

INVESTIGATION ET INTERVENTION

journées d'étude des 13 et 14 septembre 1985

_ COMPTE-RENDU SYNTHETIQUE

_ DOCUMENTS PREPARATOIRES

IRAM

INSTITUT DE RECHERCHES ET D'APPLICATIONS DES METHODES DE DEVELOPPEMENT

49, RUE DE LA GLACIERE 75013 PARIS - TÉL. (1) 43 36 03 62 + - TÉLEX IRAMD 205 397 F

SOMMAIRE

	PAGE
<u>AVANT PROPOS</u>	
<u>COMPTE RENDU SYNTHETIQUE</u>	
I. <u>ETUDE DE TROIS INVESTIGATIONS</u>	1
1. <u>Etude des Cuvettes de GAYA (NIGER)</u>	1
<i>Pour une clarification précoce des objectifs et des hypothèses</i>	1
<i>Pour une valorisation des entretiens par rapport aux enquêtes</i>	2
2. <u>BURUNDI</u>	2
<i>Les contradictions de l'investigation par rapport à l'intervention</i>	3
<i>A quoi sert la collecte des données chiffrées ?</i>	3
3. <u>L'investigation de Gitarama au Rwanda</u>	4
<i>La séquence de travail</i>	4
<i>La formulation précoce d'hypothèses</i>	5
<i>Les limites reconnues</i>	5
<i>Tableau synthétique : critères/cas</i>	6
II. <u>QUESTIONS GENERALES</u>	7
1. <u>L'enquête est-elle utile ?</u>	7
<i>Y-a-t-il opposition entre l'entretien et l'enquête ?</i>	7
<i>Remarques sur les enquêtes</i>	7
2. <u>Quel lien entre les niveaux d'investigation ?</u> <i>(statistiques, suivi/évaluation, planification)</i>	8
3. <u>L'investigation et son utilisation</u>	9
<u>DEUX QUESTIONS EN GUISE DE CONCLUSION</u>	10
<u>DOCUMENTS PREPARATOIRES</u>	

AVANT PROPOS

Les 13 et 14 Septembre 1985, une trentaine de participants aux Journées d'Etude IRAM ont apporté chacun leur contribution sur le thème :
investigation et intervention.

Une présentation synthétique des débats, et par conséquent non exhaustive, est tentée ci-dessous.

Elle est suivie naturellement des diverses notes préparatoires concernant le même sujet et rédigées avant la session.

I. ETUDE DE TROIS INVESTIGATIONS

1. Etude des Cuvettes de GAYA (NIGER)

Il s'agit d'une étude ex ante réalisée en vue d'un projet d'aménagement, dans des conditions loin d'être idéales :

- contraintes institutionnelles limitant les marges de manoeuvre :
 - . les objectifs du financier et du gouvernement différent,
 - . les cadres nationaux ne sont pas impliqués,
 - . les paysans sont peu impliqués (seulement "objets d'enquête"),
 - . coordination insuffisante entre les divers volets de l'étude.
- contraintes de temps ayant empêché en particulier la valorisation des entretiens au seul profit des enquêtes d'exploitation.

Cette situation non "idéale" est cependant fréquente et invite à approfondir la réflexion sur au moins deux points :

- la clarification des objectifs et des hypothèses,
- le rôle des entretiens par rapport aux enquêtes.

Pour une clarification précoce des objectifs et des hypothèses

Les confusions sont fréquentes. D'une part, au niveau des objectifs des différents partenaires en présence. Ainsi, dans le cas étudié, les objectifs variaient :

- ceux du gouvernement nigérien :
 - . assurer la sécurité alimentaire
 - . mettre en place des périmètres vivriers et des cultures de contre-saison.
- ceux du financier : financement de l'étude pour permettre ensuite le recours à des entreprises et à des technologies françaises.
- ceux de l'IRAM :
 - . valoriser l'expérience nigérienne passée
 - . prendre part à une expérience d'aménagement.

D'autre part, on confond souvent objectifs et hypothèses. Dans le cas de GAYA, les hypothèses peuvent se formuler de la sorte : la participation de la population aux aménagements est conditionnée par l'équilibre alimentaire (selon

qu'il est atteint ou non) et la disponibilité de la main-d'oeuvre locale.

De telles clarifications, si elles sont explicitées assez tôt, permettent de mieux dominer le facteur temps en sélectionnant des thèmes de recherche prioritaires. Mais une telle explicitation n'est généralement possible que lorsque les "investigateurs" ont déjà une bonne connaissance du contexte.

Il faut dire aussi la tendance de certains bureaux d'études à accepter des termes de référence impossibles à respecter ensuite. L'IRAM, dans ce cas, est tombé lui aussi dans le piège.

Pour une valorisation des entretiens par rapport aux enquêtes

L'exemple étudié est un cas typique et classique où seules les enquêtes ont été véritablement dépouillées et valorisées au détriment des entretiens. Et pourtant ceux-ci étaient particulièrement riches en informations diverses : aspects historiques, diversifications des activités, rôle de l'élevage, foncier, intégration paysanne des innovations, etc...

Non seulement les entretiens permettent de recouper, de vérifier ou d'infirmar parfois les résultats des enquêtes, mais ils facilitent la perception des dynamiques et des transformations en même temps qu'ils enrichissent de façon sensible le "questionnement qualitatif".

Ils sont donc essentiels pour l'enrichissement et l'actualisation de la problématique, mais la méthode pour les traiter reste souvent aléatoire et le temps consacré marginal.

2. BURUNDI

Les quatre postes IRAM se répartissent de la façon suivante :

- trois au Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (études, programmes, suivi/évaluation, assistance gestion),
- un au Ministère du Plan (statistiques agricoles).

Depuis 1980, il y a eu sans aucun doute une amélioration des systèmes d'investigation et de statistiques à l'échelle nationale. On a pu mesurer ainsi des phénomènes majeurs (baisse de la surface par exploitation de 85 à 60 a, due à une forte croissance démographique, augmentation en revanche de la surface des caféiers de 6 à 8 a). Cette amélioration oblige malgré tout les décideurs à affiner leur conception du développement rural. Cependant du fait de la forte rotation des cadres, le travail de formation n'a pas pu atteindre tous ses objectifs.

Deux thèmes retiennent particulièrement l'attention :

- les contradictions de l'investigation par rapport à l'intervention,
- l'usage de la collecte des chiffres.

Les contradictions de l'investigation par rapport à l'intervention

D'un certain point de vue, l'investigation apparaît comme une forme spécifique d'intervention. Elle n'est aucunement neutre et traduit un certain type de rapports sociaux (entre l'Etat et le monde paysan). A ce titre, elle tend à préciser sinon à modifier ces derniers. Elle est un élément de perturbation dans le milieu.

D'un autre côté, il est très difficile de faire le lien avec des interventions-actions de développement concrètes et de déboucher sur ces dernières. Cela est d'autant plus complexe qu'il existe souvent une véritable hétérogénéité sinon concurrence entre les directions concernées. On débouche donc sur le problème de l'utilité des investigations s'il n'y a pas de projets.

A quoi sert la collecte des données chiffrées ?

Il existe d'abord un problème méthodologique : face à la surproduction des chiffres, il s'avère souvent malaisé de tirer parti des données recueillies. La surabondance de l'information, traduction concrète de déficiences au niveau

de sa structuration, peut être paralysante.

Mais il faut surtout évoquer l'identité des utilisateurs. La collecte sert-elle seulement les décideurs ? Dans ce cas, n'est-elle pas d'abord un moyen de contrôle sur la paysannerie et ses diverses catégories ? Un bon chiffre est sans aucun doute un outil de pouvoir.

Il est aussi un enjeu dans les rapports sociaux. C'est le cas lorsque les statistiques démontrent la présence de 13 000 ha de caféiers au lieu de 16 000 ha avancés par le projet de développement du café.

Les chiffres ne sont pas utiles seulement pour les décideurs (nationaux ou étrangers) mais aussi pour les paysans. Cela peut les aider à mieux se situer sur l'échiquier économique et politique.

Les données quantifiées peuvent également aider les cadres à voir les paysans autrement. Elles peuvent contribuer à démystifier certains discours et à démanteler certains préjugés.

Certains participants pensent néanmoins que les chiffres servent finalement assez peu : tout au plus, ils seraient utilisés comme de simples justifications de politiques déjà tracées.

3. L'investigation de Gitarama au Rwanda

L'accent a été mis sur la présentation de l'approche :

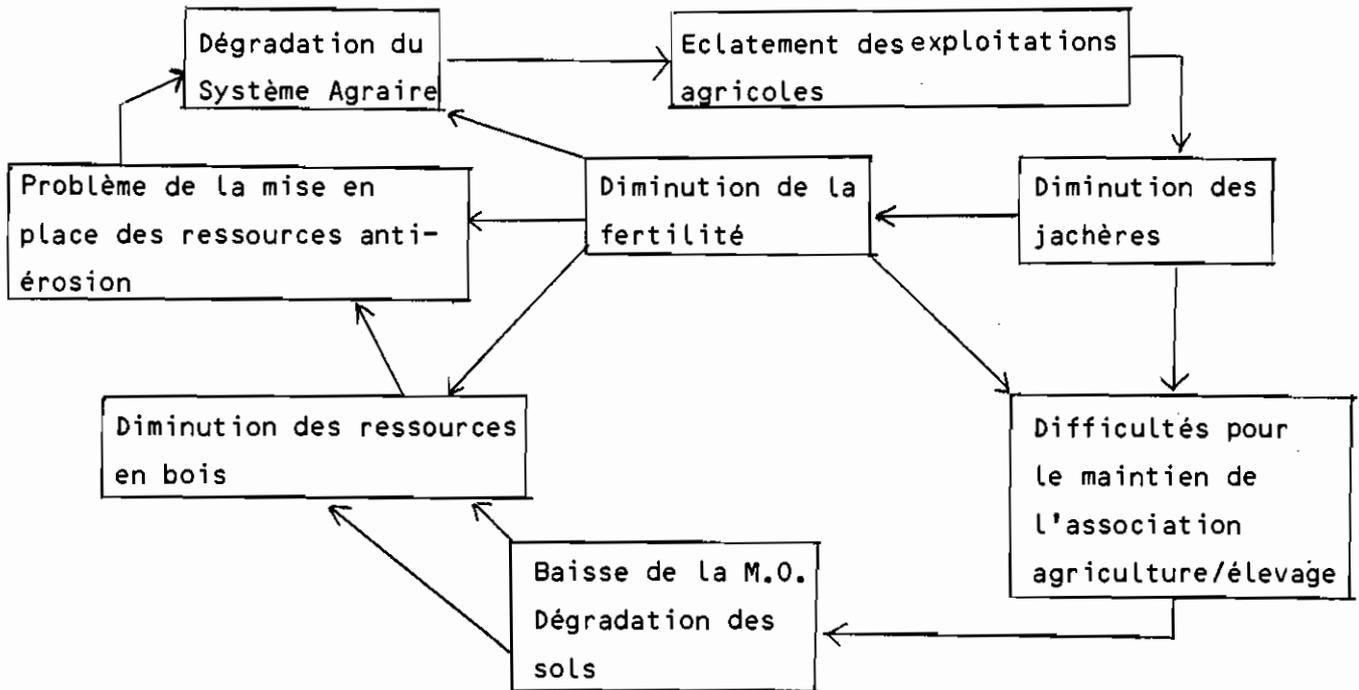
La séquence de travail

- Appréhension des demandes (après un premier rejet d'un projet proposé par la BIRD,
- Elaboration d'hypothèses avec les cadres nationaux et journées de créativité,
- Organisation d'enquêtes légères,
- Exploitation et traitement des données,
- Restitution,
- Elaboration de propositions,

- Rédaction-réflexion (groupe de Labeaume comprenant consultants et cadres Rwandais).

