Non négligeables également pour expliquer ce foisonnement d'écrits et de débats, les conditions de leur mise en application donnent l'impression d'une sorte de diktat de bailleurs de fonds contrôlés par un capitalisme occidental imposant ses choix plutôt que négociant avec des partenaires du Sud des issues à la crise. Enfin, quand à la fin de la décennie quatre-vingts, apparut le caractère très mitigé des résultats au plan économique, alors même que devenaient évidentes les fortes conséquences négatives des PAS en matière d'emploi, niveaux et conditions de vie, une nouvelle série de travaux émergea, contestant une vision trop mécaniste et trop économiciste des transformations socio-économiques et réclamant, à la suite d'un document fondateur élaboré sous l'instigation de l'UNICEF (Cornia, Jolly, Stewart, 1987), une prise en compte effective des facteurs humains et sociaux.

Dans cette abondance de travaux, aux côtés d'une littérature qui va de la production journalistique immédiate à la réflexion conceptuelle et théorique sur le modèle fondateur, existe une catégorie d'études que l'on peut regrouper sous le vocable générique d'évaluation, en ce sens qu'elles s'attachent à rapprocher des résultats obtenus et des objectifs annoncés, mesurant des évolutions, faisant le point de l'avancement des réformes de structures, analysant les modifications de comportements des agents économiques et acteurs sociaux. Différents critères sont possibles pour tenter une typologie de ces évaluations, selon que l'on s'intéressera, par exemple, plutôt à leurs champs (financier/productif/social) ou à leurs méthodes (monographie/comparatif, qualitatif/quantitatif). Plus fondamentale et plus synthétique nous paraît une ligne de partage reposant sur la conception des PAS qui est en jeu et sur la finalité accordée aux systèmes d'évaluation. On est alors conduit à distinguer, d'un côté, les évaluations qui sont consacrées à l'architecture macro-économique des politiques d'ajustement, dont le matériau sera principalement fourni par des données de type

comptabilité nationale et dont l'objectif est de se doter d'instruments de contrôle, voire de sanction ; de l'autre, des évaluations qui se préoccupent prioritairement des situations et des comportements d'agents économiques et groupes sociaux, nécessitant la mise au point d'observatoires spécifiques et dont le dessein est moins le couple examen/sanction que la recherche d'outils de suivi, d'alerte et de compréhension des mutations en cours.

La première catégorie d'évaluations, s'attachant à ce qui est au coeur des PAS, à savoir la recherche des grands équilibres macro-économiques (ressources-emplois, balance des paiements, budget, prix) et le rétablissement des conditions structurelles d'une croissance durable, s'appuie sur trois types de démarches méthodologiques (Khan, 1990) :

- L'approche "*before-after*", la plus utilisée, consiste à comparer les situations d'un pays entre deux périodes de référence, l'une située avant la mise en action d'un PAS, l'autre après son entrée en vigueur, selon des délais modulables (de quelques mois à plusieurs années). Il s'agit d'un cadrage large de l'évolution de la conjoncture et des performances d'un pays, appliqué à deux champs principaux : la situation macro-économique interne et la position des soldes extérieurs. Les variables utilisées sont du ressort de la comptabilité nationale et à la comptabilité publique et sont, pour les plus agrégées, dans le premier cas, le taux de croissance du PIB, le taux d'investissement, le solde budgétaire primaire (hors service de la dette) et les créances des agents nationaux sur l'État ; dans la seconde optique, le solde de la balance courante (déficit/PIB), les taux de croissance des exportations et importations, l'endettement externe (encours de la dette/PIB et service de la dette/exportations).

- L'approche "*actual-versus-target*" met en rapport, d'un côté, des évolutions de variables quantitatives, de l'autre, l'application de mesures inscrites dans les conditionnalités. Elle vise donc à confronter, non plus des situations générales, mais un objectif-cible (*target*) et le degré de résultat atteint. Il s'agira, par exemple, de mettre en parallèle l'évolution de la trésorerie de l'État et le degré d'avancement d'une réforme fiscale, le taux de croissance des exportations et la mise en place d'une procédure de subvention aux exportations, la courbe de l'emploi et une refonte du code du travail. A la différence de la

précédente, cette méthode focalise l'attention sur l'exécution, l'intensité et la portée de telle ou telle réforme de structure (ciblage sur les éléments qui justifient le qualificatif de "structurel" de la politique appliquée) et tente de corrélérer les variations mesurées avec la prise (ou non prise) de décision.

- L'approche "*with-without*" compare des pays ou des groupes de pays dont les politiques d'ajustement intègrent ou, au contraire, n'intègrent pas encore, telle ou telle dimension du programme de réformes. L'idée est de confronter certains indicateurs de performances entre des pays qui sont à des stades ou des intensités différentes d'ajustement et d'en tirer des enseignements sur les effets de la variable discriminante retenue (avec pour hypothèse implicite, si l'on veut que les écarts constatés soient imputables aux PAS, que les autres déterminants globaux sont comparables). Cette démarche, qui réclame un outillage statistique lourd que les pays africains ne possèdent pas et qui n'est donc utilisée que dans les institutions du Nord ou par les organismes internationaux, a, par exemple, été appliquée avant la dévaluation du Franc CFA pour comparer les coûts et avantages d'une parité fixe et surévaluée en mettant en regard pays africains de la Zone Franc et hors Zone Franc (P. et S. Guillaumont, 1988).

Malgré les raffinements méthodologiques dont elles sont l'objet, toutes ces démarches évaluatives sont sujettes à caution. Certes le sens des tendances mesurées est rarement fallacieux et à défaut de déterminer avec certitude des valeurs absolues, ces évaluations permettent indéniablement de cerner des tendances. Pourtant les couloirs des buildings administratifs des capitales africaines résonnent souvent de ces fortes empoignades entre services statistiques nationaux, FMI et BM (les désaccords entre ces deux derniers n'étant pas exceptionnels) sur un point de croissance en moins ou en plus, divergences du reste moins imputables à la qualité des statisticiens-économistes impliqués qu'à des écarts de méthodes et à l'approximation de mesures effectuées sous une contrainte de rapidité de production de chiffres. Plus globalement, diverses critiques peuvent être faites à ce premier groupe d'évaluations. Elles reposent tout d'abord sur des concepts et variables contestables. Que signifie par exemple un taux de croissance du PIB qui estime de façon plus qu'incertaine la contribution du secteur informel à la création de la richesse nationale, un déficit budgétaire dont les artifices de la comptabilité publique

peuvent soustraire des éléments dans des budgets annexes ? Ensuite, elles ne disent pratiquement rien de domaines clés comme la distribution des revenus et sont inaptes à discerner avec finesse la répartition du poids de l'ajustement. Enfin, elles ne restituent pas les stratégies concrètes des sujets de l'ajustement que sont les producteurs et ménages, dans leurs comportements de réaction, adhésion, rejet ou contournement.

Pour pallier ces déficits - caractère globalisateur, essentiellement comptable et financier des estimations, restitution réductrice des comportements d'agents - la plupart des pays africains sous ajustement ont mis en place des dispositifs de suivi plus spécifiques et plus qualitatifs, pouvant concerner un secteur (agriculture, industrie) un milieu (villes) et/ou un groupe d'agents (ménages, entrepreneurs). Ces systèmes d'évaluation qui portent des noms variés, "enquête permanente sur...", "dispositif de suivi de...", "cellule d'information sur..." , sont souvent créés en parallèle aux services des départements ministériels, avec plus ou moins de réussite ou de persévérance, et peuvent être regroupés et désignés sous le terme générique "d'observatoires".

Ces observatoires ont généralement vu le jour avec les PAS de seconde génération, à la fin des années quatre-vingts, quand deux dimensions supplémentaires furent introduites sous l'impulsion de la Banque Mondiale, l'une consistant à intégrer la préoccupation des effets sociaux de l'ajustement - notamment au travers du programme DSA (Dimensions Sociales de l'Ajustement)-, l'autre résidant dans des formulations sectorialisées des programmes d'ajustement qui associent de nouvelles modalités de prêts à des plans d'action sur des secteurs d'activités délimités (agriculture, transports, santé, etc.) dans le cadre des SECALs évoqués précédemment. Ce souci d'une prise en compte des coûts humains de la libéralisation de l'économie et cette recherche d'efficacité par le recours à des niveaux d'intervention sous-nationaux ont très nettement déplacé le centre de gravité des évaluations du macro-économique vers le social d'une part, le "méséo-économique" de l'autre.

Ces modes d'évaluation se différencient nettement des précédents au regard de trois critères. Premièrement, leurs champs sont limités, autrement dit ce qui est en cause n'est plus le tout, la trame macro-

économique de l'AS, mais les parties, au travers d'une recherche de corrélations entre des situations sectorielles ou segmentées et des trains de mesures. Deuxièmement, ces observatoires portent une grande attention aux effets des séquences de décisions sur les attitudes des agents économiques, notamment sur la capacité de ceux-ci à intégrer des modes de régulation plus empreints d'économie concurrentielle. Enfin, la précision recherchée dans la mesure des évolutions a pour objectif une remontée de l'information qui doit se traduire en inflexions et corrections des décisions initialement prises. En effet le caractère opérationnel de ces observatoires est ouvertement affiché et les attendus qui les fondent ne manquent jamais de préciser que les phases d'observation et de mesure doivent être suivies d'un retour d'information au niveau politique afin que soient portés, si nécessaire, correctifs et remèdes à des décisions inapplicables ou inappropriées.

Or une telle rétroaction impose diverses contraintes liées à chacune des fonctions de base de cette notion d'observatoire : mesurer, analyser et proposer. La collecte de l'information doit d'abord être rapide pour coller aux événements avant que des effets non voulus ne soient irréversibles, et de nombreuses manipulations des codes douaniers ou fiscaux sont là pour montrer l'importance qu'il y a à saisir avec promptitude les effets d'une nouvelle réglementation. Doit suivre une capacité d'analyse au sein de l'observatoire qui permette de décomposer les facteurs explicatifs d'une évolution et de faire des propositions, exprimées dans un langage traduisible en décisions d'ordre politique. Enfin, il est bien sûr nécessaire que le niveau politique, récepteur de ces analyses et suggestions, dispose d'une capacité de persuasion et d'un pouvoir de négociation suffisants pour imposer les corrections, les reports, parfois les annulations de décision, présentés. Il n'est pas fréquent que l'ensemble de ces conditions soient réunies, surtout sur longue période. Cet élément de durée est en effet essentiel car une autre contrainte de l'efficacité de ces systèmes de suivi est leur pérennité : pour suivre un processus de réforme qui par essence s'étend sur le long terme, il est nécessaire que l'outil d'évaluation lui aussi perdure. Or, souvent, ces observatoires ont du mal à subsister sur de nombreuses années dans la mesure où, réalisés à la demande expresse des bailleurs de fonds et financés par eux, ils restent dépendants de leurs subventions et par là même soumis aux fluctuations de l'intérêt que ceux-ci y trouvent. On doit ajouter que leur montage contribue fréquemment à la marginalisation des services

statistiques nationaux au sein desquels les bailleurs puisent les agents qu'ils considèrent comme les meilleurs éléments, les invitant à venir rejoindre ce qui constitue alors des sortes d'enclaves institutionnelles sur lesquelles ils ont une emprise directe, rattachées au plus haut niveau de l'État et court-circuitant les organigrammes officiels.

Tous ces instruments d'évaluation, divers dans leurs finalités, méthodes et champs contribuent certainement à l'instauration d'un débat mieux étayé sur ces politiques libérales et leurs effets. Toutefois, ils peuvent faire l'objet de deux types de critiques.

Les premières sont d'ordre technique. Sans entrer dans le détail des outillages statistiques mobilisés - dont le raffinement tente parfois maladroitement de cacher la réticence existentielle de l'économie africaine à se laisser saisir dans des cadres conceptuels venus d'ailleurs - on évoquera quatre types de controverses, qui, pour être classiques, n'en sont pas moins réelles pour l'évaluation des PAS africains.

- Il s'agit en premier lieu du familier problème du choix des dates de référence. Il est d'autant plus aigu à propos de l'ajustement que les PAS se concrétisent sous la forme de plans de réformes séquentiels, largement étalés dans le temps et imbriquant dimensions horizontale (le macro-économique) et verticale (le sectoriel), au point de rendre hasardeuses des conclusions formulées à un moment donné et auxquelles il sera toujours possible de rétorquer que l'ensemble du train de mesures n'est pas encore sur ses rails.

- Second point d'achoppement, également chronique, les incertitudes sur la validité des variables, en particulier macro-économiques. Au problème des domaines traditionnellement mal cernés, tels les flux de revenus transfrontaliers ou les activités du secteur informel, viennent s'adjoindre les hypothèses pour le moins rapides quand il s'agit, par exemple, de combler les vides d'un tableau Entrées-Sorties censé transcrire les interrelations entre branches d'activités. Quiconque a fréquenté ces observatoires statistiques n'a pu manquer d'être troublé par certaines extrapolations ou interpolations, aux conséquences non négligeables sur les indicateurs standards finaux, généralement moins dans l'esprit d'une manipulation volontaire des chiffres que, plus prosaïquement, pour produire à temps des

données, par exemple quand une mission du FMI est annoncée dans les quarante-huit heures.

- Un autre registre de controverses concerne les comparaisons qui n'en sont pas. Grâce à son inégalable banque de données internationales, la Banque Mondiale s'est fait une spécialité de la confrontation des performances nationales et ne se prive pas, dans de nombreuses publications, de mettre en regard les résultats des uns et des autres. Pourtant quel sens donner à ces invocations de l'exemple chilien pour les micro-économies africaines (Mackenzie et Orsmond, 1996) ou que dire de ces exhortations à diriger le regard vers ce bon élève ghanéen (Banque Mondiale, 1994) quand on sait de quel abîme venait ce pays et de quel soutien peu commun il a été l'objet de la part des institutions financières multinationales ?

- Enfin, problème méthodologique connu, important mais imparfaitement résolu, la question de "l'imputation". Il est délicat et complexe en économie de simuler le "toutes choses égales par ailleurs" et, face à une situation macro-économique qui a évolué, la décomposition rigoureuse des causalités respectives des facteurs externes d'un côté, des décisions de politiques économiques internes de l'autre, reste difficile. Un bon exemple en est aujourd'hui donné quand, deux ans après la dévaluation du franc CFA et alors que certains pays africains connaissent une incontestable reprise, il s'avère bien délicat de faire la part des responsabilités. Faut-il imputer ce retournement de conjoncture aux effets bénéfiques de cette dévaluation, à la poursuite des processus d'ajustement interne engagés depuis plusieurs années ou bien encore à la nette croissance, concomitante, des cours des matières premières générant directement des revenus d'exportation supplémentaires (Goreux, 1995) ?

- Un second type d'objections à ces évaluations se rapporte à leur incapacité à prendre en compte la dimension d'enjeu de société qu'incorporent les politiques d'ajustement. C'est maintenant une évidence : les PAS ne constituent pas uniquement des politiques économiques centrées sur la recherche de performances et d'efficacité. Derrière les objectifs économiques de croissance, de dynamisation de l'offre, de compétitivité, se profile un vaste chantier de transformation en profondeur des sociétés visant à diffuser un modèle libéral démocrate. Le postulat selon lequel les conditionnalités ne seraient que



de classiques "réducteurs d'incertitude", tels qu'en pratique toute institution financière cherchant à minimiser les risques afférents à n'importe quelle opération de prêt, ne résiste pas à l'examen de ce que sont devenus au fil des ans les contrats entre bailleurs multinationaux et gouvernements locaux. Il ne s'agit plus seulement de substituer une logique de marché à une logique de rente, une économie libérale à une économie administrée, il s'agit aussi de promouvoir l'émergence de nouveaux comportements fondés sur de nouvelles valeurs. Ce vaste dessein s'applique aussi bien à la quête de comportements entrepreneuriaux plus proches du modèle schumpétérien qu'à la volonté de déconnecter le politique de l'économique par un remodelage de la puissance publique, en feignant d'ignorer l'incontournable enchâssement de l'État à des pratiques sociales ou en oubliant au passage que les entrepreneurs africains sont déjà dans leur immense majorité des champions de la maximisation des fonctions d'utilité, mais il est vrai des utilités qui ne se limitent pas aux seuls aspects financiers.

C'est ainsi qu'au regard de cette dimension d'enjeu sociétal, les évaluations courantes des PAS occultent un sujet essentiel : celui des rapports entre ajustement et démocratisation. Même si le mot démocratisation peut être impropre ou excessif, il n'en existe pas moins une concomitance entre ajustement et transformations notables des paysages politiques dans la majorité des pays africains. Cette ouverture démocratique s'exprime sous diverses formes : débats d'idées, multiplication des supports médiatiques, mouvements sociaux contestant tel ou tel aspect de l'AS, institutionnalisation de la pluralité des points de vue sous la forme, par exemple, de conférences nationales ou de créations de partis et de syndicats nouveaux dits "autonomes". Les corrélations observées entre ces réaménagements politiques et la mise en oeuvre des PAS pourraient être expliquées, à titre d'hypothèses que bien peu de travaux ont cherché à approfondir<sup>5</sup>, par deux catégories de raisons, les unes actives, les autres réactives. Les premières font référence à la nécessité pour le pouvoir politique de lier

---

5. Se distinguent toutefois les travaux de l'équipe américaine de l'Université de Madison (Deng, Kostner et Young, 1991) et ceux lancés sous l'égide du CODESRIA (Conseil pour le Développement de la Recherche Économique et Sociale en Afrique, ONG internationale basée à Dakar) marqués par une étape importante avec la tenue d'un colloque en février 1992 sur "Democratization Processes in Africa : Problems and Prospects".

l'explication à la prise de décisions lorsque celles-ci constituent à ce point des renversements d'orientations par rapport aux options antérieures (privatisation, déréglementation du travail, libéralisation des prix par suppression de systèmes de subvention/compensation, etc.). Raisons réactives par ailleurs quand les gouvernements en place sont contraints, d'une part, de gérer l'introduction de la "conditionnalité politique" exprimée par des pays donateurs européens - de façon alambiquée mais néanmoins effective par la France depuis 1990 (le fameux "discours de La Baule"), sur une base explicite et légale par l'Union Européenne depuis 1995 (Marchand, 1996) - d'autre part, de répondre par une ouverture démocratique à la contestation directe liée à des pertes d'emplois, à la chute des revenus réels, à la dégradation des possibilités d'accès aux services publics de santé et d'éducation. Quel que soit le cas de figure, volonté d'expliquer ou nécessité de créer des espaces d'expression sous la contrainte, et même s'il s'agit sans doute davantage d'une socialisation de l'ajustement que d'une démocratisation au sens occidental de la notion, la correspondance entre amorce d'un processus de démocratisation et ajustement est peu contestable<sup>6</sup>.

La pratique évaluationniste dominante focalisée sur la mesure de résultats économiques s'avère ainsi bien incapable de rendre compte de l'ensemble des considérants et implications des PAS. Dommageable pour la compréhension ex post des transformations de ces économies et de leurs ressorts sociaux, cette limitation l'est également pour la conception même des politiques d'ajustement si l'objectif est bien de les rendre plus efficaces.

### **La nécessaire prise en compte des facteurs politico-institutionnels**

Plus foncièrement, les incriminations portées aux méthodes d'évaluation des programmes d'ajustement tiennent au fait que ces évaluations ne peuvent être dissociées de la nature de l'économie qui fonde ces politiques, à savoir une économie de la norme. En effet, la

---

6. "Quatre ans plus tard (par rapport au discours de La Baule), en novembre 1995, lorsque se réunira à Biarritz le dernier sommet franco-africain présidé par François Mitterrand, *tous les participants auront entre-temps instauré le multipartisme* (souligné par l'auteur) et dix-sept auront adopté de nouvelles constitutions" (Védrine, 1996).

très grande majorité des travaux sur l'ajustement s'inscrivent dans une économie des recommandations, une économie normative, entièrement tendue vers la recherche des "bonnes solutions", celles qui maximiseraient "l'allocation des ressources et le bien-être collectif". Pour une bonne part, les déficits analytiques et explicatifs des démarches évaluatives qui viennent d'être décrites sont à rechercher dans cette attitude qui conduit à circonscrire la réflexion et les débats (faut-il plus ou moins d'ouverture, de réglementation, de marché..?) à une économie du *welfare state* fondée sur la prescription.

Une telle posture conduit à un biais paradoxal : alors que la rétraction de l'interventionnisme étatique est un des objectifs premiers des PAS - "moins d'État, mieux d'État" - et que, simultanément, est posé le postulat d'une rationalité universelle basée sur la maximisation de l'utilité et/ou du profit (selon qu'il s'agit d'un individu ou d'une entreprise), ce raisonnement n'est pas transposé à l'institution étatique, avec pour conséquence un évitement des termes d'une véritable réflexion sur l'État et ses excroissances. Tout se passe comme si les concepteurs des PAS, après avoir longtemps procédé à un premier contournement, celui des enjeux sociaux (esquive toutefois atténuée dans les dernières générations de PAS) continuait à en pratiquer un second, celui d'une interrogation sur l'essence de l'État en Afrique, qui conduirait à s'interroger, il est vrai, sur la nature des régimes politiques. Dans ce mode de pensée, si un gouvernement est porté à prendre des positions différentes de celles préconisées par les bailleurs et initialement entérinées par lui, il s'agira d'aléas liés soit à une argumentation insuffisamment convaincante, soit à un manque de capacité technique, d'où découlera la nécessité d'introduire une nouvelle série de directives sous les vocables de "*good governance*" ou "*capacity building*". Or il est bien évident que ces esquives, erreurs et reports sont en grande partie délibérés et manifestent, plutôt qu'un manque d'aptitude à gouverner, la non coïncidence entre les fonctions d'objectifs des décideurs politiques nationaux et les fonctions de bien-être collectif telles que les prônent les "experts". Il serait cependant erroné de penser que les dits experts sont suffisamment naïfs ou ignares des réalités socio-politiques locales pour ne pas savoir que d'autres fins, comme la considération, le clientélisme, la recherche de positions à fort pouvoir discrétionnaire (et par conséquent monnayable), sont à intégrer dans le comportement des agents de la puissance

publique. Plus prosaïquement, on se trouve là en présence d'une situation classique où le tout (le FMI et la Banque Mondiale en tant qu'organisations) n'est pas la somme des parties (les excellents économistes qui les composent en majorité).

Le dépassement de ce déficit analytique impliquerait que cette économie normative qu'est l'AS, intègre la nature et les conditions effectives de fonctionnement des institutions locales, au premier rang desquelles l'État. Cette intégration est politiquement et méthodologiquement difficile. Délicate politiquement en ce sens que, premièrement, les gouvernements considèrent - à juste titre - l'intégration de facteurs explicitement politiques comme un franchissement insupportable des limites de leur souveraineté (même si, par exemple, l'injonction de transférer un système de surveillance douanière à des sociétés privées - situation réelle - est déjà un empiétement évident sur les fonctions régaliennes de l'État) ; deuxièmement, les institutions financières internationales sont d'abord des bailleurs, des organismes régulateurs (FMI) ou des banquiers (Banque Mondiale) qui préféreront laisser le champ aux donateurs bilatéraux pour tout ce qui concerne des conditionnalités explicitement politiques. Malaisée méthodologiquement, cette imbrication des cercles du politique et de l'économique l'est aussi. On en possède l'illustration avec la série de travaux d'une équipe du Centre de Développement de l'OCDE sur "la faisabilité politique de l'ajustement" (Lafay et Lecaillon, 1993). Incontestablement innovante, elle reste une oeuvre d'économistes et non celle d'une équipe pluridisciplinaire, ancrée dans un questionnement economiciste, et si elle décompose avec pertinence les conditions du compromis et de la mise en oeuvre des programmes d'ajustement ou tente une mesure originale du coût (au sens du calcul économique) de l'instabilité sociale provoquée par des mesures d'ajustement, elle n'aborde que très marginalement les spécificités politiques locales ou la sociologie des instances institutionnelles et leurs dynamiques propres. Or l'analyse des PAS, aussi bien dans la phase de négociation des programmes que dans celles de la mise en application puis des "ajustements à l'Ajustement", est là pour nous rappeler cette évidence : la pertinence d'une politique publique dépend certainement moins de la qualité intrinsèque de sa conception que de son aptitude à intégrer le faisceau complexe des objectifs de ceux qui sont censés la conduire. En la matière, la rationalité des groupes d'acteurs - agents économiques,

groupes sociaux, institutions - prend largement le pas sur les considérations techniques.

Pour tenter de montrer combien les analyses du politologue et du sociologue des institutions seraient nécessaires à la compréhension - et donc à l'évaluation - de phénomènes catalogués comme appartenant à la sphère de l'économique, il peut être intéressant de poser à nouveau le regard sur quelques uns des moments du grand théâtre de l'ajustement structurel, les uns situés avant le démarrage de la représentation, les autres pendant celle-ci, en précisant clairement qu'il s'agit ici d'attirer l'attention et non de procéder à des analyses scientifiques qui requièrent d'autres compétences.

En amont de la scène tout d'abord, deux coups de projecteur seront révélateurs des limites de l'économisme normatif comme instrumentation explicative, l'un sur le pourquoi du succès du modèle libéral, l'autre sur le fait générateur de l'ajustement, à savoir l'endettement.

On peut se demander pourquoi le modèle consubstantiel à l'AS est à ce point imprégné de doctrine libérale et, parallèlement, pourquoi le FMI et la BM ont pris un tel poids dans la définition des politiques économiques en Afrique. Les réponses à ces deux questions sont bien peu économiques. Y-a-t-il aujourd'hui plus d'arguments incontestables et définitifs pour le moins d'État, la déréglementation, l'ouverture extérieure, qu'il n'y en avait vingt ou trente ans auparavant ? Probablement pas, alors que la Banque Mondiale elle-même a été conduite à réviser ses explications du "miracle est-asiatique", initialement imputé à des options un peu trop rapidement qualifiées de profondément libérales (Banque Mondiale, 1993). Sans nier la prégnance de certains faits (blocages de croissance, explosion de la dette, entreprises peu performantes, ...) qui invitent au changement de cap, une bonne part de l'explication de ce tout libéral se trouve au sein même de l'histoire des institutions de Washington. On note alors que la radicalisation des références théoriques du FMI et de la BM a suivi des changements de personnes aux plus hauts niveaux de conception et d'impulsion de leur action. Certes, dans les années soixante-dix, sous la direction de R. Mc Namara, la Banque Mondiale ne fût jamais un suppôt du dirigisme et de l'interventionnisme, mais parmi les économistes de référence de l'époque - les Ul Haq, H. Chenery ou M. Syrquin - aucun néo-libéral. Il

y est surtout question, en matière de références théoriques, de néo-structuralisme ; au plan des objectifs opérationnels, d'infrastructures, de projets de développement, voire de "besoins essentiels". Dans les années quatre-vingt, coïncidant (un hasard ?) avec la période reaganienne, le "staff" de la Banque est profondément renouvelé avec l'arrivée de chantres du libre-échange - B. Balassa ; A. Krueger, E. Berg - tandis que se produit une profonde transformation de la population des experts, les ingénieurs, agronomes et autres spécialistes de projets étant massivement supplantés par l'arrivée d'économètres, macro-économistes et financiers. Autrement dit, une anthropologie de ces organisations internationales reconstituant leurs histoires et enjeux internes, telle qu'en avait opportunément lancé l'initiative Z. Laïdi (Laïdi, 1989) ou dans l'esprit de l'article de J.-F. Baré dans le présent ouvrage, en dirait certainement beaucoup plus sur la compréhension de cette déferlante libérale que l'invocation des seules contraintes technico-financières du développement.

Quant à savoir pourquoi ces deux institutions ont pris une telle place, la situation de quasi faillite de nombreux États du sud - ce que l'on a appelé la "crise de la dette" des années quatre-vingt - avec son cortège d'appels au secours en direction du FMI est peu contestable. Pourtant, une réponse qui ne ferait reposer cette primauté des institutions de Bretton-Wood que sur la nécessité pour ces bailleurs de récupérer leurs fonds et de contrôler leur bon usage, n'est que partiellement satisfaisante. En 1990, pour chacun des pays de la Zone Franc sans exception, le créancier principal en matière de dette publique n'était ni le FMI ni la BM, mais, et de loin (en moyenne 40 %), la France. Plus essentielle pour expliquer cette suprématie nous semble la conjonction de deux faits qui relèvent bien peu de facteurs économiques ou financiers. C'est, premièrement, l'inexistence de toute autre organisation capable de proposer d'un schéma global, à la fois théorique et d'action, cohérent, argumenté, de plus adossé à une offre de crédits importante. Ni les autres institutions internationales comme l'Union Européenne, l'OCDE ou l'ONU (malgré les tentatives de cette dernière par l'intermédiaire de sa Commission Économique pour l'Afrique et son CARPAS<sup>7</sup>), ni aucun des pays du nord n'ont été en

---

7. CARPAS : Cadre Africain de Référence pour les Programmes d'Ajustement Structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (CEA, 1989).

mesure de former des enceintes de réflexion/proposition homogènes et fortes afin de répliquer par des alternatives aussi construites. Le second motif tient à l'extension de fait de la délégation de pouvoirs que les États membres du nord ont octroyé à ces deux organisations. Pour partie ce mandat est statutaire, par exemple quand il est confié au FMI le soin de prendre toutes dispositions pour "... favoriser une expansion harmonieuse du commerce, ...aider les pays membres à équilibrer leurs paiements extérieurs, ...contribuer à la libéralisation des échanges" (FMI, 1987, p. 1). Mais dans la pratique, la lettre des statuts fondateurs est très largement dépassée sur la base de considérations beaucoup plus politiques qu'économiques et les délégations de compétences ont été étendues par tacite accord entre pays industrialisés et les deux institutions. Un exemple de cette large interprétation est bien connu. : rien n'interdit, dans les textes, au Club de Paris<sup>8</sup>, de procéder à un rééchelonnement de dette publique hors de tout avis du FMI ou de Banque Mondiale, qui n'y participent qu'en "observateurs". Néanmoins, en pratique, le Club de Paris ne prend de décision qu'après un accord préalable entre le FMI et le pays en développement concerné, faisant même de cet accord une condition de la tenue de la réunion. Il y a là une dépossession de fait d'une partie du pouvoir décisionnel des gouvernements des pays donateurs, volontairement consentie car juridiquement non obligatoire. Une attitude de même type a été celle de la France en septembre 1993 quand le premier ministre d'alors a fait officiellement savoir à tous les pays africains qu'il soumettait dorénavant une reprise de l'aide publique française à un accord préalable avec le FMI ( la dévaluation du franc CFA suivra quatre mois plus tard). Comment qualifier autrement que d'éminemment politique un tel comportement conduisant un gouvernement à faire transiter un aspect important de sa politique étrangère par le filtre d'une organisation internationale qui n'en demandait pas tant. Il éclaire bien ce constat selon lequel une bonne part des considérants en matière d'AS n'a que de lointains rapports avec l'analyse économique !

---

8. Le Club de Paris est une instance regroupant tous les créanciers publics d'un pays fondé à examiner les demandes de rééchelonnement des dettes publiques ("de Paris" car il se tient dans cette ville, quelque soit le pays du sud concerné, avec une présidence traditionnellement confiée au Directeur du Trésor français).

Il est intéressant de revenir sur un autre aspect de la pièce avant l'entrée en scène : celui du déclencheur de l'AS que constitue l'endettement. On a vu plus haut que l'entame d'un processus d'ajustement s'effectuait par un appel au FMI (qui dans un premier temps va prescrire un plan dit de stabilisation), suite à un problème de balance des paiements non soluble de façon autonome, problème lui-même couplé à un endettement excessif. Beaucoup a été analysé et commenté sur cet endettement : il est massif, généralisé<sup>9</sup>, ses causes sont multiples et les responsabilités partagées, à rattacher au boom des liquidités et au crédit facile de la fin des années soixante-dix, aux comportements laxistes lors des périodes haussières des cours des matières premières, à des affectations de capitaux à des projets surdimensionnés, à l'attitude pressante de vendeurs de biens d'équipement, etc. Toutes ces considérations sont exactes et se sont accumulées pour conduire à des cessations de paiements nombreuses. Il est pourtant un facteur sur lequel on se penche plus rarement : la rationalité politique sous-jacente de l'endettement lorsqu'on se place du point de vue des gouvernements africains.

L'endettement, en effet, n'est pas seulement un mécanisme économique, il est également une logique politique en ce sens qu'il exprime un arbitrage entre le court terme et le long terme. S'endetter pour un État, c'est aussi une manière de faire un choix entre une augmentation des impôts, aujourd'hui, dans l'instant, ou un report des prélèvements à plus tard, demain, en différant l'effort sur les générations futures. Lorsqu'il est couvert par l'emprunt à long terme, le déficit public est un mode de redistribution intergénérationnel des charges, ce qui devrait impliquer qu'il ne soit pratiqué que pour des affectations susceptibles de générer à terme des revenus supplémentaires venant compenser les charges financières engendrées. Ce raisonnement est loin de recouvrir le fonds des motivations effectives. Pour nombre de gouvernements africains, le choix de l'endettement ne s'est pas appuyé sur le calcul économique mais sur une balance entre gains et inconvénients politiques, dans le cadre d'un comportement général visant à créer des gagnants immédiats et

---

9. Malgré des différences nationales importantes, on peut retenir que, pour l'Afrique subsaharienne dans son ensemble, l'encours de la dette représente schématiquement 100 % du PIB, le service de la dette, 25 % des exportations (Ministère de la Coopération, 1993).



reporter à plus long terme les perdants. Autrement dit, la pratique de l'endettement ne peut être dissociée d'une fonction de maximisation de l'espérance de vie d'un gouvernement, sur des bases strictement politiques. Sur un thème aussi essentiel, la cécité des économistes est étonnante, qui vont instinctivement prendre à bras le corps le problème en termes de TOF (Tableau des Opérations Financières), masse monétaire, taux d'intérêt, encadrement du crédit, etc., laissant dans l'ombre les soubassements politiques, feignant d'ignorer l'instrumentalisation du procédé par des équipes dirigeantes à des fins de perpétuation propre. Non seulement une bonne part des louvoiements, contournements et reports ne peut s'expliquer a posteriori sans cette assimilation de logiques extra-économiques, mais la conception même des PAS est biaisée par la non intégration de ces finalités.

Au grand théâtre de l'ajustement, la représentation elle-même de la pièce offre également quelques scènes révélatrices des incomplétudes de l'évaluation économiciste. Nous en mettrons en lumière deux : celle du réaménagement de l'offre d'ajustement et celle des modes de mise en oeuvre.

Cette notion de "réaménagement de l'offre" veut traduire le fait que le contenu des PAS "offerts" s'est modifié dans le temps, sur la base de considérations économiques et opérationnelles du côté des bailleurs de fonds, avec une tout autre vision du côté des gouvernements locaux. Durant la première moitié des années quatre-vingts, les premiers PAS ont porté sur des réformes strictement macro-économiques et financières, centrées sur la résorption des déséquilibres publics et extérieurs et la réduction du poids des interventions de l'État. Progressivement, à ces objectifs initiaux de remise en ordre et de restauration des règles de l'économie concurrentielle, vinrent s'adjoindre des préoccupations de croissance (idée selon laquelle des plans de stabilisation ne se suffisent pas en eux mêmes et que l'ajustement doit viser la reprise de la croissance, notamment par une relance des investissements publics et privés) puis un intérêt pour les impacts sociaux de l'ajustement. Cette dernière exigence donnera lieu à la mise en place du programme DSA en 1989

par la Banque Mondiale, en association avec le PNUD et la BAD<sup>10</sup>. Ce plan d'action fut particulièrement bien reçu au niveau des responsables politiques africains, au moment où les baisses de pouvoir d'achat et les pertes d'emploi s'amplifiaient. Pourtant, à y regarder de plus près, cette rapide adhésion n'était pas dénuée d'une ambiguïté, reflet d'une divergence des logiques. Pour la Banque Mondiale, relayée par plusieurs pays européens, l'opération est conçue dans une optique normative de recherche d'efficacité. Il s'agit de promouvoir - ou du moins de pas hypothéquer - la "Ressource Humaine" et d'introduire un objectif d'équité au service de la croissance économique. De ce point de vue, la dimension sociale des PAS n'était qu'un volet de plus d'un ensemble prescriptif censé devenir plus efficient en lui adjoignant une composante visant à "promouvoir leur (des populations pauvres et vulnérables) intégration dans le nouvel environnement économique" (Banque Mondiale, 1990, p. 4). La lutte contre la pauvreté n'est devenue un objectif en soi que beaucoup plus récemment<sup>10</sup>. La perception de ces programmes par les pouvoirs publics africains fut dès le départ sensiblement différente : que cette dimension sociale visa à renforcer l'efficacité de l'ajustement leur était beaucoup moins important que l'avantage à en tirer en tant que contrepartie de mesures impopulaires. On se trouvait alors dans un scénario bien connu des spécialistes de politiques publiques qui est celui de "l'offre d'un bloc" de politiques où le doux se mêle à l'aigre, le sucré à l'acide, pour faire avaler une médication globalement rébarbative. Le motif de l'adhésion immédiate des équipes gouvernementales se situait dans cette possible récupération du programme pour un faire valoir à usage interne, dans un dessein classiquement analysé par les politologues, celui de la recherche du maintien en place. Le volet DSA donnait ainsi lieu à une

---

10. PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement. BAD : Banque Africaine de Développement. Le programme DSA n'existe plus en tant que tel depuis 1994. Mais sa philosophie et ses préoccupations sont largement reprises dans d'autres programmes d'action, tels les plans d'appui au renforcement des administrations pour la partie études (niveaux de vie, seuils de pauvreté), les programmes de travaux d'intérêt collectif à haute intensité en travail (destinés à favoriser l'emploi et les PME) ou les plans sectoriels sociaux (éducation, femmes), au sein de deux Départements de la Banque : le Département de la lutte contre la pauvreté et de la politique sociale (PSP) et le Département du développement humain (HDD). Le dernier rapport d'activité de la BM fait explicitement de la "lutte contre la pauvreté" un de ses objectifs prioritaires (Banque Mondiale, Rapport d'activité 1996).

belle opération de récupération politique, selon un comportement bien connu qui est celui d'un gouvernement qui ne cherche pas à se maintenir au pouvoir pour mettre en oeuvre des stratégies auxquelles il croit, mais qui cherche à formuler des politiques pour se maintenir au pouvoir.

Un dernier exemple sera tiré de la phase de mise en application des PAS. Tous les analystes sont à peu près d'accord pour convenir qu'il existe des écarts importants entre les accords contractuels initiaux (les PFP évoqués ci-dessus. Cf. première partie) et l'exécution effective de ces contrats. Il est légitime de s'interroger sur les causes de tels écarts. Il est vrai que ces lettres d'intention doivent inclure un si grand nombre de mesures, certaines si radicales, dans des laps de temps si courts, que peut paraître peu vraisemblable, dès le départ, le respect de la totalité des engagements. Au delà de cette remarque dont conviennent désormais le FMI et la BM, un spécialiste de l'analyse institutionnelle nous montrerait probablement à quel point il entre dans l'élaboration de ces PAS des données de jeux de stratégie entre les parties en présence, où la recherche des éléments de pression compte parfois autant que la qualité intrinsèque du coup. Il soulignerait aussi que ces décalages montrent combien la mise en oeuvre des PAS tient autant du compromis (certes parfois obtenu dans des conditions de négociation tendues) que du diktat. Compromis rendus plus compréhensibles si l'on garde présent à l'esprit que, du moins dans le cas de la Banque Mondiale ( ceci ne vaut pas pour le FMI mais est par contre valable pour l'institution financière française d'aide au développement, la CFD - Caisse Française de Développement), cette institution est d'abord un banquier dont la vocation première est de placer des fonds auprès de "pays clients".

Ces écarts peuvent également tenir à des erreurs de conception révélatrices d'un traitement superficiel des comportements des populations concernées. Les exemples abondent en matière fiscale et douanière qui poussent à exprimer un regret : que ne fait-on précéder toute prise de décision dans ces domaines d'une sociologie des corps de fonctionnaires ou des importateurs ! Ici, on eut évité de terribles déconvenues dans l'espoir d'une reprise des recettes d'importation. En imposant à tel pays de confier à une société privée étrangère la surveillance de son cordon douanier, les experts du Fonds et de la

Banque n'imaginaient pas l'efficacité d'une alliance, somme toute rationnelle, entre douaniers et importateurs s'employant à contourner le nouveau système. Là, on aurait mieux anticipé le peu de résultats à attendre d'une baisse des taux de protection douanière. En faisant passer un droit de douane de 50 % à 25 %, on ne diminue pas d'autant l'incitation à frauder, raisonnement pourtant explicitement tenu à l'occasion de la refonte d'un grand nombre de codes douaniers africains. Ce serait au contraire plutôt un encouragement à compenser la moins value relative des prélèvements potentiels tout au long de la chaîne par une augmentation du volume des produits importés frauduleusement. Impôt performant que la TVA en théorie financière : assiette large, rendement supposé fort, relativement indolore, neutre pour l'agent économique puisqu'il répercute intégralement cette taxe sur le client, entreprise ou ménage. Elle est toutefois affublée de deux caractéristiques rédhibitoires pour les économies urbaines africaines : elle fait de l'opérateur économique un auxiliaire du fisc en le chargeant d'un prélèvement à restituer au Trésor public, association contre nature s'il en est ; c'est un impôt de l'écrit puisqu'il faut soustraire ce qui a été acquitté de ce qui est collecté, or l'écrit n'est pas la caractéristique première des transactions en Afrique. Il n'en pas moins été tenté dans plusieurs pays une généralisation du système de la TVA, jusqu'aux micro-entreprises, avec les résultats que l'on imagine.

De telles erreurs de mise en oeuvre sont à rapprocher d'un phénomène de déconnexion organisationnelle qui reste largement à étudier. On veut évoquer là un processus de génération - qui n'a rien de spontanée mais semble au contraire voulue par les bailleurs - d'entités administratives qui pilotent la plupart de ces réformes en superposition aux services ordinaires. Les temps de réformes importantes sont classiquement propices à l'amplification des distances entre les lieux et groupes de conception des politiques et les niveaux chargés de les mettre en oeuvre. Cette tendance n'est pas propre aux pays en développement et il a été montré comment, dans des pays industrialisés, des institutions pouvaient être détournées de leur fonction d'intermédiaire entre des intérêts divergents en matière d'élaboration des politiques publiques au profit des conceptions d'une haute technocratie d'État (par exemple, Weber, 1991). Ce phénomène de distanciation est doublement amplifié en Afrique à l'occasion de la mise en application des PAS. D'une part, l'ajustement reste fondamen-

talement perçu comme la volonté, le projet d'étrangers, organisations, pays ou individus. Il n'y a pas eu véritable internalisation de la Réforme, y compris dans aux étages des décideurs publics et privés. D'autre part, et ceci est sans doute à la fois cause et conséquence, se sont multipliées des sortes d'enclaves institutionnelles chargées de piloter l'ajustement (aux noms variés tels que "Comité technique de ...", "Délégation à...", Commissariat à...", etc.) où les bailleurs de fonds ont placé des équipes de hauts fonctionnaires nationaux en prise directe avec le plus haut niveau de l'État d'un côté, leurs antennes et missions locales de l'autre. Si bien qu'au découplage habituel entre sphère dirigeante et services chargés de l'exécution, est venu se surajouter un système de décision parallèle doublant et court-circuitant les administrations ministérielles classiques.

Cette série d'observations et commentaires ne saurait être interprétée comme un réquisitoire contre une discipline et ses ressortissants (l'auteur, non masochiste, en est !) dont les apports à la connaissance des économies et sociétés africaines sont considérables. De plus, il arrive que ces économistes, y compris les plus fortes voix, fassent amende honorable et expriment leurs doutes : "Tels qu'ils ont évolué les prêts à l'appui de réformes conjuguent les pires de tous les maux. La conditionnalité domine le dialogue, nuisant aux possibilités d'échanges d'idées ouverts et objectifs et à la résolution véritable et conjointe des problèmes. Cette méthode est donc improductive". L'auteur de ces fortes paroles ? Tout simplement M. Elliot Berg (Berg, 1990, p. 59), qui fut dans les années quatre-vingts un des ténors de l'ajustement structurel à la Banque Mondiale! Non, ces réflexions se veulent d'abord une invite à la conjugaison des regards des diverses disciplines des sciences sociales sur l'ajustement structurel, pour mieux comprendre et, éventuellement, aider à concevoir de ... meilleures politiques !

## BIBLIOGRAPHIE

## BANQUE MONDIALE

1990 *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique. Programme d'action*, BAD, PNUD, Banque Mondiale, Washington.

1993 *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Washington.

1994 *L'ajustement en Afrique . Réformes, résultats et avenir*, Oxford University Press, Washington.

## BERG (E.)

1990 *Ajustement ajourné : réforme de la politique économique au Sénégal dans les années 80*, rapport pour l'USAID, Dakar.

## CORNIA (G.-A.), JOLLY (R.), STEWART (F.)

1987 *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Economica, Paris.

## DENG (L.), KOSTNER (M.), YOUNG (C.)

1991 *Democratization and Structural Adjustment in Africa in the 1990s*, African Studies Program, University of Wisconsin, Madison.

## FMI

1988 *Dix erreurs courantes au sujet du FMI*, Département des Relations extérieures, Fonds Monétaire International, Washington.

## GOREUX (L.)

1995 *La dévaluation du Franc CFA. Un premier bilan en décembre 1995*, Banque Mondiale, Washington.

## GRELLET (G.)

1992 Pourquoi les pays en développement ont-ils des rythmes de croissance aussi différents ?, *Revue Tiers-Monde*, t. XXXIII, n° 129, PUF, Paris, p. 31-61.

## GUILLAUMONT (P.) et (S.)

1988 *Stratégies de développement comparées. Zone franc et hors zone franc*, Economica, Paris.

1994 *Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP*, Economica, Paris

## KHAN (M.S.)

1990 The macroeconomics effects of Fund-supported adjustment programs, *IMF Staff papers*, juin, Washington , FMI, p. 195-232.

LAFAY (J.-D.) et LECAILLON (J.)

1993 *La dimension politique de l'ajustement économique*, Etudes du Centre de Développement, OCDE, Paris.

LAÏDI (Z.)

1989 *Enquête sur la Banque Mondiale*, Fayard, Paris.

MACKENZIE (G. O.) et ORSMOND (D.)

1996 Qualité de l'ajustement budgétaire et croissance, *Finances et Développement*, n° 2, vol. 33, Publication trimestrielle du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, p. 21-24.

MARCHAND (Y.)

1996 *Une urgence : l'afro-réalisme. Pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, Paris.

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION

1993 *Les États d'Afrique, de l'océan Indien et des Caraïbes. Situation économique et financière en 1992. Perspectives d'évolution*. Ministère de la Coopération, Paris.

MULLER (P.)

1990 *Les politiques publiques*, Coll Que sais-je n° 2534, PUF, Paris.

THIRWALL (A.-P.)

1988 Les théories d'ajustement de la balance des paiements : une analyse critique, *Problèmes économiques*, n°2093, p. 24-32.

VÉDRINE (H.)

1996 *Les mondes de François Mitterrand*, Fayard, Paris.

WEBER (L.)

1991 *L'État, acteur économique*, Economica, Paris.

WILLIAMSON (J.)

1990 *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington.





# LE PRÊT ET LE RÉSULTAT. ÉLÉMENTS D'UNE CHRONIQUE DE L'ÉVALUATION À LA BANQUE MONDIALE

*Jean-François BARÉ*

## 1) Un cas d'école<sup>1</sup>

Des procédures d'évaluation sont actuellement indissociables des politiques et projets de développement et plus largement de ce que l'on regroupe de manière un peu vague sous le vocable de "politiques publiques".

Il faut cependant souligner que la création même d'instances d'évaluation - entendons ce mot dans son sens le plus neutre, celui d'un diagnostic sur l'adéquation entre buts et résultats - est d'ordre historique. La Banque mondiale que l'on évoque ici, créée en 1944 sous sa première spécialisation de Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement n'a comporté par exemple un département autonome - et donc plus crédible - qu'en 1975 (le département de l'évaluation des opérations ou O.E.D. rattaché au président puis au conseil d'administration). Des politologues ont d'ailleurs souligné cette évolution générale. Un politologue américain spécialiste des problèmes d'évaluation de programmes sociaux note par exemple : "Aux États-Unis vers la fin des années 1960, il était pratiquement impossible de lire des documents traitant de la réalisation des programmes. Le terme /réalisation/ était pratiquement inconnu et les analystes fédéraux

---

1. L'auteur adresse ses vifs remerciements aux collègues et aux personnels de la Banque mondiale pour leur ouverture. Ceux qui sont cités le sont toujours à partir de textes publiés (y compris dans un article de presse spécialisée) sauf en cas de demande expresse. Ils ne s'expriment pas nécessairement au nom de leur institution. Les textes originaux ont été traduits par l'auteur.

partaient du principe qu'un programme mis à exécution fonctionnerait exactement comme l'analyste l'avait prévu" (F. Levy, 1984 : 30). C'est cependant pour ajouter aussitôt : "Bien entendu, la réalité était fort différente, car chacun des responsables du programme l'infléchissait selon son optique personnelle" (*ibid.*). En d'autres termes, les médiations institutionnelles de l'action publique sont indissociables des résultats.

La pratique de l'évaluation est, en général, confrontée à des problèmes difficiles, analogues à ceux propres aux sciences sociales et notamment à l'analyse causaliste en histoire ; ainsi, de savoir si un projet rural a échoué du fait de son organisation intrinsèque ou de variables n'ayant rien à voir, comme les variations des cours des produits agricoles pendant sa mise en oeuvre (voir par exemple Chelimsky, 1995 ; Baneth, 1996).

Les choses deviennent cependant particulièrement épineuses lorsque l'évaluation met en cause des variables propres à l'institution d'aide elle même, bien que cela puisse paraître comme une des déterminations logiques propres au processus. (Baré, 1991). C'est ce qui se produit actuellement (novembre 1996) à la Banque mondiale, pourtant réputée comme une institution monolithique et opaque, à la suite d'un processus dont ce texte essaie d'aborder les principaux aspects, dans le cadre d'une approche confrontée à la nécessité d'intégrer la dimension historique à un regard anthropologique au sens large<sup>2</sup>. L'incitation, inlassablement répétée depuis le plus haut niveau, est de passer d'une "culture d'approbation" (*approval culture*) ou d'une "culture de prêt" (*lending culture*) à une "culture de résultats" (*results culture*).

On pourrait évidemment sourire à une "révolution" qui vue sous certains angles ressemble à la fameuse invention de l'eau tiède. Ce serait cependant oublier, comme c'est fréquemment le cas chez certains critiques patentés et auto-désignés des institutions multilatérales, que la Banque mondiale est une banque, et que pour une banque, un prêt *est*

---

2. Ce texte s'inscrit dans un programme portant sur l'apport de l'anthropologie historique aux problèmes d'évaluation de l'aide publique, associée à l'UMR "Regards" et au "Grand Programme" de l'ORSTOM "Interactions entre secteur public et secteur privé".

un résultat ; lorsqu'il est remboursé, c'est un bon résultat, mais le terme *result* en anglais connote cette idée. On est dès lors dans la discussion sur l'évaluation évoquée ici, qui offre beaucoup de relations nécessaires avec des commentaires sur les mots, ou si l'on veut avec les problèmes d'interprétation.

Il est bon de rappeler que par vocation et par choix, la Banque mondiale ne fournit de prêts à un taux d'intérêt faible ou nul que par l'intermédiaire de sa filiale IDA (pour les pays les plus pauvres). La philosophie fondatrice de la Banque est opposée à une relation d'assistanat, subsumée d'après elle dans les prêts gracieux. Reprocher à la Banque mondiale d'être une banque c'est donc "reprocher au lion d'être lion" (Nietzsche). Elle aime à se présenter comme une "banque coopérative", en ce que l'accès aux prêts est proportionnel à la participation au capital. Elle trouve la majeure partie de ses ressources sur le marché international des capitaux, et se doit de prêter à des taux compatibles avec ce qu'elle emprunte, ce qui ne la distingue pas *structurellement* des banques commerciales ; elle s'en différencie par contre par un taux entre engagements et fonds propres beaucoup plus prudent (Brétaudeau, 1987). Si la Banque mondiale fait faillite il n'y a que les banques centrales pour la refinancer, et si l'on pardonne ce raccourci on ne peut guère compter sur celle du Zaïre, que la Banque a précisément parmi d'autres fonctions d'appuyer. Son action est donc inséparable de procédures juridiques multiples, ressortissant de la garantie bancaire - nantissements, co-financements, conditionnalités - et la mettant en relation avec des "pays clients". Ces variables d'amont, souvent négligées dans des critiques rituelles maniant "un couteau sans lame auquel il manque le manche" (Lichtenberg), doivent donc rester présentes à l'esprit.

Cette période d'un passage affiché à une "culture de résultats", jalonnée par la création d'une *Social development Task Force* créée par l'actuel président J. Wolfensohn, constitue donc un extraordinaire observatoire pour les personnes intéressées, comme l'anthropologue signataire de ces lignes, aux questions logiques et méthodologiques propres aux procédures d'évaluation.

Au lieu de les aborder de front et de manière abstraite, on préfère présenter tout d'abord au lecteur quelques aspects événementiels d'une conjoncture "lourde" - au sens des "décisions lourdes" de Bertrand de

Jouvenel - au travers de témoignages de ce que l'on pourrait appeler des chroniqueurs : témoignages oraux de collaborateurs de l'institution, témoignages écrits de journalistes spécialisés.

## 2) Une vue événementielle : la conjoncture Wolfensohn

Pour différents collaborateurs de ce que l'on appellera désormais "la Banque" pour reprendre l'expression consacrée, ou pour le journaliste spécialisé Paul Blustein, du *Washington Post*<sup>3</sup>, la conjoncture actuelle est liée à la personnalité du président, James Wolfensohn. H. Brétaudeau (1987) note d'ailleurs le rôle déterminant joué par la personnalité du président dans une institution très centralisée. La personnalité de M. Wolfensohn s'oppose à celles de ses prédécesseurs décrits par Blustein comme "des gens généralement sans grande couleur" (*a pretty colorless bunch as a rule*). Il est décrit au contraire comme se souciant peu d'apparaître dans l'uniforme de la Banque (complet-veston) "aimant à danser avec des villageois Africains", "capable de pleurer quand des enfants chantent" ; disant de lui même qu'il "aime être aimé", ce que des cadres exécutifs de la Banque commentent plutôt favorablement. "J'ai été", raconte-t-il, "dans des bidonvilles en Ouganda, dans des camps Palestiniens, et j'ai la pauvreté dans la tête". Il souhaite que les cadres de la Banque fassent systématiquement de longs séjours dans les pays en développement, ce qui ne semble donc pas être le cas actuellement. La sélection de M. Wolfensohn par le président Clinton - le gouvernement des États-Unis jouant "traditionnellement" un rôle déterminant dans le choix du président de la Banque - est aussi bien liée à l'amitié, chacun reconnaissant dans l'autre sa *Weltanschauung*. L'une des devises politiques avancée par le président des États-Unis, lors de sa campagne de 1992, *putting people first*, est le titre même d'un livre collectif publié par la Banque en 1991<sup>4</sup> sous les auspices du chef du service de *Social policy*, Michaël Cernea, coordonnateur de la *Social Development Task*

3. Auteur de l'excellent article "Missionary Work" (*The Washington Post Magazine*, novembre 1996) dont sont tirés certains des témoignages évoqués ci-dessous.

4. M. Cernea (ed.) *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*. The World Bank, Oxford University Press 1991 (2ème édition revue et augmentée).

*Force* créée en 1996 avec le Vice-Président Javed Burki. La nomination de M. Wolfensohn fut suivie de différents commentaires le décrivant comme "un homme de la Renaissance avec un carnet d'adresses en or". Avant d'être nommé à la Banque il venait du monde institutionnel de l'art : président du conseil d'administration de *Carnegie Hall*, puis du *Kennedy Center* ; il s'était lancé dans la pratique "amateur" du violoncelle à 42 ans.

L'itinéraire de cet homme d'une cinquantaine d'années offre cependant d'autres aspects qui le rapprochent de ses prédécesseurs. Titulaire d'un *master de Business Administration* de Harvard, il joua un rôle déterminant à Wall Street dans la percée de Salomon Brothers comme l'une des plus grandes banques d'affaires du monde dans les années 1970 et créa sa propre banque d'investissement dans les années 1980. (Alden Clausen était président de la *Bank of America* ; Lewis Preston de *J.-P. Morgan & Co* ; seul Barber Conable dérogeait à la tradition de la haute finance en étant membre du Congrès, ce qui suppose au moins de nombreuses relations dans la "technostructure").

Il n'est pas du propos de ce texte de vaticiner sur l'efficacité - et encore moins, sur la sincérité - de l'engagement de M. Wolfensohn envers la priorité de la lutte contre la pauvreté, - d'ailleurs affichée en son temps par un célèbre discours de M. McNamara dès la fin des années soixante -, ou envers la réalité du passage d'une "culture de prêts" à une "culture de résultats" actuellement en cours.

Il s'agit par contre de donner une première idée de la situation *institutionnelle* créée par cette auto-évaluation dans ce qui constitue sa médiation première, le personnel même de la Banque.

Le fait que l'institution de Washington ait identifié, avec l'élargissement de sa vocation à tous les aspects sociaux, des problèmes complexes propres à l'aide au développement (qu'elle baptise "capacity building", "institution building", "good governance", "sustainable development" etc.) ne l'empêche toujours pas d'être une banque. Comme le souligne Blustein, l'ensemble de l'activité des services, divisions et instances de contrôle est nécessairement tourné depuis des décennies vers ce but architectonique, cette reine de la fourmière, qu'est l'approbation d'un prêt par le conseil d'administration. Comme dans toute instance bancaire, mais ici avec plus de relief étant donné les

sommes engagées et les enjeux géopolitiques, le "montage" d'un prêt est soumis à de multiples instances de contrôle et représente donc pour le personnel un véritable "parcours du combattant". Le mouvement initial peut résulter de multiples variables : du réel engagement d'un chef de service envers le pays dont il traite le dossier, des capacités de conviction d'une autorité administrative ou politique "cliente", de priorités de géopolitique impulsées "d'en haut", ou de l'étrange amitié qu'entretenaient, par exemple, Julyus Nyerere et Robert McNamara. Mais tout ceci se cristallise, se condense inéluctablement dans un *Initial Executive Project Summary* ; ce dernier est suivi par un *Final Executive Project Summary*, lequel est suivi par une mission d'évaluation *ex ante* dans le pays en cause (*pre-appraisal*). Ce dernier déclenche un audit par la Commission des Opérations Régionales et par la Commission des Opérations "Générales" (*Bankwide*). Si le projet est toujours vivant, il acquiert à titre plein la qualité de projet, mais sous forme provisoire. Devenu document, il est tout d'abord revêtu d'une "couverture" (*cover*) blanche, et diffusé dans la division compétente pour commentaires internes ; sous couverture verte, il circule dans d'autres services concernés, pour finalement accéder sous couverture grise au saint des saints du comité exécutif, qui siège chaque mois tout en haut du gigantesque immeuble blanc du n° 1818, H street à Washington. L'ensemble du processus peut durer un à deux ans, et reste soumis à la décision finale du comité exécutif (les "ED" en jargon, *executive directors*) devant lequel le responsable de projet se doit de le soutenir personnellement. On comprend que cet instant soit décrit par le personnel de la Banque comme un instant de "terreur", celle notamment de "se voir poser une question à laquelle on ne peut pas répondre" ; on comprend aussi bien qu'une décision positive soit traditionnellement fêtée par une *wine and cheese party*, à la mode de Washington. Notons enfin que la division des Évaluations se devrait, idéalement, de suivre tout ce processus à l'envers en faisant une reconstitution historiographique, les tenants et aboutissants d'un projet étant bien antérieurs aux premiers déboursements effectifs. Le personnel opérationnel qui n'est pas tenu à ces complexes recherches écrit un "rapport d'achèvement du projet" (*Project Completion Report* ou *PCR*) dont l'obligation se déclenche à la fin des *déboursements* ; or comme le note A. Choksi "la fin des déboursements" signifie en fait "le début des opérations"<sup>5</sup>

---

5. Choksi 1995.

Pour autant il serait tout à fait inexact de présenter le personnel opérationnel de la Banque comme une simple machine à produire des prêts ; tout projet est en effet suivi et "auto-évalué" dans sa phase d'installation, ce qui explique d'ailleurs que le portefeuille de la Banque comporte selon le point de vue du département des Opérations d'Évaluations 80 % de projets "sans problème majeur".

La question essentielle est une question d'organisation institutionnelle et donc de conceptualisation des tâches ; c'est bien pourquoi, en dernière analyse, l'approche de telles questions est "anthropologique". Le Département des Évaluations note en annexe d'un rapport capital de 1992 sur la gestion du "portefeuille" de prêts de la Banque, commenté ci-dessous :

"si les personnels opérationnels sont profondément engagés dans les opérations *ex ante*, consacrent une énergie considérable à la mise en place des programmes par pays et des nouvelles opérations (...) ils ne sont actuellement pas considérés comme responsables des résultats (*they are not now accountable for it*). Ce qui se passe par la suite est souvent perçu comme relevant du Département des évaluations plus que de leur propre compétence".

La "culture de prêt" a eu dans le long terme d'autres conséquences. Celle, tout d'abord de trop rapporter l'action de la Banque mondiale à un dialogue interne. Pour Lawrence Summers, économiste en chef de la Banque devenu secrétaire adjoint au Trésor "si vous écrivez un rapport sur le système bancaire au Kenya la commission de la Banque qui supervise les prêts sectoriels est souvent un interlocuteur plus important pour vous que les autorités bancaires du Kenya".

La "culture de prêt" implique des conséquences sur les promotions internes. Pour Michaël Bruno successeur de Lawrence Summers "l'important est ce qui vous aide à être promu, votre situation dans le *pecking-order*"<sup>6</sup>. C'est aussi " la reconnaissance, le statut, le titre". Un signe de statut est par exemple d'être pourvu d'un bureau avec fenêtre, qui constitue une rareté vu la largeur des différents édifices des "Head quarters".

---

6. Rappelons que cette expression réfère à la hiérarchie chez les poules, qui se manifeste par une distribution asymétrique des coups de bec.

La performance d'un service en terme de volume de prêts est un critère important de "distinction", qui permet de recruter et de se trouver à la tête d'un budget plus important ; à l'inverse, un service qui n'atteint pas un volume de prêts déterminé peut se voir réduire son budget. Cette pression est implicitement avérée lorsque M. Wolfensohn déclare "ils seront désormais jugés sur la capacité des projets qu'ils soutiennent à durer". Pourtant, cette économiste démissionnaire de la Banque ne semble pas convaincue : "Je peux vous assurer que Wolfensohn ne sourit pas quand des membres du personnel freinent l'octroi d'un prêt. S'il le dit, il n'est pas sincère".

Enfin, on doit rappeler que le personnel de la Banque mondiale, qui gagne en moyenne 114 000 \$ par an d'après Paul Blustein, est composé dans une proportion importante de personnes issues de pays en développement, ayant vécu des années dans la région de Washington, ayant des enfants scolarisés, et peu désireuses pour toutes ces raisons d'en partir. Pour un ancien membre du comité exécutif il en résulte "des stratégies de rétention de poste", en d'autres termes la production de personnalités plus axées sur la "défection" que sur la "prise de parole" dans le vocabulaire d'Albert Hirschman (1970).

Pour citer un excellente expression provenant d'un document interne de la Banque elle même :

" le problème est de changer la culture depuis le haut ; or les gens du haut y sont parvenus en se conformant aux valeurs qu'ils sont censés changer".

Il serait pour autant tout à fait inexact, comme le note aussi Paul Blustein, d'assigner au personnel de la Banque des motivations purement carriéristes, pour cette raison que cette expression est en tant que telle vide de sens : qui ne souhaite pas être promu et, surtout, reconnu ? Beaucoup de fonctionnaires de Washington, recrutés dans la "crème" des universités américaines pourraient gagner encore mieux leur vie dans le secteur privé. Beaucoup, aussi, pensent qu'ils sont plus "utiles" à la Banque que dans le secteur privé ou le monde universitaire ; mais tous, me semble-t-il, sont pénétrés de la passion d'un *Kriegspiel* modèle institutions publiques, faire passer un projet, incarner dans des documents souvent austères des voix et des visages, des situations et des climats. Faire parvenir des millions de dollars sur



des comptes à sec, être reconnu comme le concepteur de cette merveille, voilà de quoi motiver. Il faut aussi comprendre ce qu'est le "suivi", inséparable de l'idée de "développement durable" : se battre pour trouver une compagnie compétente en distribution d'eau par exemple, se battre ensuite contre elle parce qu'on la découvre corrompue, licencier pour faute administrative un ami de longue date ; se faire racketter, comme je l'ai entendu, par la mafia russe ; de toutes ces difficultés le livre de Robert Klitgaard (1991) donne d'excellents exemples, à propos il est vrai d'un cas très particulier, celui de la Guinée Équatoriale. Mais au delà de l'universalité des procédures et des pensées, quel cas n'est pas particulier<sup>7</sup> ?

### **3) Une tendance de long terme**

Pour différents observateurs la "culture de prêt" contre laquelle M. Wolfensohn entend lutter est repérable dès la présidence de M. Robert McNamara, auparavant secrétaire à la Défense des États-Unis lors de la guerre du Vietnam. Pour Paul Blustein la Banque était au début des années 1970 une "institution somnolente" dont la vocation de "reconstruction" de l'Europe d'après - guerre et de financement d'infrastructures s'était tournée vers le Tiers-Monde. "Quand nous faisons des choses relativement simples, comme construire des ponts et des barrages", se remémore un économiste de la Banque, "notre habitude de traiter les choses par documents étaient relativement simples". Des réflexions ultérieures montrèrent que même un barrage ou un pont ne sont pas des choses si simples, du point de vue du processus d'installation comme de celui des conséquences sociales<sup>8</sup>. Mais "l'ère" McNamara se caractérise d'après la "mémoire orale" de la Banque selon deux attendus relativement contradictoires : d'une part la prise en compte de la pauvreté comme priorité absolue (le fameux discours de Nairobi) et des "besoins fondamentaux" - la maladie, la malnutrition, l'analphabétisme -, - et donc une évolution considérable d'une institution finançant essentiellement des infrastructures - d'autre

---

7. Ce livre est cité dans ce texte parce qu'il constitue l'un des rares témoignages sur "la Banque travaillant sur le terrain". On se doit de noter qu'il suscite d'extrêmes réserves chez divers responsables de Washington.

8. Voir par exemple M. Cernea "Involuntary Resettlement : Social Research, Policy and Planning". In M. Cernea ed., 1991.

part des attendus de gestion institutionnelle systématisant la période antérieure. Ainsi d'une approche en termes de "rendement" analogue à celle utilisée par R. McNamara dans sa gestion des chaînes d'assemblage chez Ford ou dans le déploiement de troupes au Vietnam : en termes de "cibles" (*targets*), vocabulaire militaire s'il en fut (il inventa aussi la notion de *target-groups* ou "groupes cibles"), appliqué en ce qui concerne la gestion institutionnelle de la Banque à des enveloppes de prêts "cibles" par région et par secteurs. La "culture de prêt" était née.

Contrairement à l'opinion généralement reçue la "culture de prêts" de la Banque mondiale ne fut pas *identifiée* par M. Wolfensohn, mais par les efforts conjugués de l'un de ses prédécesseurs que Paul Blustein qualifie "d'incolores" (*bland*) (M. Lewis Preston) et d'un Vice-Président juste à la retraite (ce n'est probablement pas une coïncidence) M. Willi Wapenhans, à qui M. Preston confia, le 7 février 1992, le soin d'effectuer une évaluation de la gestion du portefeuille (*portfolio*) de prêts de la Banque. Au début des années 1990 la Banque, par l'intermédiaire de son président, était déjà consciente de "problèmes" certes minoritaires dans la gestion des projets, notamment au regard du "taux de retour" attendu (ce que l'on appelle en jargon Banque mondiale "ERR", *economic rate of return*) c'est-à-dire le taux de *discount* à appliquer pour que les coûts et les bénéfices liés à un projet s'annulent<sup>9</sup>. Dans cette lettre de mission le Président de l'époque, dans un style assez obscur il est vrai, annonce aux Vice-Présidents et aux Directeurs de Département (essentiellement à M. Wapenhans et à M. Rovani, alors directeur du département des Évaluations) :

"il est temps pour nous d'inspecter (*review*) le cycle de gestion, (...) les responsabilités du propriétaire (*owner*), *len gros le récipiendaire du prêt/* du porteur de caution /*guarantor/*, du prêteur et le rôle assigné à différentes unités de la Banque ; les méthodologies employées pour parvenir au succès et à l'échec (*sic*) ; et le système pour identifier (*extracting*) et diffuser l'expérience accumulée/*dans les projets/*".

---

9." The rate of discount that equalizes the present value of the cost and benefit streams".

En bref il s'agit de rien de moins que d'examiner l'ensemble du processus de production de la Banque mondiale, et M. Preston considère nécessaire d'ajouter :

"les recommandations de la *Task Force* prendront bien sûr pleinement en compte la compétence du département des Évaluations et son rattachement particulier aux Directeurs Exécutifs"<sup>10</sup>.

Le rapport Wapenhans, rendu l'été 1992 sera qualifié par M. Preston de "franc" et "extrêmement utile". De fait, ses conclusions pour être mesurées ne s'embarrassent pas d'excessives précautions oratoires.

Dans la position du problème tout d'abord :

"les projets comportant un problème majeur sont passé de 11 % en 1981 à 20 % dans l'année fiscale 1991. (...) Parmi ceux parvenus à la quatrième ou cinquième année d'installation, on atteint 43 % et 42 % pour l'approvisionnement en eau (*water supply*) et l'agriculture. (...) Parallèlement peut-être à la diminution de performance du portefeuille, les annulations (*cancellations*) ont augmenté de 50 % ces trois dernières années.

D'autres facteurs corroborent ce déclin. La durée nécessaire à l'achèvement d'un projet (près de 7 ans) a dépassé la durée estimée par l'évaluation *ex ante* (*appraisal*) de plus de deux ans. Le respect des obligations des emprunteurs, tout spécialement financières (...) s'est maintenu à un niveau spectaculairement bas (*startingly low*). (...) Pourtant, l'optimisme de la Banque lors de l'évaluation *ex ante*, indiqué par le fossé entre les estimations des taux de retour à l'évaluation *ex ante* et à la fin d'un projet, a augmenté".

En nuanciant ce tableau sévère les rédacteurs ajoutent à juste titre

"d'autres facteurs (...) incontrôlables - c'est-à-dire mondiaux - constituent des déterminants du rendement des projets" : ainsi des "chocs pétroliers, de la crise de la dette, de la détérioration des termes de l'échange (...) des déficiences des politiques nationales, des instances de régulation, et des capacités institutionnelles".

---

10. *Effective Implementation : Key to Development Impact. Report of the World Bank's Portfolio Management Task Force*, 1992, Annexe G, p. 1.

Mais ce n'est que pour enfoncer le clou :

"Cependant, il y a aussi des aspects des pratiques de la Banque qui contribuent aux problèmes de gestion du portefeuille (...). Parmi ceux-ci, une détermination sous-jacente est certainement la préoccupation permanente (*pervasive*) de la Banque de placer de nouveaux prêts. Aux yeux des emprunteurs, des co-prêteurs comme à ceux du personnel, l'accent mis sur l'approbation d'un prêt en temps donné (décrit par quelques agences partenaires comme la "culture d'approbation", *approval culture*) et le rôle souvent actif joué par la Banque dans la préparation, peut sembler impliquer une approche plus promotionnelle qu'objective de l'évaluation *ex ante*. Il en résulte que la qualité des projets au moment de leur entrée dans le portefeuille - la notion de qualité incluant notamment la faisabilité et un engagement localement soutenu - n'est pas toujours ce qu'elle pourrait être. (...) L'insistance placée sur l'approbation des prêts ne s'accompagne pas d'une insistance égale sur les prévisions d'installation et sur l'identification des risques majeurs pour le rendement des prêts".

Certaines des principales recommandations sont de gérer le portefeuille de prêts par *pays* - en évitant les incohérences dues à l'approche "par projet" qui ne permet pas toujours les recoupements entre financements -, de "créer un environnement interne adhérent à la nécessité d'une meilleure gestion du portefeuille", et d'éviter que la "latitude de gestion" (*managerial discretion*) soit "biaisée" par "l'imposition de plafonds rigides (...) ou l'imposition de normes budgétaires", enfin de "donner la priorité /au suivi/ du portefeuille déjà existant, par rapport aux nouveaux engagements" : une nouvelle allusion, transparente, à la "culture de prêt".

En général, le "rapport Wapenhans" met un accent remarquable - et remarqué - sur ce qu'il appelle "les phases d'amont (*upstream stages*) du cycle / d'installation des prêts".

Pour la première fois dans les usages de la Banque à la connaissance du rédacteur, le rapport inclut aussi une passionnante annexe sur les témoignages des emprunteurs, c'est-à-dire les représentants d'une quinzaine de pays comptant pour la moitié du portefeuille de prêts, généralement membres de gouvernements et d'administrations, sélectionnés pour leur familiarité avec l'institution. Il

est frappant de constater que les principaux attendus d'un document d'interviews de 400 pages, résumés par un auditeur externe (*a contract writer*) vers la fin du travail du rapport (mai 1992) recoupe de nombreuses lignes d'analyse du rapport lui-même.

Ainsi sur la "culture de prêt" :

"D'après nous, l'attitude toute entière de la Banque est tournée envers le prêt et l'engagement (*commitment*). /La Banque/ a un biais consubstantiel (*built-in bias*) contre l'installation et le suivi de projet"

"(...) la tendance est de faire du projet un ensemble d'arguments de *marketing* (*marketing-package*) à destination du Comité exécutif (*Board*). Si le but principal des conditionnalités du projet est de faciliter sa progression, il faut les accepter volontiers. Mais si le motif essentiel est de vendre l'ensemble (*to sell the package*) à destination du Comité Exécutif, c'est une démarche auto-destructrice (*self defeating*).

Ainsi,

"Les déboursements sont souvent freinés du fait que des conditions n'ayant rien à voir avec le projet (*non project conditions*) ne sont pas remplies, alors que les administrateurs du projet n'ont aucun contrôle sur elles. (...) par exemple la stricte obéissance à des conditions sectorielles entre parfois en conflit avec la politique fiscale requise par les prêts d'ajustement structurel".

Mais les remarques des "emprunteurs" débordent largement la seule question de la "culture de prêt", c'est à dire des formes prise par les procédures institutionnelles d'amont. On sent très bien dans le compte-rendu de cet "atelier" (*workshop*) de mai 1992 à quel point les personnalités réunies, sans jamais mettre en cause la vocation de la Banque et en adressant même des compliments à mon sens sincères, ont saisi l'occasion pour "vider leur sac" à propos de l'ensemble de ce que l'on a appelé ci-dessus le processus de production des prêts.

Un point essentiel est la capacité de la Banque à assurer un dialogue égal, résultant dans ce que l'on appelle la "propriété" (*ownership*) des projets par les pays emprunteurs, dépendante elle-même des "capacités institutionnelles" si souvent avancées désormais. On y revient ci-dessous.

Des difficultés et lacunes sont souvent relevées concernant le "suivi", ce qu'un vocabulaire récent appelle "*timely monitoring of projects*". On reproche ainsi au personnel de la Banque de "changer fréquemment" sur le même projet, d'où des ruptures dans le temps dues aux engagements différents des personnels successifs ; on reproche de même à la Banque une approche insuffisamment "flexible" et "évolutionniste" dans le sens le plus neutre (*evolutionary*) - c'est-à-dire capable de répondre aux inévitables modifications diachroniques propres à l'action publique en général.

On reproche de même à l'évaluation de n'être plus ce qu'elle était : ainsi avec l'ancienne version du *Staff Appraisal Report* ou SAR (l'un des documents majeurs d'auto-évaluation à la disposition des emprunteurs avant la réforme de 1987). Les critiques sont parfois frontales. Ainsi, on réserve "peu de considération" aux *Project Completion Reports (POR)* et encore moins aux évaluations *ex-post*, qui "font bien sur les étagères en tant qu'expérience accumulée" (*lessons learned*) mais "qui sont rarement lus, si ce n'est par les gens qui veulent savoir comment ce genre de chose doit être écrit". Car "une fois que le projet est terminé tout le monde l'oublie".

(Cette remarque, notons le, concerne tout aussi bien les emprunteurs clients de la Banque que la Banque elle-même.)

Car si "l'énorme expérience de la Banque peut être d'une considérable utilité aux emprunteurs, le problème est que les départements d'évaluation sont isolés des départements de préparation des projets" (départements opérationnels dans le vocabulaire de la Banque). On retrouve ici un problème explicitement souligné par le département des Évaluations.

"Il y a quelque chose qui ne marche pas, /.../ parce que les projets actuels rencontrent les mêmes problèmes que les anciens projets".

D'où un appel "à la mémoire institutionnelle de la Banque".

Cet appel ou plutôt cette référence historique concernent tout particulièrement cette modalité capitale du "dialogue" entre la Banque et ses clients, que l'institution de Washington aime à baptiser "*ownership*", qu'il vaudrait mieux traduire par "appropriation" que par "propriété". L'argument est ici que des projets d'aide ne peuvent être

menés à bien que si les emprunteurs s'y trouvent engagés (impliqués) dans le sens quasiment psychologique et philosophique du terme.

Or, sur le long terme

"la Banque a pris un rôle de plus en plus déterminant dans la conceptualisation des projets. (...) Si ce mouvement continue, l'implication (*involvement*) de l'emprunteur diminue".

Ainsi dit encore un emprunteur,

"Quel est actuellement l'engagement effectif sur un projet ? La plus grande partie du portefeuille est décrit comme "projet Banque mondiale". Si c'est un projet Banque mondiale, qu'est ce que j'ai à y faire ?".

Remarquons cependant qu'on se trouve à un carrefour logique, car la prise en compte des observations menacerait l'accent mis à juste titre (sur le plan logique) par le rapport Wapenhans sur les phases "d'amont" des projets, dès lors moins contrôlables.

Plus généralement, on observe que "la Banque change sa religion (*wisdom*) à mesure que le temps passe", d'où la difficulté d'adhérer à des priorités différentes.

"Nous avons vu la Banque parler d'import-substitution dans les années 1960, puis de promotion des exportations, puis de problèmes sociaux, et nous en sommes maintenant à l'environnement".

Enfin, on entend souvent des emprunteurs louer les capacités d'analyse et la rigueur de la Banque, mais regretter le peu d'autonomie et surtout de formation qu'elle réserve aux autorités et consultants "locaux".

Le rapport Wapenhans reprend beaucoup de ces remarques dans l'une de ses recommandations : "(re)définir le rôle de la Banque dans l'installation des projets de manière à promouvoir l'engagement et la fiabilité de l'emprunteur".

#### **4) Les inévitables détours institutionnels de l'évaluation**

Le rapport Wapenhans se déclenche sous l'effet d'observations strictement économiques et financières ; la dégradation des "taux de retour", l'augmentation des annulations, l'importance de déboursments non dépensés ou trop lentement dépensés. Cependant la recherche des causes le conduit vers des variables institutionnelles et finalement vers l'ensemble de ce que l'on a appelé le processus de production de la Banque, sous sa forme institutionnelle et "humaine" ; la "culture de prêt", l'approche "promotionnelle", et surtout ce que l'on appelle d'un bref mot porteur d'implications considérables, le "suivi". Dans ce processus d'accompagnement des projets, généralement jalonné désormais par un "Midterm- review" (Choksi, 1995), c'est une bonne partie de l'être institutionnel Banque mondiale qui se réfracte : de la nature des relations hiérarchiques entre chefs de projet et personnel opérationnel, dont William Partridge donne deux excellents exemples dans son commentaire de la contribution de R. Klitgaard sur les facteurs "culturels" dans l'évaluation (in Picciotto ed. 1995 : 206-209) ; de la nature des dialogues entre personnels de la Banque et gouvernement. Pour être encadrés par de multiples règles administratives, ces dialogues se présentent sous les formes les plus variées, des réelles solidarités déjà relevées à un autoritarisme parfois inconscient. Klitgaard donne une évocation de cette dernière attitude en décrivant ainsi une rencontre entre un chef de mission et des ministres de Guinée équatoriale :

"(...) Heinz commença à lire son résumé dans un espagnol teinté d'accent germanique. Je regardais les ministres. L'un avait la mâchoire serrée dans ce qui ressemblait à de la colère. Deux prenaient des notes. La plupart écoutaient les bras croisés. Heinz leur déversait tout : la nécessité de procédures d'entretien, la nécessité de procédures de réparation, la nécessité d'un changement de mentalité envers le capital. Les ministres apparurent plus tristes - et aussi plus petits. Je réalisais soudainement que dans les chaises basses le long de cette grande table, Don Constantino, le ministre du Plan, ne faisait guère plus d'un mètre soixante. Près de moi le ministre de l'Industrie et du Commerce qui m'avait paru gigantesque dans son bureau, était à peine capable d'atteindre de ses coudes la table de la conférence (...) Les gens de Guinée équatoriale ne sont généralement pas grands ; à un mètre soixante-quinze j'étais plus grand que la plupart des gens. Mais dans



cette situation ces disparités devenaient symboliques : c'était une véritable salle de classe, avec Heinz de la Banque mondiale délivrant un cours austère, et les ministres les plus importants du pays ayant des airs d'écoliers contraints de rester assis pour écouter des choses qu'ils n'aimaient pas" (Klitgaard, 1991 : 46).

Cette évocation, répétons-le, ne saurait fournir un stéréotype des rapports entre la Banque et ses "clients". On peut, symétriquement, voir des gouvernements manipuler des missions de la Banque, ou s'y opposer par droit de souveraineté. Cette esquisse donne simplement une idée des difficultés de parvenir, dans des situations qui relèvent par définition de la dépendance financière, à ce que la Banque appelle *ownership*, c'est-à-dire l'appropriation des projets par les emprunteurs, désormais avancée comme une des conditions nécessaires pour que les projets soient non seulement installés, mais menés à bonne fin. Le livre de Klitgaard (1991) peut d'ailleurs être considéré comme un témoignage sur les multiples détours nécessaires pour susciter l'adhésion dans un contexte de rivalités exacerbées, de concussion, de désespoir, de perte de sens, de réseaux implicites et de violence.

Finalement, c'est aussi de la nature des dialogues institutionnels, de la formation des personnels comme de leurs interlocuteurs "clients", que parle l'institution multilatérale lorsqu'elle met en avant des concepts comme "la construction de capacités institutionnelles" (*capacity building*) ou "bon usage du pouvoir" (*good governance*).

Le rapport Wapenhans semble ainsi rejoindre de manière indépendante la remarque d'un groupe d'anthropologues du service de politique sociale, lorsqu'ils remarquent qu'une "étude ethnographique en profondeur de la culture des agences de développement permettrait de définir les lieux récurrents d'apparition des problèmes" (Kottak, 1991 : 460). Non qu'il s'agisse à proprement parler d'ethnographie - encore que certains attendus sont directement inspirés par ce que l'on peut appeler les "catégories locales" des acteurs - mais parce qu'en désignant explicitement des formes institutionnelles de l'action c'est, effectivement, vers une certaine forme d'ethnographie que l'on pointe le doigt.

## 5) La récurrence des idées et des factions

On pourrait peut-être décrire l'évolution de la Banque selon des qualifications générales successives : technocratique et populiste sous McNamara, néo-libérale sous Barber Conable et Alden Clausen<sup>11</sup>, environnementale et sociale sous Lewis Preston et Jim Wolfensohn. On ne saurait oublier cependant que des modes de pensée et d'action dominants sont, par définition, toujours accompagnés de courants souterrains et d'arbitrages, quelles que soient les normes et obligations auxquels sont soumis les personnels d'institutions à la fois publiques et bancaires. Cette tension entre "la" pensée dominante et "les" diverses conceptions, réactions et expériences de "terrain" de groupes et de "factions" eux mêmes situés dans des contextes divers est d'ailleurs qualifiée de *in-fighting* dans le vocabulaire courant de la Banque.

On peut en donner un premier exemple tiré de la situation récente, (décembre 1994), alors que la priorité est plutôt donnée aux dimensions sociales - et donc, peut-être, "culturelles" - de l'aide au développement. Il s'agit d'un échange entre Robert Klitgaard, militant avec des attendus méthodologiques sophistiqués en faveur de "l'inclusion du facteur culturel dans la recherche sur l'évaluation" et de Elizabeth Mac Allister, directrice d'une division de la *Canadian International Development Agency*, lors de la conférence de la Banque mondiale sur l'évaluation.

"Klitgaard. (...) Pour revenir à l'analogie de Putnam - la culture est le terreau (*soil*) symbolique où le développement trouve son origine (...) Est ce que les spécialistes des sciences sociales peuvent se rapprocher des spécialistes des sols ?"

Mac Allister. "(...) Dans l'ensemble, je dirais que M. Klitgaard n'a pas établi de prémisses selon laquelle le développement ne peut se produire qu'à partir d'une priorité sur la culture. Il est au moins aussi plausible que des modes adéquats de gouvernement et le libre marché marcheront tout aussi bien si on leur laisse une chance (*will work just fine given a chance*), que la "culture" soit Japonaise, Singapourienne ou Nigériane".

---

11. Ce qui ne va pas sans quelque paradoxe pour une institution publique alors chargée, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, d'expliquer à d'autres institutions publiques qu'elles coûtent trop cher.

