

PROJETS

PROJEKTEN

PROJECTS

PROYECTOS

## Comment intégrer au Pérou un projet de coopération non-gouvernementale dans le cadre d'une entreprise agricole?

A. Laigneaux

### Résumé

*Cet article décrit le cadre et les activités agricoles d'un projet de développement rural au Pérou. Son but est de mettre en relation les objectifs fixés et leur degré de réalisation possible, avec le contexte socio-économique régional.*

*Le projet, situé à San Marcos, dans le nord de la cordillère andine, est organisé autour d'une structure associative typiquement péruvienne, l'entreprise de propriété sociale.*

*Les alternatives visant à améliorer la situation sont brièvement évoquées.*

### Summary

*This article describes the context and the various agricultural activities of a project for rural development in Peru. Its aim is to bring together the stated objectives and the possible levels of success in the local socio-economic context.*

*The project, located in San Marcos, in the Northern Andes Mountains, is organized in an associative structure typically Peruvian called a social property enterprise.*

*The alternatives to improve the situation are briefly mentioned.*

## I. Introduction

### 1.1. Situation géographique

Le projet est situé au nord-est du Pérou dans le département de Cajamarca, province de San Marcos.

Celle-ci s'étend sur près de 1.600 km<sup>2</sup> et compte 41.600 habitants, 93% d'entre-eux vivent en zone rurale.

Les coordonnées géographiques sont respectivement de 78° 10' de longitude ouest et 7°20' de latitude sud.

### 1.2. Données écoclimatiques

Climat (Thornwhaite)	Sec et tempéré avec déficit hydrique marqué en hiver (mai à octobre)
Zone de vie (Holdridge)	Forêt pré-andine tropicale sèche
Végétation	Fort altérée. Subsiste à l'état secondaire une végétation arbustive épineuse.
Sol	D'origine sédimentaire alluviale ou détritique présentant divers degrés de développement de profil.

## 2. L'agriculture dans la zone d'influence du projet.

La sierra andine, terre d'origine de beaucoup de tubercules, dont le plus connu est la pomme de terre, compte de nombreux écosystèmes et des conditions de production variées.

La région de San Marcos, potentiellement riche, est un exemple parmi d'autres, de l'exploitation irrationnelle des ressources naturelles.

### 2.1. Caractéristiques générales de la production agricole

La production agricole, dominée par les cultures alimentaires d'auto-consommation telles que la pomme de terre, le maïs, le blé, le haricot... et un élevage de type extensif d'ovins et de caprins, est peu ou pas liée à l'économie du marché. Cette agriculture d'auto-subsistance, dont les rendements sont généralement stationnaires voire en légère régression, n'arrive pas à répondre aux besoins locaux.

L'offre des produits alimentaires diminue, à la suite des faibles rendements de l'agriculture, de l'exode rural, de la dégradation du milieu naturel et en l'absence d'une politique de soutien et de développement du secteur.

Les hausses rapides des prix et la dépendance des marchés côtiers sont les conséquences directes de ce déséquilibre de l'offre et de la demande.

## 2.2. Freins d'ordre naturel et socio-économique limitant la production.

- Le gel, la sécheresse, l'érosion, l'appauvrissement des sols et la topographie accidentée sont des limitations naturelles dont les effets causent une discontinuité des productions annuelles tant du point de vue quantitatif que qualitatif.
- L'absence d'organisation entre producteurs et l'emploi de pratiques culturales pas toujours adéquates dans le travail du sol sont les fruits d'un individualisme et d'une tradition qui tendent à réduire la production agricole à ses propres besoins.
- La non-constitution d'un capital (ou fond) de roulement, la méfiance des banques à accorder des prêts, la rareté et la cherté des facteurs de la production et la non-garantie des prix de vente des produits, rendent l'augmentation des rendements par ces facteurs économiques, très difficile.
- L'inégalité enfin du régime foncier, dominé par le "minifundio" qui représente 70% des unités de production de la zone, est la cause du morcellement extrême de l'aire cultivable.