La formulation précoce d'hypothèses

Conçues comme un jeu de contraintes, a déterminé la rédaction du questionnaire : le tableau suivant tente d'exprimer ce jeu des contraintes :



Les limites reconnues sont les suivantes :

- Contraintes dues à la période de l'année (possibilité d'obtenir des personnes ressources : étudiants, enseignants...)
- Déception au niveau de l'approche des différenciations socio-économiques et géographiques.
- La restitution a été assez faible et n'a pas été assez valorisée.
- Les vulgarisateurs de base n'ont pas été contactés.
- Pour atteindre l'objectif recherché : rapprocher les cadres et les paysans. Une telle expérience ne suffit pas. Il faudrait la multiplier.

"La planification remontante est un mythe... mais nécessaire".

Malgré toutes ces limites, l'investigation a permis de changer quelque peu la mentalité des cadres vis-à-vis des paysans et a accru leur possibilité de négociation.

CAS	CRITERES	OBJECTIFS OFFICIELS RURAUX	HYPOTHESES	METHODES UTILISEES	ROLE DES CADRES NATIONAUX	ROLE DES PAYSANS	NIVEAU DE CENTRAGE OU ARTICULATION	UTILISATION DES INVESTIGATIONS	FORMATION DES CADRES NATIONAUX	COUT RAPPORT
NIGER CUVETTES GAYA	-Niger: Assurer le maximum des potentialités alimentaires. -FAC: participer ensuite à la réalisation des aménagements	Exprimées : -l'équilibre alimentaire est-il atteint -la MO locale sera-t-elle utilisée ? -Implicite : -adaptation par diversification des productions. -rôles imp. des femmes.	Diagnostic Régional. - enquêtes/exploitation - entretien - documentat. Résultats détaillés avec les enquêteurs difficiles à exploiter.	Souhaité (sociologues), mais non réalisé. Utilisation d'enquêteurs nationaux.	Très réduit surtout comme sujets-intéressants. Restitution prévue pour la 2ème phase.	Niveau micro-régional. 3 cuvettes Comparaisons et articulation des inf. des enquêtes et entretiens.	Utilisat. difficile s'il n'y a pas coordination entre réalisation en la 2ème phase par l'IRAM. FAC/NIGER.	Formation accompagnée des enquêteurs (dépouillement) mais déjà formes sur autres projets IRAM.	1 mois : 2 ex-perts : 280000 F	
BURUNDI Plan Agri.	Projet Ministère A. Technique. Programmation Planif. agricole.	Analyse globale de la situation agricole.	Diagnostic régional par inf. + extrap. modèles de formulation, vérification terrain.	Associés, non pas comme vérit. homologues mais partenaires.	Coupure car pas d'accès direct aux paysans.	Tentative positive d'art. avec stat., plan et suivi évaluation	Programmation de difficultés de passer aux projets.	Réduite étant donnée la rotation importante.		
	Suivi/évaluation, animat. gestion des projets.	Obj. de planification remont. + assistance gestion projets.	Collecte des données au niveau des projets régionaux.	Associer au niveau collecte et élaborer inv.	Sujets d'enquêtes associés aux entretiens.	Nécessité d'introduire des éléments stat. + études sectorielles.	Interprét. par les décideurs politiques.	Même constat évolution.	Incom-	
	Mise en place système stat. agricoles	Autosuffisance alimentaire (à la baisse) pression démographique.	Système souple Personnel en place, 4 experts /colline/moniteur. Questionnaire quantitatif.	Participation au niveau élaboration + entretiens terrain.	Sujets d'enquêtes, aspects du suivi.	Possibilités d'ouverture et articulation avec certains proj. reg.	Utilisation par le Minagri + plan. Diagnostic ensemble.	Faite sur le tas essentiel. pour les moniteurs agricoles.	parable :	
RWANDA GITARAMA	Objectifs officiels d'identification des syst. agr. objectifs inavoués : -rapprocher les cadres et paysans -intégrer une démarche du type R/D ou invest./inter	Elaboration conduite avec les cadres nat (journées nat) Identification d'une série de contraintes agron. et socio-écon.	Séquence préparatoire (journées nationales) enquêtes sur le terrain (quant. et qualitatif). Rés. titution pay- sante. Elaboration de propositions. Trait. informatic.	Fondamental surtout au niveau des journées nationales, mais peu associé aux phases décisives (au niveau régional et communal des enquêtes.	Entretiens qualitatifs mais contraintes au niveau des personnes res-sources". Expérience limitée de restitution pay-sante.	Typologie d'exploitation : actions techniques différenciées schéma d'organigramme de la plan. agricole.	Doute quant à l'utilisation des données pour la planification remonte, utilisation par la BM au niveau régional.	On a cherché à intégrer les cadres à la démarche surtout à travers les journées nationales et la phase de restitution.	1 an : 100000 US\$	

II. QUESTIONS GENERALES

1. L'enquête est-elle utile ?

Y-a-t-il opposition entre l'entretien et l'enquête ?

Des opinions différentes sinon divergentes sont relevées :

- L'enquête ne parvient pas à faire le qualitatif, surtout lorsqu'on veut privilégier l'histoire et les changements. L'enquête ne peut être utile que sur le quantitatif à condition qu'on ait au préalable des hypothèses clairement formulées. L'entretien à partir des problèmes immédiats des paysans est préférable et mieux vaut reculer au maximum l'enquête.

- L'entretien et l'enquête sont des outils parmi d'autres, non exclusifs l'un de l'autre, ni d'autres outils. Il ne faut pas trop durcir l'opposition entretien (qualitatif)-enquête (quantitatif). Le quantitatif est toujours utile par rapport à nos points de vue, pour relativiser nos analyses et dégager les grandes tendances.

- L'entretien est certes à revaloriser. Il permet des repérages, mais ne peut engendrer de politique. Celle-ci a besoin de situations représentatives fournies par les enquêtes.

- Il ne faudrait pas oublier le rôle de l'action comme révélateur. L'investigation sans action n'est guère supportable par le paysan. La meilleure investigation c'est l'action.

Remarques sur les enquêtes

- Les outils d'investigation s'analysent en fonction de ce qu'on cherche. Il arrive que les enquêtes ne soient pas sérieuses car on ne sait pas exactement ce que l'on cherche.

- Quelque soit l'outil, il faut l'utiliser rigoureusement. Une enquête implique une pré-enquête, la formation des enquêteurs, un échantillon, etc...

- L'enquête n'est pas un outil neutre. L'investigation est un début d'intervention et renvoie donc aux rapports sociaux en présence. Elle s'inscrit nécessairement dans un rapport de force. De ce fait, elle est aussi un rapport

de dissimulation chez le paysan, mais aussi dans "l'appareillage enquêteur". La qualité de l'enquête est conditionnée par tous les interlocuteurs par la réponse à la question suivante : à quoi cela va-t-il servir ? Il s'agit là de l'aspect le plus important. Ainsi, il est arrivé que les résultats d'enquêtes aient été utilisés à d'autres fins que celles prévues à l'origine.

- On peut se demander si la pléthore actuelle d'études ne correspond pas à un remplacement des anciennes formes contractuelles (fondées sur la négociation de cadres et de paysans représentatifs) par des approches qui multiplient les enquêtes au même titre qu'elles parcellisent et atomisent le monde rural.

2. Quel lien entre les niveaux d'investigation ?

(Statistiques, suivi/évaluation, planification)

- La question est posée à partir de l'exemple du BURUNDI, où des agents de l'IRAM travaillent effectivement à plusieurs niveaux. On y obtient certes des données, y compris de qualité, mais on n'est toujours pas capables de comprendre les systèmes agraires. Il manque sans aucun doute des interrelations entre les niveaux d'investigation : les approches restent encore trop cloisonnées, ce qui se traduit par une difficulté à comprendre les systèmes agraires et leurs évolutions.

Ce cloisonnement et ces insuffisances s'expliquent par la demande notamment de la BIRD qui s'intéresse surtout, en matière de statistiques, à l'évolution du PIB et de la production agricole, donc à des données très globales (macro-économie). Jusqu'à présent, du fait de l'autosuffisance alimentaire de ce pays, l'Etat et les projets ne s'intéressent guère à ces problèmes mais la situation évolue et la problématique peut se modifier, les limites de l'autosuffisance étant presque atteintes.

- Un participant doute de la liaison entre la planification et les statistiques. Ainsi le Niger a dû procéder à des manipulations pour corriger en cinq ans les chiffres de superficies (du simple au double). Au Nicaragua, les statistiques n'ont guère servi dans le débat entre les agro-exportateurs et la production vivrière. En France, la délocalisation du porc en relation avec le Port de Lorient n'est guère due à un phénomène de statistiques. Il est faux de croire que les statistiques sont à la base de la planification. Avant de

se lancer dans les statistiques, il faut situer les éléments qui président à l'évolution des systèmes de production.

- D'autres pensent que les chiffres restent nécessaires et qu'il peut être fait un meilleur usage des statistiques. Mais pour cela, il faut repérer de meilleurs indicateurs. Peut-on, par exemple, poser la question des modes d'intensification par rapport à l'augmentation de la démographie ? N'y a-t-il pas moyen de poser plus vite les bonnes questions ?

- A cette dernière question, la réponse est la suivante : "Nos termes de référence étaient insuffisants au départ. Nous sommes obligés d'abord de donner des chiffres pour pouvoir ensuite poser les bonnes questions".

3. L'investigation et son utilisation

- Nos discussions montrent qu'il n'existe pas de rapport automatique entre de bonnes connaissances et la décision. Ainsi il existe des suivis-évaluations qui n'influencent guère le pilotage des projets (cf. Dosso). Cependant les enquêtes sont en mesure d'influencer.