On aura reconnu dans ce morceau choisi - la discussion générale étant tout à la fois plus large, plus auto-contradictoire, plus vague mais plus bienveillante que ce qu'il laisse supposer - cette "rencontre entre des bateaux qui se croisent dans la nuit et se parlent au passage" du poète anglais H. W. Longfellow. J'ai souligné ailleurs (1987) les difficultés de la thèse selon laquelle l'aide au développement devrait s'adapter aux cultures locales, en ce que le *corpus* qui organise l'économie du développement est lui-même, en quelque manière culturel, étant inéluctablement issu des bouleversements historiques de la révolution industrielle en Europe. Simultanément, il est indéniable que les processus d'aide, par nature universalisants, sont comme gauchis par leur confrontation avec des ensembles comme "le Japon" ou "le Nigeria", constitués au plan des médiations macro-économiques par des histoires et des configurations sociales distinctes. Pour autant, *en quoi s'agit il de "cultures" ?*

Toujours est-il que cette "confrontation", si indécidable soit-elle finalement, présente un cas d'école sur le "*in-fighting*" de la Banque, une sorte "d'enjeu" au sens de C. Wright Mills voire de "paradigme" au sens de Kühn.

Ce déplacement des enjeux, la coexistence de tendances de réflexion "souterraines" et de la pensée dominante ont été particulièrement mis en relief par l'anthropologue Michaël Cernea, responsable d'un service de *Social Policy* au siège de Washington qui, lors de sa création en 1974 par ...Robert McNamara ne comptait qu'un seul membre, lui-même. Il n'est sans doute pas sans signification que ce soit cet infatigable avocat de l'incorporation de l'analyse sociale et sociologique à toutes les étapes de l'aide, ce critique déterminé de ce qu'il appelle "l'éconocratie" ait été, après plus de vingt ans de travail à la fois loyal et critique, choisi par le président Wolfensohn pour coordonner une *Social Development Task Force* (dirigée, comme c'est l'usage par un Vice-Président). Ce groupe dont l'inspiration se trouve finalement dans le droit fil du rapport Wapenhans (en ce que les attendus d'ordre institutionnel de ce dernier pointent en dernière analyse vers la dimension sociale et sociologique des projets) a pour mission rien moins que d'introduire des outils utilisables d'analyse sociale dans l'ensemble du "processus de production" de la Banque, en commençant par ces documents de décision fondamentaux que sont les CAS (*Country Assistance Strategies*). Pour Cernea, le travail accompli

depuis lors a d'ores et déjà considérablement changé le processus de production de la Banque, notamment en termes de volume et de "qualité" du portefeuille de prêt<sup>12</sup>.

On assiste donc à l'équivalent institutionnel de ce que l'on a coutume d'appeler en psychanalyse le "retour du refoulé". L'enjeu situé au centre de la confrontation entre Robert Klitgaard et Elizabeth Mac Allister, évoqué plus haut, - qui consiste à renvoyer dos à dos sous des formes variées "les hommes" et "l'argent", "le social" et "l'économique", le "culturel" et le "libre marché" - a été constamment affronté par Cernea dans le cadre d'un long itinéraire.

Il en retrace certains aspects directement pertinents pour notre propos dans sa conférence de réception du "prix Malinowski" conféré par la *Society for Applied Anthropology* américaine en 1995.

"Quand j'ai commencé à travailler avec la Banque (...) je ne connaissais aucune des choses les plus simples de ce que pouvait bien être mon travail ; par exemple, ce que j'aurais à faire le lendemain de mon recrutement.(...) Pour donner une idée de ce que je ressentais alors, en tant que porteur d'un message anthropologique à un groupe professionnel agnostique et sceptique, j'aimerais rappeler une histoire venue du Vatican. Après le concile Vatican II, le pape Paul VI pensa qu'il fallait créer quelque chose pour propager la foi dans les pays de l'Est. Il créa un nouveau service intitulé "Secrétariat aux Incroyants", à la tête duquel il nomma le cardinal autrichien Franz König (...) Le pauvre cardinal ne savait absolument pas en quoi pourrait bien consister son travail. Quand il s'en ouvrit auprès du Pape, on dit que celui-ci haussa les épaules et dit 'franchement, je n'en sais rien' ; puis il ajouta en Latin *Usus docebit*, "c'est l'usage qui vous l'enseignera". (Cernea 1995 : 5, 6).

On voit ce qui sépare les "usages" de la Banque de 1974 des faits que l'on commente aujourd'hui. De l'avis général, l'évolution institutionnelle dont on constate actuellement le mouvement tient d'une part à l'ébranlement des certitudes provoquées par les politiques d'ajustement structurel des années 1980<sup>13</sup> chez les factions

12. Communication personnelle, 1997.

13. Rapport Wapenhans ; voir aussi Klitgaard, 1991 : 10.

"éconocratiques" elles-mêmes, qui les avaient mises en oeuvre ; et, conjointement, à la montée de l'audience de personnalités comme celle de Cernea, critiques *depuis l'intérieur de l'institution* vis-à-vis d'approches "biaisées" des problèmes de développement.

Ces "biais" sont identifiés comme suit par le coordonnateur de la *Social Development Task Force* de 1996 :

"Le modèle éconocentrique est visible dans les approches qui se concentrent unilatéralement sur les variables économiques et financières (...) Elles ont pour présupposé que si vous pouvez "trouver les bons prix" (*get the prices right*) tout le reste va se mettre en place. Ceci, cependant ressort d'une croyance écono-mythique (...) C'est un voeu pieux qui élimine les variables non-économiques de la théorie, mais pas de la réalité (...) Quand les dimensions sociales du développement sont évacuées, les projets prennent une tournure irrépressible et bizarre, ils échouent.

*Le modèle technocentré* (...) Bien que la rage des transferts de technologie se soit calmée, il y a toujours aussi peu de compréhension sur la cohérence nécessaire entre le développement de nouvelles infrastructures et la création de l'échafaudage social (*social scaffolding*) qui va avec. (...)

*Le modèle centré sur les biens (commodocentric)* est visible dans des dizaines de programmes qui se concentrent sur "la chose" et non sur les acteurs sociaux qui la produisent. Ils se concentrent sur la production de café mais pas sur les producteurs de café, sur "le développement du bétail" mais pas sur les éleveurs, sur l'approvisionnement en eau mais pas sur les consommateurs" (Cernea 1995 : 15-16).

Si la réflexion du service de *Social Policy* s'est trouvée progressivement projetée sur le devant de la scène institutionnelle, c'est, dit le Vice-président pour Le Développement Durable Ismail Serageldin, que "Michaël Cernea est resté fermement attaché à la nécessité de traiter des dimensions sociales du développement bien avant que cela devienne à la mode"<sup>14</sup>.

---

14. Préface à Cernea, 1995.

Mais le mot "social" est lui même ambigu. Ce qui est central dans la démarche du service de Cernea, ce n'est pas exactement la priorité donnée à la dimension "sociale" des problèmes, c'est la réflexion sur "l'échafaudage social" à construire pour que les projets de développement induit soient appropriés par leurs destinataires ; c'est donc une réflexion "d'ingénierie sociale" dont la nécessité est inlassablement rappelée<sup>15</sup>, et dont divers exemples disponibles sont notamment relatifs à des méthodes de "planification par le bas" (*Bottom-up planning*)<sup>16</sup>.

Pourquoi, cependant, cette insistance ? On se trouve ici à un autre carrefour logique de l'ensemble du processus ; la réponse est en effet que les projets "appropriés", en d'autres termes "compatibles" dans les termes de Conrad Kottak "avec les organisations sociales traditionnelles" connaissent des taux de retour économiques supérieurs aux autres. Cette conviction s'est forgée à partir d'une première analyse de 57 projets de la Banque dans les années 1980 (publiée dans les deux éditions de *Putting People First*), complétée par une analyse de même type actuellement menée à plus grande échelle<sup>17</sup>.

Tel est finalement le point architectonique de l'argumentation, si bien que Cernea est fondé à appeler à "changer les règles, à un changement institutionnel" (1995 : 13) à partir de l'un des critères fondateurs de l'institution elle même - le fameux "taux de retour économique". Ainsi définie, l'argumentation tend à intégrer les "passions" (sociales) et les "intérêts" (économiques et bancaires) pour paraphraser Albert Hirschman ; elle se situe ainsi à l'intérieur d'une configuration intellectuelle fondatrice de l'économie politique elle-même (Hirschman, 1980), et non comme une position anti-économiste<sup>18</sup>.

---

15. Voir par exemple "La connaissance en sciences sociales à destination des projets et des politiques de développement", Introduction à *Putting People First*, 1991.

16. Voir pour un cas mexicain *The Building Blocks of Participation : Testing Bottom-up Planning*, World Bank Discussion Papers, 1992.

17. J'ai commenté ailleurs certaines des difficultés présentées par cette analyse dont l'intérêt n'est en général pas en cause. (Baré, 1994). Cernea lui-même en reconnaît les limites et imprécisions actuelles sans en mettre en cause le fondement (1995 : 12).

18. Les attendus centraux de la *Task Force* sur le "développement social" ne sont pas encore publics à l'heure où ces lignes sont rédigées. Du point de vue

A l'heure présente on ne peut préjuger de ce que deviendra la considérable réforme en cours à la Banque. On dit en termes imagés qu'elle est en train de "grimper la colline" (*going up the hill*) ; que l'on ne peut savoir s'il s'agit ou non de rhétorique, mais en tout cas que l'existence même d'une rhétorique est importante, parce qu'on peut toujours la rappeler à ses auteurs ("*they are accountable for it*").

Mais on peut en tout cas noter que, pour la première fois sans doute de son histoire, l'institution de Washington réfère explicitement ce qui serait son "action" à son être institutionnel, et à ce qui serait sa (ou ses) "culture(s)". De fait, l'action sociale n'est guère qualifiable sans prendre en compte ses médiations institutionnelles et humaines ; l'évaluation s'apparente dès lors à ce "roman vrai" par lequel Paul Veyne définit l'histoire (1971).

---

méthodologique elles se situent dans l'inspiration directe d'un travail d'audit antérieur, consacré à la réinstallation des personnes déplacées, également coordonné par M. Cernea. (*Resettlement and Development*. Environment Department, Papers n° 032, The World Bank, 1996).

## BIBLIOGRAPHIE

BANETH (J.)

1996 *Selecting Projects for the World Bank*. World Bank Discussion Papers 322, Washington.

BARÉ (J.-F.)

1987 Pour une anthropologie du développement économique. *Études Rurales*. Paris, n° 105-106.

1991 L'aide au développement est bien humaine. *Chroniques du Sud*. ORSTOM, Paris, n° 6.

1994 Une pensée positive ? Anthropologie sociale et développement rural (A propos de M. Cernea (ed.) 1991. *L'Homme*. Paris, juillet-septembre 1994, 131.

1997 L'anthropologie et les politiques de développement. Quelques orientations. *Terrain 28. Carnets du Patrimoine Ethnologique*, Paris, 1997.

CHELIMSKY (E.)

1995 New dimensions in evaluation. In R. PICCIOTTO and R.C. RIST (eds.) *Evaluation and Development. Proceedings of the 1994 World Bank Conference*. World Bank, OED, Washington

CERNEA (M.) (ed.)

1991 *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*. 2nd edition revised and expanded. The World Bank, Oxford University Press.

1995 *Social Organization and Development Anthropology. The 1995 Malinowski Award Lecture*. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs. The World Bank, Washington, n° 6.

CHOKSI A.(M.)

1995 Evaluation in the Bank : taking stock of 50 years of development work. In PICCIOTTO and RIST (eds.).

HIRSCHMAN (A.)

1970 *Face au déclin des entreprises et des institutions*. Éditions ouvrières, Paris (traduction de *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, USA).

HIRSCHMAN (A. O.)

1980 *Les passions et les intérêts*. PUF, Paris (1ère édition Princeton University Press, 1977).



KOTTAK (C. P.)

1991 When People Don't Come First : Some Sociological Lessons from Completed Projects. In M. CERNEA (ed.).

KLITGAARD (R.)

1991 *Tropical Gangsters. One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa.* I.B. Tauris and Co Ltd, London and New-York.

1995 Including Culture in Evaluation Research. In R. PICCIOTO and R.C. RIST eds. Voir aussi le commentaire de William PARTRIDGE.

LEVY (F.)

1984 L'évaluation des politiques publiques aux Etats-Unis. In J.-P. NIOCHE ET R. POINSARD (eds.).

NIOCHE (J.-P.) et POINSARD (R.) (eds)

1984 *L'évaluation des politiques publiques.* Economica, Paris

PICCIOTTO (R.) and RIST (R.C.) (eds.)

1995 *Evaluation and Development. Proceedings of the 1994 World Bank Conference.* World Bank, OED, Washington.

VEYNE (P.)

1971 *Comment on écrit l'histoire.* "Points", Seuil, Paris.



# A LA RECHERCHE DES ESPACES DU DÉVELOPPEMENT AU PÉROU : L'ÉCHEC D'UNE RÉGIONALISATION ANNONCÉE (1979-1992)

*Jean-Paul DELER*

*El regionalismo no es en el Perú un movimiento, una corriente, un programa. No es sino la expresión vaga de un malestar y de un descontento"*

**José Carlos Mariátegui**

*Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*, Lima, 1928.

Au Pérou, la question du développement régional et, en corollaire, celle de la décentralisation politique et administrative ont été l'occasion d'importants débats politiques récurrents au cours du XX<sup>ème</sup> siècle. Pourtant la véritable mise en œuvre d'une politique publique de régionalisation n'est venue que tardivement, au cours des années 1980, et elle devait finalement tourner court<sup>1</sup>. L'observation proposée ici de la politique de régionalisation péruvienne privilégie les deux dimensions temporelle et spatiale de sa réalisation, autour des questions de l'agenda d'une part, et de la division territoriale de référence, capitale en la matière, d'autre part. Il convient de souligner

---

1. Cette analyse s'inscrit dans une série de travaux de recherche engagés à l'occasion de la mise en œuvre de la politique de régionalisation au Pérou et autour de la création, par la loi 24985, de la Région Inka, le 19 janvier 1989. Dans le cadre d'une coopération scientifique entre le Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CERA, Cusco), l'Institut Français d'Etudes Andines (IFEA, Lima) et l'Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération (ORSTOM), cette recherche sur les structures et les dynamiques du territoire dans le sud du Pérou a donné lieu notamment à la publication de l'ouvrage : Jean-Paul Deler, Isabel Hurtado, Evelyne Mesclier, Mauricio Puerta (1997), *Los espacios del Cusco Atlas de las dinámicas regionales en el Sur peruano*, CBC/IFEA/ORSTOM, Cusco (68 planches, 202 p.).

que cette politique s'est inscrite dans une période aux bornes chronologiques particulièrement nettes, entre le mandat explicite fixé par la nouvelle constitution péruvienne de 1979 et la suspension du processus de régionalisation suite à l'auto-coup d'État de 1992.

A la fin des années 1970, dix ans après l'installation du gouvernement "nationaliste et révolutionnaire" né du coup d'État du Général Juan Velasco Alvarado (1968), le régime militaire, alors en voie d'essoufflement et qui vivait une deuxième phase présidée par le Général Francisco Morales Bermúdez, préparait le retour de la démocratie et du pouvoir civil. Dès 1977 différents secteurs sociaux des grandes villes de province avaient organisé de fortes mobilisations régionales pour s'opposer au régime et réclamer "le développement" (Rémy, 1987). Une Assemblée Constituante allait être élue en juin 1978 dans l'effervescence populaire générale, et une nouvelle constitution, qui prévoyait la présentation d'un Plan National de Régionalisation dans les trois ans suivant l'installation du gouvernement constitutionnel, était promulguée au mois d'août 1979. Les élections générales du mois de mai 1980, furent gagnées par Fernando Belaúnde Terry, le Président que les militaires avaient destitué douze ans plus tôt. A l'occasion de ces mêmes élections, le Parti Communiste Péruvien *Sentier Lumineux* déclenchait la "guerre populaire". Douze ans plus tard, en avril 1992, le Président Alberto Fujimori qui avait été élu en 1990, suspendait la constitution (auto-coup d'État du 5 avril) et mettait un terme, dans l'indifférence populaire, à une politique de régionalisation expérimentée depuis deux ans seulement, tandis que l'arrestation, quelques mois plus tard, du chef du *Sentier Lumineux*, Abimaël Guzman, en compagnie de l'essentiel de son État-major, suscitait un soulagement général après plus d'une décennie de guerre civile. Comment expliquer à la fois la lenteur d'une mise en œuvre du processus de régionalisation étalée sur dix ans et l'échec que représente sa suspension à peine deux ans après son lancement ?

Le contexte général ne pouvait être plus défavorable à une réforme aussi fondamentale du fonctionnement de l'État. Entre 1980 et 1992, le Pérou a sans doute connu la pire des périodes de crise de son histoire républicaine. Les années 1980, au cours desquelles s'est déployée la politique de régionalisation, ont d'abord été profondément marquées par la montée de la violence d'une guerre cruelle responsable

de 25 000 victimes en douze ans. Elles furent ensuite des années de crise économique sans précédent accompagnée d'une montée en puissance parallèle de la production de pâte-base de cocaïne et des trafics mafieux. Elles ont été en même temps des années de crise politique majeure, derrière la façade du déroulement convenu des figures électorales de la démocratie. Elles correspondent globalement à la seconde phase, décroissante, d'un cycle trentenaire de "transformation sans développement" (Gonzales de Olarte, 1995) où jouèrent en outre les effets pervers, conjugués ou successifs, d'un surendettement considérable hérité du régime militaire et d'une mise en œuvre peu cohérente de mesures néolibérales d'ajustement structurel. Les destructions et les paralysies liées au conflit intérieur ainsi que les phénomènes de corruption croissante ne firent qu'aggraver la crise économique qui se manifesta par une régression globale du PIB, un appauvrissement durable de la majorité des Péruviens et une dérive inflationniste qui atteint des sommets à la fin de la décennie. Par ailleurs, l'épuisement des formules économiques et sociales tour à tour expérimentées entre les années 1960 et les années 1980 nourrit une crise politique - pour partie liée à l'ingouvernabilité d'un pays en proie à l'état de "chaos borné" (Dollfus, 1988) - qui devait se manifester, dans le contexte de mise en question de l'État, tout à la fois discrédité, en voie de désengagement et d'impuissance, par l'effondrement progressif des formes de la représentation politique traditionnelle, toutes forces politiques confondues. De ce point de vue, la première élection d'Alberto Fujimori, ingénieur et fils d'immigrés japonais (donc étranger aux milieux politiques traditionnels et à la culture créole) qui coïncide avec la quasi disparition des partis classiques marquèrent bien un tournant capital dans l'évolution du système politique péruvien.

### **Centralisme et désarticulation régionale : contextes et débats**

Dans l'examen de la question de la régionalisation, on ne saurait séparer la dimension institutionnelle des phénomènes de pouvoir des caractères socio-économiques généraux du territoire de l'État national considéré. Dans le Pérou du dernier quart du XX<sup>ème</sup> siècle, se trouvent ainsi intimement mêlés les effets d'une tradition centralisatrice multiséculaire et ceux des inégalités régionales exacerbées que connaît le pays. Ces dernières renvoient d'ailleurs à la fois et autant aux puissants contrastes d'un pays géographiquement très divers qu'à l'héritage complexe des différents moments d'une histoire économique et sociale

compulsive. S'y ajoutent, en outre, les conséquences de l'affirmation, au cours de ce siècle, de l'une des structures urbaines les plus vigoureusement macrocéphales d'Amérique latine. Espaces et sociétés sont donc ici profondément marqués d'un côté par le degré de centralisation lié à la très forte concentration du pouvoir institutionnel et des activités productives, de l'autre par les formes de désintégration régionale liées à la structuration historique du territoire (Caravedo Molinari, 1992).

### ***La tradition d'un pouvoir central fort***

Le Pérou contemporain est, à bien des égards, l'héritier d'une longue et triple tradition politique et administrative de gouvernement centralisateur. On mentionnera ici, seulement pour mémoire, que cette tradition renvoie à l'expérience institutionnelle cumulée d'un État fort successivement inca<sup>2</sup>, colonial et républicain. Bousculant et réinterprétant au profit de ses intérêts une partie de l'institutionnalité autochtone, la conquête espagnole avait inscrit sa propre empreinte, et pour trois siècles, en introduisant, depuis Lima, la subordination coloniale servie par une bureaucratie péninsulaire vice-royale. Tatillonne et envahissante, quoique d'une efficacité variable dans le temps et l'espace, celle-ci trouva cependant quelques limites à son autorité dans les formes de résistance passive d'une société créole défendant un localisme vigoureux pour sauvegarder ses intérêts particuliers. L'Indépendance, inspirée des deux révolutions américaine et française, devait ensuite déboucher sur l'instauration d'une forme de régime et de gouvernement renvoyant moins au modèle fédéraliste des États-Unis qu'au modèle jacobin français de l'État-nation, c'est-à-dire d'une république unitaire et d'administration directe, mais où le présidentialisme à l'américaine ne pouvait que contribuer à renforcer davantage le poids du pouvoir central.

Il n'est pas inutile d'ajouter enfin que, du second tiers du XVI<sup>e</sup> siècle aux années 1970, l'exercice institutionnel du pouvoir a

---

2. On peut faire remonter, en effet, la tradition d'un pouvoir central administrativement fort - et partant certains des éléments de la culture de la centralisation institutionnelle péruvienne - à l'organisation de l'État inca dont la hiérarchie des fonctionnaires, le système tributaire, le réseau des communications et les déplacements autoritaires de populations contribuèrent, avec la diffusion du culte religieux, à l'unification d'un empire militairement contrôlé, mais alors régi de Cusco, et dans le contexte d'une société andine autochtone.

toujours été le fait d'une petite minorité, d'abord péninsulaire espagnole et/ou créole, urbaine pour l'essentiel, dans un territoire dont les populations rurales et des faubourgs, longtemps presque exclusivement indiennes, se trouvaient exclues de la vie politique et du suffrage, pour appartenance ethnique d'abord, pour analphabétisme par la suite.

### *Les chemins de la désarticulation régionale*

La désarticulation régionale dont souffre le Pérou de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle ne saurait cependant être imputée à la longue pratique du seul centralisme institutionnel et politique. Ce dernier a le plus souvent joué en étroitement combinaison et en interférence avec les modes même de structuration du territoire péruvien au cours de l'histoire.

On ne saurait minimiser le fait que ce pays vertébré par la Cordillère des Andes connaît des contraintes physiques particulières<sup>3</sup>. Il s'agit cependant d'insister ici, et notamment s'agissant des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, sur les conséquences structurelles qui dérivent des formes d'articulation historique, que l'on peut observer à une époque donnée, entre les manifestations du centralisme administrato-politique et les modèles de croissance et d'accumulation alors en jeu d'une part, entre les politiques économiques et les dynamiques de développement qu'elles suscitent d'autre part (Delgado Silva, 1993). De ce point de vue, on peut opposer par exemple, la période des années 1860 aux années 1920, seconde étape d'un "long" XIX<sup>ème</sup> siècle, à la période des années 1940 aux années 1980. Dans la première période, le modèle de développement en vigueur a été fondamentalement primaire-exportateur ; il s'est traduit par la combinaison d'un centralisme politico-administratif et bureaucratique puissant et d'un développement régional vigoureux avec l'individualisation économique d'espaces productifs de première grandeur articulés au marché mondial

---

3. Parmi les conditions prégnantes et spécifiques, signalons le cloisonnement du territoire par le relief des cordillères, l'atomisation de son espace utile en un vaste archipel d'unités productives - les oasis du désert littoral, les vallées ou les bassins andins, les aires de colonisation de la forêt amazonienne - localement organisées en systèmes isoschèmes de complémentarités. Entrent aussi en ligne de compte la dispersion des ressources valorisables par des cellules d'économie exportatrice, au gré des sites miniers et des aires agro-industrielles, tour à tour valorisés par le marché mondial des matières premières.

comme les oasis à sucre et à coton du littoral nord, l'exploitation du guano sur la côte centrale, le système lainier des Andes du sud ou l'Amazonie du latex.... Dans la seconde période, c'est un modèle de développement d'industrialisation par substitution d'importation, appliqué à un marché intérieur réduit et très inégalement réparti, qui a prévalu. Il s'est traduit par la combinaison d'un centralisme politico-administratif qui ne cessait de s'affirmer, servi notamment par les effets des nouvelles conditions de communication et de circulation liés aux politiques d'ouverture de routes des Andes vers le littoral, et d'une concentration du nouvel espace économique industriel, dans la partie côtière et urbanisée du pays où se trouvaient les principaux consommateurs ; avec un avantage particulier à la région de Lima, capitale et point de convergence des puissants flux migratoires venus de tout le pays.

Sans entrer dans le détail des très forts contrastes de répartition régionale des hommes et des richesses du pays, le Pérou du dernier quart du XX<sup>ème</sup> siècle, où se mettait en œuvre la politique de régionalisation, est caractérisé par ces faits majeurs que sont le poids du domaine côtier urbanisé par rapport aux domaines des Andes et de l'Amazonie, la place de l'énorme agglomération de Lima dans le réseau urbain national comme dans l'ensemble du pays ou encore l'existence d'aires d'extrême pauvreté, véritables angles morts de ces territoires des cordillères déjà marginalisées. Pour s'en tenir aux grands ensembles physiques qui divisent le territoire péruvien et à une évaluation à gros traits de la situation des années 1985-1990, le domaine côtier qui rassemble 55 % de la population sur 10 % de l'espace national, fournissait 75 % du PIB et absorbait 90 % de l'investissement public. Les deux autres domaines, andin et amazonien, avec respectivement 35 et 10 % de la population sur 30 et 60 % de l'espace contribuaient, le premier pour 15 à 20 % du PIB et le second pour 5 à 10 %. Ils ne recueillaient respectivement que quelques 2 et 8 % de l'investissement public. L'aire métropolitaine de Lima, quant à elle, avec près de 30 % de la population nationale rassemblée sur 0,2 % du territoire fournissait plus de la moitié du PIB (69 % du secteur industriel et 80 % de celui des services) ; la capitale absorbait plus des deux tiers de l'investissement public et 98 % de l'investissement privé ; on y enregistrait plus de 80 % des dépôts bancaires et des levées d'impôts ; 80 % du commerce extérieur et 60 % des exportations non traditionnelles y étaient réalisées par le port et l'aéroport du Callao. L'aire métropolitaine canalisait, en outre, à la fin des années 1980, 70 % de la dépense publique, contre



20 % aux 25 départements et 10 % à toutes les autres municipalités du pays.

Dans les 12 départements andins du pays, où la population paysanne n'a jamais été aussi nombreuse qu'aujourd'hui, plus des deux tiers de la population (autour de six millions de personnes) vivent encore dans la pauvreté ou l'extrême pauvreté. Et cette proportion atteint même les 80 % dans les quatre départements qui émarginent au "trapèze andin de la misère", cette région d'où est partie la guérilla du Sentier Lumineux et qui fut particulièrement sinistrée par la "sale guerre". Cependant, et le paradoxe n'est qu'apparent, le département de Lima - c'est-à-dire l'aire métropolitaine pour l'essentiel - compte presque deux fois plus de personnes vivant dans la pauvreté que ces quatre départements-là..

L'émergence d'un véritable projet de réforme institutionnelle à la fin des années 1970 doit à coup sûr beaucoup à l'aggravation accélérée des déséquilibres du développement national et régional dans le Pérou de la deuxième moitié de ce siècle.

### ***Richesse et ambiguïtés d'un vieux débat***

La critique de la gestion territoriale centralisée de l'État n'est pas véritablement une nouveauté ; elle est même l'un des topiques récurrents du débat politique républicain en Amérique latine. Elle trouve une partie de ses références idéologiques dans la double filiation, déjà mentionnée, de mouvements d'indépendance inspirés des deux modèles, fédéraliste ou centralisé, d'organisation de l'État. Certes l'opposition entre les tenants des thèses fédéralistes et ceux qui défendaient des positions unitaires eut une ampleur et des répercussions structurelles variables selon les spécificités nationales, et parfois selon les moments de l'histoire.

Ce sont les secondes qui l'emportèrent nettement au Pérou, même si certains des enjeux du débat devaient resurgir périodiquement, sous une forme dérivée, à propos des questions du degré de décentralisation des pouvoirs ou de l'autonomie locale à consentir aux départements. Il ne faut pas oublier, en effet, dans ce continent du rêve macro-fédéraliste bolivarien inabouti, le poids persistant des "petites patries", espaces de la proximité autant que de l'expression des caciquismes, où s'épanouissait, chez les élites créoles - et généralement à partir et autour

d'une ville, plus ou moins importante - un certain sentiment régional, voire un étroit localisme... Témoin de la difficulté des choix à opérer pour établir la carte administrative du pays, le Pérou des premières décennies de la République, voyait le nombre des départements découpant le territoire national osciller, à la hausse ou à la baisse, entre cinq et treize unités de 1821 à 1862, avant d'atteindre 21 en 1904 puis 25 aujourd'hui. Il est aussi symptomatique que dans les cinq constitutions qu'a connues le pays entre les années 1820 et les années 1860, qu'elles aient été ou non intégralement appliquées, on observe l'alternance d'un dispositif d'exercice décentralisé du pouvoir d'inspiration plutôt libérale et fédéraliste (1823, 1828, 1856, modification de 1867), avec des Juntas départementales de gouvernement et une relative autonomie des municipalités, et d'un dispositif d'inspiration plutôt conservatrice et unitaire (1839, 1860), sans Juntas départementales et aux attributions municipales limitées (Levano, 1968).

Ainsi, durant le XIX<sup>ème</sup> siècle, quelques cercles restreints de l'aristocratie créole pouvaient exprimer la critique des pratiques du centralisme liménien ou celle du libéralisme anarchisant. La seule véritable poussée de fièvre fédéraliste d'une certaine ampleur (qui alla jusqu'à l'expression de tendances séparatistes) accompagna la crise bien spécifique des premiers temps de la République, alors que la carte des Etats-nations nées des indépendances n'était pas encore stabilisée<sup>4</sup>. On peut aussi évoquer, pendant la guerre du Pacifique (1879-1883), la rébellion de certaines provinces de l'intérieur contre un militarisme liménien vaincu par le Chili, puis soutenu dans sa volonté de remettre au pas le pays. Mais jamais les tendances régionalistes, pourtant vigoureuses dans le sud du pays ne s'exprimèrent en un véritable parti ou courant fédéraliste. Il existait bien des fédéralistes sincères, mais peu nombreux et finalement peu influents sur l'opinion ; on les trouvait d'ailleurs répartis dans toutes les familles de pensée politique, conser-

---

4. Par exemple, la carte des États andins issus de l'Indépendance n'avait rien d'inéluctable. L'éclatement du système impérial espagnol aurait pu se produire selon une autre division que celle des quatre États - Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou - que nous connaissons. Deux, trois ou cinq républiques auraient aussi bien pu y voir le jour, ou même les quatre se fixer dans des frontières sensiblement différentes de celles qui prévalent aujourd'hui. D'autant que pour l'établissement de ces dernières, dans la cordillère notamment, ambitions, dissensions et compromis créoles conduisirent à la rupture d'ensembles culturellement homogènes.

vateurs ou libéraux, aristocrates ou démocrates, radicaux ou civilistes<sup>5</sup>. Les déclarations anti-centralistes des uns ou des autres visaient surtout à s'attacher les suffrages et l'appui des élites provinciales.

Au XX<sup>ème</sup> siècle, des années 1920 aux années 1930, alors que ne cesse de s'affirmer la croissance du centralisme liménien, notamment durant le régime du Président Augusto Leguía (1921-30), le thème du régionalisme revint en force dans le débat politique (Caravedo, 1981 ; Caravedo Molinari, Bedoya, 1988). De jeunes intellectuels provinciaux, issus de divers horizons et courants de pensée s'exprimaient sur le sujet dans des cercles culturels, publiaient des revues et des livres. Cette expression sur les problèmes du régionalisme et de la décentralisation alla de pair avec une montée en puissance du courant de pensée indigéniste opposant le destin des masses indiennes à l'urbis hispanique créole. Le chapitre "Regionalismo y centralismo" du livre "Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana", ouvrage fondamental publié en 1928 par José Carlos Mariátegui, fondateur du Parti Communiste Péruvien, est significatif de l'importance du débat engagé aussi sur la question de la nature progressiste ou conservatrice des courants régionalistes, pour cause d'intérêts partagés avec les grands propriétaires andins "féodaux", chantres du gamonalisme<sup>6</sup> (Mariátegui, 1928, Flores Galindo, 1981). Quelques unes des grandes figures intellectuelles et politiques de ce siècle, comme Victor Andrés Belaúnde, Luis Alberto Sánchez, Luis Emilio Valcarcel, Emilio Romero, fondateur d'un éphémère Parti Décentraliste, et Victor Raul Haya de la Torre, fondateur de l'APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) en furent les brillants protagonistes.

Quelle qu'ait été la richesse de ces débats intellectuels, la régionalisation ne put mûrir encore comme véritable projet politique,

---

5. "La idea federalista no ha suscitado ni ardorosas y explícitas resistencias ni enérgicas y apasionadas adhesiones", écrit José Carlos Mariátegui à ce sujet.

6. Le gamonal est, en Amérique andine, un cacique de village, influent par sa richesse, le plus souvent grand propriétaire terrien et, par la même occasion, maître et exploitateur de la partie de la population rurale indienne qui dépend de l'hacienda ; il est aussi, le plus souvent, en conflit ouvert avec le reste des paysans - ceux des communautés indigènes - à propos de l'usage des terres collectives. Dans cette perspective, le gamonalisme qui s'épanouit aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, s'apparente à une forme de féodalisme qui ne disparaît qu'avec la Réforme Agraire de 1969.

les partis concernés ayant été interdits et certains de leurs leaders proscrits par les régimes autoritaires du milieu du siècle. On peut y voir également un effet des ambiguïtés - difficiles à lever totalement - de la coïncidence d'intérêts entre le courant décentralisateur et un certain conservatisme fédéraliste ayant parti lié avec le gamonalisme et/ou porteur de puissants réflexes d'autarcie économique ; il était facile de lui opposer les synergies modernisatrices portées par un centralisme progressiste et développeur, capable par exemple de désenclaver le pays par sa politique d'ouverture de routes... Le régionalisme souffrit aussi d'être plus perçu comme un sentiment de malaise propre à certaines élites provinciales - des intellectuels et entrepreneurs aux grands propriétaires terriens - face aux déséquilibres qui ne cessaient de se creuser entre Lima et les autres villes du pays, que comme une préoccupation de fond enracinée dans une revendication populaire urbaine ou rurale. C'est seulement, dans la deuxième moitié des années 1970, que le thème de la régionalisation se fait finalement populaire et descend dans la rue lors des démonstrations de force de puissantes mobilisations provinciales organisées par des Fronts de défense qui exigeaient un développement local dont la déconcentration du pouvoir politique et la débureaucratiation semblaient les conditions nécessaires sinon suffisantes (Caravedo Molinari, 1981).

### **La tentative de réforme de l'État péruvien**

Les velléités décentralisatrices frustrées des Constitutions de 1920 et 1933 - qui prévoyaient l'une des Conseils régionaux, l'autre des Conseils de Départements, dont l'existence fut chaque fois aussi éphémère que d'emblée vidée de sens - n'eurent guère d'autre traduction que celles, timides et tardives, de la fin des années 1950. On observe alors la manifestation d'une volonté de donner au centralisme administratif un contenu plus démocratique, ou moins bureaucratique, dans la promotion de diverses formes de déconcentration administrative sectorielle, notamment au titre de la planification nationale. Dans les années 1960, en effet, on assista à la création de bureaux régionaux d'aménagement du territoire et de sous-directions départementales de la planification, chargés de mettre en œuvre localement des décisions émanant de Lima. On notera toutefois, en contrepoint, que des années 1940 au début des années 1980, il n'y eut d'élections municipales qu'entre 1963 et 1968 !

C'est dans l'effervescence des manifestations de la fin du régime militaire et de la transition vers la démocratie, que fut élue l'Assemblée Constituante de 1978. Dominée par les représentants de l'APRA et d'un éventail de partis de gauche et d'extrême gauche<sup>7</sup>, présidée par le fondateur et chef de l'APRA, Victor Raúl Haya de la Torre, infatigable champion de l'autonomie administrative et économique des régions, elle fit de la nécessité de décentraliser le pays par la régionalisation l'un des thèmes majeurs des débats préparatoires à la nouvelle constitution. Le texte de 1979 qui précisait que le gouvernement du Pérou "est unitaire, représentatif et décentralisé" traitait abondamment dans son chapitre XII de la Décentralisation et des Gouvernements Locaux et Régionaux (CBC, 1987).

### *Agenda de la régionalisation et calendrier politique*

Pour le calendrier de mise en œuvre de la politique de régionalisation, la nouvelle constitution précisait que le Gouvernement constitutionnel devait présenter au Congrès, pour approbation, un Plan National de Régionalisation (PNR) dans un délai de trois ans à compter de son installation. La mise en exécution devait elle-même se faire dans un délai maximum de quatre années. Mais ce délai de quatre années devait-il s'entendre à partir de l'installation du gouvernement constitutionnel ou bien à partir de l'approbation du PNR par le Congrès ? Une interprétation favorable à la séquence maximale de sept années (soit 3 + 4) introduisait la possibilité de déborder largement une mandature présidentielle (quinquennat), l'ensemble du processus étant susceptible d'être conduit à terme jusqu'au mois d'août 1987. On remarquera cependant que le premier PNR présenté en novembre 1982, proposait une alternative de calendriers d'exécution serrés, avec installation des premiers gouvernements régionaux soit en janvier 1984 soit en juillet 1985, c'est-à-dire avant le terme du mandat présidentiel de F. Belaúnde T. En réalité, les premiers gouvernements régionaux ne

---

7. Ce dernier ne déclarait-il pas, en 1931, devant le premier Congrès National Apriste : "Daremos autonomía administrativa y económica a las regiones en que se divide el país. Por la descentralización administrativa, cada uno de los poderes regionales organizados funcionalmente, asumirá las facultades administrativas que actualmente ejerce el Ejecutivo en los asuntos que atañen exclusivamente a la circunscripción que representan." (CORDESAM-CORLIB, 1987).

virent pas le jour avant le mois d'avril 1990 et la mise en œuvre intégrale du processus n'était pas encore achevée, lors de sa suspension sine die par le Président A. Fujimori, douze ans après l'inscription de cette réforme sur l'agenda politique du gouvernement péruvien. Comment expliquer un tel allongement des délais de réalisation ?

Après plus d'une décennie de régime militaire sans consultation électorale, le rétablissement de la démocratie s'est traduit par le retour à un modèle de vie politique classique rythmée par le cycle constitutionnel des élections générales, avec consultations nationales, présidentielles et législatives (1980, 1985 et 1990) ou consultations municipales (1980, 1983, 1986, 1989). On peut comprendre que la réforme régionale constituait un trop gros enjeu politique pour qu'il n'y eût pas de risques d'interférence entre l'agenda de sa mise en œuvre politique et le calendrier électoral, et cela d'autant plus que, dans la conjoncture des années 1980, les élections municipales elles-mêmes se jouèrent plus comme des tests de popularité ou de rejet de la politique générale du gouvernement central qu'en fonction des programmes municipaux réels ou supposés des candidats édiles<sup>8</sup>. D'où un rythme d'avancement du processus de la régionalisation qui a fluctué au gré de la mise en veilleuse ou au contraire de l'accélération relative, voire de la précipitation, des procédures sous chaque quinquennat. Ces changements de rythme se sont combinés avec la prise en charge du dossier successivement par des présidents et des majorités parlementaires dont l'orientation et la sensibilité politiques ou les intérêts, électoraux ou autres, étaient différents, en particulier en ce qui concerne les enjeux de la décentralisation administrative et économique. Le PNR fut ainsi préparé sous le gouvernement d'Acción Popular et approuvé en seconde présentation par sa majorité en fin de présidence Belaúnde (Loi n° 23878 du 20 juin 1984). Le PNR ainsi voté allait être largement remanié dans le cadre d'une étape supplémentaire (non prévue par l'agenda constitutionnel initial, mais introduite par le PNR), à savoir la

---

8. Sur les 100 députés constituants, 37 appartenaient à l'APRA, et 28 aux différents partis de la gauche et de l'extrême gauche, (dont 6 pour le Parti Communiste, 6 pour le Parti Socialiste Révolutionnaire et 12 pour le front uni de l'extrême gauche) ; les gauches ne constituaient pas un bloc politique programmatiquement homogène comme l'APRA ou le Parti Populaire Chrétien, en fait deuxième groupe de l'assemblée avec ses 25 députés, soit l'essentiel d'une droite largement minoritaire avec moins de 30 députés.

préparation d'une Loi de Bases de la Régionalisation (LBR) qui échet donc au gouvernement de l'APRA sous la présidence d'A. García P. La préparation de la LBR fut ainsi promulguée quelques semaines avant l'expiration du délai des 7 ans de mise en œuvre (Loi n° 24650 du 19 mars 1987). Il fut alors entendu que le délai constitutionnel de mise en œuvre à quatre ans devait être entendu non plus à partir de l'approbation du PNR (juin 1984) mais à partir de la promulgation de la LBR (mars 1987). Une telle prolongation de la séquence jusqu'au mois de mars 91, rendait possible l'extension des procédures au delà du mandat d'A. García P., avec les risques inhérents à un nouveau changement de majorité politique. D'où l'accélération du traitement du dossier au cours de la seconde moitié du quinquennat apriste. La régionalisation prenait enfin corps, entre mars 1988 et avril 1989, avec la promulgation des lois organiques de créations de 11 régions sur les 12 prévues, et avec la tenue des premières élections régionales, en même temps que les municipales, en novembre 1989.

L'installation des premiers gouvernements régionaux, en avril 1990, coïncida avec des élections générales qui bouleversèrent la représentation politique traditionnelle en faisant triompher une nouvelle génération de candidats indépendants, autour du succès présidentiel d'A. Fujimori. Les nouveaux gouvernements régionaux, élus selon une procédure complexe et partiellement indirecte, se trouvèrent ainsi plutôt représentatifs des vieux courants politiques et des partis que les élections générales désavouaient en même temps largement. Dans la conjoncture de crise généralisée de ces années, cela ne devait faciliter ni la coexistence, ni le partage des responsabilités, ni la coopération entre gouvernement central et gouvernements régionaux. Ceux-ci se trouvèrent faire leurs premières armes sous une présidence qui était rien moins qu'acquise au bien-fondé de la régionalisation et surtout préoccupée par l'application centralisée de mesures d'urgence d'ajustement structurel, comme en témoigne le décret gouvernemental dit Décret d'Harmonisation Régionale du 31 mai 1991 (DS n° 041-91-PC)<sup>9</sup>. Par ailleurs, c'est au moment où expirait le dernier délai

---

9. Sous le mandat de F. Belaúnde, comme sous celui d'A. García, et même sous celui d'A. Fujimori, les élections municipales ayant eu lieu en première partie de mandat présidentiel ont toujours été favorable aux candidats investis par la majorité présidentielle, Acción Popular en 1980, APRA en 1986, voire Cambio 90 en 1993. En revanche on observe un net reflux des candidats labellisés

constitutionnel des quatre ans, qu'une consultation référendaire avait scellé, en février 1991, la division en deux de la région bidépartementale de La Libertad-San Martin et donc la création d'une douzième région, soit le maximum prévu par la loi. Or l'espace métropolitain liménien et sa périphérie départementale demeuraient encore, à cette date là, en marge sinon en dehors du processus. Quelle pouvait être la signification d'une régionalisation laissant hors statut l'espace de la principale région économique du pays ? Par les conséquences de l'auto-coup d'État du 5 avril 1992, le Président A. Fujimori, tout en mettant un terme à l'inachèvement et aux blocages de la politique de régionalisation, confirmait son hostilité à cette dimension de la réforme de l'État péruvien. Il lui préférait désormais l'exercice du lien direct entre la Présidence de la République, ou le gouvernement, et les municipalités.

### *Quels territoires pour la régionalisation ?*

La définition même des territoires de la mise en œuvre d'une politique publique de régionalisation revêt une importance majeure, sans commune mesure avec l'identification, moins politique, de circonscriptions d'application des politiques sectorielles classiques. La choix du cadre territorial de référence est ici au cœur des enjeux, donc des confrontations entre acteurs, et il constitue bien l'une des conditions essentielles de son acceptation et de sa réussite (cf. fig. 1).

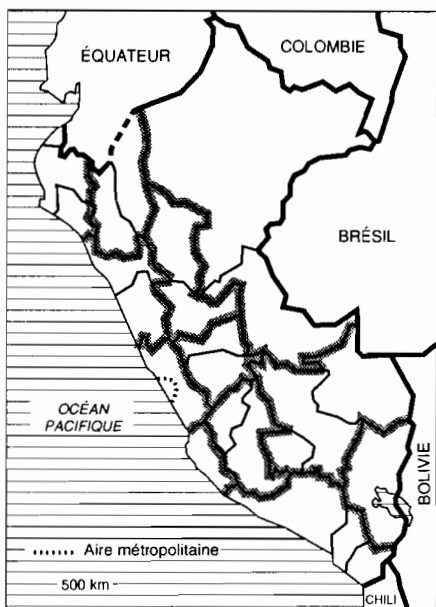
Au début des années 1980, la préparation technique d'une formulation de l'innovation institutionnelle avait été confiée, conformément à la Constitution, à une Commission Nationale de Régionalisation (CONAR), créée le 26 août 1980, formée de représentants de la haute administration, de personnalités qualifiées et présidée par le Directeur de l'Institut National de Planification (INP). Les expertises de l'INP, en interaction avec les travaux et les auditions de la Commission interministérielle aboutirent à la remise d'un rapport préliminaire soumis au gouvernement en décembre 1981, puis à la rédaction de la première version du Plan National de Régionalisation (PNR), document primordial de référence (Presidencia de la República, 1982) présenté au Parlement. L'INP et la Commission avaient étudié

---

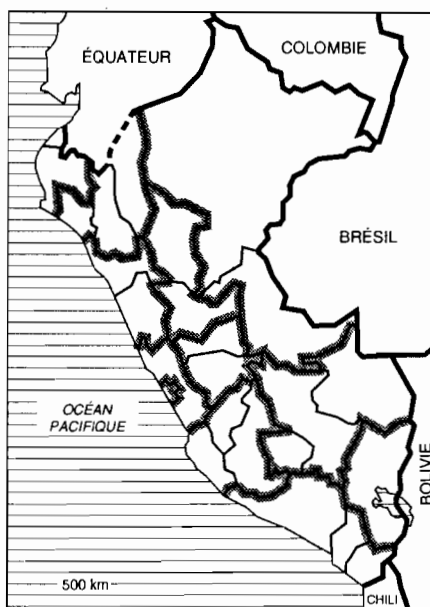
Acción Popular ou APRA, lors des élections municipales de seconde partie de mandat, respectivement celles de 1983 et 1989 (Rospigliosi, 1994).



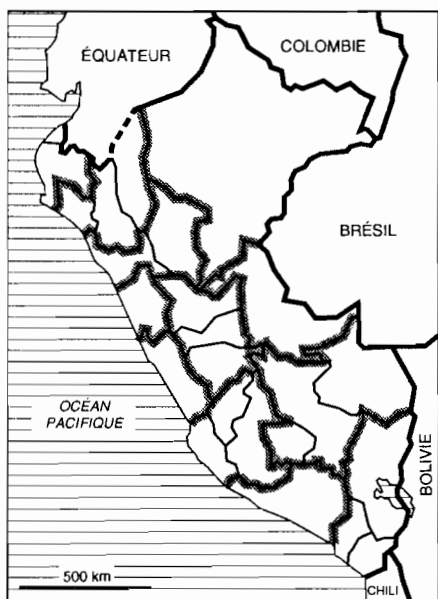
RÉGIONALISATION 1  
(Instituto Nacional de Planificación, 1982)



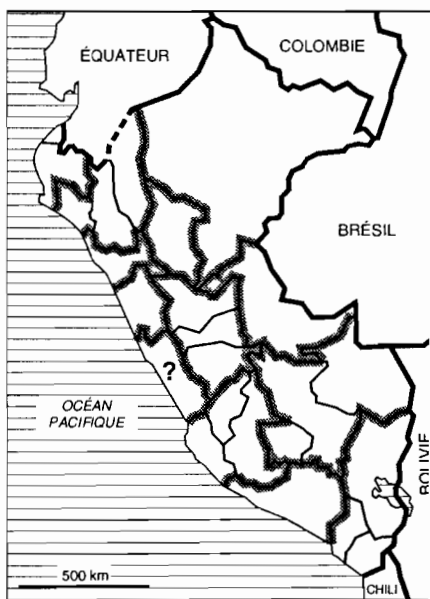
RÉGIONALISATION 2  
(Gouvernement Acción Popular, 1983)



— Limite d'État  
 — Limite de région  
 — Limite de département



RÉGIONALISATION 3  
(Gouvernement de l'APRA, 1987)



RÉGIONALISATION 4  
1989-1992

Fig. 1 : LES CARTES DE LA RÉGIONALISATION

diverses propositions alternatives de découpage du pays en 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12 et 14 régions<sup>10</sup>. Après leur évaluation selon un modèle d'optimisation, c'est le scénario à 12 régions qui était retenu pour avoir obtenu le meilleur score. En mai 1983, ce premier projet fut repoussé par le Congrès et le gouvernement chargeait alors l'INP et les commissions parlementaires ad hoc de son amendement.

Certaines des ambiguïtés du PNR de 1982, dont la préparation avait reçu le soutien d'un programme de coopération technique des Nations-Unies<sup>11</sup>, ont été exprimées par l'un de ses consultants lors d'une mission de juin 1983. Il soulignait dans son rapport les risques liés à "la prédominance des éléments économiques tant dans les attendus que dans les propositions"<sup>12</sup> ; il attirait notamment l'attention sur le fait qu'en dépit de la multiplication des critères censés donner une scientificité et une légitimité incontestables au découpage régional proposé, l'autre scénario ayant obtenu le meilleur score dans l'application du modèle - avec un résultat mathématiquement très proche du premier - était le découpage en 4 régions, c'est-à-dire celui qui lui était le plus opposé en terme de critères de définition ; il considérait en outre comme une faiblesse le refus de prendre position sur le choix des futures capitales régionales, une neutralité susceptible d'aviver d'entrée de jeu les conflits interdépartementaux (Savy, 1983). Finalement le PNR présenté par le gouvernement d'Acción Popular et approuvé par le Congrès en juin 1984, stipulait qu'il ne pourrait pas y avoir plus de 12 régions et que leur création par lois organiques devait s'effectuer dans un délai de 4 ans. Le PNR était assorti d'une proposition de délimitation régionale - en avant-projet de la future Loi de Bases

---

10. Parmi les considérants du décret on relève : "Que la legislación a Nivel Regional, dictada por la anterior Administración y de manera específica la expedida por la vía de facultad delegada en los dos meses finales de gobierno, ha devenido incoherente y contraria al objetivo descentralista del desarrollo nacional" (Delgado Silva, 1993).

11. Selon l'article 259 de la Constitution de 1979, "las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente, conforman unidades geo-económicas". L'objectif est la mise en place d'un "sistema de regiones en el que cada una de ellas tenga un rol definido en el contexto Nacional, permitiendo su articulación tanto transversal como vertical, a base de la complementariedad de las producciones de cada región natural".

12. UN/TCD project PER/82/005 Asistencia Preparatoria para el Proyecto de Implementación del Plan Nacional de Regionalización (1/08/82-30/06/83).

de la Régionalisation - qui reprenait en partie seulement la proposition de l'INP de 1982, à cette notable différence près que l'aire métropolitaine de Lima y devenait une région distincte du reste de son département<sup>13</sup>.

En mars 1987, la Loi de Bases de la Régionalisation présentée par le gouvernement apriste - véritable loi-cadre prélude à une série de lois organiques qui porteraient création de chacune des nouvelles régions - proposait une nouvelle organisation territoriale péruvienne. Les lois organiques à venir étaient par ailleurs susceptibles de modifier ce découpage initial strictement conforme aux limites départementales, dans le respect toutefois de la continuité territoriale et selon des procédures diverses et prévues de consultation des populations et collectivités locales concernées. Comme le PNR de 1984 par rapport à la version de 1982, la LBR présentait à son tour d'importantes modifications du découpage par rapport à la proposition du PNR de 1984, mais toujours sur la base de 12 régions. Les modifications touchaient le centre-nord du pays, le sud frontalier et l'essentiel du domaine amazonien ; l'aire métropolitaine de Lima-Callao n'était plus séparée de son département. Les 11 lois organiques qui furent votées entre mars 1988 et avril 1989 instituèrent la régionalisation de tout le territoire hormis la région de la capitale : exception significative et singulier inachèvement de la réforme, dix années après le vote de la constitution... Deux années plus tard, avec le référendum du 5 avril 1991, par lequel le département de San Martín exprima sa volonté de se constituer en région en se séparant du département de La Libertad, le pays se trouvait placé dans cette situation paradoxale où le nombre maximum de douze régions préconisé par la loi se trouvait atteint sans que la totalité du territoire ait été régionalisée, la partie du pays se trouvant ipso-facto hors-la-loi n'étant rien moins que sa première région urbaine et économique.

Ce bref panorama fait apparaître les vicissitudes du choix d'un découpage administratif de l'espace pour la régionalisation qui ne sont pas étrangères à la mise en place d'un processus étalé sous trois présidences et trois majorités politiques différentes, sinon opposées. Il permet également d'attirer l'attention sur un ensemble de contraintes

---

13. Pour une évaluation générale de l'utilisation de la perspective économique dans l'identification de régions, on peut se reporter à Gonzales de Olarte, 1982.

inhérentes à l'espace péruvien et aux formes de sa structuration historique (cf. fig. 2).

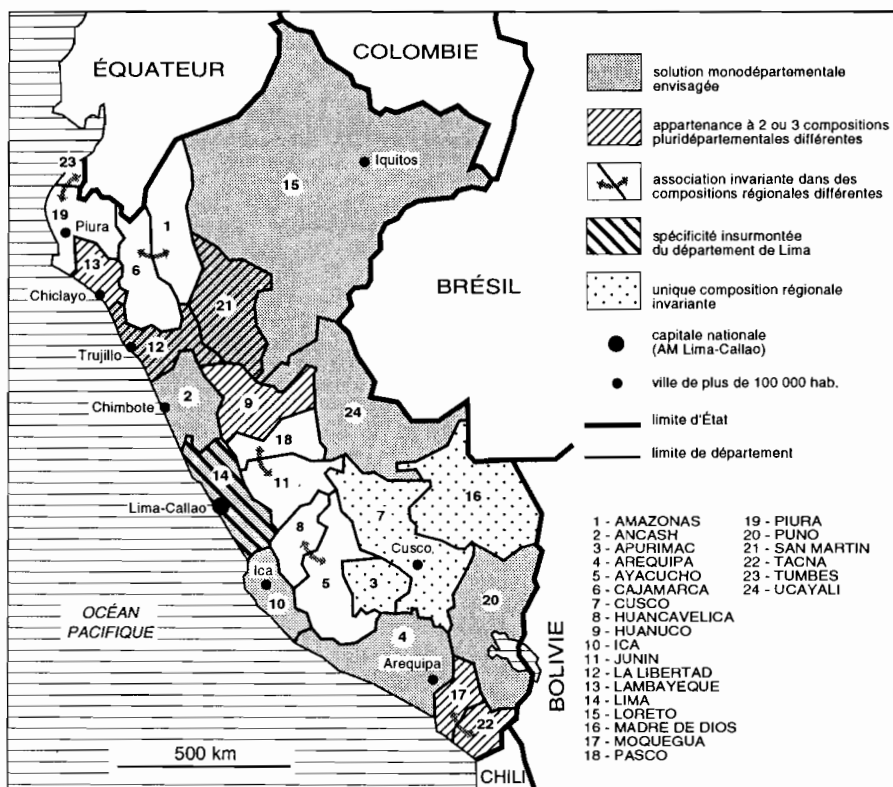


Fig. 2 : LES DÉPARTEMENTS DANS LA COMPOSITION RÉGIONALE (Éventail des propositions pour l'ensemble des projets - cf. fig. 1)

1) Une première observation renvoie d'abord au rôle des grandes villes et à l'importance de certains départements dont le poids apparaît manifeste dans le processus de création de 12 régions à partir de 24 circonscriptions départementales. Si parmi les quatre situations qui jalonnent l'agenda du projet et sont analysées ici (projet technique de 1982, propositions politiques du PNR de 1984 et de la LBR de 1987, état des lieux de 1992), on peut observer six configurations régionales possibles à trois départements, dont cinq ont été effectivement opérées.

tionnelles, on recense inversement neuf cas de configuration régionale monodépartementale, dont cinq ont été réalisées dans le cadre d'une loi organique, une autre engagée et une dernière encore en suspens à l'arrêt du processus... On remarquera que huit des neuf départements en question comptent parmi les plus urbanisés du Pérou avec huit des 14 villes de plus de 100 000 habitants des années 1980 (Lima AM, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Iquitos, Pucallpa, Ica, Juliaca). On concédera volontiers que si leur immensité et leur faible peuplement peut faire des deux départements de l'Amazonie des cas spécifiques, il n'en est pas de même des cinq départements côtiers (sur dix) qui découpent le littoral entre Arequipa et Trujillo. Relevant aussi du poids et des rivalités entre départements polarisés par une grande ville, on notera, le choix de ne pas maintenir les départements de Piura et de Lambayeque dans la même région, même si l'on peut avancer, pour le rattachement du dernier (et donc de Chiclayo) à l'ensemble Cajamarca-Amazonas d'autres critères et notamment la prise en compte de préoccupations de sécurité nationale aux frontières contestées avec l'Équateur.

2) Une deuxième observation concerne la difficulté rencontrée dans le traitement de l'agglomération géante de Lima et du département de la capitale, même si - et c'était l'un des enjeux lourds d'une véritable régionalisation - le cas de la métropole nationale et de son environnement immédiat relevait d'une approche spécifique. Curieusement, le projet technique de l'INP à 12 régions excluait l'aire métropolitaine du statut de région, ("doce regiones y una área metropolitana"), celle-ci devant avoir un statut spécial dans son département ayant statut de région. Le gouvernement d'Acción Popular, dans le PNP de 1984, proposait de faire de l'aire métropolitaine une région à part entière, mais il envisageait, aussi et en même temps, de constituer le reste du département en une région dont on peut s'interroger sur la viabilité et l'autonomie relative. Avec le proposition apriste, on revenait à une formule régionale plus viable, certes mono-départementale, mais où Lima demeurait solidaire de son environnement géographique proche ; pourtant c'est cette seule région qui ne devait pas voir le jour dans les délais constitutionnels, même sous la forme d'une douzième et dernière proposition de loi organique. La réforme buttait sur le cas de la région métropolitaine<sup>14</sup>.

---

14. Dans le PNR approuvé (1984), le département de Lima, hors l'aire métropolitaine elle-même régionalisée, demeurait une région à part entière ; le départe-

3) On peut enfin remarquer le jeu de certaines logiques, les unes enracinées dans le temps long de l'histoire, d'autres liées au poids d'événements conjoncturels. Il n'est pas complètement fortuit, par exemple, que la seule unité à avoir fait l'unanimité des différentes propositions de découpages soit la région de Cusco, berceau de l'ancienne civilisation et de l'État inca, haut lieu aussi d'une puissante tradition régionaliste à fortes connotations culturelles indigénistes. Inversement, la méfiance à l'égard des vieilles tentations hégémoniques de la ville d'Arequipa sur l'ensemble du sud péruvien n'est probablement pas étrangère à la volonté des départements de Tacna et de Moquegua de faire région avec celui de Puno plutôt qu'avec celui de la seconde métropole du pays, quelle que soit l'importance des relations traditionnelles qu'ils peuvent entretenir par ailleurs avec l'altiplano du lac Titicaca. Enfin, s'il est clair que les deux départements de La Libertad et de San Martín se trouvent être séparés par l'obstacle considérable qu'offre à la circulation la très profonde césure de la vallée du haut Marañon (aucune route ne les relie encore), il est bien difficile d'évaluer ce qui, dans la demande du département de San Martín de faire cavalier seul, a pu relever de sa situation doublement exceptionnelle de première région productrice de coca et de territoire pratiquement en dehors des lois, à un moment où la montée de la corruption et la violence des luttes entre forces de l'ordre, mouvements subversifs et narco-traficants, faisaient de son contrôle un enjeu majeur.

### **Retour à la case départ ?**

Ainsi, à douze années de la décision prise par la Constituante de placer la politique de régionalisation au cœur de la réforme de l'État et d'en faire le vecteur d'un développement économique et social plus équilibré du pays, le choix du maillage demeurerait incertain, inachevé, et

---

ment d'Ica cessait de l'être pour être rattaché aux deux départements andins d'Ayacucho et de Huancavelica ; celui de Lambayeque changeait de région.

"El principal problema para la estructuración de una área metropolitana con gobierno único sería, de un lado, que la Constitución sólo reconoce situación especial para la capital de la república, es decir, la provincia de Lima. La creación del área metropolitana significaría modificar la Constitución o ampliar el ámbito de la capital uniendo Lima y el Callao (modificando la ley de municipalidades). De otro lado sería la identidad social del Callao, aprovechada por las fuerzas políticas con diferentes razones, que busca una distinción de Lima" (Agenda regional, 1992).

susceptible de remise en cause. D'ailleurs le 31 mai 1991, une réunion entre le Président du Conseil des Ministres et les Présidents de Région, débouchait sur un accord qui fixait comme l'un des objectifs des deux années à venir, " une nouvelle démarcation et délimitation régionale sur la base de Macro-régions qui écarte définitivement (sic) les conflits (volontairement et dans un délai légal de cinq ans)" (Agenda régional, 1992 ; Delgado Silva, 1993).

La liquidation du processus de régionalisation, suite à l'auto-coup d'État du 5 avril 1992, se fit en quelques brèves étapes : déposition des autorités régionales élues, administration transitoire des régions par des fonctionnaires proches du Président, projet annoncé de réforme de la législation régionale sans cesse différé et, finalement, suppression de toute référence à la régionalisation du projet de nouvelle constitution. Le parcours témoignait bien, à sa manière, de la réalité du retour au centralisme, un centralisme d'ailleurs nettement plus conforme à la vision et à l'exercice autoritaire du pouvoir d'un Président Fujimori plus friand de "dialogue direct" avec la population ou, dans le meilleur des cas, avec ses élus municipaux, que de médiations institutionnelles sophistiquées.

Lors du référendum du 31 octobre 1993 qui portait sur l'approbation de la nouvelle constitution - et que le pouvoir entendait bien remporter haut la main, comme un plébiscite - le vote favorable atteignit seulement 52 % des suffrages exprimés, contre 48 % au non et avec 30 % d'abstention. Cette relative médiocrité du score officialiste ne fut pas sans rapport avec l'expression d'un désenchantement régional. "Une division semble se dessiner dans le pays : d'un côté l'énorme capitale et le centre, de l'autre les provinces excentrées du Nord et du Sud" (Demélas-Bohy, Lausent-Herrera, 1994)...

*"Las regiones y el proceso de regionalización en general no son otra cosa que un espacio para la confrontación de las fuerzas políticas que actúan al nivel nacional"*

**Baltazar Caravedo Molinari**

*Estado, economía y región en el Perú de los 90,*  
Lima, 1992.

## ANNEXE 1

**GOVERNEMENT RÉGIONAL ET ENJEUX POLITIQUES**

La constitution de 1979 et les lois organiques définissent le **Gouvernement régional** comme une instance politico-administrative intermédiaire entre le Gouvernement national et les Gouvernements municipaux. Ses compétences concernent la planification et le développement régional, l'organisation et l'administration des services publics décentralisés et des ressources publiques régionales, la promotion et la participation de la population.

Le pouvoir émane d'une **Assemblée régionale**, organe de contrôle du Gouvernement régional, composée :

- des maires des provinces de la région, élus au suffrage direct pour trois ans (30 % des membres),
- de "députés régionaux", élus au suffrage direct pour cinq ans (40 % des membres),
- de délégués élus pour trois ans par un collège de représentants d'institutions représentatives des activités économiques, sociales et culturelles de la région - organisations paysannes, syndicats, coopératives, universités, associations... - (30 % des membres).

L'Assemblée élit en son sein un exécutif, ou **Conseil régional**, composé d'un Président, qui représente le gouvernement régional - il est également le Président de l'Assemblée - et de cinq Secrétaires chargés des Affaires sociales, de la Planification et du budget, des Infrastructures, de la Productions primaire, de la Production des biens et services. Des bureaux sous-régionaux peuvent compléter ce dispositif, soit pour la gestion d'entreprises publiques régionales ou de projets spécifiques, soit pour assurer une décentralisation de la politique régionale au niveau des départements autres que celui du siège (Roncal Pretell, Centurión y Agüero 1989).

En 1991, l'Assemblée de la région Inka, siégeant à Cusco, comptait 79 membres : les 21 maires de province, 30 députés régionaux et 28 délégués des Institutions représentatives. Pour comprendre l'une des sources du conflit latent instauré entre le gouvernement national et les gouvernements régionaux, il est intéressant, par exemple, de prendre la mesure du décalage observé entre la composition classique de cette Assemblée régionale - en terme d'expression des courants politiques - et la nouvelle donne exprimée par l'élection, à la présidence du Pérou, du candidat indépendant A. Fujimori révélatrice d'un effondrement de la confiance accordée aux partis traditionnels. Celui-ci, après avoir créé la surprise au premier tour en talonnant l'écrivain M. Vargas Llosa, candidat non traditionnel soutenu par les droites, (respectivement 24,6 et 27,6 % des votes), alors que le candidat de la Gauche Unie ne recueillait que 7 % des votes, a en effet triomphé au second tour (respectivement 56,5 et 33,9 % des votes, le reste des votes en blancs et nuls). A l'Assemblée de la région Inka, 72 des 79 membres représentaient les partis traditionnels, et 40 d'entre eux, c'est à dire la majorité absolue, appartenaient à la Gauche Unie (Pino Zambrano, 1992). Ce décalage, dans la conjoncture du Pérou du début des années 1990, a contribué à exacerber les méfiances et a pu donner lieu à procès réciproque en légitimité.



## ANNEXE 2

### GOVERNEMENT RÉGIONAL ET ENJEUX ÉCONOMIQUES

La Constitution de 1979 et la Loi de Base de 1987 affectaient un ensemble de ressources financières à la région :

1) les biens et les rentes (le produit des services rendus) des anciennes Corporations Départementales de Développement,

2) une part des ressources nationales affectées, transférées au titre du fonctionnement des services publics décentralisés,

3) les impôts régionaux,

4) dans certains cas, et par disposition constitutionnelle, une participation aux revenus produits par l'exploitation de ressources naturelles extraites sur le territoire régional,

5) les bénéfices d'entreprises publiques implantées en région dont la propriété est transférée,

6) la participation à un Fond de Compensation Régional, alimenté à hauteur de 8 % des ressources courantes du Trésor Public ; la quote-part régionale étant calculée en fonction de différents critères socio-économiques (population, superficie, chômage, migration, rendement de l'impôt...) ;

Si les deux premières rubriques, qui ressortissent à des ressources déjà existantes, mais désormais réparties autrement, pouvaient convenir à la mise en œuvre de la régionalisation dans sa dimension administrative, les deux dernières pouvaient difficilement permettre d'abonder un budget de développement régional, dans la conjoncture du Pérou de l'époque, alors que bien des entreprises publiques étaient structurellement déficitaires et que le gouvernement d'A. Fujimori entendait engager un processus de privatisation de ces entreprises et une réduction drastique des dépenses publiques.

Enfin, durant les deux années de fonctionnement de la régionalisation, les budgets régionaux affichaient un taux de dépendance à l'égard des transferts du Gouvernement central compris entre 90 et 95 % (Agenda régional, 1992).

**CALENDRIER POLITIQUE**

**AGENDA DE LA RÉGIONALISATION**

Référendum sur la Constitution 10/93

ÉLECTIONS MUNICIPALES 01/93  
 Élection du Congrès Constituant 11/92  
 Arrestation d'A. Guzman, chef du S.L. 09/92  
 AUTO-COUP D'ÉTAT 04/92

ÉLECTIONS GÉNÉRALES 04/90

ÉLECTIONS MUNICIPALES 11/89

ÉLECTIONS MUNICIPALES 11/86

ÉLECTIONS GÉNÉRALES 04/85

ÉLECTIONS MUNICIPALES 11/83

ÉLECTIONS MUNICIPALES 11/80

ÉLECTIONS GÉNÉRALES 05/80  
 déclenchement de la guerre du Sentier Lumineux

PROMULGATION DE LA CONSTITUTION 08/79

ÉLECTION DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE 06/78

04/92 SUPPRESSION DES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX

02/91 Référendum sur la scission de la région SM-LL

04/90 INSTALLATION DES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX

11/89 PREMIERES ÉLECTIONS RÉGIONALES

04/89 } VOTE DES LOIS ORGANIQUES PORTANT CRÉATION  
 DE 11 DES 12 RÉGIONS PRÉVUES PAR LA LBR  
 03/88 }

03/87 VOTE DE LA LOI DE BASE DE RÉGIONALISATION  
 (L. 24650)

06/84 VOTE DU PLAN NATIONAL DE RÉGIONALISATION  
 (L. 23878)

11/82 Présentation du Plan National de Régionalisation par l'INP

08/80 Création de la Commission Nationale de Régionalisation

Le Chapitre XII de la Constitution est consacré  
 à la décentralisation, aux gouvernements locaux  
 et régionaux

ÉTAT D'EXCEPTION  
 sur 1/3 du territoire et  
 pour 50% de la population

Glissement du délai constitutionnel de mise en oeuvre  
 4 ans  
 3 ans



1990

1985

1980

## BIBLIOGRAPHIE

### AGENDA REGIONAL

1992 *Regionalización : primer bienio*, Fundación F. Ebert, Lima, 86 p.

### CARAVEDO MOLINARI B.

1981 *El debate nacional sobre el descentralismo 1930-1980*. In : Lecturas sobre regionalización, (Amat y León Ch. Carlos, Bustamante B. Luis, editores), CIUP, Lima, p. 89-118.

1992 *Estado, economía y región en el Perú de los 90*, SASE, Lima, 119 p.

### CARAVEDO MOLINARI (B.), BEDOYA (G. C.)

1988 *Región urbana y estrategia descentralista*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 94 p.

### CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS

1987 *Regionalización*, CBC, Cusco, 96 p. (Cuaderno de capacitación campesina 33).

### CORPORACIÓN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE SAN MARTIN- CORPORACIÓN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE LA LIBERTAD

1987 *Propuesta de creación de la Región III San Martín-La Libertad*, CORDESAM-CORLIB, Trujillo, 40 p.

### DELER (J.-P.), HURTADO (I.), MESCLIER (E.), PUERTA (M.)

1997 *Atlas de la región del Cusco Dinámicas del espacio en el Sur peruano*, IFEA/CBC/ORSTOM, Cusco, 204 p.

### DEMÉLAS-BOHY (M.-D.), LAUSENT-HERRERA (I.I.)

1995 Pérou, le pouvoir selon Fujimori. *Problèmes d'Amérique latine*, n° 19, p. 3-25.

### DELGADO SILVA (A.)

1993 *Descentralización y Constitución Una contribución al Debate*, Fundación Friedrich Ebert/Seglusa Ed., Lima, 112, p. 109-122.

### DOLLFUS (O.)

1988 Le Pérou devient-il un chaos borné ? *Problèmes d'Amérique latine*, n° 90, p. 109-122.

### FIORES GALINDO (A.)

1981 *Región y regionalismo en el Perú*. In Lecturas sobre regionalización, (Amat y León Ch. Carlos, Bustamante B. Luis, editores), CIUP, Lima, p. 69-88.

GONZALES DE OLARTE (E.)

1982 *Economías regionales del Perú*, IEP, Lima, 288 p.

1995 *Transformación sin desarrollo : Perú 1964-1994*. In : *Perú 1964-1994, Economía, Sociedad y Política* (Julio Cotler, editor), Instituto de Estudios Peruanos, Lima, (Serie Peru Problema 24), p. 41-68.

MARIÁTEGUI (J.-C.)

1928 *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Amauta, Lima, 351 p. (17e édition)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1982 *Plan nacional de regionalización*, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 75 p. (Rapport destiné au Parlement).

1986 *Proyecto Nacional Encuentro (1)*, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 96 p. (polycopié).

RONCAL PRETELL. (C., Centurión y Agüero Carlos)

1989 *ABC de la Regionalización*, Ed. Video Impres, Lima, 77 p. (Biblioteca popular).

REMY (M-I.)

1987 *Notas sobre la cuestión de las regiones en el Perú : el caso del sur peruano*. In *Coloquio Estado y Región en los Andes*, CBC, Cusco, p. 171-77.

ROMERO (E.), LEVANO (C.)

1969 *Regionalismo y centralismo*, Amauta, Lima, 189 p.

ROSPIGLIOSI (F.)

1994 *Pérou : discrédit des partis et autoritarisme dans les années 1990*. *Problèmes d'Amérique latine*, n°15, p. 43-60.

SAVY (M.)

1983 *Le Plan National de Régionalisation de la République du Pérou*. Rapport de la mission d'évaluation (UN/TCD Project PER/82/005), 23 p.

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

Yves-A. FAURÉ

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

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

L'aménagement des vallées des Volta, objet du plus structurant des programmes de développement rural du Burkina Faso depuis son indépendance<sup>1</sup>, se présente sous les traits communément contradictoires des autres plans d'action de la même famille : alors que sa conception a été discutée, que son montage institutionnel, sinon financier, a été initialement aléatoire, que ses modalités d'organisation n'ont pas tardé à être remises en cause, que ses premiers résultats ont été jugés coûteux et insuffisants, la légitimité de cette opération<sup>2</sup> n'a pourtant jamais fait défaut dans un pays à prépondérance agricole dans

---

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

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

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

La plupart des analyses et rapports ont conclu à son échec. Une étude *ex post*, conduite certes avec moins de rigueur comptable que les partiels bilans précédents mais dotée des atouts tenant au caractère libre de l'exercice d'évaluation - durée d'enquête, ouverture plurifactorielle, recul historique - suggère pourtant un héritage plus riche, des extrants plus nuancés et complexes de l'opération AVV<sup>3</sup>. Ce décalage non

---

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

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

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

---

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

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

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

## **1. Brève présentation d'un vaste programme**

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



antérieurement dans les zones concernées d'abord contre la trypanosomiase puis surtout contre la cécité des rivières. La réussite des opérations techniques antivectorielles et de l'encadrement médical des populations a subséquemment rendu un peu plus aiguë la question de l'aménagement des territoires soulagés des fléaux : désormais cohabitaient dans le pays des zones jusque-là densément habitées mais aux ressources en voie d'épuisement rapide et des zones dont le fort potentiel agricole, devenu durablement accessible par les traitements contre les maladies, ne demandait qu'à être mis en valeur<sup>4</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

- de contribuer au développement économique national à travers l'amélioration du niveau d'autosuffisance alimentaire<sup>5</sup> pour faire face au

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quatre-vingts pour cent du territoire du Burkina Faso soit 235 000 km<sup>2</sup>, a été englobé dans la zone du programme OCP de lutte contre l'onchocercose. Dans cet ensemble, il était estimé que 41 000 km<sup>2</sup> des bassins étaient inhabités et inexploités avant le démarrage du programme. Dix provinces actuelles sur les trente existant avant la toute récente réforme administrative se trouvent en partie ou en totalité dans la zone protégée. A l'AVV incombait le contrôle exclusif de 27.000 km<sup>2</sup> - soit 10 % du territoire national - des terres les moins peuplées des bassins fluviaux, qui devaient faire l'objet d'opérations d'installation de populations et d'aménagements en vue de productions agricoles.

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

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

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

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

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

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

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

On distingue en premier lieu les migrants, population originellement "cible" du programme dont le problème essentiel est celui du statut des terres et des droits acquis sur les parcelles attribuées. Le principe de base est celui de la propriété de l'État sur tous les périmètres d'aménagement<sup>6</sup>. En vertu du contrat de mise en valeur les migrants AVV disposent d'un droit d'usage durable, mais révocable par l'AVV en cas de non-respect des normes culturelles ou de non-remboursement des prêts. Les cas d'exclusion paraissent avoir été rares. On distingue ensuite les autochtones constituant la population directement environnante des périmètres de l'AVV. Elle est titulaire de droits coutumiers antérieurs à la création de l'AVV sur les terres aménagées car, historiquement, le "vide" des vallées des Volta n'a jamais été total. Les études spécialisées (rappelées par Lacoste 1984) montrent bien plutôt une succession de périodes d'avancée puis de recul des populations dans ces zones. Or ces terres dites "vides" lors de la préparation du projet AVV relevaient plus ou moins directement de l'autorité des chefs de villages autochtones. Et ceux-ci ne manqueront pas de vouloir exercer de nouveau leurs droits dans des zones revalorisées par les actions sanitaires et les investissements publics, se heurtant ainsi à la légitimité du droit moderne, produit par et pour l'État. L'AVV tentera de surmonter cette difficulté en organisant aussi un recrutement de main d'oeuvre auprès des populations autochtones. Cette solution fera long feu parce que, à l'étonnement de techniciens et responsables indignés, les agriculteurs du crû persisteront dans l'exploitation de cultures traditionnelles, contraires à l'enseignement des "paquets techniques" nouveaux et aux systèmes de production mis en oeuvre par l'AVV. Celle-ci sera donc conduite, rapidement, à réorienter son recrutement au-delà des villages limitrophes. Enfin, troisième catégorie d'acteurs individuels, les migrants dits "spontanés", qui se déplaçaient de leur propre initiative sous l'effet de conditions très difficiles dans leurs villages d'origine et qui soit venaient occuper les zones interstitielles entre les villages et les zones de cultures aménagées,

---

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bilan des productions agricoles de l'AVV

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

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

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

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

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

---

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

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

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

dégageant un excédent de l'ordre de 14 000 tonnes<sup>8</sup>. Le résultat ne semble donc pas, globalement, aussi sombre que lorsqu'il est apprécié à une échelle très localisée. Il n'en demeure pas moins que le volume de ces surplus n'est pas de nature à voir en eux l'indicateur d'une contribution réussie de l'AVV à la lutte nationale d'autosuffisance alimentaire.

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## BIBLIOGRAPHIE

ABELA (M.) et RAMBUG (C.)

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

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

AVV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COBEA, ORSTOM et FASEG

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

DOZON (J.-P.)

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

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

KABORE (B. R.)

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

KERN (F.) et STAMM (V.)

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

LACOSTE (Y.)

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

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

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

McMILLAN (D. E.)

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

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

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

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

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

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

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION

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

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION et CAISSE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

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

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT

1989 *Les interventions en milieu rural*. Paris.

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

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

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

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

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

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

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

NEBIE (O.)

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

SOULAMA (S.)

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

UERD

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

# AMÉNAGEMENTS RIZICOLES D'ONG AU BURKINA FASO : QUAND L'AIDE MANQUE LE MARCHÉ

*Alain PIVETEAU*<sup>1</sup>

Les ONG (organisations non gouvernementales) forment au Burkina Faso un ensemble d'opérateurs de développement identifié, notamment, par l'existence d'un statut accordé par le BSONG (Bureau de Suivi des ONG), structure de coordination rattachée au ministère du Plan et des Finances. Faisant figure de véritable label, ce statut ouvre la possibilité d'obtenir un certain nombre d'avantages fiscaux et douaniers. Ces acteurs privés, implantés dans le pays depuis le début des années 1960, ont vu leur présence s'accroître durant la sécheresse des années 1970 et leur influence s'affirmer. Aujourd'hui<sup>2</sup>, les ONG sont au nombre de 181 [BSONG, juillet 1994] et drainent annuellement un flux d'aide d'environ 10 milliards de F. CFA [Piveteau, juin 1994].

Sans nier la spécialisation de certaines ONG dans des domaines d'activités tels que les banques de céréales, la distribution de médicaments ou encore la formation agricole, leurs opérations

- 
1. Le texte qui suit illustre une recherche en cours sur l'évaluation des petites opérations agricoles des ONG menée dans un double cadre : en premier lieu, une thèse d'économie du développement conduite au CED de l'université Montesquieu Bordeaux IV ; en second lieu, un programme ORSTOM "Evaluation des petits projets de développement agricoles menées par les ONG au Burkina Faso : applications empiriques, problèmes méthodologiques et théoriques".
  2. Cet article a fait l'objet, dans une première version, d'une communication orale au colloque international : quel avenir pour les rizicultures d'Afrique de Ouest, organisé par le CNRS, CIRAD-CA et REGARDS à la Maison des Suds, à Bordeaux en avril 1994. Un résumé de cette première version doit paraître dans une publication prochaine des actes du colloque, éditée par le CIRAD.

couvrent, en général, un champ multi-sectoriel. Les actions sociales restent prépondérantes. Cet héritage, témoin d'une vocation humanitaire et de la nature de leurs interventions dans les années 1970, s'est accompagné, au début de la décennie 1980, d'une diversification des secteurs investis. Aujourd'hui la "production" et le "soutien à la production" sont des priorités aux yeux des ONG et concernent près de la moitié des intervenants [BSONG, juillet 1994]. L'éloignement d'un mode d'intervention fondé sur un principe d'assistance et déterminé par les contextes d'urgence atteste d'un engagement nouveau vers des projets de moyen et long termes constitutifs d'une problématique de développement. Quatre domaines bénéficient d'opérations de la part de plus de 40 % des ONG : la santé et l'action sociale, l'agriculture et l'élevage, l'éducation-formation et, enfin, l'hydraulique. Concernant l'agriculture, il s'agit principalement d'activités de maraîchage et d'aménagements de sites anti-érosifs [PNGTV, mai 1990].

La riziculture n'est pas au centre des préoccupations des ONG qui s'alignent dans ce domaine sur l'importance relative des spéculations produites au Burkina Faso. De 1984 à 1989, le riz n'occupait, en moyenne, que 1,5 % des superficies cultivées en céréales et ne représentait que 3 % de la production nationale [Bélem, 1989]. Entre 1979 et 1988, la consommation annuelle de riz par habitant était de 9,6 kg en moyenne. Mais cet indicateur masque l'origine essentiellement urbaine de la consommation de ce produit. A Ouagadougou<sup>3</sup>, des enquêtes menées entre 1985 et 1990 font état d'une consommation par an et par habitant comprise entre 50 et 57 kg alors qu'elle n'atteignait que 2 à 4 kg en zone rurale [Diallo, 1997]. T. Thiombiano [*et ali*, 1992, p. 75] note aussi que "*le riz est encore peu consommé dans les zones rurales, sauf dans la province de la Comoé qui est une région traditionnellement productrice de riz*" ; sur 100 repas en zone rurale, trois seulement sont constitués à partir de cette céréale [*op. cit.*, p. 79]. En revanche, en zone urbaine, la part moyenne du riz dans la consommation annuelle d'un habitant est prépondérante et stable quel que soit le niveau de revenu considéré : le riz représente de 36 % à 38 % de la consommation de céréales [Thiombiano, 1989].

L'inadéquation entre l'offre et la demande nationale de riz renforcée par les phénomènes d'urbanisation croissante pèse fortement

---

3. Capitale du Burkina Faso.

sur l'économie burkinabè. En 1988, la satisfaction des besoins en riz était satisfaite à 80 % par des importations. Celles-ci avaient augmenté dans la décennie 80 de près de 250 % passant de 26 000 t en 1979 à 90 000 tonnes en 1989 [A. Diallo, 1997]. A l'horizon 2010 le plan céréalier du Burkina Faso prévoit une demande nationale en riz de 400 000 tonnes [Ministère Agriculture et Élevage (MAE), Burkina Faso, 1990]. Quelques ONG, dans ce contexte de pression de la demande qu'elles intègrent ou non dans leurs stratégies d'action, ont entrepris d'intervenir au travers de projets ruraux d'aide au développement.

On a choisi ici de porter l'attention sur les activités d'une ONG française en matière de riziculture. Loin de représenter, au plan technique, l'ensemble des opérations ONG dans ce domaine, les aménagements que cette organisation a réalisés depuis près de 10 ans et la diversité des zones socio-économiques concernées constituent une base d'analyse privilégiée d'une opération ONG en milieu rural. Il s'agit de mettre en évidence les méthodes et pratiques d'intervention afin de vérifier l'hypothèse selon laquelle les caractéristiques qualitatives de ces opérations déterminent (ou non) les résultats observés.

L'efficience<sup>4</sup> des opérations non gouvernementales qu'examine la présente étude correspond à une approche en terme d'objectifs. Considérée comme limitée par beaucoup d'auteurs [Ménard, 1995], elle a pour avantage d'établir un référent précieux pour l'identification et la compréhension rétrospectives des dynamiques en oeuvre. Comment, en effet, mettre au jour des effets latéraux - dont Hirschman a révélé la place centrale dans les processus de développement - sans avoir justement identifié les attentes initiales ? On sait aujourd'hui l'écart systématique qui existe entre les objectifs fixés par les projets - pour les avoir pris en compte ! - et les résultats obtenus dans les opérations. L'évaluation économique *ex post* ne peut donc pas se limiter à un constat comptable<sup>5</sup> - tel qu'il est pratiqué dans les évaluations

---

4. La notion d'efficience désigne de façon large une affectation des ressources parmi "les meilleures possibles" [B. Guerrien, 1996, p. 178]. On la préfère à la notion d'efficacité recouvrant pour les économistes la définition de l'efficacité marginale du capital proposée par Keynes et relativement proche du critère privilégié dans les théories du choix d'investissement à savoir, le taux de rentabilité interne ou TRI.

5. Ce qui est renforcé par l'existence de limites pratiques à cet exercice : la rareté des informations et la qualité des données.