## 2.3. Les principales cultures

### 2.3.1. Importance

Les cultures peuvent être classées par ordre décroissant de surface comme suit : l'orge, le blé, le maïs, les légumineuses (pois, haricot, lentille...), la pomme de terre et les tubercules indigènes : oca (*Oxalis tuberosa*), olluco (*Ullucus ullucus*), mashua (*Tropaeolum tuberosum*), etc...

### 2.3.2. Localisation : 3 zones écologiques.

Zones écologiques	Type d'agriculture
Vallée	Pâturages et cultures de maïs, pomme de terre, haricot, soit... avec irrigation en saison sèche (hiver) soit en culture pluviale (été).
Versant	Type d'agriculture On y trouve les principales cultures alimentaires (maïs, blé, orge, pomme de terre) réalisées le plus souvent en saison des pluies.  Difficultés Infrastructure d'irrigation déficiente. Conditions naturelles difficiles. Population nombreuse. Morcellement prononcé de la terre.

Altitude (au-dessus de 3.000 m)	Type d'agriculture Pâturages naturels extensifs et cultures de pomme de terre, tubercules indigènes et quinoa ( <i>Chenopodium quinoa</i> )  Difficultés Gel et vent violents peu favorables au développement des plantes.
---------------------------------	--

### 2.3.3. Technologie utilisée

Les pratiques culturales sont traditionnelles, c'est-à-dire, caractérisées par l'absence de mécanisation des travaux et le recours très faible aux différents facteurs de production.

### 2.3.4. Production et rendement

Cultures	Rendements en TM/ha	
	en zone de versant technologie tradit.	en zone de vallée techn. légèr. amélior.
Pomme de terre	4 — 5	10 — 12
Maïs	0,5 — 0,7	3,3
Blé	0,5	1,8 — 2
Orge	0,5	1,8 — 2

## 3. Le projet

### 3.1. Structure

Le projet, organisé autour d'une entreprise de propriété sociale (EPS) est l'aboutissement de diverses activités menées dans la zone par une ONG belge depuis 1977.

Les entreprises de propriété sociale, nées en 1974 dans la mouvance des réformes mises en place par le régime militaire du général Velasco Alvarado, voulaient concrétiser une nouvelle vision de l'économie et des rapports sociaux.

Promis à un bel avenir durant la première phase des militaires (1968-1975), ce secteur fut progressivement victime des aléas politiques et des changements successifs de régime. Cette forme d'organisation autogestionnaire est orientée dans le cas présent vers un travail de développement agricole (cf. objectifs) qui vise notamment la participation directe dans les décisions d'un certain nombre d'agriculteurs.

Au-delà du simple lien économique (appui technique et financier) c'est donc un lien "social" qui est recherché. Dans sa forme actuelle, l'entreprise touche environ 25 à 30 agriculteurs répartis dans un rayon d'environ 15 km autour de San Marcos et représentant une superficie travaillée de l'ordre de 8 à 9 hectares.

### 3.2. Objectifs

Former à l'autogestion les membres de l'entreprise. Développer la production agricole de la zone en :

- Diffusant l'utilisation d'engrais, de semences sélectionnées et de pesticides,
- introduisant le machinisme agricole,
- formant les agriculteurs.

### 3.3. Actions menées

Les actions menées par le projet, de 1981 jusqu'à ce jour sont les suivantes :

#### 3.3.1. Travaux liés directement aux cultures

- Réalisation de champs "al partir" (littéralement "en partage") avec une trentaine d'agriculteurs par campagne (2 campagnes par an), l'une de saison sèche, l'autre de saison de pluies.

Le principe est le suivant : l'agriculteur prête son terrain à l'entreprise pour y réaliser une culture donnée (généralement la pomme de terre suivie de maïs).

Il s'engage à effectuer tous les travaux cultureux nécessaires. L'entreprise, de son côté, fournit la semence, les engrais chimiques, les pesticides (et leur application), ainsi que le suivi technique de la campagne. Le produit de la récolte est divisé en deux parts égales.

- Réalisation de champs semenciers de pomme de terre, afin de palier le manque de semences de qualité dans la zone.
- Travail de sélection de la semence de pomme de terre avant entreposage pour tendre vers l'homogénéité et écarter les tubercules malades ou mal formés.
- Mise en clayettes de la semence pour la prégermination.
- Introduction de nouvelles variétés de pommes de terre (Molinera, Caxamarca) résistantes au flétrissement bactérien des solanées (*Pseudomonas solanacearum*).
- Formation informelle et très sporadique sur le terrain des agriculteurs concernés.