Entre l'investigation et l'intervention, n'y a-t-il pas des phases intermédiaires qui correspondent à l'élaboration de scénarios et de projets ? Il ne faut donc pas négliger ce stade. Dans le cas contraire, on peut dire que les décideurs vont prendre n'importe quelle décision.

L'investigation doit se donner comme objectif de comprendre le système agraire afin d'aider les investisseurs à savoir où mettre leurs capitaux. Il faut comprendre le jeu des divers acteurs si on veut l'influencer.

- La formation des cadres est aussi un excellent moyen de faire le lien. On constate souvent que les dynamiques les plus intéressantes se produisent lorsqu'il y a rencontre de paysans et de cadres inquiets.

Un participant note cependant que les interventions sont demandées souvent par des gens dont la survie n'est pas liée à ce que va donner le développement et se satisfait d'approches "neutres" ou parfois même de décisions irresponsables. Ce sont donc les situations de crise qui dégagent le plus de cadres motivés.

- Dans l'exécution des projets, on constate souvent un décalage entre les prévisions ou les décisions de départ et les résultats effectifs. C'est ce décalage, à condition qu'il soit reconnu, qui peut constituer le moteur de la recherche-action. L'action articulée à la réflexion est le meilleur révélateur du devenir des rapports sociaux et des évolutions technologiques. C'est le problème du rapport théorie-pratique et de sa complexité.

- En définitive, ce qui nous réunit est la chose suivante : quelles que soient les contraintes institutionnelles, nous essayons de comprendre les logiques paysannes pour intervenir avec des cadres qui se posent des questions et certains types de paysans. Nous sommes des praticiens qui se posent des questions à partir des interventions de terrain. Mais nous restons confrontés au "paradigme de complexité" tout en essayant de comprendre la spécificité de chaque cas tout en le comparant avec d'autres situations et en gardant la perspective historique...

DEUX QUESTIONS EN GUISE DE CONCLUSION

- . L'accent a été mis plus sur l'investigation que sur l'intervention en tant qu'action (1). Est-ce à dire que nous avons tendance à nous éloigner des pratiques en privilégiant les investigations ?

- . Où en est-on par rapport aux théories sur le développement ? Le reflux des idéologies caractérise de plus en plus les pratiques de développement. Beaucoup ne savent plus où ils en sont sur le plan de la théorie et pourtant ils ne se satisfont pas avec le simple pragmatisme.

(1) Il est à souligner aussi que la restitution des enquêtes n'a pas été véritablement traitée.

DOCUMENTS PREPARATOIRES

DOCUMENTS PREPARATOIRES

- . Note introductive
- . Préparation du projet "aménagement et mise en valeur des Cuvettes de GAYA (NIGER)
- . Note pour les Journées d'Etude IRAM. L'expérience du BURUNDI
- . Statistiques agricoles : L'expérience du BURUNDI
- . Recherche et mise en oeuvre d'instruments d'investigation et de communication pour un programme agricole au RWANDA (extraits)

NOTE INTRODUCTIVE

NOTE INTRODUCTIVE

JOURNEES D'ETUDE IRAM SUR "INVESTIGATION ET INTERVENTION"

SEPTEMBRE 1985

Nous nous appuyerons notamment sur trois expériences récentes auxquelles l'IRAM a participé :

- la préparation du Projet Gitarama (Rwanda)
- la préparation du Projet Cuvettes Gaya (Niger)
- l'expérience du Burundi, avec ses trois axes : statistiques agricoles, planification, suivi de projets.

Les différents textes mais aussi la réflexion des autres participants pourra utiliser la grille suivante :

- . Quels étaient les objectifs, officiels ou réels, de ces investigations (types de décisions et de décideurs concernés).
- . Y avait-il des hypothèses exprimées ou sous jacentes à ces investigations.
- . Quelles méthodes d'investigation ont été utilisées (qualitatif/quantitatif, questionnaires, réunions, modes de traitement, modes de restitutions...).
- . Quel a été le rôle des cadres nationaux de différents niveaux à ce processus.
- . Quel a été le rôle des paysans (et des différentes catégories de paysans) dans ce processus.
- . Les données recueillies sont-elles centrées sur un niveau particulier (par exemple l'"exploitation") ou permettent-elles la compréhension de plusieurs niveaux et de leur articulation ("de la parcelle au système mondial").
- . En définitive à quoi ont servi ces investigations ? A des projets ou des interventions réellement alternatifs ? A un autre type de rapports cadres/paysans ? Ou à une manière plus subtile et plus adaptée d'intégration des paysans au marché mondial ? ou encore... ?
- . Ces investigations ont-elles servi à la formation des cadres nationaux/des paysans ? Comment ?
- . Rapport "qualité/prix" des informations (coût, délais, moyens humains et matériel requis).

PREPARATION DU PROJET "AMENAGEMENT ET MISE EN VALEUR

DES CUVETTES DE GAYA (NIGER)

PREPARATION DU PROJET
"AMENAGEMENT ET MISE EN VALEUR DES CUVETTES DE GAYA (NIGER)"

1 - La demande

- Suite à une volonté politique d'aménager les zones riveraines du fleuve Niger afin de valoriser un capital ressources (eau, terres riches : environ 15000 Ha) estimé sous-exploité en cette période de sécheresse et de famines,

la demande se situe dans le cadre le plus classique des "appels d'offres" pour un marché d'études financé par le FAC. Le responsable technique du marché est la Direction du Génie Rural du Ministère du Développement Rural à Niamey.

- L'IRAM est contacté par le BCEOM (Bureau Central d'Equipeement Outre-Mer) spécialisé dans la réalisation de grandes infrastructures (routes, ponts, installations d'assainissement, etc...) mais ayant un département "Développement Rural" avec lequel nous étions en relation : réponse conjointe à un appel d'offres (sans suite) pour un projet d'aménagement au Mali, projet "Forgho" ; participation conjointe aux missions Banque Mondiale/ Centre d'investissements/FAO pour la mise en place de "Petites Opérations de Développement Rural" au Niger (M.J.Doucet), appel à l'IRAM pour participer aux études de première phase du schéma d'aménagement du Delta du Sénégal. (A. Durand).

C'est donc dans de bonnes relations de travail antérieures que le BCEOM demande à l'IRAM d'assurer les domaines agronomie et sociologie de l'étude. L'IRAM agira en tant que sous-traitant du BCEOM.

- Intéret de l'IRAM pour cette étude :

. l'IRAM bénéficie d'un capital d'expérience concrète des aménagements hydro-agricoles (Niger, Mauritanie) dont est dépositaire Marie Jo, et d'une analyse critique de ceux-ci (missions Beaucaux, Corrèze, Gentil sur l'office du Niger au Mali, de J.F. BARRES à l'Opération Riz Mopti (Mali) et l'ONAHA (Office National des Aménagements Hydro-agricoles) au Niger, mission d'Augustin au Sénégal.)

Il est intéressant pour l'Institution de participer à des études en amont et d'imaginer des solutions alternatives aux grands périmètres rizicoles, solutions prenant davantage en compte les stratégies paysannes.

- . Le Niger représente pour l'IRAM un champ d'action particulier dans la mesure où une partie de l'histoire de l'Institution, de sa réflexion sur les problèmes de développement, est liée à ce pays, où certains cadres restent des interlocuteurs.
- . Ce marché assure, pour la première phase de l'étude, 2,22 mois de travail au Niger, 2,5 mois en France.

2 - Les orientations de travail proposées

Socio-Agro-Economie

L'analyse diagnostic régionale doit répondre à une problématique globale : l'aménagement et la mise en valeur des cuvettes de GAYA. Il faut donc éviter une méthode de diagnostic trop lourde ou académique et préférer une intervention légère et directement en rapport avec l'élaboration d'un projet adapté aux réalités du terrain.

Pour cela, il s'agit d'acquérir une bonne connaissance des systèmes agraires avec pour cibles préférentielles des préoccupations qui semblent prioritaires :

- les problèmes fonciers,
- l'évolution démographique et la force de travail,
- l'écosystème,
- calendriers culturels et systèmes de production,
- stratégie des familles en "aval" de la production, etc...

Pour appréhender toutes ces données et comprendre la logique de fonctionnement des systèmes, il faut disposer d'observations à des échelles différentes : au niveau du paysan, au niveau micro-régional, mais aussi au niveau départemental et national ; dans le contexte frontalier des cuvettes de GAYA on peut penser qu'un contexte international est à considérer.

Les techniques d'analyse sont différentes suivant les niveaux d'observation :

- au niveau des paysans : on pratiquera par enquête (type enquêtes d'exploitation)
- au niveau plus global (regional, national) : on collectera les données auprès des groupes sociaux concernés par des entretiens individuels ou groupés, par visite sur le terrain, en exploitant les documents bibliographiques existants, etc...

La dimension historique sera introduite dans l'étude afin de saisir les évolutions passées et récentes et de comprendre les fondements de cette évolution.

Ces deux grands principes (dans l'espace et dans le temps) seront donc à la base de l'analyse régionale préalable à l'élaboration d'une politique d'aménagement et de mise en valeur adaptée aux cuvettes de Gaya.

En dehors des engagements contractuels d'élaboration d'un projet pour l'aménagement et la mise en valeur des cuvettes, il apparaît tout aussi important de préparer les futurs cadres nigériens de terrain à réaliser ce futur projet. L'analyse régionale et l'élaboration de thèmes techniques adaptés est l'occasion d'engager un processus de formation et l'équipe expatriée travaillera dans ce sens.

Par ailleurs, une collaboration étroite entre l'équipe expatriée et les cadres nationaux, départementaux et régionaux, reste essentielle afin que le projet élaboré à partir de la réalité du terrain corresponde aux orientations nationales en matière de développement.

Cette étude doit se réaliser en deux phases.

3 - Le déroulement du travail d'étude

3.1 Chronologie

septembre 1984	Mise au point offre
janvier 1985	Le BCEOM est attributaire du marché, période d'indécision et de doute correspondant à ce que l'on apprend de manoeuvres du Ministère pour modifier la décision du Niger.
février à avril 1985	Le départ pour le Niger est conditionné par la signature du marché par le Gouvernement nigérien.

Plusieurs dates évoquées : 3 mars, 4 avril, 9 avril, 15 mai...Chaque fois remises en question, dont une fois trois jours avant la date prévue.

avril 1985 Départ décalé d'une semaine de A.Corrèze et A. Durand, une partie de l'équipe technique (aménagiste, pédologue) étant déjà sur le terrain.