économiques standard - , et doit nécessairement passer du paradigme de la mesure à celui du diagnostic ; à la question "*combien ?*", on privilégie la question "*pourquoi*<sup>6</sup> ?". D'un point de vue normatif, nous considérons l'évaluation comme un ensemble de moments privilégiés qui visent à comprendre les interprétations et actions des agents impliqués - en un mot, leur comportement - afin d'amender les hypothèses implicites ou explicites qui président aux choix effectués et de corriger en acte les objectifs (besoin de "pertinence") mais également, afin de gérer les interprétations des acteurs pour satisfaire au besoin de coordination interne de l'action collective (besoin de "cohérence"). Ce changement de perspective suppose le passage de la rationalité substantive à la rationalité procédurale mise en évidence par Simon. L'économie de l'évaluation sort en conséquence de la logique "fin-moyen" pour entrer dans une logique moins linéaire des contraintes intégrant la multiplicité des objectifs.

La structure complexe des variables explicatives du comportement des agents dicte les limites de l'évaluation qui vise une certaine clarification - donc simplification - de la réalité observée. L'évaluation en effet se fonde, nécessairement, sur des cadres d'analyse, sur des dispositifs techniques multiples, voire même sur des schèmes cognitifs propres aux évaluateurs et/ou à chaque type d'évaluation. Elle alimente souvent les jeux de pouvoirs présents dans les actions collectives. Le groupe AMIRA<sup>7</sup> [Lalau-Keraly et Prady, 1987] précisait ainsi que l'évaluation était une "question d'angle de vue". L'évaluation par nature est incomplète et donc subjective. Il ne s'agit pas pour nous de proposer une sorte de "méta-évaluation" qui classerait et ordonnerait les différents points de vue. Nous souhaitons plus simplement favoriser, en accord avec la nature et les attendus du projet, la compréhension économique des comportements.

Après avoir dans un premier point spécifié la nature des interventions réalisées, nous présenterons, à partir des objectifs

---

6. On pourra consulter sur ce point l'article de P. Lorino [1996] sur les limites d'un paradigme mécaniste du contrôle (qui sous-tend le modèle d'allocation) dans des systèmes d'action collective - en l'occurrence, celui de l'entreprise - où les interprétations locales des agents et leurs actions sont intrinsèquement liées.

7. AMIRA : amélioration des méthodes d'investigation et de recherche appliquée au développement.



précédemment identifiés, les principaux résultats obtenus avant de proposer quelques éléments de réflexion sur les comportements paysans et leur stratégie dans le contexte particulier de l'aide par petits projets.

## **1. La petite échelle comme élément de différenciation**

Portée aux nues par E.F Schumacher [1973] dans un ouvrage au titre évocateur "Small is beautiful", la "petitesse" des interventions représente la première spécificité des projets que soutiennent et financent les associations de solidarité internationale. Un rapide retour sur la conception générale de l'aide au développement par les ONG nous permettra de mieux situer les choix techniques retenus en matière de riziculture avant de présenter les objectifs et les buts fixés par l'opérateur de l'aide dans ce cas précis.

### *Critique de l'aide publique et choix techniques*

Considérant le mode de développement des sociétés du Nord comme fortement consommateur d'un capital naturel non reproductible et irrémédiablement tourné, au travers d'un système de production de masse, vers la production croissante de richesse au détriment de la stabilité et de la durabilité de nos modes de vie, les ONG ont transporté cette vue critique sur l'aide publique.

De leur point de vue, les motivations réels des politiques publiques - qu'elles soient bilatérales ou multilatérales - sont incompatibles avec la nature profonde d'une aide efficace au développement. Les États, du Nord comme du Sud, défendent des intérêts mercantiles, culturels et militaires [Dalbera, 1989] qui travestissent la raison d'être d'un mécanisme d'aide. Le second volet de la critique a trait au type de relations qui domine la coopération publique. Celle-ci s'établit suivant un axe gouvernemental qui met en rapport des organisations bureaucratiques de grande taille. Leurs logiques institutionnelles, l'exigence de contrôle - tournant parfois en pratiques autoritaires (ce que constate M. Bratton [1989 : 572] pour l'Afrique) - , le faible intérêt pour les plus pauvres, voir même les tendances à la corruption sont autant de caractéristiques qui rendent inefficients les transferts monétaires censés favoriser la lutte contre la

pauvreté et pour le développement [Tendler, 1982 : 12]. Enfin, le "grand" projet, outil privilégié de l'aide bi et multilatérale, représente, pour les ONG, l'archétype d'une intervention parfaitement inadaptée coextensive d'un modèle de développement transféré.

La prééminence de cette critique dans le monde ONG connu pour sa diversité participe à la construction d'une certaine cohésion en mettant au jour, par contraste, les forces de leur engagement sur les multiples terrains du développement. Face aux enjeux géopolitiques et aux multiples interactions qui "corrompent" l'aide publique et ses agents, les ONG répondent par l'altruisme de leur combat et le désintéressement de leurs membres. Aux réseaux gouvernementaux, principal support de transferts monétaires gaspillés ou détournés dans les méandres d'organisation de taille inadéquate, elles opposent une coopération de "population à population" mise en oeuvre par de petites associations issues de la société civile. Enfin, elles substituent aux solutions techniques, scientifiquement fondées dans le cadre d'approches par le haut, les "petits projets" censés favoriser un modèle de développement conçu comme un processus susceptible de satisfaire les besoins essentiels et de permettre aux acteurs sociaux d'entreprendre et de progresser par eux-mêmes.

Les projets de l'aide publique apparaissent au yeux des ONG comme des interventions coûteuses résultant d'une démarche *topdown* dont les principaux effets seraient d'éloigner les bénéficiaires des processus de réalisation et de décision, et d'accroître la dépendance des populations vis-à-vis de l'intervenant extérieur - notamment au travers des charges récurrentes et de la part du matériel importé - au détriment d'un processus d'apprentissage et d'auto-promotion ayant recours aux ressources locales et apte à provoquer sur le long terme une amélioration durable du bien-être.

Sans remettre en cause l'utilité d'un transfert de capitaux Nord-Sud, ni même - dans un premier temps tout au moins - le recours à l'outil d'intervention spécifique que représente le projet, les ONG, par réaction et par contraintes - on tient compte des faibles moyens dont elles disposent par rapport à la coopération publique -, ont conçu leurs interventions en privilégiant la "petitesse" et la participation.

Les projets évalués ont consisté à aménager des bas-fonds avec les villageois afin d'améliorer l'alimentation hydrique de rizières

nouvelles ou préexistantes à l'intervention de l'ONG. On présente dans le tableau qui suit quelques données descriptives des opérations entreprises.

**Tableau n°1 - Description des opérations**

Province	Département	Localisation de l'aménagement	Région climatique <sup>8</sup>	Types d'ouvrages	Année de réalisation
<b>Houet</b>	Satiri	Bala	Zone soudanienne	1	1990
		Tiéraiko		1	1990
		Sokourani		1	1990
		Fina		1	1993
<b>Bougouriba</b>	Koper	Babora/Dalgan	Zone soudano-sahélienne	1	1990
		Pirkon		2	1992/93
		Gorgane		1	1990
<b>Yatenga</b>	Titao Ouindigui	Solobo	Zone sahélienne	2	1984
		Sirfou		2	1989

Deux types d'ouvrages ont été réalisés. Le premier, consiste à barrer des bas-fonds les plus plats possibles par la construction d'un micro-barrage - muret en béton cyclopéen au dessus d'une tranchée d'étanchéité en argile compactée - afin de retenir, après les premières pluies, une quantité d'eau suffisante (20 à 50 cm) pour permettre la culture du riz. Une ou deux vannes (batardeau métallique) permettent de réguler le niveau d'eau désiré en fonction des opérations culturales. Les surfaces cultivables, ou plus précisément qui bénéficient directement de l'aménagement, s'étendent théoriquement entre 2 et 4 hectares - en fonction de la topographie du bas-fond - en amont du muret. La maîtrise de l'eau est partielle et la riziculture pratiquée reste en partie soumise aux conditions pluviométriques. L'autre type d'aménagement se limite à la construction dans les bas-fond de digues filtrantes en crête gabionnée. Cette technique ne permet aucune maîtrise de l'eau mais a pour fonction principale d'en faciliter l'infiltration.

La gestion des activités est confiée à un groupement villageois préexistant le plus souvent à l'arrivée de l'ONG. Après avoir organisé les travaux de construction, le groupement se charge de la répartition des terres entre cultivateurs, de l'approvisionnement en semences et en

8. Zone soudanienne : 900 à 1300 mm de pluie par an ; zone soudano-sahélienne : entre 900 et 600 mm ; zone sahélienne : peut être inférieure à 150 mm par an.

intrants ainsi que de l'entretien des ouvrages. La formation des producteurs s'est déroulée différemment dans les trois provinces.

Dans le Yatenga, certains cultivateurs ont bénéficié tardivement d'une formation de quelques jours sur un autre périmètre; à charge pour eux de diffuser aux autres membres du groupement les connaissances techniques qu'ils ont acquises. Dans le Houet, à Satiri, la première campagne s'est faite sur un champ collectif sous les conseils d'un technicien de l'ONG. Enfin, les trois sites de la Bougouriba sont régulièrement suivis par un animateur spécialisé dans la formation et le conseil technique en matière de maraîchage et de riziculture. En amont des micro-barrages le choix variétal est organisé par l'ONG sur chaque parcelle; l'alimentation hydrique de chacune étant fonction de son emplacement. En haut de pente, il s'agit d'une variété pluviale à cycle court : IRAT 144. En bas de pente, sont proposées des variétés pailles courtes à cycle court (inférieur à 3 mois) : 4456 et Sintane Diofor. Enfin, dans le lit mineur, les producteurs sèment une variété haut de paille à cycle long (supérieur à 3 mois) : le Gambiaka. L'aménagement des bas-fonds, l'introduction de nouvelles variétés, la diffusion de techniques de production intensive et l'organisation des bénéficiaires en groupement autonome représentent l'essentiel de l'intervention de l'ONG.

#### *Investissement initial et capacité locale de financement*

Le montant de l'investissement varie d'un aménagement à l'autre. On ne tient compte, dans le tableau qui suit, que des charges financières directement liées à la construction de chaque ouvrage : matériaux, matériels, salaires (animateur de chantier, maçon), location d'engins. Ces coûts ont été pris en charge par diverses structures associatives du Nord qui ont confié la réalisation à une ONG présente au Burkina Faso. Cette dernière joue donc un rôle de médiation entre les villageois bénéficiaires, demandeurs d'aide, et les bailleurs de fonds.

La contribution financière des populations locales, relativement faible, est comprise entre 5 % et 10 % du montant de l'investissement, soit en moyenne environ 100 000 F CFA par village. Il faut cependant signaler que cette pratique demeure, au sein des ONG, encore peu répandue. Pour les bénéficiaires, la gratuité du capital initial paraît encore être la règle [Piveteau, juin 1994]. La participation des

populations au financement de l'aménagement se traduit essentiellement par un apport de main d'oeuvre. La mobilisation que suscite chaque projet réduit d'autant plus les charges financières qu'elle est conséquente et massive. A Babora, par exemple, la forte participation villageoise a permis d'économiser plusieurs journées de camion. C'est une des explications aux différences du coût d'aménagement à l'hectare avec, bien entendu, les caractéristiques techniques de chaque ouvrage.

**Tableau n°2 - Coût des aménagements  
(en F CFA avant dévaluation)**

Site	Ouvrage	Coût	Surface parcellisée	Coût/ha (F CFA)
Bala	1 micro-barrage	1 200 000	3 ha	400 000
Tiéraiko	2 micro-barrages	2 000 000	2 ha	1 000 000
Sokourani	2 micro-barrages	2 000 000	3 ha	660 000
Fina	1 micro-barrage	1 207 875	2 ha	604 000
Babora	1 micro-barrage	819 125	1,7 ha	482 000
Pirkon	3 digues filtrantes	1 650 000	2,9 ha	569 000
Gorgane	1 micro-barrage	980 250	2 ha	471 000
Solobo	1 micro-barrage (1992)	2 015 000	NC	/
Sirfou	Renforcement de la digue filtrante (1992)	880 000	NC	/

Dans l'échantillon, le coût moyen d'investissement pour la riziculture de bas-fonds avec maîtrise partielle de l'eau s'élève à 602 000 F CFA par hectare. Ce montant représente de 2 à 12 fois le volume de ressources monétaires<sup>9</sup> mobilisées annuellement par l'ensemble des membres d'une exploitation agricole moyenne de chacun des 6 villages des départements de Koper, Titao et Ouindigui. Dans le cas d'aménagements plus simples (digues filtrantes) le coût semble tout aussi important. La comparaison avec d'autres types de riziculture pratiquée au Burkina Faso démontre que, de ce point de vue, les ONG concernées ont bien opté pour le financement d'aménagements peu coûteux. Bélem [1989] a dressé une typologie des

9. Ces ressources ont été estimées auprès de chaque bénéficiaire. Il s'agit de la somme des ressources monétaires nettes - des montants engagés - déclarées par notre interlocuteur.

techniques améliorées appliquées au Burkina Faso : bas-fonds aménagés simples (250 000 F CFA/ha : diguettes en terre suivant les courbes de niveaux); bas-fonds améliorés (1 500 000 F CFA/ha : retenue d'eau de faible capacité permettant l'irrigation d'appoint en cas de sécheresse); périmètre irrigué en aval d'un barrage (3.500.000 F/ha) et périmètre irrigué au fil de l'eau (3 500 000 F CFA/ha). Les techniques choisies dans les 9 projets se situent entre le bas-fond aménagé simple et le bas-fond amélioré.

Le coût de la réalisation est inférieur au coût du projet. Il ne tient pas compte, en effet, des charges de fonctionnement de l'ONG maître d'oeuvre qui, pourtant, dans les 9 cas étudiés, tient lieu de facteur nécessaire et incontournable à la réalisation de chaque opération. Dans une optique de diffusion et de reproduction de ces interventions - angle d'analyse privilégié s'agissant de petits projets dont l'impact sur le développement doit, *in fine*, s'observer à l'échelle macroscopique - , il faut multiplier par 2 les coûts précédemment évoqués. En ce cas, la petite échelle des projets s'éloigne, au plan du coût total initial, des réalités et possibilités économiques villageoises. Plus précisément, l'hectare ne semble pas correspondre, pour une unité d'exploitation, à une échelle appropriable en terme d'investissement.

### *Objectif et objectifs*

A la lecture des différents documents de préparation et de présentation des projets, on peut dégager, sous l'angle de vue de l'ONG intervenante, les objectifs, buts et finalités de ces aménagements de bas-fonds. Il s'agit, dans le cadre d'une approche globale du terroir, d'améliorer le niveau de vie des populations tout en préservant le milieu. La riziculture, parmi d'autres activités réalisées, doit participer au développement des cultures de rente dans le but d'accroître les revenus paysans. Une structure pérenne est censée poursuivre, après le départ du projet, les activités entreprises.

Au plan macro-économique, *"l'analyse des conditions de la croissance économique consiste à comprendre comment se forme le surplus économique au sein des processus productifs et comment il est ensuite utilisé, investi ou gaspillé. Les deux questions sont respectivement celles de la création et de l'absorption du surplus économique"* [Mounier, 1992]. Les petits projets riziocoles intègrent

pleinement l'objectif d'une croissance agricole puisqu'il s'agit, au plan micro-économique, de dégager des surplus dont la vente fournira un revenu monétaire. Le riz étant produit dans le cadre de l'exploitation familiale, le surplus créé - excédent de production par rapport aux ressources nécessaires pour la mettre en oeuvre - dans la sphère de la production ne sera réalisé - c'est-à-dire vendu - que s'il dépasse la consommation totale familiale.

Les attentes de l'ONG peuvent varier en fonction des animateurs interrogés et de la période considérée. Dans une opération de développement les objectifs des différents groupes (ONG, groupements, village ...) et individus s'enchevêtrent. Si les mobiles économiques que l'on prend pour référence<sup>10</sup> ne s'accordent pas toujours aux motivations et représentations des auteurs et/ou acteurs des opérations évaluées, ils constituent *ex ante* l'essentiel de la justification développée dans les documents institutionnels produits par l'ONG. L'importance du riz dans la consommation burkinabè accrédite d'autant plus cette focalisation de l'évaluation sur les effets économiques de l'opération. Outre ces arguments, il est pour le moins opportun, s'agissant d'une aide visant, entre autres, l'amélioration de la sphère productive, d'en déterminer les conséquences au plan économique, quand bien même elles seraient reléguées au second plan des préoccupations des responsables actuels. A. SEN [1993, pp. 70-71] considère ainsi l'analyse des conséquences comme un élément essentiel de la réflexion éthique même lorsqu'elle porte sur des actions ayant une valeur intrinsèque.

La finalité recherchée, le développement des sociétés rurales, nous incite à ne pas circonscrire l'évaluation à la seule analyse de la croissance sans pour autant l'en exclure, mais bien à déterminer si les effets résultant de ces interventions permettent - ou non - aux

---

10. L'animatrice de l'ONG, responsable à Sirfo et Solobo de l'opération, considère en effet que les ouvrages réalisés ont moins pour vocation l'amélioration de la production de riz que l'approvisionnement en eau. *"Le premier souhait des villageois était de sécuriser leur approvisionnement en eau. Devant l'impossibilité technique et le coût d'un vrai barrage, l'ONG a proposé des solutions alternatives, parfois du bricolage, permettant de retenir l'eau et de façon secondaire de pratiquer la culture du riz"* [réaction de l'animatrice du projet suite à la lecture de la première version de ce texte].

populations bénéficiaires d'accroître, par elles-mêmes et durablement, leur capacité à améliorer cumulativement leur bien-être.

## **2. De la réussite des opérations à leur impact économique**

Au risque d'effacer des situations particulières parfois riches d'enseignements, nous préférons ici mettre en évidence les tendances générales qui se dégagent suite aux interventions menées par l'ONG. La majeure partie des informations traitées a été récoltée auprès des bénéficiaires, au cours d'entretiens individuels, lors d'évaluations menées sur chaque site en novembre 1994. Le degré d'occupation des rizières - indicateur de réussite qui mesure l'atteinte des objectifs opérationnels -, les rendements obtenus - indicateur de résultat qui mesure l'atteinte des buts - et l'utilisation des quantités produites - dont l'étude permettra d'apprécier l'impact économique - seront ici les principaux angles d'analyse qui, on va le voir, structurent l'évaluation des 9 opérations.

### *Une réussite variable selon les zones*

Le taux d'occupation est similaire entre les villages d'une même zone, - Satiri, Koper et Titao/Quindigui - mais diffère considérablement d'une province à l'autre. Pour les deux sites de Sirfou et Solobo, il est impossible d'apprécier l'intérêt des populations par le calcul d'un taux d'occupation ; ceci parce que les rizières n'ont pas été parcellisées et que la zone d'influence des ouvrages n'est pas connue. Chaque exploitant cultive une parcelle dont la surface n'est fonction que de son choix contraint par la disponibilité en main d'oeuvre au sein de l'unité de production et par les règles coutumières de gestion du foncier. Dans chacun de ces villages, le premier aménagement - digue filtrante - réalisé respectivement en 1984 et en 1989 a été modifié (micro-barrage à Solobo) ou renforcé (Sirfou) en 1992 par la même ONG. On s'intéresse ici à la période précédant cette nouvelle intervention. A Solobo, suite au premier projet, 35 exploitants dont 28 propriétaires cultivaient le bas-fond mais seulement en saison sèche pour y faire un peu de maraîchage autour de puits. L'opération qui avait consisté à "récupérer" le bas-fond asséché par la construction d'un radier à Titao (centre urbain proche du village de Solobo) s'est soldée par un relatif échec puisque la rétention de l'eau n'était pas assez longue pour la



culture du riz et l'inondation, en revanche, trop importante pour celle du sorgho. Le bas-fond est donc resté inexploité pendant la saison des pluies. Par contre, à Sirfou, une trentaine d'exploitants pratiquent régulièrement la culture du riz pluvial ; près des deux tiers des producteurs se déclarent propriétaires de leur terre. Chaque exploitation occupe en moyenne une surface de 0,6 ha soit globalement<sup>11</sup> 18 ha.

Parmi les quatre villages bénéficiaires du département de Satiri trois ont, depuis la première campagne agricole effectuée dans le cadre du projet (1991/1992), abandonné progressivement la production de riz. Lors de notre passage on dénombrait deux riziculteurs à Bala, un à Tiérako, trois à Sokourani. Pour le quatrième village, deux ans après la construction du micro-barrage, personne n'avait encore entrepris la culture du riz. Ces aménagements étaient pourtant conçus pour une trentaine de producteurs. Trois facteurs expliquent cette situation.

Le département de Satiri se situe au coeur de la zone cotonnière du Burkina Faso. Dans les trois premiers villages<sup>12</sup>, plus de 80 % des "bénéficiaires potentiels" cultivent le coton<sup>13</sup>. Cette spéculation est la principale source de revenu des ménages avec la vente du maïs. Elle occupe environ 1/3 de la surface totale cultivée au sein de chaque unité d'exploitation. Or, les périodes de travaux culturaux du riz et du coton entrent en concurrence. Au moment de la préparation des sols, l'affectation de la main d'oeuvre se fait en priorité sur les champs de coton. Les jours "utiles" - en référence aux pluies du même nom [Marchal, 1989] - sont les mêmes pour les deux spéculations. Le paysan, dans sa gestion du risque, intègre donc le coût d'opportunité que représente un retard dans la culture du coton. Le risque est d'autant plus grand que, pour chaque producteur, les avances nécessaires à chaque campagne sont financées par crédit de court terme (un an). Sur

---

11. Les surfaces varient d'une exploitation à l'autre : entre 0,25 ha et 1,5 ha. Le bas-fond fait 50 ha mais il serait erroné de construire à l'aide de ces deux informations un taux d'occupation, l'influence de la digue n'ayant pas été mesurée.

12. Nous ne disposons pas de cette information pour le dernier village.

13. Il s'agit des personnes ayant participé à la construction de l'ouvrage et qui, de ce fait, pouvaient espérer obtenir une parcelle. Les données fournies par la suite sont issues des enquêtes que nous avons menées auprès d'un échantillon représentatif.

les six riziculteurs, quatre ne cultivent pas de coton parce qu'ils ne peuvent pas financer l'outillage requis.

Le second facteur de désaffection découle directement de ce que nous venons de montrer. Le peu de soin qui a été apporté au riz dans les deux premières années a tôt fait d'entraîner des résultats, en terme de rendement, très médiocres ce qui a accru le désintérêt du plus grand nombre. Enfin, l'ONG, à la suite d'un conflit avec le bailleur de fonds, s'est retirée précipitamment du projet et de la zone. Le relais prévu avec le CRPA (Centre Régional de Promotion Agro-pastoral)<sup>14</sup>, au plan du suivi technique et organisationnel, n'a pas réellement fonctionné. A Fina, le parcellaire prévu n'a pas été fait et la répartition entre les bénéficiaires n'a donc pas eu lieu. Les paysans se déclarent en attente de la venue du responsable CRPA de la zone.

L'intérêt pour la riziculture dans le cadre des petits projets est beaucoup plus manifeste dans le département de Koper. L'ONG toujours présente a affecté un de ses salariés au suivi et à l'organisation des parcelles. Contrairement aux autres interventions, une redistribution du foncier s'est opérée de concert avec le pouvoir traditionnel, en l'occurrence celui du chef de terre de Pirkon qui officie sur l'ensemble du terroir comprenant Gorgane et Babora. Un des principaux problèmes du département réside dans la limitation des terres encore disponibles. En moyenne, dans les trois villages, la surface cultivée annuellement par une unité d'exploitation bénéficiaire est de 4,8 ha soit un peu moins d'un hectare par actif et un peu plus de 0,5 ha par consommateur (cinq actifs pour neuf consommateurs par unité d'exploitation familiale). Suite aux travaux collectifs d'aménagements des bas-fonds, la demande d'obtention d'une parcelle a été supérieure à l'offre disponible. D'un commun accord, le choix a été fait de réduire la surface de chaque parcelle. On dresse, dans le tableau qui suit, un bilan de la situation lors de notre passage.

---

14. Établissements publics à caractère industriel et commercial; structure déconcentrée du ministère de l'agriculture ; créés en 1988, les 12 CRPA sont chargés de vulgariser les thèmes techniques et d'encadrer les paysans dans les 30 provinces du Burkina Faso.

**Tableau n°3 - Taux d'occupation par site d'intervention**

Village	Type aménagement	Surface parcellisée	Surface occupée	Surface: parcelle	Parcelles exploitées	Taux d'occupation
<b>Babora</b>	1	1,6 ha	1,3 ha	400 m <sup>2</sup>	33	81 %
<b>Pirkon</b>	2	2,9 ha	2,9 ha	400 m <sup>2</sup> 75 m <sup>2</sup>	119	100 %
<b>Gorgane</b>	1	2,08 ha	2,06 ha	200 m <sup>2</sup>	103	99 %

Le niveau d'occupation est donc très satisfaisant dans 4 des 9 sites évalués<sup>15</sup>. Il est utile de préciser dès maintenant que ces bons résultats coïncident avec une pratique ancienne de la culture du riz. A Koper, plus de 85 % des unités d'exploitation bénéficiaires cultivaient régulièrement du riz pluvial dans les bas-fonds ou en dehors ; près de 92 % à Solobo et Sirfou ; seulement 18 % dans les quatre villages de la zone cotonnière. Entièrement manuel, il s'agissait à Sirfou d'un système de production extensif, sur des surfaces de 0,6 ha en moyenne (allant de 0,25 ha à 1,5 ha) pour un rendement moyen de l'ordre de 600 kg/ha (de 100 kg/ha à 1,4 t/ha) très variable d'une année sur l'autre. Dans les trois autres villages, la surface moyenne cultivée par exploitation était de 0,15 ha pour un rendement de 0,9 t/ha sans qu'on y observe pour autant un recours à des techniques de production améliorées (fertilisation des sols, semis amélioré, ...). Il ressort de façon évidente que la réussite d'un projet assimilée ici au taux d'occupation du parcellaire dépend étroitement de l'antériorité de pratiques paysannes concordantes avec la nature de l'intervention. La concurrence à l'oeuvre dans l'affectation de la main d'oeuvre en est réduite d'autant. Plus simplement, la relance d'une activité rizicole villageoise globalement abandonnée depuis longtemps en zone cotonnière s'est avérée être un échec alors que l'appui à une activité préexistante a suscité, au sein des populations des autres villages, un plus vif intérêt.

15. Nous laissons de côté pour la suite de l'analyse les villages de Bala, Tierako, Sokourani, Fina et Solobo, dans lesquels les périmètres sont largement sous-exploités ou inexploités.

*Des résultats partiels*

Les rendements à l'hectare obtenus sur les trois sites évalués du département de Koper montrent que l'objectif d'intensification de la culture du riz a été partiellement atteint. On a reporté ces résultats exprimés en tonnes par hectare<sup>16</sup> dans le tableau qui suit. Deux sources différentes nous ont permis de reconstruire cette information de façon fiable. D'une part, l'ONG a posé après chaque récolte des carrés de rendement de 4 fois 1m<sup>2</sup> par parcelle échantillon. D'autre part, nous avons évalué, sur la base des déclarations des bénéficiaires<sup>17</sup>, les quantités produites en 1992 et 1993. Le recoupement des deux sources pour l'année 1993 confirme la qualité de l'information qu'il est possible d'obtenir par cette démarche, s'agissant d'apprécier l'impact socio-économique des petits projets.

**Tableau n°4 - Rendements des parcelles rizicoles en tonnes par hectare**

	Source	1990	1991	1992	1993	Moyenne
<b>Pirkon</b>	ONG	/	/	/	1,85	NC
	Population	/	/	2,6	1,8	2,2
<b>Babora</b>	ONG	3,4	3,6	/	2,76	3,25
	Population	/	/	3,4	3,3	3,35
<b>Gorgane</b>	ONG	/	3,7	/	2,10	2,9
	Population	/	/	2,8	2,9	2,85

Le rendement moyen à l'hectare est compris entre deux et trois tonnes. En comparaison des performances obtenues en riziculture hors périmètre cela représente une nette amélioration puisqu'il s'agit d'un accroissement d'environ 200 % à Babora, 500 % à Gorgane et plus de 300 % à Pirkon. Le CRPA estime en effet à 1 100 kg/ha le rendement moyen de la production rizicole à Babora, et à 500 kg/ha à Pirkon et Gorgane<sup>18</sup> pour la campagne agricole 1993/1994. Ces résultats, nous

16. Sauf précision, il s'agit tout au long de ce texte de riz paddy.

17. L'unité de mesure utilisée localement est la tine, qu'on estime ici à 14 kg de riz paddy. Il s'agit d'une moyenne puisque le poids d'une tine de paddy varie selon la variété considérée.

18. source : données estimées de la campagne agricole 1993/1994 par village de l'UEA (sous-division du CRPA) de Babora et de l'UEA de Kpaï (dont font partie Pirkon et Gorgane).

avons pu le vérifier auprès des encadreurs de chaque Unité d'encadrement agricole (UEA), n'intègrent pas les quantités produites sur les 3 sites évalués. Leur prise en compte dans les statistiques officielles verrait une augmentation de la production de riz de 7,5 % dans l'UEA de Babora (comprenant cinq villages dont un a bénéficié d'un site aménagé par le projet) et de 60 % dans l'UEA de Kpaï (cinq villages dont deux ont bénéficié d'un aménagement par le projet). Le plus faible rendement, observé sur le site de Pirkon, s'explique vraisemblablement par le fait qu'il n'y ait aucune maîtrise de l'eau (digues filtrantes).

Malgré ces bons résultats, le potentiel de chaque variété est loin d'être atteint. Selon le responsable du suivi rizicole, la variété 44-56 pourrait donner des rendements de plus de 8 t/ha. Aucun producteur n'est parvenu à obtenir de tels résultats sur sa parcelle. Les modes culturels ne correspondent pas pleinement aux conseils techniques donnés dans le cadre du projet. L'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires est quasi inexistante. Aucun intrant, à l'exception de la première année d'activité où l'ONG s'est chargée de l'approvisionnement, n'a été acheté. La culture reste manuelle et les deux outils principaux du producteur de riz sont la *daba*<sup>19</sup> et le couteau pour la récolte. La surface moyenne de 350 m<sup>2</sup> (calculée sur les trois sites) par exploitation bénéficiaire - on tient compte ici des effets de redistribution des parcelles entre les exploitants qui, chaque année, concernent 10 % de la surface totale -, n'autorise pas le recours à la culture attelée. Les changements significatifs concernent exclusivement le semis en ligne et l'utilisation de nouvelles variétés plus performantes. Les producteurs font 1 ou 2 sarclages et 1 désherbage par saison. Le repiquage, préconisé par le projet sur deux des quatre variétés, est peu pratiqué. En fait, la culture du riz se maintient au rang d'activité secondaire. Au sein de chaque exploitation, l'affectation de la main d'oeuvre sur les parcelles se fait après avoir réalisé les travaux nécessaires sur les autres champs (mil, sorgho rouge et sorgho blanc).

A Sirfou, le quatrième village bénéficiaire (zone sahélienne) pour lequel on a observé un bon niveau d'occupation, les résultats diffèrent. Aucun parcellaire n'ayant été mis en place, l'encadrement par l'ONG étant plus lâche, la méthode de culture du riz est restée extensive. La surface cultivée par producteur a augmenté en moyenne de 30 % depuis

---

19. Sorte de houe utilisée pour retourner manuellement la terre.

la construction de la digue filtrante pour atteindre 0,75 ha par exploitation. En moyenne annuelle depuis le début du projet, les rendements<sup>20</sup> ne semblent pas avoir augmenté significativement : ils sont de 0,530 t/ha. Les variétés de riz produites sont essentiellement des variétés locales à moindre potentiel (seulement 3 % des surfaces cultivées sont depuis deux ans ensemencées avec des variétés plus performantes : Tox 728-1, FKR 33 et Gambiaka) et les semis sont, le plus souvent, faits à la volée ou en poquets après un labour par culture attelée. Là encore, comme l'exprime un des paysans interrogés : *"le riz n'est pas mon premier travail"*. On remarque d'ailleurs que la surface des champs du bas-fond est supérieure à celle qui est emblavée en riz. Plusieurs exploitants expliquent certains rendements très faibles (de l'ordre de 100 kg/ha) par un manque d'entretien (aucun sarclage, ni désherbage) d'une partie de la parcelle faute de disponibilité en temps. A nouveau, au cours de la période, le paysan se heurte à un déficit de main d'oeuvre compte tenu du rythme de l'ensemble des travaux cultureux séquencés de façon similaire par celui des pluies. Le respect du calendrier cultural pour chaque activité procède d'un choix sous contrainte qui n'est pas orienté en priorité vers la production de riz. Le suivi de l'ONG dans ce village a été bien moindre que ce qu'on observe à Babora, Pirkon et Gorgane où un animateur se déplace une dizaine de fois par an sur chaque site pour conseiller et inciter les producteurs à entretenir au mieux leurs parcelles.

L'appui aux activités rizicoles n'a réellement débuté à Sirfou qu'en 1992 avec le renforcement de la digue, la formation de 4 producteurs dans un site proche et la diffusion de nouvelles semences et d'engrais pour des essais sur des parcelles de 200 m<sup>2</sup>. Les paysans bénéficiaires de l'aménagement depuis 1989 n'ont donc, avant 1992, modifié qu'un des trois facteurs<sup>21</sup> dont est fonction l'accroissement de la production [Brossier, 1989] à savoir la surface cultivée par actif mais, semble-t-il, au détriment de l'accroissement des rendements. Ce recours à l'extensif

---

20. Les quantités produites et les surfaces cultivées ont été estimées auprès de 13 producteurs sur quatre ou cinq campagnes après la construction de la digue. Pour les rendements avant-projet, on a estimé les quantités maximum et minimum obtenues par chacun ainsi que la fréquence sur cinq ans avant-projet de ces bonnes et mauvaises années. Les résultats sont donc à prendre avec prudence.

21. Les deux autres facteurs sont : le nombre de personnes à nourrir par actif et le rendement.

est caractéristique de l'évolution "spontanée" et "régressive" du système agricole de la zone [Marchal, 1982]. Pendant les premières années, le risque n'étant pas couvert par l'ONG (distribution de semences améliorées, d'engrais, suivi technique), le paysan a maintenu une méthode de culture courante.

La comparaison des résultats obtenus sur les quatre sites montre le rôle sécurisant que joue l'ONG par une présence continue. A Satiri où l'ONG est absente, les paysans ont rapidement abandonné la nouvelle activité pour ne modifier en rien le système en place (priorité à la culture de rente). A Sirfou où l'ONG est discrète, les bénéficiaires ont profité des effets de l'aménagement pour augmenter les surfaces sans pouvoir obligatoirement en assurer l'entretien. Dans le département de Koper où l'ONG est active, les riziculteurs ont adopté une partie des thèmes techniques diffusés (essentiellement le semis en ligne) et augmenté de façon significative les rendements. Sur l'ensemble des interventions, la capacité de l'ONG a modifier les comportements des paysans paraît donc restreinte et corrélée au maintien d'une aide technique continue.

#### *Un impact à faible capacité développementaliste*

L'unité d'observation privilégiée en ce cas est l'exploitation familiale. On y a fait référence à plusieurs reprises. Il s'agit des personnes travaillant sur des champs communs et/ou consommant ensemble les produits de leurs activités. Les décisions quant à l'utilisation des quantités produites (autoconsommation, vente ou stockage) sont prises au sein de ces unités de production/consommation. Les données qui suivent ont été récoltées auprès d'un des membres de 35 exploitations choisies au hasard sur chaque site. Les résultats observés sont généralisables à l'ensemble des exploitations bénéficiaires soit 236 (taux d'échantillonnage de 15 %).

On présente dans le tableau qui suit une exploitation bénéficiaire moyenne de chacun des quatre villages. Les champs individuels, cultivés essentiellement par les femmes, ont été intégrés à la surface totale cultivée par chaque exploitation (cas de Sirfou). Nous sommes conscient de l'aspect réducteur de la moyenne, mais elle permet de distinguer rapidement les situations dans chacune des zones d'interven-

tion. Un regroupement par classe, compte tenu de la taille réduite des effectifs, aurait été sans grande signification.

**Tableau n°5 - Présentation de l'exploitation bénéficiaire moyenne par village**

	Nombre d'actifs	actifs + inactifs	Surface cultivée 93/94 (ha)	dont champs familiaux (ha)	dont champs individuels (ha)	Ressources monétaires mobilisées sur 12 mois (déclarées)	Années déficitaires en céréales / les 5 années passées
Babora	4	8	4,8	4,8	0	52 000 F CFA	2 à 3 ans
Pirkon	5	10	4,6	4,6	0	97 000 F CFA	1 à 2 ans
Gorgane	6	10	5,3	5,3	0	175 000 F CFA	1 à 2 ans
Sirfou	12	27	7,7	6,2	1,5	341 000 F CFA	3 ans

Il n'existe pas de champs individuels en pays Dagara (Babora, Pirkon, Gorgane). Au sein d'une exploitation familiale, trois types d'activités se distinguent : celles qui entrent en priorité dans un circuit d'autoconsommation et dont, en général sauf contraintes majeures, seuls les surplus dégagés par rapport à la consommation familiale et la constitution d'un stock de sécurité sont vendus (production céréalière : mil, sorgho blanc, maïs) ; d'autre part, les activités qui pénètrent régulièrement, en cas de besoins monétaires immédiats, un circuit d'échange marchand (productions agricoles comme le sorgho rouge, le haricot, l'arachide, le maïs ...) ; enfin, celles dont la finalité première est de dégager un revenu monétaire (le coton, le maraîchage ; l'élevage ; le petit commerce ; l'artisanat ...). La production du riz se situe dans la seconde catégorie d'activités qui se distingue de la première par une moindre résistance à la vente. La décision de vente sera donc principalement fonction de l'existence d'un surplus déterminé par le niveau de la consommation familiale.

Pour la quasi totalité des exploitations enquêtées le riz produit dans le cadre du projet est autoconsommé. Pour décrire l'impact du projet, on a dénombré, au sein des bénéficiaires actuels, les exploitations qui vendaient et achetaient du riz avant et après l'aménagement du bas-fond.



**Tableau n°6 - Circuit du riz avant et après l'opération**

	Nombre d'exploitations familiales						Projet : Qté produite/nbre consommateurs (1993)
	Produisant du riz		Vendant du riz		Acheteur du riz		
	dans le cadre de l'opération (échantillon)	avant l'opération	avant l'opération	après l'opération	avant l'opération	après l'opération	
Koper	22	19	6/19	3/22	10/22	2/22	11,5 kg paddy
Sirfou	13	12	3/12	4/13	7/13	4/13	14,5 kg paddy
Total	35	31	9/31	7/35	17/35	6/35	

Les ventes concernent 20 % des exploitations bénéficiaires du projet et sont insignifiantes par rapport aux quantités produites. Dans la zone de Koper, les trois exploitations qui ont vendu du riz depuis le début du projet ne l'ont fait qu'une fois, contraintes par un besoin monétaire urgent et pour une quantité moyenne de 20 kg. Ces ventes, effectuées au sein du village, se font à un prix inférieur au prix officiel d'achat pratiqué sur des périmètres irrigués de la même zone : entre 30 F CFA et 70 F CFA le kg alors qu'il était vendu dans le même temps à 90 F CFA sur le périmètre de Koper. L'augmentation des revenus monétaires, but fixé par l'ONG dans chacun des projets, n'est donc pas atteint. Les revenus monétaires tirés de l'exploitation du riz sont rares, "exceptionnels" et insignifiants en comparaison des ressources monétaires totales mobilisées annuellement par l'ensemble des membres de l'exploitation familiale.

La production de riz satisfait avant tout la consommation familiale et ceci dans une moindre mesure. On estime en moyenne le besoin céréalier à 200 kg par an et par personne. En prenant un taux de conversion du riz paddy en riz décortiqué de 70 %, le riz ne participerait que pour 4 % ou 5 % à la réalisation de cet objectif ne modifiant que faiblement le contexte de précarité dans lequel chaque exploitation évolue. D'ailleurs, le paysan n'intègre pas le riz pour estimer, sur une année, le bilan céréalier de l'exploitation. Il révèle ainsi l'importance relative qu'il accorde à cette spéculation.

L'insertion d'une partie des activités paysannes, ici la production de riz, dans un circuit économique marchand a donc échoué. En

tendance, c'est une généralisation de l'économie d'autoconsommation qui semble s'être produite dans les trois villages du département de Koper. On observe, parmi les bénéficiaires, une diminution, par rapport à la situation *ex ante*, du nombre d'exploitations qui vendent<sup>22</sup> et/ou achètent du riz. Avant le projet, ces achats concernaient près de la moitié des bénéficiaires actuels et s'élevaient, en moyenne, à 40 kg/an de riz décortiqué pour l'ensemble des membres de l'exploitation. Consommé lors de fêtes religieuses et coutumières ou encore, au moment de l'arrivée d'un "étranger"<sup>23</sup> de marque, le prix influait peu sur les décisions d'achat des paysans : 170 F CFA/kg. Une partie de cette consommation était financée par la vente des surplus de riz local non substituables aux variétés achetées. Le paysan pouvait donc être tour à tour vendeur et acheteur.

Dans la zone de Koper, la consommation de riz marchand a donc quasiment disparu au sein des exploitations bénéficiaires. L'autoconsommation des nouvelles variétés produites s'est substituée aux achats de riz décortiqué. La qualité du riz produit dans le cadre du projet est assimilée, par les paysans, à celle du riz précédemment acheté. Au regard de la diminution des ventes de riz, il apparaît que les anciens producteurs n'ont pas poursuivi à l'identique la production de riz pluvial. Pour ceux qui produisaient en dehors du bas-fond, la tendance observée est à la réduction de la surface ou à l'abandon des précédents champs. Pour ce qui concerne les anciens exploitants du bas-fond, ils n'ont pas compensé la réduction des surfaces (divisées par 13) en correspondance avec le moindre accroissement des rendements (multipliés par 3). Le solde de ces effets - réduction en moyenne de la surface emblavée en riz par exploitation, augmentation des rendements, élévation du seuil de satisfaction de la consommation familiale - s'est donc traduit par une baisse du surplus commercialisé.

Pour les bénéficiaires, la satisfaction exprimée est importante. L'effet positif principalement cité est la réduction des achats de "riz

---

22. L'appartenance à cette classe pour une unité d'exploitation signifie qu'elle a procédé depuis le début du projet à au moins une vente de riz. Il y a eu 3 à 4 campagnes depuis la mise en place des aménagements. Pour les ventes de riz avant projet, il s'agit des exploitations qui vendaient systématiquement en cas de surplus une partie de la production.

23. Entendu ici comme une personne extérieure au village.

blanc". On peut estimer ce gain indirect toutes choses égales par ailleurs - il s'agit donc d'un maximum du fait qu'on ne soustrait pas les pertes consécutives à une baisse des ventes - à 6.800 F CFA par exploitation familiale soit 5 % (moyenne sur les trois villages de Koper) des ressources monétaires annuelles. Cet effet indirect n'est donc pas susceptible de modifier significativement les fonctions économiques (production, consommation et épargne) du producteur-consommateur qu'est le paysan. De plus, ce surplus du consommateur n'est pas investi dans une amélioration (même restreinte) des processus productifs mais vient renforcer le sentiment sécuritaire du paysan qui n'a plus à rechercher les ressources monétaires nécessaires à ces achats. Plus qu'une croissance de revenu ouvrant de nouvelles opportunités, le paysan, contraint par la faiblesse et l'éloignement du marché, conçoit cette opportunité comme une moindre dépense.

Le projet agissant sur l'offre de production, entièrement consommée dans le cadre familial, a eu pour principal effet de réduire les échanges et d'élargir le champ de l'économie d'autoconsommation peu génératrice de développement. Le surplus créé - assimilé par le paysan à la quantité totale produite de laquelle il retire seulement les semences nécessaires au début de chaque campagne (2 kg environ)- n'est donc jamais réalisé annulant, pour une grande part, les possibilités d'accumulation. L'absorption du surplus valorisé, par la consommation, révèle l'absence de débouchés au niveau du village. L'achat de riz, pour les non producteurs, se porte avant tout vers du riz décortiqué - préparation plus facile et plus rapide, préférence pour le goût - lors d'événements dont le caractère exceptionnel diminue d'autant l'élasticité de la demande au prix. Le producteur offre quant à lui du riz paddy, à moindre coût, mais peu attractif pour la demande locale. Cette question de la commercialisation, et notamment de la localisation des ventes, n'a pas été réellement prise en compte par l'ONG, renforçant les comportements d'autoconsommation.

### **3. Interaction des stratégies et durabilité de l'aide**

Plusieurs facteurs commandent à la réussite et aux résultats des opérations. La variabilité du taux d'occupation des parcelles rizicoles témoigne de contraintes fortes en terme de main d'oeuvre disponible, d'une concurrence dans l'affectation du travail et le choix des

spéculations, accrue par les limites qu'imposent un système de production et un état des techniques encore largement tributaire de la période et la fréquence des pluies. Les différences observées traduisent l'importance des mobiles économiques dans les choix opérés par les bénéficiaires. L'ancienneté de pratiques paysannes concordantes à l'appui octroyé par l'ONG facilite l'insertion de l'aide dans le système paysan ; l'encadrement intensif et continu des producteurs, la présence de l'ONG, financent réellement ou par anticipation les risques initiaux que suscitent une modification même marginale des pratiques habituelles.

Activité secondaire dans le processus productif des zones concernées, la riziculture villageoise n'a pas suscité l'adhésion escomptée par l'ONG. Assimilées *ex ante* par les populations à un bien de consommation de "luxe", les nouvelles variétés de riz produites dans le cadre du projet ont satisfait principalement la consommation des membres de chacune des exploitations bénéficiaires sans, pour autant, participer de façon significative à l'équilibre du bilan céréalier entraînant de surcroît une réduction des échanges marchands.

Comment expliquer ce choix sectoriel au regard du peu d'importance accordé au riz dans les systèmes socio-économiques locaux ? Pourquoi les populations bénéficiaires, y compris dans la zone cotonnière, auraient-elles exprimé le besoin prioritaire d'une telle aide; ce qu'on s'attend à observer s'agissant d'aide au développement basée sur la satisfaction des besoins fondamentaux révélés et/ou exprimés par les populations à l'appui de stratégies d'intervention dont les deux éléments essentiels sont la petite échelle et la participation des bénéficiaires ?

Le premier constat tient dans l'écart qui subsiste entre les demandes exprimées au départ des projets et les réalisations finales. Dans chacun des 9 villages, le souhait exprimé par les populations portait avant tout sur la réalisation d'une retenue d'eau. Ce type d'aménagement tient une place privilégiée dans les premières séquences de l'aide au développement et fait toujours partie intégrante du " paquet technique " offert par les ONG. De plus, la présence d'un stock d'eau permanent renforce le sentiment sécuritaire des populations. Les diverses réunions de sensibilisation menées au départ du projet ont tôt fait de convaincre les futurs bénéficiaires de l'impossibilité technique de

satisfaire cette demande et/ou de l'intérêt tout aussi manifeste d'autres formes d'aménagements susceptibles pour l'ONG de répondre aux besoins que révélaient la demande initiale à savoir l'accroissement des ressources en eau. L'appui à la riziculture résulte donc au départ de la capacité de l'intervenant à inciter et orienter dans un sens prédéfini les demandes locales en fonction de l'analyse qu'elle porte sur les causes de blocages ou de non-développement des milieux locaux. L'ONG, on a pu le vérifier, n'est pas de toute façon prête à mener n'importe quel type d'opérations.

Les stratégies paysannes visent dans ce contexte à maîtriser au mieux les critères qui président à la décision de l'opérateur potentiel et s'accommodent de la logique d'offre qui préside à ce type d'aide. A Solobo, par exemple, constatant le nombre élevé d'intervenants et d'interventions au cours des 20 dernières années, les paysans expliquent cet état de fait par la qualité de l'information dont ils disposent - un agent du CRPA les informe sur les ONG présentes dans la zone et sur le type d'opérations qu'elles mènent - ainsi que par leur aptitude à se mobiliser rapidement et à exprimer une demande collective susceptible de bénéficier au plus grand nombre.

Dans tous les projets, on constate - comme on a pu le faire par ailleurs pour d'autres interventions [Piveteau, 1994] - que si la participation paysanne est large dans la phase d'exécution des travaux, elle est plus restreinte - l'expression au sein d'un groupement est surtout le fait des élites et leaders locaux - mais surtout de faible "capacité"<sup>24</sup> dans les autres phases du projet et, en particulier, dans les prises de décisions initiales. M.-C Gueneau [1986], dans une évaluation d'une trentaine d'opérations fait le même constat : *"En réalité, sur le terrain, les ONG ne sont pas accompagnatrices d'un processus villageois préexistant à leur intervention, mais elles se montrent au contraire créatrices des projets qu'elles élaborent de A à Z"*. L'ONG en fin de compte s'affirme comme experte dans l'évaluation des besoins des populations et retombe, en quelque sorte, dans un modèle d'assistance éloigné d'un processus d'accompagnement d'une dynamique interne.

---

24. La "capacité" de la participation fait référence au degré de puissance, à l'influence ou au pouvoir des participants. On reprend ici, le cadre général d'analyse de la participation proposé par J. M. Cohen et N. Uphoff [1980].

La petite échelle des interventions n'induit pas à elle seule une meilleure appropriation des projets. La responsabilisation des paysans au sein des projets étudiés demeure très limitée. Les groupements mis en place autour de la réalisation des aménagements ne poursuivent pas l'activité de gestion de la riziculture, pourtant inscrite dans les objectifs de chaque projet. Ainsi, les semences n'ont jamais été renouvelées depuis la première distribution organisée par l'ONG. De même, l'entretien des micro-barrages n'est pas assuré par les bénéficiaires, remettant ainsi en cause la durabilité de l'activité rizicole dans les conditions actuelles. Ceux-ci préfèrent s'en remettre systématiquement au représentant de l'organisme privé traduisant ainsi l'extranéité que revêt pour eux ce produit du développement mais révélant également un comportement raisonnable devant un flux continu d'aide. Le principal effet de la petite taille des périmètres (pas plus de 3 ha), à la mise en place desquels une large partie de la population a participé, s'est traduit par l'atomisation des surfaces obtenues par exploitation orientant d'autant plus les bénéficiaires vers l'autoconsommation.

S'il est amplement démontré " *qu'au delà d'une superficie irriguée de 50 ares par famille, la maîtrise des facteurs d'intensification n'est plus assurée et que les rendements diminuent régulièrement avec l'accroissement de cette superficie unitaire* " [Hecq et Dugaupier, 1991], l'application des thèmes techniques sur une surface de 3,5 ares, avec une maîtrise partielle de l'eau, ne semble pas plus probante - absence de fertilisation et de repiquage - en dépit d'un encadrement soutenu dans le département de Koper. L'aptitude de l'ONG, au travers de ce type d'interventions, à modifier les systèmes agricoles habituels semblent tout aussi limitée que celle d'autres intervenants agissant pareillement [Van Driel, Ran, Fraval, 1991]. Les contraintes auxquelles se heurtent nombre d'opérations de développement ne semblent pas pouvoir être levées par les modes d'actions promue par les ONG dont on cherche encore, sur le terrain, la véritable spécificité.

En ce cas, la multiplication des petits projets de développement, le recours croissant aux opérateurs privés de l'aide au développement ne résultent-ils pas d'un présupposé positif à l'envers de la petite échelle dont les effets locaux seront toujours moins nuisibles, car plus difficilement observables, que ceux d'une même opération à grande échelle ?

Les stratégies paysannes à l'oeuvre dans cette forme de coopération privée relèvent d'un souci de s'assurer, dans un premier temps, la présence de l'ONG pour le village, dans le but de pouvoir, à plus long terme, orienter les investissements de l'intervenant dans le sens souhaité. P.P Guengant parle ainsi de "jeu de l'oie" auquel se livrent les populations lors de la construction d'un barrage dans le village de Tiago-Mossi [Guengant, 1985]. Il s'agit donc pour les villageois, petit à petit, "case" par "case", d'amener l'ONG sur le terrain souhaité, chaque réalisation témoignant du dynamisme de la communauté et accentuant d'autant les possibilités d'interventions d'autres opérateurs par le biais, notamment, de l'accroissement du capital relationnel du village. De ce point de vue, la riziculture et l'objectif d'intensification n'étant pas au coeur de la problématique villageoise, on comprend aisément que le projet ait échoué là où le coût d'opportunité estimé par les bénéficiaires était supérieur aux avantages escomptés de la présence de l'ONG. Ailleurs, la rente (effective ou attendue) que représente, pour les villageois, ce nouvel opérateur, entraîne un nombre important de riziculteurs dans une tout autre économie que l'économie de marché visée au départ de l'action. En témoignent aussi les itinéraires techniques retenus par les riziculteurs : lorsque l'ONG ne finance plus les intrants, seules les composantes non marchandes du paquet technologique sont appliquées par les paysans. On assiste à un détournement des buts de l'opération - fixés par l'ONG - sur la base de leur réinterprétation par les villageois en fonction des contraintes économiques. En un sens l'appropriation tant recherchée au sein des petites opérations de développement surgit de façon inattendue.

Sur la base d'objectifs différenciés mais compatibles, les stratégies ou tactiques des populations et des ONG confrontées au sein des petites opérations de développement assurent une certaine forme de cohérence à l'action collective qui se traduit par une reproduction de l'aide et un niveau minimum de satisfaction pour les divers acteurs concernés. Sous cet angle de vue, l'efficience interne est assurée. Par contre, les effets sur l'environnement économique et le développement en général sont nettement plus problématiques. Ils remettent en question la pertinence de telles interventions et l'efficience globale d'une aide privée qui, à l'instar de l'aide publique, semble aujourd'hui encore n'entraîner que sa propre durabilité.

## BIBLIOGRAPHIE

BELEM (P.-C.)

1989. *Situation, tendances et perspectives de la production de riz au Burkina Faso*. Séminaires nationaux sur la politique du riz en Afrique sub-saharienne, Ouagadougou.

BRATTON (M.)

1989 The Politics of Government-NGO Relations in Africa. *World Development*, Volume 17 N° 4, Pergamon Press, UK, p. 569-587.

BROSSIER (J.)

1989 Risque et incertitude dans la gestion de l'exploitation agricole - Quelques principes méthodologiques. In ELDIN M. et MILLEVILLE P. *Le risque en agriculture*. Paris, ORSTOM coll. A travers champs, p. 25-46.

BSONG

1994 *Liste alphabétique des Organisations non gouvernementales intervenant au Burkina Faso*. Ouagadougou.

COHEN (J. M.) and UPHOFF (N.)

1980 Participation's place in rural development. *World Development*, Great Britain, vol. 8, Pergamon Press Ltd., p. 213-235.

DALBERA (C.)

1989 Quelles relations entre les ONG et les États du Nord ? *L'État du Tiers Monde*. Paris, La Découverte, p. 271-275.

DIALLO (A.)

1997 *L'agro-alimentaire au Burkina Faso : des obstacles à l'innovation*. Thèse en soutenance, Ouagadougou, FASEG et ORSTOM.

GUENEAU (M.-C.)

1986 *Afrique - Les petits projets de développement sont-ils efficaces ?* Paris l'Harmattan.

GUENGANT (P.P.)

1985 Étude des enjeux des aménagements hydrauliques dans l'ouest du Burkina Faso ou comment les modèles culturels des ONG conduisent les paysans à jouer au jeu de l'oie. In DESJEUX D. *L'eau, quels enjeux pour les sociétés rurales ?* Paris, l'Harmattan, p. 106-130.

GUERRIEN (B.)

1996 *Dictionnaire d'analyse économique*. Paris, La Découverte, Dictionnaires "Repères".



HECQ (J.) et DUGAUPIER (F.)

1991 *Périmètres irrigués villageois en Afrique sahélienne*. Wageningen, Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA).

LACLAVERE (G.)

1993 (sous le patron. de) *Atlas du Burkina Faso*, Paris, les éditions J.A., 54 p.

LALAU-KERALY (A.) et PRADY (G.)

1987 *Les petits projets et l'évaluation - une question d'angle de vue -*. Amira, brochure n° 53, Paris.

LORINO (P.)

1996 Le pilotage de l'entreprise : de la mesure à l'interprétation. In *Cohérence, pertinence et évaluation*, ss. la dir. de P. Cohendet, J.-H. Jacot et P. Lorino, ECOSIP, Economica, p. 15-30.

MAE (Burkina Faso) et CILLS

1990 *Plan céréalière du Burkina Faso*, 3 tomes, Ouagadougou.

MARCHAL (J.-Y.)

1982 L'option pour l'extensif"- L'évolution de l'agriculture mossi (Haute- Volta). *Économie rurale*, n° 147-148, p. 63-67.

MENARD (C.)

1995 *L'économie des organisations*. La Découverte, Paris, p. 100-117.

MOUNIER (A.)

1992 *Les théories économiques de la croissance agricole*. Paris, INRA - Economica.

PIVETEAU (A.)

1994 *ONG et développement agricole au Burkina Faso - Présence majeure et effets mineurs*. Centre ORSTOM de Ouagadougou, Programme de recherche - Politiques et développement agricoles et agro-industriels au Burkina Faso, Document n° 6.

PNGTV

1990 *Rapports et tableaux de synthèse sur l'inventaire des ONG au Burkina Faso*, BSONG/SPONG, Ouagadougou.

SCHUMACHER (E.F.)

1978 *Small is beautiful - une société à la mesure de l'homme -*. Paris, Points.

SEN (A.)

1993 (trad. franç.) *Éthique et économie*, PUF, p. 1-83.

THIOMBIANO (T.)

1989 *Les déterminants de la consommation urbaine à Ouagadougou*. CEDRES-ETUDES et Centre Sahel, Ouagadougou.

THIOMBIANO (T.), SOULAMA (S.) et WETTA (C.)

1992 "Le système alimentaire du Burkina Faso : problèmes et perspectives". In M.A. SAVANE, *Populations et gouvernements face aux problèmes alimentaires : Regards sur des zones de l'Afrique de l'Ouest*, UNRISD, Genève.

TENDLER (J.)

1982 *Turning Private Voluntary Organizations Into Development Agencies : Questions for Evaluation*, A.I.D Program Evaluation Discussion Paper n°12.

VAN DRIEL (W.F.), RAN (A.M.) et FRAVAL (P.)

1993 *Risques et contraintes pour l'intensification de la riziculture dans deux bas-fonds aménagés de la province de la Comoé, Burkina Faso*. Antananarivo, Bas-fonds et riziculture, CIRAD, p. 487-496.

# L'ÉTERNEL RETOUR D'UNE POLITIQUE DE GRANDS PROJETS L'AMÉNAGEMENT DU FLEUVE SÉNÉGAL EN PERSPECTIVE

*Guy MEUBLAT et Jérôme INGLES*

Que faut-il pour établir une politique dans le long terme ? Une vision du monde, un modèle de référence, des hommes entreprenants, des institutions. Et du temps, forcément. De tout cela l'histoire de la politique de développement autour du fleuve Sénégal offre une démonstration exceptionnellement saisissante<sup>1</sup>.

D'abord parce que nous disposons aujourd'hui des éléments de cette histoire, du moins depuis le début de la colonisation française, grâce à des travaux récents, étonnamment complémentaires (Bernard 1995, Ingles 1995, Maiga 1995).

Ensuite parce que *cette histoire témoigne avant tout de la puissance et de la persistance d'un grand mythe, celui du fleuve nourricier et civilisateur*. Un mythe teinté de nostalgie pour les africains, celle d'un paradis perdu évoqué par la tradition orale et quelques (rares) récits de voyageurs occidentaux, comme celui d'Eugène Mage en 1863, rappelé par Tangara Daouda (1996), qui évoquait un pays où "la Providence a semé ces biens avec une prodigalité peu commune". Cette nostalgie alimente autour du fleuve Sénégal un espoir récurrent, celui du "reverdissement du Sahel", de la "revitalisation des vallées fossiles", voire même - dans la presse ou

---

1. Ce travail a été réalisé alors que G. Meublât, économiste à l'université Paris-Nord, était détaché auprès de l'ORSTOM et associé au Groupe d'Analyse des Politiques Publiques du CNRS ; J. Ingles (groupe "Environnement" du LAMETA-université Montpellier 1) fut coopérant du service national au centre ORSTOM de Dakar en 1995-1996. Nous remercions tous ceux qui nous ont aidé, tout particulièrement au sein de l'ORSTOM et de l'OMVS (à Dakar et à St-Louis).

dans certains discours - de l'avènement d'une "Californie africaine"... Pourtant le "point zéro" de l'état de la vallée, que représente pour nous son étude exhaustive par E. Belime en 1922, est loin d'être aussi réjouissant. Nulle trace d'une grande civilisation liée à l'eau du fleuve, comparable à celles du Nil (la référence de toujours), du Tigre ou de l'Euphrate - sans doute en raison d'un relief trop plat dans la moyenne vallée, qui interdisait l'essor d'une irrigation gravitaire. Pourtant cette référence aux "grandes" civilisations du passé, jointe à l'observation des "grands" aménagements de la colonisation britannique aux Indes, des programmes américains sur la Tennessee River ou plus tard des "grands" barrages hydroélectriques soviétiques, alimentera elle aussi l'imaginaire de certains ingénieurs français. On assistera ainsi à la convergence des mythologies africaines et coloniales autour d'un dogme du contrôle et de l'exploitation de l'eau, convergence qui fonde l'étonnante stabilité dans le temps des projets d'aménagement du bassin.

*Les hommes clés*, ce sont donc ceux qui vont transformer ces mythes en projet. Du côté colonial, ce seront E. Belime et plus encore P. Augier. Le premier, franchement sceptique dans un premier temps, laissa pourtant derrière lui les bases conceptuelles de l'ingénierie fluviale et l'idée d'un déversoir de crues à Bakel qui est encore aujourd'hui l'une des pierres angulaires du projet sénégalais de réhabilitation des "vallées fossiles" du Ferlo. Le second batailla sans faiblir, de 1927 jusqu'au début des années 1950, pour convaincre l'administration coloniale du bien-fondé de son projet intégré de régularisation des flux et d'aménagement hydroélectrique. Sans succès. L'ironie de l'histoire est que ce sont les pères de l'indépendance et les visionnaires du panafricanisme qui s'approprièrent ce matériel et décidèrent de le transformer en une volonté politique, lui donnant même une dimension supérieure : *faire de l'aménagement du fleuve l'axe d'une renaissance collective, partagée par tous les États riverains*.

Cette sorte de filiation, de transmission patrimoniale des projets, va aussi passer par les organisations institutionnelles qui se sont succédées sur le fleuve : des travaux de *la Mission d'Aménagement du Sénégal*, de 1934 à 1960, aux projets du *Comité Inter-Etats* (1963-1968), de *l'Organisation des États Riverains du Sénégal* (de 1968 à 1971) et enfin de *l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal* (OMVS, de 1972 à nos jours), ce sont pratiquement les mêmes idées qui cheminent. Pour aboutir finalement à la construction

de 2 barrages, à Manantali en amont (dont le concept remonte à 1927) et à Diama en aval (la première évocation officielle d'un tel barrage anti-sel est plus récente : 1953 !), qui sont opérationnels depuis le début des années 1990 et attendent toujours d'être complétés par une usine hydroélectrique. Leur édification n'a d'ailleurs pas été sans mal, car les "bailleurs de fonds" - où la Banque Mondiale a pris le pas sur l'ONU - se sont fait tirer l'oreille, assurant eux aussi la continuité de l'histoire mais dans son inclination au scepticisme.

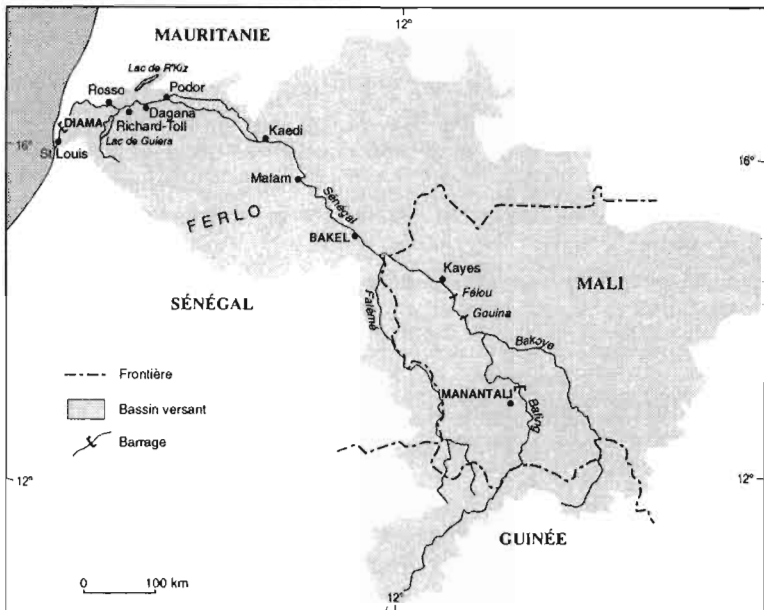
Reste à poser la question la plus délicate : *les résultats sont-ils à la hauteur de cette lignée d'espoirs, de convictions et d'intérêts ?* Pour diverses raisons, parfois légitimes d'ailleurs, nous verrons que la réponse est probablement "non". Ce diagnostic pessimiste n'empêche d'ailleurs pas la conception du "grand" de produire encore ses effets, comme nous le verrons avec le projet toujours actuel de l'usine hydroélectrique. Ce qui nous obligera à rechercher les causes d'une telle résistance...

## **1. Les logiques coloniales : de la navigabilité à la mise en valeur agricole**

Durant la première période de la colonisation, la logique de développement du fleuve répondait avant tout à des objectifs de *navigabilité*. Au XIXe siècle en effet, des intérêts à la fois militaires et commerciaux font du fleuve un axe de communication d'importance. Militaires, car les autorités coloniales y trouvent un vecteur d'expansion (la conquête de la haute vallée se termine effectivement vers 1885). Commerciales, car derrière la volonté des autorités coloniales se trouve aussi celle des grandes industries françaises, qui recherchent des matières premières bon marché et trouvent dans le fleuve une voie vers le Soudan pour l'arachide, la gomme arabique et le coton (Bernard 1995). Ce souci (intéressé) rendait nécessaire la connaissance du fleuve et de ses fluctuations et nous vaut ainsi de disposer aujourd'hui d'une remarquable chronique des écoulements depuis le début du siècle (Albergel *et al.*, 1993).

Mais, si le souci de la navigation reste un objectif primordial au moins jusqu'à l'achèvement du chemin de fer Dakar - Kayes en 1923, le développement du *potentiel agricole* va devenir, de 1910 à 1960,

l'objectif central de la colonisation. Sa logique évoluera dans le temps : jusqu'à la seconde guerre mondiale, le développement du fleuve était perçu par les autorités comme un moyen de produire du coton au profit de la métropole alors qu'après 1945 ce développement privilégiera la riziculture, plus au bénéfice des populations locales.



### *Les premiers projets d'aménagement multifonctions*

Au début du siècle, l'exemple de la réalisation par les anglais du barrage d'Assouan et de la mise en valeur réussie de la vallée du Nil font rêver les autorités coloniales. Elles pensent tout naturellement à faire de même avec les vallées du Niger et du Sénégal. Car à cette époque l'enjeu majeur, c'est la production de coton : les industries textiles françaises sont en effet dépendantes d'importations en provenance des États-Unis et de l'empire britannique.

L'association cotonnière coloniale, créée dans cette optique, entreprend des essais subventionnés de culture irriguée de coton à

Richard-Toll en 1909. La première récolte est très prometteuse mais le rendement décline rapidement. Et la crise climatique qui survient entre 1912 et 1916 (62 % d'écoulements en moins lors de la saison des pluies 1913-1914) sonne le glas de la culture du coton à l'embouchure de la Taouey : la remontée de l'eau salée a perturbé l'irrigation. Les essais sont alors arrêtés pour manque de rentabilité. Pourtant d'après les responsables de l'exploitation, il aurait suffi d'empêcher la remontée saline d'entrer dans le lac de Guiers (par un barrage) pour remédier à ce problème. On commence ainsi à se soucier de la réserve d'eau douce que constitue le lac de Guiers. En 1914, plusieurs missions scientifiques prospectent sa région. Elles font ainsi prendre conscience de l'interdépendance du fleuve et du lac ; mais aussi de la valeur du lac lui-même, en raison de la qualité de son eau et de l'utilisation agricole par irrigation qu'il permet.

La période de l'après-guerre, avec la reconstruction des régions dévastées puis la crise économique, amène la métropole à comprendre l'intérêt de mettre en valeur l'Empire. Un programme d'action et de recherche est élaboré, avec au premier plan l'hydraulique agricole. En ce qui concerne le choix de culture, on pense en priorité au coton mais aussi au riz, dont les importations asiatiques avaient été entravées par la guerre. L'ingénieur Émile Belime (par ailleurs pionnier du développement du fleuve Niger) est envoyé en "éclairneur" afin de déceler les possibilités de valorisations de la vallée du fleuve Sénégal. Son rapport de 1922, d'une rigueur et d'une richesse étonnantes, va marquer l'histoire du développement du fleuve dans la mesure où il contient déjà, en substance, l'ensemble des propositions d'aménagements futurs. Même si sa conclusion d'alors fut justement d'en mettre en doute l'utilité (un diagnostic sur lequel il reviendra partiellement dans son second rapport de 1934). A savoir :

- la prise de conscience que la culture traditionnelle de décrue est aléatoire (la sécheresse de 1913 l'a prouvé). "Quelles que soient les améliorations qui pourraient être apportées au régime de l'inondation naturelle, il subsistera toujours dans ce mode de culture un aléa d'ordre climatique qui lui enlèvera toute sécurité" (Belime, 1922).

- la constatation de la difficulté de la culture cotonnière dans la basse vallée car le cotonnier requiert un sol bien drainé : la conversion des terres inondées en rizières serait sans doute plus intéressante. De toute manière, il est convaincu que l'irrigation est la seule solution

permettant un développement agricole de la vallée. Logiquement, il pense alors à utiliser l'énergie hydroélectrique pour permettre l'irrigation par pompage : le site des chutes du Félou à l'amont de Kayes est proposé.

- la préconisation d'un grand barrage régulateur dans la haute vallée afin de permettre la régularisation du débit pour la navigation et un écrêtement des crues. Le système devant être complété par l'établissement de digues pour une protection efficace des terrains de culture. Ses investigations l'amènent même à envisager le détournement des eaux de crues excédentaires vers la vallée desséchée du Ferlo, par Bakel.

Cependant, l'auteur conclura, après avoir énuméré les différentes possibilités d'aménagements du fleuve Sénégal, que le problème primordial reste celui de la rentabilité de ces projets. Les coûts des aménagements seraient probablement excessifs par rapport aux bénéfices attendus, du fait aussi que l'objectif de l'époque n'est pas le développement local (la région est dépeuplée) mais un transfert de ressources vers la métropole. Dans ces conditions, aucun aménagement n'apparaît profitable.

Bélimé avait ainsi décelé les principales contraintes d'une politique d'aménagement centrée sur la création d'une agriculture mécaniquement irriguée. A savoir :

- la nécessité d'un aménagement intégré d'ensemble, avec un barrage régulateur en amont, compte tenu du régime hydrologique du fleuve (forte saisonnalité, irrégularité interannuelle) et de la géomorphologie de la vallée (faible pente)

- un potentiel agricole limité par le problème de la remontée saline, aux effets négatifs directs (eau salée impropre à l'irrigation) et indirects (salure des eaux souterraines)

- une combinaison de facteurs géographiques qui rend les aménagements difficiles d'un point de vue technique et probablement peu rentables d'un point de vue financier.

Il faudra attendre 1925 pour que l'administration coloniale reconnaisse la question de l'eau comme le problème capital du Sénégal, à la fois pour l'alimentation en eau potable des populations (forage et



puits) et pour l'émergence d'une agriculture irriguée. S'appuyant sur les considérations de Bélimé, la "conférence économique du Sénégal", en janvier 1925, prône alors la mise en valeur économique de la vallée (Brasseur 1952) basée sur la régularisation des eaux du fleuve. Le projet consistait alors à édifier un barrage à fonctionnement automatique à l'amont des rapides de Gouïna, créant ainsi un réservoir, dont les lâchés devaient assurer l'irrigation de quelques 800 000 ha (!) de Waalo<sup>2</sup> situés à l'aval de Bakel, ainsi que l'accès permanent au port de Kayes pour les cargos de haute mer provenant de la métropole. Ce barrage alimenterait en outre une centrale hydroélectrique de grande puissance, permettant l'électrification du chemin de fer et la mise en valeur industrielle de la vallée et du pays.

Ce projet donnera lieu en 1927, sous l'égide de l'Union Hydroélectrique Africaine (société gouvernementale créée pour l'occasion et ayant pour objet essentiel "la mise en valeur des ressources naturelles de l'A.O.F"), à un dossier technique appuyé de plans extrêmement détaillés de l'ensemble des ouvrages. Il prévoyait ainsi l'aménagement intégral du fleuve au triple point de vue de la navigation, de l'irrigation et de la force motrice. Cet aménagement étant basé sur un barrage de 750 mètres de long, muni d'une centrale hydroélectrique, sur le seuil de Gouïna. En outre, dans l'esprit de l'auteur, P. Augier, cet aménagement et la gestion des lâchés du réservoir devait aussi assurer la navigabilité permanente du fleuve, empêcher la remontée des eaux saumâtres dans le delta du fleuve et donc rendre possible la culture d'immenses étendues, d'utiliser enfin une partie des crues du Sénégal pour la refouler vers les terres devenues arides du Ferlo. L'ensemble des hypothèses de Bélimé s'y retrouvaient donc, à la fois surdimensionnées et épurées de tout scepticisme, traduites en projets techniques concrets.

*Ce fut le premier projet multifonctions de développement du fleuve Sénégal.* Il était remarquablement étudié du point de vue technique (barrage, centrale électrique, digues, tracé des lignes électriques) et financier (évaluation du coût des travaux).

Cependant, l'administration coloniale refusera de le mettre en pratique, qualifiant ses options techniques de "bluff" et l'estimation des

---

2. Terrain fertile et inondable du bord du fleuve.

dépenses de "folie" (Augier 1950). Le problème est principalement financier : les bénéfices escomptés de ces aménagements ne semblent pas encore suffisants par rapport aux coûts. Or, c'est aussi l'époque où l'on crée l'Office du Niger et on peut se demander dans quelle mesure le développement du fleuve Sénégal n'a pas pâti des sommes importantes consacrées au fleuve "concurrent". Pour l'administration coloniale le delta intérieur du Niger présentait en effet des possibilités de valorisation supérieures. En outre, il avait l'avantage politique d'être quasiment inhabité et l'aménagement hydro-agricole est souvent source de conflits avec les cultures pluviales itinérantes et les cultures de décrue. Les ingénieurs de l'époque (et notamment Bélime) étaient conscients de ces difficultés et préféraient ainsi des aménagements dans des lieux déserts (Bourrières, 1979).

Quoi qu'il en soit, l'aménagement multifonctions du fleuve est provisoirement mis en sommeil, mais referra surface dans les années 1950. On se contente de créer une petite unité hydroélectrique sur les chutes du Félou en 1929. Le projet de l'UHEA, aura au moins permis de prendre conscience des potentialités hydroélectriques du fleuve, alors que s'annonce l'ère des "grands barrages".

*La Mission d'Aménagement du fleuve Sénégal (MAS) et la priorité au développement de l'agriculture irriguée*

Les projets de création d'une culture irriguée dans la vallée du fleuve et son delta existaient donc mais, dans un premier temps, l'administration coloniale préféra développer la culture de l'arachide. Dès 1850, en effet, on lança ce type de culture au sud du Waalo, puis, plus vers le sud, jusqu'au Sine-Saloum et en Casamance. Ceci eut pour conséquence de consacrer Dakar et son port abrité comme principal centre économique du pays, au détriment de St Louis et de la vallée du fleuve, dont la production comme l'intérêt stratégique déclinèrent. Néanmoins, la spécialisation des paysans dans la culture arachidière s'était effectuée au détriment de leur production céréalière traditionnelle (le mil, par ex.). Ce phénomène, associé à une poussée de l'urbanisation (déjà...) nécessita des importations de riz asiatique de plus en plus massives. Il fallait diversifier la production.

C'est dans ce contexte que fut créée en 1934 la *mission d'étude du fleuve Sénégal*, "chargée de la conduite et de l'exécution de toutes les

études et travaux expérimentaux à réaliser dans l'étendue du bassin versant du fleuve Sénégal et en vue de l'aménagement de ce bassin au triple point de vue de l'agriculture, de la navigation et de la production de force motrice". Pour les raisons citées plus haut, c'est l'agriculture que l'on privilégiera.

En 1938, on substitue à l'organisme initial la *Mission d'Aménagement du fleuve Sénégal (MAS)*, qui est chargée de poursuivre les travaux commencés en les étendant aux territoires du Sénégal, du Soudan (Mali), de la Mauritanie et de la Guinée. *La MAS est ainsi la première institution stable de mise en valeur du fleuve*. Son objectif principal, à ses débuts, sous la tutelle technique de Belime, fut le développement de la culture du coton, objectif encore prédominant à l'époque. Jusqu'à 1945, la MAS portera ses efforts sur la vallée du fleuve en amont de Richard-Toll, sans doctrine établie quant à l'utilisation agricole optimale des zones étudiées, sans référence à la nécessité d'un grand barrage régulateur. Un important travail de levées et de reconnaissances est effectué. En 1939, la MAS crée la station expérimentale de Diorbivol et le casier de Guédé (1 000 ha). La technique de la submersion contrôlée (importée d'Indochine et déjà expérimentée sur le fleuve Niger) y est appliquée avec succès en faisant participer la population locale (Brasseur, 1952). La station de Diorbivol a pour objet de développer la culture du coton et les résultats sont excellents. Mais en 1942, L'union cotonnière de l'empire français est créée. La production de coton est globalisée et on privilégie les productions du Bénin, du Niger ou de la Côte d'Ivoire plus rentables (Bernard, 1995).

La seconde guerre mondiale va provoquer une rupture, un changement fondamental d'orientation dans les projets de la MAS. L'administration coloniale comprend que la culture du coton va se heurter à des difficultés, autant techniques que commerciales et économiques. Les efforts de la mission (et sa logique de développement du fleuve) se portera désormais en priorité sur le développement de la *riziculture* et des *cultures vivrières*. Il apparaît, en effet, nécessaire d'intensifier les moyens propres d'alimentation du Sénégal, pour pallier la carence des importations. Le but n'est pas l'amélioration de la qualité de vie des seuls riverains car ils sont jugés trop peu nombreux. Cette mise en valeur devra assurer au pays tout entier, et notamment à Dakar, la quantité de riz dont il a besoin pour sa

subsistance. Dorénavant, on mettra donc en valeur le potentiel rizicole de la vallée, dans l'intérêt du territoire et non pour la métropole, comme cela aurait été le cas avec le coton.

Par conséquent, dès 1945, mission est confiée à la MAS de lancer la riziculture en grand *dans le delta du fleuve*. Il s'ensuit aussitôt un projet d'aménagement de 50 000 ha de terres. Celui-ci n'aboutira, en 1947, qu'à la création d'un casier de 6 000 ha à Richard-Toll (aujourd'hui occupé par les plantations de canne à sucre de la CSS). Ce "demi échec" fut imputé à la difficulté de construire et de maintenir en fonction les installations sur les sols du delta, lourds et salés, mais aussi et surtout aux limites des possibilités d'aménagements et des ressources en eau sans régularisation du fleuve (Engelhard *et al.*, 1986).

Ainsi, la réalisation des périmètres irrigués rizicoles à Richard-Toll amènent tout naturellement la MAS à édifier le premier aménagement du fleuve. De 1947 à 1949, elle fera construire un pont/barrage à vannes sur le Taouey, marigot reliant le fleuve au lac de Guiers<sup>3</sup>. Cet ouvrage est le complément des périmètres irrigués rizicoles aménagés à proximité. Il est ouvert pendant la crue et fermé durant l'étiage, empêchant la remontée de l'eau saumâtre dans le lac. Il permet ainsi aux périmètres aménagés de bénéficier toute l'année d'une eau douce propice à l'irrigation (il est couplé à une station de pompage qui amène l'eau dans les canaux d'irrigation). Parallèlement à cet aménagement, la recherche rizicole est développée. Jusqu'en 1960, la MAS produit quantité de rapports sur la définition des conditions de cultures, l'évaluation du potentiel rizicole des zones environnantes, les variétés de riz adéquates. On délimite les parties utiles du delta (en excluant celles où la couche alluviale est trop mince ou trop salée), on commence à débarrasser progressivement ces zones de leur végétation

---

3. Déjà en 1915, après l'importante intrusion de l'eau de mer dans le lac et la vallée du Ferlo consécutive à deux années de fortes sécheresses, le gouverneur Antonetti avait fait construire un barrage sur le Taouey. Celui-ci constitue le premier aménagement proprement dit du fleuve. Mais, bien qu'en ciment, l'ouvrage muni de vannes était mal construit et fut emporté par les crues de septembre. Néanmoins, malgré le relatif échec de l'expérience, il semblerait que les populations locales furent sensibilisées. Elles érigèrent elles-mêmes l'année suivante des barrages de fortune (en terre et en fascines) pour préserver le lac de l'intrusion saline.

arbustive, on les aplanit pour que la couche d'eau à recevoir soit uniformément répartie, on essaie d'entourer ces zones de canaux d'irrigation, etc.

Les résultats de la MAS ne sont pourtant pas considérés, en métropole, comme satisfaisants. Jusqu'à 1950, près de 1,5 Milliards de CFA furent investis par la Mission sans que les résultats escomptés fussent atteints, la production restant toujours faible. En 1953, la MAS est donc réorganisée et doit reprendre les études hydrologiques, agronomiques et pédologiques qui avaient été négligées (Bernard, 1995). Ce retour à l'objectif initial va donner naissance *aux deux rapports fondamentaux* de la MAS, ceux de 1953 ("Propositions pour l'aménagement du fleuve Sénégal") et de 1955 ("Nouvelles propositions pour l'aménagement du fleuve Sénégal").

Ainsi la MAS fut amenée à concevoir un plan d'aménagement d'ensemble de la vallée, à partir de la somme de connaissances accumulées sur la mise en valeur agricole de la vallée. On ne pouvait pas, en effet, développer une agriculture irriguée sans une régularisation du fleuve et cette régularisation devait être quantitative mais aussi qualitative, compte tenu de la remontée saline qui "stérilisait" la culture dans le delta une bonne partie de l'année. P. Augier, fondateur de l'UHEA, remit alors en chantier son plan de 1927, pour le compte de la MAS cette fois-ci.

Le système repose toujours sur un grand barrage à Gouïna, retenant 6 milliards de m<sup>3</sup> et permettant d'alimenter une centrale hydro-électrique. L'électricité produite serait destinée pour partie au Soudan (électrification du chemin de fer), pour partie au Sénégal en direction de Dakar. La régularisation du débit sur toute l'année permettrait non seulement un développement de l'agriculture mais aussi la navigabilité permanente du fleuve entre St-Louis et Kayes. Comme celui de 1927, le projet avait l'ambition, par un dispositif d'exhaure permettant d'élever le niveau du fleuve, de réalimenter les anciens cours du Ferlo et du Lougol. Il prévoyait même l'alimentation en eau potable, par le lac de Guiers, de St-Louis et des villes du Cap Vert, dont Dakar, etc.

Mais l'objectif principal de la MAS est de développer la riziculture. Elle ne va donc conserver des projets de P. Augier que

l'idée d'une retenue à grande capacité dans le haut-bassin à Gouïna et donnera, dans les orientations de ces recherches, la priorité aux aménagements agricole du delta et de la moyenne vallée. *L'innovation la plus marquante est le projet d'un barrage anti-sel à Dagana*. Un cahier des charges du programme est même réalisé (1953) mais il est refusé par le Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social (FIDES) et le Ministère de tutelle pour cause de ...rentabilité insuffisante (de Benoist, 1982). La MAS rectifie alors le tir et, dans un accès de modestie pragmatique, limite ses ambitions : son rapport de 1955 ne prône plus la généralisation de l'irrigation à toute la vallée, la réservant aux seuls grands périmètres du delta. En raison des difficultés "culturelles" à faire comprendre et accepter les contraintes d'une irrigation moderne par les paysans autochtones, *l'amélioration du rendement de la culture traditionnelle de décrue deviendrait l'objectif prioritaire pour le reste de la vallée*. Une proposition souvent méconnue qui reviendra bien plus tard (cf. infra) mais n'empêcha pas le rapport de 1955 de connaître le même sort que celui de 1953...

De 1950 à 1960, la MAS va en tout cas produire une multitude de rapports sur la vallée du fleuve. Ces recherches, publiées sous forme de bulletins, vont concerner bon nombre de domaines : les connaissances hydrologiques (crue, étiage, débit...), la géomorphologie de la vallée alluviale, les systèmes d'érosion dans le bassin, la pédologie des terres irrigables, l'étude des nappes de la vallée et du delta, la prospection et l'étude des parties mauritaniennes du delta (Aftout-es-Sahel et lac R'kiz) en vue de leur aménagement agricole, l'étude d'un endiguement de St-Louis à Bakel "canalisant" la crue, etc. A défaut de réalisations concrètes (en 1956, on construisit néanmoins une digue entre la vallée du Ferlo et le lac de Guiers, faisant de celui-ci ainsi un véritable réservoir maîtrisé d'eau douce), ses travaux ont fourni une base de connaissances exceptionnelle du bassin fluvial.