#### 3.3.2. Travaux d'infrastructure pour l'irrigation

La réalisation d'un projet d'irrigation, comprenant 6 km de canal principal, un siphon de 850 mètres de longueur, assurant le passage d'une rivière et prévu pour un périmètre irrigable de 250 hectares, n'a été que partielle.

Ce projet de grande envergure, commencé en 1981, n'a vu se concrétiser que la construction du siphon, ouvrage imposant et techniquement difficile. Les travaux, arrêtés en 1984, furent abandonnés par l'ONG belge, sans s'être assuré du concours d'une institution péruvienne capable de les achever. Actuellement, ni le canal d'amenée d'eau, ni le canal de sortie n'ont été ébauchés, alors qu'une somme d'environ 8 millions de francs belges, a déjà été dépensée. Cette situation a créé un sentiment de frustration parmi tous les futurs bénéficiaires qui sont intervenus directement dans la construction de cet ouvrage.

Ce type d'investissement dans de lourde infrastructures d'irrigation n'est pas à la portée de petits projets qui ne peuvent garantir ni la continuité du financement des travaux, ni l'encadrement technique minimum depuis la conception de l'oeuvre jusqu'à sa conclusion.

### 4. Difficultés rencontrées

A l'origine, ce projet semble avoir été lancé sur une idée qui reflète une vision "européocentriste" et "économiste" du développement qui ne se préoccupe guère du contexte culturel et social dans lequel il est censé s'intégrer. Elle part du principe qu'un "pôle de développement" de nature essentiellement économique doit susciter chez les autochtones une prise de conscience de leur condition. Elle indique la voie du changement et donne les moyens de la réaliser.

L'infrastructure sera lourde et coûteuse, aux antipodes du "small is beautiful" de Schumaker. De ce type de conception vont naître problèmes et difficultés en tout genre.

#### 4.1. Problèmes structurels

##### 4.1.1. Absence de contrepartie locale

Le projet a toujours fonctionné sans contrepartie locale dont le rôle est souvent sous-estimé.

Sa présence est capitale :

- pour orienter les options du travail de développement à réaliser prioritairement dans la région,
- pour partager la responsabilité de la gestion d'un patrimoine de connaissances et de biens avec le représentant de l'organisme de coopération,
- pour garantir un avenir aux options choisies par le projet lors du changement des coopérants et,
- pour préparer la reprise du projet après le retrait de l'institution étrangère.

L'absence d'une contrepartie locale facilite largement la prise de décision du coopérant ou de son organisme de tutelle pour exécuter les travaux qu'il s'est fixé. Malheureusement, ces objectifs choisis dans un cadre culturel européen s'écartent fréquemment des besoins réels des communautés locales bénéficiant de cette coopération.

#### 4.1.2. Contradiction entre aspect social-services et rentabilité.

L'entreprise de propriété sociale, qui se veut "différente" n'en est pas moins appelée à fonctionner sur des critères de rentabilité et de productivité de son travail.

En privilégiant dès le départ l'aspect service, l'on perdait de vue l'aspect strictement rentable des activités. Masquée par une aide financière massive de Belgique, cette contradiction est apparue après une forte diminution des crédits accordés. Sans aucunes garanties d'auto-financement, les difficultés se sont accumulées (financement campagne agricole, payement salaire, achat pièces de tracteur,...).

#### 4.1.3. Structure trop lourde et technologie inadaptée

Il est admis que l'équipement d'un projet ou le choix d'une technologie doit partir d'une analyse détaillée des besoins à satisfaire et qu'une démarche inverse débouche le plus souvent sur une impasse.

Si les organismes de coopération facilitent l'acquisition de machines coûteuses grâce à la mobilisation de gros moyens financiers, les frais d'entretien de ce patrimoine sont rarement pris en considération lors de la décision d'achat.

### 4.2. Problèmes techniques

#### 4.2.1. Maintenance du matériel roulant

Pour l'ensemble du matériel roulant et équipement divers, se pose le problème de l'entretien, de l'approvisionnement en pièces détachées et de la disponibilité financière pour assurer ces fonctions.