Cette chronologie plutôt chaotique a deux types de conséquences :

- Décalage dans l'équipe au niveau du terrain, peu de jours communs pour la réflexion.
- Impossibilité de travailler avec des cadres nationaux préalablement prévenus, qui ne pouvaient se libérer sans dates précises (cadres techniques et chercheurs).
- Sans compter les conséquences au niveau de la programmation du travail des chargés de programme à Paris.

3.2 Réalisation

- Les contacts préliminaires sont réduits au minimum : simple présentation des consultants avant un départ rapide sur le terrain demandé par le chef de mission à cause de ses propres contraintes de travail technique :
 - .pas de discussion et de travail de documentation suffisants.
- L'enquête d'exploitation est lancée très rapidement : 200 enquêtes doivent être réalisées en 15 jours pour permettre un premier dépouillement sur place. Les conditions de lancement, comme d'élaboration du questionnaire, sont mauvaises : manque de temps surtout. Le recrutement des enquêteurs est heureusement facilité par F.Durand (suivi évaluation du Projet Dosso) qui sélectionne six de ses enquêteurs permanents (3 ans d'enquêtes) dont l'expérience sauve partiellement la qualité de l'enquête. Trois sont recrutés sur place (anciens agents techniques UNCC, Projet Maradi). Trois autres, pour l'enquête élevage, sont recrutés par un contact dans le milieu Peul, mais le choix s'avère peu judicieux (faute d'avoir pu être suffisamment discuté avec lui) : enquêteurs trop jeunes, scolaires étant peu au fait de la vie des éleveurs.

- Elle ne peut être discutée avec des cadres nationaux.
- L'équipe IRAM se consacre au suivi des enquêteurs, dont elle voit un certain nombre quotidiennement (réponse aux problèmes soulevés, lecture des questionnaires remplis, etc...) et aux entretiens complémentaires au niveau des villages (avec les chefs de village et leurs conseillers, les cadres de terrain, les hommes, les femmes).
 Au niveau des arrondissements (et du département) elle assure un contact avec les responsables techniques et administratifs.
- Un premier dépouillement quantitatif, est assuré sur place (Manuel). Le dépouillement informatisé prévu dans le cadre de l'appel d'offres n'a pu être réalisé :
 - . non disponibilité de M.Pépin pour la formation préalable des agents IRAM.
 - . de toute façon les conditions matérielles du séjour ne permettait pas l'emploi d'un micro-ordinateur.
- Aucune restitution ne peut être opérée, ni en direction des paysans (pas de retour sur le terrain prévu) ni en direction des cadres (le chef de mission ayant dû rentrer en France, aucun contact officiel n'est prévu avant le départ de l'équipe). L'équipe IRAM assure néanmoins des contacts informels avec le Plan et la Division des Etudes et Programmes du MDR, avec un chercheur directeur de IRSH.

La réflexion s'opère entre équipe d'étude, en France, de façon assez dissociée (le BCEOM est à la Grande Motte). Le chef de mission retourne au Niger mais a relativement peu de contacts sinon formels avec les nationaux. Il apprend en outre que le Niger va probablement confier la réalisation des aménagements à trois bailleurs de fonds différents : une cuvette au Japon, une autre à la Chine, une autre à la France. La réalisation de la deuxième phase de l'étude sera peut-être remise en question, sauf si le Japon par exemple, la sous-traite.

Le FAC, furieux d'avoir financé l'étude d'ensemble ("pour rien" puisque les travaux ne seront pas exécutés par des entreprises françaises !...) fait pression sur le Niger.

Cette incertitude sur la réalisation de la 2ème phase est une limite grave à l'investissement IRAM dans ce travail. L'équipe attendait beaucoup de cette période pour engager, à partir d'une restitution de l'enquête, une démarche de concertation active entre paysans, notables, administration, démarche sur laquelle la plupart des interlocuteurs nigériens étaient d'accord. Cette démarche est essentielle en particulier en ce qui concerne les problèmes fonciers et la gestion des aménagements.

4 - Réflexion à partir de la grille proposée

4.1 Objectifs officiels ou réels des investigations

- Deux décideurs principaux sont au centre de l'opération :

a) le Gouvernement nigérien, dans ses aspects multiformes :

- . Au niveau politique, une volonté de mise en valeur des ressources (suivant la demande)
- . Au niveau technique (Génie Rural) une volonté de réaliser des "perimètres" (valorisation professionnelle et financière).
- . Au niveau des responsables du Plan une volonté politique d'aménagement du territoire, concerté avec les populations (cette conception s'oppose à la position du directeur du Génie Rural, très technocratique).

Des attentes diversifiées donc, par rapport à l'étude, et certainement l'espoir que le travail du bureau d'études va permettre une confrontation et des arbitrages.

4.2 Hypothèses sous-jacentes exprimées

- Du côté nigérien, il apparaissait légitime d'essayer de comprendre le fonctionnement social et économique de la zone.

- Du côté français, il est intéressant de noter qu'avant même le lancement de l'enquête et au démarrage de l'étude, le chef de mission recevait un télex contenant entre autre des "consignes" du genre :

"surtout pas d'endiguement" et "n'évacuez aucune technique même sophistiquée, par exemple : possibilité d'irriguer les bananeraies au goutte à goutte" ! Alors qu'il y aura eu au total sept personnes sur le terrain pour "investiguer".

- L'hypothèse de l'équipe IRAM était de tenter d'approcher une compréhension des systèmes de production et du fonctionnement socio-économique dans la zone, sans illusion compte tenu des conditions de mise en place et de l'étude et de l'enquête, mais avec l'espoir d'amorcer ainsi un échange avec les populations et leurs partenaires qui serait poursuivi et renforcé dans la deuxième phase.

4.3 Méthodes d'investigation

. Une approche quantitative donnant une base statistique aux données recueillies :

- 200 questionnaires d'exploitation
- 104 questionnaires sur l'élevage
- 93 questionnaires sur les jardins

. Une approche plus qualitative par le biais d'entretiens (une trentaine) et de réunions portant sur le fonctionnement des coopératives (2) et le rôle des femmes. (4)

Traitement "en chambre" manuel. Pas (encore ?) de restitution.

4.4 Rôle des cadres nationaux

- Nous avons compté sur la participation de services (animation en particulier) et de chercheurs nationaux pour l'enquête. Cela n'a pu être mis en oeuvre pour des raisons tenant :

- . à la séparation entre Ministères et au fait que le Génie Rural n'avait pas averti de la mise en place de l'étude. Il fallait pour obtenir la collaboration de services dépendant du Plan, qu'une lettre parte du MDR (lettre du Ministre) au Plan pour en faire la demande officielle.

Nous n'avons pu obtenir cela pendant la durée de la mission alors que localement des cadres étaient intéressés par ce travail et ne faisaient strictement rien.

- . Du côté des chercheurs de l'Institut de Recherche en Sciences Humaines, aucun d'eux n'était disponible : chercheurs peu nombreux, très sollicités par ^{les} projets. Pourtant des contacts avaient été pris préalablement.
- . L'incertitude qui a régné jusqu'au bout (due au fait que le marché n'était pas signé par le Gouvernement nigérien) sur les dates précises de l'étude a été un handicap certain.
- Localement (département, arrondissement, cadres de terrain) nous avons, à chaque fois que nous l'avons pu, discuté avec les cadres, mais pas de façon organisée ni collective.

Le fait que le chef de mission ait dû repartir avant nous (simplement parce qu'un "assistant technique-clef" au Génie Rural était en vacances...) n'a pas permis d'organiser des réunions systématiques.

4.5 Rôle des paysans

Les paysans ont été "objets-sujets" de l'enquête. Objets, parce que cette enquête leur tombait dessus et qu'ils n'avaient rien eu à voir dans la décision d'aménager ou pas. Objets dans la mesure où les techniciens de l'équipe ne pensaient pas toujours à leur demander leur avis, ni à les informer des raisons qui les amenaient à arpenter la zone, faire des trous, prélever de la terre, de l'eau, etc...

Sujets, dans la mesure où ils acceptaient ou non de répondre à l'enquête : l'enquêteur était installé dans un village centre et rayonnait sur les villages ou hameaux environnants, mais les chefs de famille venaient le trouver pour répondre à l'enquête.

Sujets aussi dans la mesure où ils avaient des choses à dire sur eux-mêmes et que l'enquête était une occasion de s'exprimer, que les problèmes liés au contrôle de la crue, à l'amélioration des conditions de production étaient ressentis comme vitaux face à la dégradation de l'environnement.

Toutes les catégories de paysans ?, pas de possibilité de le vérifier... Tous les paysans ?, les femmes en particulier, quand elles n'étaient pas interrogées spécifiquement, n'apparaissent qu'à travers les réponses des chefs de famille.

Là encore la deuxième phase apparaissait comme essentielle (restitution, concertation sur les hypothèses).

4.6 Les données recueillies

Sont centrés sur les exploitations. Elles permettent néanmoins, en particulier à travers l'analyse des échanges, d'atteindre un niveau régional et international dans la mesure où la zone d'étude est une zone frontière entre le Niger, le Nigeria et le Benin, et où de nombreux liens sociaux, familiaux, économiques, sont au-delà des frontières actuelles.

Situer les perspectives de l'aménagement au niveau de l'économie nationale était à ce stade difficile dans la mesure où les choix qui devront être faits (l'étude sert à les argumenter) feront basculer les priorités vers les stratégies paysannes (sécurité alimentaire et échanges contrôlés par eux) ou vers celles de l'Etat (production rizicole accrue pour subvenir aux besoins urbains, pour faire rentrer les échanges dans un cadre contrôlé par lui).

4.7 A quoi ont servi les investigations ?

L'équipe dans sa totalité espère qu'elles aideront le Gouvernement nigérien à faire des choix qui tiennent compte des objectifs paysans. En tout cas, si le choix n'est pas fait dans ce sens, l'équipe souhaite que les éclairages qu'elle va donner ne permettent pas d'ambiguïté sur les décisions qui seront prises.

Nouveau type de rapports cadres-paysans : c'est raté si la deuxième phase n'est pas réalisée.

4.8 Formation

Non. Questionnement peut-être.

4.9 Rapport qualité-prix

- Nous ne connaissons hélas pas le montant total du marché car il aurait été intéressant de mesurer le rapport coût de l'investigation humaine et coût de l'investigation technique.

Pour ce travail agro-socio-économique le coût est le suivant :

Prestations IRAM (1ère phase)	284 250
Enquête (salaires enquêteurs)	10 000
Déplacements liés à l'enquête	<u>3 000</u>
	300 000

Il avait été prévu 20 000 FF pour la rémunération d'un (e) sociologue nigérien qui n'ont pas été utilisés.

- Rapport qualité-prix ? qui juge de la qualité ? par rapport à quoi ?