Cette période coloniale a donc produit à la fois la connaissance réelle du fleuve et l'imaginaire de son aménagement. L'ironie veut qu'elle n'ait presque rien réalisé... La cause en est simple : *l'absence de rentabilité*. Mais ce jugement est-il dû à la rationalité économique et aux intérêts propres du colonisateur ou bien à la nature même des projets? Les pays africains, nouvellement indépendants, et leurs soutiens vont trancher en faveur de la première réponse.

## 2. L'indépendance et l'héritage déguisé des projets coloniaux : la nouvelle dimension politique du développement intégré

L'avènement de républiques souveraines imprimera à la conception d'aménagement une dimension particulière. Dans les derniers plans coloniaux d'aménagement intégré, le développement était apprécié globalement au niveau de l'ensemble des territoires coloniaux (ce qui eut pour effet de pénaliser les projets sur le Sénégal en les comparant à ceux du fleuve Niger par ex.). Désormais l'indépendance des pays riverains fait que le *Sénégal devient un fleuve international* et chaque nouvel a des perceptions de mise en valeur du fleuve qui varient avec son propre contexte géopolitique. Le Mali, par exemple, voit dans le fleuve Sénégal un axe de communication vers l'océan et donc un vecteur de désenclavement, alors que le Sénégal et la Mauritanie y voient plutôt le moyen d'augmenter leur production agricole. Le développement du bassin sera dès lors scandé par la coopération ou le conflit d'intérêts entre les États riverains.

La MAS devint en 1959 un organisme commun regroupant la Mauritanie, le Sénégal et le Soudan (futur Mali), à l'exclusion de la Guinée qui avait voté "non" au référendum de 1958 sur la Communauté franco-africaine. "La MAS avait alors pour missions, en liaison avec les services des pays intéressés : la poursuite des études, la conduite et le contrôle des travaux d'aménagement du bassin versant du fleuve Sénégal, l'exploitation et le contrôle des ouvrages réalisés pour cet aménagement" (OMVS, 1979). A partir de 1959, la MAS s'efforcera de prendre en compte les intérêts de chaque État et à ne pas focaliser ses travaux sur l'agriculture irriguée de la seule basse-vallée, qui bénéficierait principalement au Sénégal. Mais l'échec de la tentative de fédération entre le Sénégal et le Soudan (la fédération du Mali), au moment de l'accession à l'indépendance politique des États en 1960, morcelle encore un peu plus la MAS. Le Soudan (devenu Mali) s'étant retiré, elle ne concerne plus que la Mauritanie et le Sénégal. Paralysée par les divergences et les crises politiques, la MAS a fait son temps et va disparaître en tant que telle.

Après l'indépendance, le gouvernement sénégalais poursuit seul la mise en valeur de la vallée et du delta et définit une politique à cet effet. Il fait notamment appel à des bureaux d'études français - Sogreah, Cinam et Seresa, souvent points de chute des ingénieurs de la

MAS - qui reprennent essentiellement le point de vue "colonial" sur l'aménagement du fleuve. Le gouvernement sénégalais confère lui aussi au bassin du fleuve la vocation de produire du riz. A cet effet, le ministère de l'agriculture sénégalais créé alors, en 1960-61, *l'Organisation Autonome du Delta* (O.A.D.) et l'organisation autonome de la vallée (O.A.V.) pour développer la culture irriguée sur la rive gauche. Une politique rizicole est donc définie, dans le cadre d'une politique nationale de diversification de l'économie et de développement économique et social.

Mais comme l'avait déjà souligné la MAS, une irrigation ne peut être efficace sans une régularisation en amont du fleuve. Mais dorénavant cette régularisation doit se faire dans le cadre d'une *coopération inter-Etats*.

#### *Le soutien des Nations Unies*

A la suite de la mission des Nations Unies pour l'étude du fleuve Sénégal, les républiques de Guinée, du Mali, de Mauritanie et du Sénégal jettent les bases d'une coopération dans le développement et la mise en valeur du fleuve. Ainsi, *en juillet 1963*, dans le prolongement de la conférence de Conakry de 1962, les quatre États signent la première convention internationale concernant le fleuve - "**La convention relative à l'aménagement du fleuve Sénégal**" (qui déclare le fleuve Sénégal, y compris ses affluents, "fleuve international") - et créent un **Comité inter-Etats (C.I.E)** pour organiser une coopération technique entre les États.

Sur la base de la mission des Nations Unies, le Comité Inter-Etats entreprend alors, avec l'aide de l'assistance financière des Nations Unies, l'apport technique de l'Office de la Coopération Technique des Nations Unies (O.C.T.) et de l'organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (F.A.O), un ensemble d'études couvrant tous les aspects relatifs au développement du fleuve et définissant un programme intégré de mise en valeur des ressources du bassin (OMVS, 1979).

Ce programme intégré comprenait 3 volets principaux : la régularisation du débit et la production d'énergie, la navigabilité du fleuve, le développement agricole. Les études, confiées à la société



Sénégal-Consult, ne seront terminées qu'en 1970. En ce qui concerne la régularisation et l'énergie, différents sites de barrages furent inventoriés dans le haut bassin et les avantages et inconvénients de chaque site comparés. Parmi ces sites, on vit apparaître pour la première fois celui de Manantali, qui offrait apparemment le meilleur compromis, compte tenu des objectifs multiples du programme (Senegal-Consult, 1970). Pour la navigabilité du fleuve et le développement agricole, le Programme balaie à nouveau les avantages et les contraintes du bassin et retrouve les conclusions antérieures : le développement de la région ne peut qu'être basé sur l'agriculture irriguée.

La filiation de ce "programme intégré" avec les projets coloniaux est évidente : à la fois parce que nous sommes en pleine période de l'apologie du "plan" organisant le pouvoir de l'homme sur la nature, parce que les données de base sont celles de la MAS et parce que les bureaux d'études français sont sollicités pour l'analyse technique (la SOGREAH se charge de l'étude de la faisabilité d'un barrage anti-sel dans le delta) et parce que l'ambition des projets anciens correspond à l'espérance des nouveaux responsables africains. Mais, à la différence des projets de la MAS, ce programme a l'avantage *politique* d'avoir été initié et défini par une organisation mondiale qui avait soutenu les luttes d'émancipation, condition d'une légitimation pour des pays qui ont eu tendance, dans un premier temps, à rejeter officiellement tout ce qui avait été entrepris ou planifié par le colonialisme. L'héritage ne peut être officialisé que si le père change de patronyme...

Dans la foulée de la création du Comité inter-Etats de juillet 1963, les quatre États riverains signent en *février 1964* la "**Convention relative au statut du fleuve Sénégal** " qui définit les principes de base de l'exploitation des ressources du fleuve. La dynamique provoquée par les mouvements d'indépendance semble profiter au développement du fleuve. L'engouement des États pour ces conventions relève aussi d'une volonté d'exister en tant qu'État, d'être reconnu au niveau international et d'avoir une influence politique dans la région. Ainsi, les nouveaux gouvernements indépendants découvrent dans le projet de développement du bassin un moyen de satisfaire leurs *objectifs politiques* d'intégration régionale<sup>4</sup>.

---

4. Idée d'une grande fédération francophone ouest-africaine, lancée par le Président Senghor.

Et à la différence de l'administration coloniale, les nouveaux États avaient clairement l'objectif d'augmenter le bien-être de leur population. Leurs gouvernements avaient aussi besoin de diminuer leur dépendance croissante vis-à-vis des céréales importées et de consolider une balance commerciale qui dépendait essentiellement d'un seul produit : l'arachide pour le Sénégal, le coton pour le Mali et le fer pour la Mauritanie (Lemarquand, 1990).

C'est aussi l'époque de bouleversements institutionnels : les démocraties sont à construire et les réformes législatives sont entreprises. Celles-ci vont avoir une grande influence sur le développement du fleuve, en précisant les droits de propriété qui doivent s'appliquer à l'eau et aux terres. Le Sénégal, l'un des pays phares en la matière en Afrique de l'ouest, réforme son système foncier dès 1964 en instaurant la loi sur le "domaine national". Celle-ci transfère l'ensemble des droits traditionnels sur la terre à l'État et conduit donc, *de jure*, à une nationalisation des terres, considérées comme sous-utilisées dans les systèmes traditionnels de culture et de propriété foncière (Mathieu, 1985).

Le problème foncier constitue alors un point fondamental de la réussite du passage d'une agriculture traditionnelle extensive de décrue à une agriculture irriguée intensive et toutes les tentatives de développement agricole en Afrique sont confrontées aux aspects fonciers traditionnels (Boutillier, 1982 et 1989, Marzouk, 1992). La volonté de l'État d'encadrer ce développement agricole s'est alors traduit par la création en 1965 de la S.A.E.D<sup>5</sup>. Le but était de produire des surplus de riz pour répondre aux besoins nationaux, satisfaits jusqu'alors par des importations jugées trop coûteuses. La SAED fut ainsi chargée d'aménager, d'encadrer et d'exploiter des grands périmètres irrigués, mais reçut aussi le *monopole* de la collecte, de la transformation du paddy des producteurs indépendants. Le même type d'organisme sera créé dix ans plus tard, en 1975, en Mauritanie : la SO.NA.DE.R<sup>6</sup>.

La "nationalisation" de l'eau du fleuve fut plus aisée : la tradition musulmane ne reconnaît pas en effet l'appropriation privée de l'eau

---

5. S.A.E.D. = Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta.

6. SO.NA.DE.R = Société nationale de développement rural (Mauritanie).

courante, à l'inverse des sources ou des mares. Mais comme il y avait maintenant plusieurs États en jeu, cette nationalisation ne pouvait être que "commune" à tous ces États riverains.

La logique qui commande au développement du fleuve, dans les années 1960, est donc *politique, économique mais aussi sociale*. La situation socio-économique des nouveaux États indépendants (démographie galopante, émigration, déficit, manque d'autosuffisance alimentaire...) oblige les gouvernements à favoriser la satisfaction des besoins alimentaires de leurs populations. La priorité est donc donnée à l'irrigation (les moyens nationaux aussi) contre les usages concurrents de la ressource en eau. Et parmi les possibilités de culture irriguée, on donne délibérément la priorité à la riziculture. Comme en 1953.

#### *L'OERS : le grand fleuve au service du panafricanisme*

A présent, les États ont compris qu'il fallait s'allier pour le développement d'une ressource commune, le fleuve. Stimulés par les résultats obtenus par le Comité Inter États, les États riverains décident d'élargir leur coopération<sup>7</sup>. En **mars 1968**, la Guinée, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal créent une nouvelle organisation, ***l'OERS (Organisation des États Riverains du Sénégal)*** et lui assignent des objectifs politiquement plus ambitieux :

- l'aménagement du fleuve (reprenant ainsi le programme du comité inter-Etats)
- la planification concertée du développement économique sectoriel des 4 États
- l'harmonisation de l'éducation et des politiques culturelles et sociales

L'OERS constituait ainsi un embryon *d'intégration régionale*, politique, économique et culturelle, à partir de la ressource commune que constitue le fleuve. Sa structure organisationnelle comprenait quatre grands secrétariats (Aménagement du fleuve, planification et intégration économique, harmonisation culturelle, éducationnelle et sociale), dirigés par un secrétaire originaire de chacun des quatre pays membres. Apparaît ainsi une structure de partage des compétences et de contrôle croisé qui subsiste encore aujourd'hui.

---

7. La coopération était strictement technique avec le comité inter-Etats.

Cependant, cette tentative ambitieuse tourna court. Des difficultés politiques, des divergences d'intérêts, des conflits de personnalités paralysèrent le bon fonctionnement de l'organisation. L'aspect "aménagement du fleuve" (qui bénéficie de plus de 30 années d'études) progressa néanmoins. L'OERS fixe ainsi, dès 1969, la première norme nécessaire à la régularisation du fleuve en se donnant comme référence (et comme objectif) un débit minimum de 300 m<sup>3</sup>/s à Bakel (Juton, 1969). Ce débit de 300 m<sup>3</sup>/s est apparemment déduit des objectifs (ambitieux) de navigabilité : il n'empêche qu'on le retrouve déjà cité dans ...le rapport de Belime en 1922, comme étant la limite inférieures des hautes et moyennes eaux (seulement dépassée pendant 4 à 6 mois). Étonnante résilience.

L'OERS connaîtra une période de blocage qui lui sera fatale. En 1970, lors de la guerre d'indépendance de la Guinée Bissau, le Sénégal refuse le soutien politique et logistique réclamé par la Guinée. La coopération prévue par l'OERS. ne comprend pas, en effet, d'obligations militaires. La discorde entre Senghor et Sekou Touré aura pour conséquence de paralyser totalement le fonctionnement de l'organisation : la Guinée pratique en 1971 la politique de la "chaise vide", signant la mise en sommeil de la coopération régionale si ce n'est son arrêt de mort<sup>8</sup>.

Ainsi, au-delà de l'étonnante continuité "technique" des projets, la période de l'indépendance marque un tournant dans la logique de développement du fleuve, pour deux raisons :

- *la conception nouvelle du développement intégré sur le plan économique et social* : la mise en valeur doit désormais obéir à la fois à des objectifs économiques (élévation du niveau de vie des habitants de la vallée) et sociaux (suffisance alimentaire du pays). Cela bouleverse les modalités du calcul avantages/coûts qui avaient amené la France à renoncer à la réalisation de ses projets.

---

8. Coté sénégalais, la mise en valeur du fleuve connaît des avancées et des diversifications intéressantes pour l'avenir (sans que cela soit le fait de l'OERS). En 1970, la S.O.N.E.S.S construit une usine de traitement des eaux sur le lac de Guiers qui alimente la presqu'île du Cap Vert et Dakar par une conduite de 250 Km. En 1971, la C.S.S implante à Richard-Toll, à l'emplacement de casiers rizicoles, une plantation de canne à sucre (qui occupe aujourd'hui près de 7000 ha).

- *l'affirmation politique des États nouvellement indépendants et le développement de la coopération internationale* qui, dans le même temps, leur a fait prendre conscience de l'interdépendance qui leur était imposée par ce fleuve commun et donc de la nécessité d'une coopération régionale, économique sinon politique.

### **3. L'aboutissement du processus : les réalisations de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS)**

#### *Une logique politique toujours dominante*

A la fin des années 1960 et au début des années 1970, les pays du Sahel connurent la *sécheresse* la plus grave depuis soixante ans. L'effet de six années successives de sécheresse provoqua un processus cumulatif de ...sous-développement : faiblesse des récoltes, perte du bétail, apparition de la famine parmi les populations riveraines. L'éclatement de l'OERS et l'urgence "climatique" poussèrent, en mars 1972, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal à dénoncer la convention de 1964 sur l'internationalisation du fleuve et à créer ensemble - sans la Guinée - *l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (l'OMVS)*. L'expérience les incita à limiter prudemment les objectifs de l'OMVS au seul développement intégré des ressources du bassin fluvial (abandonnant donc l'ancienne ambition panafricaine d'une intégration politique) : "*L'OMVS est spécifiquement chargée de la promotion et de la coordination des études et des travaux de mise en valeur des ressources du fleuve Sénégal sur le territoire national des États membres de l'organisation*" (OMVS, 1972b). On notera bien que la nouvelle organisation n'a pas clairement vocation à *gérer* les équipements résultant de ces études et de ces travaux.

Sur le plan institutionnel, cette organisation de statut international est basée sur une série de *conventions* constituant le cadre juridique de la coopération entre les États membres. Les deux premières datent également de *mars 1972*. La convention relative au statut du fleuve Sénégal<sup>9</sup> déclare :

---

9. Convention amendée en 1975 et portant à *99 ans* le délai au terme duquel les États peuvent dénoncer librement la convention. Ceci dans un but de renforcement de la coopération dans l'application de la politique commune de mise en valeur.

- Le fleuve Sénégal et ses affluents *fleuve international* (reprise de la convention de 1964)

- La liberté de navigation, l'égalité de traitement pour les taxes et les droits portuaires et l'engagement des États à maintenir leur secteur en état de navigabilité

- *Le principe d'une approbation préalable des États contractants à tous les projets susceptibles de modifier les caractéristiques du fleuve*, à savoir les projets pouvant avoir des incidences sur le régime du fleuve, les conditions de navigabilité, d'exploitations agricoles ou industrielles, l'état sanitaire, la faune et la flore, les besoins en eau (OMVS, 1972a).

Quant à la convention portant création de l'OMVS (mars 1972), elle :

- Définit le statut juridique et *la structure organisationnelle* de l'OMVS (conseil des ministres, haut-commissaire, comités consultatifs)

- Dote l'OMVS, en tant qu'organisation multilatérale, de la *personnalité juridique* lui permettant d'exécuter et de gérer les travaux communs

- également les modalités d'adhésion des nouveaux membres - seule la Guinée est potentiellement concernée (OMVS, 1972b).

### *La définition du Programme d'action*

Les éléments d'une coopération forte sont donc désormais posés : le coût de sortie du système est apparemment élevé et sera encore accru un peu plus tard. Reste à en définir la philosophie et les objectifs : en *mai 1974* l'OMVS définit son schéma directeur. Celui-ci affirme tout d'abord le caractère commun du développement du bassin. Dans cet esprit, les chefs d'États et de gouvernement décident ainsi que les ouvrages d'intérêt commun qui pourront être construits seront propriété commune et indivisible des États membres et cet engagement sera confirmé par la Convention de *décembre 1978* sur le statut juridique des ouvrages. Ce schéma Directeur énonce ensuite les objectifs de la nouvelle organisation.

Ceux-ci, restant dans l'ensemble conformes à la lignée MAS/C.I.E./OERS, prennent en compte les différents intérêts des

États membres et les placent dans une logique de *développement intégré* du bassin. On notera cependant l'affirmation d'une volonté nouvelle d'assurer l'*équilibre écologique* du bassin - rappelons que nous sommes au lendemain de la première conférence de l'ONU sur l'environnement (Stockholm, 1972) - et un certain infléchissement de la stratégie agricole.

L'objectif principal relève toujours d'une *logique sociale du développement*. Il vise à inverser la tendance bien établie à la baisse du revenu tiré des activités du bassin (agriculture traditionnelle, élevage, pêche) qui menait à une régulation par l'émigration.. L'essor de la culture irriguée doit briser ce cercle vicieux, en garantissant un revenu plus sûr à la population et donc en la stabilisant dans la région (un argument que l'on retrouve aujourd'hui dans la justification de l'aide ...française). Mais, pour atteindre ce but, il ne faut plus compter sur le développement des seuls grands périmètres et dès 1974 on assiste à l'apparition d'une petite hydraulique pour l'irrigation villageoise : les PIV (Périmètres Irrigués Villageois) au Sénégal et les PPI (Petits Périmètres Irrigués) en Mauritanie. Les leçons de la sécheresse commencent à être tirées mais l'objectif reste pourtant très ambitieux : porter (à partir de rien ou presque) la surface des terres irriguées à 375 000 ha en 2010 !

Dans le droit fil de son schéma directeur, l'OMVS présente en 1976 son Programme de mise en valeur. L'organisation a pu s'appuyer pour cela sur tous les travaux antérieurs déjà cités et sur une nouvelle étude, financée par la FAO et réalisée par le bureau d'études *Norbert Beyrard France* : "Le programme intégré de développement du bassin du fleuve Sénégal" (1974). Nous en reparlerons plus loin. Le programme présenté comprend deux volets. La première phase est un *programme d'infrastructure régionale*,. conçu pour développer *simultanément* les trois principaux secteurs d'utilisation de l'eau régularisée : l'irrigation, la navigation et la production d'énergie hydroélectrique (OMVS, 1976). Il comprend des réalisations que nous commençons à connaître, même si leur localisation a pu évoluer dans le temps :

- *Un barrage régulateur* (écréteur de crues et soutien d'étiage) en amont. Le site choisi est bien celui de Manantali car il permet de créer un *réservoir de 12 milliards de m<sup>3</sup>*, capable d'assurer à la fois un débit

minimum de 300 m<sup>3</sup>/s et l'alimentation d'une centrale hydroélectrique de... 800 millions de Kwh/an.

- *Un barrage anti-sel* en aval. Le site finalement retenu est celui de Diama, où doit donc s'arrêter la "langue salée" des anciennes périodes d'étiage.

- *Un chenal navigable* de 930 km, comprenant la construction d'un port fluvio-maritime à St-Louis, fluvial à Kayes et d'escales portuaires le long du fleuve. Ainsi que l'aménagement de seuils pour permettre le passage d'embarcations à capacité de charge élevée.

Le second volet du projet est un *programme de développement sectoriel intégré* permettant de valoriser les ressources rendues disponibles par les infrastructures régionales. Il concerne à la fois l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, l'industrie (en particulier un développement minier et sidérurgique au Mali), les transports et la santé...

Ce programme est exceptionnellement exhaustif. Il s'agit d'un plan de développement intégré poussé à ses limites, visiblement influencé par le modèle soviétique et soutenu par les méthodes d'optimisation mathématiques les plus sophistiquées (y compris un magnifique "échancier optimal"...qui fait hurler de rire aujourd'hui). Cette étude Norbert Beyrard faisait même de l'intégration poussée un facteur supplémentaire de rentabilité : le taux de rendement interne était estimé à 19 % (avec un taux d'actualisation de 8 %) lorsque tous les secteurs étaient pris en compte et ne tombait qu'à 16,4 % si on incluait les dépenses "improductives" (pêche, forêt, social)... Et la valeur ajoutée du secteur agricole devait être multipliée par sept de 1980 à 2000, ce qui représente un taux de croissance moyen de 10 % par an : "c'est dans le secteur de l'agriculture que la rentabilité attendue est nettement la plus élevée" (Norbert Beyrard France, 1974). Difficile de résister à pareille aubaine !

Le programme de l'OMVS, par sa surenchère dans l'intégration économique, change même la nature des projets antérieurs type MAS/OERS et traduit une volonté de "modernisation" extrêmement brutale. D'autant que sa "contre-évaluation" réalisée par le bureau d'études (anglais) GIBB en 1978 donna des résultats nettement plus contrastés. Sans remettre en cause fondamentalement le bien-fondé du



programme, elle conclut à un surinvestissement dans les infrastructures et précisa que les deux barrages n'étaient pas complémentaires, que considérer le fleuve comme corridor de transport était illusoire et que la rentabilité économique du programme dépendait d'un passage à l'irrigation dont le rythme avait été surestimé (Gibb *et al.*, 1979). En un mot, le taux de rendement interne - avec le même taux d'actualisation que précédemment - n'était plus que de 7,9 % (irrigation et énergie) ou de 9,3 % (si on y ajoutait la navigation) et n'atteignait un maximum de 12,8 % que si tous les objectifs pouvaient être atteints comme "prévu". Et comme cette deuxième évaluation apparaît aujourd'hui basée, elle aussi, sur une surestimation de certains avantages...

En fait la définition de ce Programme a plus obéi à une logique politique qu'à une logique économique. En effet, l'OMVS est une organisation internationale. Les trois États membres ont des intérêts propres et le développement intégré du fleuve leur offre des avantages mais aussi des inconvénients. Par exemple, la Mauritanie et le Sénégal ne veulent pas que le flux du fleuve puisse dépendre uniquement d'un barrage au Mali et la France défend "son" delta... Alors, pour accommoder les différents intérêts et réduire la vulnérabilité sénégalaise et mauritanienne, on a finalement opté pour l'approche des deux barrages (Lemarquand, 1990). *Le Programme est un compromis politique* : il doit satisfaire chaque État dans ses propres attentes et n'en rendre aucun dépendant d'un autre. Cela n'est possible qu'en augmentant la taille du projet : *la tendance au surinvestissement est donc rationnelle.*

#### *Le financement et les faveurs de la conjoncture*

Le seul problème est que les États riverains n'ont ni la possibilité ni probablement l'intention de financer eux-mêmes ce programme : ils doivent donc convaincre des "bailleurs de fonds" de s'engager dans l'affaire, si possible sous forme de don. Or, si les considérations techniques et économiques avaient été le seul critère de décision, la construction des barrages n'aurait probablement pas pu être financée en 1978, toujours faute de rentabilité crédible<sup>10</sup>. Même si l'OMVS soutenait assidûment l'idée que les infrastructures devaient être

---

10. La Banque mondiale, fidèle à ses principes orthodoxes de rationalité économique, a refusé à l'époque de financer les barrages.

considérés comme des "pré-investissements", non rentables à court terme mais indispensables pour les bénéfices économiques du plus long terme. Un argument que ne renierait pas aujourd'hui un tenant de la "croissance endogène".

Mais, dans le contexte des années 1970, la famine des pays sahéliens avait marqué l'opinion publique occidentale. Les pays occidentaux étaient ainsi enclins à promouvoir et à financer des projets ayant pour objectif l'autosuffisance alimentaire des populations (cela explique en partie l'engagement de l'Allemagne), d'autant plus quand ceux-ci s'inscrivaient dans un contexte de coopération régionale. Les "bailleurs de fonds" trouvèrent ainsi dans le développement intégré du fleuve Sénégal un cadre idéal pour légitimer leur propre politique d'aide aux pays en voie de développement. Certains d'entre eux avaient même des raisons plus spécifiques : les pays arabes à la recherche d'une influence sur les pays musulmans d'Afrique noire, la France pour ses liens historiques et son désir de protéger une zone où elle avait retrouvé de l'influence, etc. Le bénéfice escompté de la réalisation des études puis des travaux par des sociétés occidentales entra sans doute aussi en ligne de compte...

*Le financement du programme fut néanmoins difficile.* L'OMVS sut pourtant profiter de la conjoncture créée par le boom des revenus pétroliers (disponibilités financières des pays du Golfe persique) pour installer *une véritable compétition* entre les bailleurs de fond et créer en fait un véritable monopsonne en sa faveur. Compétition autant géopolitique que financière d'ailleurs entre les puissances occidentales et les pays arabes, concurrence plus spécifique aussi entre la France et l'Allemagne, qui se firent chacune le "champion" de l'un des deux barrages, y engageant non leurs entreprises mais aussi leur réputation. Dès 1976, la France se charge de l'étude d'exécution du barrage de Diama. Les études d'exécution du barrage de Manantali et de la voie navigable sont financées à la même époque par l'Allemagne. Un autre bailleur de fonds d'importance, le Canada se charge lui des études d'exécution des ports et des escales. *Au bout du compte l'OMVS, agissant comme un véritable syndicat des États riverains, réussit à boucler le financement de son programme* : à hauteur de 230 Milliards

de F CFA<sup>11</sup> pour les travaux et de 40 Milliards de F CFA pour les études (GIBB *et al.*, 1994), soit environ 1 Milliard de \$ aux prix de 1993 (avant la dévaluation du Franc CFA). 45 % des travaux furent financés par les capitaux arabes et environ la moitié du financement total a finalement pris la forme d'un don pur et simple (dont l'engagement - limité à Diama - de la France).

Entre temps le système s'est enrichi de *deux nouvelles conventions*. Pour montrer la fermeté de leur engagement coopératif et rassurer les bailleurs de fond, les trois États signent ainsi : la Convention relative au **statut juridique des ouvrages communs** (décembre 1978) - qui, outre la déclaration de propriété commune et indivisible des "ouvrages communs", officialise une *règle de répartition* des charges entre les États *au prorata des avantages escomptés*<sup>12</sup> et prévoit la création d'agences spécialisées de *gestion* (navigation, hydroélectricité, exploitation et maintenance des ouvrages communs) sous tutelle de l'OMVS - et la Convention relative aux modalités de **financement des ouvrages** (mai 1982) : le service de la dette sera notamment financé *par les revenus provenant de l'exploitation des ouvrages* ou par des avances des États que l'OMVS remboursera dès que possible. L'ensemble de ces quatre Conventions, dont celle portant création de l'OMVS, définit ainsi le cadre d'une "*organisation institutionnelle*" (Meublât, 1997) qui passa pour un modèle du genre (CONAC *et al.*, 1984).

Le barrage de Diama fut construit de 1981 à 1986, celui de Manantali de 1982 à 1987. Ils sont opérationnels depuis le début des

---

11. Les 230 Milliards de FCFA (travaux) au prix 1993 sont répartis comme suit, par bailleurs de fonds : Fonds Saoudien pour le développement : 17,3 % ; République fédérale d'Allemagne : 14,1 % ; Fonds Koweïtien pour le développement : 12,7 % ; Communauté Européenne : 11,6 % ; Groupe de la Banque Africaine de développement : 9,5 % ; Fonds d'Abu Dhabi pour le développement : 8,9 % ; France (caisse centrale et F.A.C) : 8,5 % ; Italie : 4,4 % ; Banque islamique de développement : 3,6 % ; Canada : 3,2 % ; Fonds de l'OPEP pour le développement : 2,5 % ; USAID : 2,3 % ; PNUD : 1,3 %.

12. La première répartition, basée sur un modèle développé par Utah University, attribuait 46,4 % des charges au Sénégal, 36,9 % au Mali et 16,7 % à la Mauritanie. Elle fut amendée en juin 1986 pour tenir compte de la volonté mauritanienne de bénéficier du programme hydroélectrique : 42,1 % pour le Sénégal, 35,3 % pour le Mali et 22,6 % pour la Mauritanie. Le financement du Haut-Commissariat est par contre assuré à part égale par chacun des États membres.

années 1990 (l'inauguration officielle eut lieu en 1992) et ils ont créé l'*irréversibilité* qui empêche tout retour en arrière et forcent, quoi qu'on en pense, tous les acteurs à rester dans le jeu. Ils ont permis aussi à l'OMVS de rester active, ce qui ne fut pas vraiment le cas de l'Autorité du Bassin du Niger ou de la Commission du lac Tchad, par exemple.

*Les incertitudes de "l'après-barrage" et le retour annoncé du dinosaure...*

La "success story" s'arrête apparemment là car, au-delà de ces 2 barrages, le Programme de l'OMVS - même dans sa seule première phase - n'a plus été réellement mis en pratique, si ce n'est la restauration ou la construction d'endiguements en amont de Diama.

Le programme fut d'abord l'objet d'une *contre-offensive*, mise en place par certains bailleurs de fonds potentiels (principalement anglo-saxons), qui eut pour fonction de mettre en cause l'ampleur "déraisonnable" des réalisations projetées, voire même leur légitimité technique et sociale. Cette contre-offensive passa par la conduite (et le financement) *d'une nouvelle série d'études* qui furent autant de contre-feux : Gannet-Fleming-Corddry-Carpenter sur l'analyse de l'impact environnemental du Programme (1978, financée par l'USAID), Gibb *et al.* (1979, 1987) sur le dimensionnement et la gestion des ouvrages, l'étude de l'impact "socio-économique" du Programme (1980, financée par le PNUD, le FAC et l'USAID, avec une participation significative de chercheurs de l'ORSTOM) et surtout le grand rapport de l'*Institute for Development Anthropology* de 1990 (Horowitz, Scudder, Hollis, Howe, Lericollais *et al.*, synthèse partielle en français par Salem-Murdoch, Niassé, Horowitz *et al.*, 1994) financé par l'USAID.

L'étude "socio-économique" de 1980 mit en évidence les transformations radicales qu'impliquait le passage d'une agriculture traditionnelle extensive, basée sur l'exploitation saisonnière de la décrue et de la pluie, sans intrants et avec peu de travail, à un système intensif basé sur une irrigation "régulière", impliquant un "devoir de maintenance" et un risque financier beaucoup plus lourd (coût des intrants, amortissement des investissements...). Ce passage n'imposait d'ailleurs pas seulement aux paysans locaux une évolution *technique* qui rendait obsolète un savoir-faire bien établi mais aussi une véritable "révolution" *sociale et culturelle* dont le coût était largement sous-

estimé (Lericollais et Schmitz, 1984, Boutillier et Schmitz, 1987, Tourrand et Landais, 1994). Et tout cela pour une efficacité concrète probablement très éloignée des espoirs affichés, surtout si on tenait compte de l'expérience du terrain et des externalités négatives qui avaient été ignorées (Engelhard *et al.*, 1986). Tel fut l'argument de ce que l'on pourrait nommer le courant "socio-agraire", par opposition à celui des "ingénieurs développeurs".

Le clou sera véritablement enfoncé par le rapport de l'IDA (1990) : ce n'est plus le calendrier qui est critiqué, c'est la *légitimité* même du concept de modernisation qui est mise en cause. Le rapport produit une *véritable réhabilitation de l'agriculture traditionnelle* - et donc de la société qui la pratique - et s'attaque directement aux objectifs des réalisations projetées. *La véritable cible, c'est la culture irriguée* (du moins son hégémonie). Il s'agit bien là d'un véritable renversement de problématique : la société traditionnelle des paysans, des éleveurs et des pêcheurs fait ainsi irruption sur une scène politique dont elle avait été écartée et retrouve une crédibilité dont elle avait été privée au nom de la modernité. L'hypothèse d'une transition rapide retenue par le Programme de l'OMVS pour faire face à la sécheresse apparaît alors fragilisée, voire condamnée (Crousse, Mathieu et Seck, 1991).

Mais les barrages sont déjà là...Qu'en faire alors ? La proposition de l'IDA est de leur assigner la fonction pérenne (et non plus transitoire) de produire une *crue artificielle* lorsque les précipitations naturelles se révéleront insuffisantes et de conforter ainsi le mode de vie des populations de la vallée. La gestion du réservoir disponible de 11 MD de m<sup>3</sup>, apparemment insuffisant pour satisfaire tous les besoins, devient alors l'enjeu d'un conflit entre les intérêts de la production électrique et ceux de l'agriculture traditionnelle. Le seul compromis possible est apparemment de *réduire la puissance de l'usine hydroélectrique* prévue à Manantali et donc ses exigences en disponibilité du réservoir. Si cette réduction est importante, il faudra alors utiliser cette production en priorité au bénéfice du Mali qui ne tire aucun intérêt de la crue artificielle, quitte à prévoir des investissements de substitution pour assurer l'alimentation électrique de la Mauritanie et du Sénégal à partir de Nouakchott et de Dakar. Ce "*projet bis*" qui, pour son volet "énergie", profite au Mali (même s'il en assume seul les charges) tout en restant économiquement neutre pour le Sénégal et la

Mauritanie ( Tractebel, 1995), sera apparemment la référence de la Banque Mondiale jusqu'à la fin de l'année 1996.

Le principal résultat de ces études "post Programme OMVS" fut de mettre en cause sa légitimité et de *retarder* la réalisation des investissements (autres que les deux barrages), de lui imposer une cure de modestie en quelque sorte. C'était d'ailleurs l'objectif que leur assignaient peut-être les bailleurs de fonds qui les ont financées... Un objectif qui peut apparaître d'ailleurs très raisonnable. D'autant *que la conjoncture financière internationale s'est radicalement transformée* au détriment de l'OMVS et des États riverains : baisse des prix du pétrole et donc de la disponibilité des capitaux "arabes", plans d'ajustement structurel, etc. La Banque Mondiale (et sa rationalité économique quasi orthodoxe) a pris aussi le pas sur l'ONU, plus sensible sans doute à la dimension politique de l'affaire (ce qui ne l'a pas empêché de cesser de soutenir financièrement l'OMVS à partir de 1988). Le conflit de 1989 entre le Sénégal et la Mauritanie (à propos de la maîtrise des terres riveraines d'ailleurs) et les conduites non-coopératives qui s'en sont suivies - le retard d'un accord sur la localisation de la ligne électrique venant de Manantali, par exemple - ont enfin parachevé le freinage du processus. Le résultat est là : *la construction de la centrale électrique de Manantali n'a pas encore débuté* et cette lenteur a également servi de moyen de pression aux bailleurs de fonds pour faire évoluer l'architecture institutionnelle du système (Meublant, 1997).

Mais l'Histoire est tenace. Le "grand" projet hydroélectrique de 800 GW/année (lorsque l'hydraulicité est favorable) va apparemment finir par devenir réalité ! La Banque Mondiale, qui freinait tant et plus, a rendu les armes : elle ne pouvait apparemment s'opposer plus longtemps à la volonté de certains de ses principaux actionnaires (la France, l'Allemagne et le Canada) qui veulent financer ce projet-là. *Car cette fois-ci ce sont certains bailleurs de fonds qui poussent à la réalisation du plus grand équipement*<sup>13</sup>. Dans la crainte de voir ces fonds disparaître, les pays riverains ont en janvier 1997 accepté avec une célérité tout à fait étonnante ce qu'il rechignaient à admettre depuis 3 ans : la création *de sociétés de patrimoine*, responsables des barrages et

---

13. Le financement de la centrale (80 Milliards de F CFA) serait partagé entre la France (40 %, CFD), l'Allemagne (40 %, KFW) et le Canada (20 %, ACDI). Le financement prévu des lignes est beaucoup plus dispersé.

distinctes du Haut-Commissariat de l'OMVS, qui seront chargées d'assurer le remboursement des dettes après avoir confié la gestion concrète de l'électricité à un opérateur privé...qui pourrait bien prendre la forme d'un consortium regroupant des entreprises françaises, canadiennes et peut-être allemandes ! Tout semble s'être mis brusquement en place pour un retour au schéma des années 70, d'autant qu'une nouvelle évaluation économique (Tractebel, *op. cit.*), à l'instar de celle de Norbert Beyrard en 1974, fait opportunément miroiter des taux de rentabilité irrésistibles...

Mais le jeu n'est sans doute pas terminé : les financiers ont des exigences spécifiques (l'obligation de rachat par les sociétés nationales d'électricité, par exemple) rendues nécessaires par la taille même d'un projet qui se place visiblement dans une stratégie dépassant le seul bassin du Sénégal. Les pays riverains, pris dans la contradiction de leur rêve historique et de la faiblesse de leurs moyens réels, cherchent désespérément le moyen de profiter de cette manne tout en échappant à la contrainte du remboursement d'un investissement coûteux : la note s'élèverait cette fois à 180 milliards de F CFA, soit les 2/3 environ du coût de construction des 2 barrages (études incluses). *A cette différence près qu'il s'agit aujourd'hui d'un FCFA ayant perdu, depuis sa dévaluation, la moitié de sa valeur en devises internationales !* Le financement en est donc réduit pour les prêteurs étrangers (330 millions de \$ contre 1 milliard pour les barrages), ce qui explique peut-être aussi leur position... Malgré cela les bailleurs de fonds, sans doute instruits par l'expérience, cherchent à se garantir contre tout risque de défection de leurs débiteurs. Le choix final dépendra donc de la négociation sur les conditions du remboursement et sur la répartition de cette charge entre les pays riverains.

*Et la crue artificielle dans tout cela ?* Son principal partisan (la Banque Mondiale) s'étant volontairement mis hors course, son sort paraît sur le point d'être réglé. Certes l'amélioration prévue de la prévision des débits sur l'ensemble du bassin amont, pendant la saison des pluies, permettra de mieux coordonner crue naturelle et lâchés du barrage de Manantali. Elle économisera ainsi l'eau du réservoir et desserrera la contrainte de la satisfaction des usages concurrents. Mais il ne faut pas se faire d'illusions : en cas de cumul des années de sécheresse (à partir de 2 années successives de faible hydraulité), les intérêts de l'électricité - et la nécessité de rembourser l'investissement -

seront forcément prioritaires. Dans cette éventualité, qui s'est révélée fréquente ces 30 dernières années, il n'y aura pas de crue artificielle. Les anthropologues ont apparemment perdu la partie.

#### 4. Une évaluation

Au bout du compte, comment évaluer aujourd'hui cette histoire et ses résultats ? La première constatation est évidemment que le *développement de l'irrigation ne correspond pas pour l'instant à ce qui était prévu*, ni en rythme de progression, ni en périmètres installés, ni en surfaces effectivement cultivées, ni en rendement (un peu plus de 4 T/ha, très peu de double récolte en contre-saison chaude). L'autosubsistance de la population du fleuve semble quand même à peu près assurée (tous types de cultures confondus), ce qui n'est pas négligeable. Celle du reste des pays, par contre, ne l'est pas. Malgré les endiguements, malgré les Plans Directeurs pour la rive gauche (Sénégal) ou pour la rive droite (Mauritanie), malgré la libéralisation de la production et le retrait au second plan des sociétés nationales type SAED, les périmètres installés ne sont que de 100 000 ha environ (dont 35 000 sur la rive mauritanienne). Plus grave encore, *seule la moitié d'entre eux est effectivement exploitée*, car les abandons sont nombreux et la qualité des sols se dégrade (Boivin *et al.*, 1995). Quelles qu'en soient les raisons et même en tenant compte des incertitudes statistiques, il y a là un signal inquiétant qui paraît justifier le diagnostic pessimiste du courant "socio-agraire".

En même temps il convient de reconnaître que les barrages ne sont opérationnels que depuis peu de temps. La constatation du fait *qu'il y a effectivement de l'eau disponible toute l'année* - une nouveauté indiscutable - n'a donc pas encore eu le temps de façonner de nouveaux comportements. Et comment juger de l'efficacité d'un programme alors même que l'une de ses pièces maîtresses, l'usine de production hydroélectrique, est encore loin d'être opérationnelle ? On peut certes discuter son dimensionnement mais une chose est sûre : *sans électricité, l'investissement du barrage de Manantali* - un des plus importants d'Afrique de l'Ouest - *n'a économiquement pas de raison d'être*. La centrale finira donc par être construite mais quel aura été le coût d'un retard dont la responsabilité est partagée par les États membres mais aussi par les bailleurs de fonds ? En attendant les



"grands barrages" permettent de découvrir les effets pervers, sur la *santé des riverains* notamment (maladies hydriques), que produit dans ce genre de région une eau douce à débit régulier mais relativement faible...

Il y a donc déception, incontestablement, par rapport aux espoirs du passé. La disponibilité de l'eau n'est donc pas la condition suffisante du développement, mais ce n'est pas une découverte surprenante. *La faiblesse des résultats provient-elle alors d'un manque de volonté et de coopération politiques* comme l'estiment certains (Maiga, 1995)? Ceux-ci placent alors leurs espoirs dans la montée en puissance d'une Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui, permettant de dépasser la méfiance entre le Sénégal et la Mauritanie, relancerait le processus des années 1960. A l'inverse les responsables africains n'ont-ils pas, *par excès de volontarisme politique*, manqué de créativité en accaparant trop facilement l'héritage grandiose des "visions" coloniales ?

L'éternel retour des "grands projets" sur cette scène du développement, avec des acteurs échangeant régulièrement leurs rôles, fait néanmoins question. S'agit-il d'un pur *effet d'hégémonie doctrinale* ? Cela pourrait se concevoir pour les années 1950-1960, lorsque le paradigme de la "domestication de la nature" était tout puissant, mais plus après 1970. Les conférences de Stockholm en 1972 (sur l'environnement) puis de Mar del Plata en 1997 (sur la gestion de l'eau) ont en effet consacré, au sein de l'ONU, l'émergence d'une nouvelle conception du rapport homme/nature qui aboutira plus tard, via la déclaration de Dublin en 1992 sur "l'eau et le développement durable", à faire de la protection des écosystèmes aquatiques - généralement perturbés par les grands aménagements - une prescription officielle.

Ou bien *n'y a-t-il réellement pas d'alternative efficace* ? En vérité il a bien fallu attendre la fin des années 80 pour que soit élaborée une contre-proposition cohérente. Une version assagie, plus progressive, *plus modeste* en un mot, du programme de référence : recommandation d'une irrigation "contrôlée", diminution de la puissance hydroélectrique, pérennisation de la crue ou plus radicalement abandon des objectifs de navigabilité (et donc de l'industrialisation). Une cure d'amaigrissement a priori raisonnable qui semblait se mettre en place de facto malgré les

réticences africaines, avant qu'elle ne soit à son tour remise en cause par le retour au premier plan de l'ancien projet hydroélectrique. *Ou bien alors ne fallait-il justement compter que sur la seule production électrique, sans s'embarrasser du reste ?* Un argument qui n'est pas forcément dénué de sens mais qui peut difficilement être défendu publiquement, pour toutes les raisons que nous avons déjà évoquées. En fait seul le barrage aval de Diama fait véritablement l'objet d'une critique récurrente bien que feutrée (il ne faut pas trop froisser la France, qui tient à son œuvre historique dans le delta). Mais il est là et son rôle est même en train de s'étendre avec son endiguement amont : ce n'est plus seulement un barrage anti-sel mais un véritable réservoir d'eau douce, au bénéfice d'une agriculture irriguée dont on espère encore le décollage (Gadelle, 1995).

Enfin cette résilience du "grand projet" ne serait-elle pas surtout une *commodité stratégique* - un outil de faisabilité politique en quelque sorte - qui permet à des acteurs nombreux, aux intérêts divers mais animés d'un appétit de puissance, de trouver un terrain d'entente pour l'action ? Même si c'est au détriment de l'efficacité concrète.

Dans ces conditions, ne doit-on pas aller plus loin encore que ce qu'a recommandé la logique de la modestie, apparemment peu praticable, et se demander *si ce n'est pas l'idée même de forcer le développement d'une région naturellement aussi peu propice que la vallée du Sénégal qui est illusoire ?* Cette question est violente mais doit être posée. Elle heurte brutalement le mythe dont nous parlions dans notre introduction et, il faut bien le dire, les africains ne veulent pas renoncer à cet espoir ou à ce rêve. Ils ne sont pas les seuls, puisque les deux signataires de ce texte sont eux-mêmes en désaccord sur la pertinence d'un diagnostic aussi désenchanté...

## BIBLIOGRAPHIE

ALBERGEL (J.), BADER (J.C.), LAMAGAT (J.P.) et SEGUIE (L.)

1993 Crues et sécheresses sur un grand fleuve tropical de l'ouest africain : application à la gestion de la crue du fleuve Sénégal. *Sécheresse*, n° 4, vol. 4, p. 143-152.

AUGIER (P.)

1950 *Régularisation et aménagement du fleuve Sénégal*. Canevas synoptique, UHEA, centre de documentation de l'OMVS, St Louis, 64 p.

BECKER (C. et al.)

1988 *Cartes historiques de la vallée du Sénégal*. Document interne, ORSTOM, Dakar.

BÉLIME (E.)

1922 *Rapport sur les possibilités d'aménagement offertes par la vallée du fleuve Sénégal*. Centre de documentation de l'OMVS, St Louis.

BÉLIME (E.)

1934 *Note sur les études générales à entreprendre en vue de l'aménagement des vallées du Sénégal et du Niger inférieur*. Archives nationales du Sénégal, Dakar.

BERNARD (C.)

1995 Les aménagements du fleuve Sénégal pendant la colonisation (1850-1960). Thèse d'histoire, Université Paris VII, 757 p.

BOIVIN (P.), DIA (I.), LERICOLLAIS (A.), POUSSIN (J.C.), SECK (S.M.)

1995 *Nianga, Laboratoire de l'Agriculture Irriguée en Moyenne Vallée du Sénégal*. ORSTOM ed., Paris.

BOURRIÈRES (P.)

1979 Évolution des conceptions sur l'aménagement de la vallée du Sénégal. *Mondes et cultures*, tome 39, n° 2, p. 209-222.

BOUTILLIER (J.L.)

1982 L'aménagement du fleuve Sénégal et ses implications foncières. In *Enjeux fonciers en Afrique noire*, LE BRIS (É.), LE ROY (E.) & LEIMDORFER (F.) ORSTOM, Paris, Karthala, p. 301-308.

1989 Irrigation et problématique foncière dans la vallée du Sénégal. *Cahier ORSTOM série Sciences Humaines*, vol. 25, n° 4, p. 469-488.

BOUTILLIER (J.L.), SCHMITZ (J.)

1987 Gestion traditionnelle des terres (système de décrue /système de crue) et transition vers l'irrigation : le cas de la vallée du fleuve Sénégal. *Cahier ORSTOM série sciences humaines*, vol. 23, n° 3-4, p. 533-554.

BRASSEUR (G.)

1952 Le problème de l'eau au Sénégal. *Études sénégalaises*, n° 4, centre I.F.A.N., Dakar.

CONAC (G.), CONAC (F.), SAVONNET-GUYOT (C.)

1984 Les Politiques de l'Eau en Afrique, Actes du colloque de la Sorbonne de 1983, Economica, Paris.

CROUSSE (B.), MATHIEU (P.), SECK (S.M.)

1991 *La vallée du fleuve Sénégal : évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements*. Paris, Karthala.

DAMES & MOORE

1992 *Étude du plan directeur du développement de la haute vallée du fleuve Sénégal*. Volume 1 : rapport de synthèse, OMVS-USAID, Dakar.

DE BENOIST (J.R.)

1982 *L'Afrique occidentale française de 1944 à 1960*. Coopération française, les nouvelles éditions africaines, Dakar.

ENGELHARD (P.), BEN ABDALLAH (T.) et al.

1986 *Enjeux de l'Après-Barrage : Vallée du Sénégal*. ed. ENDA - Ministère de la Coopération (France).

GADELLE (F.)

1995 *Programme de développement agricole de la vallée du Sénégal / Réflexion sur l'utilisation et la gestion des eaux*. Banque Mondiale - IPTRID, Washington.

GANNETT, FLEMING, CORDDRY & CARPENTER

1978 *Assessment of environmental effects of proposed developments in the Senegal river*. OMVS-USAID, Dakar.

GIBB (A.) et al.

1979 *Évaluation économique du programme d'aménagement du fleuve Sénégal*. OMVS, Centre de documentation de St-Louis.

1987 *Étude de la gestion des ouvrages communs de l'OMVS*. Rapport définitif, E.D.F & Euroconsult, OMVS (4 tomes), Dakar.

1994 *Projet énergie Manantali : étude institutionnelle et financière*. Rapport définitif, OMVS (2 tomes), Dakar.

HESSELING (G.)

1985 *Histoire politique du Sénégal : institutions, droit et société*. Paris, Karthala.

HOROWITZ (M.M.), SALEM-MURDOCK (M.), NIASSE (M.) HOWE (C.),  
HOLLIS (G.), LERICOLLAIS (A. et al.)

1990 *Suivi des activités du bassin du fleuve Sénégal*. Rapport final intégré,  
Institute for Development Anthropology, New-York.

INGLÈS (J.)

1995 *La trajectoire historique de l'OMVS, au travers de la succession des logiques  
de développement du fleuve Sénégal*. Document de travail ORSTOM, Dakar/Paris.

JUTON (M.)

1969 *Les cultures de décrue et l'hypothèse 300 m<sup>3</sup>/s*. OERS, Centre de  
documentation OMVS, Saint-Louis.

LEMARQUAND (D.G.)

1990 *International development of the Senegal river*. *Revue Water International*,  
15, p. 223-230.

LERICOLLAIS (A.) et SCHMITZ (J.)

1984 La calebasse et la houe : Techniques et outils des cultures de décrue dans  
la vallée du Sénégal. *Cahiers de l'ORSTOM, série Sciences Humaines*, vol XX,  
n° 3.

MAIGA (M.)

1995 *Le fleuve Sénégal et l'intégration de l'Afrique de l'Ouest en 2011*. Dakar, ed.  
Codesria - Karthala (il s'agit de la mise à jour de sa thèse de sciences  
économiques, soutenue à l'université Paris I en 1976 : "Capitalisme, exploitation  
des ressources hydrauliques du fleuve Sénégal et développement des pays  
riverains").

MARZOUK (Y.)

1992 *Histoires des conceptions hydrauliques étatiques au Sénégal*. In *Gestion  
sociale de l'eau*, n° 1 (sous la direction de T.RUF), ORSTOM-CNEARC.

MEUBLAT (G.)

1997 *De la gestion des bassins internationaux en Afrique et du fleuve Sénégal en  
particulier : une approche en termes d'économie institutionnelle*. Document de  
travail ORSTOM.

MISSION D'AMÉNAGEMENT DU FLEUVE SENEGAL

1953 *Propositions pour l'Aménagement du fleuve Sénégal*. Dakar, Centre de  
documentation OMVS, St-Louis.

1955 *Nouvelles propositions pour l'Aménagement du fleuve Sénégal*. *ibid*.

MATHIEU (P.)

1985 L'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal : transformations institutionnelles et objectifs coûteux de l'autosuffisance alimentaire. *Mondes en développement*, n° 52.

MINISTÈRE FRANÇAIS DE LA COOPÉRATION

1975 *Définition des structures de l'organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal*. Centre de documentation OMVS, St Louis.

NORBERT BEYRARD (F.)

1974 *Programme intégré de développement du bassin du Sénégal*. 11 tomes, OMVS-PNUD-FAO, Centre de documentation de St-Louis.

OERS

1968 *L'organisation des États riverains du fleuve Sénégal (statut et déclaration)*. Révolution démocratique africaine (R.D.A), P.D.G, n° 25, archives nationales du Sénégal, Dakar.

OMVS

1972a *Convention relative au statut du fleuve Sénégal*. Haut-Commissariat, mars 1972.

1972b *Convention portant création de l'OMVS*. Haut-Commissariat.

1974 *Les objectifs et les grandes lignes de la stratégie du développement intégré du fleuve Sénégal*. Haut-Commissariat, Dakar.

1976 *Le programme de l'OMVS : présentation, méthodes et moyens de mise en oeuvre*. Haut-Commissariat, Dakar.

1978 *Convention relative au statut juridique des ouvrages communs*. Haut-Commissariat

1979 *Fleuve Sénégal*. Centre de documentation OMVS, St Louis.

1980 *Étude socio-économique du bassin du fleuve Sénégal*. Haut-Commissariat, Dakar.

1982 *Convention relative aux modalités de financement des ouvrages communs*. Haut-Commissariat, Dakar.

1991 *Convention portant création de l'agence de gestion des ouvrages communs*. Haut-Commissariat, Dakar, janvier 1991.

OMVS-Magazine

1990 *OMVS : Un tournant décisif*. n° 1, Dakar.

1992 *OMVS : l'énergie pour 1996*. n° 2, Dakar.

1994 *L'OMVS, pour un développement économique intégré de la sous-région*. n° 3, Dakar.

PNUD ET MINISTÈRE DE L'HYDRAULIQUE ET DE L'ÉNERGIE MAURITANIEN

1995 *Tableau de bord de suivi du développement intégré de la vallée du fleuve Sénégal en rive droite*. New York, Nouakchott.

PNUD ET MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES DU SÉNÉGAL

1994 *Le tableau de bord de suivi du développement socio-économique de la vallée du fleuve Sénégal*. Dakar, version provisoire.

ROCHETTE (C.)

1974 *Le bassin du fleuve Sénégal : monographie hydrologique*. n°1 , Paris, ORSTOM.

SACKO (M.)

1993 *Synthèse Bibliographique*. Tome II : Énergie, Cellule OMVS-Mali, Bamako.

SALEM-MURDOCH (M.), NIASSE (M.), MAGISTRO (J.), NUTTALI (C.), HOROWITZ (M.), KANE (O.) *et al.*

1994 *Les Barrages de la Controvers*. L'Harmattan, Paris.

SCHMITZ (J.)

1993 Anthropologie des conflits fonciers et hydropolitique du fleuve Sénégal (1975-91). *Cahiers ORSTOM série sciences humaines*, vol. 29, n° 4.

SÉNÉGAL-CONSULT

1970 *Projet d'un système de contrôle des débits dans le bassin du Sénégal*. 9 volumes, OERS-PNUD-FAO, Centre de documentation OMVS, St-Louis.

TANGARA DAOUDA

1996 *La dynamique des politiques d'aménagement du bassin du fleuve Sénégal : l'OMVS et le Barrage de Manantali dans la vallée du Bafing (Mali)*. Introduction générale. document de travail pour une thèse de géographie, Bordeaux.

TOURRAND (J.-F.), LANDAIS (E.)

1994 Aménagements hydrauliques et développement : stratégies paysannes d'adaptation dans le delta du fleuve Sénégal (1984-91). *Nature-Sciences-Sociétés*, 2 (3), p. 212-228.

TRACTEBEL

1995 Bureau d'études, *Projet Énergie : mise à jour des études économiques du réseau 225 KV de la centrale de Manantali*. OMVS, Dakar.





**L'INTERVENTION PUBLIQUE  
DANS LE CENTRE-OUEST  
DE MADAGASCAR.  
BRÈVE CHRONIQUE  
D'UNE LONGUE SÉRIE D'ÉCHECS<sup>1</sup>**

*Emmanuel FAUROUX*

A partir de données forcément spécifiques, relatives à une petite région d'un pays pauvre, ce travail montre comment des mécanismes de contre-pouvoirs, liés à des valeurs ou des intérêts divergents, vident de leur substance des projets de développement et d'aménagement. Il est donc possible que cette étude de cas apporte des enseignements applicables à d'autres situations de "développement induit".

Sur la côte ouest de Madagascar, le Menabe est une région dont l'unité est fortement affirmée. Elle se présente comme un vaste ensemble de cuestas aux revers inclinés vers le canal de Mozambique à l'ouest et allongées du nord (vallée de la Manambolo) au sud (vallée du Mangoky). Cet ensemble est coupé, de loin en loin, par de larges vallées fertiles (Lampaolo, Maharivo, Morondava, Tsiribihina) où se concentre l'agriculture. Au sud de la Maharivo, la savane domine, issue d'un processus de déforestation sans doute ancien. Au nord de la Maharivo, les forêts ont longtemps occupé une place plus importante, mais elles ont constamment régressé au XXe siècle sous la pression conjuguée des cultures sur brûlis forestiers et des feux de brousse que les éleveurs pratiquent en fin de saison sèche pour favoriser la repousse d'herbe tendre. Depuis plusieurs siècles, la principale richesse de la région provient de l'élevage extensif des bovins, pratiqué par les Sakalava, principal groupe autochtone. La "sakalavité" se définit d'abord par des critères politiques : pour être considéré comme Sakalava il fut longtemps suffisant d'être sujet des souverains Maroserana qui étaient parvenus, dès la première moitié du XVIIe

---

1. Un grand merci à Jean François-Baré pour sa relecture attentive de ce texte.

siècle, à assurer leur hégémonie sur l'ensemble du Menabe. Ils constituèrent ainsi un royaume fort et belliqueux qui devint, au XIX<sup>e</sup> siècle, la seule puissance capable de s'opposer durablement aux ambitions hégémoniques du royaume d'Imerina.

L'élevage des zébus et le commerce de traite (qui approvisionnait le royaume en armes et en munitions) furent longtemps les bases de la prospérité sakalava. Aujourd'hui encore, malgré de graves difficultés, les boeufs constituent une vraie richesse. Ils sont présents partout, dans la savane, dans les pâturages forestiers, dans les parcs villageois... C'est leur sacrifice, dans les grandes cérémonies lignagères qui permet de réussir la communication entre ancêtres et vivants, condition nécessaire - dans la culture sakalava - à la prospérité future. La réussite sociale et le prestige se mesurent encore au nombre de boeufs que l'on possède et à la générosité avec laquelle on gère cette richesse. Mais l'importance de l'agriculture, autrefois très marginale (un peu de riziculture irriguée, beaucoup de maïs, manioc et *lojy*<sup>2</sup> sur brûlis forestiers), ne cesse de grandir depuis une centaine d'années, grâce à l'action de migrants plus agriculteurs que pasteurs.

Le Menabe est apparu aux premiers colonisateurs comme doté d'un fort potentiel : de vastes espaces, de faibles densités de population, des vallées fertiles assez aisément aménageables, de l'eau... Une action publique cohérente est alors apparue comme la condition (aisée à remplir dans le cadre d'un État colonial fort) du développement des forces productives et du démarrage d'une prospérité auto-reproductible. Sans doute l'État malgache, après l'Indépendance, eut-il longtemps la même opinion car lui aussi crut longtemps à la vertu de projets ambitieux pour lancer enfin un développement auto-entretenu.

L'histoire du XX<sup>e</sup> siècle présente malheureusement, dans le Menabe, une succession assez incroyable d'échecs cinglants pour les projets publics qui visaient le progrès économique de la région. Les bilans, comparés aux ambitions, laissent une impression de désastres répétés qui posent véritablement un problème. Jusqu'aux années soixante, les administrateurs coloniaux tendaient à en trouver l'explication dans l'incurie des autochtones, "inaptes au progrès". On a

---

2. *Vigna sinensis*, pois voème.

reproché ensuite aux grands projets des années soixante et soixante-dix, tantôt d'avoir été précédés d'études insuffisantes (abattoir modèle de Morondava), tantôt d'avoir gaspillé trop d'argent en d'interminables "inventaires" dont la sophistication excessive n'avait pas d'utilité (études PNUD / FAO pour le projet SODEMO - Société de Développement de Morondava -).

Nous voudrions montrer ici que l'explication des désastres successifs de l'action publique dans le Menabe réside très probablement dans une structure socio-politique locale très particulière, en trompe-l'oeil. L'État s'y présente comme un acteur ambitieux, mais ce terme recouvre des réalités bien différentes. L'État colonial, fondé sur une politique qui s'élaborait à Paris, ne recouvre évidemment pas les mêmes réalités que les États malgaches qui se sont succédés à Antananarivo après 1960 (I). Pourtant, assez étrangement, les maladresses de ces acteurs successifs qui ratent à peu près toutes leurs cibles se ressemblent étrangement (II). En fait, si l'État est un acteur aussi maladroit, c'est d'abord parce que, dans la situation concrète du Menabe, il n'existe pas vraiment (III) : il n'est qu'une façade, derrière laquelle s'abrite une bourgeoisie urbaine locale qui, elle, dans la continuité, réalise adroitement ses stratégies pendant que la masse paysanne reste totalement à l'écart de tous les projets.

## **I. DES AMBITIONS SUCCESSIVES**

L'Administration coloniale, à partir de 1902 (date de la pacification - tardive mais définitive - du Menabe), l'État néo-colonial de 1958 à 1972, l'État socialiste de 1975 à 1991 ont tous pensé qu'on pouvait faire de grandes choses dans le Menabe à condition d'en remodeler l'espace et d'en transformer les hommes. Le succès d'un aussi vaste projet avait pour préalable incontournable, pensait-on, l'instauration de nouvelles structures politiques et économiques plus performantes, qui n'auraient sans doute guère de mal à s'imposer tant les systèmes en place paraissaient fragiles et dépassés.

### *L'État colonial et néo-colonial (1902-1972)*

Grâce aux bonnes observations effectuées entre 1890 et 1914 par des militaires-ethnographes-explorateurs, le Menabe est apparu à

l'Administration coloniale comme un possible Eldorado agricole. Le scénario de transformation et de modernisation prévu pour l'ensemble de Madagascar a ainsi reçu, dans le Menabe, une attention toute particulière.

Le scénario général de transformation prévoyait en premier lieu de créer un surplus significativement supérieur à celui qui existait déjà. Cette accélération du système de production fut d'abord obtenue par la contrainte (fiscalité et travail forcé), mais on espérait que la généralisation des rapports marchands (circulation monétaire, marchés, routes...) suffirait pour que l'intensification des activités se poursuive et s'auto-entretienne.

Par ailleurs, le Menabe fut l'objet, comme les autres régions de Madagascar, des politiques classiques de modernisation : nouvelles infrastructures hydro-agricoles, embryon de réseau routier, encouragements à la grande colonisation, instauration d'un droit foncier limitant la reconnaissance des droits d'usage lignagers, création de la ville de Morondava et de chefs-lieux de canton pour faciliter la collecte des produits, de l'impôt et, surtout, pour mieux contrôler les populations...

Par la fiscalité et le jeu du marché, une part importante du surplus ainsi créé devait être confisquée pour financer les dépenses publiques et favoriser l'enrichissement "d'entrepreneurs" (les colons). On espérait que ces derniers lanceraient une dynamique de prospérité en réinvestissant leurs profits sur place. On cherchait, enfin, à favoriser l'expansion économique de la métropole, avec, notamment, un nouveau régime du commerce extérieur (franchise sur l'importation de produits français, mise en place des grandes compagnies d'import-export...).

Les prévisions généralement optimistes concernant le "Far West" malgache se teintèrent, dès le début du siècle, de quelques points d'inquiétude : les Sakalava, éleveurs belliqueux, indisciplinés, paraissaient devoir se prêter assez mal à la régularité du travail agricole dont on attendait l'essentiel de la prospérité future.

On entreprit donc de mieux contrôler les Sakalava par une politique de sédentarisation forcée et de regroupement des hameaux de bouviers en gros villages autoritairement établis le long des routes

principales. On mit aussi en place un système politico-administratif très particulier, le "Protectorat intérieur" (B. Schlemmer, 1983) qui permettait de réutiliser les anciens chefs, notables et princes locaux dans la nouvelle administration. L'espace régional fut soigneusement quadrillé de postes militaires et de petits centres administratifs en vue de percevoir l'impôt et de réprimer les vols de boeufs.

On entreprit ensuite de favoriser l'immigration d'une main d'oeuvre mieux adaptée aux tâches agricoles provenant principalement des hautes-terres (Betsileo) et du sud-est (Antesaka).

Enfin, on chercha à remplacer le système de commercialisation contrôlé par les *Karany*<sup>3</sup> par un système plus moderne et plus "français", sous l'autorité de grandes compagnies, la "Lyonnaise", la "Marseillaise"..., spécifiquement organisées pour exporter vers la métropole les produits locaux.

Très vite, il fallut réviser toutes les ambitions à la baisse.

Le premier tiers du XXe siècle a marqué l'échec sans appel de la colonisation agricole. Parmi les colons, on comptait probablement plus d'aventuriers que d'exploitants sérieux et, pour ces derniers, une évidence économique lourde n'a pas tardé à s'imposer. Plutôt que d'investir dans un improbable modernisme agricole, il était infiniment moins risqué, plus rentable et plus sage à court terme de confier la mise en valeur des terres concédées à des métayers travaillant à leur guise suivant les techniques locales.

De même, les tentatives pour écarter les commerçants-collecteurs *Karany* ont lamentablement échoué, tout simplement parce que les réseaux *Karany*, remarquablement ramifiés en de fins capillaires micro-locaux, accomplissaient leurs fonctions dans des conditions qu'aucun système artificiellement mis en place n'aurait pu réaliser.

---

3. Commerçants islamisés principalement originaires du Gudjerat (au N.O. de l'Inde) qui dans la seconde moitié du XIXe siècle ont réussi à construire un remarquable réseau de commercialisation permettant d'échanger les produits locaux du Sud-Ouest, de l'Ouest et du Nord-Ouest de Madagascar contre des produits manufacturés (d'abord étoffes du Gudjerat, produits textiles britanniques ensuite), voir S. Blanchy, 1995.

L'intégration des Sakalava dans les rapports marchands a, elle aussi, été "ratée" (E. Fauroux 1975, 1994). Ils ont constamment été grugés par le jeu d'un marché faussé par ceux qui en avaient défini les règles à leur avantage exclusif. Dans ces conditions, ils ont généralement choisi de ne recourir au marché que dans les cas d'extrême nécessité.

Par contre, l'impact colonial a été fort sur des points qui n'avaient pas été programmés.

Ainsi, le peuplement du Menabe a été profondément et durablement remanié par l'arrivée plus massive que prévue de migrants "temporaires", venus pour se procurer, en quelques mois ou quelques années, les boeufs dont ils avaient besoin, chez eux, pour assumer leurs responsabilités sociales. Cette force de travail fut souvent pour les colons à peine plus fiable que la main d'oeuvre sakalava, car elle ne jouait le jeu des rapports marchands que le temps strictement nécessaire à l'accumulation d'un capital cérémoniel. Celui-ci obtenu, elle sortait soudain de la logique marchande, faisant faux-bond sans préavis à ses employeurs.

Ainsi encore, une petite agriculture marchande "traditionnelle", pratiquée (comme prévu) par des immigrants, mais aussi par des Sakalava (ce qui n'était pas prévu), a fini par se développer en suivant, avec une discipline inattendue, les fluctuations du marché. De véritables "booms" agricoles ont eu lieu chaque fois que les cours ont flambé : pour les pois du Cap (de 1915 à 1922), le maïs (de 1934 à 1940), puis le riz (au début des années quarante). Mais, chaque fois, la fièvre passée, la production retombait lourdement, aussi vite qu'elle avait flambé, sans se prolonger dans des dynamiques durables, laissant parfois un sillage calamiteux (les forêts entre la Maharivo et la Morondava furent dévastées par le boom du maïs).

### *Les tentatives d'adaptation de l'État*

Dans la première moitié du XXe siècle, les ambitions furent constamment revues à la baisse. L'Administration coloniale semble avoir eu constamment tendance à baisser les bras. Elle a baissé les bras devant l'immensité de l'espace régional (à partir des années trente, on ne parle plus de chemin de fer, ni de canal navigable doublant la

Morondava ; à partir des années quarante, on ne cherche même plus à construire un véritable réseau routier). Elle a baissé les bras devant la persistance de l'emprise commerciale *karany* sur le monde rural (les grandes compagnies d'import-export ont souvent dû recruter des cadres *karany*, ou s'associer à eux sous diverses formes). Elle a baissé les bras, enfin, devant les problèmes posés par la gestion d'une population "ingérable", "indisciplinée", "insouciant", "irresponsable", mais même pas politiquement subversive, ce qui rendait difficile une répression organisée (les événements de 1947 n'ont eu aucune influence dans le Menabe).

L'État néo-colonial, dans les années soixante, semble avoir cru, lui aussi, en la possibilité de jours meilleurs. On a recommencé, alors, après l'Indépendance, à chercher la création d'un surplus, sans croire vraiment à la possibilité de dynamiques paysannes spontanées conduisant au progrès. La contrainte (fiscalité, contrôle des personnes par la carte d'identité...) a été maintenue, plus pour assurer un contrôle politique que pour développer la production. Les systèmes de production paysans étant considérés comme techniquement dépassés et condamnés, l'espoir fut placé - très haut - dans de grands projets, axés sur le riz et le coton, soutenus massivement par l'aide financière et technique de l'étranger. Ce fut l'époque des opérations grandioses : coton de l'AMVR (Aire de Mise en Valeur Rurale) sur des milliers d'hectares, orangerie de cinq mille hectares à Bezezika avec l'aide de techniciens israéliens, SODEMO (Société de Développement de Morondava) pour l'irrigation de dix mille hectares de rizières et de coton, abattoir ultramoderne de l'AGM ("Américano-Gréco-Malgache") capable d'assurer l'abattage et le conditionnement de deux cent cinquante boeufs par jour...

Ce fut aussi l'époque des actions massives en milieu rural : vulgarisation tous azimuts, riziculture en ligne, "Collectivités Autochtones Rurales" (CAR), "Collectivités Modernisées" (CRAM), projet FAO - Misereor de planteurs pilotes, avec culture attelée et utilisation de la herse pour préparer les rizières sans recourir au piétinage des boeufs, création d'un secteur agricole parapublic (entreprises de défrichage et de labours, planteurs associés, etc.).

On conservait encore l'espoir d'améliorer les circuits commerciaux puisqu'on entreprit de nationaliser le collectage des

produits locaux (coopératives soutenues par l'État, Syndicat des Communes responsable de la collecte...) et de réformer le commerce extérieur (la place de la France fut rendue plus discrète, on élargit le nombre des partenaires, etc.).

L'État socialiste, de 1975 à 1991, a voulu marquer une rupture avec le passé. Comme au début de l'ère coloniale, les ambitions du pouvoir "socialiste" furent considérables, nettement exprimées dans le "petit livre rouge" (*boky mena*) du Président Ratsiraka.

On y trouvait d'abord une nouvelle conception du rôle de l'État avec la mise en oeuvre de structures destinées à favoriser la démocratie directe : le *Fokon'olona*, les collectivités décentralisées : *Fokontany*, *Firaisanampokontany*, *Fivondronam-pokontany*, *Faritany*<sup>4</sup>. L'Administration fut restructurée sur une "base ascendante" à partir des unités locales, la souveraineté populaire solennellement affirmée ainsi que des notions encore inédites à Madagascar comme "État-nation", "État communautaire", "pouvoir populaire"...

On voulut aussi lancer une nouvelle politique économique, marquée par un souci d'indépendance. On définît de nouvelles stratégies internes d'accumulation. L'État devait prendre en charge les secteurs clés du développement. On rompit avec le passé en sortant avec éclat de la zone franc et en passant "avec armes et bagages" dans le bloc socialiste. L'Union Soviétique, la Chine, le Viet-Nam, la Corée du nord devinrent les alliés privilégiés. On nationalisa le commerce extérieur, ainsi que la collecte des produits agricoles ; on lança une ambitieuse politique d'industrialisation tous azimuts...

Pour les paysans, l'impôt fut supprimé. On incita les communautés décentralisées à prendre en charge certaines opérations de développement. On créa des "Comités économiques locaux". On entreprit une "conscientisation des masses" autour du concept de

---

4 *Fokon'olona* : institution d'origine merina qui désigne l'assemblée générale de tous les villageois adultes ou des habitants de plusieurs villages concernés par un projet commun. *Fokontany* : unité administrative de base, correspondant sensiblement à l'ancien village administratif. *Firaisanampokontany* : correspond à peu près au canton de l'époque coloniale. *Fivondronampokontany* : correspond aux anciennes sous-préfectures. *Faritany* : l'ancienne Province.



"maîtrise populaire du développement". On autorisa une hausse significative du cours du riz (ce sera sans doute, dans la pratique, la mesure la plus durablement efficace) et on diffusa très largement un mot d'ordre de "production à outrance".

Un virage radical vers la libéralisation fut cependant esquissé dès 1983, bien avant la fin du socialisme, avec le décret libérant le prix du riz pour tenter de sortir des multiples impasses dans lesquelles s'était engagé le régime. Le virage s'est encore accentué dans les années précédant la crise de 1991. Il s'est poursuivi avec la IIe république, sous la contrainte d'un sévère "Plan d'Ajustement Structurel" impulsé par les institutions financières multilatérales.

Désormais, l'État néo-libéral d'après 1992 se méfie des grands projets. L'aide internationale reçoit carte blanche pour agir à sa guise, notamment à travers des ONG. On tente de remettre en marche l'appareil d'État, durement secoué par des années d'incurie, mais, en même temps, l'État s'attribue un rôle infiniment plus modeste que dans le passé. On préconise une vraie décentralisation (le Menabe est aujourd'hui sur le point de devenir une province autonome avec Morondava pour capitale). On réforme l'Administration pour la rendre moins budgétivore et plus efficace. On ne cherche plus à intervenir directement au niveau local, car on connaît la faiblesse des moyens dont dispose l'Administration.

## **II - DES INTERVENTIONS PUBLIQUES AUX RÉSULTATS PARADOXAUX**

Après un siècle de tentatives vaines, d'échecs et d'erreurs, le bilan des interventions publiques pour le développement du Menabe est très négatif : les objectifs affichés n'ont jamais été atteints et le Menabe est devenu - c'est un lieu commun - un "cimetière de projets". Par contre, de fortes dynamiques se sont déclenchées, mais ce ne sont généralement pas celles qui avaient été programmées et elles se sont souvent révélées porteuses de divers effets inintentionnels.

On peut, très schématiquement, distinguer :

- des objectifs partiellement réalisés, mais dont les conséquences ont été différentes de celles qui avaient été programmées ;

- des objectifs à peu près complètement ratés ,
- des scénarios-catastrophe qui ont conduit à de véritables désastres.

### *Des succès inattendus*

• De temps en temps, les Sakalava ont assez bien joué le jeu du marché, alors qu'on ne les en avait pas cru capables. En fait, ils ont commercialisé une partie de leur production - et le font aujourd'hui encore - dès que les cours leur ont permis d'acquérir des boeufs en quantité significative. Dans cette perspective, une petite agriculture sakalava sédentaire a fini par se développer plutôt bien que mal. Elle n'est certes pas très performante, mais, en régime de croisière, elle suffit à assurer une assez confortable autosubsistance et à dégager un surplus commercialisable modeste. On ne peut cependant pas dire, nous le verrons, que les rapports marchands se sont décisivement imposés dans ce secteur.

• Des migrations internes vers le Menabe se sont déclenchées comme on l'espérait. Elles ont effectivement permis de remédier aux "carences" de la main d'oeuvre sakalava qui, comme on le craignait, a généralement refusé de se salarier. Mais elles ont aussi contribué à sévèrement déséquilibrer le peuplement de la région, car les migrants "temporaires" ont rapidement profité des espaces libres pour s'installer définitivement et ont fini par créer une situation assez chaotique, marquée par une pénurie chronique de terre et d'eau, là où l'abondance régnait autrefois. L'élevage bovin extensif, de loin la principale richesse de la région, a vu l'espace disponible se réduire. Il connaît aujourd'hui (pour d'autres raisons aussi, il est vrai) une crise qui semble irréversible. De façon générale, les "booms" agricoles successifs ont déstabilisé le système d'élevage sans créer les conditions permettant la mise en place d'une agriculture marchande réellement efficace.

• Le système foncier instauré avec la petite et la moyenne colonisation agricole a débouché sur un mode de prélèvement du surplus purement parasitaire (le métayage) qui n'a nullement dynamisé les systèmes de production locaux. Rien pratiquement n'a été réinvesti sur place, sinon dans des affaires commerciales incertaines (cafés, hôtels) ou dans le secteur immobilier. Les métayers n'ont jamais

vraiment songé à améliorer la productivité d'un système dont les revenus les plus significatifs leur échappaient. De même, les "grandes compagnies" ont effectivement réalisé quelques profits (plus faibles que prévus), mais elles n'ont à peu près jamais cherché à réinvestir sur place. Aucune dynamique induite n'est née de leur passage dans la région.

- La ville de Morondava a bien joué une partie du rôle qui lui était assigné (coeur de l'administration régionale, centre de distribution des produits manufacturés, centre de collecte des produits locaux), mais le port, très insuffisant (ce n'est toujours aujourd'hui qu'une rade foraine), n'a pas permis de désenclaver la région alors que l'accès par la route est resté désastreux jusqu'au début des années quatre-vingt-dix... Dans l'ensemble la région a toujours connu un profond marasme économique, malgré des flambées périodiques d'optimisme qui n'ont jamais duré longtemps.

### *De francs échecs*

- La grande colonisation agricole a connu un naufrage généralisé (à l'exception des plantations de tabac de la Tsiribihina qui furent prospères dans les années quarante). Pour décoller véritablement, elle aurait dû effectuer de lourds investissements. Elle a préféré céder progressivement son domaine à la petite et moyenne colonisation qui, elle-même, nous l'avons, vu s'est contenté du métayage pour des profits modestes mais sûrs.

- L'articulation des systèmes autochtones avec les rapports marchands ne s'est jamais opérée correctement (E. Fauroux, 1975). Le marché, malgré son omniprésence apparente, ne fonctionne pas comme un véritable marché (E. Fauroux, 1994).

Ce sont toujours, très largement, les vols de boeuf qui permettent aux grandes villes d'être approvisionnées en viande. Les éleveurs continuent, en effet, à ne vendre leurs bêtes que s'ils sont en difficulté, en période de soudure, ou quand les cours sont au plus bas... Après la récolte, quand les cours sont les plus élevés, ils gardent soigneusement leurs bêtes pour les exhiber lors des cérémonies lignagères. De même, le marché du travail est faussé par la pérennité des rapports de production lignagers, par la généralisation des rapports de clientèle et

par l'omniprésence du métayage. Une faible proportion des salaires est effectivement payée en monnaie. Même certaines organisations internationales employant de la main d'oeuvre locale donnent une partie de la rémunération en paddy.

Il n'y a pas de véritable marché foncier, avec un prix de la terre qui serait "normal", mais des systèmes de prêts à court terme avec des taux usuraires qui aboutissent le plus souvent à l'expropriation du débiteur insolvable. Ou alors, des procédures fortement dolosives qui permettent à un notable, à travers des prête-noms, de s'approprier de terres lignagères sans que les dépossédés aient clairement cherché à les mettre en vente.

Le marché des produits agricoles continue à être faussé par les intermédiaires *Karany* qui font écran entre le petit producteur et le marché. La hausse du prix d'un produit conduit d'abord à une hausse des profits du *Karany*, et seulement ensuite, très accessoirement, à une petite augmentation des revenus du producteur. Toutes les tentatives pour éradiquer les *Karany* des circuits de commercialisation ont échoué. Au contraire, on assiste aujourd'hui à une montée en puissance du capitalisme commercial et industriel *karany* qui s'enracine toujours plus profondément et plus habilement dans la réalité rurale régionale.

### *Des catastrophes*

On les repère dès le début de l'époque coloniale.

- Tous les projets destinés à créer ou à améliorer des infrastructures (réseau routier, réseau hydro-agricole, port) sont devenus des gouffres financiers sans jamais aboutir à des résultats durables. Le "canal Hellot", après avoir donné de grands espoirs (on avait même prévu de l'utiliser pour la circulation de péniches) a progressivement sombré dans des problèmes d'ensablement, de prises d'eau désamorçées, d'erreurs de tracé... Le port a changé d'emplacement, le chenal d'accès a été plusieurs fois détruit par des cyclones. Les projets de wharf ont tous été abandonnés à peine commencés... En fait, seules des goélettes peuvent vraiment entrer dans le port de Morondava qui, malgré de lourds investissements, est resté une simple rade foraine.

Mais le désastre le plus spectaculaire concerne le réseau routier. Compte tenu des difficultés climatiques (deux à trois tempêtes tropicales sévères chaque année en moyenne), il aurait sans doute fallu soit dépenser encore plus pour se prémunir contre les glissements de terrain, soit se contenter, tous les ans après les pluies, de réhabiliter tant bien que mal les secteurs touchés. En fait, on a choisi une solution intermédiaire qui a conduit à dépenser beaucoup pour des routes et des chemins qui n'ont jamais été durablement utilisables et pour la construction de ponts éphémères. La grande route d'intérêt national, Morondava -Tuléar par Manja, n'a jamais été qu'une très mauvaise piste charretière au tracé incertain ; les voyages de Morondava à Antananarivo par Ambatofinandrahana et le massif de l'Itremo constituèrent toujours une aventure périlleuse jusqu'à l'abandon de cet itinéraire dans les années quatre-vingt. Dès les premières pluies, il devenait de toute façon très difficile d'entrer à Morondava ou d'en sortir.

- Le boom du maïs, délibérément provoqué par l'Administration dans les années trente, a connu un succès inattendu (plus de cent mille tonnes sorties de la région de 1934 à 1941, alors que la production pour l'autoconsommation régionale était de l'ordre de deux mille tonnes par an (E. Fauroux, 1975, p.156)). Mais il a suscité un véritable désastre écologique avec la destruction, au cours de cette période, d'environ cinquante mille hectares de forêts à essences précieuses (ébène notamment).

Les catastrophes se sont encore aggravées après l'Indépendance, avec l'État néo-colonial, selon un scénario à peu près constant. Un grandiose projet d'aménagement est conçu (cas, par exemple, de la SODEMO, SOciété de DEveloppement de MORondava, de l'orangerie de Bezezika, de l'abattoir de l'AGM...). On réalise les énormes travaux que le projet comporte avec des financements privés (l'abattoir), ou publics internationaux. Quand les travaux sont enfin achevés, les installations fonctionnent quelques mois, puis commencent à connaître des difficultés d'origines diverses, mais procédant en général d'un optimisme excessif. Soit que l'on ait surestimé la capacité des paysans à payer une redevance (cas de la SODEMO), le nombre de boeufs pouvant être acheminés vers l'abattoir de l'AGM, les quantités d'eau nécessaires à l'irrigation des orangers à Bezezika... Les installations cessent alors de fonctionner, avant de faire l'objet de nombreuses - et toujours infructueuses - tentatives de réhabilitation.

L'État socialiste, héritant d'une situation désastreuse et loin d'y porter remède, s'est contenté d'aggraver l'abandon dans lequel se trouvait la région. Le régime du Président Ratsiraka, en effet, avec son parti unique, l'AREMA (Avant-garde de la REvolution pour MAdagascar), n'a pu s'implanter véritablement dans le Menabe. Cette région, au fond, intéressait peu le pouvoir, qui la considérait comme la chasse gardée, peu convoitée, d'une petite bourgeoisie urbaine très particulière (voir infra). Celle-ci, d'ailleurs, s'était placée très habilement auprès du nouveau pouvoir et avait sans doute su négocier les conditions de sa relative tranquillité (l'un de ses membres était l'un des conseillers les plus proches et les plus écoutés du Président). Il n'y a donc pas eu de véritable prise en main administrative de la région. Bien au contraire, on y a assisté au dépérissement rapide de ce qui restait de l'appareil d'État. Cette période a été particulièrement noire pour le Menabe car, à l'abandon du pouvoir central, s'est ajouté l'impact (maximum à ce moment) de l'échec des grands projets néo-coloniaux : chômage, crise de la riziculture, baisse des cours des bovidés, etc.

- Les sociétés nationalisées de distribution, mises en place pour en évincer les *Karany*, ont fonctionné, dès le début, en dépit du bon sens, avec une trésorerie insuffisante qui ne leur permettait pas de payer les paysans autrement que sous forme de bons... Leur échec n'a fait que conforter, une fois de plus, la place des *Karany* désormais perçus comme indispensables malgré la ponction qu'ils opèrent sur les revenus paysans.

- L'insécurité a aussi atteint, alors, son apogée. Pendant quelques mois, entre Antananarivo et Morondava, les véhicules devaient voyager en convoi sous protection militaire. Des éleveurs en arrivèrent à vendre leur bétail à bas prix pour devancer les voleurs. Les villageois se faisaient justice eux-mêmes lorsqu'ils capturaient des voleurs isolés ou des bandes peu nombreuses. Pour éviter les massacres, par contre, ils ne cherchaient pas à résister aux bandes nombreuses et fortement armées qui intervenaient le plus souvent...