La très faible utilité des machines (rentabilité), la hausse incessante des biens et des services due à une inflation galopante de plus de 100% par an complique la tâche.

#### 4.2.2. Inconvénients du mode de travail "à partir"

De ce mode de travail, brièvement expliqué auparavant, il résulte que l'entreprise supporte la partie essentiellement variable des coûts (fertilisants, pesticides, combustibles). Ces éléments sont actuellement soumis à des hausses continues. Face à une stagnation des prix à la production, en l'absence de mécanisme régulateur du marché, le système s'avère économiquement défavorable et difficile à supporter s'il n'existe pas d'apports financiers de l'extérieur. Cela ne signifie pas que le système d'aide à l'agriculteur soit dépourvu d'intérêt car il permet d'augmenter les rendements par rapport aux méthodes traditionnelles de production.

#### 4.2.3. Usage de facteurs de production et maladies.

**Le sol**, outre les limitations évoquées précédemment, présente une sérieuse carence en matière organique. Elle est la conséquence d'une absence quasi totale de restitutions, soit sous forme de résidus de récolte (consommés par le bétail), d'engrais vert ou de fumier (très peu de stabulation).

**L'eau** est le principal facteur limitant de la production qui fait défaut 6 mois sur l'année. Une seule campagne, celle de "secano" ou campagne "pluviale" est garantie pour toute la zone. Les productions de saison sèche, par manque d'irrigation, sont limitées dans leur extension.

**Les engrais chimiques**, utilisés modérément, n'apportent pas les surplus des récoltes attendus. Leur coût prohibitif les mettent hors de portée de la majorité des agriculteurs.

Il en est de même pour **les pesticides**, économiquement inabordable pour la plupart des agriculteurs, ils présentent également des problèmes d'ordre écologique (produits toxiques ou interdits en Europe). La méconnaissance du risque et l'usage parfois indiscriminé que peut en faire l'agriculteur, appellent de sérieuses réserves.

**Les maladies**, et particulièrement le flétrissement bactérien des solanées (*Pseudomonas solanacearum*) occasionne à la pomme de terre de sérieux dégâts. Bactérie phytopathogène très répandue dans le monde entier, elle s'attaque à des plantes aussi diverses que le soja, l'arachide, le bananier et de nombreuses solanées (pomme de terre, tomate, poivron...).

La souche virulente sur pomme de terre est transmise par la semence. Celle-ci constitue avec le sol les deux réservoirs de propagation de la maladie. Actuellement la maladie a tendance à s'étendre, vu le peu de précautions prises par les agriculteurs et les difficultés d'une lutte efficace. Un contrôle systématique de la qualité des semences serait le point de départ d'une lutte rationnelle malheureusement difficile à mettre en oeuvre au niveau des petits producteurs.

### 4.3. Problèmes humains.

#### 4.3.1. Changement des coopérants volontaires

Le changement de l'équipe de volontaires tous les 2 ans est particulièrement néfaste dans l'optique d'une continuité des travaux à réaliser dans un projet de développement rural.

Cet élément défavorable engendre chez le volontaire un sentiment de frustration et de travail inachevé. La crédibilité de ses propositions, et, de son travail en général, en sort considérablement affaiblie.

Le projet présente, en conséquence, une évolution "en dents de scie" caractéristique d'une discontinuité de ses actions. L'ironie du sort veut que dans la plupart des cas, un bon plan de travail intégrant la problématique régionale soit élaboré la veille du départ des coopérants.

#### 4.3.2. Manque de préparation et de formation du personnel salarié.

Faire partie d'une entreprise de propriété sociale suppose l'adhésion à l'idéologie qu'elle soutend. Elle suppose également une formation du personnel afin de le préparer à l'autogestion et de l'aider à assumer des fonctions aussi bien techniques qu'administratives. Partie intégrante de la loi de 1974, cet aspect était dévolu à une branche voisine de la CONAPS, le SINADEPS chargée de l'aspect du développement, extension et formation des entreprises et du personnel. Les problèmes déjà évoqués ont aussi eu raison de cette belle organisation qui dans le cas présent n'a quasi pas fonctionné. Cette défaillance aurait dû être en partie compensée par les volontaires, reprenant à leur compte le secteur "éducation". Le statut transitoire de ceux-ci, leur personnalité et affinités propres ont rarement abouti à une action cohérente en ce domaine.