Si le Gouvernement nigérien choisit une formule progressive, techniquement diversifiée, pour ces aménagements, en quoi l'enquête aura orienté ce choix ? quel est son poids par rapport aux autres facteurs qui conditionnent la décision du Niger : possibilités de financement, rapports de force internes entre Ministères, entre tendances, etc... Ces choix peuvent-ils être remis en question demain, par d'autres équipes ? De quel poids aussi pèse le FAC/Ministère de la Coopération, ses technocrates, ses entreprises ?.

Il reste que la qualité aurait mieux été assurée par une meilleure préparation du travail, une coordination plus étroite de l'équipe.

Que conclure ?

L'IRAM, qui se veut "different" aurait-il dû s'engager dans ce travail ?

- L'institution l'a fait, elle le fait souvent : être une composante au sein d'une équipe dont on ne maîtrise pas les orientations (dans cette expérience on a eu de la chance car la plupart des éléments se rejoignent sur les grandes orientations sinon sur une pratique vis à vis des cadres et/ou des paysans) ; être soumis aux pesanteurs inévitables liées à la notion de temps différente pour les nationaux - dont la mission se situe dans leur parcours de travail normal - et pour les "experts" que doivent faire en un mois un travail considérable.

- Avons-nous le choix ? , pour survivre, pour développer notre champ d'expériences, de réflexion.

- les aléas rencontrés font partie du réel. Penser le développement, ses moyens, ses outils, en dehors de ce contexte serait inutile, il ne faut pas rêver.

- Aurions-nous pu mieux nous en tirer ? , certainement, et la prochaine fois nous essayerons de faire mieux.

Cependant les résultats de l'enquête, les rapports établis localement ne sont pas nuls si on les évalue dans le contexte décrit. Il seront ou non "réalisés" dans le cadre de la deuxième phase, et l'auraient été, comme nous l'avions rêvé, dans le cadre de l'accompagnement même de la mise en valeur des aménagements.

Annette CORREZE

Juillet 1985

(Texte du rapport BCEOM/IRAM)

OBJECTIF DES ENQUETES SOCIO-AGRO-ECONOMIQUES

Les enquêtes pratiquées avaient pour objectif d'apporter une contribution à la connaissance globale des systèmes agraires dans la région de GAYA, en particulier au niveau des exploitations agricoles.

Ce sont les résultats de ces enquêtes, complétés et confrontés avec ceux de l'analyse bibliographique et ceux résultant des nombreux entretiens avec les partenaires (agriculteurs, éleveurs, cadres techniques et administratifs aux niveaux local, régional et national, autorités coutumières..) qui ont permis d'établir un diagnostic global sur les systèmes agraires le long du fleuve dans la région de GAYA.

L'enquête apparaît donc comme un outil d'investigation parmi d'autres et s'inscrit dans un processus d'analyse plus global.

Les différentes contraintes (temps, logistique, moyens humains et financiers) rendaient illusoire une enquête lourde à vocation statistique et conformément aux affres faites (BCEOM/IRAM) lors du marché, c'est une enquête légère auprès de 200 exploitations qui a été mise en place afin d'obtenir une "remontée d'informations" à partir d'un échantillon raisonné.

METHODE

- L'enquête s'est réalisée suivant un zonage, celui des 3 cuvettes de la zone d'étude :

GATAWANI-DOLE

OUNA-KOUENZA

KOULOU

Le tableau ci-après précise la structure de l'échantillon. Les 200 exploitations enquêtées représentent un taux d'échantillonnage global de 4,46 % et ne peut donc pas prétendre avoir une bonne représentativité statistique ; de ce fait les pourcentages indiqués dans les tableaux concernant l'échantillon et leur reprise pour l'ensemble de la zone induit inévitablement une erreur (comme dans tout échantillon !).

NOMBRE D'ENQUETES EFFECTUEES
STRUCTURE DE L'ECHANTILLON

CUVETTES	ENQUETES D'EXPLOITATION							ENQUETES JARDIN	ENQUETES ELEVAGE
	TOTAL	REPARTITION GEOGRAPHIQUE		REPARTITION LINGUISTIQUE					
		VILLAGES ADMINISTRATIFS	HAMEAUX	HAOUSSA	DJERMA	PEUL	TOTAL		
GATAWANI-DOLE	64	54	10	64	0	0	64	27	30
OUNA-KOUENZA	69	40	29	20	49	0	69	39	35
KOULOU	67	46	21	7	50	10	67	27	39
ENSEMBLE	200	140	60	91	99	10	200	93	104

VILLAGES ADMINISTRATIFS ENQUETES :

GATAWANI - DOLE - TOUNOUGA

OUNA - TENDA - SIA

KOULOU - KOUASSI - SAMBERA

Exemple : En ce qui concerne l'exode saisonnier des hommes on obtient pour l'échantillon les taux suivant :

GATAWANI-DOLE	20 %
OUNA-KOUENZA	7 %
KOULOU	12 %

Pour l'étude de la disponibilité en travail au niveau des cuvettes, nous avons repris ces taux d'exode ; ceci introduit une erreur, mais dans le cadre d'un Plan directeur ceci est plus exact qu'un taux qui aurait été choisi arbitrairement. (5, 10, 15...20 % ?).

L'enquête nous fixe dans des ordres de grandeur et des tendances.

Les enquêtes ont été réparties autour des villages administratifs importants en tenant compte de la répartition entre village (70) et hameaux (30 %).

- Dans le cadre de ce zonage et de cette répartition spatiale, les exploitants ont été choisis en fonction des critères propres de l'enquêteur supervisé par le chef de village qui l'accueillait :

- . disponibilité des exploitants au moment des semis
- . éloignement des hameaux
- . niveau de sociabilité de l'exploitant
- . facilité de contact etc.

Le choix des enquêtés n'est donc pas fait au "hasard" mais il ne correspond pas non plus à une "typologie" raisonnée.

Après dépouillement on s'aperçoit que l'échantillon enquêté correspond à des exploitants "aisés" par rapport à la moyenne : du point de vue éducation, équipement, force de travail, etc.

Il convient donc d'en tenir compte dans l'interprétation des résultats.

Il est à noter que ce sont les chefs de famille "hamme" qui ont été enquêtés et que certains aspects concernant l'activité des femmes ont été mal transmis (travail des femmes sur leurs parcelles, appartenance du cheptel, appréciation sur les disponibilité en bois...).

- Les formulaires d'enquêtes étaient constitués de 13 feuilles format A4 avec des questions fermées et d'autres ouvertes.

- ELEVAGE et JARDINS

En plus des 200 enquêtes d'exploitation, il est apparu intéressant d'entreprendre une investigation plus pointue dans le domaine de l'élevage traditionnel et sur les jardins.

Des enquêtes ont donc été faites auprès de 104 éleveurs peuls et autour de 93 jardins.

DEROULEMENT DES ENQUETES

- Le recrutement et la formation des enquêteurs se sont fait du 29 avril au 6 mai ; 9 agents ont été recrutés parmi les 200 enquêtes d'exploitations et les 93 enquêtes jardin, parmi eux, 6 étaient en provenance de la cellule-évaluation du PDR-DOSSO (donc connaissant bien la technique des enquêtes) et les 3 autres étaient des anciens agents techniques (UNEC-Coopératives). Pour les enquêtes "élevage" 3 jeunes peuls ont été recrutés, mais il n'a pas été possible de trouver en milieu peul des personnes expérimentées pour ce travail.
- Les enquêtes ont été effectuées sur le terrain du 7 au 18 mai.
- Le dépouillement s'est réalisé du 20 au 25 mai à DOSSO où les conditions de travail étaient meilleures qu'à GAYA. Deux enquêteurs ont participé au dépouillement et au traitement des données.
- Vu le calendrier de la mission d'une part, l'occupation des paysans avec les semis et les premiers sarclages d'autre part, il n'a pas été possible de restituer les résultats de l'enquête sur le terrain, ce qui aurait été souhaitable.

Cette restitution des résultats de l'enquête et d'une façon générale : des conclusions et recommandations de l'Etude du Schéma Directeur au niveau local (cadres administratifs et techniques, paysans, autorités coutumières) est important :

- . pour collecter l'opinion locale et avoir une participation à l'élaboration d'une politique de mise en valeur de la région.
- . et de ce fait avoir l'adhésion ultérieure des populations lors de la mise en oeuvre de cette politique.

LISTE DE 29 TABLEAUX

RESULTATS DE L'ENQUETE

- 1-2-3 ANALYSE DE LA FORCE DE TRAVAIL FAMILIALE
 - 4 NIVEAU d'INSTRUCTION DES ADULTES - FONCTIONS SOCIALES
 - 5 AUTRES ACTIVITES DES MEMBRES DE LA FAMILLE
 - 6 EXODE SAISONNIER
 - 7 TENURE, NATURE DES SOLS, ASSOLEMENTS
 - 8 APPROVISIONNEMENT EN SEMENCES ET EN ENGRAIS
 - 9 APPARTENANCE DU CHEPTEL
 - 10 VENTE D'ANIMAUX
 - 11 EQUIPEMENT DES EXPLOITATIONS
 - 12 APPRECIATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL DE DIFFERENTES ACTIVITES AGRICOLES
- 13-14 DIFFICULTES POUR PRODUIRE
 - 15 PROPOSITIONS POUR AMELIORER LES PRODUCTIONS PLUVIALES
- 16-17 INFORMATIONS SUR LES JARDINS
 - 18 CE QUE L'ON TROUVE DANS LES JARDINS
 - 19 DIFFICULTES RENCONTREES DANS LES JARDINS
 - 20 APPRECIATIONS DES EXPLOITANTS PAR RAPPORT AUX DISPONIBILITES EN BOIS
 - 21 REPARTITION DE LA PRODUCTION PAR CULTURE
 - 22 PRODUCTION EN CEREALES ET LEGUMINEUSES DES FAMILLES
- 23-24 HABITUDES ALIMENTAIRES
 - 25 ACHAT D'ALIMENTS
 - 26 ORIGINES DES REVENUS MONETAIRES
 - 27 PRINCIPAUX POSTES DE DEPENSES
 - 28 QUELQUES INFORMATIONS SUR LES FAMILLES D'ELEVEURS PEULS
 - 29 QUELQUES DONNEES RECAPITULATIVES SUR LE RIZ

♦ ♦ ♦ ♦ ♦

NOTE POUR LES JOURNEES D'ETUDE IRAM

L'EXPERIENCE DU BURUNDI

NOTE POUR LES JOURNEES D'ETUDE IRAM
SEPTEMBRE 1985

L'EXPERIENCE AU BURUNDI

I - Introduction

Le projet IRAM BURUNDI a démarré en juillet 1980 pour une période de 3 ans, c'est à dire, jusqu'à juillet 1983.