Les résultats de l'action (ou, plutôt, de l'absence d'action) de l'État socialiste dans le Menabe comme dans beaucoup d'autres lieux, sont aussi à ranger dans la catégorie des désastres. Le milieu rural, autrefois correctement polarisé autour de Morondava et de petits centres tels Mahabo ou Belo Tsiribihina, s'est transformé en un archipel de micro-

unités s'ignorant mutuellement. A quelques dizaines de kilomètres de Morondava, on en était revenu à peu près à l'anarchie de la fin du XIXe siècle. La disparition de toute fiscalité rurale a contribué à aggraver cette impression d'absence de l'État. L'insécurité a, sans aucun doute, constitué, au début des années quatre-vingts, l'une des causes majeures de la crise de l'élevage. Une étude de l'ORSTOM fait apparaître que, dans la vallée de la Maharivo (qui n'a pas été la plus touchée), les troupeaux ont alors perdu plus de 50% de leurs effectifs (E. Fauroux, 1989, p. 202-203). Cette perte a été très inégalement répartie. Certains villages ont tout perdu. Pour ceux qui n'ont perdu que la moitié de leurs boeufs, on constate qu'une minorité d'éleveurs (souvent liés aux réseaux de voleurs) n'a rien perdu, alors que la majorité n'a plus rien. La crise de l'élevage s'est prolongée dans le domaine agricole, les riziculteurs n'ayant plus assez de boeufs pour procéder au piétinage.

Les tentatives effectuées par le régime socialiste pour corriger les catastrophes ont débouché soit sur de nouvelles catastrophes aggravant la première (le sauvetage de la SODEMO), soit sur des pseudo-succès (la raffinerie de sucre d'Analava, la SIRANALA) qui vont probablement conduire à de nouvelles catastrophes.

### **III. LES RÉALITÉS POLITIQUES MASQUÉES**

#### *Des ressources budgétaires chroniquement insuffisantes.*

Le Menabe a probablement eu à souffrir de son image de province lointaine et heureuse. Loin d'Antananarivo et des groupes de pression de la capitale la cause du Menabe n'a jamais été sérieusement défendue lors des grands arbitrages budgétaires, d'autant qu'on n'y voyait poindre aucun problème social vraiment préoccupant. Les maigres crédits cependant attribués à la région n'ont généralement guère dépassé la ville de Morondava, laissant le reste de la région dans un abandon à peu près total.

Les infrastructures, nous l'avons vu, ont toujours été particulièrement insuffisantes. Le récent appauvrissement de l'État et la corruption ont encore aggravé la situation. A partir des années soixante, l'argent destiné aux travaux publics a été massivement détourné (aménagement de routes privées, certificats de complaisance lors de la réception

des travaux) ou utilisé en dépit du bon sens (ponts mal placés et bitume de mauvaise qualité qui disparaît dès les premières pluies...).

### *Un appareil d'État déliquescant*

A l'époque coloniale, l'appareil répressif (la gendarmerie, pour l'essentiel) fut parfois présent dans la lutte contre les vols de boeufs qui n'ont cependant jamais disparu. Les administrations locales ont eu une existence nominale, mais les fonctionnaires affectés dans la région ont souvent présenté des caractéristiques assez particulières. Au début du siècle, le Cercle de Morondava était considéré comme un lieu d'exil plutôt agréable. On n'y envoyait donc pas des agents de premier plan. Il s'agissait plutôt des fonctionnaires dont la hiérarchie n'avait pas eu trop à se plaindre, mais dont l'activité avait décliné avec l'âge et la maladie, ou des jeunes, entièrement novices dont on ne craignait pas trop d'éventuelles bévues. D'où deux attitudes extrêmes parmi le personnel administratif du Menabe à l'époque coloniale. D'un côté, le lieutenant Jean, tellement impliqué dans sa fonction, au début du siècle, qu'il en oublie la hiérarchie<sup>5</sup> De l'autre, le fonctionnaire inopérant qui "fait" agréablement "du CFA" en abandonnant les tâches quotidiennes à ses auxiliaires "indigènes".

Beaucoup de ces auxiliaires furent recrutés parmi les "Timangaro"<sup>6</sup>, groupe de métis originaires du village côtier de Beosy qui parlaient les dialectes locaux et le français et dont certains écrivaient correctement le français. Confinés dans ces tâches auxiliaires pendant la colonisation, ils effectuaient cependant la réalité du travail administratif quotidien dont ils finirent par connaître tous les rouages, souvent mieux que leurs supérieurs qui n'effectuaient que de brefs passages dans

---

5. Affecté à Tambohorano, dans un total isolement, il a épousé la princesse locale, a gouverné sa circonscription comme s'il en était le souverain, ne rendant plus de compte à personne. Pour l'arracher à cette dérive, l'Administration a cru pouvoir l'affecter très loin, à Fort-Dauphin, mais ses "sujets", très attachés à lui, auraient alors entrepris, pour le suivre, un long voyage à pied, avec tous leurs boeufs, vers Fort-Dauphin. Pour ne pas troubler trop durablement l'ordre public, le lieutenant fut réaffecté à Tambohorano (M. Sourdat m'a signalé cette anecdote rapportée par le Colonel H. Charbonnel "*De Madagascar à Verdun*", Paris, Ed. Karolus, p. 81-84).

6. Ce nom s'apparentant à un nom clanique a une connotation nettement péjorative. L'équivalent français pourrait être : "malins", "débrouillards".



d'éphémères affectations. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils surent souvent construire de bons réseaux de relation. A l'Indépendance, les barrages institutionnels qui s'opposaient à l'ascension des cadres "indigènes" ont sauté, propulsant les petits fonctionnaires malgaches compétents - et, parmi eux, de nombreux Timangaro - vers les plus hautes responsabilités de l'État. Dès les années soixante, quelques Timangaro furent promus au rang de ministres influents (parmi eux le n° 3 du régime Tsiranana), de directeurs nationaux (notamment dans les Forces Républicaines de Sécurité), de chefs de province, de préfets, de sous-préfets... et à divers postes clés plus discrets. Dans toutes ces fonctions, ils ont su faire fonctionner, à leur profit et à celui de leur groupe, un système de clientèle très performant.

Aujourd'hui encore, les fonctionnaires nouvellement affectés trouvent à Morondava une ambiance très particulière. Ils sont bien accueillis par les notables de la ville, sont invités, reçoivent des conseils, des suggestions. Au besoin, ils subissent des pressions, voire des injonctions. Dans la pratique, un fonctionnaire en poste à Morondava à plus de comptes à rendre à certains éléments de la bourgeoisie locale qu'à ses supérieurs hiérarchiques qui, d'ailleurs, ne viennent guère le contrôler. Si, d'aventure, ils le font, ils sont eux aussi reçus, accompagnés, encadrés... par les mêmes interlocuteurs qui ont tous le même type d'analyse de la situation exprimant les intérêts de la bourgeoisie urbaine.

### ***Le pouvoir local : la bourgeoisie urbaine***

La bourgeoisie urbaine de Morondava comprend trois éléments très hétérogènes : les notables *timangaro* proches du pouvoir politique, les commerçants *karany*, souvent détenteurs d'un important pouvoir économique, et des fonctionnaires, venant pour la plupart des hautes-terres, qui font un peu figure de déshérités, car dépourvus de pouvoir réel.

Les *Timangaro* ne constituent pas à proprement parler un clan, mais un groupe social présentant en commun un certain nombre de caractéristiques, à l'intérieur duquel se sont établis des réseaux très complexes d'alliances (mariages, fraternités de sang, alliances politiques...) qui donnent parfois l'impression qu'il s'agit d'une groupe de parents. Ils sont issus du métissage intervenu dans la seconde moitié

du XIXe siècle entre quelques traitants réunionnais, français, grecs, allemands (leurs descendants sont les "Timangaro blancs") ou comoriens (les "Timangaro noirs") et des femmes vezo du village de Bosity. Plus proches de la culture européenne que les autres "indigènes", ils ont, très tôt, bénéficié des faveurs de l'Administration coloniale. Un petit nombre de personnages charismatiques, issus de leurs rangs, ont su maintenir une unité sans faille et construire ainsi un groupe de pression contrôlant des rapports de clientèle très actifs.

*Les commerçants Karany* constituent on l'a vu une réelle puissance économique à Morondava, comme à Tuléar et dans tout l'Ouest malgache. Ils contrôlent un appareil commercial organisé, ramifié, qui a survécu aux tentatives - très maladroites il est vrai - visant à les exclure. Le réseau *karany* présente, en gros, une structure pyramidale qui s'appuie, à sa base, sur le collecteur-boutiquier de brousse, intermédiaire naturel indispensable entre la production villageoise et le marché. Le collecteur-boutiquier échange, souvent sans intervention de monnaie, des produits locaux contre des produits de première nécessité et des produits manufacturés. Il prête aussi, ce qui permet bien souvent au système de fonctionner au prix de fortes amputations du revenu paysan. Vers le haut, le circuit est relié aux grandes sociétés indo-pakistanaïses d'import-export qui communiquent constamment avec l'Inde, l'Angleterre, la France, la Réunion, le Pakistan, le Kenya... Mais leur unité n'est qu'apparente. Les non-*Karany* ont du mal à percevoir qu'ils sont, en fait, divisés en sous-groupes dont les intérêts sont irréductiblement opposés. Tous viennent du Gudjerat et parlent le gujderati en plus du malgache et du français ; presque tous sont islamisés (à l'exception d'une petite minorité de bijoutiers hindouistes). Mais trois groupes de musulmans shiïtes sont représentés : les Bohra Dawudi (très stricts sur le plan religieux et plutôt modestes sur le plan économique), les Khodja ismaéliens, disciples de l'Aga Khan, moins stricts, plus modernes, plus entreprenants, souvent riches, et les Khodja duodécimains, les plus nombreux à Morondava, plus "religieux" que les précédents, mais souvent parmi les plus riches. Chaque groupe est endogame et se présente comme une communauté religieuse fortement hiérarchisée et disciplinée, dont la mosquée constitue le cœur social et politique où sont prises toutes les décisions importantes, notamment économiques.

Pour saisir la faiblesse de l'appareil d'État devant ces groupes d'intérêt organisés, il faut ajouter que la plupart des *fonctionnaires* en poste dans le Menabe proviennent des Hautes-Terres et sont mal adaptés au contexte local. Très démunis du fait de leur maigre salaire ils peuvent difficilement la spirale infernale de l'endettement. Ils sont mal intégrés dans la population autochtone qui se méfie d'eux et dont ils se méfient<sup>7</sup>. Ils ne restent jamais très longtemps et sont généralement heureux de repartir. Ils donnent souvent l'impression de ne pas "faire le poids"<sup>8</sup>.

### *Les stratégies des détenteurs du pouvoir local*

Au cours des quarante dernières années, *les stratégies du groupe Timangaro* ont concerné d'abord le domaine foncier, puis, plus récemment, le contrôle des opérations de développement installées dans le Menabe.

- Les membres de la bourgeoisie urbaine de Morondava, souvent proches du pouvoir national, sont généralement informés à l'avance de la préparation d'un important projet d'aménagement ou de développement. Prenons l'exemple d'un programme d'aménagement rizicole, le projet SODEMO. Dans ce cas, ils ont commencé, bien avant tout début de réalisation, à accaparer les meilleures terres dans le périmètre concerné, proche de la ville de Morondava, en achetant à très bas prix, en expropriant des débiteurs insolvables, ou en faisant acheter par des prête-noms une part importante des surfaces aménageables. Les travaux réalisés, ils ont ensuite pris le contrôle des associations d'usagers et se sont donnés à eux-mêmes l'autorisation d'ouvrir une soixantaine de "prises-pirates" d'irrigation (H. Razafimandimby, 1990) qui ont complètement dénaturé le projet initial.

---

7. Sakalava et Merina se comportent comme des ennemis héréditaires depuis les sanglantes guerres de conquête menées par les souverain d'Imerina au XIX<sup>e</sup> siècle.

8. En témoigne l'anecdote suivante. En 1992, à la suite d'une rumeur accusant le commissaire de police d'être à l'origine d'une série de vols, un civil timangaro (l'ancien directeur national des Forces Républicaines de Sécurité), pourtant à la retraite, s'est autorisé à perquisitionner chez le commissaire, à trouver effectivement dans son bureau divers objets volés, et à l'arrêter séance tenante !

Le contrôle des institutions locales a permis de détourner très efficacement l'argent de "l'aide internationale" vers des objectifs privés. Les mécanismes de ce détournement étaient d'une extrême simplicité oscillant entre un scénario "positif" et un scénario "négatif".

Dans le scénario positif, des experts mandatés par des grandes institutions internationales visitent la région, conçoivent un projet d'aménagement qui va augmenter fortement la production locale (de riz, de coton...) à partir d'une bonne idée technique. Ils cherchent des interlocuteurs locaux et les trouvent parmi les Timangaro qu'ils ont l'occasion de rencontrer. L'entente s'établit très vite : oui, le projet est un bon projet ; oui, les notables vont le soutenir à fond ; oui, la population va collaborer si elle est efficacement encadrée par les notables.... Les travaux sont réalisés ; le projet se lance. Les anciens "interlocuteurs éclairés" sont placés dans le Conseil d'Administration de la nouvelle institution. Tout démarre bien à la satisfaction des bailleurs de fonds qui sont admirablement reçus à chacune de leurs visites. Mais les choses ne tardent pas à se dégrader. Les nouveaux responsables profitent de leur situation pour "se servir" (voitures de fonction, villas...) et, surtout, pour alimenter leur réseau de clientèle en organisant le recrutement de multiples futurs obligés sur des postes de travail qui n'existent pas vraiment. Les effectifs deviennent pléthoriques, des surcoûts apparaissent ; les paysans qui se sentent escroqués (dans le cas de la SODEMO, on leur a pris les meilleures terres, et on les a pratiquement privés d'accès à l'eau) cessent de participer activement, refusent de payer les redevances. La trésorerie de l'institution est renflouée une fois ou deux par l'État, puis celui-ci se lasse et l'institution fait faillite (cas de l'orangerie de Bezezika, de la SODEMO et sans doute, bientôt, de la SIRANALA). Qu'à cela ne tienne, quelques années plus tard, de nouveaux experts paraissent ; ils ont conçu un nouveau projet, techniquement excellent... Ils cherchent des interlocuteurs locaux, les trouvent... Les nouveaux bailleurs de fonds ne se préoccupent guère d'histoire, dès l'instant où le projet est techniquement correct...

Dans le scénario "négatif", un projet se monte sans l'appui des Timangaro ou, pire, il se présente dans une perspective explicitement hostile aux notables (comme ce fut le cas pour l'abattoir industriel de l'AGM). Après s'être lancée tant bien que mal, l'opération doit affronter une succession de difficultés de tous ordres, qui ne cessent de s'aggraver. Le PDG grec de l'AGM, au début des années soixante-dix,

est tombé dans divers pièges, a été incarcéré plusieurs années, puis a été expulsé. Toutes les tentatives de réhabilitation et de relance ont lamentablement échoué...

La clé principale du système réside dans un réseau de clientèle bien construit et aisément entretenu grâce au contrôle des institutions locales. Vers le haut, le réseau inclut de très hauts responsables de l'État. Vers le bas, les ramifications concernent des micro-privileges locaux, jusqu'au niveau le plus bas. La masse de manoeuvre du réseau est constituée par l'ensemble des obligés du système. La prospérité des notables locaux et leur pouvoir réel (notamment sur le plan politique) dépendent d'abord de l'importance de cette masse. C'est pourquoi tout est fait pour en entretenir l'importance. Les "patrons" des réseaux sont aussi les élus locaux ou leurs éminences grises. Ou bien - cas de figure à peu près aussi fréquent - le nouvel élu qui n'avait pas encore de vrai réseau, s'empresse d'en constituer un grâce à ses nouvelles responsabilités.

L'absence de mémoire dont semblent unanimement frappées les opérations de développement permet au système de fonctionner sur ces bases.

Les *Karany*, quant à eux sont les bailleurs de fonds (hors du système bancaire classique dont ils sont les clients presque exclusifs) : pour les paysans de brousse, sous la forme d'avances sur récoltes, et, pour la bourgeoisie urbaine, sous la forme de crédits usuraires à court terme permettant d'assurer les fins de mois.

Le système *karany* a dû, à plusieurs reprises au cours du XXe siècle, faire face à des politiques qui visaient explicitement à le détruire ou, au moins, à le marginaliser. La résistance victorieuse du système a été facilitée, d'abord par la maladresse, cette fois bien réelle, des politiques : on a voulu remplacer un réseau finement ramifié par un réseau grossièrement simplifié, sans trésorerie suffisante, en ignorant totalement une "mentalité" paysanne qui répugne à commercer avec des personnes situées hors des rapports sociaux préexistants... Elle a été facilitée, ensuite, par le fait que les fonctionnaires chargés de mettre en oeuvre cette politique (Syndicat des Communes dans les années soixante, agents de sociétés de développement à l'époque socialiste) ne

pouvaient, eux non plus, échapper aux fourches caudines des prêteurs *karany*.

La participation de nombreux commerçants *karany* à des trafics pas toujours orthodoxes leur permet, d'une part, de conserver une trésorerie abondante échappant au contrôle bancaire, d'autre part, de compromettre diverses autorités locales qui deviennent ainsi durablement leurs obligés.

Une clé importante du système réside dans le soutien financier discret (prêts sans intérêts, cadeaux, aides diverses...) apporté aux notables locaux et à certains fonctionnaires occupant des postes stratégiques. Les intérêts *timangaro* et *karany* sont tantôt discrètement alliés<sup>9</sup>, tantôt nettement concurrents. L'alliance apparaît, par exemple, lorsque, pour neutraliser l'action d'un ennemi, un notable demande aux *Karany* de ne pas lui ouvrir de crédits. L'opposition d'intérêt devient évidente quand une "affaire" se profile à l'horizon (l'exploitation de salines, la construction de boutres...).

Pour survivre, les *fonctionnaires* ne peuvent guère éviter de rechercher alliances et appuis auprès des notables et des *Karany*. Des réseaux de complicité se construisent ainsi, jour après jour, autour de tout ce qui peut rapporter de l'argent de façon légale ou illégale. Un fonctionnaire sage et conscient de ses intérêts ne peut rien faire qui puisse entraver les plans des détenteurs du pouvoir local. Le simple refus discret de collaborer suffit pour être rapidement mis à l'index, puis affecté ailleurs. L'idée que les fonctionnaires sont là pour défendre les intérêts de l'État, au besoin contre la bourgeoisie locale, est incongrue et provoquerait des sourires apitoyés si un "nouveau" l'invoquait pour refuser une "proposition".

### *Un paysannat obstinément autonome*

Depuis quelques années, le pouvoir lignager, détenu en principe par des prêtres familiaux (*Mpitoka hazomanga*), a perdu de l'impor-

---

9. Lorsque des troubles anti-*Karana* ont éclaté, en mars 1987, d'abord à Antsirabé, ensuite à Tuléar, un notable *timangaro* qui, de notoriété publique, est toujours armé et n'hésite pas à se servir de son arme, a publiquement déclaré qu'il tirerait sur toute personne provoquant du désordre.

tance par rapport au pouvoir de certains nouveaux riches (les éleveurs qui ont su traverser la crise en conservant leurs boeufs souvent grâce à leurs activités clandestines). Ces derniers sont les seuls à pouvoir donner, prêter ou vendre les boeufs dont les "pauvres" ont encore absolument besoin pour la réalisation des cérémonies lignagères qui demeurent aussi indispensables que par le passé (F. Delcroix, 1994). En palliatif à la crise et à l'angoisse que suscite la carence de plus en plus évidente des structures lignagères, les pouvoirs magiques se développent : l'époque est favorable aux devins-guérisseurs et aux possédés.

Le pouvoir réel, en milieu rural, se négocie en de multiples transactions entre ces divers pouvoirs. La tendance récente, dans les zones où domine l'élevage, était nettement favorable aux riches éleveurs, souvent très discrets, voire clandestins (les sources de leur richesse ne sont pas toujours avouables, et il convient de ne pas heurter de front l'autorité lignagère), mais leur richesse en boeufs leur permet d'entretenir et d'élargir des réseaux de clientèle (E. Fauroux, 1991-92).

L'institution des assemblées villageoises (*Fokon'olona*) exprime, en fait, les contradictions qui peuvent exister entre ces différentes sortes de pouvoirs. Contrairement aux idées reçues, le *Fokon'olona* est tout sauf une forme de démocratie directe. Il s'agit bien plutôt, au moins dans le Menabe, d'une gérontocratie dans laquelle les décisions sont prises par un petit nombre d'individus après de discrètes négociations, les assemblées publiques ayant seulement pour fonction d'entériner ces décisions.

La population paysanne reste ainsi parfaitement étrangère à la notion d'État. Le pouvoir politique est perçu comme étant en extériorité absolue par rapport à toutes les formes de pouvoir existant dans le monde rural.

Dans leur ensemble, les Sakalava ne s'intéressent nullement à la vie politique locale, notamment sous la forme que prend celle-ci dans les collectivités décentralisées. Les problèmes de type municipaux ne les concernent guère puisqu'ils ne vivent pas en ville. Par ailleurs, le niveau scolaire des Sakalava étant souvent inférieur à celui des autres groupes, ils sont peu représentés dans les Assemblées et les Conseils.

Comme au temps de la colonisation, l'image stéréotypée des Sakalava reste très négative parmi les officiels. Au début du siècle, on leur trouvait déjà tous les défauts : "paresseux" parce que répugnant aux tâches agricoles et aux emplois salariés, rebelles à la scolarisation, insensibles à l'action missionnaire, mauvais contribuables, voleurs de boeufs, adonnés à la luxure... On les trouve, aujourd'hui encore, "opposés au progrès", peu "dynamiques"...

Pour les Sakalava, l'État (*Fanjakana*) est perçu, depuis toujours, comme une institution extérieure et répressive dont on n'a rien de bon à attendre. L'attitude culturelle dominante consiste à manifester un respect poli n'impliquant aucune adhésion véritable. On ne heurte pas de front l'autorité de l'État ou celle de ses représentants locaux, mais on considère qu'on n'a aucune raison de suivre ses injonctions qui, d'ailleurs, la plupart du temps, sont nettement oppressives ou, même, dépourvues de bon sens.

### *Des dynamiques paysannes conduisant spontanément à l'échec*

Depuis le début de mes travaux dans la région (années 1970), en schématisant à l'extrême, les Sakalava paraissent manifester deux types d'attitude face à une "opération" qui souhaite intervenir chez eux : le *recul* ou le *sabotage*, tous deux opérés avec une extrême discrétion.

L'espace sakalava n'était pas fermé<sup>10</sup>. Peu densément occupé vers le Sud (d'où sont venus autrefois la plupart des lignages sakalava), il était presque vide vers le Nord (forêt d'Andranomena, grands espaces entre Tsiribihina et Manambolo, plateau du Bemaraha quasiment désert...). Les Sakalava, depuis des siècles, ont ainsi appris à ne pas se cramponner au sol. Si des événements peuvent laisser supposer qu'il n'y a plus harmonie avec les forces locales de la Surnature (décès trop nombreux, épidémie, mauvaise santé du bétail, mauvaise récoltes, conflits avec des voisins...), on s'éloigne, sans autre forme de procès, vers de nouveaux pâturages.

---

10. Il ne l'est d'ailleurs toujours pas vraiment, même si certaines zones agricoles privilégiées sont aujourd'hui trop peuplées.



D'ailleurs, même si le village reste en place, plusieurs de ses habitants peuvent disparaître durablement (plusieurs années parfois) dans de lointains "campements de brousse" où on suppose qu'ils reconstituent un troupeau. Les individus, eux-mêmes, vont et viennent au gré de mariages temporaires ou d'une nouvelle alliance avec un frère de sang rencontré au cours d'un voyage...

Les Sakalava s'intéressent peu aux emplois salariés. D'abord parce que, au taux normal, il faut actuellement près de deux cents jours de salaire pour acheter un seul boeuf (en situation traditionnelle, la plupart des lignages sakalava possédaient plusieurs dizaines de boeufs). Ensuite, parce que le rapport de salarié à patron a toujours été considéré comme un rapport de dépendance relativement humiliant.

Dans la région où elle intervient, une opération déterminée est porteuse d'un certain nombre d'innovations qui, en pratique, ennuit considérablement les autochtones. Ceux-ci ont généralement été consultés pour la forme. Comme toujours, ils ont manifesté un intérêt poli et ont approuvé respectueusement quand on leur a demandé leur avis. Mais la réaction normale d'un lignage sakalava typique consistera à laisser sur place quelques individus pour faire valoir d'éventuels droits fonciers<sup>11</sup> tandis que la plus grande partie du groupe s'éloigne vers des lieux plus tranquilles.

Ainsi, chaque fois que des "opérations" se sont imposées, les autochtones, sans opposition ouverte, ont plutôt choisi de reculer temporairement, quittes à réoccuper les lieux après l'échec.

Le pouvoir lignager, nous l'avons vu, s'est beaucoup affaibli au profit du pouvoir des nouveaux riches propriétaires de boeufs qui dirigent leurs réseaux de clientèle. Le pouvoir réel de ces patrons est peu apparent ; ils ne figurent pas dans les organigrammes officiels et les experts ignorent généralement leur existence. La plupart des "projets" ont des objectifs humanitaires ou sociaux clairement affichés (la terre pour les paysans sans terre, plus de justice et d'égalité...). Ces objectifs sont explicitement opposés aux intérêts des "patrons" qui

---

11. Ces droits seront d'ailleurs difficiles à faire valoir car ils portent sur des espaces pastoraux que le droit foncier ne reconnaît pas en l'absence d'une mise en valeur permanente ostensible.

gèrent discrètement leur région. En général, ces derniers manifestent d'abord une attitude de réserve prudente à l'égard du projet. Ils assistent aux réunions, approuvent poliment ce qu'on y dit, promettent de participer dans la mesure de leurs moyens... Mais, dès qu'ils ont pu vérifier que le succès du projet pouvait porter atteinte à certains de leurs privilèges ou à certaines bases de la reproduction de leur prospérité, ils s'emploient à mobiliser discrètement leur réseau pour saboter efficacement l'opération sans que l'on puisse discerner clairement leur rôle dans ce sabotage.

### **Esquisse de conclusion**

Il serait imprudent de généraliser les leçons que l'on peut tirer de l'histoire des interventions publiques dans les circonstances très particulières qui ont caractérisé le Menabe au XXe siècle. Il semble bien, pourtant, qu'apparaissent quelques vérités récurrentes.

- Les "projets", les "opérations" interviennent dans un microcosme social traversé par des contradictions entre les différentes catégories d'agents locaux, par des "dynamiques spontanées" préexistantes. Ainsi, ils ne sont pas reçus en fonction de leur stricte valeur technique intrinsèque, mais de l'usage qu'en pourront faire les diverses catégories d'agents dans leurs stratégies pour reproduire de façon élargie les conditions de leur prospérité, pour dépasser des concurrents gênants, pour établir de nouvelles alliances...

- Ce sont des hommes concrets qui détiennent le pouvoir local et qui jouent les rôles décisifs dans la mise en oeuvre des politiques publiques ; le contexte socio-économico-politique spécifique dans lequel ils vivent détermine leurs stratégies. Il est peu vraisemblable que celles-ci coïncident exactement avec les idéaux productivistes et humanitaires qui sous-tendent généralement les projets.

- Ces biais "socio-politiques" locaux sont d'autant plus forts que l'appareil local d'État est faible et éloigné des centres du pouvoir, ou que l'État manque de continuité pour appliquer sa politique.

En résumé : les modalités locales d'application des politiques publiques et la réalisation d'opérations de développement ne sont pas

des phénomènes abstraits. Ils s'appliquent à des hommes concrets, organisés dans des sociétés locales souvent dotées de fortes spécificités. On ne peut pas préjuger du succès de la politique ou de l'opération, si on se contente d'en envisager les caractéristiques techniques. Pour ne pas agir à l'aveuglette, il convient absolument de connaître de façon précise et détaillée le fonctionnement, sur longue période, des sociétés concernées et, au moins à grands traits, la nature des stratégies qui animent les détenteurs du pouvoir local.

## BIBLIOGRAPHIE

BLANCHY (S.)

1995 *Karany et Banians. Les communautés commerçantes d'origine indienne à Madagascar*. L'Harmattan : Paris, 346 p.

DELCROIX (F.)

1994 *Les cérémonies lignagères et la crise de l'élevage bovin extensif en pays sakalava Menabe*. Th. Doct. Anthropologie sociale, EHESS, Marseille, 370 p.

FAUROUX (E.)

1975 *La formation sociale sakalava dans les rapports marchands ou l'histoire d'une articulation ratée*. ORSTOM, Paris, 405 p. (Th. État Sc. Eco).

1989 *Le boeuf et le riz dans la vie économique et sociale sakalava de la vallée de la Maharivo*. MRSTD/ORSTOM, Antananarivo, Paris, 295 p.

1991-1992 Les structures invisibles du pouvoir dans les villages sakalava de la vallée de la Maharivo. *Omalysy Anio*, Antananarivo, n°33-36, p. 61-74.

1994b Les échanges marchands dans les sociétés pastorales de l'ensemble méridional de Madagascar. *Cahiers Sc. Hum.*, ORSTOM, vol. 30, n° 1-2, p. 197-219.

KOLO (P.)

1987 *Aménagement et développement rural dans le Menabe central*. Thèse Doct. 3e cycle Géographie, Montpellier III, 550 p. (pour la description des objectifs des "grandes opérations").

RAZAFIMANDIMBY (H)

1990 *Gestion de l'eau et stratégies paysannes dans le delta de la Morondava*. Maîtrise Géographie, dépt Géographie, Univ. Antananarivo, 200 p.

SCHLEMMER (B.)

1983a *Le Menabe, histoire d'une colonisation*. Paris, ORSTOM, Trav. doc. n° 164, 267 p.

# **TRANSFERTS DE TECHNIQUES, MÉDIATIONS INSTITUTIONNELLES ET ENJEUX SOCIAUX<sup>1</sup> : UN ESSAI DE DESCRIPTION À PARTIR D'UN CAS GUINÉEN**

*Philippe GESLIN*

Les transferts de techniques sont au coeur des interactions entre les groupes. Ils ont toujours été des actes courants et essentiels dans l'histoire des sociétés. De fait, les mécanismes de leur mise en oeuvre et leurs répercussions socioculturelles relèvent des champs d'intérêts de l'anthropologie en général. Le transfert de techniques peut alors être considéré comme un objet d'étude ethnographique à part entière. Il relève de la sphère anthropologique, au même titre que la religion, l'économie et la parenté. C'est un phénomène social qui nous amène au coeur des choix techniques et des processus de transition. De ce fait, en réunissant des logiques sociales différentes, il crée des interactions fortes, entre des individus et les populations qu'ils représentent, intéressantes à étudier dans des perspectives anthropologique et sociologique. Il permet enfin de faire apparaître la mouvance des rapports sociaux, leur contradiction et les oppositions d'intérêts.

---

1. Les données de cet article sont issues d'un terrain d'intervention anthropotechnologique financée par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cadre d'un programme de développement de l'économie côtière dans la Préfecture de Coyah, mis en oeuvre par l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) en République de Guinée, sur le littoral, au sud de la capitale Conakry. (L'anthropotechnologie est un courant liant la démarche ethnographique classique à celle de l'ergonomie de conception des systèmes techniques. Dans le cadre des transferts de techniques, il permet très globalement à travers une méthodologie spécifique, d'aider à la conception de systèmes techniques en tenant compte de la spécificité culturelle du contexte de réception), voir, Geslin, 1993a, b, c, 1994a et b, 1996a, b et c, et Wisner, 1979 et 1994.

La description de telles situations n'est possible qu'à condition de prendre en compte les opérations de médiations institutionnelles, voire extra institutionnelles et *de facto* l'action des médiateurs. Dans cet article, la notion de médiateur n'est pas éloignée de celle de "porte parole" utilisée par Akrich et alii (1990) qui elle même est très proche de celle "d'intermédiaire" définie par Asséo (1981 : 627). Selon ce dernier, "l'intermédiaire s'inscrit dans des champs de lutte. Il a une place stratégique. Il concentre des enjeux mais il n'est pas neutre. Il est celui qui joint...le geste à la parole, et par là même condense ou produit des effets".

L'analyse d'un cas franco-guinéen, présenté ici sous la forme d'une chronique, s'appuie sur un double regard. D'un côté, l'observation ethnographique du contexte local de réception d'une innovation en matière de production de sel et de l'autre une sociologie des organismes qui sont à l'origine de son transfert (ONG, Appui technique) vers un hameau susu de Guinée localisé au sein d'une zone de mangrove, directement au sud de la capitale du pays, Conakry. Ces approches des différents acteurs, les itinéraires de leurs actions respectives ou conjointes et la mise en évidence des opérations de médiation font notamment émerger des enjeux sociaux qui sont consubstantiels aux orientations politiques, économiques et environnementales des communautés impliquées dans ce processus. La description et l'analyse de tels enjeux, pour chacun, sont au centre du présent travail. Elles impliquent de considérer l'histoire récente et parfois commune des différents acteurs du projet, au regard de la production de sel qui intéresse chacun d'eux. Elles permettent *in fine* de faire ressortir certains facteurs à l'origine du décalage qui, au moment du transfert de l'objet technique, apparaît entre les choix des pourvoyeurs de l'innovation et les attentes des populations qui la reçoivent..

### **Aux origines du projet de transfert.**

#### *L'appui technique : les paludiers de Guérande (Univers-Sel)*

Les paludiers de Guérande sont aujourd'hui réunis au sein d'un groupement de producteurs de sel<sup>2</sup> (G.P.S.)<sup>3</sup>. Toutefois, il ne s'agit pas

---

2. Pour ce court historique, nous nous inspirons des entretiens que nous avons eu avec différents paludiers à Guérande en 1993, notamment avec un ancien

de la première tentative de regroupement. D'après Réveillon<sup>4</sup> "...1945 fut la période des coopératives : Presqu'île guérandaise (la plus importante), puis Noirmoutier, littoral vendéen, Charente-Maritime... Ces coopératives, bien organisées au début... furent groupées dans la Fédération Nationale des Coopératives de Producteurs de sel de l'Atlantique... Mal préparés par un passé individualiste aux obligations et aux disciplines nécessaires à tout groupement... il n'y eut jamais de véritable cohésion entre les différents groupes de producteurs de l'Ouest... Il est facile de comprendre comment, en quelques années, les paludiers de la presqu'île guérandaise firent scission avec leurs collègues de la côte atlantique, essayèrent de mettre en place plusieurs petits groupes coopératifs avant d'en revenir... à la vente directe par ces petits groupes ou aux marchés individuels avec les négociants locaux".

Dans l'histoire des marais, l'existence du G.P.S. est récente et ne remonte qu'au début des années 1970 (mai 1972), qui marquent aussi une étape importante dans la vie des paludiers. Le Rhun<sup>5</sup> souligne que "...jusqu'aux années cinquante, le tourisme élitaire n'occupa que la frange côtière. L'irruption massive des classes moyennes à la recherche de résidences secondaires a remis en cause le *modus vivendi* entre les activités traditionnelles et le tourisme de luxe (en référence à la station balnéaire de la Baule toute proche). La Baule est à l'étroit sur son cordon de sable. Les promoteurs rachètent une à une les villas de la "belle époque" pour les transformer en immeubles. Mais cette densification en hauteur est insuffisante face à la demande. Aussi les

---

président du groupement, le responsable de la formation, un membre (ancien paludier) du SIVOM (syndicat Inter-communal à Vocation Multiple) qui est le coordinateur du conseil technique et scientifique, et sur deux numéros de la revue Pen Ar Bed parus en 1975, à l'époque où les tensions étaient grandes entre les spéculateurs qui envisageaient de récupérer les marais salants de moins en moins exploités, proches de la cité balnéaire de la Baule et les paludiers qui tentaient de préserver cet environnement exceptionnel et leur unique outil de travail.

3. La Société Coopérative Agricole des Producteurs de Sel de Guérande (G.P.S.) a pour objet principal "la collecte, la transformation, le conditionnement et la vente" du sel produit par ses adhérents (environ 180). Elle a de fait grâce à sa représentativité, un rôle important dans l'organisation de la profession, avec une influence déterminante sur la fixation et la stabilité des prix du marché. Et donc du revenu des paludiers" (G.P.S. n. d. : 7).

4. Réveillon (1975 : 47).

5. (1975 : 41).

promoteurs poussent-ils la ville selon un axe principal, le long de la côte vers le Croisic, et un axe secondaire, le long du coteau de Guérande. En même temps, ils visent le marais salant qui borde la station. La différence du prix du mètre carré entre les salines et, à quelques pas de distance, le terrain à bâtir baulois donne le vertige. La mine de sel pourrait se convertir en mine d'or. Les tentations sont d'autant plus fortes que la résistance des paludiers est très amoindrie par le départ des jeunes, découragés devant la faiblesse des revenus du sel et l'incertitude du sort du marais".

Le départ des jeunes est alors essentiellement lié, à l'époque, à l'effondrement du marché du sel de l'Ouest. Toutefois, les paludiers encore présents en février 1971 décident de créer une nouvelle équipe syndicale qui allait être à l'origine du Groupement des Producteurs de Sel (GPS). "Après maintes interventions, les pouvoirs publics organisent une table ronde à la sous-préfecture de Saint Nazaire... Il en ressort que "les Marais Salants de Guérande doivent être maintenus en activité, que cette activité nécessite le travail des paludiers, lesquels ne peuvent rester sur le Marais s'ils ne peuvent en vivre. Mais les paludiers ne bénéficieront de l'appui des pouvoirs publics que dans la mesure où se formera un groupement professionnel"<sup>6</sup>.

Les ventes de sel vont alors augmenter jusque dans les années 1979 et 1980. Elles chuteront fortement à partir de ces deux années et passeront de plus de 10 000 tonnes en 1979, à approximativement 4 500 tonnes en 1982. Sous la pression de quelques jeunes paludiers installés depuis 1974 et 1975, un centre de formation est créé en 1979. Il sera repris en main par la chambre d'agriculture en 1991. De nouveaux paludiers s'installent sur le Marais. Ils viennent d'horizons différents : "(en 1995)...sur 18 qui ont été retenus, 13 ont au moins le bac. Il y a toutes sortes de professions : décorateurs, éducateurs, infirmiers...et la majorité avait un emploi avant de venir. C'est vraiment un choix de vie qu'ils font. Un seul est fils de paludier. Dans la profession, on a longtemps poussé les jeunes à faire autre chose"<sup>7</sup>. Les motivations sont variables :

---

6. Le Rhun (*op. cit.*, 49).

7. Ouest-France (10-11-12 novembre 1995).



*"j'ai vécu ici pendant 15 ans, dans ma jeunesse. L'été j'allais dans les marais, j'aidais à rouler le sel. Paludier c'était un gagne misère, mais ça me plaisait. C'était ce que je voulais faire".*

*"Je voulais échapper au stress... C'est un défi physique que je me suis lancé. A l'éducation nationale, j'avais l'impression d'attendre la retraite. Ça roule tout seul. Quoiqu'on fasse, le salaire tombe. Ici, c'est la quantité récoltée qui fait le revenu..."<sup>8</sup>.*

A partir des années 1984 et 1985, époque où il se vendait approximativement 4 500 tonnes de sel par an, la décision est prise de travailler l'image du produit. Une étude de marketing est réalisée en 1986. Il faut travailler l'image traditionnelle du sel, améliorer sa qualité et développer des stratégies de vente<sup>9</sup>. Une coopérative est créée en 1988 qui permet l'achat et la vente du sel. Les ventes progressent alors et dépassent approximativement 6 000 tonnes par an. L'image du produit et du site est travaillée. On insiste notamment sur la préservation de l'environnement, inhérente à l'activité quotidienne sur le marais. Dans une plaquette<sup>10</sup> qui date du début des années 1990, il est d'ailleurs souligné que "...le marais ne produit pas que du sel... Comme toutes les zones humides où la mer pénètre librement, le marais est un site d'une grande valeur écologique. La présence d'une faune nombreuse et variée en est sans doute le meilleur témoignage. Façonné par l'homme, ce milieu fragile, situé à proximité de grandes stations touristiques, suscite des convoitises... La meilleure garantie de sa pérennité, c'est le maintien de l'activité qui a permis son existence depuis des siècles... la culture du sel". Dans cette optique, le 16 novembre 1992, les marais salants de Guérande sont retenus par le Ministre de

8. *Ibid.*

9. Pour mieux "coller" aux nécessités du marché (concurrence) et exploiter au maximum les qualités du sel de Guérande, le G.P.S. applique une politique de qualité. Le sel est trié lors de la rentrée de la récolte, à l'aide du chromamètre, par l'analyse de sa teinte, corrélative à sa teneur en insoluble (gros facteur de qualité) cela permet de distinguer trois catégories : sel de qualité supérieure, qualité courante ou sel agricole. Cette opération a pour but d'augmenter les ventes par la progression de nouveaux marchés (bio - label rouge) et d'augmenter les marges sur les gammes hautes, de manière à financer les investissements nécessaires au développement de la coopérative, et de mieux rémunérer les producteurs. Ceux-ci se voient acheter le sel qu'ils livrent au groupement, à un prix variant selon sa qualité (indice chromatique)". (A. Courtel, communication personnelle).

10. GPS (op. cit. : 6).

l'environnement de l'époque, Ségolène Royal. Ils vont être "labellisés" avec cinquante et un autres sites de production agricole, pour leur spécificité paysagère<sup>11</sup>. Parallèlement, l'Unesco envisage le classement du site à un niveau international<sup>12</sup>.

*La maîtrise d'oeuvre : l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP)*

Nous chercherons moins dans les lignes qui vont suivre à dresser un tableau de l'histoire de L'AFVP<sup>13</sup> qu'à préciser les modalités de son engagement et la philosophie générale qui le sous-tend, dans le cadre du projet guinéen. L'AFVP<sup>14</sup> est une association loi 1901 fondée en 1963. Son but initial est de "promouvoir le rapprochement de la jeunesse française et de la jeunesse des Etats d'outre-mer en organisant leur participation commune à diverses formes d'action en vue du développement"<sup>15</sup>. Créée à l'initiative du Ministère de la Coopération<sup>16</sup> et de mouvements de jeunesse et d'éducation populaires, elle est donc très proche du premier (cela nous permet d'utiliser pour cette association, le terme "d'organisme public"). D'ailleurs, depuis 1986, le président de l'AFVP est Robert Galley<sup>17</sup>, Ministre de la Coopération de 1976 à 1981. Ce ministère était son principal bailleur de fonds jusqu'en 1990, mais sa participation financière s'est réduite depuis lors au point, selon Hardy<sup>18</sup>, de passer de " 92,2 millions de francs en 1990, (à) 90 millions en 1991 et 1992, 80 millions en 1993 (et) 74 millions en 1994". L'auteur précise toutefois que "...l'hémorragie financière est, il

11. Ouest-France (17 novembre 1992).

12. Ouest-France (16 décembre 1992).

13. Pour l'histoire de l'Association voir Hardy (1995) et les numéros de la revue de l'association "Volontaires". Le lecteur trouvera une réflexion récente sur le statut de volontaire dans Université de Paris I (1994) et dans trois ouvrages plus anciens Boucher (1986, 1989 et 1990).

14. L'AFVP fait parti d'un collectif d'associations dont, le Comité de liaison des ONG de volontariat (CLONG Volontariat), la commission nationale de la jeunesse pour le développement (CNJD), le comité Français contre la Faim (CFCF) et le forum Européen du Volontariat.

15. Journal Officiel (17 Août 1963).

16. Pouvons-nous, dans le cas de l'AFVP, encore parler d'organisation *non* gouvernementale ?

17. Avant son deuxième mandat, R. Galley fut président de l'association entre 1979 et 1981.

18. Hardy (op. cit. 127).

est vrai, partiellement compensée par les crédits ouverts à d'autres guichets (FAC, Fond d'Aide et de Coopération) ou délivrés par d'autres bailleurs (Caisse française de développement, Fond européen de développement, Banque mondiale...) pour la réalisation de projets. Aujourd'hui la part de la subvention représente moins de 45 % du total des ressources de l'association". Malgré ces restrictions progressives, l'association est toutefois présente dans de nombreux pays d'Afrique<sup>19</sup> et certaines îles de l'Océan indien avec un effectif de 483 volontaires<sup>20</sup>, en 1993.

Dans les années 1970, cette association se présente plus directement comme une "association de participation au développement"<sup>21</sup>, terme entendu par elle comme étant "...l'acquisition progressive (pour des personnes ou des groupes) d'une plus grande autonomie par rapport au milieu naturel, économique, culturel et politique"<sup>22</sup>. Dans cette optique, une "...opération à laquelle participent des volontaires du progrès doit se caractériser par un double objectif : 1 - Une réalisation matérielle tangible, répondant concrètement aux besoins des populations (et qui entre dans le cadre d'un programme spécifique)... 2 - Un effort pour accroître les capacités d'autonomie des groupes sociaux de base par rapport aux conditions écologiques, culturelles, sociales, économiques et politiques de production et d'existence qui les enferment dans la dépendance"<sup>23</sup>.

Elle est aujourd'hui "...dirigée par un Comité Directeur, émanation d'une Assemblée Générale délibérative, composé à parité par le Mouvement associatif et les représentants des pouvoirs publics. Sous l'autorité du Président, le Délégué Général assure l'exécution des décisions du Comité Directeur et la mise en oeuvre des orientations et des politiques de développement choisies"<sup>24</sup>. Un tissu de délégations régionales la représente à l'étranger. Il contribue à la définition et à la

---

19. Mauritanie, Sénégal, Gambie, Cap vert, Guinée Bissau, Guinée, Côte d'Ivoire, Mali, Burkina Faso, Togo, Bénin, Niger, Tchad, Cameroun, Guinée Equatoriale, Centrafrique, Congo, Rwanda, Burundi, Djibouti, Sao Tomé, Comores, Madagascar, Maurice.

20. Hardy (op. cit. : 139).

21. Université de Paris I (op. cit. : 2).

22. AFVP (op. cit.).

23. Ibid.

24. AFVP (n. d. : 8).

mise en oeuvre des projets de développement qui touchent principalement le secteur agricole, l'hydraulique, l'environnement, l'habitat rural et urbain, le domaine de la santé et les PME et PMI.

### **L'AFVP et l'association "Univers-sel" : des actions concertées au Bénin et en Guinée**

Pour les paludiers de Guérande, l'année 1988 a une importance duale. En effet, parallèlement à la constitution de la coopérative des producteurs et au travail sur l'image du produit, nous assistons aux premiers balbutiements de leur activité internationale au Bénin. Ce projet débute en janvier 1988 par un paludier et un géographe béninois, chercheur au Centre Béninois de la Recherche Scientifique et Technique (C.B.R.S.T.). Il relève à l'origine d'une initiative personnelle. Il faut attendre le mois de juillet 1988 pour qu'il prenne une dimension plus importante. Les conditions de l'action à mener sont alors précisées au même titre que le partenariat (G.P.S., C.B.R.S.T. et A.F.V.P.). Le programme Bénin se déroule ensuite sur plusieurs années. Pour dissocier le rôle du GPS de l'activité internationale, l'association "Univers - sel" est créée en 1992. Dans ses statuts, elle est toutefois liée à la coopérative dans la mesure où se sont des producteurs de sel guérandais qui doivent intervenir sur les futurs projets.

Le sel produit<sup>25</sup> sur le littoral béninois est en partie responsable de la désertification progressive des zones de mangroves. Les techniques utilisées et notamment la phase de cuisson de la saumure, nécessitent une importante quantité de bois de feu que les populations prélèvent sur la mangrove, leur environnement direct. Au regard de ce problème d'environnement, les paludiers proposent une alternative

---

25. Sur le littoral béninois, comme dans une grande partie de l'Afrique de l'ouest, le sel est produit par cuisson d'une saumure. Les processus répondent globalement à une même dynamique. De la terre salée est prélevée sur des zones de tannes. Elle est versée dans des filtres. De l'eau de mer est ensuite versée sur cette terre. La saumure ainsi produite est prélevée et portée à ébullition sur des foyers alimentés en bois jusqu'à la cristallisation du chlorure de sodium.

solaire issue de l'ouest de la France et non consommatrice de bois<sup>26</sup>. Dès les origines du projet béninois les avantages du processus de production de sel solaire par rapport aux techniques locales, sont clairement définis. Les premiers ont trait à l'environnement : "Il supprime complètement le recours au bois de chauffe pour extraire le sel. Plus précisément encore, il permet par évaporation naturelle, d'obtenir des volumes importants, continus et réguliers d'eau fortement concentrée en sel, autrement dit de la "saumure", par "échauffement" de l'eau de mer, et au terme du processus, la cristallisation du sel"<sup>27</sup>. Dans un deuxième temps, la simplicité de la mise en oeuvre est avancée comme l'élément fondamental dans l'appropriation du système : "Ce procédé met en oeuvre une technologie simple à reproduire localement : agencement de bassins dans le substrat argileux des sites périlagunaires en fonction de la topographie du terrain; ensemble d'outils faciles à reproduire sur place... En d'autres termes, l'ensemble des procédés employés pour produire du sel n'introduit ni investissements coûteux ni dépendance technologique. Enfin la technique guérandaïse est d'une grande souplesse d'adaptation : la taille des salines, le nombre des cristalliseurs avec leurs dépendances nécessaires..., peuvent varier à l'infini selon l'état des forces productives disponibles dans une famille par exemple"<sup>28</sup>. Ce sont enfin les répercussions sur la société qui sont présentées : "Cette technique peut donc être reprise par n'importe qui, particulier, groupe familial ou groupement coopératif et être introduite simplement, sans bouleverser radicalement les habitudes sociales. Ainsi, l'alternative proposée ici répond non seulement aux exigences de la protection de l'environnement lagunaire mais aussi à celle du développement rural dans un pays comme le Bénin"<sup>29</sup>. Les expériences

---

26. La technique des marais salants "...repose sur un principe simple : utiliser le jeu des vents et du soleil pour "échauffer" progressivement l'eau de mer, c'est-à-dire en forcer la concentration en sel par évaporation naturelle jusqu'à ce seuil où le sel cristallise enfin dans des bassins où on peut le récolter manuellement à mesure qu'il se dépose. Ensuite, la mise en oeuvre de ce principe est elle aussi d'une grande simplicité : dans l'argile des marais on agence une série de bassins et de canaux qui permettent de faire circuler par gravité uniquement l'eau de mer sous une très faible épaisseur, très lentement et très régulièrement, depuis le bras de mer où on la prend jusqu'au cristalliseur où elle livre son sel". (Pirattes, 1989 : 7).

27. Pirattes (*op. cit.* : 8).

28. Ibid.

29. Pirattes (*op. cit.* : 9).

menées localement par les paludiers aboutiront *in fine* à l'utilisation de la saumure produite traditionnellement, puis versée dans un cristalliseur dont le support est constitué par une bâche en plastique. Ce processus est appelé "saline mixte" dans la mesure où il allie une partie du processus traditionnel local (saumure produite à partir de la terre salée et de l'eau de mer) à une évaporation solaire innovante pour les utilisateurs.

Le programme béninois a connu une forte médiatisation qui a contribué à faire connaître l'action des paludiers au Bénin, mais aussi à Guérande, sur leur zone de production. Pour leur action de préservation de l'environnement à Guérande, les paludiers ont reçu le grand prix français "entreprise et environnement". Plus tard, la mise en oeuvre de la technologie solaire au Bénin est saluée par une autre distinction internationale, décernée par la communauté européenne, la "haute mention" du concours "Industrie et environnement". L'un des vecteurs principaux<sup>30</sup> de cette reconnaissance fut la réalisation et les nombreuses projections qui suivirent, d'un film long-métrage "*Houla-Ko et le fils du soleil et du vent*" tourné au Bénin sur le thème du projet. Pour l'année 1991, le nombre de diffusions dans le cadre de festivals internationaux est de six. Les projections publiques en France s'élèvent au nombre de huit, alors que les projections privées entre les mois de novembre 1990 et juin 1991 atteignent le nombre de dix sept. Au Bénin les projections ont lieu dans de nombreux villages de la lagune et dans les villes de Ouidah et de Cotonou. Enfin, différentes copies sont déposées, à la Direction de la Cinémathèque qui relève du Ministère de l'information, au centre culturel français de Cotonou et à l'office de Radio et de Télévision, pour de futures diffusions sur la chaîne de télévision béninoise<sup>31</sup>. Cette médiatisation sort très rapidement des seules frontières béninoises et françaises.

En République de Guinée, l'innovation solaire va ainsi se développer plus précisément sous la houlette de la délégation régionale de l'AFVP<sup>32</sup> à Conakry, qui joue alors le rôle de "médiateur" entre les

---

30. La Presse locale des Pays de Loire s'est aussi et régulièrement fait l'écho de l'action béninoise.

31. Pirattes (1990/1991, annexes 11a-c)

32. En 1994, l'AFVP est présente sur vingt et un programmes disséminés sur l'ensemble du territoire guinéen. Leurs thèmes incluent la santé et les actions sanitaires, l'aménagement et l'organisation du territoire et enfin le développement économique du monde rural. AFVP (1994 b : 22).

paludiers et les populations du littoral guinéen. Des termes de référence identiques à ceux formulés au Bénin sont mis en avant dans le cadre du programme d'appui au développement de l'économie côtière et à la gestion de mangrove dans la Préfecture de Coyah (République de Guinée) qui débute en octobre 1993. "Dans un double souci d'amélioration du revenu des paysans et de préservation de l'écosystème mangrove le projet se propose d'intervenir dans deux domaines d'activités agricoles : la production de riz en mangrove, et la production de sel"<sup>33</sup>. Les interventions reposent sur les constats effectués par les paludiers, au cours de deux missions précédentes et sur la mise en oeuvre de solutions reposant sur les savoir-faire guérandais en matière de construction de digues et de production de sel. Cette nouvelle intervention se démarque par conséquent du projet béninois, par l'intégration d'un volet rizicole et le transfert des techniques guérandaises de récolte de sel sur argile, qui avaient d'ailleurs été expérimentées au cours de la phase initiale du programme béninois, puis abandonnées au profit de l'expérimentation de solutions intermédiaires avec différents types de supports pour la cristallisation (béton, argile et bâche plastique).

Pour la Guinée, il est toutefois souligné dans l'un des rapports de mission précédents<sup>34</sup> "...que (la solution saline mixte) ne doit être réalisée que lorsqu'une saline solaire (avec cristallisation sur argile) n'est techniquement ou socialement pas réalisable; car cette technique mixte ne supprime pas le caractère pénible et long du grattage de la terre, et surtout que, le coût et la difficulté d'approvisionnement des bâches d'importation qui doivent être renouvelées tous les ans, grèvent fortement les revenus des producteurs".

De fait, les dimensions sociales ne sont pas exclues par les techniciens du projet. Ce souci d'intégrer l'innovation solaire au contexte local était par ailleurs déjà présent dans le programme béninois. Toutefois, pour la Guinée, le choix de l'innovation est déjà réalisé en matière de saliculture, au même titre que l'espace d'intervention et ses populations réceptrices. Les initiateurs du projet présentent un "paquet de choix techniques" à expérimenter selon une dynamique spécifique qui ne tient pas compte des initiatives passées et

---

33. AFVP (1993 : 3).

34. Univers-sel (1992. : introduction).

en cours des producteurs locaux. Or, la confrontation *a posteriori* des choix de l'appui technique avec ceux des producteurs de Wondéwolia et de Wonkifon va montrer l'écart qui sépare en fait ces deux réalités. Les enjeux qu'elles génèrent, tant sur le terrain du projet, à sa périphérie, qu'en France, constituent autant d'écueils potentiels dans la conduite des transferts de techniques.

### **Transfert de techniques, enjeux sociaux et controverses**

Avec le projet guinéen, la situation de chacun des partenaires va s'inverser. Contrairement au programme béninois, la maîtrise d'oeuvre revient à l'AFVP qui fait intervenir les paludiers de Guérande comme appui technique. Ce renversement des rôles est important dans la mesure où l'aspect décisionnel revient toujours au maître d'oeuvre, après concertation des parties. D'un point de vue structurel, le projet guinéen ne repose donc pas sur les mêmes bases que le programme béninois. En Guinée, l'initiative du programme revient à l'AFVP. C'est elle qui, compte-tenu de l'expérience béninoise et de l'existence d'un contexte environnemental "analogue", décide de mettre en oeuvre un nouveau projet dans la Préfecture de Coyah. Elle fait procéder à une expertise sur la future zone d'intervention par une équipe de paludiers chargée de définir les termes de référence du futur projet. On ne peut toutefois pas exclure de ce changement de situation, les différents qui sont apparus entre les deux collaborateurs au Bénin. La mise à jour des enjeux de chacun, constitue une bonne "entrée" pour la compréhension des faits sociaux.

Une controverse apparaît très clairement dans le programme béninois entre les paludiers de Guérande qui sont alors maître d'oeuvre et la délégation AFVP qui vient seulement en appui sur le terrain. Elle est relatée dans un numéro de la revue publiée par l'AFVP<sup>35</sup> et précise l'utilisation médiatique du programme par les paludiers. Hardy y livre les propos du délégué AFVP au Bénin : "Le partenaire guérandais a fait montre d'un réel savoir faire médiatique. L'importante couverture de presse a suscité l'intérêt des hommes politiques". Visites sur le terrain, par exemple, de Jacques Pelletier et Michel Charasse, à l'époque ministres de la coopération et du budget. "Je n'aurais eu qu'à m'en réjouir si l'AFVP n'était pas systématiquement oubliée dans les

---

35. AFVP (1994 a : 34).



citations guérandaises. J'ai compris plus tard que nos amis paludiers avaient besoin de notoriété pour se tirer d'affaire en Bretagne. L'objectif n'a rien d'infamant. J'aurais simplement souhaité qu'il s'agisse d'une ambition avouée. Bien des petites querelles auraient été plus vite dissipées".

Plus loin, le président de l'association des paludiers, "Universel", précise ces propos : "Nous n'avons jamais caché...que nous étions confrontés en Loire-Atlantique même, à des problèmes de survie. Quand on a le dos au mur, que l'on voit de jeunes paludiers pourtant attachés au marais craquer pour des raisons économiques, on fait du raffut, on alerte...Il est vrai que notre réussite relative au Bénin nous a servi. Les soutiens sont venus du Ministère de l'Environnement, du Conseil Général, de la Communauté Européenne. Nous avons aujourd'hui la tête hors de l'eau. Indirectement, les paludières béninoises ont aidé à ce que notre rôle de défenseur du patrimoine soit reconnu. Après tout, n'est-ce pas cela la coopération ? Des échanges vrais entre les partenaires. On donne et l'on reçoit. Sans calculer".

Une seconde controverse apparaît à travers l'historique de l'innovation solaire en Guinée. Elle souligne un peu plus le fait que les intérêts de chacun ne se jouent pas uniquement sur le territoire guinéen, mais bien aussi sur le littoral français et dépassent le seul milieu de la corporation des paludiers. Les salines mixtes développées sur le littoral béninois avaient fait l'objet d'un transfert en Guinée, sur la zone de Koba situé au nord de Conakry. Cette opération s'est déroulée dans un premier temps, à l'initiative de l'AFVP. Les contacts entre les différentes délégations et la médiatisation de l'événement ont facilité cette opération. Dans un deuxième temps, l'ONG va demander aux paludiers guérandais de procéder à une expertise sur cette zone pour envisager le développement de cette innovation. Au cours de leur mission, ils décident toutefois d'expérimenter des marais salants avec cristallisation sur argile à proximité de Koba, en parallèle avec les salines mixtes déjà exploitées par l'AFVP sur ce site. D'après eux, et malgré le peu de temps disponible (suivi sur 11 jours), les résultats obtenus à l'époque permettent de penser qu'il est possible de construire des salines en argile. Ils proposent alors un projet en deux volets. Le premier (Koba) permettrait de développer un programme de recherche sur un site expérimental qui deviendrait ensuite un centre "pilote de démonstration

et de formation"<sup>36</sup> sans souci véritable d'intégration de l'innovation dans le contexte local. Le second verrait la mise en oeuvre de l'expérimentation sur une zone de forte production de sel (Coyah ou Kakossa, située au sud de Conakry) avec une participation effective des populations locales.

Le rôle des paludiers de Guérande n'apparaît plus ensuite dans la zone de Koba et dans les textes. Malgré les résultats de la première expérimentation sur argile en Guinée, ces derniers sont en effet impliqués au Bénin et hésitent, dans un premier temps, à s'investir dans un nouveau projet. Les paludiers de l'île de Ré prennent alors le relais technique avec des financements provenant en partie du Conseil général de Charente Maritime. Le projet conserve le système des marais salant utilisé sur l'île de Ré<sup>37</sup>, qui dans son principe est identique à celui de Guérande. Les aspects expérimentation et formation envisagés quelque temps avant par les paludiers de Guérande sont toutefois conservés et mis à profit par les nouveaux techniciens du projet. Deux des marais construits porteront ainsi, localement, les noms révélateurs des intentions poursuivies en terme de formation - "Marais école" - et de diffusion future - "Marais publicité" -.

Lorsque la requête de financement du "projet de développement de l'économie côtière dans la Préfecture de Coyah" est proposée en 1993 par l'AFVP, les paludiers interviennent à nouveau. Leur rôle se concentre alors essentiellement sur la zone de Coyah. Ils sont en partie financé par Loire Atlantique Coopération - le projet étant quant à lui financés par le Ministère français de la Coopération - marquant ainsi l'indépendance technique et financière des deux projets (Ré/Guérande) alors qu'il s'agit d'une même corporation. Toutefois l'action des paludiers s'enrichit d'un volet d'aménagement de digues rizicoles, inspirées pour partie des techniques utilisées à Guérande. L'AFVP est alors partie prenante sur deux programmes distincts, à Koba et à Coyah, qui en terme de coopération décentralisée, sont financés par des bailleurs de fonds différents, d'un côté la CEE et Charente Maritime Coopération, de l'autre Loire Atlantique Coopération et le Ministère

---

36. Univers-sel (1992. : 6).

37. Voir le travail comparatif extrêmement précis de Lemonnier (1980 : 35-59) sur les différents types de marais salants rencontrés sur le littoral atlantique de la France.

français de la coopération. Le principe de cristallisation du sel est identique dans les deux cas. Il s'agit de mettre en oeuvre des marais salants et par conséquent de privilégier l'évaporation solaire. Seuls les supports utilisés diffèrent (argile pour l'action des paludiers guérandais et bâche pour l'action de ceux de Ré). D'après le responsable guinéen du projet Koba, "après l'échec de la production sur argile (malgré le premier succès de récolte sur argile obtenu par les paludiers guérandais), les paludiers de l'île de Ré ont décidé de privilégier l'exploitation sur un support artificiel, la bâche".

A Coyah, et plus particulièrement dans l'un des hameaux (Wondéwolia) de cette Préfecture, les paludiers de Guérande privilégient, sur le papier et dans un premier temps, les salines mixtes dans le but, dans un deuxième temps, d'amener les producteurs locaux à utiliser les marais salant avec évaporation sur argile, excepté si techniquement et socialement une telle réalisation est impossible : "Dans le cadre de ce projet, nous nous proposons d'intervenir en trois temps : dans un premier temps, diffuser la technologie de la saline mixte qui permettra de faire la démonstration des possibilités offertes par le soleil et le vent pour la production de sel, ainsi que des gains de productivité. Dans un deuxième temps, la mise au point d'un module de marais salants et après étude des sites, diffusion de cette technique auprès des paysans<sup>38</sup>. Dans un troisième temps, étude des circuits de

---

38. L'aspect formation des futurs opérateurs n'apparaît pas clairement dans les termes de référence du projet de l'AFVP. Le marais salant est présenté comme une technique relativement simple à intégrer : "les producteurs guinéens ont de bonnes aptitudes pour la construction des salines et comme ce sont des riziculteurs, ils savent qu'avant de récolter, il faut construire et que si l'on veut continuer à récolter, il faut entretenir la terre et cela est fondamental...La technique solaire est très simple sur le principe, mais pour obtenir de bons résultats, il faut une certaine rigueur. La réussite dépend avant tout de la bonne construction de la saline. Il faut que la surface soit parfaitement plate pour que la gestion de l'eau se fasse au centimètre près sur le circuit de chauffe, et au millimètre sur le cristallisateur. En effet, le paludier doit prévoir le temps et anticiper en réglant chaque jour son niveau d'eau, pour tirer le maximum de sel. Il doit éviter au maximum les "à secs", car un "à sec" prolongé peut endommager gravement, voir détruire la saline. Le calendrier des opérations de construction, de nettoyages, de récoltes, est assez précis et ne peut pas être réellement modifié. C'est le soleil qui décide, le paludier obéit en quelque sorte! L'apprentissage de la technologie est à notre avis, possible pour les producteurs guinéens..." (Univers-sel op. cit. : V).

commercialisation et mise en place de mesure d'appui à la commercialisation...En première année nous pensons diffuser des bâches de 12 m<sup>2</sup> à titre de démonstration"<sup>39</sup>.

Au sein des deux programmes (Koba et Coyah), les expériences des uns et des autres ne sont pas mises en commun au profit d'une même dynamique. Dans le cadre du projet de Coyah, le choix technique des salines mixtes n'est en fait qu'un support de démonstration qui doit permettre d'intégrer progressivement les marais salants. De tels objectifs relèvent d'une volonté de préserver l'environnement de mangrove et d'améliorer les conditions de travail des producteurs locaux, dont on ne peut toutefois exclure des motivations en partie dictées par des préoccupations extérieures aux réalités du contexte de réception de l'innovation.

### **Enjeux paludiers et enjeux paysans : lorsque l'action publique se confronte aux initiatives paysannes**

Au moment de leur arrivée sur le terrain, les paludiers de Guérande ne déploient aucune bâche, et se concentrent exclusivement

---

Les modalités de cette formation ne sont pas précisées dans les textes. Celles qui sont dispensées à Guérande reposent sur un enseignement théorique et une formation pratique sous la conduite de maîtres de stage. Pendant les trois premières années d'existence de la formation, l'un des responsables offrait la thèse réalisée par un ethnologue - P. Lemonnier -, aux jeunes paludiers, leur présentant ainsi un exemple de formalisation du savoir faire des producteurs de sel guérandais, même si aujourd'hui, lorsqu'on les interroge, tous ne se retrouvent pas dans ce travail. Si l'on tient compte de la complexité des transmissions du savoir paludier, il semble que cet aspect dépasse en importance la simple réussite technique d'une expérimentation réalisée en dehors de tout souci premier d'intégration locale. Il peut contribuer à son rejet si elle n'est pas pensée précisément en procédant à des allers et retours incessants et complexes entre deux systèmes de représentations spécifiques et dans tous les cas, non formalisés. Delbos (1983 : 18), remarque à ce sujet que "le paludier affirme l'impossibilité de la prédiction sur le particulier et la remplace par une disponibilité permanente qui se manifeste par une pratique du coup par coup. Autrement dit, toute connaissance théorique est pratique et instantanément pragmatique" Plus loin elle souligne que "dès lors que l'homme se place dans une perspective qui nie la possibilité d'une domination technique, il ne peut produire un savoir faire causaliste et prévisionnel qui mette en forme un ensemble de connaissances réutilisables de façon systématique"..

39. AFVP (1993 : 23)

sur la construction du marais salant, marquant un écart par rapport aux objectifs premiers. La remise en question du choix des bâches par les paludiers peut toutefois s'expliquer, dans la mesure, où d'après eux, elles ne présentaient pas de réelles contraintes techniques. L'écart apparaît aussi lorsque leur volonté est confrontée aux initiatives passées des producteurs de Wondéwolia. L'analyse révèle en effet une rupture dans la continuité des expérimentations réalisées par les producteurs locaux sous le couvert de l'AFVP avant l'arrivée du projet.

Dans le hameau de Wondéwolia la riziculture est pratiquée de mai à janvier. Les digues qui ceignent le domaine rizicole sont sujettes à de nombreuses ruptures qui permettent les intrusions salines néfastes pour les récoltes. En 1993 par exemple, la production du hameau a été de 370 kg, pour l'ensemble des 161 habitants. Lorsque la production de riz est moyenne voire nulle, les paysans rejoignent leurs campements de production de sel très tôt dans le calendrier agricole (janvier), et un peu plus tardivement (février et mars) quand la production est jugée suffisante pour répondre aux besoins alimentaires des familles. Dans le premier cas, le sel produit sera écoulé pour assurer la ration quotidienne de riz pendant tout le calendrier agricole. Dans le second cas, le sel produit permettra de réaliser de gros projets (construction de maison, achat de terrain, mariage etc.).

La saliculture n'est pas la seule production de rente. Elle est toutefois celle qui génère un maximum de contraintes (coupe de bois quotidienne, isolement des campements par rapport aux hameaux, pénibilité des tâches etc.). Compte-tenu de leurs projets respectifs et des difficultés rencontrées dans le cadre de la riziculture, les producteurs ont tendance à attendre les premières pluies pour quitter les campements et augmenter ainsi leur production. Un tel prolongement dans la saison génère une astreinte principale. Les producteurs reconnaissent procéder dans l'urgence aux travaux d'aménagement de leur territoire rizicole, avant d'entamer la préparation des pépinières et les labours. Les digues érigées sous de telles contraintes de temps opposent peu de résistance aux flux et reflux des grandes marées de vives eaux. Le territoire rizicole se détériore ainsi d'autant plus facilement que ladite contrainte de temps ne permet pas de construire un système de casier qui limiterait l'étendue des intrusions salines. L'éloignement des sites de production de sel (plusieurs heures de pirogues, voire une journée) et l'impossibilité de les quitter, même pour quelques jours, en raison des

contraintes de coupe de bois de feu, les empêchent d'entamer les aménagements rizicoles pendant la saison sèche. A cette époque, les interventions sur le territoire rizicole sont rares. Elles sont en général le fait de quelques individus âgés, non producteurs de sel. En cas de rupture de digue importante, les jeunes dispersés sur les sites de production de sel sont appelés. Mais leur départ entraîne l'arrêt immédiat des activités techniques puisque la production salicole repose sur une répartition sexuelle des tâches dont la dynamique ne souffre d'aucune absence de l'un des opérateurs. Les choix sont alors difficiles entre l'abandon ponctuel d'une activité qui de fait se prolongera au delà de la saison sèche avec les répercussions économiques que l'on sait, et la préservation toujours incertaine d'un territoire rizicole qui garantit de manière aléatoire la ressource alimentaire de base. Au sein du hameau, ces difficultés ne sont pas récentes.

Il y a une vingtaine d'années, à une époque où les digues de ceinture n'existaient pas encore autour du domaine, les remontées salines dévastaient les récoltes, contraignant la population à cultiver ailleurs des terres qui leur étaient seulement prêtées par les représentants d'autres segments de lignages, dans des hameaux éloignés. Cet abandon quasi continu du hameau résidentiel avait un impact important sur le plan social à Wondéwolia. A cette époque, il n'était plus question pour eux de maintenir leur mode de vie sur leur territoire d'origine. Les rapports sociaux de parenté se modifiaient progressivement dans la mesure où il devenait difficile pour eux de maintenir la relation de réciprocité. Le prêt de parcelles rizicoles aux membres de leur lignage ou à des étrangers dans le besoin était impossible puisque leur territoire n'était plus exploité et exploitable. Peu à peu, les habitants de Wondéwolia sortaient de la sphère d'échange et de coopération avec les hameaux voisins du leur. Les mariages qui se font de préférence entre les individus des hameaux proches devenaient impossibles à privilégier. Les jeunes de Wondéwolia en âge de se marier n'avaient pas de terre à eux et les alliances devenaient délicates car un père hésite à laisser sa fille à un homme sans terre, même s'il est issu du même lignage. Les Bangoura de Wondéwolia n'avaient plus de terres à proposer quand en fait, les mariages avec les Bangoura sont privilégiés puisqu'en majorité, les terres du village de Wonkifon, auquel est rattaché le hameau, appartiennent aux Bangoura. Dans ce cas, non seulement le hameau même était appelé à se vider de sa population, voire disparaître, mais

les chances de voir un jour sa population et sa force de travail croître dans l'éventualité d'une réinstallation, s'amenuisaient au fil du temps. En fait, c'est aussi la pérennité du segment de lignage qui était en jeu. C'est d'ailleurs à cette époque que certains jeunes du village sont partis travailler à Conakry distante de seulement cinquante kilomètres.

Les actions précédentes de l'AFVP et des paludiers à Koba, ont contribué à faire connaître les salines mixtes aux producteurs de Wondéwolia, avant l'arrivée du projet. Un volontaire rattaché à l'AFVP et présent à Coyah avait présenté l'innovation mise en oeuvre à Koba aux représentants de deux hameaux de la Préfecture, dont un membre de Wondéwolia. Dès son retour, ce dernier avait pu tester les salines mixtes observées à Koba. Compte tenu de la situation sociale très spécifique vécue au sein du groupe susu, les producteurs de Wondéwolia avaient par conséquent essayé et étaient convaincus de l'intérêt de cette innovation avant l'arrivée des membres du projet de développement de l'économie côtière dans la Préfecture de Coyah.

Dans le hameau, la volonté de mise en oeuvre des salines mixtes reposait moins sur la nécessité d'accroître les rendements en matière de saliculture et de préserver l'environnement, que sur celle de retrouver une forme de "stabilité sociale" en répartissant l'intensité de travail d'une façon plus homogène sur l'ensemble du calendrier agricole. En outre, cette répartition de l'intensité de travail touche essentiellement, dans leur rapport mutuel, les opérations rizicoles et notamment la restauration des digues, l'aménagement d'un casiérage, et la production de sel. L'intervention en matière d'aménagements rizicoles n'était alors concevable qu'à partir du moment où l'on tenait compte des modalités de fonctionnement des activités périphériques, le sel en particulier. Les producteurs de Wondéwolia considéraient que l'avantage de la saline mixte était de pouvoir fonctionner sans aucun producteur pendant trois à quatre jours. La femme pouvait aussi s'occuper de la gestion des baches en l'absence de l'homme, alors que dans la production locale cela est impossible. L'absence de l'homme entraîne la rupture de la coupe du bois et interrompt de fait la production de sel. Si sur une bache, le producteur verse de la saumure pour une récolte "à quatre jours", et cela à plusieurs reprises dans la saison, les paysans envisageaient alors de travailler sur leurs aménagements rizicoles pour bien préparer les travaux d'hivernage, limiter les ruptures de digues en prenant le temps de les consolider et commencer les aménagements

intérieurs des surfaces rizicoles. Le temps gagné, à l'aide des bâches, devait aussi leur permettre de travailler dès la saison sèche sur les zones rizicoles. Selon les producteurs, en hivernage, les activités sont en effet trop denses pour que les travaux d'aménagement soient effectués en toute fiabilité. De plus, la saison des pluies accroît la pénibilité des tâches agricoles. Les salines solaires, allaient permettre une répartition plus homogène des activités d'aménagement rizicoles sur le calendrier agricole. La période de forte intensité de travail du mois de mai allait sans doute laisser place à une répartition des activités moins astreignante pour la communauté. Elle était surtout susceptible de contribuer à la reproduction du groupe en lui évitant ainsi de revivre le scénario passé encore ancré dans les mémoires.

### **Eléments de conclusion**

Il ne s'agit pas ici de discuter les choix techniques avancés par chacun des acteurs du projet<sup>40</sup>. A travers une innovation, en raison

---

40. Dans un article précédent (Geslin, 1994b, pp. 298 et 307), il nous semblait important de préciser que l'inadaptation d'un objet technique à un contexte donné n'était pas le seul fait de ses pourvoyeurs. Les populations réceptrices peuvent aussi procéder à des choix techniques qui ne satisfont pas forcément aux exigences du contexte de réception. Nous utilisons alors la notion de séduction de l'objet technique. "Spectateurs admiratifs au moment du choix, décideurs et opérateurs en deviennent souvent les acteurs inquiets en phase d'utilisation. C'est une des raisons de la complexité du choix... Pour paraphraser Duchamp (op. cit.), subir l'interrogatoire des devantures ou vitrines technologiques, c'est prononcer sa propre condamnation. De la demande de ces vitrines ou devantures, se conclut l'arrêt du choix. L'image renvoyée de part et d'autre, par les techniques importées, qui ne laisse au demeurant aucune place à la variabilité contextuelle, est celle de systèmes techniques fiables et apparemment efficaces, donc transférables. Cette image véhicule un fort pouvoir de séduction ... (qui)...selon Leroi-Gourhan, "flatte" le goût d'innovation de la première génération d'emprunteurs. Il pondère les raisons du choix et ses effets en ne le réduisant pas aux seuls critères économiques et environnementaux. Il apparaît dès les premières intentions de transferts et réduit le caractère oblatif de celles-ci. Les points de vues des (acteurs) s'accordent en général sur les avantages d'un système technique dont on sait qu'il fonctionne dans un milieu donné. Dans de nombreux cas, on veut, ou l'on cherche à vendre ce qu'il y a de mieux, ce qui est déjà opérationnel en d'autres endroits, parce que le "bon fonctionnement" apparent de certains systèmes techniques est encore trop souvent perçu comme une garantie forte. La séduction des techniques est dans ce cas tout à fait opérante."



d'une charge de travail trop importante sur une courte période du calendrier agricole, et contraints de gérer avec précision le risque d'une dissolution sociale à moyen terme, les habitants de Wondéwolia avaient saisi l'opportunité qui s'offrait à eux pour engager l'ébauche d'une décongestion de certaines activités de production. La complexité de ces aspects sociaux n'étaient bien sûr pas connus des initiateurs du projet. Le choix technique était arrêté de l'extérieur sans tenir compte de la spécificité du contexte de réception. La mise en oeuvre du transfert allait alors cristalliser en un lieu les enjeux de chacun. De ce fait, une telle étude montre que ce n'est pas seulement la reproduction sociale du groupe receveur qui est en jeu, mais bien aussi celle des pourvoyeurs du choix technique. Le double regard que nous portons sur cette action nous fait pénétrer dans l'intimité des scénarios de chacune des communautés concernées. Il permet d'appréhender ce qui fait une technique et ce qu'elle peut générer pour l'ensemble des acteurs. Nous avons vu notamment les répercussions positives que le programme béninois a eu sur le groupement de producteurs de sel de Guérande. On peut aussi rapprocher la séparation guinéenne effective entre les paludiers de Guérande et ceux de l'île de Ré, du manque de cohésion qui existe aussi en France entre les différents groupes de producteurs de sel de l'ouest. Dans ce cas, on peut supposer que la situation guinéenne observée - absence de cohésion et d'échange d'information entre les projets de Koba et de Coyah - n'est que la "caricature" d'une situation vécue en France. L'AFVP joue alors le rôle du médiateur dans le cadre des montages de projet, sans toutefois parvenir sur le terrain, à l'instauration d'un dialogue entre les représentants d'une même corporation. Pourtant, de leur côté, les producteurs du hameau de Wondéwolia, séduits par les salines mixtes, ont su mettre à profit l'action de l'AFVP sur le site de Koba avant même de savoir qu'un projet analogue allait prendre corps chez eux quelques années plus tard. De ce fait, en matière de transferts de techniques, quelle que soit la communauté concernée - celle des pourvoyeurs de l'innovation ou celle des populations réceptrices de cette même innovation - un regard anthropologique sur l'action publique se doit d'intégrer dans son champ d'étude l'ensemble des acteurs impliqués en combinant les lectures diachroniques et synchroniques des faits techniques, le passé des uns, la "mémoire"<sup>41</sup> des autres, contribuant à façonner le présent de chacun.

---

41. Geslin, (1996c).

**BIBLIOGRAPHIE**

A.F.V.P.

*Plaquette de présentation*, (n. d.)

1989a Les paludiers de Guérande mettent leur grain de sel au Bénin. *Volontaires* n° 5, p. 26-27.

1989b La Guinée à petits pas. *Volontaires* n° 6, p. 10- 21.

1990 Les paludiers de Guérande mettent leur grain de sel au Bénin. *Volontaires*, n° 8, p. 20-22.

1990 Paludiers de tous pays. *Volontaires* n° 11, p. 10-13.

1993 *Projet gestion de mangrove dans la Préfecture de Coyah*. Conakry

1994a De la Bretagne au Bénin - des grains de sel aux multiples facettes. *Volontaires*, n° 17, p. 31-34.

1994b *Panorama des activités 1994*. Montlhéry.

AKRICH (M.), CALLON (M.) et LATOUR (B.)

1990 L'art de choisir les bons porte-parole. In Vinck, D. (éd.), *Gestion de la recherche et de l'innovation. Nouveaux problèmes, nouveaux outils*, Bruxelles, De Boeck, p. 57.

ASSEO (M.)

1981 Autour de la notion d'intermédiaire culturel. In *Les intermédiaires culturels*. Colloque du Centre méridional d'Histoire Sociale, des Mentalités et des Cultures, Aix en Provence, Université de Provence, p. 627.

BOUCHER (J. D.)

1986 *Volontaires pour le Tiers monde*. Paris, Karthala.

1989 *Petit guide du volontariat et du bénévolat*. Paris, Commission Coopération Développement

1990 *L'aventure solidaire*. Paris, Karthala.

DAHM (H.)

1990 Guérande et le Bénin. Une rencontre entre producteurs de sel. *Le Paysan Nantais*, 14.

DELBOS (G.)

1983 Savoir du sel, sel du savoir. *Terrain*, n° 1, p. 11-22.

*Echos de la Presqu'île*

1983 *Les producteurs de sel au Bénin. La méthode paludière s'exporte"*

1994 *Tam-tam dans la saline. Pradel-Africa, samedi prochain"*

1994 *Un échange culturel, Les Guérandais ont dansé aux rythmes africains.*

GESLIN (Ph.)

1993a La technologie culturelle et l'ergonomie dans le cadre des transferts de technologie. Pour une approche transdisciplinaire. *Performances Humaines et Techniques*, n° hors série, p. 27-29.

1993b Chroniques et commentaires : Ergonomie, une approche Anthropotechnologique dans la conception des systèmes de travail. *Techniques et Culture*, n° 22, p. 175-181.

1993c *L'introduction des nouvelles technologies, les modifications de l'organisation du travail transforment les métiers. Comment les salariés envisagent-ils cette évolution ?* Paris, Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (multigr.).

1994a *Ethnologie des techniques. Architecture cérémonielle papago au Mexique.* Paris, L'Harmattan.

1994b Les salins du Bénin et de Guinée, ou comment l'ergonomie et l'ethnologie peuvent saisir le transfert de techniques et de sociétés. In Latour, B. & Lemonnier, P. (éd.), *De la préhistoire aux missiles balistiques, l'intelligence sociale des techniques.* Paris, La Découverte, p. 290-309.

1996a L'innovation et le temps : une approche ethnographique de la réallocation du temps de travail agricole chez les Soussou de Guinée. In Blanc Pamard, C., Boutrais, J. & L. Cambrézy, *Dynamique des systèmes agraires. Quoi de neuf ?* Paris, ORSTOM (à paraître).

1996b La parenté cachée. Regard d'un ethnographe sur l'anthropotechnologie. *Le Travail Humain*, n° spécial, Hommage à A. Wisner (à paraître).

1996c Sur la mémoire locale du développement. Une approche anthropologique du rôle des ONG dans la mise en oeuvre des choix techniques. Actes du colloque international *ONG et développement*, UMR CNRS/ORSTOM, REGARDS, Bordeaux (à paraître).

1997 *La mer, la terre et le paléuvier. Ethnologie et transferts de techniques. L'exemple du sel chez les Susu de Guinée.* Thèse en anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS.

HARDY (Y.)

1995 *L'odyssée des volontaires. Eléments d'enquête sur l'histoire de l'AFVP.* Montlhéry, AFVP

LEMONNIER (P.)

1980 *Les Salines de l'Ouest. Logique technique, logique sociale.* Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme/Presses universitaires de Lille.

1984 *Paludiers de Guérande,* Paris, Institut d'ethnologie.

LE RHUN (P. Y.)

1975 *Marais à vendre...ou à sauver ? Penn Ar Bed, X (81), p. 41-44.*

*Ouest-France*

1992 *L'alourdissement des charges inquiète la profession. Producteurs de sel, la qualité.*

1993 *Le savoir-faire des paludiers s'exporte. Des marais salants au Bénin.*

1994 *La saline au son des tams-tams.*

1994 *Les tam-tams sont dans la saline.*

1994 *Les tam-tams ont fait danser la saline.*

1995 *La récolte du sel attire de plus en plus. A Guérande on devient paludier.*

P.I.R.A.T.T.E.S.

1989 *Rapport d'activités et perspectives d'avenir.*

1990-1991 *Rapport d'activités.*

*Presse-Océan*

1993 *Du sel pour Conakry. Après le Bénin, les paludiers guérandais lancent une nouvelle action de coopération, cette fois-ci en Guinée Conakry.*

1994 *Tam tam dans la saline.*

REVEILLON (J.)

1975 *Le sel ou le sol. Penn Ar Bed, X (81), p. 45-70.*

UNIVERSITE DE PARIS I

1994 *Volontaires et développement : une coopération en mouvement.* Paris, Sorbonne

UNIVERS SEL

1992 *Description des interventions des paludiers de Guérande dans le programme de gestion de la mangrove (rapport provisoire),* Guérande.

1993 *Description des interventions des paludiers de Guérande dans la programme de gestion de la mangrove, Guérande.*

WISNER (A.)

1979 *Vers une anthropotechnologie.* Paris, CNAM (Laboratoire d'ergonomie).

1994a La cognition et l'action situées : conséquences pour l'analyse ergonomique du travail et l'anthropotechnologie. *Actes du Congrès de Toronto*, I.E.A.



# CONVENTION D'ENVIRONNEMENT GLOBAL : LE GEF ET LA NOTION DE "COÛT INCRÉMENTAL"\*

*Catherine AUBERTIN, Armelle CARON,  
Franck-Dominique VIVIEN*

Nouvel élément sémantique obligé du discours sur l'environnement et le développement, le "développement durable", comme le souligne Olivier Godard (1994), est une notion dont on attend qu'elle provoque des recompositions théoriques et pratiques, qu'elle permette l'apparition de nouveaux compromis entre des préoccupations opposées et des points de vue contradictoires. Dans le même temps, la notion de "développement durable" fait l'objet d'une âpre compétition entre diverses visions du monde et du futur; chacune essayant d'imposer sa propre définition de ce que serait : le développement, la "durabilité" de ce développement et les théories et outils conceptuels permettant de rendre compte et/ou d'accéder à un tel développement.