Pour des problèmes ne concernant pas le propre projet, une reconduction de contrat n'a pas eu lieu à la fin des 3 premières années. Un avenant portant sur la période juillet 1983-juillet 1984 a permis la continuation jusqu'à juillet 1984, date de la signature d'un autre contrat pour une période de 3 années, jusqu'à juillet 1987.

Au commencement, le projet est parti avec trois postes, 2 pour renforcer la Direction Générale de la Planification Agricole et 1 pour renforcer le Service National d'Etudes et Statistiques, les deux bien différents par nature.

Les deux postes à la DGPA étaient pour le Service d'Etudes et Programmation et pour le Service d'Assistance à la Gestion de Projets.

A partir de juillet 1984, le dernier Service a été scindé en deux, à savoir, Service de Suivi et Evaluation de Projet et Service d'Assistance à la Gestion des Projets. (Voir note J.M. Petré).

L'articulation des trois postes au commencement du projet, n'était pas claire, surtout entre le SEP (Planification et Programmation). Pendant les trois premières années, le démarrage des enquêtes agricoles et la séparation physique entre SNES et DGPA n'ont pas permis une articulation qui était souhaitée, selon les objectifs du contrat d'Assistance Technique.

Récemment, l'articulation entre les 4 postes (services) s'est améliorée fondamentalement du fait de la publication des premières enquêtes et le travail spécifique dans le Service de Suivi et Evaluation.

Entre la Planification et Programmation, le Suivi et Evaluation, et la Gestion des Projets, il y a une rétroalimentation de l'information qui est à la base de l'amélioration de l'articulation à l'intérieur de la DGPA.

D'un autre côté, les enquêtes agricoles et les statistiques agricoles déjà sorties en permanence, permettent d'affiner de plus en plus le travail des autres, surtout du Service d'Etudes et Programmation.

Les objectifs ont changé au niveau de la DGPA, (je ne suis pas sûr qu'ils ont changé au SNES). Bien qu'on continue à respecter les termes de références du contrat, il y a eu une tendance de plus en plus importante à traiter le problème agricole d'un point de vue macroéconomique. Ceci a été renforcé par l'attitude (discours) des bailleurs de fonds, principalement Banque Mondiale, FED, PNUD. (avalisé par les missions sous-sectorielles du PNUD pour préparer la "Table Ronde" d'aides extérieures pour décembre 1985).

L'acceptation du diagnostic du secteur agricole de la part des autorités (en partie avalisé par les enquêtes agricoles, par le IV Plan Quinquennal et récemment par le suivi et la gestion de projets) a permis d'ouvrir un nouveau langage sur la problématique agricole (on assiste à un changement d'approche des projets - se rappeler de notre première réunion au Burundi avec J.F. Barrés - à une approche globale qui prend en compte les analyses sous-sectorielles).

D'autres apports importants ont contribué aussi à accélérer la transformation : la sécheresse qu'a subi le pays en 1984 et qui a mis en garde les autorités sur les problèmes alimentaires ; la composition des équipes techniques au niveau du Ministère du Plan et du Ministère de l'Agriculture (DGPA)...

Concernant les décisions, elles restent encore centralisées et difficiles. Néanmoins, il y a déjà quelques manifestations de changement comme le montre le document préparé par le SEP et le SSE de la DGPA à l'intention du Parti pour être discuté à la prochaine Assemblée Nationale.

Il est assez difficile de cerner ce problème de décision, surtout dans le cadre institutionnel du Burundi.

Il se fait que la DGPA reste toujours au même niveau de hiérarchisation que les autres DG. D'autre part le SRDS et les Offices dépendent directement du Cabinet du Ministère.

Ce n'est pas facile donc, de coordonner les activités d'un Plan Quinquennal, de suivre l'élaboration des budgets annuels des projets, et moins encore, de réaliser des évaluations valables.

La possibilité de se rendre à l'intérieur du cadre de décisions (entre guillemets), dépend plutôt du caractère et de la personnalité des experts, et même de la sympathie envers eux.

Dans ce qui suit, on fera référence principalement à l'expérience au sein du Service d'Etudes et Programmation de la DGPA.

II - Méthodes d'investigation

En Planification Agricole, les méthodes sont connues, mais elles supposent une connaissance quantitative du secteur agricole. Or, avant l'apparition des enquêtes et des statistiques agricoles (IRAM), on comptait très peu d'information pour le secteur. Il existait seulement des informations partielles dans les études de factibilité (pas toujours bien élaborées), dans des enquêtes agricoles très anciennes, des rapports de missions et du recensement Général de la Population (1979).

L'information était éparpillée partout et difficilement on avait accès à un document spécifique (dans les termes de référence du premier contrat il y avait la création d'un Centre de Documentation à la DGPA, qui après trois années de difficultés continue à fonctionner précairement, mais qui a été substitué par le Projet du Centre National de Documentation au Ministère du Plan).

Pour les besoins de la planification agricole (notamment en ce qui concerne l'élaboration du IV Plan Quinquennal), les méthodes ont été multiples. Transfert et extrapolation des données quantitatives quand elles existaient (enquêtes agricoles, études de factibilité, rapports des services, etc...), réunions de concertation entre les services concernés pour des données non existantes, estimation et projection des tendances (avec les limitations qu'impose la fiabilité des chiffres), etc...

Toujours en se référant à la Planification Agricole (les autres types d'activités tels que analyse des rapports, suivi des études, etc, ne demandent pas des méthodes sophistiquées), la méthode de simulation a été utilisée de préférence. Et ceci parce que en n'ayant pas toute l'information nécessaire disponible, on a été obligé de retenir un certain nombre d'hypothèses pour constituer les modèles de simulation.

III - Rôle des cadres nationaux des différents niveaux à ce processus

En considérant les limitations "institutionnelles" de l'administration, le rôle des cadres nationaux a été d'intensité diverse.

Les cadres de direction ont joué un rôle plutôt critique, mais pas toujours d'intégration. Ceci dépend des tâches qui leur sont attribuées par leurs supérieurs, missions à l'étranger, réunions officielles, etc. Le travail jour à jour se voit interrompu régulièrement par ce type d'activités.

Au niveau des cadres supérieurs (homologues), la motivation est différente selon la formation, les aspirations et la personnalité de chacun.

Au cours de 5 ans de projet, on a trouvé des cadres avec une formation en Agronomie, Economie, Pêche, Biologie, Chimie et d'autres.

Si la formation de base est différente, la formation à l'intérieur d'une même discipline est aussi différente (économistes de la Roumanie, par exemple). De ce point de vue, le cycle de séminaires déjà commencé en mars 1985, peut servir pour uniformiser les méthodes de travail.

Les salaires payés dans le secteur para-public (SRDS, Office, Instituts, etc...) sont beaucoup plus attirants que ceux payés à la Fonction Publique (DGPA). De ce fait, tous les cadres essaient de trouver une place dans les projets ou sociétés pour améliorer leurs conditions de vie. La rotation du personnel (les bons cadres) est bien connue à la DGPA.

Enfin, la personnalité des cadres aussi joue dans la participation. L'entente entre cadres et expatriés dépend parfois des liens entre eux.

D'autre part, la structure ne donnant pas de pouvoir à la DGPA, les cadres sont souvent découragés par la non suite de leurs travaux. Les rapports et travaux de la DGPA sont seulement des recommandations indicatives.

La participation des paysans dans ce processus a été nulle. C'est récemment seulement que quelques études (surtout au niveau de l'Université) et enquêtes concernant les aspirations paysannes ont été faites. Par ailleurs, la participation paysanne on la considère au niveau des Commissions Régionales de planification (au niveau province) où les autorités régionales et communales sont censées apporter les aspirations des paysans.

IV - Niveau de compréhension à partir des données recueillies

En général les données recueillies ne permettent pas la compréhension au niveau de l'unité d'exploitation (ménage). Le système d'exploitation est méconnu, étant donné sa complexité et la démarche habituelle de marginalisation de ses auteurs, les paysans.

Sur la base des tendances passées, on est arrivé à identifier une croissance autonome de l'agriculture (par sa propre dynamique), mais une fois encore, la fiabilité des données employées ne permet pas d'établir des hypothèses solides.

C'est à partir de 1983 que SNET a commencé à faire des estimations plus sérieuses sur la production vivrière, par exemple. En comparaison avec les estimations du Département de l'Agronomie (p.e. rapport annuel 1982) on est loin de pouvoir rapprocher les chiffres.

Un calcul sur ces derniers chiffres donne comme résultat une disponibilité moyenne en cal/hab/jour d'environ 2800, non compris les bananes et les produits maraîchers.

De telle sorte, le potentiel des exploitations agricoles est absolument méconnu, la nécessité d'interventions ne pouvant pas être mesurée.

Néanmoins, les données recueillies permettent l'appréciation de l'articulation des autres niveaux institutionnels (projets, Ministères, bailleurs de fonds, services, etc...).

V - Utilité des investigations

En premier lieu, il y a une contribution importante à mon avis.

A l'heure actuelle, le diagnostic du secteur agricole est accepté. Du diagnostic aux interventions, par contre, il y aura nécessairement un temps de maturation qui dépend d'une série de facteurs connexes entre eux (l'attitude des bailleurs de fonds, la formation du personnel, l'intégration ou prise en compte des aspirations paysannes, etc..., et surtout une volonté politique pour mener à bien les interventions (quelques interventions touchent le domaine structurel).

Teodoro Gajardo
août 1985

STATISTIQUES AGRICOLES : L'EXPERIENCE DU BURUNDI

STATISTIQUES AGRICOLES : L'EXPERIENCE DU BURUNDI

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS. S'il fallait définir brièvement l'objectif fixé au projet IRAM, à son arrivée au BURUNDI en 1980, en matière de statistiques agricoles, on pourrait dire qu'il s'agit alors de lever au maximum les incertitudes qui pèsent sur la situation de l'agriculture vivrière dans ce pays. Les interventions de développement sont alors centrées sur les cultures de rente (essentiellement café, mais aussi thé et coton), l'hypothèse sous-jacente faite étant que le pays est auto-suffisant en produits vivriers. On s'accorde alors à reconnaître que, probablement faute d'éléments de diagnostic suffisants, il vaut mieux ne pas intervenir dans "le vivrier", plutôt que de prendre le risque de déstructurer des systèmes de production dont on reconnaît que, sans être "rationnels", ils ont au moins le mérite de maintenir cette auto-suffisance alimentaire. Il faut tout de suite noter que ce terme d'auto-suffisance alimentaire est très flou, et qu'il s'appuie sur le concept -fort pratique- de taux de couverture des besoins caloriques moyens de la population par les apports de la production. On reviendra plus loin sur les méthodes de fabrication de ces données, il reste qu'en 1980, le diagnostic de l'agriculture vivrière, sur lequel il nous était finalement demandé d'exercer notre "savoir-faire de statisticien" est le suivant :

- le Burundi est auto-suffisant en produits vivriers, le taux de couverture des besoins de la population par les apports de la production vivrière variant entre 1970 et 1980 de 118% à 104%, avec de faibles variations annuelles;

- on constate sur cette période une tendance à la baisse de cet "excédent";

- la pression démographique devient importante et se traduit dans certaines régions par une raréfaction des terres disponibles et une sur-exploitation des terres existantes.

2. PROCEDES DE FABRICATION. Il convient de préciser rapidement les méthodes utilisées pour établir les statistiques agricoles jusqu'en 1980. Elles utilisent principalement les résultats de plusieurs enquêtes agricoles, réalisées entre 1967 et 1970 (aucune enquête agricole "sérieuse" n'ayant été effectuée entretemps), une enquête alimentaire (en 1971) et une en-

quête démographique en 1970. Ces travaux ont permis de dresser, notamment pour les besoins de la comptabilité nationale, des statistiques nationales de production agricole pour 1970. Ces données ont ensuite fait l'objet d'ajustements annuels, avec l'hypothèse principale que le taux de croissance de la production est le même que celui de la population, cette hypothèse étant le cas échéant modifiée pour certains produits ou certaines années, sur la base d'informations complémentaires (souvent difficiles à vérifier). Ces ajustements se sont poursuivis jusqu'en 1980 (et même au-delà, avec toutefois quelques améliorations méthodologiques), et aboutissent à ce diagnostic de la période 1970-1980, évoqué ci-dessus. Les besoins caloriques de la population sont estimés constants sur la période et évalués à 2140 Calories par personne et par jour, les apports étant calculés sur la base d'une table de composition des aliments déjà utilisée dans l'enquête alimentaire 1971. Il est clair que ce taux moyen de couverture des besoins par les apports ne peut mettre en évidence des disparités régionales, ni a fortiori entre différents groupes de population dans une même région.

3. CADRE DE NOTRE INTERVENTION. Il faut rappeler que le projet IRAM "Planification Agricole au Burundi" est un projet d'assistance technique, financé par la Banque Mondiale, dans le souci de renforcer les structures nationales de planification agricole, ce qui nous situe dès le départ bien en amont des "développeurs de terrain", et loin des paysans. Ce projet constitue un secteur d'intervention relativement nouveau pour l'IRAM (au moins dans ses composantes gestion et statistique), et s'insère dans un cadre institutionnel très précis, le Ministère de l'Agriculture, et plus précisément sa cellule de Planification. Autant de facteurs expliquant la faible marge de manoeuvre dont nous disposons au départ. En ce qui concerne le volet statistique, il s'agit principalement de mettre en place un système régional permanent d'enquêtes agricoles, devant couvrir progressivement le pays. Ce système, léger et peu coûteux, devait être mis en oeuvre en utilisant le personnel d'encadrement du Ministère de l'Agriculture, agronomes et moniteurs agricoles.

4. LA METHODE UTILISEE. Il s'agit principalement de réaliser des enquêtes de structure des exploitations agricoles, permettant de connaître les surfaces cultivées par famille, par saison agricole (il y en a trois au Burundi), les principales cultures pratiquées, ainsi que les différents types d'associations rencontrées, les rendements et les productions des principales cultures. La méthode de sondage retenue doit

permettre d'extrapoler les résultats obtenus sur l'échantillon enquêté, au niveau de l'ensemble d'une région (en moyenne 100.000 familles). Ces enquêtes ont été réalisées par des moniteurs agricoles, formés par nos propres enquêteurs et cadres statistiques, chaque moniteur étant chargé d'enquêter 4 exploitants agricoles tirés au sort sur la colline où il travaille. Les moniteurs sont encadrés, pour ce travail qui ne les occupe qu'à temps partiel, par les agronomes de commune et le personnel de la statistique, par ailleurs chargé de récupérer les documents d'enquête et de les dépouiller. Pour répondre à la demande initiale des planificateurs (des agrégats "élémentaires", surfaces, rendements, productions...) mais aussi pour tenir compte du faible niveau de formation des moniteurs agricoles, les questionnaires ont été conçus très simples, fermés et ne laissant aucune place à la libre interprétation de l'enquêteur (principe: ne noter sur le questionnaire que ce que l'on observe!...)

5. RESULTATS. Il s'agit principalement de données générales sur la situation de l'agriculture dans la région enquêtée et pour l'année d'enquête. C'est ainsi qu'on a pu observer dans la région de NGOZI qu'une exploitation agricole (en général une famille de 4 à 5 personnes), possède en moyenne 61 ares, dont un peu moins de quatre ares cultivés dans les marais, et environ 7 à 8 ares de café, que cette exploitation compte en moyenne 6 à 7 champs sur la colline et 2 parcelles dans les marais; une description précise des cultures, des différents types d'associations de cultures a pu être faite ainsi que des rendements des principales cultures pour les différentes saisons agricoles. On a pu ainsi conclure que la production agricole assure en général la couverture calorique des besoins de la population de cette région, et que, cependant, de graves carences nutritionnelles subsistent, notamment en calcium, en vitamine A et en vitamine B2. De nombreux renseignements tirés de ces enquêtes concernent la disparité entre les exploitations agricoles, les principaux facteurs explicatifs de cette disparité, l'extrême parcellisation des terres, l'importance primordiale du café comme source de revenus monétaires ou la qualité des performances obtenues en matière de rendement, sur des terres aussi sur-exploitées que le sont celles de cette région.

Les résultats de ces enquêtes peuvent également faire l'objet de comparaison avec ceux d'autres enquêtes réalisées dans d'autres régions. C'est là tout l'intérêt de disposer d'une méthodologie unique, car la comparaison est alors possible. Si on prend l'exemple des enquêtes réalisées en 1980-1981 dans les régions de NGOZI et GITEGA, on pourra par exemple constater que la surface moyenne d'une exploitation agricole est sensiblement

plus faible à NGOZI (61 ares) qu'à GITEGA (70 ares) et que cela s'explique par les densités très fortes de population à NGOZI mais également par le fait que la productivité est bien meilleure à NGOZI, ce qui se traduit par une production par habitant sensiblement identique dans les deux régions. De nombreuses autres comparaisons peuvent être faites, qui éclaire la différence relativement marquée dans les systèmes d'exploitation agricole des diverses régions du pays.

Une autre manière d'analyser les enquêtes agricoles est de les comparer avec d'autres enquêtes réalisées dans la même région à d'autres périodes. Par exemple, en ce qui concerne la région du BUYENZI (Nord du pays), on assiste à une baisse très importante de la surface occupée par une exploitation agricole, de plus du quart de la surface occupée il y a 13 ans (entre 1967 et 1980). La pression sur les terres ne s'est pas accrue pendant cette période. Dans l'impossibilité d'étendre les superficies cultivées au delà du simple remplacement des terres épuisées par des terres traditionnellement consacrées à l'élevage, les agriculteurs (principalement parmi les jeunes) ont été contraints s'ils ne voulaient émigrer vers des zones nouvelles, de partager la terre disponible. Là encore, de nombreux résultats d'enquêtes ont pu être comparés, qui fournissent de précieuses indications sur l'évolution de la situation de l'agriculture dans une région en une quinzaine d'années.

Déjà à ce niveau très général des résultats des enquêtes agricoles, les répercussions sur le diagnostic d'ensemble concernant l'agriculture sont importantes; si on prend l'exemple des terres cultivées, alors qu'en 1970 dans la région de Ngozi, 100.000 familles occupaient 80.000 hectares cultivés (80 ares par famille), et que l'on considérait à cette époque que les sols étaient, dans cette région, sur-exploités, les résultats du recensement démographique de 1979, donnaient, pour la même région, 150.000 familles; en appliquant la même surface cultivée par famille qu'en 1970 (80 ares), on arrivait à 120.000 hectares occupés, avec les conséquences qu'on peut imaginer sur la dégradation des sols, l'érosion, etc... En fait, les résultats de l'enquête agricole 1980, prouvent que la surface totale cultivée n'a pas augmenté dans la région, et que la croissance soutenue de la population (et donc l'absence d'exode) s'explique par une augmentation qu'on pourrait dire parallèle des rendements, permettant à une famille de vivre sur 20 ares de moins qu'il y a 10 ans. Beaucoup d'autres exemples peuvent être donnés qui éclairent l'articulation possible entre l'investigation et l'intervention, au niveau tout au moins de la planification, de la définition des politiques agricoles.

6. UTILITE DE L'INVESTIGATION POUR L'INTERVENTION. Les éléments qui suivent n'ont d'autre ambition que de fournir des pistes de réflexion sur l'articulation entre l'investigation telle que nous la pratiquons et l'intervention. Trois pistes sont développées, qui peuvent paraître simples, et qui pourtant ne sont pas souvent prises en compte, bien qu'essentielles à une telle articulation entre investigation et intervention.

6.1 Un bon diagnostic d'ensemble (la célèbre "situation de référence"). On l'a vu plus haut, l'investigation "générale" de type statistique, est un élément important du diagnostic posé sur une région, et permet souvent d'améliorer ce diagnostic. On a parlé des superficies cultivées, deux autres exemples illustrent clairement cette idée. Dans la même région de Ngozi, les surfaces occupées par le café, telles qu'elles ressortent de l'enquête, sont de 13.000 hectares. Or la Société Régionale de Développement du Buyenzi, qui encadre l'agriculture de cette zone, estime, sur la base des recensements faits par les moniteurs agricoles du projet, que ces surfaces sont de 16.000 hectares. Après vérification du sérieux de ces "recensements", et surtout après avoir constaté une tendance chez les moniteurs agricoles à surestimer les caféiers de leurs zones pour obtenir des quantités supérieures d'intrants, il est probable que ces estimations soient revues. Un autre exemple est constitué par la "sécheresse" qui a sévi au Burundi en Mai-Juin 1984. Les estimations officielles des pertes occasionnées pour le haricot par un événement qui est en fait un déplacement de la saison sèche, sans baisse significative de la pluviométrie totale enregistrée dans l'année, ces estimations étaient de 40% de perte de production. Sans nier la tendance des autorités à gonfler ces chiffres, il faut reconnaître leur impossibilité de fournir des estimations plus précises. Une analyse des indicateurs de rendements fournis par certains projets et des résultats des enquêtes agricoles permettait pourtant de ramener ces pertes à 15% de la production nationale, si on considérait d'une part que certaines régions n'avaient pas été touchées par cet arrêt brutal des pluies, et d'autre part, que la récolte de Mai ne représente que 50% de la production annuelle de haricot du pays. Il reste certain que ces informations de base font le plus souvent cruellement défaut aux intervenants, et que les institutions statistiques nationales ont là un rôle important à jouer si tant est qu'elles puissent fournir rapidement des résultats "fiables" et utilisables...