Les institutions et mécanismes institutionnels qui se mettent en place pour répondre aux exigences de définition et de transition vers le développement durable sont aussi des lieux de débats et d'opposition entre visions du monde et du futur. Comme l'ont montré, entre autres, Sylvie Faucheux et Jean-François Noël (1990), Olivier Godard (1989, 1993a, 1993b), Jean-Charles Hourcade (1994), Marc Mormont (1995), la scène publique où se construit socialement le problème d'environnement et où s'élabore la décision ne naît pas d'un simple transfert de connaissances scientifiques dans le domaine du politique, mais est le fruit d'un jeu d'acteurs entre scientifiques, politiques, médias, associations écologistes, industriels, etc.

Ces conventions, ces accords sur des savoirs communs et des pratiques communes, portent aussi bien sur des institutions que sur des

diagnostics, des solutions ou des instruments de politique. Ces éléments apparaissent comme des cadres normatifs (Mormont, 1995 : 19), c'est-à-dire comme l'expression de volontés et d'engagements à agir dans un cadre particulier, en accord avec une certaine vision du monde. En effet, ainsi que l'a montré Olivier Godard (1989), dans la gestion des problèmes d'environnement, la question des conflits de légitimité se cache toujours derrière celle de l'efficacité des politiques et le choix des instruments. Les instruments de politique environnementale impliquent toujours plus qu'eux-mêmes, ils engagent "un réseau d'affinités avec certains dispositifs sociaux, certaines représentations de la nature, certains types d'intérêts humains, et certaines conceptions de l'organisation et de la coordination de la vie en société" (Godard, 1993b : 26). Ces instruments ne doivent donc pas être jugés du seul point de vue de l'efficacité, mais surtout - et avant tout - du système de légitimité dans lequel ils s'enracinent.

C'est dans ces différentes optiques (élaboration d'une convention d'environnement, construction sociale d'une problématique environnementale, conflits de légitimités dans les institutions et autour des instruments de politique environnementale) que nous proposons d'étudier le Global Environmental Facility (GEF), institution chargée de la politique d'accompagnement des Conventions sur l'environnement mondial signées lors du Sommet de la terre tenu à Rio de Janeiro en 1992. Le rôle du GEF est d'aider financièrement les pays pauvres à la réalisation de projets de développement répondant aux exigences de protection de l'environnement mondial. Cette politique publique internationale s'organise autour de la notion de "coût incrémental", qui apparaît comme la légitimité d'action et la raison d'être du GEF.

Dans une première partie, nous étudierons la genèse de ces éléments de convention d'environnement que forment le GEF et son instrument, le coût incrémental. Dans une deuxième partie, nous verrons quels sont les problèmes théoriques et pratiques que rencontre la notion de coût incrémental. On retrouve alors la question soulevée d'entrée de jeu pour le "développement durable" : de nouvelles propositions et de nouveaux principes d'organisation d'une action collective peuvent-ils émerger de cet affrontement et de ces contradictions ?



## **1. A la recherche d'une légitimité institutionnelle**

Le GEF a été créé en novembre 1990, avant le Sommet de la terre, sous la pression des pays industrialisés (particulièrement de la France et de l'Allemagne) qui défendaient la nécessité d'un fonds spécifique consacré à la protection de l'environnement mondial. Il fallait mettre en place une infrastructure pour répondre à un souci géopolitique et environnemental : comment intervenir pour que le développement économique des pays du Sud ne mette pas en péril l'équilibre de la planète ?

Pour cela le GEF doit trouver une légitimité institutionnelle et justifier de son efficacité par l'adoption d'un outil économique.

### *Deux précédents*

Le GEF se nourrit de deux précédents : les négociations sur l'appauvrissement de la couche d'ozone avec le Protocole de Montréal, et les négociations sur la protection de la diversité biologique avec l'Engagement international sur les ressources phylogénétiques.

### ***Le Protocole de Montréal et l'Interim Multilateral Fund***

A l'initiative du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), au terme d'un processus entamé 6 ans plus tôt, le Protocole de Montréal est signé le 16 septembre 1987. Du fait de leur faible responsabilité dans le problème de la couche d'ozone, du fait aussi des moyens financiers limités dont ils disposent, une place particulière est faite aux pays du Sud. Ainsi, pour peu que leur consommation de CFC n'excède pas 0,3 kg par habitant à la date d'entrée en vigueur du Protocole, ceux-ci disposent d'un délai de dix ans pour respecter leur engagement de réduire et d'éliminer les substances réglementées. Pour faciliter la participation au dit Protocole, il est simplement fait mention de provisions destinées à l'assistance technique. Cela n'est pas suffisant. La Chine et l'Inde, producteurs de CFC, ont refusé de signer ce texte et mettent, entre autres, comme condition à leur adhésion, la définition d'un mécanisme financier adéquat pour permettre l'acquisition des nouvelles technologies respectueuses de la couche d'ozone.

L'après-Montréal, comme le montre Alexander Wood (1993), est une période d'après discussions sur les modalités d'existence et de fonctionnement d'un fonds de coopération financière et technique. Ce fonds, baptisé Interim Multilateral Fund, est créé lors de la révision du Protocole de Montréal, à Londres en décembre 1990. Géré par la Banque Mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le PNUE, ce fonds a pour but de couvrir le "coût incrémental" lié à l'application du Protocole de Montréal. Cette référence à des "coûts supplémentaires" est exigée par les pays du Sud, qui entendent que ce nouveau mécanisme financier ne soit pas confondu avec la traditionnelle aide publique au développement, mais vienne en sus.

Ce fonds, géré selon le système des Nations unies (la contribution financière se fait au pro rata du PNB), dispose de moyens limités : 160 millions de dollars sur 10 ans (soit moins de 0,04 dollar par habitant des pays du Sud sur la base de leur population en 1988) à sa création, auxquels s'ajouteront 80 millions de dollars supplémentaires après l'adhésion de la Chine et de l'Inde.

Le Multilateral Fund commencera ses activités au 1er janvier 1991. Il s'agit d'aménager la phase de transition technologique qu'impose le bannissement des CFC et d'un certain nombre d'autres produits chlorés ou bromés. La stratégie initiale porte sur des programmes d'action nationaux. Le coût incrémental est défini à partir d'une liste indicative de coûts annexée au texte instituant le Multilateral Fund<sup>1</sup>. Le coût de la transition technologique est estimée à 6 ou 7 milliards de dollars par l'ensemble des pays du Sud; 240 millions seront débloqués.

En 1992, pour éviter de financer les mêmes expériences pour chaque pays, une nouvelle stratégie est adoptée : on privilégie désormais une approche sectorielle. On espère ainsi gagner en efficacité et acquérir un savoir-faire transposable quel que soit le pays concerné.

---

1. Selon A. Wood (1993, p. 346), on trouve les coûts de conversion des installations, des coûts de R&D, de récupération et de recyclage dans les activités de production et de consommation intermédiaire ou finale des substances réglementées par le Protocole de Montréal.

De fait, les transferts technologiques ont été essentiellement pris en charge par des accords bilatéraux et par des accords intrafirmes, entre maison mère et filiales.

### *L'Engagement international sur les ressources phylogénétiques*

La Food and Agriculture Organisation (FAO) est la première organisation internationale à se préoccuper des ressources génétiques dès 1960. En 1981, elle prépare une Convention internationale sur les ressources phylogénétiques et projette de créer une banque internationale de gènes. Devant les réticences de nombreux pays, elle doit se contenter en 1983 d'un Engagement international sur les ressources phylogénétiques qui défend la notion de patrimoine commun de l'humanité, le principe de libre accès aux ressources et celui du "droit des agriculteurs". Le droit des agriculteurs, c'est-à-dire la reconnaissance et la rémunération du travail des communautés indigènes et des paysans qui depuis des millénaires sélectionnent et améliorent les plantes, a été défini lors de deux conférences de la FAO en 1989 et 1991. La FAO soutient le régime des certificats de l'UPOV, l'Union pour la protection des obtentions végétales, qui reconnaît les intérêts des agriculteurs en protégeant la plante tout en garantissant l'accès aux ressources génétiques qui la composent. La FAO milite pour que le droit des agriculteurs soit négocié globalement à travers une institution internationale, comme elle-même. Elle propose donc la création d'une commission internationale sur les ressources phylogénétiques et d'un fonds international, qui serait alimenté par des industriels de l'agro-alimentaire, destiné à soutenir les programmes des ressources génétiques dans les pays du Sud.

Si la commission internationale se réunit bien tous les deux ans, la FAO n'a pu mobiliser les fonds pour son entreprise.

### *Un consensus provisoire : le Sommet de la terre*

Le Sommet de la terre a été le théâtre de nombreux affrontements entre différentes visions du monde, entre les différents intérêts du Nord et du Sud... La Convention sur la diversité biologique, en particulier, a servi de décor à des luttes idéologiques entre les tenants des ressources biologiques comme "biens collectifs planétaires" et les défenseurs du

droit de breveter le vivant, à des luttes institutionnelles entre les partisans de la conservation stricte et ceux de l'utilisation durable. La reconnaissance du GEF, dans le cadre de la signature des Conventions, reflète un consensus provisoire sur les termes d'un équilibre Nord-Sud et sur la forme que doit prendre la conservation des ressources génétiques.

### *Définition des rôles Nord-Sud*

Les pays du Sud ont refusé qu'au nom de l'environnement mondial, les pays du Nord imposent des limites à leur industrialisation et pratiquent une ingérence verte. Le débat s'est focalisé sur les contreparties en matière de développement et a débouché sur une conférence où environnement et développement étaient indissociables, mais antagonistes. Fallait-il prévenir le risque ou partager les bénéfices ?

Dans ce contexte, la façon dont le GEF se présente n'est pas innocente. Doit-il compenser les atteintes à l'environnement dont ont été responsables les pays industrialisés ? Doit-il, dans un souci altruiste, aider au développement durable les pays du Sud ou doit-il encore prémunir l'humanité des dommages planétaires.

Le texte des Conventions fixe les mesures à prendre pour garantir des avantages financiers aux pays du Sud contre des engagements de protection de l'environnement mondial. Les rôles de chacun, comme la prise en compte du risque, sont différents selon les Conventions. Pour l'effet de serre, le risque écologique est mis en avant et la Convention insiste sur les modalités de transferts de technologies propres. Il est reconnu que le degré d'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère est historiquement le fait des pays industrialisés. Ainsi, la protection d'un environnement mondial menacé engendre un surcoût pour les pays du Sud alors qu'ils ne sont pas les principaux responsables. Dans ces conditions, le principe du GEF, selon lequel les pays industrialisés doivent financer les coûts additionnels engendrés par la protection de l'environnement mondial dans les pays du Sud, correspond au principe pollueur-payeur.

Pour la biodiversité, le problème se pose différemment. La question de la conservation et de l'utilisation durable devant contenir le

risque d'érosion de la biodiversité planétaire passe au second plan : l'enjeu réside dans le "partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques, et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat" (art. 1). La biodiversité semble se restreindre aux ressources génétiques et aux avantages financiers qui en découlent sur le marché. Les bénéfices attendus de l'exploitation par l'industrie pharmaceutique des plantes des forêts tropicales se chiffrent en centaines de milliards de dollars<sup>2</sup>.

La Convention affirme la souveraineté de chaque pays sur les ressources et permet alors les accords bilatéraux. On se trouve dans une situation où le Nord doit dissuader le Sud de faire usage de ses droits, fixés par la Convention, en utilisant comme bon lui semble ses ressources. Les pays du Sud auraient intérêt à détruire leur environnement pour soutenir leur développement, du moins n'auraient-ils pas d'autres choix. Leur retard de croissance constitue un redoutable danger pour l'ensemble de la planète s'il doit se combler par les mêmes moyens techniques qu'ont utilisé les pays du Nord. "La plus grande catastrophe écologique serait que tous les Chinois s'achètent une mobylette" se combine au "Notre niveau de vie n'est pas négociable" de Georges Bush (Lipietz, 1992 : 109). Si les pays industrialisés sont supposés avoir déjà internalisé les surcoûts d'environnement grâce à des systèmes de taxes et de subventions appropriés et avoir les moyens et la conscience nécessaires pour pratiquer un développement durable, en revanche, la perception des problèmes d'environnement et le système fiscal des pays du Sud ne permettent pas localement la mise en oeuvre d'une politique efficace de protection de l'environnement mondial. Le GEF trouve alors sa justification dans la mise en place d'une logique préventive, conformément au principe de précaution, qui s'apparente à un principe non plus pollueur-payeur mais victime-payeur. Les pays qui s'estiment, en leur nom, ou au nom de l'humanité, lésés par la perte de la biodiversité aident ceux qui supportent les coûts de conservation.

---

2. Sur ces estimations et sur les bénéfices des contrats de prospection pour la sauvegarde des forêts tropicales, voir les articles critiques de Mendelsohn et Balick, 1995, et de Pistorius et van Wijk, 1993.

On retrouve dans les textes du GEF de nombreuses ambiguïtés qui participent à cette mise en scène de conflits d'intérêts. Par exemple, toutes les formules sont utilisées pour éviter l'emploi du terme compensation, pourtant usuel en économie. Le coût incrémental ne peut prendre la forme d'une compensation (ce que l'on donnerait en dédommagement à un pays pour qu'il fasse ou ne fasse pas quelque chose), car ce terme entérine l'ouverture de droits dans les conférences internationales.

### *La biodiversité au centre des affrontements*

Pendant que la FAO essayait de créer une institution arbitre défendant le statut de patrimoine de l'humanité pour les ressources biologiques, le PNUE, déjà chargé de l'élaboration de la Convention sur le commerce international des espèces sauvages menacées d'extinction (CITES), préparait la Convention sur la diversité biologique dans la lignée de la stratégie de gestion de la biodiversité promue par les grands organismes conservationnistes comme l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et le World resource institute (WRI). Le thème de l'utilisation durable de la diversité biologique est apparu dès 1980 chez les conservationnistes, comme l'UICN, mais il ne concerne alors que les espèces sauvages (rhinocéros, baleines...) exploitées par l'homme et non les espèces domestiquées (plantes cultivées et animaux d'élevage). On ne prendra que très lentement conscience que protéger une espèce sans protéger son écosystème n'a guère de sens. Initialement préoccupés par les écosystèmes et les espèces, les rédacteurs de la Convention ont cependant axé leurs efforts sur les ressources génétiques, supposées former une source de revenu immédiat pour les pays du Sud, et ont pris le contre-pied de la politique de la FAO. Le PNUE milite pour le principe de souveraineté nationale sur les ressources biologiques, y compris les ressources génétiques, et pense qu'un système d'accords bilatéraux, sur le modèle du fameux accord Merck-INBio, est plus à même de défendre les droits des pays du Sud. Le libre accès aux ressources est alors remis en cause pour favoriser le développement des relations commerciales de chaque pays. De la notion de biens collectifs planétaires, on passe à l'affirmation de la souveraineté de chaque pays sur ses ressources, ce qui semble s'opposer à la défense d'une biodiversité mondiale.

Pour tous ceux qui abordent la préservation et l'entretien de la diversité du vivant, la frontière entre espèces sauvages et espèces domestiques ou entre écosystèmes "naturels" et agro-écosystèmes est de plus en plus floue. Dans cette perspective, il est clair que la Convention sur la diversité biologique marque un rapprochement entre les conservationnistes et les utilisateurs des ressources génétiques en incluant l'ensemble du monde vivant "excepté l'homme, mais y compris les micro-organismes" (Chauvet, 1993). Ils se retrouvent en particulier autour du thème de l'utilisation durable des espèces sauvages et semi-domestiquées et autour de deux concepts fédérateurs, biodiversité et développement durable. La Convention sera le premier accord international à proposer une approche intégrée de la préservation et de l'exploitation soutenable des ressources biologiques de la planète. Elle recouvre donc des thèmes aussi variés que la conservation *in situ* ou *ex situ*, les espèces sauvages et domestiques, l'utilisation durable des ressources, les ressources génétiques et les biotechnologies, l'accès aux technologies, la biosécurité et les organismes génétiquement modifiés, les aspects financiers, etc.

Le GATT intervient également dans le débat et, en faisant avancer le dossier de la protection des droits de propriété intellectuelle, demande que la Convention sur la diversité biologique n'aille pas à l'encontre de la législation sur les brevets découlant de l'industrie des biotechnologies. L'UPOV, prenant les devants, avait révisé sa Convention de protection des cultivars en 1991 pour tenter de s'opposer à l'extension du système de brevet sur les ressources composant les plantes.

#### *Le GEF s'impose comme mécanisme des conventions*

Le GEF, nouveau fonds multilatéral, prend la forme d'un programme expérimental (1991-1993), placé sous la tutelle de la Banque mondiale, du PNUD et du PNUE. Créé avant le Sommet de la terre, le GEF trouve sa légitimité environnementale, politique et juridique lors de la signature des Conventions à Rio. Les Conventions sur la diversité biologique et sur le changement climatique présentent le GEF comme la structure internationale provisoirement chargée des mécanismes destinés à fournir les ressources financières nouvelles et additionnelles dont ont besoin les pays en développement pour supporter les surcoûts que leur impose la mise en oeuvre des

Conventions. Les fonds du GEF sont attribués sous forme de dons, bien distincts de l'aide publique au développement, pour permettre la réalisation de projets qui répondent aux exigences des Conventions et participent à la protection de l'environnement mondial.

Le GEF est alors doté de 1,3 milliards de dollars. Le système de contribution apparaît très différent de celui du Multilateral Fund, puisque la seule règle existante en matière de détermination du montant des contributions des pays est un montant minimum (de 4 millions de droits de tirage spéciaux). Par ailleurs, autre différence notable, la participation d'un pays aux réunions du GEF n'est possible que si celui-ci contribue au financement du GEF.

Le GEF cristallise les conflits orchestrés au Sommet de la terre. Dans le contexte d'affrontement Nord-Sud, le GEF doit lâcher du lest quant à son système de décision, se démarquer de la Banque mondiale et se présenter comme un mécanisme le plus neutre possible, dont l'action est guidée essentiellement par un outil économique : le coût incrémental.

Théoriquement, le GEF est une entité distincte de la Banque mondiale, avec une direction et des règles de fonctionnement autonomes. C'est cependant la Banque mondiale qui abrite dans ses locaux le secrétariat du GEF et qui agit en tant qu'administrateur du fonds. Plus de 60 % en valeur des projets du GEF sont mis en oeuvre par la Banque mondiale. On retrouve dans les travaux du GEF la prédominance des économistes et des ingénieurs qui caractérisent les interventions de la Banque mondiale. Les économistes du GEF (Pearce, Barrett, King) font peu de cas d'autres manières de voir les questions d'environnement, plus sociologiques ou écologiques, que l'on peut rencontrer au PNUE ou au PNUD.

Cet état de fait n'a pas été pour rien dans les difficultés qu'a rencontrées le GEF. Le fonds et ses modalités d'interventions étaient prêts avant même les rédactions des Conventions, et les bailleurs de fonds à l'origine de la création du GEF désiraient logiquement en conserver le contrôle. Or, sous tutelle de la Banque mondiale, les décisions se font en fonction des contributions des bailleurs de fonds. Les pays du Sud ont alors demandé que le GEF soit géré selon le



système des Nations unies (un pays, une voix). Une sorte de compromis est apparu grâce à l'adoption de la règle de la "double majorité" qui exige une majorité de 60 % de tous les pays membres ainsi que l'approbation des donateurs fournissant au moins 60 % des contributions, ce qui donne le droit de veto aux pays tant développés qu'en développement (El Ashry, 1994).

Une analyse fine des textes respectifs des Conventions pour le changement climatique et pour la protection de la diversité biologique montre l'évolution de la défiance vis-à-vis du GEF<sup>3</sup>. La Convention sur le changement climatique oblige à choisir une institution déjà existante, tandis que la Convention sur la diversité biologique prévoit même la possibilité légale d'avoir recours à une nouvelle institution. A la fin du Sommet de la terre, le GEF n'est encore qu'un fonds provisoire.

#### *L'après-Rio : la machine s'emball*

La mise en oeuvre de la Convention sur la diversité biologique n'est encore que partielle. Les thèses de la FAO semblent en retrait, mais celle-ci a cependant réussi à ce que les collections de ressources génétiques *ex situ* constituées avant l'entrée en vigueur de la Convention (29 décembre 1993) ne soit pas soumises à la règle commune. Elle a depuis reçu le soutien des CIRA, les Centres internationaux de recherche agricole. De droit privé, ces institutions au rôle clé pour la recherche génétique et l'intensification agricole, craignant l'exercice du principe de souveraineté nationale inscrit dans la Convention, ont placé leurs collections, jusqu'alors en accès libre, sous la protection de la FAO. Depuis 1994, la Commission des ressources phylogénétiques prépare un projet de révision de l'Engagement international de 1983 pour en faire un protocole de la Convention. La FAO assure également son pouvoir de négociation sur les forêts. C'est elle qui encadre le Comité intergouvernemental d'experts sur les forêts, mis en place par la Commission pour le développement durable à l'issue du Sommet de la

---

3. Richard Mott (1993:308) écrit ainsi : "With respect to timing of the required reforms, the biodiversity language arguably is stronger : it authorizes the GEF to assume its interim role only if *it has been* restructured along lines specified in article 21. The climate treaty states simply that in connection with its interim role, the GEF *should be* restructured to allow it to fulfill the requirements of the treaty".

terre. La FAO prépare aussi un Engagement pour les ressources génétiques animales. Les enjeux économiques traversent les débats entre institutions. La FAO et l'Institut international des ressources génétiques restent les espaces institutionnels privilégiés pour les ressources génétiques agricoles. L'UICN, le WRI, le World Wildlife Fund (WWF) et le PNUE restent, quant à eux, fortement marqués par une sensibilité conservacionniste, comme l'atteste l'ouvrage de référence *Global Biodiversity Assessment*, publié par le PNUE en 1995.

D'autres Conventions sont mobilisées. L'UNESCO intervient au titre de la Convention du patrimoine mondial, et traite de la protection de la biodiversité au sein des relations homme-nature dans les "paysages culturels". La Convention sur la désertification et pour la lutte contre la sécheresse, signée à Paris en octobre 1994, traite également de la déforestation. On retrouvera aussi le souci de protéger les forêts dans la Convention sur le changement climatique. Diverses réunions, à l'initiative de gouvernements (Indonésie, Malaisie, Canada...) ou d'ONG, cherchent à établir des critères d'utilisation soutenable de la forêt. Les grandes et petites ONG multiplient forums et documents préparatoires.

Les initiatives nationales ne sont pas en reste. Conformément au texte des Conventions<sup>4</sup>, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) a été créé en 1994 afin de compléter par une aide bilatérale conséquente (400 millions de francs sur trois ans) la contribution française au GEF (800 millions de francs sur trois ans). Le FFEM se devait d'être original au regard des projets du GEF qui, au moins au début, se cantonnait à des programmes spécifiques de sauvegarde des espèces, avec l'idée de parcs, de réserves. La France pouvait ainsi aider ses partenaires habituels et mettre à contribution ses structures de coopération. La notion de coût incrémental, ainsi que la structure du GEF avec Conseil scientifique et Comité de pilotage, ont été adoptées.

---

4. L'article 20 de la Convention sur la diversité biologique stipule : "Les Parties qui sont des pays développés peuvent aussi fournir, au bénéfice des Parties qui sont des pays en développement, des ressources financières liées à l'application de la présente Convention, par des voies bilatérales, régionales et multilatérales".

En 1994, le GATT, devenu Organisation mondiale du Commerce, arrêtera les accords sur les droits de propriété intellectuelle, TRIPs. Ces accords font peu de distinction entre le savoir technico-scientifique moderne et le savoir traditionnel des communautés indigènes et des paysans. Ils visent d'abord à la protection de la propriété contre l'usage de tiers. Ils laissent cependant la possibilité d'une protection des plantes et des espèces par les brevets, par une protection spéciale du type des certificats d'obtention végétale ou par une combinaison des deux systèmes.

Pour obtenir un peu de cohérence entre ces multiples initiatives, les réunions de négociations internationales se succèdent à un rythme effréné. 1996 est une année charnière pour les ressources génétiques qui dépendent de l'évolution des législations sur les brevets, du statut des communautés indigènes, des avenants à la Convention sur la diversité biologique, de la révision des accords sur les cultivars... Sur la scène internationale, les rencontres se succèdent. En avril, réunion des ONG à Rome pour discuter de la stratégie à adopter pour défendre les droits des agriculteurs et des peuples indigènes sur les ressources génétiques et les savoirs. Cette réunion prépare la quatrième conférence technique de la FAO qui a lieu en Juin à Leipzig où l'on discute d'un plan d'action global, de l'extension du droit des agriculteurs, des modalités d'accès aux collections *ex situ* qui échappent à la Convention. En septembre, se tient une conférence au sommet sur l'alimentation à Rome. En novembre, c'est la troisième Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique qui s'ouvre à Buenos Aires. En 1997, il est prévu de procéder à l'évaluation et la révision des TRIPs, orchestrés par l'Organisation mondiale du Commerce.

Le GEF est maintenant (1994-1997) dans sa phase opérationnelle. Aujourd'hui encore, son rôle de mécanisme des Conventions n'est pas entériné : il n'agit qu'à titre provisoire et c'est l'*Instrument pour la restructuration du GEF* qui définit les cadres stratégiques d'intervention. L'essentiel des critiques qu'il supporte se concentre sur l'efficacité de son action. Le coût incrémental, qui devait s'imposer comme l'outil économique de référence du GEF, peine à assurer sa légitimité économique.

## 2. A la recherche d'une légitimité économique

La recherche de légitimité économique du GEF passe par le recours à la notion de coût incrémental. Le coût incrémental et le GEF sont indissociables : le GEF est un organisme international "incrémental", nouveau et distinct des agences d'aide publique au développement et de protection de l'environnement local ; il fonctionne sur le principe du coût incrémental qui interdit de financer de l'aide au développement ou des mesures de protection de l'environnement local.

Même si on n'y trouve pas explicitement de système théorique de légitimation et d'organisation des transferts de fonds (il est simplement stipulé que les versements devront être "prévisibles, adéquats et ponctuels"), la notion de coût incrémental apparaît en filigrane dans le texte de deux des Conventions signées à Rio<sup>5</sup>. Ces dernières peuvent être considérées comme des textes réglementaires relevant d'une logique du *command and control*, alors que le coût incrémental relève d'une logique de *market-based instrument*.

### *Le coût incrémental : un recours à l'univers coasien*

S'appuyant sur l'expérience du Multilateral Fund, la stratégie suivie par le GEF est d'intervenir au niveau de projets de développement. La notion de "coût incrémental" retrouve son domaine d'origine et son champ d'application. Issue de la littérature de l'évaluation et de l'analyse coût-avantage du milieu des années 1960, la notion de coût incrémental désigne la différence de coûts existant dans la mise en oeuvre de deux options d'un même projet<sup>6</sup>.

---

5. Dans l'article 20 de la Convention sur la diversité biologique (5 juin 1992), on peut lire : "Les Parties qui sont des pays développés fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux Parties qui sont des pays en développement de faire face à la totalité des surcoûts convenus que leur impose la mise en oeuvre des mesures par lesquelles ils s'acquittent des obligations découlant de la présente Convention".

6. Earl Burch et William Henry (1974, p. 120) écrivent ainsi : "Incremental cost is the change in total cost associated with a change in business activity. The change could be level of output, product mix, quality of product, production technology, working conditions, use of resources, or any other business activity (...). The incremental cost concept is interesting only when it aids in comparison of decision alternatives".

Le coût incrémental repose sur l'idée que la protection de l'environnement mondial demande un "plus" financier au sein des projets de développement. Cette idée, qui semble relever du bon sens, entérine la distinction, voire l'opposition, entre développement économique et protection de l'environnement mondial. La notion de coût incrémental suppose qu'une incitation monétaire est nécessaire et suffisante pour modifier les comportements dommageables pour l'environnement. La notion de coût incrémental apparaît donc conforme à la manière traditionnelle dont les économistes abordent la question de l'environnement, c'est-à-dire sur le mode de l'internalisation des externalités.

### *Un cadre de négociation*

Cette procédure d'internalisation s'inscrit dans une perspective particulière : la problématique coasienne. Reposant, en partie, sur la reconnaissance de la nature réciproque des externalités, l'approche coasienne permet de démontrer l'existence d'une solution parfaitement décentralisée, grâce à une négociation directe entre les parties concernées. Cette négociation porte sur les montants des incitations à verser (à recevoir) en contrepartie de la réduction du dommage considéré. Ce montant peut également être interprété comme les termes de l'échange de "droits de propriété" sur la ressource considérée ou sur les modalités de son usage suivant la nature de l'externalité prise en compte. Ces droits de propriété sont définis par R. Coase (1960) comme le "droit de réaliser certaines actions (physiques)" sachant que certaines de ces actions autorisées peuvent éventuellement avoir des effets nuisibles pour autrui. Aussi, cette solution négociée des externalités est-elle également qualifiée de solution par "marchandisation" (de droits de propriété). La distribution initiale de ces droits de propriété est déterminée par la règle juridique en vigueur en matière d'obligation de compensation des dommages. On peut considérer que de véritables droits à polluer sont initialement attribués aux pollueurs dès lors que ces derniers ne sont pas tenus à obligation de dédommagement. Dans le cas contraire, les "victimes" peuvent être considérées comme dépositaires du "droit à ne pas être importunées par la nuisance" en question.

La référence aux résultats du théorème de Coase semble clairement transparaître dans la manière dont le GEF conçoit la notion

de coût incrémental. Celle-ci est saisie comme un cadre de référence pour la négociation dont l'objet, comme l'écrivent Pearce et Barrett (1993 : 4), réside dans la détermination du montant de la "compensation" à verser au pays hôte, en contrepartie du surcoût lié à la prise en compte de l'environnement global dans un projet de développement. Le GEF apparaît alors comme une institution relais permettant à cette négociation de s'instaurer. Cette dernière est censée s'opérer entre les deux catégories d'acteurs aux intérêts antagonistes représentés dans les instances du GEF : des pays donateurs et les pays hôtes. En contrepartie du transfert financier dont le montant est négocié, la situation du pays donateur sera améliorée, la satisfaction du pays hôte demeurera inchangée. Du point de vue des deux pays considérés, la négociation aura donc permis de se rapprocher d'une situation optimale au sens de Pareto.

L'existence d'une solution parfaitement décentralisée des externalités n'est valide qu'à la stricte condition que deux hypothèses fortes soient vérifiées : l'existence de droits de propriété parfaitement définis et l'absence de coûts de transaction.

### *L'attribution de droits de propriété*

Dans la perspective coasienne, la question de l'existence d'une externalité est ramenée à un problème d'allocation optimale des droits de propriété sur les ressources et leurs usages. Le théorème de Coase permet d'étendre les propriétés d'efficacité de l'échange marchand aux droits de propriété. Or, pour que cette négociation puisse s'instaurer, les droits de propriété doivent avoir été clairement définis et précisément attribués au préalable. Bien que Coase néglige ce dernier point, de tels droits doivent également être dotés des attributs d'exclusivité et de transférabilité que seule une structure de droit particulière garantit : la propriété privée.

Le transfert financier vers le pays hôte, négocié dans le cadre du GEF, peut être interprété comme la compensation nécessaire pour que ce pays renonce à mettre en oeuvre, parmi les droits d'usages que lui confère la propriété des ressources naturelles, ceux qui sont susceptibles de menacer l'environnement mondial. Les Conventions signées à Rio, ainsi que la mise en oeuvre de la politique du GEF

autour du coût incrémental, contribuent en effet à la détermination et à l'attribution de droits de propriété sur l'environnement mondial. L'article 3 de la Convention sur la diversité biologique stipule ainsi que "Conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou régions ne relevant d'aucune juridiction nationale".

L'approche du GEF apparaît donc conforme à celle de Coase et, au-delà, à celle des théoriciens des droits de propriété. Les problèmes d'environnement globaux sont interprétés comme le résultat d'un déficit d'appropriation. Autrement dit, ils sont le résultat d'une défaillance de la structure de droits de propriété appliqués à ces ressources jusqu'alors traitées comme des ressources en propriété commune, voire en accès libre. Comme Pearce et Barrett (1993 : 3) le soulignent, l'intervention du GEF constitue la forme principale de correction de la défaillance d'appropriation globale.

### *Minimiser les coûts de transaction*

Une seconde hypothèse doit également être vérifiée pour qu'une solution par marchandisation puisse être envisagée. La négociation sur les termes de l'échange de ces droits de propriété, supposée s'instaurer dans le cadre du GEF, ne se déroulera effectivement qu'à la condition que les coûts de transaction qu'elle induit ne soient pas dissuasifs. La notion de coût de transaction recouvre l'idée que le recours au système de prix est coûteux<sup>7</sup>. Bien que mouvante, cette notion désigne le plus souvent le temps et les efforts requis pour mener à bien la négociation d'un contrat : les coûts d'information, les coûts induits par la

---

7. R. Coase (1960 : 114) précise : "Pour réaliser une transaction, il faut savoir qui veut négocier quoi et en informer les agents en précisant dans quels termes; conduire la négociation jusqu'à un point d'entente, établir le contrat, faire des inspections nécessaires pour vérifier que les termes du contrat sont bien respectés, etc. Ces opérations coûtent souvent extrêmement cher, suffisamment cher en tout cas pour empêcher de nombreuses transactions qui se réaliseraient si le système de prix fonctionnait sans coût".

formulation d'une stratégie de négociation et les ressources dégagées pour veiller à la bonne application de l'accord négocié. La spécificité des problèmes d'environnement mondiaux, et tout particulièrement celui de l'érosion de la biodiversité, compromet la vérification de cette seconde hypothèse.

Cependant, en ne restreignant pas l'approche coasienne aux enseignements du théorème de Coase et en tenant compte des développements que ce dernier consacre aux implications de l'existence de coûts de transaction élevés, le cadre de négociation strictement marchand ne peut plus être considéré comme la forme la plus efficiente de coordination des activités économiques. Il est concurrencé par les formes alternatives d'allocation des ressources (institutions, organisations...) qui permettent de minimiser les coûts de transaction et peuvent être considérées comme des moyens appropriés pour réallouer les droits de propriété. Si l'on retient cette perspective comparative proposée par Coase, la création du GEF peut être interprétée comme un arrangement institutionnel permettant de minimiser les coûts de transaction.

#### *Les difficultés d'application du coût incrémental*

La notion de coût incrémental repose sur une construction sociale qui ne semble pas adaptée à la problématique environnementale considérée. D'une part, elle apparaît en contradiction avec un certain nombre de faits stylisés caractérisant les problèmes globaux d'environnement. D'autre part, le flou règne sur le terrain et au sein des projets lorsqu'il s'agit d'appliquer le concept de coût incrémental à la biodiversité.

#### *Une construction sociale défaillante des problèmes d'environnement*

Dans l'univers coasien, le dommage environnemental considéré est simple, local, bien identifié, techniquement contrôlable, aisément évaluable en termes monétaires. Il est directement perceptible par un nombre restreint d'agents *présents*, disposant d'une information parfaite sur la nature du problème, sur la spécification des droits de propriété, sur la rationalité et les comportements économiques prévisibles des



différentes parties en présence. Cette problématique et les résultats qui lui sont associés relèvent de ce que Olivier Godard (1993b) appelle un univers stabilisé.

Dans les faits, les rapports de force entre les agents sont asymétriques et leurs rationalités et légitimités diffèrent. Le soutien financier du GEF peut être sollicité par des gouvernements, des agences internationales, des ONG ou des intérêts privés; les projets doivent être entérinés par les pays hôtes. Parmi ces différents acteurs, les États sont les seules entités en position de répondre à des engagements internationaux pris au nom de collectivités nationales. Même si le concept de coût incrémental est directement compréhensible par des acteurs économiques familiers de la logique coût-efficacité, on peut cependant se poser la question du degré de contrôle dont disposent les États sur les processus et les activités, notamment industriels, à l'origine des problèmes d'environnement mondiaux.

Les Conventions d'environnement mondial reconnaissent les États comme les dépositaires premiers des droits de propriété. Ce rôle primordial qui leur est accordé oblige à s'interroger sur la nature des intérêts que les États sont censés représenter. S'agit-il de leur intérêt propre en tant qu'institution ? Des intérêts des populations qu'ils représentent ? Des intérêts d'une communauté plus large (assemblées de nations, générations futures, patrimoine commun de l'humanité) dont ils ne seraient que des mandataires exécutifs ? De même, il convient de s'interroger sur la nature de la "propriété publique" puisque cette structure de droit se caractérise par une séparation entre l'identité du titulaire du droit (l'État) et celle de celui qui l'exerce effectivement (qui peut, par exemple, être un intérêt privé). Dès lors, cette structure hybride peut soit se rapprocher d'une structure de propriété privée, soit d'une structure de propriété en commun, soit encore de conditions de libre accès. Dans ces deux derniers cas, les conditions d'exclusivité et de transférabilité des droits théoriquement nécessaires à l'existence d'une solution marchande des externalités ne sont plus remplies.

Les problèmes d'environnement mondiaux ressortissent à un univers controversé. Ils concernent un très large spectre d'intérêts, dont des "tiers absents" de la négociation, c'est-à-dire des intérêts de l'humanité présente (des autres pays), des intérêts des générations

futures et de ceux des espèces naturelles considérées pour elles-mêmes. L'incertitude et la controverse sont présentes à tous les niveaux : sur l'identification et la mesure des dommages écologiques, sur l'identité et la responsabilité des agents concernés, sur l'information (scientifique ou autre) et les techniques disponibles pour répondre aux problèmes posés. Ajoutons à cela que, pour la plupart des agents concernés (parmi les générations vivant actuellement), la perception des dommages n'est pas directe. La construction sociale et politique des phénomènes se fait essentiellement sous couvert de l'expertise scientifique, le plus souvent relayée par les médias. L'irréversibilité fondamentale (les espèces disparues le seront à jamais, par exemple) dans une dynamique engageant le long (voire le très long) terme est une autre caractéristique importante de ces questions qui n'existe pas dans le modèle de référence coasien.

Dans ces conditions, il serait illusoire de penser que les procédures habituelles de prise de décision - jeu de rationalité individuelle et analyse coûts-avantages - et les actions qui jouent dans un pur modèle coasien de négociation marchande puissent être appliquées.

### *Une marge de manoeuvre institutionnelle étroite*

Au vu des projets du GEF et du FFEM, il est difficile de cerner ce qui a été retenu comme coût incrémental. Celui-ci apparaît le plus souvent comme une partie du financement, certes consacrée de préférence à des actions en relation avec l'environnement, mais sans véritable évaluation des avantages pour l'environnement mondial.

Il semble que ce ne soient pas tant les contraintes économiques que les contraintes institutionnelles qui priment. Les contraintes de présentation de portefeuille et les contraintes d'un organisme incrémental avec la règle d'application du coût incrémental expliquent ce décalage entre théorie et pratique.

### *Les contraintes du portefeuille*

Si l'on se penche, par exemple, sur le portefeuille de projets du FFEM, la sélection semble davantage obéir à des règles d'équilibre

entre projets qu'à l'application du coût incrémental. Ainsi un bon portefeuille doit-il observer :

- un équilibre entre les différents domaines (biodiversité, effet de serre, eaux internationales) et, au sein de ceux-ci, un équilibre par type d'intervention ou d'écosystèmes (conservation *in situ* ou *ex situ*, forêts, écosystèmes côtiers, zones humides).

- un équilibre entre les intérêts des différents bailleurs de fonds<sup>8</sup>, chacun ayant à coeur de soutenir ses propres projets.

- un équilibre géopolitique : le Ministère de la Coopération indique que les projets devront accorder la préférence à l'Afrique (70% des projets en 1995).

- un seuil de contribution : le FFEM ne doit pas engager plus de 50 % du financement d'un projet.

- un respect des champs d'intervention : certains domaines sont pris en charge par d'autres services de l'administration. Ainsi des projets concernant des plantes comme le riz, prises en charge dans le cadre de filières agricoles, ne peuvent être pris en considération au titre de l'environnement.

- des types d'actions : il semble difficile pour les différents bailleurs de fonds de financer des actions de protection de l'environnement qui reposeraient essentiellement sur des interventions de formation, de prévention, d'assistance juridique, de coordination, d'aide à la commercialisation, etc. Les fonds doivent être répartis sur des biens d'équipement, "l'immatériel" ne peut concentrer les financements.

### ***Les contraintes d'un organisme "incrémental"***

Devant obéir à une stricte logique économique de projet, l'application du coût incrémental ne permet pas de mettre en oeuvre les projets les mieux adaptés à la protection durable de l'environnement. Cette approche par projets implique une notion de rentabilité, qui privilégie le court terme. Ainsi, les surcoûts pris en charge par le Fonds

---

8. Le FFEM est constitué des représentants de cinq ministères : Économie, Affaires étrangères, Coopération, Environnement, Recherche, ainsi que de la Caisse Française de Développement.

ne peuvent correspondre qu'aux coûts d'actions finalisées à échéance maximale de 5 ans. Les coûts récurrents, de fonctionnement, la compensation des coûts d'opportunité, etc. ne peuvent être couverts, tout au moins indéfiniment.

Ce critère de rentabilité, donné par la logique de l'analyse coûts-avantages, suppose la possibilité d'évaluer monétairement, d'une part, les dommages à l'environnement et, d'autre part, les avantages liés à la protection de l'environnement mondial. Ainsi, puisque les touristes manifestent leur consentement à payer pour la conservation de la biodiversité en venant sur place, l'écotourisme devient-il un élément important de la plupart des projets soumissionnés, justifiant à la fois leur caractère mondial et leur possibilité de pérennité économique. Pour autant, la réflexion sur les dangers que font peser ces activités touristiques sur les milieux fragiles semble faible. De même, l'attrait de tels projets aux yeux des communautés locales est-il probablement surestimé.

La mission du Fonds s'inscrit dans la volonté de concilier environnement mondial et développement. Or, en fait, devant se distinguer de l'aide concernant le développement et l'environnement local, le coût incrémental entérine la distinction entre environnement mondial et développement. Si, en théorie, les coûts incrémentaux sont censés se détacher aisément des coûts du projet de développement, en pratique, il est souvent malaisé de déterminer ce qui, à partir d'un projet de développement, relève de l'environnement mondial. Par exemple, il est difficile de démontrer qu'un écosystème ou une espèce, par définition localisés, appartient à l'environnement mondial.

Cette difficulté à identifier la part incrémentale des projets débouche aussi sur un paradoxe. Les projets les plus éloignés de l'idée de développement durable, conçus dès le départ sans préoccupation environnementale, auxquels on adjoint après coup un volet environnemental, sont ceux pour lesquels le calcul des coûts incrémentaux est le plus aisé. Tandis que les meilleurs projets, conçus dès le départ dans l'esprit d'un programme de développement durable, sont ceux pour lesquels l'identification du coût incrémental est la plus difficile. Il en résulte qu'un bon nombre de projets soumissionnés correspondent simplement à la "mise en vert" de projets de

développement déjà existants. Par exemple, Hilary French (1994 : 251) évoque le cas où des petits prêts du GEF pour la protection de la biodiversité ont encouragé la réalisation de gros projets forestiers destructeurs. Une telle déviation résulte de la logique d'internalisation sur laquelle repose le concept de coût incrémental. En effet, en internalisant les coûts, on se place d'emblée dans une logique de réparation et non de prévention.

## CONCLUSION

L'histoire de la création du GEF doit se faire à deux niveaux : un niveau théorique et un niveau institutionnel. En théorie, la notion de coût incrémental apparaît peu adaptée aux problèmes posés. La quête d'une légitimité économique n'est pas des plus concluantes. La rapidité de la construction institutionnelle du GEF a fait que des critères alternatifs n'ont pas eu le temps d'émerger. Pourtant, même si ses instigateurs reconnaissent les limites du concept, il n'en reste pas moins que celui-ci est un des éléments de ce que Olivier Godard (1993c : 26) appelle un "régime international" de coordination des actions. Il faut entendre là "l'ensemble des valeurs, principes et règles, explicites ou implicites, auxquels se réfèrent conjointement un ensemble d'acteurs pour régler leurs relations". Cela veut dire qu'au même titre que les notions de "développement durable" ou de "principe de précaution", la notion de "coût incrémental" apparaît désormais, au niveau institutionnel, comme un "élément de la rhétorique collective". Elle est un élément autour duquel les négociations s'organisent. Elle incite les pays hôtes, les développeurs, les bailleurs de fonds à rendre plus explicite l'impact positif de leurs projets sur l'environnement mondial. Ces projets sont proposés pour financement à un premier organisme, puis repensés, remaniés en mettant en évidence un volet environnemental, qui justifie alors l'intervention du GEF. Les coûts incrémentaux correspondent *in fine* à ce que le GEF accepte de payer. Le coût incrémental apparaît donc bien comme un cadre de négociation après sélection de projets. Une coalition d'intérêts (politiques, économiques, industriels...) a permis l'élaboration d'une "convention" au travers l'institution du GEF et de la notion de "coût incrémental".

C'est parce qu'elle est imparfaite que la notion de coût incrémental permet l'émergence de ce régime international rendu improbable du fait de la trop grande diversité des intérêts, des normes, des systèmes de valeurs et de légitimité. Il est en effet plus facile de se mettre d'accord sur des moyens que sur des fins à atteindre.

Toutefois, face aux problèmes particuliers que pose la protection de la biodiversité, où les incertitudes scientifiques sont plus fortes qu'ailleurs, on peut se demander si cette convention d'environnement, restée relativement stable depuis le Protocole de Montréal, va perdurer ?

Le GEF et le coût incrémental entérinent cependant une certaine vision de l'environnement. Par sa politique d'intervention, à partir de projets de développement économique, le GEF a choisi d'intervenir comme outil de correction a posteriori du développement et non comme force de mobilisation sur ce que pourraient être des actions plus appropriées à la protection de l'environnement mondial. L'environnement reste un "plus" distinct du développement. On aurait pu attendre une réflexion sur la contradiction à poursuivre des objectifs de développement et de croissance tout en protégeant l'environnement. Le choix du coût incrémental pour légitimer l'efficacité de son action démontre une incapacité à élaborer des outils méthodologiques nouveaux pour apprécier la prise en compte de l'environnement.

Enfin, les fonds du GEF, avec 2 milliards de dollars pour la deuxième phase 1994-1997, peuvent paraître bien modestes rapportés aux 47 milliards d'aide au développement (flux nets) enregistrés en 1995. Exempts de toute conditionnalité écologique, les transferts nets de capitaux privés vers les pays du Sud ont atteint 167 milliards de dollars (dont 45 pour la Chine) la même année (World Bank, 1996 : 3,23). Ces fonds sont également dérisoires au vu des estimations des coûts de la mise en oeuvre de l'Agenda 21 fournis par le Secrétariat de la Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement : 561,5 milliards de dollars par an, dont les deux tiers devraient être fournis par les ressources propres des pays, laissant 142 milliards à la charge de l'aide extérieure.

## BIBLIOGRAPHIE

AUBERTIN (C.) *et alii.*

1996 *Coût incrémental et protection de la biodiversité. Étude à la demande du Fonds français pour l'environnement mondial et du Ministère de l'environnement. Deux rapports : 31 p. et 145 p. + annexes.*

BURCH (E.E.), HENRY (W.R.)

1974 Opportunity and Incremental Cost : attempt to define in systems terms. *The Accounting Review*, 49, (1) : 118-123.

CARON (A.)

1994 *Ronald Coase et le Nirvana*. Communication à la Sixth International Conference on Socio-Economics, july, 15-17, Jouy-en-Josas.

CHAUVET (M.)

1993 Convention biodiversité : Rio,... et après ? *Courrier de la Planète* n° 19, p. 33-35.

COASE (R.)

1960 The problem of social coast. *The journal of Law and Economics*, 3 : 1-44.

1988 *The Firm, the Market and the Law*. Chicago, The University of Chicago Press.

DESSUS (B.), CORNUT (P.)

1994 *La notion de coût incrémental dans le cadre de la Convention Climat et du Fonds pour l'Environnement Mondial*. 9 juin, CNRS, Programme Ecotech.

EL-ASHRY (M.)

1994 Le nouveau Fonds pour l'environnement mondial. *Finances & Développement*. p. 48.

FAUCHEUX (S.), NOEL (J.-F.)

1990 *Les menaces globales sur l'environnement*. Paris, La Découverte.

GODARD (O.)

1989 Jeux de nature : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité. In N. Mathieu et M. Jollivet (éd.) *Du rural à l'environnement - la question de la nature aujourd'hui*, Paris, ARF Ed./L'Harmattan, p. 303-342.

1993a Quel régime international pour les émissions de gaz à effet de serre ? *Natures, Sciences, Sociétés*, 1, (1) : 25-33.

1993b Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés. In *Environnement, économie*, Paris, INSEE Méthodes, n° 39-40, p. 145-174.

1994 Le développement durable : paysage intellectuel. *Natures, Sciences, Sociétés*, 2, (4) : 309-322.

FRENCH (H.)

1994 Reconstruire la Banque mondiale. In *L'état de la Planète - 1994*, La Découverte, p. 229-258.

HOURCADE (J.-C.)

1994 Analyse économique et gestion des risques climatiques. *Natures, Sciences, Sociétés*, 2, (3) : 202-211.

LIPIETZ (A.)

1992 *Berlin, Bagdad, Rio*. Paris, Quai Voltaire, 158 p.

MENDELSON (R.), BALICK (M. J.)

1995 The value of undiscovered pharmaceuticals in tropical forest. *Economic Botany* 49(2):223-228.

MORMONT (M.) (en coll. avec C. Dasnoy)

1995 Expertise scientifique et action publique : le cas du changement climatique dans trois pays européens. *Natures - Sciences - Sociétés*, 3, (1) : 16-25.

MOTT (R.)

1993 The GEF and the Conventions on Climate Change and Biological Biodiversity. *International Environmental Affairs*, 5, (4) : 299-312.

PEARCE (D.), BARRETT (S.)

1993 Incremental cost and biodiversity conservation. Paper presented at the special workshop for GEF Participants, september 21, Washington D.C.

PISTORIUS (R.), WIJK (J. van)

1993 Prospection de la biodiversité : Ressources génétiques à exporter. *Le Moniteur de la biotechnologie et du développement* n° 15, p. 12-15.

UNEP

1995 Economic values of biodiversity. In *Global Biodiversity Assessment*, Section 8, 234 p.

VIVIEN (F.-D.) et ANTONA (M.)

1995 Éléments de théorie économique du "coût incrémental" dans le cadre de la protection de la diversité biologique. Documents du groupe de travail "Coût incrémental et protection de la biodiversité", ORSTOM, Paris, 17 p. multigr.



WELLS (M.P.)

1994 The Global Environmental Facility and Prospects for Biodiversity Conservation. *International Environmental Affairs*, 6, (1), 69-93.

WOOD (A.)

1993 The Multilateral Fund for the implementation of the Montreal Protocol. *International Environmental Affairs*, 5, (4) : 335-354.

WORLD BANK

1996 *World debt tables/External finance for developing countries*. vol. 1, Washington DC, 252 p.



# ENVIRONNEMENT ET GOUVERNANCE : "MARIAGE DE RAISON UN CONCUBINAGE FORCÉ" ? (À PARTIR D'EXEMPLES LATINO-AMÉRICAINS)

*Michel POUYLLAU*

L'apparition de thématiques, comme le développement local ou les politiques de la ville, le rôle des groupements d'acteurs de base au sein des politiques publiques, a traduit l'accroissement des marges d'initiatives d'acteurs locaux, groupes, réseaux ; ces initiatives peuvent être aussi le fait de simples citoyens organisés (*juntas de vecinos* en Amérique latine) ou non, d'ONG, ou bien même de régulations issues de situations de violence<sup>1</sup>. Dans les pays du Tiers-monde ces marges d'initiatives se développent généralement, mais pas exclusivement, dans des espaces interstitiels où l'on ne croit percevoir que désordre, alors qu'il ne pourrait s'agir que de confrontations de comportements et de structures<sup>2</sup>. Pourtant, comme le souligne Million<sup>3</sup> à propos de la pensée de Weber, l'universalité des rationalisations de toutes activités - même dans les sociétés occidentales - "*n'élimine ni l'appartenance ethnique, ni les communautés domestiques, ni les formes invisibles d'économie*". De même si l'on considère l'universalité de la problématique environnementale ou la démarche "*macroscopique*",

---

1. Cet article est issu de réflexions menées au sein de Séminaires de recherche sur l'Action publique de l'UMR Regards CNRS-ORSTOM, d'échanges, de confrontations avec des décideurs "environnementalistes" de quelques pays d'Amérique latine (essentiellement Colombie, Équateur et Venezuela), et de lectures de différents articles et papiers traitant de l'émergence des politiques publiques. Je remercie Jean-François Baré, Françoise Dureau, Claude de Miras, Yves Poinsot, Fabien Pouille, Maria del Rosario Saavedra et Pedro José Urriola Muñoz pour les échanges que nous avons eu ensemble sur le thème présenté.

2. Voir Godelier M., 1969, n° 81, p. 18 et suiv.

3. Voir Million P., 1995, p. 7

issue des grands débats incantatoires du club de Rome (1968-1972), de la Conférence de Stockholm (1972), du rapport Bruntland "Notre avenir à tous" 1987, et de la Conférence de "l'espoir" de Río de Janeiro en juin 1992, on ne peut exclure un cheminement certes "microscopique" mais non moins efficace à partir des acteurs. Par l'intermédiaire d'organisations structurées, d'actions parfois d'exclusion vis-à-vis d'autres groupes, ces acteurs interviennent, avec plus ou moins de force et de conviction, tant dans la genèse des politiques publiques que dans les cercles de décision et dans le rôle de médiateurs (Carrera De La Torre L., 1993, Muller P, 1994, Pouyllau M., 1995) (voir Annexe : Tentative d'explication du fonctionnement des politiques publiques environnementales en Colombie, Équateur et Venezuela).

Certes ce cheminement à partir des acteurs ne s'est pas fait sans difficultés. La vision "doradiste"<sup>4</sup> de ressources inépuisables, donc d'un espace sans limite, est très fortement ancrée dans les modes de pensée et les manières de gérer l'environnement en Amérique latine. Sans rappeler l'épopée des Découvreurs de l'Eldorado, pionniers de la géographie andine et du bassin amazonien, ou celle des Libertadors conquérants des Andes (rappelons que le plus illustre d'entre eux, le vénézuélien Simon Bolívar, se faisait le chantre d'une nature "obéissante à ses desseins", en l'occurrence facilitant le cheminement de ses armées, si jamais elle - la nature - s'opposait à lui). Même les écoles de pensée modernes et contemporaines sont restées frileuses dans l'analyse d'un rapport équitable de la société à la nature, qu'il s'agisse du positivisme issu de la pensée d'Auguste Comte, très fortement implanté par exemple au Brésil et au Venezuela du début de ce siècle, ou même au sein des mouvements de libération des années 1960-1980. La faible prégnance de la question environnementale, ou antérieurement de la question du rapport de l'homme à la nature, trouve curieusement sinon un encouragement ou au moins un soutien dans le marxisme, véhicule incontesté des idéologies de changement dans l'Amérique latine des années 1960. Le marxisme initial est d'ordre social et économique mais non spatial ; l'espace de Marx et Engels ne se retrouve qu'aux "origines du mode d'exploitation capitaliste ; la

---

4. Par rapport au mythe de l'El Dorado, dont curieusement l'assise géographique a été imaginée entre Colombie, Venezuela et le nord du bassin amazonien et dont les Ríos de l'orient équatorien ont longtemps constitué une des voies d'accès, voir entre autres Alès C. et Pouyllau M., 1992.

*division du travail, la séparation ville/campagne*" (Lipietz A. 1977, p. 10). Cet auteur rappelle, dans son ouvrage *Le capital et son espace* que : "la question de la dimension proprement spatiale des rapports d'exploitation et de domination capitaliste (ne resurgit que) trois quart de siècle plus tard (après l'élaboration de la théorie) avec l'impérialisme et les luttes de libération qu'il suscite. Dès lors, il n'y a plus seulement des exploités et des exploités : il y a des pays dominants et des pays dominés", donc des espaces. Réflexion prématurée peut-être, car l'époque ne s'y prêtait pas encore (en 1977 le Mur de Berlin n'est pas encore tombé), la démarche néo-marxiste de Lipietz (et d'autres<sup>5</sup>) n'aura pas le fortune qu'elle mérite. Dernier avatar de ce rapport difficile à l'espace, c'est la frilosité de nombreux marxistes, en Amérique latine et en Europe même, à considérer la forte émergence de la "société civile" (dans notre cas par rapport à la gestion environnementale) non pas seulement en tant que supplétive d'États affaiblis (et dans ce cas nous serons d'accord pour rappeler les dérives constatées autour et dans les actions des ONG multinationales "vertes"), mais instrument du raffermissement non aliénant du lien social entre citoyens par rapport à leurs relations à leurs espaces, ou leurs entours<sup>6</sup> A la limite la prolifération des initiatives civiles ne serait-elle pas une forme de dépérissement de l'État<sup>7</sup>. ardente obligation d'une vision marxiste de l'histoire.

Le propos de cet article est de se demander s'il existe une antinomie entre gouvernance et durabilité dans les actions publiques développées autour de la problématique environnementale, ou dit d'une autre manière et en reprenant le titre d'un article de Theys<sup>8</sup> : "la nature est-elle gouvernable ?" . Qu'elle en est l'inscription spatiale ? Les quelques exemples présentés proviennent essentiellement de recherches effectuées sur l'espace rural et sur trois États latino-américains, Colombie, Équateur et Venezuela<sup>9</sup>.

---

5. Voir Paul Claval, 1987, à propos de Lefebvre H., Lojkin J., et Hervey D.

6. Il n'est que de voir les relations discordantes et douloureuses qu'entretiennent mouvances vertes et partis politiques issus de la tradition marxiste orthodoxe, en Amérique latine comme ici.

7. On peut encore rêver.

8. Au-delà de l'article de Theys J., signalé en bibliographie, l'ensemble du numéro 2407 (18 janvier 1995) de l'hebdomadaire *Problèmes économiques* est à consulter.

9. Voir cependant l'analyse du cas d'une grande métropole, Caracas.

## 1. Le paradigme de la gouvernance

La notion de gouvernance renvoie à la critique, dans les pays européens, des limites du "gouvernement" local, semble-t-il réduit à une approche institutionnelle (Le Galès P., 1995), donc limité par essence aux rapports entre les citoyens, dont un gouvernement tire sa légitimité (les élections), et les pouvoirs hiérarchiquement supérieurs. L'une des fractures majeures occasionnée par ce rapport est la délégation de pouvoir, forme aliénante de dépendance des citoyens aux acteurs politiques chargés de définir l'objectif et aux structures administratives préposées à la mise en oeuvre. Dans la tripartition citoyen-état-administration, l'action publique peine à trouver une certaine lisibilité et à manifester ses résultats. Depuis la fin des années 1970, les échecs des gouvernements dans la résolution des grands problèmes planétaires, nationaux et locaux, a entraîné l'émergence de la problématique de la *governance* chez les anglo-saxons (Mayntz 1993), traduite en français par "*gouvernance*". Ce concept répond à l'impression (ou à la réalité, selon le point de vue où l'on se place), que les sociétés modernes "*seraient devenues ingouvernables du fait de la différenciation et de l'autonomisation de plus en plus poussée de sous-systèmes dans la société, et de la prolifération de réseaux de toutes sortes, les uns et les autres étant capables de résister aux injonctions des gouvernements*" (Le Galès, 1995). Si l'on suit ce dernier auteur "*la problématique de la gouvernance renvoie donc aux interactions entre l'État et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique... elle (la problématique) met l'accent sur les conditions rendant possible une action publique efficace qui minimise effets pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle*" (Le Galès, 1993, p. 59).

Depuis une vingtaine d'années, l'environnement<sup>10</sup> est devenu ce phénomène social et culturel complexe qui, contrairement à une tendance généralement admise, n'est pas un luxe de pays riches. Dans ces derniers, le temps long de mise en place du développement économique, l'achèvement de la transition démographique, la mise en oeuvre de technologies sophistiquées semblent pouvoir favoriser une

---

10. Le paragraphe qui suit est repris du Projet scientifique de l'UMR Regards, axe de recherche Environnement, politiques publiques, acteurs (Papiers Regards, n° 1, 1995, Deler J-P. et Valette A.

amélioration dans la maîtrise des problèmes environnementaux. En revanche, dans bien des pays du Sud, l'explosion démographique et les situations de pauvreté extrême (cas africains), combinées à un développement technologique souvent mal orienté avec adoption de modèles productivistes, de délocalisations d'industries polluantes (cas latino-américains ou asiatiques) ou à des mécanismes économiques mal maîtrisés, conduisent à de graves perturbations des milieux, qu'il s'agisse de la dégradation par surexploitation d'écosystèmes auparavant peu perturbés, ou bien de l'extension rapide et brutale d'écosystèmes artificialisés liés à l'urbanisation accélérée. Pourtant, dans la plupart des pays en développement, les problématiques environnementales n'ont longtemps relevé que des catastrophes (qui alimentent régulièrement les chroniques), ou de la mise en œuvre de politiques publiques de gestion sectorialisée des ressources naturelles (plans de reforestation ou de conservation des sols, parcs naturels...). Or, depuis quelques années on assiste à d'importants changements : des associations locales, des ONG, des "groupes d'utilisateurs, se sont appropriés les questions d'environnement et se mettent à jouer un rôle qui n'est plus négligeable. Une démocratisation partielle du débat, qui devient plus ouvert, accompagne l'apparition de revendications, de luttes ou de négociations conflictuelles sur les risques environnementaux, leur prévention ou leur prise en charge. Il y a là un champ d'études des relations entre acteurs, d'autant plus intéressant que face à l'environnement, face aux atteintes ou aux modifications qu'il subit, on peut faire l'hypothèse qu'il existe une vaste gamme de sensibilités ou de pratiques qui renvoient à des référents culturels, à des rapports à la nature variables selon l'aire nationale (ou ethnique, ou de civilisation) considérée. Car *"chaque société élabore des connaissances et des pratiques techniques et aussi symboliques par lesquelles elle exploite les écosystèmes pour se perpétuer"* (Rapport de Conjoncture 1992 du CNRS). Avec sans doute des nuances dans l'approche des enjeux, selon les types de groupes sociaux ou d'acteurs économiques, et selon les responsabilités ou les moyens techniques dont chacun peut disposer. D'où une multiplicité d'attitudes, voire de solutions devant les questions posées par l'exigence d'un équilibre à long terme entre la gestion ou la protection de l'environnement d'un côté, et les nécessités du développement qu'impose la pression démographique de l'autre.

Une fois posée cette problématique générale, nous avancerons des premières questions, par rapport au sujet que l'on se propose

d'étudier. Dans le champ d'une politique sectorielle déterminée (politique environnementale), dans un espace géographique et des corps sociaux assez éloignés des sociétés européennes, trois pays d'Amérique latine, Colombie, Équateur et Venezuela, la notion de gouvernance émerge-t-elle, ou n'est-elle qu'un simple mimétisme repris de notre société européenne ? N'est-elle pas antinomique de la notion de durabilité, dont l'environnement est désormais affublé ? Les pratiques des acteurs sociaux, où paternalisme, nihilisme et violence font corps, ne ramènent-elle pas à une gouvernance toute simple, faite d'amères expériences passées, d'un environnement vécu au quotidien, de succès sans lendemain, et de lendemains qui chantent.

Comme corollaire de la question antérieure, se pose la perceptibilité de nouveaux outils de l'action publique : le passage du modèle "*développementaliste*" fortement dépendant de l'État se traduit-il par un "*modèle contractuel*", tel que défini par Jean-Pierre Gaudin (1993). La question est loin d'être hypothétique en Amérique latine, car même si l'on peut percevoir concrètement les dysfonctionnements provoqués par l'application des modèles néo-libéraux, la prise de conscience d'une réaction "*citoyenne*", par l'intermédiaire des associations, d'ONG, traduit bien le rôle joué par une société civile. Mais au delà de ce fait, la radicalisation des groupes "*ethniques*" (sud de la Colombie et Équateur), autour de la date anniversaire de 1992<sup>11</sup> ne va pas sans dérives pseudo-identitaires : dans un entretien à Michel Daubert en juin 1996, l'anthropologue Serge Gruzinski à propos de la sortie de son ouvrage sur l'*Histoire de Mexico* souligne que "la glorification des racines a des parfums troublants" et, poursuit-il, "*si l'on accepte que chaque communauté, et elle seule, puisse dire la vérité sur ses origines et sur son histoire, si l'on considère que tous les mythes sont authentiques parce qu'ils expriment la voix et l'essence des autochtones, alors les délires aryens de l'Allemagne nazie redeviennent soutenables*". Certes, gouvernance et modèle contractuel, en tant qu'outils ou instruments, ne sont peut-être qu'une traduction d'un volontarisme wébérien, qu'il soit issu d'une rationalisation sur la longue

---

11. Sur l'arrivée de Christophe Colomb en 1492, voir l'abondante et controversée littérature des années 1990, publiée autour du sens à donner à son arrivée "symbole ou rupture entre deux mondes".



durée de Jürgen Habermas<sup>12</sup> ou de l'urgence de Carl Schmitt (Raynaud Ph. 1995, p. 216 et 217). Et l'on pourrait légitimement poser la question de leur applicabilité dans la gestion environnementale, surtout depuis l'introduction du concept de durabilité, et son corollaire l'équité.

## 2. La durabilité, ou comment "l'invisible prend corps"<sup>13</sup>

La notion de durabilité<sup>14</sup> se situe dans une démarche prospective basée sur la responsabilité des acteurs contemporains vis-à-vis des générations futures. La définition adoptée est celle présentée par Massini (1994) : *"ce que l'on appelle développement durable, c'est-à-dire de notre capacité à promouvoir, à l'échelle de la planète, un développement économique et social qui puisse être maintenu dans la longue durée sans porter atteinte aux ressources sur lesquelles il est fondé"*. Cette notion s'appuie sur quelques questionnements généralement admis dont nous rappellerons les grandes lignes, et dont la notion d'équité<sup>15</sup> constitue le principe de base<sup>16</sup> :

1 - Une équité territoriale limitant les déséquilibres entre les différentes régions, plus ou moins "riches" en ressources - essentiellement l'eau et les sols pour le monde rural, les minéraux pour

12. Sur Habermas J. (École de Francfort), et les "risques de la modernité" voir la critique de son ouvrage *Theorie des kommunikativen Handelns* (Théorie de l'agir communicationnel) chez Lyotard Kelkel A., cité en bibliographie, ou chez Bourdieu P., Réponses, Seuil, 1992.

13. Voir Salles J-M., 1993, p. 108 et suiv.

14. Cet article n'étant pas destiné à débattre de la définition elle-même du concept de durabilité, ou des "mérites" comparés de soutenabilité et durabilité, nous remettons le lecteur à l'article de Romagny B. (1994), en particulier pages 593 et suiv., ainsi qu'à Massini J. (1994) p. 7, et l'ensemble du numéro 137 de la Revue Tiers-Monde (signalés en bibliographie).

15. Le principe d'équité a fait l'objet ces dernières années d'interprétations plus ou moins objectives ou/et restrictives (voir, pour la France, Minc A. et le "politiquement correct"). Nous en tiendrons à la définition donnée par Brunet R. et alii dans leur ouvrage *Les mots de la géographie*. Reclus-La Documentation française, 3e édition, 1993, p. 191 : *"Équité : partage égal ou considéré comme juste. Le mot est plus faible qu'égalité, mais il a une valeur plus pratique et peut-être plus éthique... Le gouvernement et les collectivités locales ont normalement à s'efforcer à rétablir une équité que tendent à rompre le jeu du marché et les comportements des acteurs"*.

16. Ces interrogations seront reprises plus en avant.

l'industrie, l'air, l'eau et l'esthétique pour le monde urbain - existe-t-elle au sein de chaque pays considéré ?

2 - existe-t-il une équité sociale entre les différents usagers (présents et futurs) de ressources quant à une distribution juste des droits et des devoirs, en particulier financiers ?

3 - existe-t-il une rationalité de l'exploitation et de la consommation des ressources dans un but de distribution équitable ?

4 - la notion de protection des milieux fragiles est-elle intégrée dans l'usage ?

5 - quel est le degré d'autonomie des groupes sociaux en matière de gestion des ressources ?

6 - une dernière question peut être formulé, celle de l'existence d'une politique publique environnementale comme programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique<sup>17</sup>, prenant en compte le concept de durabilité.

Le concept de durabilité est peu ou prou admis bien que des dérives économicistes et universalisantes de certaines théories environnementales (essentiellement pessimistes) tendent à le rendre, lui aussi, par trop incantatoire. On peut cependant exprimer la durabilité de l'environnement telle que les acteurs l'imaginent et la vivent quotidiennement, en l'enracinant "dans le paradigme de la représentation, c'est-à-dire dans l'analyse des phénomènes d'auto-référence" (Poche, 1996). La démarche de Poche, issue du constat que la "sociologie s'est rarement préoccupée du rapport du monde social à l'espace en général", ne verse cependant pas vers un néopositivisme, certes mis en sourdine - dans le champ environnemental - depuis Rio 1992. En s'appuyant sur la représentation, elle rend aux acteurs la centralité qu'une systémique aux dérives hasardeuses avait quelque peu marginalisé. A ce sujet il est significatif que Georges Bertrand rappelle, en 1990, que "l'espace est un mot-valise<sup>18</sup> ...(qui) ne prend sa dimension géographique que lorsqu'il devient terroir ou territoire, c'est-à-dire lorsqu'il se charge de signification sociale".

Cette centralité de l'acteur peut trouver une proximité dans la médiance, c'est-à-dire "le sens du milieu" proposée par Augustin

17. Voir Meny Y. et Thoenig J.C., 1989. *Les politiques publiques*.

18. Dans une époque fort peu lointaine, certains auteurs auraient parlé de banale "boite noire".

Berque<sup>19</sup> qui suggère que *"le point de vue de la médiance consiste à penser que les assimilations subjectives (les métaphores) et les assimilations objectives (les métabolismes) ne relèvent pas d'ordres irréductibles, tels que l'esprit d'une part et la matière de l'autre"*. Cependant, pour aller plus avant dans le rapport de l'homme à la durabilité, à l'esthétisme de Berque, - qui n'exclut cependant pas les rapports sociaux - mais qui réduit le milieu à des rapports, des échelles de temps, des mesures, on pourrait préférer la démarche de Raphaël Larrère<sup>20</sup> qui critique sévèrement l'ordre écologie-économie. Il relève ainsi que dans ce couple *"de soeurs ennemies... les spécialistes s'appliquent à repérer et comptabiliser des flux, à calculer des ratios. Or pour comparer des flux dissemblables, les uns comme les autres ont besoin d'un équivalent général. Pour l'écologue, c'est l'énergie qui assure la formalisation simplifiée du modèle. Pour l'économiste, c'est la valeur. D'ailleurs un théoricien de l'écologie comme Odum n'a pas hésité, en 1972, à convertir la kilo calorie en dollar, pour mettre en parallèles inverses les flux énergétiques et les flux monétaires"* (Larrère R. 1991, p. 192). Dans le champ environnemental, économie et écologie ont constitué un domaine propre *"par l'exclusion d'un tiers qui en réalité se trouve indissociable. Ce tiers exclu c'est l'homme"*. (Larrère R. ,1991, p. 193). Larrère poursuit en soulignant qu'au delà de stratégies d'adaptations propres à l'homme comme toute population de la biocénose, et dont les ajustements automatiques ne seraient que traduction de stimuli (au sens esthétique de Berque), l'homme a bien *"des stratégies intentionnelles, visant à la transformation du milieu. Les pratiques productives, les techniques que les hommes mettent en oeuvre, répondent à des logiques économiques (j'insiste sur le pluriel) et à des logiques sociales"* (Larrère R. ,1991, p. 188).

Dans le domaine environnemental, la question de la durabilité est donc liée à l'efficacité d'une gouvernance où les acteurs prennent, en théorie, toute leur place, mais dans la réalité latino-américaine une faible place, et encore. Mais la durabilité n'est pas seulement ce que le chercheur en sciences sociales voudrait qu'elle soit : un vécu de sociétés et d'individus qui les composent. Comme le rappelle fort justement Jean-Michel Salles : *"Le caractère invisible et distant (dans le temps et l'espace) des risques globaux d'environnement fait que les perceptions*

---

19. Voir Berque, 1990, p. 38.

20. Voir Larrère R. in : Roger A. et Guéry F. 1991, p. 192 et suiv.

*et évaluations individuelles ne sont pas les éléments de déclenchement du processus par lesquels ils deviennent des problèmes. Ce processus peut a priori suivre deux voies principales. La première met directement en présence médias, opinion publique et entreprises<sup>21</sup>, ... (tandis que) la seconde correspond à la pression exercée face à un problème ou une menace mettant en cause l'intérêt collectif et nécessitant l'organisation d'une action complexe et multiforme. C'est cette voie qu'ont empruntée jusqu'ici les risques globaux d'environnement, ... la lutte contre les pluies acides, la protection de la couche d'ozone, la prévention du changement climatique" (J-M. Salles, 1993, p. 109).*

Au triangle gouvernance, durabilité (de l'environnement) et territorialité, correspondent trois catégories d'acteurs sociaux : experts, populations, aménageurs (au sens large du terme) qui participent (ou non) à l'émergence de politiques publiques. Il va sans dire que leurs modes d'action ne sont pas comparables entre les pays développés et ceux du Tiers-monde. Encore ne faudrait-il pas suivre, comme le fait Michel Serres, les thuriféraires de la *"vraie vie ancrée dans la nature ... ou dans la glèbe s'opposant aux excès et forfaits de la domination technologique"*<sup>22</sup>. Certes ces excès existent, et l'exemple rwandais du contrôle des glissements de terrains par de gigantesques fossés anti-érosifs de la colonisation belge en est l'un des tristes exemples, mais le discours *"naturel"*, a contrario, justifie aussi de pernicieuses dérives. Si les Indiens de la Sierra équatorienne cultivent aux limites de l'extrême (pentes et altitudes) et provoquent donc des départs d'érosion, quelle question poser en premier : sont-ils sots (et certains membres des élites dirigeantes ne se privent pas, hélas, de cet argument sommaire), la pression démographique n'est-elle pas trop forte, ou bien la question du foncier ne serait-elle pas déterminante ? Pourquoi les grandes haciendas occupent-elles les terres planes du sillon inter-andin et les familles indiennes, et parfois aussi métisses, sont-elles entassées sur les pentes ? (Poinsot *et al.*, 1994).

---

21. dont les modalités d'action, craintes, campagnes de boycott, anticipation des entreprises mises en cause, sont assez bien expérimentés dans le modèle de développement occidental dominant, en émergence en Amérique latine et en Asie du Sud-est, quasi nulles en Afrique occidentale.

22. Voir la critique du "contrat naturel" de Serres M. in : Roger A., 1991, p. 9.

### 3. Des faiblesses de l'équité : environnement durable et développement "insoutenable"

Tout d'abord la question est celle-ci : lorsque il existe une spatialisation de la gouvernance et de la durabilité, celle-ci se traduit-elle par l'émergence d'une territorialité ? Nous entendrons par territorialité "le rapport individuel ou collectif à un territoire considéré comme approprié... d'un côté la territorialité semble un élément utile à la cohésion des groupes sociaux ; de l'autre elle est une source ou un support des hostilités, des exclusions, des haines" (Brunet et al.)<sup>23</sup>. Ce rapport se traduit, dans l'espace, par un certain nombre de réalisations concrètes (la plantation d'un bois, l'amélioration des conditions d'habitat, l'écoulement des eaux), partiellement virtuelles (un Parc Naturel présentant un *contenant* - valeurs fondamentales liées à l'environnement -, et un contenu - portes du Parc, musées, cheminements paysagers, etc.), la virtualité exhaustive, idéologies associées à l'environnement (le trou d'ozone, l'accroissement de la teneur en gaz carbonique) n'étant pas perceptibles visuellement, au moins pour l'instant<sup>24</sup>.

Dans une perspective supposée d'une gestion durable des ressources, se traduisant par une spatialisation et donc par l'émergence d'une territorialité, quelles réponses, ou plus exactement quelles pratiques de "gouvernance" peut-on percevoir dans les exemples observés ? Question subsidiaire, ce concept n'est-il pas critiquable ?

#### *Sur l'équité territoriale de répartition des ressources*

Globalement il existe une équité territoriale de cette répartition en ce qui concerne la ressource sol, en fonction d'un modèle de développement donné. Les sols sur fortes pentes mais relativement stables, dérivés de cendres volcaniques, en Colombie et en Équateur supportent sans dommages des contraintes agronomiques, sauf lorsque les conditions de marginalisation foncière des communautés indiennes

---

23. Voir Les mots de la géographie, 3e édition, p. 481.

24. Ce rapport entre concret et virtuel constitue le principe fondamental du rapport "global-sectoriel" dans la genèse des politiques publiques (voir Muller P., 1994).

contribuent à une surcharge démographique. Les cas d'érosion "sociale" sont alors beaucoup plus nombreux que ceux que les chercheurs en sciences de la terre s'obstinaient à considérer comme de l'érosion physique. Dans les Andes vénézuéliennes, moins peuplées mais plus humides, la ressource sol est plus spectaculairement soumise à l'érosion. Si la répartition de la terre pose un problème grave, surtout en Équateur, le problème majeur reste celui de l'eau qu'il s'agisse de l'accès, de la disponibilité et de sa distribution, et ce tant en milieu rural qu'urbain.

*L'irrigation dite "traditionnelle", un exemple équatorien  
(d'après SABATIER J-L., RUF T. et LE GOULVEN P., 1991)*

L'irrigation traditionnelle, malgré ses détracteurs et ses difficultés de fonctionnement (qui ne sont pas toutes techniques, loin de là), représente sans aucun doute une forme de gestion de l'eau adapté à de nombreuses agricultures paysannes en Amérique latine. A partir de l'exemple d'Urcuqui, les auteurs ont proposé *"une réflexion (et un témoignage)...sur la réhabilitation des réseaux... en vue de proposer des outils pour comprendre les évolutions en combinant une approche diachronique des réseaux et une représentation synchronique des systèmes agraires"*. Certes l'outil employé, celui de la modélisation économique, peut être simple et compréhensif *"même si elle n'est pas apte à traduire tous les comportements sociaux"*. Mais le but de l'étude n'est pas là pour l'instant. Car si le modèle est capable de reconnaître les dysfonctionnements hydrauliques dans l'étage tempéré, l'essentiel de la gestion de l'eau, de son allocation, est une longue histoire de mésentente sur l'administration des réseaux, de choix antagonistes sur l'intensification de l'espace irrigué, ou sur un développement des cultures spéculatives ou un repli sur une économie vivrière. Plus qu'une équité territoriale, qui est certes déficiente puisque la ressource se situe en haute altitude et les conflits d'usage se situent dans l'étage tempéré et l'étage sec, il s'agit ici d'une non-équité sociale (voir infra). Les auteurs sont conscients des limites du modèle puisque *"en cas de changement de système agraire, rupture de relations de production, changement démographique brutal, etc. il faut reconstruire un autre modèle"*<sup>25</sup>. Question : cela suffira-t-il ?

---

25. Voir Sabatier J-L., Ruf T. et Le Goulven P., 1991, signalé en bibliographie, ainsi que les différents travaux menés, sous la direction de T. Ruf, par une équipe de l'ORSTOM en Équateur.

*L'agriculture dite "moderne" :  
une équité toute relative dans les Llanos du Venezuela  
(tiré de POUYLLAU M. (1995-b))*

Le contrôle de l'eau est assuré de deux manières. D'une part, et à partir de barrages établis dans le piémont des Andes, des stocks importants, mal gérés et donc souvent perdus, sont mobilisés dans les gros systèmes d'irrigation, sans utilisation rationnelle ; cette pratique remonte à la période "saoudienne" de redistribution de la rente pétrolière des années 1970, mais aussi aux années 1960 qui virent se mettre en place au Venezuela une Réforme agraire, dont on dit qu'elle fût l'une des plus chères du monde et l'une des moins efficaces. D'autre part la gestion individualisée par les nouveaux entrepreneurs issus de la crise socio-financière des années 1980<sup>26</sup>, semble être effective à première vue, tout au moins à court terme (Pouyllau M. 1992). A plus longue échéance la recharge des nappes phréatiques dans le piémont andin peut être mise en péril par les prélèvements (quelques cas sont déjà signalés). Dans le domaine de la ressource eau, la durabilité peut donc être estimée comme précaire, alors qu'elle ne l'est pas pour le sol (des dégradations par apports massifs de fertilisants soient déjà présentes, mais localisées).

Existe-t-il une équité sociale entre les différents usagers (présents et futurs) de ressources quant à une distribution juste des droits et des devoirs, en particulier financiers ?

Sur ce problème de l'équité sociale, et sans entrer dans une étude des revenus, les fortes différenciations qui existent entre les différentes catégories des petits paysans sans terre aux marges des fronts pionniers, sur toute la périphérie amazonienne et les nouveaux entrepreneurs, ne peuvent qu'être sources de conflits.

Du modèle vénézuélien "semmer l'or noir... pour récolter le pétrole vert", aux féroces conflits du contrôle des foyers de colonisation en Amazonie colombien - entre paysans, narco-trafiquants, guérillas,

---

26. La crise financière des années 1980 entraînant la raréfaction des devises, donc des difficultés d'importations massives de biens alimentaires, provoque une relance de l'agriculture vénézuélienne, traditionnellement exsangue depuis les débuts de l'exploitation pétrolière des années 1920.

paramilitaires et État (ou ce qu'il en reste) -, en passant par les luttes acerbes entre les communautés indiennes et les compagnies pétrolières, dans l'Orient équatorien, le panorama reste quelque peu opacifié par le contact entre deux modèles de développement : le modèle paysan et le modèle énergéico- ou agro-exportateur. Pétrole (les trois pays sont de gros producteurs, le Venezuela et l'Équateur étant aussi d'importants exportateurs), charbon (en Colombie), bauxite (au Venezuela), café (en Colombie), bananes (en Équateur), cacao, drogues, etc. projettent cet ensemble géographique dans une mondialisation conflictuelle où chacun ne trouve pas son compte, loin de là<sup>27</sup>.

Le concept de ressource "inépuisable", fondé sur l'extravagante exploitation pétrolière et le renouvellement périodique des réserves en Équateur et au Venezuela, est très fortement ancré non seulement dans l'opinion publique, mais aussi chez les décideurs. Les ressources terre et eau, qu'elles soient prises dans leurs différentes approches, sont par principe éternelles, même si des voix s'élèvent contre ces dérives. La question de la perception des ressources reste, dans des pays très formalistes du point de vue juridico-légal, marquée par la nécessité de classer les ressources réelles et potentielles dont ils disposent. A ce sujet, les administrations publiques, pas plus que leurs voisines privées, ne font preuve d'originalité : la division classique entre ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, reste dominante et les concepts de ressources identifiées selon le type d'appropriation ou d'utilisation ne sont pas communément employés<sup>28</sup>. L'avantage du

---

27. La mondialisation ne serait-elle pas l'avatar post-moderne d'un modèle monopolistique pré-moderne des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècle, de ce que l'on a appelé dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> l'impérialisme. L'exemple des systèmes de production agricole latino-américains des deux derniers siècles (entre autres tabacs et cacao) rappellent étrangement l'exploitation "minière" (malgré les efforts de certaines élites des États concernés) de cette fin de siècle ; peut-être la rapidité des communications en plus.

28. Voir à ce sujet Point P. (1991). De la connaissance à la maîtrise de l'environnement. Le prix de la nature. in : Environnement et gestion de la planète. Cahiers Français, n° 250, mars-avril 1991, La Documentation Française. p. 39-45, qui propose de répartir les ressources suivant trois types de classifications :

- Classification par type de maîtrise (ou contrôle), non renouvelables, disponibles en abondance, renouvelables, productions agricoles, biomasse, sol, terre, eau, et uniques, car constituées par des éléments naturels qui ne peuvent se



Venezuela, par rapport à ses deux voisins, est de compter sur une pratique déjà ancienne d'une politique publique environnementale grâce à un Ministère de l'Environnement créé en 1976. La réforme de l'État colombien au début des années 1990 marque tardivement l'entrée du concept "environnemental" dans la Loi (Constitution de 1991)<sup>29</sup>. En Équateur la complexité règne dans le champ environnemental qu'il s'agisse de ses dimensions physiques, de l'espace vécu, des aspects juridico-légaux, institutionnels, ou du rapport aux acteurs. Cette complexité est encore aggravée du fait de l'antagonisme des approches des acteurs, l'une "*horizontale*" ou sectorielle de la part de la majorité des ONG, de certaines institutions publiques, des divers comités populaires, etc. l'autre "*verticale*" de la part des Politiques et d'autres ONG. Si nous rajoutons l'empilement de lois et divers instruments légaux - en 1991 plus de quatre vingt lois, règlements et décrets divers, représentant mille deux cents articles législatifs - l'accumulation d'une quinzaine d'organismes publics et de plusieurs centaines d'ONG<sup>30</sup>, on ne peut qu'imaginer une gestion environnementale inextricable.

Dans les trois pays, nous pouvons de plus estimer que l'inégalité sociale ne favorise pas la durabilité, au contraire ; et l'exemple de Caracas, par sa dimension ségrégative, ne fait que confirmer cela. Au Venezuela, l'introduction récente du droit d'utilisation de l'eau moyennant règlement financier avec création d'agences de bassins "*à la*

---

reproduire (à l'échelle humaine), le pétrole, une ressource minérale, une espèce animale qui tend à disparaître.

- classification par type d'appropriation, avec des ressources qui peuvent faire l'objet d'une appropriation privée ou communautaire et qui peuvent être utilisées d'une manière décentralisée (terres d'une petite ferme par exemple), et des ressources strictement communautaires.
- enfin classification par type d'utilisation, avec les ressources qui sont exclusivement facteurs de production, hydrocarbures, minerais, sols, et les ressources qui sont à la fois facteurs de production et objet de demande sociale : ces ressources rendent un service aux individus en tant que producteurs de biens, mais peuvent être utilisées à des fins productivistes collectives, ce qui génère des conflits : par exemple l'utilisation des sols.

29. Les colombiens, voir à ce sujet Carrizosa Umaña J., 1992, p. 147, se plaisent à rappeler que dans la Constitution de 1886, immédiatement antérieure à celle de 1991, l'expression de "territoire et ressources naturelles" figurait déjà en bonne place.

30. Voir Carrera De La Torre L. La gestión ambiental en el Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, 1993.

*française*" (voir note infra-paginale 34) tente d'introduire la notion de responsabilité à l'usage sans frein. Cette décision s'accompagne d'un effort de prise de conscience du "fini" des ressources, mais elle crée un accès différencié à la ressource eau en fonction des revenus.

*Crise environnementale et incertitudes de l'action publique à Caracas*  
(tiré de *POUYLLAU M. 1992*)

A l'image de l'Europe où l'affaiblissement programmé des États favorise l'émergence de la Ville comme acteur politique social et économique, un phénomène identique est perceptible, en Amérique latine, au nom d'une nouvelle idéologie, qu'il s'agisse de réalisme, de pragmatisme électoral ou de néolibéralisme : la Ville occupe un espace (dans tous les sens du terme) non négligeable. Il n'en est que de constater les résultats d'élections présidentielles récentes en Équateur, au Guatemala et au Nicaragua où trois anciens maires de grandes villes ont été portés au pouvoir. Si les tendances se maintiennent, il en sera de même à Caracas en 1998 où une ancienne Miss Univers des années 1980, au nom d'une gestion "réussie" d'une des plus riches communes de la métropole - Chacao -, semble s'acheminer commodément vers le fauteuil présidentiel.

Cette émergence n'est que le résultat, certes partiel, d'une transition bien identifiée en Amérique latine : celle du transfert massif de populations rurales vers les villes, donc du transfert de problèmes socio-économiques à résoudre vers ces nouveaux espaces. Le Venezuela est urbain à plus de 80 %, la Colombie 75 %, l'Équateur 55 %. Dans le domaine environnemental, et même si la spatialisation des phénomènes de dégradation est plus perceptible dans les campagnes, l'essentiel des problèmes réels et potentiels s'est transporté dans la ville.

Les logiques de ségrégation des villes latino-américaines se traduisent fortement par une occupation anarchique de l'espace et par conséquent de l'environnement. Les quartiers populaires regroupent, généralement dans des secteurs à fortes limitations géotechniques et physiques, des périphéries auto-urbanisées et des enclaves intra-urbaines taudifiées tandis que certaines parties des aires métropolitaines présentent des faciès urbains de type occidental, qui n'excluent cependant pas des comportements socio-économico-culturels de ghettos.

La ville de Caracas est composée des secteurs urbanisés du District fédéral, du littoral de La Guaira-Maiquetia et des agglomérations de Petare et Los Teques, appartenant à l'État (circonscription administrativo-politique équivalente au département français) de Miranda ; cet ensemble serait peuplé sans doute par 4 à 5 millions de personnes. Caracas, comme la plupart des autres villes vénézuéliennes, reflète les inégalités sociales des hommes qui y vivent, et par conséquent des "environnements" dont les dysfonctionnements sont plus ou moins subis et/ou perçus. Le site est spectaculaire : une longue vallée, une vingtaine de kilomètres de long sur trois à cinq de large, perchée à environ mille mètres d'altitude, à moins de quinze kilomètres de la Mer des Caraïbes. L'éternel printemps caraïbe.

• *Logiques de ségrégation*

Cinq types d'urbanisme, formant des espaces plus ou moins massifs, contigus ou insularisés, coexistent dans Caracas :

- à l'ouest, un centre historique à activité principalement commerciale et administrative, habité par la classe moyenne (30 % des habitants de Caracas) et caractérisé par un plan en damier rigoureux hérité de l'histoire, mais actuellement en voie de désagrégation. Cette structure urbaine, localement taudifiée, est actuellement l'objet de fortes pressions de la part d'un urbanisme à fonction commercialo-administrative qui se traduit par la multiplication des tours. Du point de vue environnemental la saturation des espaces communautaires, publics ou privés, par l'automobile se traduit par une très forte contamination atmosphérique et sonore, tandis que le remblaiement des anciens lits de rivières et leur postérieure transformation en réseaux d'égouts entraînent de très fortes inondations en saison des pluies<sup>31</sup>.

- du centre historique vers l'est, la ville des années 1950-60 est littéralement mitée par la rénovation liée à l'époque "saoudienne" ("*la Venezuela saoudita*" du milieu des années 1970). L'essentiel du paysage visuel est formé par des tours qui, malgré la crise du début des années 1980, continuent à pousser. Tours administratives de 15, 20, parfois 60 étages, tours résidentielles de 10 à 15, au milieu desquelles

---

31. La situation est sensiblement identique à Bogota et à Quito, les sites étant quasiment identiques.

survit une architecture créée par les émigrants italiens dans les années 1950. Les résidences qu'ils ont construites ont des escaliers de marbre, de grands espaces conviviaux, et parfois des colonnes, mais surtout des noms rappellent la péninsule natale, Trieste, Venezia, Génova, Firenze. Le quartier commercial chic de Sabana Grande et sa périphérie, les quartiers de Bello Monte, Los Dos Caminos, etc. recèlent encore des constructions de cette époque. Pour le reste les centres commerciaux intégrés foisonnent avec les inévitables "*centros comerciales*" type la chaîne des CADA, supermarchés de taille moyenne accompagnés de boutiques de luxe. Ces unités urbanistiques commerciales sont parfois associées à des centres d'affaires comme le Centro Ciudad Comercial Tamanaco, au pied du petit aéroport urbain de La Carlota. Mais ici il ne faut pas chercher d'hyper-surfaces, la grande distribution est encore à échelle humaine.

- des "*urbanizaciones*", lotissements de villas ou d'immeubles résidentiels de la classe aisée (15 % des habitants de la ville) occupent l'essentiel du fond de la vallée ainsi que les "*colinas*" (collines des riches, voir infra la traduction des collines occupées par les pauvres) du sud de la ville. Villas néocoloniales, maisons au goût parfois douteux, longues avenues serpentant entre les principaux reliefs, tout concourt à recréer ces ghettos de nouveaux riches dont les plus représentatifs sont "*Urbanización Lagunita*" dans les collines du sud et le "*Country Club*" dans la vallée. Parfois des glissements de terrain ou des torrents d'eau s'introduisent subrepticement dans un confort que certains croient éternel.

- des zones de logements sociaux construits ou financés par l'autorité publique à partir des années 1950 et qui abritent environ 15 % de la population. Pour ces "*HLM tropicalisés*", l'environnement se réduit, si l'on peut dire, aux tensions sociales qui s'y exacerbent<sup>32</sup>.

- et enfin les "*barrios*", bâtis de "*ranchos*", c'est-à-dire les zones de bidonvilles qui ceignent la ville et occupent aussi les zones délaissées, généralement pour leur topographie, comme les anciens lits de torrents, les "*quebradas*" ; plus de 60 % de la population y vivent. Les experts estiment que si la progression se poursuit au même rythme

---

32. Voir à ce sujet le remarquable film vénézuélien "*Disparen a matar*" -tirer pour tuer.

dans les prochaines années, le pourcentage de population dans les *barrios* serait à Caracas en l'an 2000 de 85 %. En dehors des enclaves construites entre les zones résidentielles dans les lits des rivières, c'est surtout depuis 1970 que l'aspect le plus visible de cet urbanisme se développe. Les "*cerros*" (collines occupées par les pauvres) de l'ouest, de l'est et, partiellement, du sud de Caracas sont envahis de "*ranchos*". Seule la montagne de l'Avila, au nord, protégée par son statut de Parc national, et surtout par l'autoroute de la "*Cota Mil*" (car construite sur la courbe de niveau des 1000 mètres) a été préservée.

• *Crise environnementale et action publique*

Le problème urbain majeur des années 1990 est celui de l'habitat précaire, source de graves conflits sociaux comme l'ont montré les émeutes de février 1989, et les problèmes de dégradation environnementale. Caracas est "une ville lumière environnée de ceintures de misère". La crise économique qui frappe le Venezuela depuis 1983 accélère le processus d'invasion de terrains en vue de construction de "*barrios*", et l'on estime à un hectare par jour la superficie de terrain envahie autour de la capitale, ce malgré les avertissements répétés des pouvoirs publics qui disent "*pouvoir résoudre le problème*". Même si un débat est engagé sur l'incorporation des "*barrios*" dans la ville, pour le voyageur qui vient de Río de Janeiro ou de Lima, les *ranchos* de Caracas apparaissent bien propres, avec leurs murs de briques rouges et leurs toitures de tôles ondulées. Instrument d'une action publique destinée à calmer des conflits sociaux incipients, la rente pétrolière redistribuée à l'occasion de campagnes électorales est un peu passée par là. Mais ces quartiers ont en commun l'illégalité de leur fondation sur des terrains appartenant soit à l'État, soit à des particuliers ; ils s'opposent en cela aux logements des autres zones de la ville.

En ce qui concerne ces "*ranchos*", cela commence toujours par une "*invasion*" collective à la suite de laquelle se développe "*la longue marche vers la légalité*". Cette marche se fait plus ou moins rapidement en fonction des rapports de force établis par la communauté, des "*contacts*" (ou "*palancas*"), des élections qui approchent<sup>33</sup>, mais la

---

33. Dans les années 1960-1970, les campagnes électorales s'ordonnaient, dans ces quartiers, autour de camionnettes chargées de sac de ciment et de tôles ondulées !

conscience collective du droit au logement est beaucoup plus importante que le discours officiel ne le soupçonne généralement. La légalisation n'intervient que peu à peu, et l'un des critères de consolidation du quartier est déterminé par la mise en place des différents réseaux d'eau, d'électricité et, accessoirement, des égouts. La reconnaissance du droit à la propriété donne à l'habitant la sécurité de n'être jamais, sauf expropriation légale, expulsé de la maison qu'il a construite. Cette reconnaissance s'accompagne alors d'une perception morale d'appartenance à la ville, donc d'intégration.

Le droit au sol urbain est une vieille histoire au Venezuela, et dans toute l'Amérique latine. Dans le but de contrôler et l'exploiter l'espace, l'Espagne fonde sa politique de colonisation au travers de la création de centres urbains. Durant la période de colonisation se forge la notion de propriété privée par dotation des terres aux particuliers (les "*adelantados*" chargés de fonder des villes). En récompense des services rendus, des dotations à des particuliers favorisent l'extension de la propriété privée, mais l'espace est vaste au Venezuela et les terres sans propriétaires ("*tierras baldias*") sont nombreuses et à conquérir, d'où un esprit pionnier d'appropriation plus ou moins légale. Il est même prévu, dès l'origine de constituer des réserves de terres urbaines, les "*ejidos*", de propriété communale inaliénable, mais souvent accaparés à des fins diverses par les conseils municipaux. La consécration légale de la propriété privée est issue de l'indépendance qui établit le droit absolu à la propriété privée limitée pour raison d'ordre public (les expropriations). Mais la reconnaissance de la fonction sociale de la propriété s'effectue sous la pression des événements, exode rural et explosion des villes, caractéristiques de l'urbanisation forcenée d'une ville comme Caracas depuis 1950.

Après 1945, les problèmes de fond posés par la croissance accélérée de la population de Caracas, avec la pénurie de logements sociaux ou le développement anarchique des "*urbanizaciones*", n'ont pas été correctement abordés par les gouvernements successifs. Les grandes haciendas et les propriétés du fond de la vallée ont été transformées en zones résidentielles de standing comme El Avila, La Florida, Altamira, Las Mercedes, ainsi que celles des vallées latérales, El Cafetal, Colinas de Bello Monte, avec, au passage, une spéculation foncière effrénée.

Face à la pression, la politique de l'État central, et des municipalités aux pouvoirs insignifiants (jusqu'au milieu des années 1980), a été celle de la tolérance, avec indemnisation des propriétaires des terres occupées, et du laisser-faire acceptant même l'invasion de ses propres terrains. Une soupape de sécurité en quelque sorte. Pour désamorcer le risque social et quand un projet de logements à vocation populaire est envisagé, par l'intermédiaire d'organismes chargés des financements à la construction, l'État indemnise les propriétaires des "ranchos" sur la base d'une "bienhechuria" (amélioration) apportée au terrain. Cette politique a évolué depuis l'époque de la dictature de Pérez Jiménez (années 1950) où les "barrios" étaient assimilés à des quartiers provisoires remplacés très rapidement par des immeubles collectifs (les "superbloques" du quartier 23 de Enero à l'ouest de Caracas). Depuis 1958, et afin de rendre ces barrios provisoires définitivement habitables, des plans d'urgence, des plans de restructuration, des plans d'équipement et des créations d'unités d'aménagement se sont succédés, et si des améliorations ont été constatées, comme dans le quartier de San Agustín, face aux majestueuses tours de 60 étages du Parque Central, bien des quartiers restent en deçà du "progrès". Une loi organique d'aménagement urbain votée en décembre 1987 tente de clarifier "cet ordre et ce chaos" qu'est l'urbanisme de Caracas. Plusieurs années après, l'application reste en souffrance (la crise n'explique pas tout), mais comme disent les Vénézuéliens : "la ley se acata, pero no se cumple", on respecte la loi mais on ne l'exécute pas.

Et pourtant la ville apparaît belle, à condition de la regarder avec les yeux du poète, chez qui le souvenir de la ville au toit de tuiles rouges symbolise ce qui a été et ne sera plus : le "Venezuela d'avant" (de *antano*, expression populaire vénézuélienne pour rappeler le "bon temps d'avant").

*Existe-t-il une rationalité de l'exploitation et de la consommation des ressources dans un but de distribution équitable ?*

Sur cette question, plusieurs approches peuvent être formulées :

- la mobilisation des ressources par les acteurs obéit à des logiques qui sont à la fois économiques (le moindre coût) et, pourrions-nous dire, anthropologiques. Pour les nouveaux entrepreneurs agricoles

au Venezuela, l'équilibre financier est déterminant, mais les origines sociales de certains d'entre eux (fils d'anciens riches éleveurs) tendent à une certaine prise de conscience des limitations d'usage des ressources. On sait, ou on essaie de se persuader, que la nature est généreuse certes mais qu'elle n'est pas inépuisable (cette position est cependant minoritaire).

- pour les petits paysans sans terre, fournis de la déforestation organisée, le dilemme est considérable : le moindre coût n'exclue pas le minimum vital, mais les contraintes subies les éloignent d'une quelconque appréhension du concept de durabilité. La stratégie induite par les pressions des possédants les repousse vers d'autres fronts.

- pour les acteurs des systèmes de production basés sur l'élevage, l'importance de la tradition, des modes de production extensifs, de l'étendue du patrimoine foncier et de l'importance numérique du troupeau de bovins, n'est pas à négliger dans une perspective d'intégration de durabilité, en particulier dans les grandes fermes d'élevage. Une véritable perception anthropologique d'un milieu à conserver est certaine. La situation est moins claire dans les fermes moyennes, où l'amélioration de la productivité tente de s'imposer.

La conclusion partielle de cette question nous ramène à la question majeure des dysfonctionnements de sociétés liés à la redistribution de rentes issues de l'exportation : même si la crise a quelque peu tari la source, on se réfère encore à l'État central pour tirer d'affaire les exclus. De toute manière les logiques de migration vers les villes ont partiellement résolu le dilemme : les problèmes environnementaux, la durabilité sont maintenant posés dans les grandes métropoles (Bogota, Barranquilla, Cali et Medellín en Colombie, Quito et Guayaquil en Équateur, Caracas, Maracaïbo au Venezuela) et les pôles urbains secondaires. Les cas de migrations différées ou temporaires (respectivement chez les métis et les indiens d'Équateur) semblent cependant démontrer que certaines communautés mettent en place une rationalité de l'exploitation et de la consommation des ressources dans un but de survie et de reproduction des membres du groupe<sup>34</sup>.

---

34. Voir Poinso *et alii* (1994) et Pouille F. Thèse en cours d'élaboration sur les systèmes ruraux andins de la Province de Bolívar, Équateur.



*La notion de protection des milieux fragiles est-elle intégrée dans l'usage ?*

Cette question mérite aussi plusieurs réponses :

- l'instrumentation légale est importante mais son application réelle est plus qu'aléatoire car les dérogations légales, les passe-droits, et autres tactiques dilatoires pour ne pas dire corruption, en limitent rapidement l'efficacité.

- certaines règles sont cependant globalement respectées, qu'il s'agisse de l'interdiction de défricher en bordure de rivières ou du maintien des capacités d'écoulements des canaux de drainage et d'irrigation. Il y a donc intégration dans l'usage de la notion de milieux fragiles, facilitée par une prise de conscience réelle de la part de certains acteurs ou organisations comme en Équateur<sup>35</sup>, de la présence effective d'agences régionales du Ministère de l'Environnement au Venezuela, ou de la déconcentration au niveau municipal des questions environnementales en Colombie (Latorre Estrada E., 1994).

- une autre manière d'appréhender la nécessité de protection des milieux ruraux fragiles peut être faite à partir de la perception des tensions environnementales par le paysan. En Équateur le modèle établi par Ch. Stadel (1989) sur un transect recoupant l'ensemble du sillon inter-andin fournit un quelques réponses. A partir d'un certain nombre de facteurs, tels que l'accès à certaines ressources, à certains services, les contraintes agronomiques et climatiques, les rapports aux autres groupes ethniques, etc., le modèle de Stadel permet d'établir une matrice basée sur la perception active ou passive des problèmes rencontrés par une communauté. L'intérêt des réponses est d'apprécier les perceptions "les plus objectives" des acteurs, hors de ce que l'oeil du chercheur en sciences sociales pourrait, à priori, supposer être des contradictions. La mise en parallèle d'un sous-système intrinsèque, regroupant l'environnement humain et l'environnement "naturel" et dont les éléments sont obtenus par études et entretiens, avec les impacts produits sur ce sous-système, recueillis par enquêtes, permet d'évaluer le "*stress environnemental*", c'est à dire l'impression que peut avoir l'acteur de posséder les moyens de maintenir, et développer s'il le

---

35. Voir Pouyllau M. (1995-a). La gestion de l'environnement en Équateur...

souhaite, son système de production, inséré dans un système rural à base communautaire, ou d'en être dépourvu. Dans les deux cas, des adaptations se produisent et se manifestent par des stratégies de réussite, des stratégies d'échecs, ou une absence de stratégie.

L'exemple de Stadel sur la région de Pilahuin-Baños confirme la multiplicité de stratégies dans les Andes. Les migrations à vocation agricoles, non-agricoles, temporaires ou définitives, rendues plus complexes par la différenciation ethnique dans la région andine, sont aussi une manifestation de cette adaptation au stress environnemental et par conséquent à la nécessité de protection des milieux fragiles intégrée dans l'usage<sup>36</sup>.

*Quel est le degré d'autonomie des groupes sociaux en matière de gestion des ressources ?*

L'évaluation d'un degré d'autonomie pose le problème du rapport des acteurs à l'État, évidemment peu comparable, sinon impossible, entre le "trop" d'État vénézuélien, le "trop peu" d'État équatorien et "l'État fragilisé" colombien.

Dans un pays comme le Venezuela, fortement centralisé du fait la primauté d'une ressource exclusive (le pétrole), malgré le maintien de traditions d'autonomies municipales, la part d'indépendance de gestion est faible. Le Ministère de l'Environnement impose ses critères. Des ingénieurs civils, hydrauliciens, agronomes, formés aux méthodes de gestion de projets nord-américaines, et accessoirement européennes, exercent un contrôle certain sur le "management" environnemental, pris en compte comme élément du développement du pays. Cette omniprésence est un peu à l'image du rôle des grands corps de l'État en France, avec cette différence que les Vénézuéliens jouent réellement le jeu au sein du Ministère de l'Environnement<sup>37</sup>. La prégnance de la crise des années 1980 contribue, non paradoxalement, à l'émergence de l'idée d'autonomie de gestion de la part de deux types d'acteurs : ceux que nous pourrions appeler en France "les verts" (*"las juntas de vecinos, de*

36. Voir Poinso Y., Pouille F, Pouyllau M., 1994.

37. Voir Lascoumes P. op. cité, sur le "rôle" des grands corps d'ingénieurs de l'État français autour du, et dans, le Ministère de l'Environnement, et Lacour C. p. 544.

*protección del ambiente*") qui estiment que la partie environnementale de la crise peut et doit être prise à bras le corps à la base, et les entrepreneurs agricoles soucieux d'un moindre contrôle de l'État (qui trouvent une écoute favorable dans les inspireurs et les praticiens des politiques d'ajustement structurel).

La conjonction de ces facteurs favorise la déconcentration des services du Ministère de l'Environnement, en Services autonomes (forêts, faune, sols, etc.), et une décentralisation de fait de la gestion de l'eau au niveau des bassins. La création rapide d'Agences de bassin, au niveau des principaux bassins hydrographiques, entérine cette nouvelle politique<sup>38</sup>. On peut considérer donc qu'il existe une véritable autonomie quant à la gestion administrative et au contrôle environnemental, avec la participation d'acteurs locaux - mais pas tous - aux décisions des agences. L'autonomie de gestion que nous pourrions appeler "à la base" de la part des paysans est celle secrétée par tout système libéral : la décision appartient au payeur. Cependant, en fonction des conjonctures locales, d'un chef administratif plus réaliste quant à la durabilité ou non-durabilité des ressources, certains correctifs peuvent être adoptés dans un sens positif dans cette gestion. Le paysan "d'en bas" reste cependant très éloigné de cela.

*Gouvernance ou réseaux de pouvoir en Colombie*  
(tiré de POUYLLAU M. et SAAVEDRA M. del R., 1996)

En Colombie, avec la réforme de l'État des années 1990, l'émergence "citoyenne" des acteurs est évidente, même si elle reste discrète du fait de la violence. Durant les années 1980, l'exacerbation de la crise, le redéploiement des forces progressistes, en particulier avec l'abandon progressif des armes par l'un des principaux mouvements des guérilleros, le M-19, la pression des forces populaires, mais aussi peut-être la nécessité pour les élites locales de regagner des espaces de pouvoir que leur dispute une *narcocratie* flamboyante, amène la mise en place d'une profonde réforme de l'État qui se traduit par l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1991. Dans le domaine environne-

---

38. Mises en place sur un financement international à partir du début des années 1990, ces Agences sont formées sur le modèle français des agences de bassins, avec la coopération d'organismes et institutions françaises comme Beture Setame, les agences Adour-Garonne et Rhin-Meuse, l'ENTPE de Lyon, le CNRS, des collectivités locales, etc.

mental, la prise en compte de cette problématique est nettement affirmée avec création d'un Ministère de l'Environnement<sup>39</sup> par la Loi 99 de décembre 1993. Cette décision est complétée depuis par de nombreuses dispositions légales réorganisant en profondeur un véritable Système National Environnemental. Sans entrer dans les détails institutionnels et normatifs, quelques points méritent d'être soulignés. Dès son article 3, la Loi 99 souligne l'importance du concept de développement soutenable et la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations environnementalistes est reconnue (art. 106), ce qui renforce les possibilités d'exercice du ressort social pouvant être affecté par l'exercice de la puissance publique. L'article suivant (art. 107) définit la notion d'expropriation pour utilité publique et d'intérêt social à vocation "écologique" de propriétés privées, ce qui est, du moins sur le papier, un grand pas pour la société colombienne.

Au-delà du formalisme, l'affirmation d'une déconcentration des pouvoirs est contenue dans les textes et les pratiques depuis le début des années 1990. Cela se traduit par la mise en place d'une structure légère organisationnelle au niveau central du Ministère de l'Environnement<sup>40</sup> et une forte délégation de pouvoirs de définition, exécution et contrôle au niveau régional avec création de nombreuses Corporations régionales et renforcement des attributions du pouvoir municipal<sup>41</sup>. Ces dispositions sont renforcées par la possibilité des organisations populaires de s'organiser librement (article 38 de la Constitution de 1991, comparable à notre Loi de 1901) et donc d'ester plus facilement en justice.

Dans ces "créneaux" de pouvoir, des groupes de "défense" de l'environnement n'hésitent pas à s'engouffrer. Aux portes sud-occidentales de Bogota, la Fundación para el Desarrollo y la Educación Integral (FUNDEIN, Fondation pour le Développement et l'Éducation Intégrale) mène des actions socio-communautaires à partir de la petite

---

39. Dénommé *Ministerio del Medio Ambiente* (littéralement Milieu ambiant), alors qu'au Venezuela il s'agit d'un *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. Simple effet de vocabulaire hispanique non stabilisé ou nuance de taille ?

40. C'est-à-dire tout le contraire de la structure du Ministère vénézuélien de l'Environnement.

41. Voir à ce sujet Latorre Estrada E., 1994.

ville de Fusagasugá. Servant de relais à l'ONG CINEP-Centro de Investigación y Educación Popular de Bogota, FUNDEIN s'est impliquée dans le suivi psychosocial des sinistrés de la catastrophe d'Armero (novembre 1995, coulées boueuses provoquées par l'éruption du Volcan du Ruiz) : la Fondation s'est aussi investie dans le soutien dynamique de la reconstruction d'un nouveau quartier destiné à la population qui avait été déplacée sur la région centrale du pays à l'occasion du sinistre<sup>42</sup>. Dans le cadre de multiples activités de prise de conscience de la part du citoyen face aux nouveaux droits et devoirs créés par la Constitution de 1991, FUNDEIN développe un projet particulier sur l'environnement. A partir d'un forum organisé en octobre 1995 par les autorités municipales et FUNDEIN avec des citoyens, des représentants de différentes organisations, le discours environnemental produit traduit toute la volonté de la part de l'organisation de "respecter la nature" mais aussi les ambiguïtés de son analyse et de ses messages.

Le discours introductif du Maire de Fusagasugá met en exergue le fait que face à la dégradation environnementale, l'Autorité ne possède ni *"formules magiques ni décrets ou lois, son souhait étant de continuer à soutenir des actions de prise de conscience lors d'espaces de réflexion comme ce forum"*. Manière habile de tout dire ou/et de ne rien faire ?

Celui du Président de FUNDEIN est nettement plus politique. Lui aussi en appelle à la société civile, aux individus, pour exercer une *"surveillance"* vigilante, mais place d'entrée de jeu le débat sur le nécessaire contrôle de programmes de développement qui pourraient mettre en cause *"les conditions de vie"*. Nous sommes donc déjà au-delà des strictes défenses de protection de la nature, mais bien dans un débat politique, car l'expression *"conditions de vie"* en Colombie est peut-être à prendre au premier degré. La région de Sumapáz est l'un des noyaux de violence du pays, et ce depuis plusieurs dizaines d'années. FUNDEIN insiste sur la nécessité de voir la société civile s'emparer des instruments créés par la réforme constitutionnelle de 1991 pour défendre ses droits. A ce niveau du discours, nous pouvons donc nous interroger sur la réalité de la décentralisation au niveau local.

---

42. Voir en particulier Saavedra M. del R. (1995) et FUNDEIN (1995).

Fusagasugá n'est pas le village de *Macondo des Cent ans de solitude* de Gabriel Garcia Marquez perdu dans la forêt tropicale, mais bien aux portes de Bogota. Le travail de Goueset et Zambrano (1992) peut nous éclairer à ce sujet. Car en effet deux enjeux sont fortement présents dans la région : celui du contrôle du Massif de Sumapáz, en fait aux mains des guérilleros, celui de l'Autorité qui prétend utiliser les réserves d'eau réelles du Massif en vue de l'approvisionnement de la région de Bogota. On pourrait donc imaginer un double discours, celui de défense de l'environnement, FUNDEIN demandant le classement de Sumapáz comme "*réserve et patrimoine écologique de l'humanité*", celui de l'Autorité préconisant un développement harmonieux de la région fondé sur une complémentarité des ressources entre usagers locaux et nécessité de la mégapole voisine. Cette dichotomie est partielle ; dans le détail des interventions, et face aux pressions de FUNDEIN préconisant l'utilisation massive des instruments légaux mis en place à la fin des années 1980 et début 1990, les autorités locales ont participé activement au Forum. Le consensus entre autorité locale et société civile est d'ailleurs assez évident : FUNDEIN s'y situe pleinement en soulignant que "*les citoyens (ciudadanos) doivent assumer, en toute responsabilité, la surveillance du bon état des forêts et des montagnes, en association avec les autorités*".

A Fusagasugá, le ressort social est fortement présent, même si on peut l'imaginer "manipulé" (mais ne l'est-il pas un peu partout), dans la définition d'une politique publique locale. A preuve du contraire, il est plus ténu dans les cercles de décision.

*Une dernière question : l'existence même d'une politique publique environnementale*

Comme programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique<sup>43</sup>, prenant en compte le concept de durabilité, vaste sujet qui dépasse le cadre de ces lignes, l'existence même d'une politique publique environnementale en Amérique latine peut être posée (comme elle posée d'ailleurs dans des pays appartenant au modèle occidental développé). Mais revenons à la question de politique publique environnementale.

---

43. Voir Meny Y. et Thoenig J.C., 1989.

Nous nous appuyerons sur les réflexions formulées par Mény et Thoenig<sup>44</sup> qui définissent une politique publique comme un "programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique".

Sur ces bases, et toujours d'après ces deux auteurs (p. 131 et suiv.) les questions des caractéristiques qui définissent une politique publique en général sont les suivantes :

1 - Existence d'une forme organisatrice (le contenant de Mény et Thoenig), en l'occurrence il s'agit ici de l'État et de ses agences, éventuellement de collectivités locales avec cependant des variantes sensibles entre les trois pays. Cette question ne pose pas problème au Venezuela car ici l'État, riche de sa rente pétrolière depuis les années 1920, est fortement interventionniste. Cette position serait à nuancer depuis les débuts de la crise des années 1980. Il en est autrement en Équateur avec les tendances contemporaines manifestes d'une configuration multinationale traduisant une opposition très forte entre métis et indiens (Lemoine, 1994, Poinot *et al.*, 1996). Quant à la situation colombienne, l'existence d'espaces interstitiels liés à la violence caractéristique de ce pays depuis bientôt un siècle (ce qui ne veut pas dire qu'une autorité n'existe pas dans ces espaces), le débat dépasse largement le cadre environnemental.

2 - existence d'un contenu, multiple, foisonnant, où se disputent le Verbe et la Loi que l'on pourrait qualifier, en paraphrasant la littérature latino-américaine, de "réalisme magique"<sup>45</sup>. Au sein de ce contenu, on pourra essayer de situer, dans une première ébauche, un programme croisé incluant non seulement l'institutionnel mais aussi les discours et actions des acteurs. Ensuite il sera relativement facile, compte tenu de leur abondance, de signaler les orientations normatives, résultat "de finalités et de préférences" endossées volontairement ou non par le décideur. Enfin, et toujours dans le domaine normatif, l'existence de facteurs de coercition, expression "démocratique" de la puissance publique, n'est plus à démontrer ; quant à son efficacité, il s'agit là d'un autre problème.

---

44. Voir Mény Y. et Thoenig J.C., 1989.

45. Voir les oeuvres d'Alejo Carpentier, Romulo Gallegos, et, plus récemment, Gabriel Garcia Marquez.

3 - dernier point d'importance, compte-tenu de son émergence combative récente, tout au moins dans le domaine environnemental, l'existence d'une réaction sociale (le "ressort social" de Meny et Thoening), c'est-à-dire le public en général pouvant être affecté par l'exercice de la puissance publique, n'est-elle pas en train d'émerger dans ces trois pays ?

Au-delà des faiblesses des politiques publiques environnementales en Colombie, en Équateur et au Venezuela, nous pouvons cependant confirmer l'émergence de quatre "forces" contribuant à la mise en place d'une gouvernance environnementale (efficace ou non, mais il s'agit ici d'un autre débat) :

1 - le groupe des "experts" participant à la définition des trois approches classiques par lesquelles l'on aborde généralement les politiques publiques, à savoir : la genèse des politiques publiques (politologie, sociologie, histoire), le fonctionnement des acteurs chargés de mettre en oeuvre les politiques publiques (science administrative, droit, pour l'urbain architectes-urbanistes), et les effets d'une politique publique dans le champ socio-économique (sociologie quantitative, économie),

2 - le groupe des "décisionnels", plus directement impliqués dans les cercles de décision (l'establishment politique) et la médiation (les corps administratifs, en particulier au sein des collectivités locales),

3 - le groupe des "acteurs de base", organisés généralement en communauté ou au sein d'ONG<sup>46</sup>.

4 - les traductions ou ré(dés)organisations spatiales. Il n'est pas vrai que les institutions ou les ONG étudiées et/ou enquêtées n'assument qu'un simple rôle de "gardiennes" d'un environnement spectacle : leurs objectifs et leurs actions sont multiformes et dépassent toujours un strict cadre environnemental, surtout dans le cas des plus petites, pour faire irruption dans les rapports entre le corps social et

---

46. Sur le renforcement des acteurs et des ONG, et sur la question environnementale, voir en particulier, sur les trois pays : • sur la Colombie Pouyllau M. et Saavedra M. del R., 1996, , Saavedra M. del R., 1995 ; • sur l'Équateur Kimerling J., 1993 ; • sur le Venezuela Charrier A., 1995.



l'État. Certaines, parmi les plus importantes, se cantonnent cependant dans une mission de "multinationales" de l'environnement. Globalement, les plus engagées participent, non sans contradictions, à la défense des classes sociales marginalisées ; leurs résultats sont donc difficilement spatialisables. Il reste au moins sur la carte des aires protégées nombreuses, même si l'efficacité et la définition des protections mérite réflexion.

	Nombre	Milliers de km <sup>2</sup>	% superficie totale
Équateur	15	111,4	39,3
Colombie	79	93,9	8,2
Venezuela	104	275,3	30,2

Source : Rapport sur le Développement dans le Monde. Banque Mondiale, 1994.

*Aires naturelles protégées en Colombie, Équateur et Venezuela  
(incluant tous les types de territoires soumis à un contrôle environnemental,  
parcs nationaux, réserves, aires naturelles, monuments naturels)*

*La territorialisation environnementale en Équateur  
(tiré de Pouyllau M. 1995)*

La question qu'il faut maintenant aborder est celle de la représentation sur le terrain de l'environnement. Plusieurs approches peuvent être privilégiées : celle de l'environnement légal, avec les différentes formes de représentations territoriales qu'elles peuvent revêtir, parcs nationaux, aires naturelles, etc., celle de l'environnement perçu par les acteurs de base<sup>47</sup>, celle, aussi de l'environnement subi, compte-tenu de la situation particulière de l'Équateur en bordure de la ceinture de feu Pacifique (l'histoire récente équatorienne ne manque d'ailleurs pas d'exemples catastrophiques de ce type).

En Équateur, les territoires protégés sont répartis en sept catégories à savoir parc national, réserve écologique, refuge de vie sylvestre, réserve biologique, aire naturelle récréative, réserve de

47. Il ne s'agit pas ici de construire un développement sur la perception de l'environnement-territoire par les acteurs "d'en haut", qu'il s'agisse des politiques, ou des opérateurs-aménageurs.

production de faune et aire de chasse et pêche (Loi Forestière de 1981, article 70). Comme on peut le constater, la notion de "protection" n'est pas limitative, et inclut aussi le concept de "protection loisir" et de "protection-usage", en ce qui concerne la chasse et la pêche<sup>48</sup>.

Sans entrer dans les détails conceptuels, il est bon de rappeler quelques définitions concernant ces aires, définitions non spécifiques à l'Équateur, car on les retrouve un peu partout en Amérique latine, et ailleurs<sup>49</sup> :

1 - les parcs nationaux sont "des aires sylvestres de terre ou des étendues d'eau d'un minimum de 10 000 hectares où l'on essaie (sic) de conserver une diversité écologique et biologique de manière à ne pas interrompre les processus évolutifs". Il est entendu que ces territoires doivent passer en totalité sous une appropriation de l'État et que l'on ne doit y permettre aucune activité humaine.

2 - les réserves écologiques peuvent correspondre, géographique-ment et du point de vue écologique, au concept de parc national. La différence principale réside cependant dans le fait que des communautés humaines peuvent y résider et gérer leurs ressources en vue d'un développement durable. La propriété et le transfert de la terre est soumis à un contrôle spécial.

3 - le cas des réserves biologiques est beaucoup plus contraignant, car l'on suppose que pour maintenir un écosystème fonctionnel toute intervention humaine doit y être interdite, ce qui implique une propriété exclusivement publique.

4 - les réserves de production de faune sont des secteurs plus ou moins anthropisés dans lesquels la gestion des ressources faunistiques,

---

48. Au nom de la protection des espèces, et compte-tenu des dégradations biologiques reconnues ou supposées faites par les populations locales, le contrôle de la chasse et de la pêche est théoriquement strict. En fait deux types de prélèvements existent : ceux par braconnage, qu'il soit à grande échelle (Amazonie) ou petite échelle, ceux par chasse traditionnelle, tolérée. La mise en place d'aires de chasse et pêche ne semblerait-elle finalement du type "directive de Bruxelles vis-à-vis des chasseurs aquitains" dans sa version équatorienne.

49. Voir Fundación Natura (1991), p. 22 et suiv.

essentiellement les camélidés andins, doit assurer la reproduction contrôlée et la sauvegarde des espèces, ainsi que leur utilisation dans un cadre théoriquement strict en vue de la chasse, ou de leur valeurs esthétiques.

5 - les aires naturelles récréatives doivent avoir au moins une superficie de mille hectares et renfermer des paysages, constructions humaines à caractère visuel et esthétique attractif. Les activités récréationnelles peuvent y être autorisées sous contrôle d'un gestionnaire. La propriété du sol peut être publique et/ou privée.

6 - enfin, les refuges de vie sylvestre peuvent avoir des superficies variables, le critère retenu étant celui d'un territoire suffisamment étendu pour assurer le développement d'une ou de plusieurs espèces animales. Le maintien de la totalité de l'aire en l'état "naturel" n'est pas nécessaire, mais les activités anthropiques ne doivent pas altérer les habitats des espèces.

Un bref historique de la formation territoriale des aires naturelles protégées<sup>50</sup> permet de rappeler qu'elle est assez récente. C'est en 1958 que la Station Scientifique Charles Darwin est créée aux Iles Galápagos, création qui sera suivie par celle du Parc National homonyme. En 1976, l'élaboration d'une stratégie nationale de conservation, sous l'égide des Nations Unies, débouche sur le Système National d'Aires Protégées équatoriennes ; en 1978 la Fundación Natura, représentante du WWF (Fonds mondial de la Nature) est mise en place, puis, à partir de 1979, l'on assiste à la création de la plupart des aires naturelles protégées, sous un contrôle plus ou moins efficace du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (Direction Nationale Forestière).

En observant la répartition des aires naturelles dans l'espace équatorien, plusieurs constatations sont à faire :

- le plus grand nombre d'aires protégées, huit sur quatorze, sont situées dans la Cordillère andine (la Sierra),
- à elle seule la région orientale amazonienne (l'Oriente) regroupe en deux secteurs géographiques 52 % des aires protégées,

---

50. Voir Sevilla, 1992, p. 113-129.

- la région occidentale de la côte pacifique (la Costa) est très faiblement représentée, deux secteurs représentant moins de 3 % du total protégé.

- un second type de remarque peut être fait quant à la taille des aires : celle-ci est très variable, en particulier en ce qui concerne les Réserves (voir le rapport entre la Réserve de Cuyabeno en Amazonie 655 781 hectares, et celle de Pululahua dans la Sierra, avec à peine 3 383 hectares).

Plusieurs commentaires peuvent être faits :

1 - le choix multiple sur des critères à vocation "*visuelle*" est clair dans les secteurs andins. Ces aires sont généralement incluses dans les grands circuits touristiques de la "vallée des volcans" ; ce sont aussi les plus faciles d'accès,

2 - les aires amazoniennes, bien que de tailles respectables, sont situées dans des zones d'accès plus difficiles et sont le siège de conflits assez graves<sup>51</sup>,

3 - la région de la Costa ne regroupe que des aires à très faibles superficies : ne reste-t-il plus, dans cette région, "d'aires naturelles" à sauvegarder, ou bien la pression des intérêts locaux a-t-elle empêché la création d'un plus grand nombre de zones protégées ?

4 - compte-tenu de l'extrême variabilité des superficies des aires dans chacune des trois catégories, parcs, réserves, aires naturelles, les critères de formation territoriale n'obéissent certainement pas aux mêmes logiques lorsque l'on a affaire à des zones peu peuplées et à d'autres très densément peuplées. C'est ainsi que dans un cas étudié, la Réserve de production faunistique du Chimborazo, l'objectif principal formulés par les autorités nationales et mis en oeuvre par la Fondation Natura<sup>52</sup>, est d'aider au maintien et développement de la faune en général et des camélidés andins comme la vigogne, le lama et l'alpaga en particulier. En réalité le projet est plus large car il inclut des actions de correction environnementale contre l'érosion, des actions de reforestation, des

51. Voir Kimerling J., 1993, sur les conflits opposant les compagnies pétrolières et les populations amazoniennes.

52. Voir Fundación Natura, 1991, pages 188 à 202.

projets de développement rural, avec renforcement de l'organisation paysanne, de la production agricole, des transferts de technologies. Au delà de ces actions, des projets sociaux dans le domaine de l'éducation, de la mise en place d'un émetteur radio sont prévus. Plus préoccupante, pour l'environnement, l'inclusion, dans la "liste des projets d'appui au développement local", d'un projet "d'exploration et d'évaluation du potentiel minier". Mais dans leur globalité, les projets présentent peu de risques pour l'environnement, sauf les mines s'il y était donné suite. Quant à la réalisation effective du total des trente cinq projets confiés à différents maîtres d'ouvrage, la grande majorité des ONG, elle est à la fois palpable sur le terrain et diffuse dans ses résultats ; peut-être est-ce, dans une optique optimiste, normal.

## Conclusion

*Environnement durable et gouvernance  
sont-ils antinomiques ?*

En Amérique latine (mais pas seulement), le brassage du formel et de l'informel rend, semble-t-il, les pratiques de gouvernance aléatoires. En effet si l'on admet, comme le pense P. Le Galès que "dans un premier temps, la gouvernance peut être pensée en termes de problème à résoudre pour l'action publique", et si l'on s'en tient aux exemples exclusivement urbains qu'il développe<sup>53</sup>, le chevauchement des incertitudes, des groupes de pression plus ou moins structurés, l'indigence de la réflexion théoriques transforment l'exercice de cette gouvernance en équilibre illusoire.

A partir du démantèlement d'un positivisme combien illusoire, mais toujours inscrit en lettres d'or sur le drapeau brésilien "*Ordre et Progrès*", et dont les avatars contemporains étaient tous contenus dans

---

53. Comme d'ailleurs chez Gaudin (voir bibliographie). Cette constatation s'applique aussi à la recherche anglo-saxonne (voir les différents auteurs cités par Gaudin et Le Galès). A croire que l'étude du rapport monde rural/environnement se satisfait d'une "pseudo-introspection" où milieux, paysages, terroirs, territoires, espaces s'entrechoquent, négligeant le passage premier par l'homme et le social. En France ces vingt dernières années, l'exemple de l'appropriation rudimentaire des études environnementales par la géographie physique en est un triste exemple.

la notion même de mise en valeur sauvage de ressources renouvelables, la mise en place d'un modèle importé où le "moins d'état" suppléerait les carences du plus d'état se traduit concrètement - dans la problématique environnementale - par plusieurs conséquences :

1 - un démantèlement des organismes chargés des services publics. Par exemple à Caracas, comme le rappelle Esther Elena Marcano, où la solution aux déficiences chroniques, bien réelles, dans le service des Eaux est, depuis le début des années 1990, trouvée dans la privatisation. Légitimement l'auteur s'interroge sur les conditions d'accès à la ressource eau des 50 % de la population en situation de pauvreté.

2 - l'émergence d'une nébuleuse d'organisations, semble-t-il plus proches des problèmes du peuple, épigones d'un pouvoir municipal passé et sacralisé par le temps<sup>54</sup>, plus ou moins contrôlées, manipulées, dépendantes, aux financements flous, sans pouvoirs réels, si ce n'est une satisfaction toute particulière - parfois bien légitime - du travail bien fait,

3 - en parallèle mise en place d'organisations se réclamant du statut d'ONG - administrativement correct - mais dont les actions sont pour le moins obscures. En Colombie, le goût de la "chispa" (humour latino-américain) a vite fait de traduire les activités de certaines d'entre elles sous le terme savoureux de "patinadoras", celles qui "patinent" d'un bord à l'autre de l'action publique et de son espace. Ces organisations servent d'intermédiaires - à titre lucratif bien entendu - d'une part entre un État central plus ou moins présent (ou absent, c'est selon), des organisations internationales chargées de financer des projets, des cabinets d'experts, et, d'autre part, des organisations locales de base, des municipalités soucieuses d'améliorer les conditions de vie de leurs mandants et d'engranger les bénéfices d'une hypothétique

---

54. Même si parfois l'on espère que "l'urgence requise pour répondre à la demande sociale de la population fait que l'instance de gouvernement (en l'occurrence les municipalités de la métropole de Caracas) se trouve dans l'obligation de configurer (sic) une force potentielle de pratiques communautaires ", la gouvernance à l'envers ! (voir Liliana Godoy, 1995, citée en bibliographie).

décentralisation<sup>55</sup>. Il ne s'agit cependant pas de réseaux de projets (*issue networks*) intervenant entre différents réseaux de politiques (*policy communities*) et des réseaux sociaux (*social networks*), mais plutôt de réseaux de "négociation"<sup>56</sup>.

Curieusement des organisations multinationales qui furent "vertes" participent au développement de ce nouvel hypermarché environnemental. Conseils, formations de cadres, élaboration de projets et stratégies maintiennent une pression forte génératrice de dépendances dont la simple observation sur le terrain ne fait que confirmer l'évidence. Dans ce débat, la dilution des responsabilités, l'éparpillement des financements, ne peuvent que favoriser ce que Jean-Pierre Gaudin appelle joliment "*l'incertitude des compétences*" rendant difficile, par leur "*opacité*", la construction d'espaces publics. Il serait cependant abusif de penser que tout ne serait simplement qu'un jeu de rôle : au nom de la mondialisation, toujours moins d'État là-bas, plus d'intérêts (bien organisés même si l'illusion d'une concurrence équitable demeure) ici. En Amérique latine, nous sommes encore fort éloignés des approches par l'analyse multicritère et la négociation tels que définis par Jean Simos (1990). L'efficacité d'une gouvernance environnementale se trouve posée car l'on peut affirmer que la situation dans les trois pays étudiés est loin de répondre à la définition proposée par Le Galès (voir ci-dessus Le paradigme de la gouvernance), mais plutôt à ce qu'il dit sur des "*sociétés... ingouvernables du fait de la différenciation et de l'autonomisation de plus en plus poussée de sous-systèmes dans la société, et de la prolifération de réseaux de toutes sortes, les uns et les autres étant capables de résister aux injonctions du gouvernement*"<sup>57</sup>. Ce qui implique une critique de la notion même de gouvernance.

Décentralisation, déconcentration et désengagement de l'État suffiront-ils à assurer la réussite - environnementale de ce "modèle néolibéral" ? Dans les espaces ruraux, même si la notion de risque reste

---

55. Sans aller aussi loin, géographiquement bien entendu, nous ne sommes pas loin de penser que ce schéma pourrait s'appliquer à la conjoncture française issue de l'application des Lois de décentralisation "Defferre" du début des années 1980. État (moins), Union Européenne, bureau d'études, sociétés d'économie mixte, hommes politiques plein d'illusions (et parfois plus) : tous les acteurs sont réunis, trafics d'influence, gabegie et corruption aussi.

56. Voir sur ce sujet, Gaudin 1995, p. 40.

57. Voir Le Galès, 1995, p. 59 et suiv.

fortement prégnante, les permanences bucoliques ne peuvent masquer des recompositions sévères aggravant des dualismes générateurs de conflits futurs, qu'il s'agisse de l'antagonisme socio-ethnique équatorien ou des dysfonctionnements plus classiques agriculture productiviste-agriculture vivrière.

Sur la ville, et comme nous l'avons déjà signalé, les migrations ont, en particulier, transféré la crise environnementale, multiforme, floue, violente<sup>58</sup>. Les frontières entre environnement, conditions de vie, habitat, réseaux d'accès à un minimum de vie sociale, violence, y sont très brouillés, malgré les enclaves et au sein des ghettos<sup>59</sup>.

En environnement comme dans d'autres secteurs, le rapport idéologique de luttes de classe<sup>60</sup> (renommé en cette fin de siècle "*mouvement social*"), reste évident et on veut bien souscrire à l'attente que Paul Claval formulait en 1987 par rapport aux néo-marxistes (dont l'un des plus connus, à l'époque, parmi les français, n'était autre qu'Alain Lipietz) à savoir que "*le néo-marxiste achèverait de rejoindre les pratiques scientifiques ordinaires si ceux qui s'en réclament acceptaient de dire que leur théorie encadrante n'est pas une théorie, au sens scientifique, mais une certaine idéologie de l'histoire*"<sup>61</sup>. A ce prix, nous ne pouvons qu'être d'accord avec Daniel Dory qui signale, en 1990 et par rapport à la crise environnementale, "*qu'à l'exception de quelques points chauds où le contrôle des ressources énergétiques,*

58. Sur les migrations et la mobilité spatiale dans les grandes métropoles latino-américaines, voir entre autre Dureau F. 1995.

59. Voir à ce sujet les articles de Lopez R. : Hautes murailles pour villes de riches et Raffoul M. : Brésil sous cloche à São Paulo. Le Monde Diplomatique, mars 1996.

60. Au sens de "*mouvement social nécessaire qui caractérise fondamentalement les sociétés de classes et qui provient de l'antagonisme des classes dont les intérêts sont objectivement inconciliables*" (Dictionnaire économique et social, CERM, Éditions Sociales, 1975), comme les Indiens Huaironis face aux pétroliers en Orient équatorien, les ouvriers de la sidérurgie dans le Bas Orénoque vénézuélien, le paysan colombien et le dilemme cultures vivrières-pavot, le sous-prolétariat urbain de Bogotá, Caracas ou Guayaquil, ensemble certes hétéroclite, mais prolétariat quand même.

61. Voir à ce sujet les quelques pages écrites par Claval P. dans L'Espace Géographique en 1987 sur "le néo-marxisme et l'espace", Lipietz A., Le capital et son espace, 1977 (signalés en bibliographie), ainsi que les différentes publications de ce dernier auteur.



minérales ou stratégiques, comme le Canal de Panama, s'effectue par le biais de conflits (virtuels) de basse intensité<sup>62</sup>, intégrés dans une stratégie néoglobaliste des États-Unis et qui constituent des sortes de laboratoires pour le complexe militaro-industriel, il semble clair que l'on va vers des mécanismes essentiellement financiers (et technologiques) de contrôle des ressources et de marchés". Le "dynamisme" des ONG multinationales "vertes" ne serait-il pas l'un de ces mécanismes, sous prétexte d'un environnement durable et gouvernable ?

## BIBLIOGRAPHIE

ALÈS (C.), POUYLLAU (M.)

1992 La conquête de l'inutile. Les géographies imaginaires de l'Eldorado. *L'Homme* 122, 123, 124, XXXII (2, 3, 4), p. 273-309.

ARONSON (J.), LE FLOCH (E.)

1996 Que faire de tant de notions du paysage ? In *Nature, Sciences, Sociétés.*, 4 (3), p. 264-266.

BERQUE (A.)

1990 *Médiance, de milieux en paysages*. Reclus. Collec. Géographiques. 163 p.

BERTRAND (G.)

1990 *La nature en géographie : un paradigme d'interface*. Texte de la Conférence prononcée le 12 décembre 1990. Colloque sur la géographie : situer, évaluer, modéliser. Grands Colloques de Prospective du Ministère de la Recherche et de la Technologie, Paris.

BESSE (J.-M.)

1992 Entre modernité et postmodernité : la représentation paysagère de la nature. In Robic M.-C. (ed.) *Du milieu à l'environnement, pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Renaissance*. Economica. Paris, p. 89-124.

---

62. Certains experts colombiens ne sont pas loin de penser que les situations de violences faites dans la région d'Urabá (site alternatif possible d'un second canal interocéanique) ne seraient qu'une manifestation d'un conflit de ce type, même s'il est entretenu par des rapports de guerre sociale, autour du contrôle de la terre.

BOLÍVAR (T.)

1995 Construction et reconnaissance des "Barrios" urbains du Venezuela. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 66, p. 81-87.

CARRERA DE LA TORRE (L.)

1993 *La gestión ambiental en el Ecuador*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, 265 p.

CARRIZOSA UMAÑA (J.)

1992 *La política ambiental en Colombia, desarrollo sostenible y democratización*. CEREC, Bogotá, 220 p.

CHARRIER (A.)

1995 L'action de la société civile dans le Barlovento : une décennie au service d'une communauté afro-vénézuélienne. *Espace Caraïbe*, MPI-Univ. Michel de Montaigne,-Bordeaux et CERC-Univ. des Antilles et de la Guyane. Pointe-à-Pitre. n° 3, p. 49-67.

CLAVAL (P.)

1987 Le néo-marxisme et l'espace. *L'Espace Géographique*. XVI, 3, p. 161-166.

DORY (D.)

1990 Ressources et enjeux stratégiques globaux. In : Spécial Options Où va la Terre ? (1) *Environnement*. n° 30, p. 70-74. (entretien réalisé par Louis Sallay).

DUREAU (F.) (Ed.)

1995 *Las nuevas formas de movilidad de las poblaciones urbanas en América latina*. CEDE-Universidad de los Andes. Documento CEDE 097, Bogotá, 201 p.

FUNDACIÓN NATURA

1991 *Acciones de desarrollo en zonas de influencia de áreas protegidas*. Quito, 335 p.

1992 *Acciones de desarrollo y áreas naturales protegidas en el Ecuador (síntesis)*. Quito, 31 p.

1995 *Colombia. Informe Anual*. Bogotá. 24 p.

FUNDEIN

1995 *Notiambiente*. Boletín n° 15, Fusagasugá, 6 p.

GABALDÓN (A-J.)

1984 *Política ambiental y sociedad*. Monte Avila Editores. Colec. Tiempo de Venezuela, Caracas, 225 p.

GAUDIN (J.-P.)

1993 *Les nouvelles politiques urbaines. Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France. *Que sais-je*, n° 2839, 127 p.

1995 Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*. 45-1.

GODELIER (M. )

1969 *Rationalité et irrationalité en économie*. I. FM, Petite collection Maspero, n° 81, 125 p.

GODOY (L.)

1995 La participación ciudadana : el gran reto. *Revista SIC*, Caracas.

KIMERLING (J.)

1993 *Crudo amazónico*. Ed. Abya-Yala. Quito. 152 p. (EQU)

LACOUR (C.)

1994 Intégration environnement-aménagement : fondements théoriques. *Revue d'Economie régionale et urbaine*, ADICUEER, n° 4, p. 537-556.

LARRÈRE (R.)

1991 L'écologie, ou le geste d'exclusion de l'homme. In Roger A., Guéry F. (Ed.) *Maîtres et protecteurs de la nature*. Editions Champ Vallon. Collection Milieux, p. 173-196.

LASCOUMES (P. )

1994 *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*. La découverte, Textes à l'appui, série écologie. Paris, 320 p.

LATORRE ESTRADA (E.)

1994 *Medio ambiente y municipio en Colombia*. Fundación Friedrich Ebert de Colombia-CEREC. Bogotá, 266 p.

LE GALÈS (P.)

1995 Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, 45-1, p. 57-95.

LEMOINE (M.)

1994 La révolte très politique des Indiens d'Equateur. *Le Monde Diplomatique*, p. 18-19.

LIPIETZ (A.)

1977 *Le capital et son espace*. Ed. François Maspero Economie et socialisme 34, 165 p.

LYOTARD KELKEL (A.)

1995 Habermas et les risques de la modernité selon Max Weber. In Million P. (Ed.) *Max Weber et le destin des sociétés modernes*. Recherches sur la philosophie et le langage. Université Pierre Mendès France, Grenoble, p. 195-213.

MARCANO (E.E.)

1993 *La crisis del agua en Caracas, elementos para el análisis de la política urbana*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 252 p.

MASSINI (J.) (Edit.)

1994 Après le sommet de la Terre : débats sur le développement durable. *Revue Tiers-Monde*, n° 137, 238 p.

MAYNTZ (R.)

1993 Governing, failures and the problem of governability : some comments on a theoretical paradigm. In : J. Kooiman Ed. *Modern governance*, Sage, Londres.

MENY (Y.), THOENIG (J.-C.)

1989 *Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France. Thémis, Science politique. 391 p.

MILLION (P.) (Ed.)

*Max Weber et le destin des sociétés modernes*. Recherches sur la philosophie et le langage. Université Pierre Mendès France, Grenoble, 292 p.

MULLER (P.)

1994 *Les politiques publiques*. Col. Que sais-je ? n° 2534, Presses Universitaires de France, Paris, 127 p.

POCHE (B.)

1996 L'espace fragmenté, éléments pour une analyse sociologique de la territorialité. L'Harmattan. *Collection Villes et entreprises*. Paris. 275 p.

POINSOT (Y.), POUILLE (F.), POUYLLAU (M.)

1994 *Crecimiento demográfico y organización del espacio : ensayo de modelización de los procesos activos en la Provincia de Bolívar, Ecuador*. Colloque International : Représentation cartographique et dynamique de changement en les Andes : Identifier, Interpretar, Comunicar. Centro Bartolomé de Las Casas et Institut Français d'Etudes Andines, Cusco, 19 p.

POINT (P.)

1991 De la connaissance à la maîtrise de l'environnement. Le prix de la nature. In *Environnement et gestion de la planète*. Cahiers français, n° 250, La Documentation Française, Paris, p. 39-44.

POUYLLAU (M.)

1992 *Le Venezuela*. Karthala. Collection Méridiens. 221 p.

1995a *La gestion de l'environnement en Équateur : quelles logiques, quels acteurs, quels territoires, quelles politiques publiques ?*. UMR REGARDS CNRS-ORSTOM. PAPIERS n° 5, 32 p.

1995b *S'enrichir ou se développer : mythes et réalités du "pétrole vert", à partir de l'exemple des Llanos occidentaux du Venezuela*. Séminaire STRATES URA 142 CNRS -Université Paris I. Epistémologie des problèmes d'environnement, "sur le développement durable. 25 p.

1996 Le "réalisme magique" dans les politiques publiques environnementales (Colombie, Equateur et Venezuela). In *Table Ronde Dynamiques sociales et environnement*. AFVP-Banque Mondiale-GRET-REGARDS CNRS-ORSTOM; Bordeaux, 20 p.

POUYLLAU (M.) et SAAVEDRA (M. del R.)

1996 États, ONGs, Acteurs : le rapport environnement-société (exemples latino-américains, Colombie, Equateur, Venezuela). In *Colloque ONG et développement : du Nord aux Suds*. Bordeaux, 16 p.

RAYNAUD (Ph.)

1995 L'éthique de la responsabilité et le décinionisme. In : Million P. Ed. *Max Weber et le destin des sociétés modernes*. Recherches sur la philosophie et le langage. Université Pierre mendes France, Grenoble, p. 215-231.

ROGER (A.)

1991 Contribution à la critique d'un prétendu "contrat naturel". In *Roger A., Guéry F. (ed.) (1991)- Maîtres et protecteurs de la nature*. Editions Champ Vallon. Collection Milieux. p. 7-19.

ROGER (A.), GUÉRY (F.) (Ed.)

1991 *Maîtres et protecteurs de la nature*. Editions Champ Vallon. Collection Milieux. 332 p.

ROJAS (A.)

1994 The environmental movement and the environnementally concerned scientific community in Chile. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 56, p. 93-118

ROMAGNY (B.)

1994 La gestion durable des ressources en eau dans les zones rurales : l'eau en tant qu'instrument d'aménagement du territoire. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 4, p. 591-606.

SAAVEDRA (M. del R.)

1995 *Les acteurs sociaux face à la gestion des risques naturels : la reconstruction après la catastrophe d'Armero et Chinchina, le 13 novembre 1985*. Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris III et IHEAL. Thèse de Doctorat (Dir. Ch. Gros). 315 p., 50 annexes.

SABATIER (J.-L.), RUF (T.) et LE GOULVEN (P.)

1991 Dynamiques des systèmes agraires irrigués anciens : représentations synchroniques et diachroniques. L'exemple d'Urququí en Equateur. *Les Cahiers de la Recherche Développement*, n° 29, p. 30-45.

SALLES (J-M.)

1993 Les enjeux économiques des risques globaux d'environnement.. *Natures-Sciences-Sociétés*. 1 (2), p. 108-117.

SÈVE (L.)

1980 Une introduction à la philosophie marxiste, suivie d'un vocabulaire philosophique. Editions sociales, Collection *Terrains*. 3e édition, 717 p.

SEVILLA (R.)

1992 Conversión de deuda por naturaleza : la experiencia ecuatoriana. In *Deuda externa, desarrollo y ecología*. Fondad Andino. Quito, p. 113-129.

SIMOS (J.)

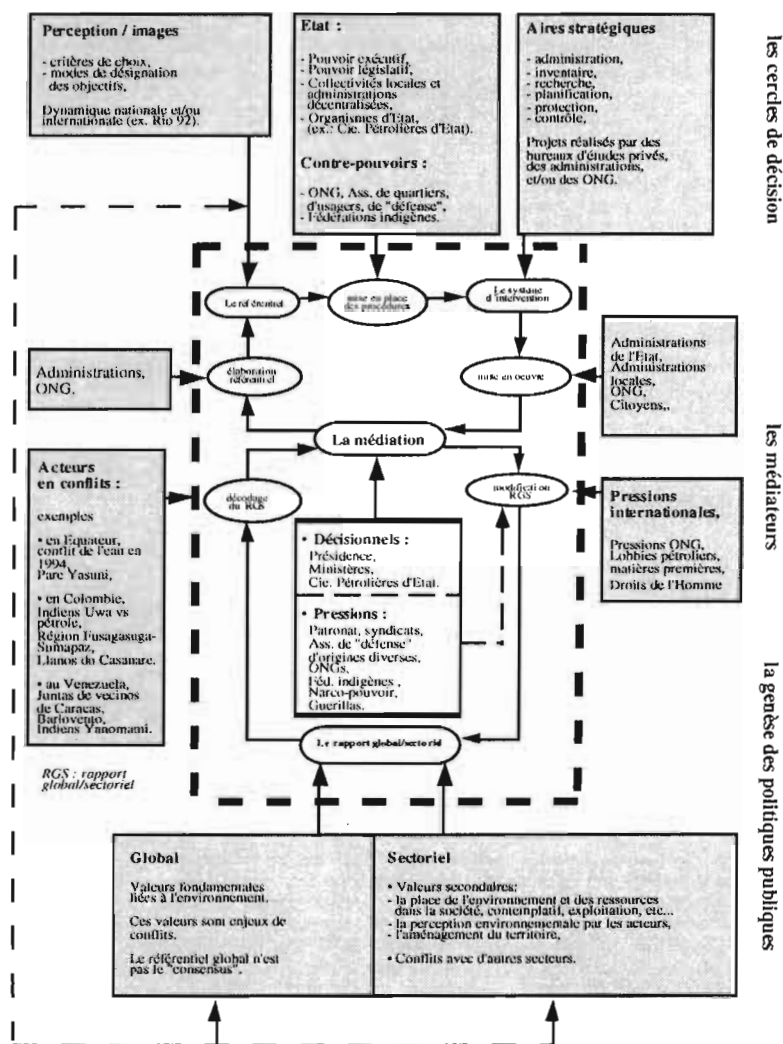
1990 *Evaluer l'impact sur l'environnement*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Collection Meta. Lausanne. 261 p.

STADEL (Ch.)

1989 The perception of stress by "campesinos" : a profile from the Ecuatorian Andes. *Mountain Research and Development*. The UNU-International Mountain Society, Boulder. Co, Vol. 9, n° 1, p. 35-49.

SUNKEL (O. et al.)

1987 *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*. Seminario Internacional, Corporación de Estudios para el Desarrollo. CORDES, Quito, 242 p.



**Acteurs et concepts dans une tentative de mise en place d'une politique publique environnementale en Amérique latine (cas Colombie, Equateur et Venezuela)**

Sources:

- graphie original, P. Muller (1994). Les politiques publiques. PUF. Que sais-je, n° 2534.
- Carrera De La Torre L. (1993). La gestión ambiental en el Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- interprétation, Pouyllau M. 1996.





# VOULONS-NOUS LA PARTICIPATION ?

## ESSAI CRITIQUE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

*Georges ROSSI*

### **Notre écologie**

Il est frappant de constater que la conception des rapports dialectiques entre l'homme et la nature, on dirait aujourd'hui l'environnement, est toujours fortement imprégnée, dans le monde occidental moderne, c'est à dire dans le système de pensée dominant, par l'héritage religieux judéo-chrétien.

D'un côté on a la nature dont notre vision actuelle dérive directement du mythe du Paradis Terrestre . Dans le Jardin d'Eden tout est beau, bon, en équilibre harmonieux; les plantes, les animaux et l'homme vivent sur terre en parfaite intelligence. Depuis l'époque des lumières, la littérature foisonne d'évocations de cet état idyllique dont la notion de climax est l'une des traductions scientifiques et l'approche populaire de l'écologie le dernier avatar. De l'autre il y a l'homme. Son action est perçue comme mauvaise, génératrice de déséquilibre, destructrice, négative, dégradante (la "dégradation" des milieux...). A tel point que lorsque nous souhaitons "préserver" ou "conserver" la nature, il n'y a pas d'autre solution que d'exclure le perturbateur et de créer des "réserves".

Dans les religions monothéistes abrahamiques, issues de la pensée biblique et contrairement aux religions monistes, pour les chrétiens et les musulmans, la nature est une création de Dieu. Cet anthropocentrisme qui place l'homme au centre de la création l'autorise à être, suivant l'expression de Descartes, le maître et le possesseur de la nature, et lui assigne un double but: croissez et multipliez-vous, dominez et soumettez le monde. Dès lors, notre histoire sera celle d'un lent cheminement vers la conquête de la nature-objet.

A partir du XVIII<sup>ème</sup> siècle nous découvrons d'autres mondes. Par opposition à la société du Siècle des Lumières, ses philosophes et ses romanciers décrivent l'image de l'homme primitif en harmonie avec son environnement. Mais cette réconciliation, ou ce mythique état premier, ne saurait être trouvé qu'en des lieux privilégiés, "paradisiaux", comme ces îles tropicales ou ces forêts "vierges" et "inviolées" (ou presque), habités par des êtres innocents, vivant en communion avec une nature exubérante et généreuse. Bref, chez le "bon sauvage".

La poursuite des grandes découvertes et surtout le mouvement de colonisation du XIX<sup>ème</sup> siècle, en particulier dans sa composante religieuse, vont mettre à mal le mythe du bon sauvage et du paradis tropical. Les explorateurs et les missionnaires rapportent l'image d'un monde anarchique, informe et dangereux qu'il convient de dominer pour l'ordonner suivant nos propres critères. Peu importe si cette nature "sauvage" est habitée depuis des millénaires, l'idée que notre culture a pour vocation universelle de civiliser cette nature et ses habitants, gratifiés du statut de "peuplades" à mi-chemin entre l'homme et l'animal devient une évidence.

C'est cette vision des rapports de l'homme à la nature, cette conviction que nous détenons le savoir et le savoir faire, que l'occident, politiquement, économiquement et techniquement dominant, va répandre et imposer dans le monde tropical au travers de la colonisation d'abord, puis de la politique d'aide au développement des états du nord, des grandes agences internationales et des innombrables ONG (34 000 d'après l'ONU) qui oeuvrent dans le domaine de l'écologie et du développement.

Cette tendance actuelle à la mondialisation de notre conception de l'environnement, au nom d'une vérité unique dont nous serions les détenteurs, n'est pas sans rappeler la (bonne) foi qui animait, voici un siècle, le colonisateur convaincu de sa mission civilisatrice. L'occident, sûr du caractère universel de son mode d'approche et de son bon droit, décide de ce qu'il est "écologiquement correct" de penser, de dire, de faire ou de ne pas faire. Nous savons pour l'autre et nous lui demandons de s'en remettre à nous pour le guider sinon vers le bonheur, du moins vers le développement. Tout récemment, vers le "développement durable".

Au nom d'une urgence décrétée sur le fondement d'un savoir scientifique prétendument maîtrisé, mais dont tous les spécialistes savent qu'il comporte encore beaucoup de zones d'ombre et d'incertitudes, de cette vision ethnocentrée des rapports à la nature, de cette approche globale et planétaire des problèmes, nous nous attribuons un "droit d'ingérence écologique". Nous prétendons, et réussissons souvent, à imposer des règles de conduite aux gouvernements et, directement ou à travers les administrations nationales, aux collectivités rurales du tiers monde. La force de "l'évidence écologique" est telle que les gouvernements finissent par trouver normal d'abandonner leur souveraineté sur une portion de leur territoire et de forcer les communautés à cet abandon.

### **De la paille qui cache la poutre**

Le discours, très prégnant, de l'impact de l'homme sur la nature, celui de l'urgence d'une action, nous enferme dans une relation directe et émotionnelle à notre environnement biophysique. Mais, sous cette forme, le problème est-il bien posé ? Ce débat n'empêcherait-il pas de s'intéresser à des questions plus sensibles ? Car ce que traduit notre rapport, ou celui des autres cultures, à la nature, c'est aussi un certain type d'organisation et de fonctionnement social, un certain modèle de développement. Ce que nous observons à travers des paysages, ce n'est pas seulement un écosystème plus ou moins transformé par l'homme, mais aussi l'empreinte d'un système social. L'environnement physique est de plus en plus souvent socialement et économiquement déterminé. En écho à la question de Weber (1996) "Peut-on gérer biologiquement le social ?", on peut répondre que seul le social peut gérer le biologique.

Discuter de la manière dont nous allons gérer l'environnement et donc déterminer quel sera le futur de celui-ci, c'est avant tout définir un fonctionnement économique et social et les rapports que doivent entretenir les différentes sociétés entre elles. Séparer la question de la gestion et de l'avenir des milieux biophysiques de celle des rapports sociaux, c'est occulter le véritable enjeu de l'écologie: savoir quel sera, demain, le modèle de société et de mode de vie que nous voulons dans les pays développés occidentaux, comment cette société réglera ses rapports avec les autres pays développés et avec ceux du tiers monde. Et l'on rejoint là, la question du développement et du "nouvel ordre mondial", arlésienne des grandes réunions internationales.

Vaste problème. On comprend qu'il semble à beaucoup, et en premier lieu au politique, préférable d'agir, on a parfois envie de dire de s'agiter, autour de tel ou tel problème ponctuel, de limiter la critique à l'agression de la nature par l'homme, plutôt que d'aborder celle de l'ordre social et du rapport de forces qui sous tendent et guident les pratiques dominantes actuelles de gestion et d'utilisation des milieux biophysiques.

Peut-on raisonnablement glosser et légiférer sur la déforestation en Afrique alors que nous savons que plusieurs pays n'ont pas d'autre ressource que la vente du bois et de ses dérivés pour payer les salaires de leurs fonctionnaires et gérer le service de la dette sous le regard sourcilieux du FMI ? Peut-on se lamenter sur le coût écologique de la guerre au Libéria, alors que nous acceptons de fermer les yeux sur nos achats de grumes grâce auxquels les belligérants se financent ?

Quel environnement voulons nous, chez nous, et quel environnement sommes nous en mesure de permettre à ceux que nous disons vouloir aider à se développer dans le respect des règles que nous édictons pour l'environnement ? Quel modèle, quel fonctionnement social, politique et économique, quels types de rapports internationaux cela suppose-t-il ? In fine, quel prix les puissances industrielles sont-elles prêtes à payer, en termes de limitation de leurs prélèvements et de leur croissance, pour elles même et pour les autres, au nom de leur vision de la nature ?

Cela ne signifie pas que le monde développé doive renoncer à toute amélioration de son "human well fare" ou adopter une position malthusienne. Cela veut dire, en revanche, que notre croissance et l'amélioration de nos conditions de vie ne devraient plus être liées à une augmentation du pourcentage du prélèvement des ressources produites par la biosphère, mais devrait s'ajuster sur les gains de productivité ou la meilleure utilisation de l'existant, autorisés par le progrès technoscientifique.

### **De l'écologie des autres**

Dans notre système de pensée actuel, nous n'entretenons plus guère avec notre environnement que des rapports d'ordre économique, technique et matériel. Même si l'écologie introduit un souci esthétique

ou ludique. Notre but, fixé à l'origine par le créateur, est de "dominer", de "maîtriser", de "dompter", de "soumettre", voire, comme on a pu l'écrire à propos des forêts tropicales, de "civiliser".

Cette relation purement matérialiste et fonctionnelle ne se retrouve guère que chez les populations de tradition judéo-chrétienne et islamique. Ailleurs, dans les sociétés animistes ou dans celles de religion bouddhique ou taoïste les rapports traditionnels à l'environnement sont très différents. L'homme n'est pas opposé à la nature, il en fait partie intégrante. En Chine, un même souffle vital, le *qi*, anime l'homme et les choses qui l'entourent et la recherche d'une harmonieuse régulation du *Qi* un objectif d'intérêt supérieur, car seule l'harmonie entre l'homme et son environnement peut lui assurer le bonheur. L'un des fondements du bouddhisme est la croyance qu'il existe une relation de parenté entre les êtres, prendre soin de ce qui vous entoure, c'est prendre soin de soi.

Dans la plupart des civilisations, la terre, le sol, n'est pas un simple support de production, la forêt une simple réserve de bois, ce sont les éléments d'un tout, d'une cosmogonie auquel l'homme participe et avec lesquels il entretient des liens mystiques. Ces ensembles de croyances se traduisent par des représentations de la nature, des comportements et des modes de gestion de l'espace et des ressources très différents des nôtres. Elles entraînent des comportements de non-domination et de non-prédation qui se retrouvent dans la plupart des sociétés agraires et pastorales, à l'exception de l'Occident chrétien (au sens large) et du bassin méditerranéen musulman.

Plus généralement, les savoirs écologiques, bien qu'ils ne soient pas conçus et utilisés consciemment comme tels, font parti de toutes les cultures du monde tropical. Dans les cultures animistes, les interdits, les rites et les pratiques portant sur les bois sacrés, en particulier ceux situés en tête de réseau hydrographique, sur des espèces utiles, sur certaines sources, sur certains espaces (forêts de montagne ou de la périphérie du terroir par exemple) correspondent, sous couvert religieux, à une logique de préservation et de reproduction de la ressource. De là à considérer les paysans du Sud comme des écologistes avant l'heure et leurs sociétés comme des ONG soucieuses d'environnement, il y a un pas qu'il ne faut pas franchir. Ces savoirs ne

sont ni perçus, ni vécus comme une éthique de la conservation. Les liens entre les coutumes et la gestion du milieu, la justification des pratiques, échappent bien souvent aux populations. Codés depuis longtemps, transcrits symboliquement en un corpus mystico-religieux en principe garant de leur respect, ils visent avant tout à assurer empiriquement la survie dans le milieu.

Au lieu de les considérer comme obsolètes, ne pourrions nous tenter de comprendre et de prendre en compte les autres conceptions des rapports à l'environnement, d'admettre que d'autres savent et qu'il suffit peut-être simplement de les mettre en position de pouvoir agir sans imposer, dicter, d'avoir une démarche oblatrice et non plus captative, pour que de nouvelles voies apparaissent ?

### **Des différences culturelles comme causes des échecs et clés du développement**

La superposition, souvent autoritaire, de notre rapport à la nature et de notre conception de sa gestion à d'autres cultures, n'entraîne-t-elle pas des conflits implicites qui sont peut-être à l'origine de bien des échecs en matière de développement ou d'aménagement rural ? Si les paysans sont déclarés réfractaires à "l'innovation", si nous les accusons de détruire leur (notre) environnement par inconscience, incapacité ou méconnaissance, ne serait-ce pas parce que cette innovation, cet environnement, cette gestion, ces modèles d'organisation de l'espace et du temps que nous leur proposons, ils ne les reconnaissent pas comme les leurs ?

Ces périmètres que nous réhabilitons régulièrement, ces reboisements - en espèces introduites - qui sont brûlés ou saccagés n'appartiennent pas à leur monde. Les périmètres n'ont pas été confiés par les ancêtres, ils ne sont pas habités, l'eucalyptus n'a pas d'autre attribut que celui d'un morceau de bois. Ce qui est trop différent du patrimoine culturel n'y est pas intégré, n'est pas internalisé, approprié par les individus et les groupes, ne reçoit pas un sens et ne peut pas être vraiment pris en compte. Les changements que supposent nos modèles d'organisation de l'espace, de la production, du temps, sont souvent, pour différentes raisons d'ordre culturel ou social, inacceptables.

Car pour être efficace et durable, un projet d'aide, une décision politique ou administrative visant à intervenir sur la gestion du patrimoine foncier ou les systèmes de production qui sont le fondement principal de ces sociétés, doit pouvoir être techniquement, économiquement et culturellement accepté et intégré (approprié ou internalisé) par les groupes sociaux auxquels il s'adresse.

Le moindre des paradoxes n'est-il pas de constater que les seules réussites réelles en matière de développement sont essentiellement celles où notre intervention a été la moins pesante ? Celles de pays et de sociétés qui sont, face à l'occident, de véritables partenaires capables de négociation et qui ont trouvé, en elles même, les ressorts de ce développement en choisissant, dans ce que l'occident pouvait leur apporter, ce qui était compatible avec leurs propres cultures. A contrario, les échecs les plus flagrants se produisent là où existe un affrontement de logiques économique-culturelles différentes, dans le cadre d'un rapport de domination et de force plus ou moins imposé. L'exemple asiatique et le contre-exemple africain illustrent cette situation.

Voilà pourquoi, il est sans doute important pour la réussite de ces interventions visant à promouvoir le "développement durable", de bien comprendre les logiques d'organisation et de fonctionnement de ces groupes sociaux. D'appréhender les raisons techniques, économiques, culturelles, religieuses de leurs comportements et des modes de gestion de leur territoire et de leur environnement, c'est à dire de la ressource qui est le cadre, le fondement et la justification de leur existence. C'est à partir de cette écoute et de cette connaissance qu'il est envisageable d'identifier le possible et l'impossible, de distinguer le souhaitable du souhaité.

Il n'existe pas de paysans incompetents, pas plus qu'il n'existe de sociétés suicidaires, mais il existe, par contre, des échelles de valeurs différentes. Notre société productiviste privilégie la réussite matérielle et individuelle par le travail. Dans la plupart des sociétés rurales du monde tropical, le productivisme n'a pas de sens, le travail n'est pas une valeur en soi, l'individu existe à travers la collectivité et la vie sociale, avec ses règles, ses contraintes et ses avantages, sur la réussite économique.

Nous pouvons considérer ces comportements et ces logiques comme absurdes, irrationnels, anti-productifs, rétrogrades, nous pouvons dénoncer le conservatisme, l'arriération et la rigidité des structures de ces sociétés, il n'en demeure pas moins que c'est notre vision des choses, pas la leur, et que les chances de succès d'une innovation ou d'une intervention sont en grande partie liées à leur possibilité d'insertion à l'intérieur de ces systèmes dont les bases sont le plus souvent ethno-culturelles.

Ne serait-il pas souhaitable de concevoir et d'accepter qu'une véritable gestion efficace à long terme du couple environnement/développement passe probablement par la reconnaissance des autres cultures, des autres savoirs, des autres conceptions des rapports à la nature et à la production, par la prise de conscience et l'abandon de notre ethnocentrisme, en particulier écologique, qui se traduit par ce qu'il faut bien appeler une nouvelle forme d'impérialisme culturel ?

Notre savoir est grand et notre efficacité technique incontestable. La contestation écologiste qui consiste à refuser notre technoculture dans la mesure où elle transforme l'environnement "sauvage" relève de la mythologie. Nous pouvons beaucoup pour aider les collectivités rurales à accéder à des conditions de vie meilleures, dans leur intérêt, et dans le nôtre. Il nous reste à réfléchir encore sur la manière de rendre ce savoir-faire et cette efficacité acceptables, de savoir proposer, et non pas imposer, des solutions qui puissent s'insérer dans ces systèmes socio-culturels complexes.

### **Des dernières nouveautés**

Les années 1980 vont voir émerger peu à peu l'idée que les populations locales doivent être associées à la définition des modalités de la mise en oeuvre des opérations de développement. Cela va s'appeler "l'approche participative". Il peut paraître tout à fait extraordinaire qu'il ait fallu attendre si longtemps pour que nous nous apercevions que les projets s'adressaient à des collectivités et à des hommes bien réels qui pouvaient avoir leur mot à dire sur la façon dont nous intervenions chez eux, et sans l'adhésion desquels ces belles (et onéreuses) constructions étaient voués à l'échec.



Ce concept, parfois qualifié de "néo-populiste" (Blackie et Jeanrenaud, 1996), est largement inspiré par les recherches en sciences sociales. Il insiste sur les liens entre environnement et développement et donnera naissance au concept de "développement soutenable". Il constate que la seule approche technique du développement et de la gestion de l'environnement est inopérante si elle n'est pas accompagnée d'une approche sociale des collectivités rurales. L'approche participative est actuellement le mode d'intervention le plus répandu. Elle représente une évolution significative de notre pratique du développement et de la gestion de l'environnement, mais elle ne change pas fondamentalement les rapports entre développeurs et développés potentiels. En outre, son application concrète se heurte à de multiples difficultés d'ordre conceptuel, méthodologique et structurel.

En effet, ce à quoi les individus et les collectivités sont appelés à participer, c'est à un projet de développement qui, dans son principe et ses grandes lignes, est toujours conçu par l'extérieur à partir d'une vision pré-déterminée des problèmes du développement et de la gestion des milieux ainsi que des moyens d'y faire face (Aubertin, 1996). Certes, ces options et ces projets sont discutés à l'échelle internationale et nationale avec les institutions des états, supposés être des interlocuteurs représentatifs. Une fois entérinée à l'échelon central, nous ne négocions, au niveau local, que la manière de les faire accepter par l'intermédiaire d'un système d'incitations/ désincitations essentiellement économiques et administratives. La démarche reste toujours identique: nous continuons à savoir ce qui est bon et souhaitable pour les autres. En dépit de cette approche plus réaliste, nous ne nous départissons pas d'une démarche conceptuelle ethnocentrique et d'un mode de fonctionnement hiérarchique où les décisions essentielles, non négociables, circulent du haut vers le bas.

Dans le meilleur des cas, nous demandons de quelle manière les collectivités veulent mettre en oeuvre les solutions que nous élaborons pour résoudre notre vision de leurs problèmes, voire nos problèmes. Mais elles ne sont presque jamais associées ni à la définition d'un projet qui serait simplement conçu comme la réponse à leurs préoccupations préalablement identifiées et formalisées, ni au processus de décision, ni au contrôle de la mise en oeuvre et de la gestion. Seuls, quelques rares petits projets portant sur des réalisations très ponctuelles se sont lancés dans cette aventure, généralement avec succès.

Cependant si le discours des chercheurs et des acteurs du développement tend à changer, les pratiques ont du mal à suivre. Dans la plupart des cas l'attitude est toujours de considérer l'agriculteur ou le groupe comme des sujets d'étude ou d'intervention. Même le chercheur averti a du mal à se départir d'une logique de communication descendante et des rôles traditionnels des uns et des autres, c'est à dire d'un rapport biaisé de type dominant/dominé, ne fût-ce que par rapport au savoir et à la technique.

Faute d'instruments théoriques et conceptuels adaptés et d'expérience, c'est bien d'une démarche empirique semée d'embûches qu'il s'agit. Le principal problème est celui des interlocuteurs et des instances de gestion. Écouter les acteurs locaux, discuter au sein d'instances, certes, mais lesquels ? Logiquement, nous nous adressons d'abord au pouvoir local: élus, notables, conseil des anciens en considérant le groupe comme une entité aux intérêts convergents. En l'absence d'une bonne connaissance de sa structure et de son fonctionnement, cela conduit parfois à des surprises.

Ainsi, Fauroux (1995) montre qu'à Madagascar, dans le delta de la Morondava, les opérateurs ont négocié l'implantation des projets de développement rural avec les représentants d'une bourgeoisie locale et d'un pouvoir central dont les intérêts, communs, étaient sans rapport avec ceux des paysans. Leur stratégie a été de rentrer dans la logique des opérateurs, ravis de rencontrer des interlocuteurs aussi coopératifs et proches de leurs propres conceptions, de négocier à leur profit les avantages matériels et les retombées financières des projets, de les utiliser pour accroître leur prospérité, leur pouvoir et leur influence. Le projet n'a pas été reçu et négocié en fonction de son utilité pour ceux auxquels il était destiné, mais de l'usage que l'oligarchie locale pouvait en faire, n'hésitant pas à le saboter discrètement si un improbable début de réussite leur portait ombrage. De fait, ils ont tous échoué.