6.2 Une "dynamique de l'investigation". Il est très important de concevoir l'investigation dans le temps, comme une série de travaux successifs,

permettant d'affiner, d'approfondir l'analyse du milieu. C'est ainsi que, dans le cadre de la préparation d'un projet, il nous paraît bon d'engager une première enquête de type général et statistique (confiée au besoin à un service "spécialisé"), permettant de dégager quelques agrégats essentiels à une bonne compréhension de la région du futur projet, et de mettre ensuite en oeuvre des études plus légères (réalisées de préférence par une cellule de type suivi-évaluation), études qui s'appuieront sur les résultats des premières enquêtes, pouvant utiliser les mêmes échantillons. On citera l'exemple d'une étude en cours sur les systèmes d'exploitations et la situation alimentaire et nutritionnelle dans la région de Ngozi, étude réalisée sur l'échantillon d'une enquête agricole exécutée en 1980, et dont les différentes composantes ont été élaborées sur la base des résultats de l'enquête agricole. Après un passage sur le terrain des différents spécialistes, questionnaires de l'ancienne enquête en main, les nouveaux questionnaires ont été mis au point avec pour principal objectif de tester quelques hypothèses permettant une analyse approfondie des systèmes d'exploitations. Au cours de cette phase de préparation de l'étude, est apparue très nettement l'importance de disposer de données préalables sur la région étudiée.

6.3 Un mode de formation original du personnel d'encadrement de la population rurale. Le système d'enquêtes agricoles mis en place depuis cinq ans au Burundi, aura permis de former plus de 500 moniteurs agricoles à la réalisation d'une enquête agricole, au cours de brefs séminaires (une semaine) leur permettant d'assimiler parfaitement les questionnaires à remplir. Les enquêtes elles-mêmes, réalisées par chaque moniteur auprès de quatre exploitants, sont un élément de leur formation, à travers la connaissance précise des exploitations visitées plusieurs fois dans l'année. On pourrait facilement envisager avec les moniteurs, à partir de ce travail d'enquête, une réflexion sur la vulgarisation agricole et ses "recettes" appliquées uniformément à des types d'exploitations agricoles si différents...

Pour conclure, il convient de souligner que le travail du statisticien agricole, par rapport à la problématique "investigation et intervention", se situe à la marge, dans la mesure où l'intervention du statisticien, c'est l'investigation! Il est bien sûr regrettable que trop souvent, le travail d'enquête soit mal articulé avec l'intervention:

Nous le ressentons souvent sur le terrain, où les enquêtés que nous rencontrons ne manquent jamais de nous soumettre leurs problèmes. Et il est vrai que notre travail s'adresse d'abord aux planificateurs, aux bailleurs de fonds, aux "fabricants" de projets. Il est clair, par ailleurs, que nous nous trouvons dans une période où l'investigation, l'enquête, l'étude, la recherche ont tendance à prendre une place démesurée par rapport à l'intervention (incroyable le nombre d'études dont ont pu faire l'objet certaines régions du Burundi, où on ne trouve pourtant pas de projet!...). On est alors en droit de se demander -et le statisticien est peut-être bien placé pour cela- si la surproduction de données ("l'inflation du chiffre") est une bonne réponse à une certaine difficulté actuelle de "développer"?

Pierre POUPARD

Août 1985

RECHERCHE ET MISE EN OEUVRE D'INSTRUMENTS D'INVESTIGATION

ET DE COMMUNICATION POUR UN PROGRAMME AGRICOLE

AU RWANDA (Extraits)

I - LA GENESE DE LA DEMANDE

En 1981, le gouvernement Rwandais demande à la Banque Mondiale de financer un projet de développement rural intégré dans la préfecture de GITARAMA. Cette région, située dans la zone centrale du pays, ne bénéficiait en effet d'aucune "grande" action de développement.

Cette demande est rejetée, en raison des constats suivants, réalisés tant par la Banque Mondiale que par une partie de l'encadrement Rwandais :

- les résultats des projets de développement rural intégré ne sont pas à la hauteur des attentes. Entre autres, une de leurs insuffisances se situe dans le domaine de la diffusion des innovations.
- la multiplicité ainsi que la spécificité des projets déjà existants au Rwanda ont rendu difficile le contrôle par le pays des stratégies et des instruments de développement.

La Banque Mondiale, propose en revanche la mise en oeuvre d'un programme d'appui institutionnel qui pourrait être testé sur une partie de la préfecture de GITARAMA avant d'être reproduit à l'échelle du pays.

Finalement, les choix s'orientent vers une compromis (celui-ci n'étant toutefois pas très clairement exprimé.) Il s'agit de mettre au point, sur la préfecture, un programme de vulgarisation agricole auquel s'ajouterait une organisation des services d'accompagnement à la production. Par suite, une extension à d'autres régions pourrait être envisagée.

.../...

II - LA SEQUENCE DU TRAVAIL EFFECTUE.

1) Prise de contacts et inventaires

Dans les premiers temps se constitue, à l'initiative du MINAGRI(1), une équipe de travail, comprenant les responsables de vulgarisation des départements "Agriculture" et Elevage", animée par un consultant extérieur.

A la mise en place du groupe de travail, ni la zone ni les termes de l'intervention n'étaient clairement définis. Commence alors un travail de collecte de données visant à préciser, au niveau national :

- quelles sont les actions réalisées en milieu rural (projets, thèmes et financement)
- le nombre et la qualification du personnel impliqué dans la vulgarisation.
- l'évolution sur cinq ans des budgets des communes de la préfecture de GITARAMA, ainsi que la part relative du secteur agricole dans ces budgets.

L'obtention de ces données devait permettre de disposer de données quantifiées et d'affiner ainsi le premier diagnostic. En fin de collecte, celui-ci s'établira ainsi :

- multiplicité et absence de coordination des intervenants en milieu rural.
- faible qualification du personnel.

.../...

(1) MINAGRI : Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et des forêts.

- absence de concertation entre les projets et les structures communales, absence également de préparation des "après-projets", qui nuisent à la prise en charge par les communes de leur propre développement.

Cette collecte devait être réalisée conjointement par le groupe de travail constitué et les services d'Etudes du MINAGRI. Ces derniers, cependant, ne s'associent pas au travail, ce qui conduit alors les membres du groupe à contacter directement les agents de terrain.

Ce contact facilitera grandement la suite du travail, il est également à l'origine de l'étape suivante de la démarche.

2 - Les journées nationales de réflexion

Parallèlement à la collecte de données quantifiées, il est décidé d'organiser une réflexion qualitative avec les principaux acteurs du développement.

Cette réflexion, préparée et animée par l'équipe de travail, s'organise autour des thèmes suivants :

- rôle des institutions nationales et des projets dans le développement rural.
- rôle des paysans en tant qu'acteurs de leur développement
- rapports inter-institutionnels et institutions-projets
- rapports entre paysans et techniciens.

Sans entrer dans le détail des travaux réalisés, il paraît intéressant de souligner les principales fonctions remplies par ces journées.

.../...

a) Une fonction de confrontation.

La majorité des participants étaient des acteurs de terrain du développement (agronomes et vétérinaires de préfecture , chefs de projets et responsables d'ONG engagés dans le développement rural) mais étaient également présents les représentants des institutions (chefs de service du MINAGRI, responsables de la Recherche Agronomique) et des Banques Populaires. Il a ainsi été possible de confronter les lignes politiques du développement avec les contraintes vécues sur le terrain, et d'étudier les défauts du fonctionnement institutionnel.

b) Une fonction de sensibilisation

Face à l'accroissement démographique, pour assurer son autosuffisance alimentaire, le Rwanda se voit contraint à doubler sa production agricole dans les 15 ans à venir.

Une telle augmentation de la production a déjà eu lieu entre 1960 et 1980. La réflexion sur l'expérience acquise permet de retracer les voies de passage utilisées alors :

- augmentation des surfaces cultivées (mise en culture des pâturages et utilisation des terres marginales)
- diminution du temps de jachère
- complexification des systèmes de production (association agriculture élevage, pratiques culturales intégrant des associations et des mélanges variétaux sophistiqués, ceci en regard d'une utilisation très marginale d'intrants externes)

.../...

Cette analyse mène à la conclusion que ces voies ne sont plus reproductibles ; en effet :

- il n'est plus possible de gagner de nouvelles terres.
- la situation actuelle n'est pas en équilibre, bien plus, elle est en voie de se dégrader :
 - * baisse de la fertilité, liée à la réduction des jachères
 - * augmentation des problèmes sanitaires sur les cultures
 - * forts problèmes d'érosion des terres.

Dans la perspective d'un effort d'intensification de la production, la prise en compte de ces contraintes est nécessaire.

Par ailleurs, la réflexion sur le faible succès des actions de vulgarisation engagées conduit à incriminer tant le fonctionnement même de l'organisation mise en place que l'inadéquation des solutions techniques proposées. C'est en fait un constat général de la méconnaissance du milieu paysan et de sa diversité qui est réalisé au cours de cette réflexion.

La sensibilisation évoquée se situe donc à deux niveaux :

- sensibilisation au défi posé à l'agriculture Rwandais
- sensibilisation à la nécessité de la connaissance du milieu et de la prise en compte des priorités paysannes.

c) Une fonction de Proposition.

A partir des réflexions précédentes, les participants ont été amenés à proposer un ensemble de mesures visant

.../...

à permettre le passage de la situation actuelle à la situation souhaitée pour l'an 2000.

Ces propositions dépassent assez largement la conception traditionnelle d'un système de vulgarisation ; elles concernent en effet :

- la réalisation d'investigations en milieu rural.
- les rapports entre les différents intervenants (Etat, institutions, projets, acteurs économiques.)
- la place et le rôle de la Recherche Agronomique
- le rôle des organisations paysannes dans le développement rural
- l'organisation des services d'accompagnement à la production.

Les propositions touchant à la vulgarisation (thèmes, techniques et organisation) ne peuvent être séparées de cet ensemble.

d) Une fonction de dégrossissage du travail de terrain

Ceci, dans la mesure où le contenu des discussions a permis de formuler quelques hypothèses à tester lors de la réalisation de l'enquête :

- problèmes fonciers : dispersion des parcelles, évolution de la taille des exploitations.
- comportement des paysans face aux innovations ; la discussion sur ce point donne lieu à l'élaboration d'une typologie :

.../...

- + paysans aisés, âgés, employeurs de main d'oeuvre extérieure, et peu sensibles à la vulgarisation.
- + paysans moyens, intéressés par les innovations.
- + paysans démunis, découragés par leur situation et finalement peu réceptifs aux innovations.