Les collectivités, interlocuteurs privilégiés de l'approche participative, ne sont pas des entités monolithiques. A l'intérieur de celles-ci existent des contradictions, des intérêts divergents et des stratégies diverses. Tous ces groupes sociaux ne sont pas structurés de la même manière et ils sont loin d'être tous des modèles de démocratie. L'intérêt collectif n'est pas obligatoirement leur moteur, le consensus leur seul mode de prise de décision. La réussite de tels projets repose

fondamentalement sur le choix des bons représentants et de la bonne instance de concertation. Ce choix ne peut s'opérer sans une exacte connaissance de leur fonctionnement et des stratégies qui animent les détenteurs du pouvoir local et les acteurs.

Ce problème est sans doute l'un des plus délicats à résoudre dans l'approche participative. Derrière le respect des systèmes locaux de pouvoir peut se cacher le fait que la prise de décision est souvent confisquée par des structures qui marginalisent des groupes numériquement, économiquement ou socialement importants pour le développement: les femmes, les castes, classes ou ethnies dominées. En pratique cela signifie qu'il doit être étudié au cas par cas avant que de concevoir les projets, ce qui suppose, de la part des bailleurs de fonds et des opérateurs une claire prise de conscience de l'intérêt pratique de ces travaux, de la patience et aussi d'autres modes de fonctionnement qui leur permette de prendre en compte ces mosaïques de situations.

### **Une autre approche ?**

Outre ce problème, crucial, il reste que pour devenir véritablement efficace, l'action participative de développement et la recherche qui doit la précéder et l'accompagner, devrait, fondamentalement, casser le rapport implicite de domination qui s'exprime à travers un fonctionnement de type descendant et permettre une expression des acteurs aussi proche que possible des réalités du groupe. L'affaire n'est pas simple, car ce dont il s'agit c'est, de part et d'autre, du regard des uns sur les autres, de la vision qu'ont les différents acteurs de leur fonction, de leur rôle social et technique et de l'appréciation, ou, mieux, de l'appréhension, de ceux de l'autre.

Car si le technicien ou le développeur est persuadé de la supériorité de son approche et de son savoir, le paysan est bien souvent passivement consentant, voire convaincu. Le pari est de penser que seule l'existence de véritables interlocuteurs, que seule une discussion et une négociation en dehors de tout rapport implicite de force permet de susciter une compréhension d'abord, une adhésion ensuite, considérée comme la condition préalable à une auto-dynamique de développement. Les problèmes posés par cette approche sont multiples

et, à vrai dire, considérables. On peut, au moins, tenter d'en établir une liste.

Les savoirs locaux doivent être revalorisés dans la pensée et l'action des responsables et des techniciens qui sont directement au contact des paysans. Symétriquement, les paysans doivent avoir le sentiment de la réelle valeur de leurs savoirs aux yeux de ceux qu'ils perçoivent comme détenteurs d'une technique puissante et de l'autorité de l'administration ou de l'état. Pour cela savoirs et pratiques doivent être identifiés et formalisés ou représentés afin que leurs logiques et leurs justifications techniques, sociales et culturelles deviennent claires. Il convient d'insister sur le fait qu'en la circonstance il est inopérant de séparer la sphère technique, de la sphère sociale et de la sphère mystico-religieuse qui sert le plus souvent de médiateur entre la société et les techniques.

Ce n'est que lorsque ces systèmes interdépendants sont identifiés, formalisés et reconnus qu'il devient possible d'en proposer l'évolution. Car, contrairement à une idée encore trop répandue, les pratiques ne sont pas figées et l'adoption de l'innovation peut être très rapide dans la mesure où elle est perçue comme profitable dans le système de valeurs et le contexte du fonctionnement social du groupe.

Cette démarche ne peut se réaliser de manière autoritaire. Elle suppose que les agriculteurs sortent de leur attitude de soumission passive à l'autorité technique ou administrative pour exprimer ou retrouver, à travers le regard de celui qui est censé savoir et pouvoir, confiance en l'efficience de ses croyances, de sa tradition. Il s'agit finalement de créer les conditions d'un dialogue équilibré entre partenaires du développement. En effet, lorsque ce travail de formalisation est réalisé et que les paysans ont ainsi pu représenter et matérialiser leurs connaissances et leur fonctionnement, ceux-ci deviennent lisibles par les techniciens et les opérateurs qui sont alors à même de les confronter à leurs propres schémas et à leurs propres logiques.

Les très rares expériences de ce type (Albaladéjo et Casabianca, 1995) tendent à montrer que faciliter et aider ainsi à l'émergence de véritables interlocuteurs techniquement et socialement valorisés à travers la reconnaissance de leurs savoirs et de leurs pratiques est un

facteur clé dans le processus interactif de prise en compte et d'adaptation de l'innovation. D'abord parce que leur poids, leur autonomie, leur capacité de discussion en tant qu'acteurs se trouve augmentés à partir du moment où il y a eu élaboration formelle de la connaissance et que celle-ci peut devenir une référence, une base de dialogue ou de négociation et reçoit ainsi un statut.

Ensuite, parce que cela permet de ne plus considérer, comme obsolètes et non opératoires, tant du point de vue de tout ou partie du groupe que de celui du technicien ou de l'opérateur, ces savoirs et ces pratiques dont les justifications sont clairement énoncées, expliquées et comprises. En effet, les paysans peuvent être parfois eux-mêmes persuadés que leur savoir n'est pas ou plus techniquement opératoire et que la tradition ne contient pas un potentiel d'évolution. Ils peuvent avoir, sur ce point, tendance à adopter sinon la pratique, du moins le discours classique du développeur.

Cette mise à jour a aussi pour effet de renforcer la cohésion du groupe et peut diminuer les tensions et les conflits internes entre les tenants de la tradition et ceux de la modernité technicienne. Elle est sans doute susceptible de favoriser la transition de l'une à l'autre, sans scission du groupe ni ruptures brutales dans son fonctionnement social, à travers l'énoncé de nouvelles normes, d'autant mieux acceptées et respectées qu'elles seront l'émanation d'une décision résultant d'une prise de conscience collective.

Ceci est, d'un point de vue pratique, extrêmement important, non seulement du point de vue de l'efficacité des actions de développement, mais, parallèlement, pour la dynamique des milieux. Les crises de l'environnement sont bien souvent la signature de dysfonctionnements ou de distorsions socio-économiques qui induisent une inadaptation ou une désadaptation du contrôle social de l'espace et de la ressource sous l'effet de facteurs internes (démographie...) ou externes ("modernité..."). Le maintien et l'adaptation de ce contrôle est donc primordial. Le consensus de la collectivité autour de l'évolution des règles d'organisation et de gestion de l'espace et de la production est donc susceptible de jouer un rôle déterminant dans l'évitement des crises paroxysmiques des milieux biophysiques.

C'est une démarche du même ordre, dans son principe, qui accompagne le concept de "gestion patrimoniale" des ressources que Weber (1996) propose de mettre en oeuvre par la "médiation environnementale ou patrimoniale", autrement dit par la négociation d'un système de gestion qui permette un compromis acceptable entre les intérêts a priori divergents des différents acteurs, en particulier ceux qu'il nomme le "tiers absent" (Institutions nationales ou internationales, commerçants). Ce compromis, fondé sur l'identification d'une situation future inacceptable par tous, servira de base à la définition d'objectifs communs à long terme, puis de l'élaboration d'un système de gestion. L'accord sera ensuite légitimé, c'est à dire officialisé publiquement et ritualisé à travers une cérémonie symbolique, ce qui le rend plus difficile à transgresser. Celui-ci se traduit dans les faits par des instruments institutionnels et juridiques touchant au régime foncier, aux pouvoirs locaux, à la fiscalisation de l'accès aux ressources.

Cette intéressante expérience est actuellement en cours à propos de la gestion des aires protégées à Madagascar et il est trop tôt pour juger des difficultés de son application et de son efficacité. La procédure de médiation entre acteurs locaux aux intérêts divergents semble être une solution à explorer, à condition qu'ils soient effectivement sur un pied d'égalité dans la négociation, ce qui nous renvoie à l'exposé précédent. Mais il est cependant permis de se demander si l'un des effets de la prise en compte des intérêts et des conceptions de puissants intervenants extérieurs, en particulier les organisations internationales ou les ONG locales qui sont sous leur influence, n'aboutira pas, finalement, à distordre l'accord et à pousser les collectivités vers l'acceptation des logiques et des conceptions de celui qui conditionne le financement au respect de ses règles. Ce serait alors, une fois de plus, une façon, sous une forme nettement plus élaborée que la simple approche participative, de faire mieux passer nos politiques de gestion.

Créer les conditions de l'intégration des diverses formes de la modernité, grâce à la prise en compte réelle et à la formalisation de la tradition, à travers un dialogue débarrassé de tout ethnocentrisme et de tout rapport hiérarchique dans les ordres de valeur et les rapports humains, est, peut-être, l'une des manières de parvenir à gérer au mieux le couple conflictuel environnement / développement. Vaste programme pour lesquels les hommes et surtout les institutions qui travaillent sur le développement ne sont sans doute pas prêts, car

favoriser l'émergence de véritables partenaires en les aidant à rendre lisibles leurs logiques, leurs intérêts et leurs stratégies peut être perçu comme un danger majeur. Et pourtant, pour discuter et coopérer, il faut être au moins deux.

Pour l'individu, le problème se pose globalement en termes de pouvoir et de reconnaissance de son rôle, tant social qu'institutionnel. Le technicien rural, "l'encadreur", devra abandonner le mode de fonctionnement hiérarchique qui fait son pouvoir et son prestige. Il ne sera plus le détenteur d'un savoir intangible, ni même du seul savoir technique. Sa fonction lui apparaîtra menacée. Il devra apprendre à devenir un partenaire et un négociateur au sein d'un dialogue entre logiques différentes et parfois divergentes.

Une mutation de même nature attend le chercheur. Son rôle est, en la circonstance, surtout celui d'un accoucheur. A travers le dialogue et l'échange, il va aider à mettre en forme et à expliquer l'empirique, à identifier les forces et les faiblesses du système socio-technique, à en faire ressortir le potentiel d'évolution, à en suggérer de possibles fils conducteurs. Lui aussi devra se départir d'une approche ethnocentrique et du rapport implicite de subordination qui se crée, dans ce domaine, entre l'enquêteur et l'enquêté. Cela d'autant plus que, placé en position de médiateur, il doit aussi être le lien avec les développeurs, expliquer et les convaincre.

Mais c'est sans doute au niveau des institutions de développement que se posent les problèmes les plus sérieux parce que le mode hiérarchique est le plus souvent le seul modèle qu'elles connaissent et qui leur semble efficace. Et celui-ci est pour elles l'expression de leur pouvoir. Or, à partir du moment où l'on admet les collectivités paysannes comme partenaires à part entière et détenteurs d'un savoir réellement opératoire et capable d'intégrer et de créer de l'innovation, le partage du pouvoir devient inévitable.

Il ne s'agit plus de produire un discours généreux ou admiratif sur les savoirs paysans et la nécessité de la participation. Il s'agit de mettre en oeuvre les outils intellectuels, institutionnels, sociaux et financiers d'un véritable partenariat. C'est à dire de partager le pouvoir et d'accepter la participation effective et le dialogue permanent dans le processus d'élaboration du changement. Autrement dit, de ne plus être

entièrement le maître chez soi et de recevoir des enseignements, voire des leçons de l'autre, de ne plus être celui qui sait et détient la vérité et le pouvoir, face à ceux qui ne savent pas, qui doivent obéir et qu'il convient "d'éduquer", c'est-à-dire d'acculturer... Tous ceux qui ont eu à travailler dans le domaine du développement mesureront la difficulté de l'entreprise et la véritable révolution des mentalités et des comportements que cela suppose pour la très grande majorité des opérateurs et des bailleurs de fonds. C'est toute la mécanique institutionnelle, les instruments et les modes d'action de ces organismes qui sont en cause.

Car, même les organisations les plus attentives, celles dont les structures sont les plus souples, ont du mal à dépasser le stade où, grâce à l'approche systémique qui permet de mieux appréhender les réalités et leurs diversités, elles justifient leur action par cette seule meilleure écoute du paysan. En réalité, cette vision, certes plus réaliste, sert à instrumenter et à renforcer le mode de fonctionnement hiérarchique. Le diagnostic mieux défini donnera naissance à une stratégie mieux affinée qui sera appliquée suivant la même démarche descendante. C'est ce danger qui a été mis en évidence dans un certain nombre de modèles de projets de gestion de l'environnement, comme Campfire (Metcalf, 1994). C'est, peut-être, celui auquel risque d'être confronté l'actuelle expérience malgache de "médiation patrimoniale".

Alors, au-delà des discours officiels généraux ou opportunistes et des déclarations de bonnes intentions qui pavent les forums internationaux, voulons nous vraiment le développement "durable", notion floue qu'il vaudrait mieux remplacer par celle "d'utilisation renouvelable des ressources" ? Sommes nous réellement prêts à tenter de nous en donner les moyens ? Même au prix de l'abandon d'une position dominante ? Les dernières innovations théoriques et institutionnelles ne paraissent pas prendre ce chemin.

Ainsi, la création du Fonds pour l'Environnement Mondial à la suite du sommet de Rio a été, dans l'esprit de ses promoteurs, un début de réponse globale à des problèmes considérés comme planétaires. Il s'agit, pour les états du Nord, de financer, dans les états du Sud, les coûts supplémentaires, les économistes parlent de "coût incrémental", engendrés, dans les projets de développement économique, par le respect des règlements internationaux sur l'environnement. Pour la



première fois il a été admis que les pays industrialisés devaient payer pour la réalisation de leurs objectifs et c'est, dans le principe, un progrès. Mais les difficultés concrètes d'application de cette politique sont considérables. Sans entrer dans le détail d'un débat très technique, notons, cependant, les principales.

La première concerne l'évaluation de ce coût supplémentaire. Comment définir le prix, ou le gain financier de la collectivité internationale, de la conservation d'une certaine biodiversité, du contrôle de la déforestation ou de l'établissement d'un parc naturel ? La seconde renvoie aux incertitudes scientifiques. Qui est capable de dire quel est impact réel, si impact il y a, au niveau mondial, de la protection de tel ou tel espace forestier sur l'équilibre biochimique de la planète ? La troisième est que les initiatives locales qui ne relèvent pas d'intérêts nationaux ne pouvant être financées que par le FEM, les communautés autochtones sont placées en porte à faux vis à vis de leurs institutions, tandis que leur marge de négociation avec le FEM est beaucoup plus réduite que celle dont disposeraient les gouvernements (Colchester, 1994).

Mais le plus sérieux est d'ordre éthique et conceptuel. En court-circuitant les institutions centrales des états, en établissant un principe de supranationalité dans la prise de décision, en intervenant directement au niveau régional ou local, ces mécanismes imposent la prise en compte par les collectivités de la vision occidentale de la gestion de l'environnement. De ce point de vue le Fonds pour l'Environnement Mondial apparaît comme un puissant véhicule de nos politiques, de nos modèles, de notre ethnocentrisme écologique. A ce titre il n'est que la dernière expression concrète de notre impérialisme culturel.

C'est aussi dans le domaine économique qu'est née la plus récente théorie sur la gestion de l'environnement: la régulation par le marché. L'exposé des mécanismes complexes de cette approche néolibérale (Pearce, 1991, 1995) et la discussion de sa pertinence sort du cadre de notre propos. Passons sur la contradiction, tout de même surprenante pour des tenants du libéralisme, qui consiste à demander à l'état de réglementer, par des textes et des incitations, le libre jeu du marché. car c'est bien de cela dont il s'agit à travers la demande d'internalisation des coûts induits par des pratiques non respectueuses de l'environnement. Disons simplement qu'en supposant que les

différents acteurs de la gestion du couple environnement / développement réagissent automatiquement aux lois du marché et aux sollicitations économiques, supposées réguler nécessairement l'accès aux ressources et leur utilisation, cette vision économiste fait un pari bien hasardeux.

Même en acceptant l'idée, non démontrée, qu'elles soient opérantes en la matière, il y a dans le comportement des individus et des groupes bien des raisons qui peuvent en inhiber un fonctionnement efficace. En l'espèce peut-on tabler sur une logique utilitariste qui voudrait que la recherche d'un optimum économique soit le ressort des sociétés indigènes ?

Que l'on ne s'y méprenne pas. Il ne s'agit pas ici d'un discours idéaliste ou tiers mondiste. Il s'agit simplement de savoir si l'Occident est capable d'aider à l'émergence dans les pays du Sud de modèles de développement économique et social qui préservent son propre avenir à travers un meilleur équilibre dans l'accès aux ressources et leur utilisation. L'avenir de l'environnement risque fort de se jouer à travers notre volonté politique et notre capacité institutionnelle à permettre cette émergence.

## BIBLIOGRAPHIE

ALBALADÉJO et CASABIANCA

1995 Une condition préalable à la participation: modifier les représentations des savoirs des agriculteurs. *Cahiers de la Recherche Développement*, 41

AUBERTIN (C.)

1995 Les réserves extractivistes, un nouveau modèle pour l'Amazonie ? *Nature, Sciences, Sociétés*, 3, 2. Paris.

BLACKIE (P.), et JEANRENAUD (S.)

1996 Biodiversity and Human Welfare. *UNRISD, Discussion paper*, 72, Genève.

COLCHESTER (M.)

1996 Au-delà de la "participation": peuples autochtones, conservation de la diversité biologique et aménagement des aires protégées. *UNASYLVA*, (47), 186.

FAUROUX (E.)

1995 *Les maladrresses de l'état, acteur de développement dans une région isolée de Madagascar*. Papiers, UMR REGARDS, 6. Bordeaux.

METCALFE (S.)

1994 The Zimbabwe Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources (CAMPFIRE). In *Natural Connections Perspectives in Community-based Conservation*. Western and Wright. Island Press. Washington D.C.

PEARCE (D.)

1991 *Blueprint 2 : Greening the world economy*. *Earthscan*. Londres

1995 *Blueprint 4: Capturing global environmental value*. *Earthscan*. Londres.

TURNHAM (D.)

1992 Pour un développement durable de l'Afrique rurale. OCDE, *Cahiers de politique économique du Centre de Développement*, Paris.

WEBER (J.)

1996 Conservation, développement et coordination: peut-on gérer biologiquement le social ? *Commun. Colloque Panafricain Gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables et développement durable*. Harare.



# LES ÎLES GALAPAGOS! LE MYTHE DE LA CONSERVATION FACE À LA LOGIQUE D'ACCÈS LIBRE ?

*Claude de MIRAS*

Il faut en convenir, la perspective d'un archipel équatorien écologiquement indemne et durablement protégé contre les effets de l'anthropisation, est de moins en moins recevable. En quelques années, cette assertion s'est peu à peu métamorphosée en un mythe, car largement détachée de la réalité objective et doublé d'un caractère récurrent.

Ainsi d'aucuns persistent à entretenir cette double chimère d'un univers naturel vierge et d'une maîtrise exemplaire de la pression humaine en faisant allusion à de supposées mesures de contrôle des flux touristiques et de colonisation :

"No wonder it's been called the Enchanted Isles! The islands have been declared a World Heritage Site by Unesco. As part of our expedition, you can explore this hidden refuge ... and discover the exotic flora and fauna abiding in its Marine Reserve and National Park, open to a limited number of visitors"<sup>2</sup>.

"Les Iles sont toujours un observatoire pour la communauté scientifique internationale. Afin de préserver cet archipel dans un but écologique, la République de l'Équateur a dû limiter la présence humaine sur ces îles. Néanmoins, si vous avez la chance de les visiter, nous vous demandons d'y respecter la nature"<sup>3</sup>.

---

1 Situées dans l'Océan Pacifique à mille kilomètres à l'est de l'Équateur continental, exactement sur la ligne équinoxiale.

2 Internet : <http://www.pub4.ecua.net.ec/ecovent/html/isla.htm>. Décembre 1996.

3 Serveur de l'Ambassade d'Équateur sur Minitel (3615 Equateur) France.

La force du mythe a été telle que l'élaboration d'un constat objectif et rigoureux sur l'avenir des Galapagos a pu en être retardée.

Mais aujourd'hui, la majorité des observateurs s'accordent à partager un même point de vue où se mêlent inquiétudes ouvertes, réflexions de fond et recherche de solutions possibles. Les scientifiques - naturalistes et de sciences sociales -, un nombre grandissant de visiteurs, une partie - il est vrai, pas nettement circonscrite - de la population sensible à l'avenir des Galapagos et donc au sien propre, les instances conservacionnistes nationales et internationales ainsi que certains opérateurs touristiques conviennent maintenant de façon presque unanime de la dégradation des écosystèmes insulaires.

Certes, il serait commode, en guise d'analyse, de dresser une liste ouverte des responsabilités apparentes, très contrastées et souvent réductrices, qui désignerait de façon expéditive et polémique, tel acteur ou telle pratique pour expliquer la dynamique écologiquement et socialement négative qui est à l'oeuvre aux Galapagos.

On pourrait ainsi sans nuance désigner certaines fractions de la population résidente, réputées peu sensibles - voire rétives - aux enjeux écologiques.

Ou encore des opérateurs touristiques qui étrangleraient, par appétit mercantile, lentement mais sûrement la poule aux oeufs d'or de l'écotourisme.

De même, les négociants en produits de la mer et autres intermédiaires nationaux et étrangers incitant les pêcheurs locaux au saccage de certains fonds marins par la capture dévastatrice de certaines espèces (langoustes, ailerons de requin, holothuries, etc.) pour répondre à une demande mondiale insatiable.

Les responsables politiques n'ont-ils pas eu à opérer des choix souvent difficiles dans le passé en étant soumis au feu croisé de puissants intérêts contradictoires - locaux, nationaux et internationaux ; scientifiques, économiques ou écologiques - ?

Identiquement, la légitime et forte conviction des scientifiques naturalistes quant à l'exemplarité de la conservation aux Galapagos n'a-

t-elle pas retardé la compréhension et la portée des évolutions socio-économiques qui allaient bouleverser en dix ans la situation environnementale des Galapagos ?

Enfin, les préoccupations écologiques des instances internationales n'ont-elles pas sous-estimé les nouveaux rapports de sociaux qui caractérisent aujourd'hui la complexité de la situation des Galapagos, en termes d'équilibres entre les êtres humains et la nature ? En privilégiant une thèse davantage centrée sur la conservation que la durabilité, n'ont-elles pas tardé à poser les bonnes questions ?

De telles interrogations, sans être totalement erronées, sont à l'évidence trop simplistes et largement réductrices ; elles reviennent chacune à faire peser toute la responsabilité des difficultés actuelles de la conservation sur un acteur en particulier, en confondant cause et conséquence : le débat de fond ne s'arrête pas au comportement ou à la stratégie des acteurs, puisque ceux-ci agissent selon les degrés de liberté que leur laisse, volontairement ou non, le système de développement dans lequel ils évoluent. Ce qui est en question aujourd'hui, ce sont plus fondamentalement les limites du mode de régulation du rapport "êtres humains/nature", institué aux Galapagos au tournant des années 60, qui s'épuise progressivement en révélant son inadaptation à la nouvelle donne générée par un quart de siècle d'anthropisation active de l'archipel.

Ce même système réglementaire qui avait montré une apparente capacité à gérer pendant trente ans une complémentarité ou une coexistence de logiques et d'acteurs (colons, migrants, opérateurs touristiques, scientifiques, pêcheurs, politiques, etc.), est devenu aujourd'hui largement inopérant pour maîtriser et arbitrer les conflits d'usage et la compétition généralisée sur les ressources (espèces, espace, biodiversité, paysage, etc.) entre ces mêmes logiques et acteurs.

On pourrait avancer schématiquement que ce n'est donc pas en modifiant la position des "joueurs" en cours de partie que pourra être surmontée la crise structurelle de la conservation aux Galapagos mais en reconsidérant plus fondamentalement les "règles du jeu".

Il paraît indispensable avant de songer à reconstruire un nouvel équilibre écologique et social durable, de comprendre en quoi le

système mis en place depuis plusieurs décennies a atteint les limites de son efficacité : non seulement, il ne permet plus la maîtrise des processus d'anthropisation mais ceux-ci, par leur vigueur et leur portée, en viennent à questionner le notion même de conservation. Il faut prendre acte de l'évolution qui s'est produite depuis plus d'un quart de siècle : si le système conservacionniste a été associé à une phase de préservation d'un milieu naturel exceptionnel, il faut convenir que, depuis quelques années, ce même système a peut-être épuisé sa capacité à assurer la sauvegarde d'un écosystème unique au monde, non seulement en sous-estimant la puissance du phénomène anthropique mais en occultant l'émergence d'une situation sociale fortement instable. Au sens propre, c'est donc bien la durabilité de la conservation qui est maintenant en question aux Galapagos.

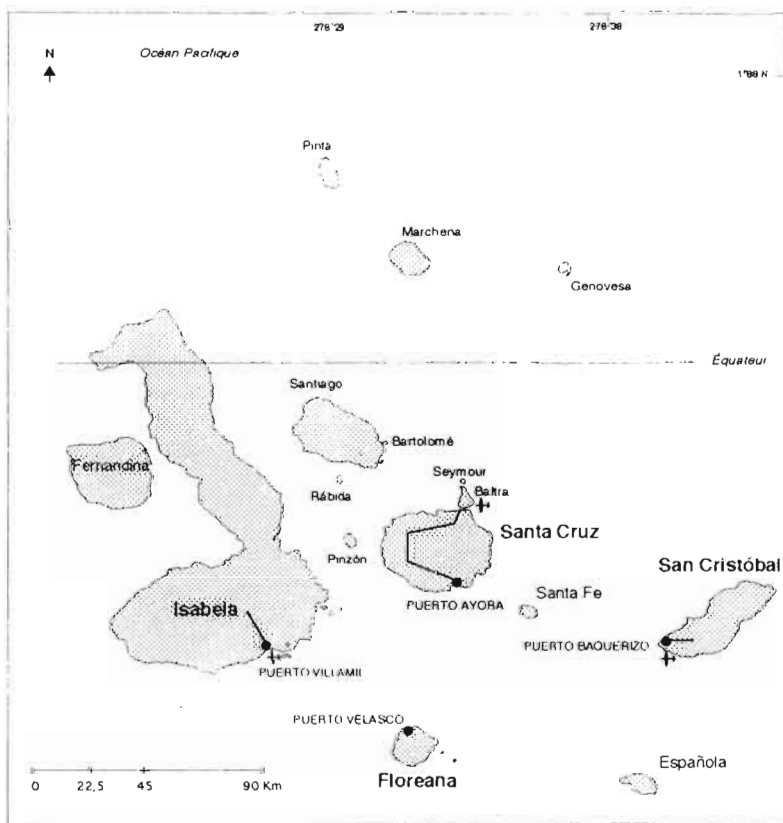
Nous verrons dans un premier chapitre les mécanismes qui vont peu à peu mettre à mal une gestion conservacionniste des Galapagos et dont l'expression la plus flagrante n'est pas en soi l'anthropisation, mais son absence de maîtrise autant dans le domaine touristique dans celui de la colonisation humaine des Galapagos.

Nous observerons ensuite le paradoxe fondamental sur lequel a été fondé la gestion du rapport "Êtres humains/Nature" aux Galapagos : si les intentions et les instruments réglementaires et institutionnels étaient guidés par un réel souci d'une gestion environnementale contrôlée de l'archipel, la logique profonde pourtant relevait de l'accès libre avec ses effets négatifs sur les ressources et l'espace communs. La célèbre thèse de G.Hardin (1968) sera ici d'un apport crucial.

Enfin, face aux évolutions socio-économiques et au paradoxe de l'accès libre, nous nous demanderons, en guise de conclusion, comment pourrait être refondé le principe de conservation ? Un *statu quo ante* est-il possible ? N'est-on pas condamné à concevoir une conservation nécessairement *durable* mais en posant le problème bien au delà du périmètre des Galapagos ?



Archipel des Galapagos  
Équateur



- Route
- + Aéroport

## 1. Les formes et les causes de la croissance de la population humaine aux Galapagos : rétrospective et tendances

### *Une forte dynamique démographique*

Jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, le peuplement des Galapagos est resté limité à des communautés humaines (pénitencières, militaires ou de pêcheurs) ne dépassant pas quelques centaines d'individus. Les données disponibles depuis 1950 mettent en évidence, à long terme, deux phénomènes : d'une part, une forte progression relative du peuplement et d'autre part, une croissance démographique à taux croissant puisqu'entre 1962 et 1990, la progression est passée de 4,79 à 5,90 % l'an (à l'inverse de ce que l'on peut observer sur la partie continentale de l'Équateur où la croissance démographique est en diminution). Ce sont évidemment les flux migratoires qui vont expliquer cette formidable expansion démographique pour le moins surprenante dans une zone écologiquement protégée.

Rappelons que cette migration a été le résultat indirect et donc involontaire de deux décisions relatives au statut des îles Galapagos. La première, prise en 1959 sous l'égide de l'UNESCO, a déclaré que 97 % de la surface émergée des Galapagos devenait "Parc National" et que les 3 % restant, conservaient une vocation anthropique. Ce domaine à usage humain a été établi sur les îles de Santa Cruz, San Cristobal, Isabela et Floreana. Pour les trois premières îles, une partie urbaine et une partie agricole (*parte alta*) ont été circonscrites. Ce découpage géographique a sans doute été guidé par un souci de maintenir dans ses droits d'usage le noyau de peuplement déjà installé dans l'archipel, tout en instituant un immense périmètre naturel protégé.

La seconde décision a érigé, en 1972, les Galapagos au rang de province en entérinant le découpage de 1959, impliquant la création d'infrastructures administratives et d'emplois publics - particulièrement à San Cristobal, capitale provinciale - tout en confirmant la liberté constitutionnelle de circulation et de résidence aux Galapagos de tout citoyen équatorien.

L'établissement d'un Parc dit National, reconnu au niveau international, puis la transformation en Province ont permis à l'évidence

la définition d'un compromis entre l'objectif de protection du milieu naturel et celui d'affirmation légitime de la souveraineté nationale à travers la colonisation humaine. Au tournant des années 60, la faiblesse du peuplement humain, un flux touristique très limité, un état du milieu naturel pratiquement intact pouvaient donner, dans l'instant, un certain fondement à ce choix. Mais ce qui était envisagé initialement comme des enclaves humaines, spatialement marginales et démographiquement insignifiantes dans un immense espace protégé, allait devenir peu à peu de véritables têtes-de-pont de la pénétration humaine, directe et indirecte. Non seulement, aucune mesure réglementaire de plafonnement des populations résidentes, migrantes ou touristiques ne fut envisagé, mais les dynamiques d'occupation de cette fraction du territoire national, et de valorisation économique allaient progressivement s'engouffrer dans cette brèche, en modifiant fondamentalement l'équilibre entre le facteur humain et l'écosystème.

#### *Évolution démographique 1950-1990*

**Tableau 1 - Evolution démographique des Galápagos (1950-1990)**

Année	Population	Taux de croissance démographique des Galápagos	Taux de croissance démographique national
1950	1346		
1962	2391	4.79 %	3.00 %
1974	4037	4.54 %	3.02 %
1982	6119	4.91 %	2.81 %
1990	9785	5.90 %	2.21 %

Sources : Analyse des résultats définitifs du V Recensement de la Population et des Ménages 1990. Province des Galápagos. INEC. Août 1992.

On observera le mouvement opposé du taux de croissance démographique des Galapagos par rapport au niveau national, le premier évoluant de façon croissante, le second étant orienté à la baisse<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> En 1962, le rapport des deux taux {Galápagos/National} était de 1,6 ; en 1990 il passait à 2,7 signifiant un décalage croissant entre les deux dynamiques démographiques et une accélération du peuplement de l'archipel.

À partir de cette série<sup>5</sup>, on établira une projection théorique de l'évolution démographique, correspondant à un doublement tous les onze ans :

**Tableau 2 - Projection démographique des Galápagos (2000-2015)**

Année	Population théorique
2000	16 000
2005	20 600
2010	26 400
2015	33 800

Compte tenu de la superficie totale émergée des Galapagos (8.100 km<sup>2</sup>), cette situation démographique et son évolution peuvent ne pas apparaître comme alarmante si l'on s'en tient à l'indicateur éminemment fruste que constitue la densité moyenne de peuplement puisque l'on reste en dessous de 2 habitants par km<sup>2</sup>. Mais en considérant les 3 % de la surface émergée destinés réglementairement à une occupation humaine permanente, cette densité passe à 60 habitants par km<sup>2</sup> ; et si l'on change encore d'échelle en différenciant le rythme du peuplement selon les îles habitées<sup>6</sup>, le niveau de saturation de l'espace urbain dans chaque bourgade y est contrasté<sup>7</sup> sinon préoccupant.

5 On peut ajuster cette courbe de croissance selon l'équation suivante :

$Y = 1346 * 10^{(0.021538 X)}$  avec  $Y = \text{Population}$ ,  $X = (\text{Année} - 1950)$  avec  $R^2 = 0,998$ .

6

Île	Total Habitants	dont habitants en zone urbaine
Santa Cruz	5318	4294 (80.7%)
San Cristobal	3603	3023 (83.9%)
Isabela	864	696 (80.6%)

NB: l'île de Floreana, bien qu'habitée par quelques dizaines de personnes, n'a pas été prise en compte dans le Recensement de 1990.

7 Saturé à Puerto Ayora où l'urbanisation butte contre la limite administrative urbaine (on y observe de plus en plus de constructions à étage et une revendication de plus en plus active pour que soit révisée et étendue la limite urbaine en vigueur) ; encore très lâche à Puerto Baquerizo et largement sous-utilisé à Puerto Villamil.

L'impulsion économique de base est donnée à Puerto Baquerizo Moreno (île de San Cristobal) principalement par les injections de finances publiques et dans une moindre mesure par l'agriculture, la pêche et l'activité touristique. A Puerto Ayora (île de Santa Cruz), ce sont en premier lieu les effets dérivés du tourisme et en second lieu l'agriculture qui constituent les secteurs actifs ; à Puerto Villamil (île d'Isabela), une modeste combinaison de fonds publics, de ressources agricoles ainsi que de produits de l'activité halieutique, légale<sup>8</sup> ou illégale<sup>9</sup>, sont les principaux noeuds du circuit économique local.

La population active (rurale et urbaine) des trois îles principales se répartit ainsi, selon le recensement de l'INEC<sup>10</sup> de 1990 :

**Tableau 3 - Répartition de la population active aux Galapagos**

Catégories	San Cristobal	Isabela	Santa Cruz
Patron	12	17	145
Indépendant	397	120	641
Salarié municipal	72	17	57
Salarié État	566	74	444
Salarié privé	481	113	1253
Travail. fam. sans rém.	37	3	21
non déclaré	60	21	225
Total	1 625	365	2 786

### *Évolution du flux touristique*

Les données officielles fournies par l'administration du Parc National (SNPG) font état de l'évolution suivante (tableau 4).

Le taux de croissance annuel moyen de ce flux touristique est de 11,5 % correspondant à un doublement des entrées tous les six ans. Si ces conditions sont maintenues, une projection théorique indique l'évolution suivante (tableau 5).

8 *Bacalao* ou espèces assimilées particulièrement appréciées pour la préparation de la *fanesca* au moment de la fête de Pâques.

9 Holothuries ou *pepinos de mar* exportées au prix fort en grande quantité vers l'Extrême Orient.

10 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

**Tableau 4 - Évolution du flux touristique vers les Galapagos (1950-1990)**

Année	Équatoriens	Étrangers	Total	Indice
1979	2 226	9 539	11 765	100
1980	3 980	13 465	17 445	148
1981	4 036	12 229	16 265	138
1982	6 067	11 056	17 123	146
1983	7 254	10 402	17 656	150
1984	7 627	11 231	18 858	160
1985	6 279	11 561	17 840	152
1986	12 126	13 897	26 023	212
1987	17 769	14 826	32 595	277
1988	17 192	23 553	40 745	346
1989	15 133	26 766	41 899	356
1990	15 549	25 643	41 192	350
1991	14 815	25 931	40 746	346
1992	12 855	26 655	39 510	336
1993	10 136	36 682	46 818	398

**Tab.5 : Projection du flux touristique aux Galápagos (2000-2015)**

Année	Flux touristique théorique
1993	46 818
2000	100 300
2005	172 850

On observera que trois faits fondamentaux semblent ne pas avoir reçu toute l'attention méritée même si au tournant des années 60, rien ne permettait d'augurer du sens et de l'intensité des futures évolutions :

a) La croissance concomitante du tourisme et du flux de colonisation humaine.

Compte tenu des taux de croissance annuels respectifs (d'environ 6 % pour la population et de 11,5 % pour le nombre de visiteurs), il apparaît une relation de même sens entre les deux agrégats. Inférieure à l'unité, cette élasticité positive<sup>11</sup> mesurant le rapport des taux

<sup>11</sup>  $(105.9/100)/(111.5/100) = 0.95$

d'accroissement entre les deux paramètres, montre que ceux-ci évoluent corrélativement sur la longue durée même si le flux de population augmente relativement moins vite que celui des touristes. Autrement dit, en anticipant sur le sens de la causalité, même si l'on observe un modèle touristique relativement économe en termes d'effet de peuplement, il n'en reste pas moins que, sur le long terme, il existe une rapport mécanique, positif et dynamique, entre les deux paramètres, obligeant à considérer que le peuplement des Galapagos n'est pas indépendant de l'activité touristique.

b) L'absence d'un plafond réglementaire qui fixerait un quota d'entrées de touristes aux Galápagos.

Certes, il y a eu dans le passé et dans divers plans ou projections, des souhaits qui ont pu être formulés pour moduler voire tenter de plafonner cette dynamique touristique mais ces intentions louables n'ont jusqu'à ce jour jamais été transformées en contraintes réglementaires. S'il existe cependant des limites techniques à cette croissance, on peut démontrer qu'à l'usage elles se sont révélées aussi contingentes que flexibles.

Une première limite, relative au transport aérien, se rapporte au nombre donné de sièges disponibles sur les vols reliant le continent aux Galapagos qui constituerait un plafond physique au flux d'entrées. Mais la constante multiplication des liaisons aériennes civiles (Compagnies SAN et TAME) apparaît, sur le long terme, plutôt comme un facteur d'expansion du flux touristique. De plus, la reprise en 1994 des travaux d'aménagement de l'aéroport de Puerto Villamil (Ile d'Isabela) qui avaient été abandonnés pour cause de crise des finances publiques il y a une dizaine d'années, ne démentiront pas cette tendance. En clair, si à court terme la capacité technique limite le nombre de sièges disponibles, à long terme, la variable d'ajustement est l'infrastructure de transport aérien et la donnée le nombre de visiteurs à transporter.

Un second obstacle à cette expansion touristique pourrait tenir au nombre d'autorisations attribuées à des embarcations et navires équatoriens pour convoyer les touristes de leur descente d'avion vers les sites de visite<sup>12</sup>. Mais on peut démontrer aisément que ce nombre

---

12 On doit préciser que chaque embarcation autorisée dispose d'une capacité d'accueil limitée et fixe, inférieure à 90 passagers. Actuellement quelques 1300 places sont disponibles pour l'ensemble de la flottille autorisée.

de places autorisées restant fixe, le volume d'entrées peut néanmoins croître de façon importante. En effet, le transfert des autorisations de petites embarcations accueillant une quinzaine de passagers vers des embarcations plus importantes se double d'une amélioration de la productivité de la flottille touristique. Les petites embarcations, le plus souvent propriétés individuelles, sont généralement sous-employées, avec des rythmes de rotation plus faible et une gestion moins efficace. Par contre, les grandes embarcations (entre 30 et 90 passagers) appartiennent à quelques importants opérateurs touristiques qui recherchent une utilisation maximale de leurs investissements.

Si les 1 300 places autorisées (en 1995) viennent à se concentrer entre quelques grandes embarcations - comme cela se fait tendanciellement malgré l'interdiction réglementaire -, on peut estimer théoriquement et toute chose égale d'ailleurs, que ce sont environ 120 000 touristes qui peuvent être annuellement accueillis sur ces navires et embarcations<sup>13</sup>. Et, compte tenu du taux moyen de croissance du nombre de visiteurs, ce volume touristique pourrait être atteint dans sept ou huit ans sans que soit octroyée aucune autorisation supplémentaire (ce qui constitue en outre une hypothèse très peu réaliste si l'on observe à long terme la régulière augmentation du nombre de licences accordées et donc de navires en activité).

c) le défaut d'un système d'observatoire permanent et de suivi environnemental qui auraient permis d'identifier en temps réel les évolutions et les conséquences de la partition territoriale administrative des Galapagos, certes cohérente au moment de sa conception, mais potentiellement risquée. Que ce soit en termes de diversification des plantes ou des animaux introduits, de leur expansion spatiale, ou du point de vue du comportement des espèces animales (disparition, fuite, etc.) de la perte de la biodiversité, des effets de l'urbanisation (déchets, rejet des eaux usées, pollutions diverses, prédateurs, etc.), il aurait été indispensable de disposer d'un tableau de bord efficace pour apprécier de façon permanente les conditions concrètes de coévolution de l'anthropisation et de l'écosystème et pour en dégager rapidement les politiques nécessaires.

---

13 En faisant l'hypothèse que ces grandes embarcations opèrent 275 jours par an et que la durée des croisières est de 3 jours.

Soit 1300 autorisations \* (275 jours / 3 jours de croisière en moyenne) = 119.167 touristes.



### ***Les fondements de la croissance de la population aux Galapagos***

En premier lieu, il faut rappeler que les flux d'anthropisation des Galapagos se sont produits dans le cadre des lois et des règles en vigueur (même si des pratiques individuelles s'en sont souvent écartées mais le contraire eut été plutôt surprenant). Autrement dit, les dynamiques que nous analyserons ne se sont pas imposées contre le système général de développement des Galapagos ; elles n'en sont pas non plus développées de façon clandestine mais au vu et au su de toutes les institutions locales, nationales et internationales ; ces mouvements de population n'ont pas été non plus provoqués par un segment spécifique de la population qui porterait donc une responsabilité particulière : les administrations, les opérateurs touristiques, les laboratoires scientifiques ont tous concourus, peu ou prou, à induire la migration d'une force de travail soit localement indisponible soit meilleur marché quand elle était recrutée directement sur le continent.

Nous sommes donc bien face à des dynamiques migratoires visibles, multiples et parfaitement légitimes puisqu'elles se sont toutes coulées dans les canaux et les niches qu'offrait aux agents économiques, aux marchandises et au capital commercial, le système mis en place au tournant des années 60. Le mode de développement des Galapagos dont on voit aujourd'hui les limites, ne s'est donc pas fait contre ou en dépit du statut de l'archipel mais en parfaite conformité avec les possibilités qu'il laissait voir.

*L'affirmation légitime de la souveraineté nationale :  
peuplement, administration et finance publique.*

Il était sans doute impossible d'imaginer que le compromis territorial établi en 1959 entre un vaste périmètre protégé et une mince zone à vocation humaine allait représenter vingt ans plus tard un coin enfoncé au coeur du dispositif de protection des Galapagos. Mais c'est moins l'acceptation de ce partage spatial que le défaut d'un suivi qui peut surprendre, après que la junte militaire au pouvoir en Équateur ait décrété en 1972 la *provincialización* des Galapagos. L'objectif de cette mesure était légitimement de renforcer le peuplement des Galapagos

afin d'établir, dans le cadre des frontières nationales, un ancrage démographique attestant, s'il en était besoin, du caractère équatorien de l'archipel. L'île de San Cristobal fut érigée en capitale provinciale où chaque ministère a établi, avec force personnel et budget, sa direction provinciale. Cette décision relevait de la stricte souveraineté de l'Équateur et à ce titre ne pouvait et ne devait, dans son principe, être discutée. Mais ce respect total de la souveraineté ne pouvait-il pas s'accompagner, par la suite et dans la perspective de préserver le capital écologique et le capital économique, d'une négociation sur les modalités pratiques de colonisation de l'archipel, eu égard sa vocation nationale et internationale ?

Le statut de province des Galapagos a eu pour effet de dynamiser démographiquement et économiquement l'archipel, en termes d'emplois publics créés, d'investissements et d'infrastructures. Ainsi, pour 1990, l'apport total du budget de l'État au circuit économique des Galapagos a pu être évalué à environ 3 millions de USD en 1990, ce qui constitue une injection à peu près équivalente à la part modeste que laisse le tourisme aux Galapagos (l'essentiel du chiffres d'affaires du tourisme étant réexporté vers l'Équateur continental).

*Les retombées économiques locales de l'activité touristique*

On peut tenter une évaluation du chiffre d'affaires dégagé de l'activité touristique aux Galapagos à partir des données de l'année 1993.

**Tableau 6- Répartition du Chiffre d'Affaires du Tourisme aux Galapagos**

Dépenses	Avion	Taxe Parc	Tours	Autres	Total
Équatoriens	1.900.000	61.000	3.000.000	250.000	5.461.000
Étrangers	13.700.000	3.000.000	22.000.000	2.000.000	42.700.000
<b>Total</b>	<b>15.600.000</b>	<b>3.061.000</b>	<b>25.000.000</b>	<b>2.250.000</b>	<b>48.161.000</b>

Si l'on considère le coût du transport par avion aller-retour "Continent-Galapagos" <sup>14</sup>, la taxe d'entrée dans le Parc National <sup>15</sup>, le

<sup>14</sup> 374 USD pour les Étrangers et 187 USD pour les Équatoriens.

<sup>15</sup> 80 USD pour les Étrangers et 6 USD environ pour les Équatoriens.

prix moyen<sup>16</sup> d'une croisière de 3 jours ainsi que d'autres coûts divers (Taxe municipale, Hôtel, autres dépenses diverses). Ce sont donc environ 48 millions de dollars US qui ont été dégagés en 1993<sup>17</sup>.

On observe que les opérateurs touristiques réalisent plus de 50 % de cette recette (en précisant que trois entreprises de la Sierra en font à elles seules près des 3/4 de cette même recette). Les deux compagnies d'aviation - l'une privée, l'autre publique - font un tiers de ce chiffre d'affaires sans que la destination du surcoût payé par les Étrangers qui entrent aux Galapagos ne soit clairement circonscrite. Enfin le Parc National perçoit près de 4 % de cette rente. Les 5 % restant correspondent à des dépenses diverses effectuées localement.

Ainsi on observe plusieurs caractéristiques dans la distribution de ce chiffre d'affaires : sa concentration sur trois activités principales (opérateurs, voyage aérien et dans une moindre mesure l'administration du Parc) et sur quelques entités (trois opérateurs, deux compagnies aériennes et une entité administrative, le SNPG). En corollaire, la part distribuée localement oscille autour de 5 % de la rente touristique : entre 2 et 4 millions de USD, soit une injection comparable à celle de la part du budget public *lato sensu* destiné aux Galapagos.

Ce tableau comptable induit une situation très contrastée : quelques entités puissantes drainent vers elles et le continent environ 95 % de la rente touristique ; le reste est réparti principalement sur Puerto Ayora où il alimente un circuit économique essentiellement composé de petits commerces et de services artisanaux. Si le chiffre d'affaires capté localement est relativement faible, par contre son poids dans l'économie insulaire - particulièrement sur l'île de Santa Cruz - est important. Le recrutement local de main d'oeuvre spécialisée (guides, interprètes, cuisiniers, etc.) ou non (équipages) par les opérateurs touristiques, les services à terre (accueil, logistique) ont induit une économie locale attractive (même si sa capacité réelle d'absorption de

---

16 En moyenne, 200 USD par jour pour les Étrangers et 100 USD pour les Équatoriens.

17 Ce qui schématiquement signifie que le coût d'accès moyen individuel de chaque touriste qui entre est de 1000 USD toute tarification confondue. Insistons pour préciser qu'il ne s'agit ni de profits, ni de la valeur ajoutée totale induite par l'activité touristique aux Galapagos mais seulement du chiffre d'affaires direct.

main-d'oeuvre est notoirement inférieure à son effet d'entraînement sur la migration). De même, la restauration, l'hôtellerie, l'artisanat ou les transports ont directement ou indirectement été largement induits par cette manne touristique. Le phénomène de contagion du tourisme sur le peuplement est évident à Puerto Ayora mais affecte aussi dans une moindre mesure Puerto Baquerizo Moreno. Ce constat ne masque pas le rôle de la fonction publique dans le peuplement des Galapagos, mais bien moins élevé et dynamique que celui du tourisme.

Faute de pouvoir s'insérer de façon équilibrée dans une économie locale largement induite par le tourisme, la seule voie par laquelle la population insulaire peut prétendre augmenter sa ponction en termes absolus sur la rente touristique passe, non pas par une autre distribution relative de cette manne, mais par le gonflement absolu de cette dernière.

À cet égard, on peut affirmer que dans les circonstances actuelles d'accès libre des populations, la conception dite du "tourisme sélectif" mise en oeuvre en 1994 et visant des visiteurs plus fortunés en limitant la distribution locale de valeur ajoutée, fait, paradoxalement et malgré elle, le lit du tourisme de masse en poussant la population locale dans le bras d'opérateurs touristiques favorables aux croisières internationales ou à la construction de quelques hôtels de luxe dans l'archipel.

Les finances publiques équatoriennes étant soumises, particulièrement depuis 1992, à de sévères mesures d'ajustement structurel alors que la valeur ajoutée distribuée localement par le tourisme reste attractive pour la migration (mais notoirement insuffisante en termes de ressources effectivement distribuées), les populations se tournent donc vers toutes les autres opportunités économiques (marchandes ou non marchandes) possibles. Par exemple, la pêche dite expérimentale aux holothuries qui fut officiellement autorisée fin 1994 de façon temporaire, est une démonstration supplémentaire de l'appétence économique locale et de l'accès libre aux ressources naturelles des Galapagos : entrée de négociants et courtiers chargés de régler au comptant les prises, importation libre de moteurs de bateaux et d'équipements de pêche, migration de main d'oeuvre pour former des équipages supplémentaires, accès libre *de facto* à la ressource marine malgré un quota initial total de captures limité à 550.000 unités (mais rapidement

dépassé par la prise que nous avons évaluée à 7 à 8 millions d'unités<sup>18</sup>), absence d'un système efficient de contrôle des captures et de leur exportation.

L'afflux de population est en outre largement encouragé par un subventionnement généralisé de la population résidente (transport au tarif national ou des colons, prix de l'essence et de l'énergie en général) et du tourisme. L'absence d'une fiscalité significative, l'absence aussi de l'incorporation dans les prix locaux des biens et services des coûts de réhabilitation de l'écosystème, ou encore le défaut de détermination de prix écologiquement dissuasifs, montrent une fois encore que la logique profonde du système économique est plus proche de celle de croissances sectorielles parallèles (tourisme, commerce, pêche, etc.) que d'une coévolution viable, durable et maîtrisée.

## **2. Les Galapagos, un système apparemment paradoxal : conservation versus accès libre ; absence de prise en charge interne des coûts environnementaux**

### *L'accès libre et Hardin*

Trois perspectives théoriques pourraient être retenues pour aborder la coévolution écologique et sociale des Galapagos.

Une première approche revient à occulter totalement la composante anthropique en privilégiant le principe de conservation écologique et la référence à une protection réputée inviolable des Galapagos et de son patrimoine naturel exceptionnel. La situation concrète, environnementale et sociale, montre que cette thèse est totalement caduque.

La seconde perspective –plus réaliste quoique statique– passerait par une observation plus attentive du développement de l'archipel en

---

18 de MIRAS, Claude ; Andrade Etcheverría, Marco ; Carranza Barona César : Evaluacion socioeconomica de la pesca experimental de pepino de mar en Galapagos. Informe final. N° 535 : *Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos*.. Auspiciado por la Comisión Permanente para las Islas Galápagos con la colaboración del Servicio del Parque Nacional Galápagos/INEFAN. Subsecretaría des Pesca/MICIP. Instituto Nacional de Pesca. Quito. Ecuador. Marzo de 1996. 191p

considérant que deux principes distincts ont régi la coévolution des Galapagos : celui de l'accès libre s'appliquant dans la zone des 3 % à vocation humaine et celui de la conservation à l'oeuvre dans le périmètre des 97 % restant. Cette perspective est sans doute plus proche de la réalité territoriale et administrative, mais fait totalement abstraction d'une dynamique environnementale peu respectueuse des frontières administratives.

(Les conservationnistes se sont longtemps situés dans la première problématique même si la ténacité des faits les oblige à glisser vers la seconde).

Une troisième approche possible - pas vraiment en vogue - va montrer comment en dynamique le principe d'une gestion séparée - d'une part, naturaliste et protégée, d'autre part, sociale et ouverte - à l'oeuvre dans deux territoires spatialement contigus et même imbriqués, de complémentaire, est devenue, en deux décennies, contradictoire.

Les quelques tentatives et actions, mises en oeuvre pour tenter d'atténuer l'impact humain, ont été impuissantes à contrecarrer les effets d'une pression anthropique croissante. L'intensité, la multiplicité et la dispersion spatiale des formes de dégradation humaine, volontaire ou non, sur l'ensemble de l'écosystème, bien au delà des limites de la zone administrative à usage humain, ont en vingt cinq ans renversés totalement l'ordre des logiques. La montée fulgurante de l'accès libre a bousculé, questionné le principe de la conservation, l'obligeant finalement aujourd'hui à reconstruire sa légitimité.

Si l'on se reporte à l'histoire récente des Galapagos, on peut retrouver l'intégralité du schéma précédent.

Entre 1970 et 1990, s'est opéré lentement mais de façon croissante et irréversible, un changement radical dans la situation de l'archipel. Jusqu'à une période très récente, les Galapagos -îles volcaniques apparues voici quelques quatre millions d'années-, sont restées largement en dehors des courants historiques, économiques ou de peuplement<sup>19</sup>, subissant cependant déjà quelques dommages directs

---

<sup>19</sup> Les Galapagos ont été découvertes en 1535 par les Espagnols et rattachées à l'Équateur en 1832.

au cours des siècles passés (tortues abattues par les pirates au XVIII<sup>ème</sup> siècle, baleines chassées par les pêcheurs américains ou européens au XIX, iguanes décimés par les GI's durant la seconde guerre mondiale) ou indirects par l'incursion d'espèces étrangères (rats, chèvres, cochons, etc.). Mais depuis vingt ans, les rythmes et les flux d'anthropisation vont soumettre les Galapagos à un processus actif de colonisation humaine et d'exploitation économique. Une transition brutale s'est donc opérée entre une phase - à l'échelle géologique - d'isolement sans peuplement humain vers une phase d'anthropisation - très contemporaine mais extrêmement soutenue - à partir des têtes-de-pont qu'ont représentées les zones à vocation rurale et urbaine<sup>20</sup>. La coexistence chronologique d'une entrée massive de colons et de touristes, avec une nature encore vierge de toute dégradation, a conduit les instances responsables de l'état et du devenir de cet écosystème insulaire, à penser qu'elles disposaient d'une capacité à maîtriser et combiner conservation et présence humaine pour en déduire l'exemplarité des Galapagos sur ce registre. Ce *modus vivendi* temporaire était en fait moins le produit d'une coévolution contrôlée que le résultat transitoire d'une pression anthropique encore faible. La transition d'une logique - d'isolement - vers l'autre - de peuplement - a été confondue avec une véritable régulation durable et institutionnelle de l'environnement.

Dans un contexte de compétition croissante entre des acteurs toujours plus nombreux et plus actifs, les différentes initiatives visant à s'approprier la *res nullius* sont apparues avec leur légitimité propre mais leur incompatibilité globale.

Considérant le cadre théorique proposé par Garrett J. Hardin<sup>21</sup>, nous nous arrêterons en particulier sur le processus d'un peuplement croissant et d'un accès libre conduisant à une situation d'incompatibilité entre les avantages individuels et l'intérêt collectif. Le principe

---

<sup>20</sup> Les quatre îles principales (San Cristobal, Santa Cruz, Isabella et Floreana) de l'archipel sont divisées en une zone urbaine située sur la côte et une zone rurale implantée sur la partie haute de chacune de ces îles volcaniques. Ensemble, ces périmètres d'anthropisation représentent 3% de la surface totale émergée de l'archipel, selon un découpage institué en 1959 lors de la création du Parc National des Galapagos.

<sup>21</sup> The Tragedy of Commun, Science, vol. 162, pp.1243-1248. 1968

démonstratif proposé par le biologiste nord-américain est le suivant : soit un pâturage auquel peuvent accéder librement des bergers pour y faire paître leur bêtes. Chaque berger, en cherchant à maximiser son gain, va tenir consciemment ou non, le raisonnement suivant : "quelle est pour moi l'utilité d'ajouter un animal supplémentaire à mon troupeau ?". La réponse dépendra de deux éléments l'un positif, l'autre négatif. L'élément positif tient au produit escompté de la vente d'une bête supplémentaire ; tant qu'une vente est possible, l'utilité est proche de 1. L'élément négatif se rapporte au risque de surpâturage ; mais tant que ce risque est partagé entre tous les bergers, l'utilité négative n'est qu'une fraction de 1. Comparant les deux utilités et leur solde, chaque berger sera conduit rationnellement à incorporer un animal supplémentaire à son troupeau, *and another; and another....* (Hardin, *ibid.* p. 1244). Chaque pasteur est conduit à augmenter indéfiniment le nombre de bêtes dans un univers fini.

"Ruin is the destination toward which all end rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom in the commons. Freedom in a common brings ruin to all" (Hardin, *ibid.* p. 1244).

Hardin dénie le caractère trivial de ce qui peut apparaître davantage comme une métaphore que comme une démonstration. Il rappelle en effet que, dans de nombreuses situations concrètes, ce modèle est extrêmement actif (élevage, pêche, forêts, etc.). Il considère, en autres exemples, le cas des Parcs Nationaux :

"The national parks present another instance of the working out of the tragedy of the commons. At present, they are open to all, without limit. The parks themselves are limited in extent - there is only one Yosemite Valley - whereas population seems to grow without limit. The value that the visitors seek in the parks are steadily eroded. Plainly, we must soon cease to treat the parks as commons or they will be of no value to anyone. (...) we must choose - or acquiesce in the destruction of the commons that we call our National Parks" (Hardin, *ibid.* p. 1245).

En termes économiques, ce sont bien sûr les externalités négatives qui sont au cœur du constat dressé par le biologiste G. Hardin. La thèse de la *tragédie des communaux* renvoie fondamentalement au conflit entre avantages micro-économiques et



intérêt collectif, eu égard aux déséconomies externes générées par les pratiques individuelles et non répercutées immédiatement par le marché. A la différence du principe de la main invisible, attribuant au marché des vertus régulatrices, dans le contexte d'accès libre, il apparaît un décalage entre coûts/gains privés et coûts/gains collectifs et, en plus, une compétition sur la ressource puisque ce qui n'est pas exploité *hic et nunc* par tel agent pourra l'être aussitôt par ses compétiteurs. La stratégie des agents pousse donc dans le sens de la maximisation des résultats immédiats avec, pour conséquence prévisible, l'extinction d'espèces ou au moins un risque d'épuisement rapide des stocks.

Dans le contexte de l'archipel équatorien, tous les scientifiques ont pu observer comment les coûts externes induits par les activités économiques individuelles ont mené à des situations de surexploitation, de dépassement de capacité de charge, ou de recul et de dégradation de la biodiversité.

Sur un même espace géographique doté de valeurs d'usage distinctes, une active compétition s'est donc organisée entre différentes instances en constatant que d'emblée, elle contenait les germes d'une contradiction avec l'orthodoxie conservacionniste : les scientifiques, dès le début des années 60 avec la création *in situ* de la Station Charles Darwin, entendaient préserver l'intérêt exceptionnel des Galapagos tenant à leur histoire naturelle mais en installant de façon permanente plusieurs dizaines de personnes qui elles-mêmes contribueraient à créer – malgré elles sans doute - des emplois définitifs dans le commerce et les services ; les opérateurs touristiques se donnaient pour objectif en 1970 de valoriser commercialement ce capital naturel en l'exploitant de façon de plus en plus active au nom de l'écotourisme : là de façon encore plus évidente, la distribution de valeur ajoutée locale à multiplier les emplois directs et indirects ; en 1973, le Président de la République, le Général Rodriguez Lara, chef de la junte militaire, allait affirmer la souveraineté nationale sur cette partie excentrée de la nation équatorienne en respectant les règles territoriales établies en 1959 et en ouvrant les Galapagos à un peuplement humain définitif. Les bases de la colonisation étaient posées. Il ne restait plus aux colons et aux nouveaux migrants à se tourner, de plus en plus nombreux, vers la mise en valeur économique des ressources naturelles (ressources agricoles, d'élevage et halieutiques), et encore plus nettement vers les

revenus directs ou indirects tirés du tourisme ou de l'administration. Au déséquilibre écologique est venu s'ajouter un déséquilibre économique quand la seule solution envisagée par les conservationnistes - qu'ils soient opérateurs touristiques ou scientifiques - fut de couper les vivres à cette population migrante pour la dissuader de s'installer aux Galapagos. Au contraire, celle-ci le dos au mur, revendiquait pour s'insérer d'une façon ou d'une autre dans le circuit économique local.

La montée en puissance des conséquences de l'accès libre constitue sans doute la charpente de l'histoire récente des Galapagos. Elle témoigne de la difficulté à voir émerger un mode concerté et collectif de régulation apte à concilier localement l'économique, le social et l'écologique. Le principe de l'accès libre à des ressources ou à des valeurs d'usage, est une fois encore synonyme de prédation et de déséquilibres sociaux et écologiques, et contrairement à ce que l'apparence laisse voir, c'est moins la conservation que l'accès libre qui explique la dynamique récente des Galapagos. La *tragédie des communaux* se donne en spectacle aux Galapagos depuis une vingtaine d'années.

Aux Galapagos, les différentes valeurs d'usage qui ont mis en concurrence des acteurs dont la présence et l'activité ont - directement ou indirectement - porté atteinte à un niveau originel de biodiversité. L'absence d'internalisation du coût de la présence humaine - permanente ou flottante - dans l'archipel a conduit à une dégradation du milieu naturel, et par voie de conséquence, est porteur à terme d'une détérioration des conditions de vie des populations locales.

### *L'absence d'internalisation*

En prenant acte de l'émergence du facteur humain dans l'archipel, les instances conservationnistes allaient peu à peu élargir leur fonction en intervenant dans la lutte contre les effets de l'anthropisation et non plus seulement dans une démarche d'étude scientifique du milieu naturel. Elles se sont mobilisées autour du projet de (l'impossible) éradication de l'impact humain, touristique et de colonisation : campagnes d'abattage de chèvres sauvages, conception d'un système de mise en quarantaine des marchandises importées destiné à éviter l'introduction d'insectes ou de graines végétales étrangères au biotope

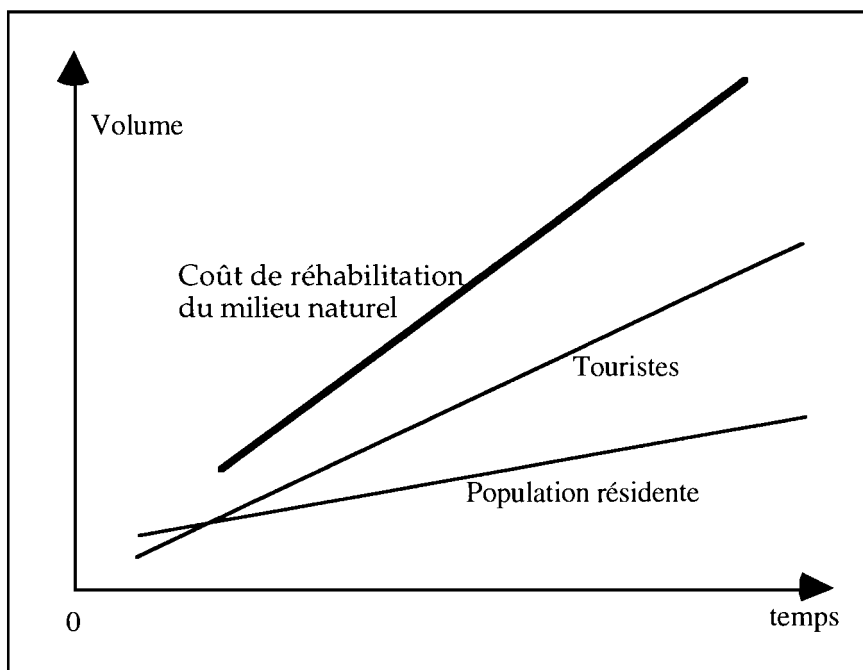
insulaire, etc. Mais cette perspective d'action - qui se poursuit compte tenu d'une nécessaire réhabilitation de l'écosystème - a vite trouvé ses limites : en tentant de faire disparaître les effets d'un processus, un double risque n'a-t-il pas été pris : effacer les effets de la pression anthropique et donc, paradoxalement, découpler une anthropisation non maîtrisée de ses effets sur la biodiversité locale et dissimuler le coût économique de la réhabilitation.

Le principe économique qui soutend cette forme de gestion du milieu naturel revient à faire prendre en charge le coût des programmes de réhabilitation environnementale par l'aide internationale, publique et privée. Certes, il y a et il y a aura un impérieux besoin de contenir autant que faire se peut, les effets négatifs d'une pression anthropique largement alimentée par la migration, elle-même stimulée par la promotion touristique.

La migration comme le flux touristique étant orientés structurellement à la hausse, les mesures de conservation prises *a posteriori* se trouvent prises dans une spirale des besoins de financement qui n'aurait pas découragé les Danaïdes.

Schématiquement, les flux de population, de visiteurs et de financement des opérations de réhabilitation du milieu naturel autorisent - sans disposer nécessairement de données précises sur le coût de ces programmes - à formuler l'hypothèse qu'ils évoluent, en tendance, de la façon suivante (voir figure ci-après).

Les externalités négatives induites par la présence humaine donnent lieu à la définition de lourds programmes de contrôle ou d'éradication (introduction d'espèces végétales et animales, traitement des déchets, quarantaine aux ports maritimes, fouille des bagages aux aéroports, garde-côtes, etc.). Pour effacer ces déséconomies externes mais sans modifier la dynamique générale du développement insulaire, l'aide internationale a été mise abondamment à contribution (sans disposer de chiffres précis, il a été dit que ces opérations d'éradication s'élevaient à plusieurs millions de dollars).



La logique de ce procédé tend à externaliser deux fois l'impact de la présence humaine (avec sa double composante "résidents" et "touristes") : une première fois sur le milieu naturel par sa dégradation, une seconde vers les sources de financement international qui irriguent les instances conservacionnistes pour la réhabilitation de ce même milieu. Ce schéma n'est ni celui du *pollueur-payeur* (taxation), ni celui de la *victime-payeur* (coût incrémental<sup>22</sup>) : le montant versé n'est ni le prix d'une pénalité à acquitter *ex post* par le pollueur ; ni la contre-

22 «Les coûts incrémentaux sont (...) les coûts supplémentaires que doit supporter un pays pour mettre ses projets en conformité avec les exigences de la Convention (sur la biodiversité). Ces coûts doivent être financés à partir de ressources nouvelles différentes de l'aide publique au développement et faire l'objet d'un processus de négociation entre pays "hôtes" et pays donateurs».

Étude "Coût incrémental et protection de la biodiversité". Réalisée à la demande du Fonds Français pour l'Environnement Mondial. ORSTOM. Mars 1996. Groupe de travail animé par Catherine Aubertin.

valeur, à la charge de la victime<sup>23</sup>, du renoncement *ex ante* du pollueur à endommager la nature. Il s'agit du prix à payer *a posteriori* par la victime pour la reconstitution (partielle) des écosystèmes insulaires mais sans remettre en question le comportement du pollueur. Ce découplage entre pratiques humaines dommageables pour le milieu et son coût de réhabilitation non seulement s'oppose à l'internalisation des coûts comme mode de régulation économique de l'environnement mais revient, par le truchement de l'aide internationale, en quelque sorte à une *externalisation des externalités*.

La multiplication des atteintes au milieu naturel, dans l'espace et dans le temps, sous des formes multiples dans un archipel géographiquement vaste (8 100 km<sup>2</sup> de surface émergée répartie en trois grandes îles, six petites et une quarantaine d'îlots) et difficilement contrôlable, offrant de nombreuses occasions de prédation du milieu naturel - terrestre ou marin, animal végétal ou minéral -, a vite rendu inopérante cette conception qui sépare pollueur et payeur. Le caractère exponentiel des besoins de financement générés par une telle logique mais aussi les risques d'irréversibilité de situations dégradées (perte de biodiversité, invasion définitive d'espèces introduites, modifications permanentes des comportements d'espèces, etc.) ont laissé voir le caractère irrationnel de cette position, tant au plan économique qu'au plan écologique. Même si ces plans d'éradication se multiplient en même temps que la présence humaine s'étend dans l'archipel en répandant dans son sillage des espèces animales et végétales importées, les scientifiques perçoivent maintenant le caractère totalement illusoire de ces campagnes d'abattage ou d'éradication.

Seuls, les opérateurs touristiques continuent aujourd'hui à faire croire au fantasme écologique d'une nature intacte, restant invariablement tournés vers la promotion commerciale d'un produit dont la clientèle touristique doit craindre la baisse de la valeur d'usage - la qualité écologique - et une hausse de sa valeur d'échange - un coût d'approche de plus en plus élevé -, conséquence d'un tourisme dit sélectif. Ce nouveau label, apparu en 1993, se donnait une double ambition :

---

23 Les institutions et bailleurs de fonds internationaux.

- pondérer l'afflux touristique en élevant des barrières tarifaires à l'entrée (doublement de la taxe d'entrée au Parc National Galapagos, hausse des tarifs aériens et du prix des prestations touristiques) ;

- réduire la part de valeur ajoutée distribuée localement par l'activité touristique afin de limiter l'effet d'entraînement du tourisme sur l'émigration continentale. En n'offrant aucune autre alternative, cette dernière mesure prenait le risque d'asphyxier économiquement une part importante des activités locales. La tentative de briser le lien entre tourisme et peuplement (sans remettre en question l'accès libre touristique) a conduit à exacerber une tension sociale et a poussé les populations vers des pratiques de subsistance prédatrices. Sans parvenir à modifier la logique générale du système, une des conséquences néfastes de cette mesure, aura été de creuser le fossé entre la population locale et le principe de protection du milieu naturel.

La logique générale du développement des Galapagos montre que les présupposés sur lesquels elle a été bâtie, sont largement dépassés. Dans cette perspective, le rapport "êtres humains/ nature" n'a-t-il pas été l'objet d'une ambiguïté fondamentale : pendant que la conviction des naturalistes était d'oeuvrer dans le sens d'une gestion conservacionniste, la logique profonde, émergente et maintenant dominante qui façonnait l'évolution des Galapagos était de plus en plus nettement celle de l'accès libre. C'est cet amer constat qu'ils font aujourd'hui via Internet<sup>24</sup> et qu'ils tentent maintenant de porter au jour après avoir clamé *ubi et orbi* l'exemplarité des Galapagos en matière de protection du milieu naturel.

### 3) En guise de conclusion :

#### Une conservation durable est-elle encore possible aux Galapagos ?

Il existe maintenant *de facto* une situation socio-économique aux Galapagos qui oblige à prendre acte de deux données majeures :

- La situation environnementale et ses tendances négatives sont telles qu'il est impossible de laisser les courbes et les tendances se

24 <http://www.law.emory.edu/PI/GALAPAGOS/>

prolonger si l'on prétend conserver aux Galapagos non seulement leur fonction écologique emblématique mais aussi leur capital économique dont vit une partie importante de la population. Dans ces conditions, il est urgent de réorienter la logique démo-économique des Galapagos.

- Le retour à un statu quo ante des années 70 est impossible au plan démographique et social : il est en effet inutile d'insister sur le coût social d'une telle mesure, son impopularité, les risques considérables qu'elle ferait peser sur l'environnement insulaire qui serait véritablement pris en otage par des populations aux abois

Puisqu'il est urgent d'agir pour refonder le principe de conservation des Galapagos et que les orientations mises en oeuvre voilà trois décennies ont atteint leurs limites, il y a un triple effort à réaliser : établir, à partir des données déjà disponibles, un diagnostic global, social et écologique ; concevoir les mesures réglementaires indispensables pour assurer la durabilité du principe de conservation ; expliciter les conditions institutionnelles de la mise en oeuvre de ces mesures.

Sur le premier point, les scientifiques ont un rôle bien entendu déterminant à jouer dans un premier cercle de réflexions théoriques. C'est dans ce sens que les naturalistes nord-américains pensent aller en se rassemblant dans le groupe appelé Galapagos Coalition<sup>25</sup>. Mais on peut craindre que leur immersion locale, leur implication, leur intérêts scientifiques et professionnels ne leur laissent pas une totale impartialité. Il aurait été souhaitable de faire entrer dans cet aréopage des personnalités scientifiques qui ne soient pas identiquement impliquées dans l'action passée (de conservation) et dans la réflexion future (sur une conservation durable).

---

<sup>25</sup> <http://www.law.emory.edu/PI/GALAPAGOS/statement.html>

«Galapagos Coalition Statement :

The Galapagos Coalition is a group of biologists, other scientists, and lawyers with expertise in environmental and international law, many of whom have done research in the Galapagos and all of whom are interested in the understanding the relationship between the conservation of the Galapagos and human activities».

De même, il serait sans doute préjudiciable de ne pas associer à ce débat, dans un deuxième cercle et dans une perspective de *gouvernance*, les autres acteurs insulaires qui, à un moment ou à un autre, sous une forme ou sous une autre, seront partie prenante dans cette démarche.

Sur le second point, on peut établir une liste de mesures incontournables :

- stabiliser les flux démographiques en limitant de façon draconienne la migration vers les Galapagos et en plafonnant réglementairement le flux touristique à 50.000 visiteurs. Il ne s'agit pas ici de ratiociner sur une indéfinissable capacité de charge permettant tous les dérapages possibles. Si le constat empirique des naturalistes est suffisamment probant, il devrait déboucher sur la mise en oeuvre immédiate du principe de précaution.

- labelliser la notion d'écotourisme aux firmes qui opèrent aux Galapagos et contrôler son application,

- proposer des perspectives économiques alternatives reliées à l'écotourisme et à la conservation en faveur des populations en vue de soulager les ressources naturelles biologiques.

- internaliser le coût de la conservation en faisant participer tous les acteurs économiques privés et publics aux charges environnementales et non plus reporter le coût de réhabilitation de l'écosystème par recours systématique et croissant à l'aide internationale. Il s'agit d'imposer de nouvelles règles économiques d'internalisation des coûts qui devront réduire l'impact négatif de la présence humaine en stabilisant le nombre d'habitants et en modifiant leur comportement vis à vis du milieu naturel.

- concevoir et mettre en place un système fiable, indépendant et peu coûteux de suivi et d'indicateurs de la coévolution sociale et environnementale.

Ces mesures ne sont guère originales. Il est clair que c'est moins leur définition que leur mise en oeuvre qui fait problème.



Certes, il est toujours possible de s'en remettre à ce qui apparaît déjà comme une vieille lune et que l'on nomme le développement durable, renvoyant à un idéal aussi simple dans son énoncé qu'inaccessible dans sa mise en oeuvre.

Dans le cas des Galapagos, trois conditions de fond sont indispensables pour mettre en oeuvre ces mesures et faire évoluer une situation éminemment instable pour ne pas dire conflictuelle :

a) Il paraît indispensable d'ouvrir la réflexion à des scientifiques qui ne soient ni exclusivement des naturalistes, ni exclusivement des personnalités partie prenante - scientifiquement, institutionnellement - dans la conservation des Galapagos. Si ceux qui ont acquis une longue et forte expérience de la réalité écologique de l'archipel, en sont les premiers témoins et à ce titre doivent certes être entendus, mais leurs intérêts, les compromis dans lesquels ils sont enfermés localement, les positions ambiguës qu'ils ont trop longtemps défendues, font qu'ils ne peuvent être juges et parties dans cette indispensable réflexion.

b) Il faudra développer une approche comparative et des actions conjointes avec d'autres situations similaires : l'Antarctique par exemple, où bien entendu il n'est pas question de colonisation humaine, mais identiquement de mise en valeur économique et touristique. Pour trouver une solution viable pour les Galapagos, la confrontation nombriliste et hermétique entre des scientifiques viscéralement attachés à leur terrain, et une population locale aux abois, doit cesser. Il faut élargir sans doute le champ géographique et mettre en perspective des situations comparables pour déboucher sur une réflexion globale sur la notion et des principes internationaux de conservation durable. A cet égard, on peut se demander si la catégorie de "Patrimoine Mondial" n'est pas devenue totalement inopérante puisqu'elle se limite à prendre acte des évolutions locales.

c) Il convient de rendre au politique sa fonction d'arbitrage et de définition des priorités. A la fois au plan national et international, les scientifiques ne peuvent prétendre aller au delà de leurs prérogatives d'analyse, d'explication et de conseil. Dans le cas contraire, ils changent de registre, en tentant d'intervenir directement dans le domaine du choix de société et de vision du monde. Certes, ils sont en droit, comme

citoyen du monde, d'avoir une opinion et de la faire connaître. Mais en tant que scientifiques, ils doivent être soumis à la médiation du politique. Malgré le sentiment de légitimité dont ils se sentent investis pour mettre au jour et arrêter un processus qu'ils jugent à raison dramatiquement préjudiciable à l'écosystème insulaire (mais aussi paradoxalement aux populations locales doit-on aussitôt ajouter), ils ne peuvent pas aller plus loin que la mise à plat méthodique d'une situation. En premier lieu, parce qu'ils ont une part de responsabilité dans ce processus d'anthropisation dont ils ne peuvent eux-mêmes s'absoudre, en second lieu parce que c'est donc vers ce niveau institutionnel national et international que doivent converger leurs contributions pour que des choix clairs et que les dispositifs réglementaires soient mis en place. Et s'il apparaissait que les instances politiques - globales et locales - démissionnaient, ils devraient accepter de ne plus faire entendre leur voix comme scientifiques mais comme militants d'une cause qu'ils jugent universelle. Le travail du scientifique ferait place à un droit d'ingérence dont les méthodes, les objectifs et les enjeux ne seraient plus de l'ordre du scientifique. Dans ce sens, le rapport de force qui se noue aux Galapagos est peut être annonciateur de futurs combats qui se livreront demain au nom de l'environnement.

## BIBLIOGRAPHIE

de MIRAS (C.), GRENIER (Chr.)

1994 Les Galapagos : du mythe d'un espace vierge au partage disputé de la rente. *Cahiers des Sciences Humaines* 30 (4) p.645-666.

de MIRAS (C.)

1995 Las islas Galápagos : un reto económico, tres contradicciones básicas. N° 513 : *Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos*. Auspiciado por la Comisión Permanente para las Islas Galápagos. Ministerio de Relaciones Exteriores Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito. Ecuador. 16 p.

de MIRAS (C.) (avec la collaboration de GRENIER Ch. et ANDRADE M.

1995 Estudio de impacto socioeconómico de la visita de los barcos de crucero Vistafjord y Mermoz a las islas Galapagos. N° 512 : *Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos*. Quito. Ecuador. 83 p.

de MIRAS (C.) (avec la collaboration de GRENIER Ch. et ANDRADE M.

1995 Censo de los establecimientos comerciales urbanos en 1993 de Puerto Ayora (isla Santa Cruz), de Puerto Baquerizo Moreno (isla San Cristóbal y de Puerto Villamil (isla Isabela), provincia de Galápagos, Ecuador. N° 515 : *Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos*. ORSTOM. Quito. Ecuador. 39 p.

de MIRAS (C.), ANDRADE ETCHEVERRÍA (M.) et CARRANZA BARONA (C.)

1996 Evaluación socioeconómica de la pesca experimental de pepino de mar en Galapagos. Informe final. N° 535 : *Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos*. Auspiciado por la Comisión Permanente para las Islas Galápagos con la colaboración del Servicio del Parque Nacional Galápagos/INEFAN. Subsecretaría de Pesca/MICIP. Instituto Nacional de Pesca. Quito. Ecuador. Marzo de 1996, 191 p.

de MIRAS (C.)

1996 La nature-patrimoine : les Galapagos. p 103-115. C. Aubertin et alii, *Étude Coût Incrémental et Protection de la Biodiversité*. Réalisée à la demande du Fonds Français pour l'Environnement Mondial. Rapport final. ORSTOM



## LES AUTEURS

**Catherine AUBERTIN**, Economiste à l'ORSTOM (Laboratoire des Sciences Sociales). Travaux sur les politiques d'environnement et de développement régional en Amérique Latine (Brésil) et en Afrique de l'Ouest.

**Jean-François BARÉ**, Anthropologue à l'ORSTOM. Membre de l'UMR CNRS-ORSTOM "REGARDS". Travaux d'anthropologie historique sur l'Océan Indien et le Pacifique insulaire, sur l'apport de l'anthropologie historique aux questions d'évaluation. Dirige des travaux dans les Universités de Paris I et de Bordeaux II.

**Armelle CARON**, Economiste doctorante à l'Université de Paris I, chercheur associé au Centre d'Economie du Développement de l'Université de Saint-Quentin en Yvelines (C3ED).

**Jean-Paul DELER**, géographe au C.N.R.S., directeur de l'UMR CNRS-ORSTOM "Regards". Travaux sur les dimensions spatiales et territoriales des politiques de régionalisation (Pérou).

**Yves-André FAURÉ**, Economiste et politologue, ORSTOM. Membre de l'UMR CNRS-ORSTOM "REGARDS". Travaux sur l'entreprise, sur les problèmes d'évaluation des politiques publiques du développement rural en Afrique de l'Ouest. Maître de conférences des Instituts d'Etudes Politiques.

**Emmanuel FAUROUX**, Anthropologue et économiste à l'ORSTOM. Membre de l'UMR CNRS-ORSTOM "REGARDS". Travaux sur les transformations économiques et sociales sur la longue durée à Madagascar et en Amérique latine.

**Philippe GESLIN**, anthropologue et ergonome, docteur de l'E.H.E.S.S., membre associé de l'UMR CNRS-ORSTOM Regards. Travaux d'anthropologie des techniques au Mexique et sur le suivi de transferts de technique en Afrique de l'Ouest.

**Jérôme INGLES**, Economiste doctorant, Coopérant du Service National à l'ORSTOM.

**Guy MEUBLAT**, Economiste à l'Université de Paris-Nord, en accueil à l'ORSTOM. Membre du Groupe d'Analyse des Politiques publiques du CNRS (G.A.P.P.). Travaux sur les méthodologies d'évaluation de l'aide au développement.

**Claude de MIRAS**, Economiste à l'ORSTOM. Membre de l'UMR CNRS-ORSTOM "REGARDS". Travaux sur les petites activités marchandes en milieu urbain (Côte d'Ivoire, Martinique et Equateur) et les politiques d'environnement (Galapagos, Equateur).

**Alain PIVETEAU**, Economiste doctorant au Centre d'Economie du Développement de l'Université de Bordeaux IV, membre associé de l'UMR CNRS-ORSTOM "Regards". Travaux sur l'évaluation économique des opérations ONG (Afrique de l'Ouest).

**Michel POUYLLAU**, Géographe au C.N.R.S. Membre de l'UMR CNRS-ORSTOM "REGARDS". Travaux sur les politiques publiques d'environnement et la gestion des ressources en Amérique latine.

**Georges ROSSI**, Géographe à l'Université de Bordeaux III. Membre de l'UMR CNRS-ORSTOM "REGARDS". Travaux sur la gestion de l'environnement et le développement en Afrique et en Asie du Sud-Est.

**Alain VALETTE**, Economiste à l'ORSTOM, directeur-adjoint de l'UMR ORSTOM-CNRS "REGARDS". Travaux sur les politiques de développement industriel en Afrique de l'Ouest.

**Franck-Dominique VIVIEN**, Economiste, Université de Reims, laboratoire HERMES CERAS. Travaux sur l'économie de la biodiversité.

LOUIS - J E A N  
avenue d'Embrun, 05003 GAP cedex  
Tél. : 04.92.53.17.00  
Dépôt légal : 918 --- Novembre 1997  
Imprimé en France



Les études réunies dans ce livre portent leur attention sur des processus humains particuliers : ceux au travers desquels des institutions publiques (ou des Organisations "Non-Gouvernementales") définissent et impulsent ce qu'il est convenu d'appeler des "politiques de développement", à destination des sociétés et des espaces les plus divers de la planète.

Au-delà de la variété des approches et des sujets traités, elles peuvent sembler unies par une interrogation méthodologique commune, consistant en somme dans la question : "que se passe-t-il dans les politiques de développement", qui donne son titre à l'introduction.

Les politiques de développement ne sont pas des données nominales du réel, dont il suffirait d'appréhender les résultats, bons ou mauvais : ce sont des constructions intellectuelles spécifiques et des processus d'action sociale. En ces domaines, le discernement des liens entre les impulsions et les résultats constitue en soi un objet de recherche. C'est seulement en admettant cette dimension empirique que l'on peut contribuer à des vues nouvelles sur l'évaluation de l'intervention publique.

*L'UMR CNRS-ORSTOM "Regards" (Recherches en Economie, Géographie, Anthropologie sur les Reconstitutions et le Développement des Suds) a pour vocation centrale l'étude de l'intervention publique dans diverses zones régionales du monde. Elle est basée sur le campus universitaire de Talence (Gironde).*

Jean-François BARÉ. Anthropologue à l'Institut Français de Recherche Scientifique en Coopération pour le Développement (ORSTOM). Travaux d'anthropologie historique sur l'Océan Indien et le Pacifique insulaire, sur les applications de l'anthropologie, sur l'apport de l'anthropologie historique aux questions d'évaluation. Dirige des travaux dans les Universités de Paris I et de Bordeaux II.



ISBN : 2-7384-6064-X