Le projet et son personnel en sortent défavorisés.

## 5. Discussion

Ce paragraphe présente une synthèse des alternatives possibles pour résoudre les différents problèmes humains et organisationnels évoqués par les chapitres précédents.

### 5.1. Les objectifs du projet.

La finalité de chaque projet de coopération doit être définie consciencieusement dès la conception. Les ajustements périodiques se font en comparant de manière rationnelle les activités réalisées avec les objectifs à atteindre. Cette idée peut paraître évidente à première vue, mais sa mise en pratique est souvent difficile à cause du "décalage" qui existe entre pays coopérant et coopéré. C'est ainsi que beaucoup de projets se créent sans répondre à un besoin spécifique des populations bénéficiaires, ce qui est déjà en soi une rupture des liens possibles de coopération.

Afin d'éviter semblables erreurs dans les projets en général, et, dans celui-ci en particulier, des questions importantes doivent être posées.

Elles touchent à :

- *la préparation* des coopérants et des autochtones à assumer les responsabilités des actions du projet de coopération,
- *la relation* employeur-employé du personnel "volontaire" et autochtone travaillant pour l'entreprise (salaire des volontaires et des responsa-

bles locaux, évaluation de leur capacité de travail, appui et soutien constructifs de l'organisation d'envoi,...),

- *la technologie* à utiliser : l'apport de machines agricoles dont l'entretien est difficile dans le contexte des pays coopérés n'est pas toujours la solution requise pour augmenter les rendements de l'agriculture. L'amélioration des outils locaux (charrue, semoir, herse...) et l'introduction ou l'amélioration de la traction animale sont souvent plus adéquats.
- *la valorisation* des services rendus aux bénéficiaires, ici pour les agriculteurs et le travail "al partir", la solution pourrait être de récupérer une partie de plus de 50% de la production pour ne pas ronger le capital de semences et de biens investis dans les cultures,
- *la réceptivité* des principaux bénéficiaires des services rendus, il faudrait chercher comme interlocuteur, non plus "des" paysans, mais une communauté paysanne, organisée et structurée. Celle-ci enverrait ses membres désignés, représentant les intérêts du groupe. La collaboration serait plus fructueuse et les désirs de chacun mieux définis.
- enfin, *la contradiction* entre l'aspect social et la rentabilité des actions à mener : ces deux tendances doivent être séparées clairement pour ne pas asphyxier l'une des deux.

### 5.2. La continuité du projet.

L'évolution en "dents de scie" de nombreux projets de coopération, déjà évoquée dans le paragraphe 4.3.1. se traduit par un inachèvement des travaux projetés ainsi que par l'impossibilité de faire l'évaluation de leurs effets sur le développement rural.

De fait, en l'absence d'informations sur l'effet de ces actions, aucunes décisions objectives ne peuvent être prises pour déterminer l'intérêt et la viabilité des options engagées.

Il en va de même en ce qui concerne le budget investi : sa rentabilité est difficilement mesurable dans une politique basée sur le court terme.

Seuls la définition soignée des objectifs, un contrôle régulier et rigoureux des moyens et des méthodes, couplés aux indispensables critiques et corrections des erreurs, peuvent garantir la continuité du projet.

- *Dans le pays assisté*, la contrepartie, co-responsable de la gestion du projet, doit allier aux connaissances techniques, un esprit critique, la conscience d'un véritable développement auto-centré "self reliance development", une entière souscription aux principes mêmes du projet, dans le respect d'une relation de partenariat.

— *Dans le pays assistant*, l'évolution du projet doit être suivie, évaluée et corrigée afin d'intégrer les actions menées au contexte culturel et socio-économique du pays assisté. L'existence d'archives, le dialogue permanent entre gens de terrain et entité coopérante, l'acceptation et la compréhension du droit à la "différence" sont autant de facteurs nécessaires au maintien d'une fructueuse relation d'entraide.

— *Le projet* doit être un intermédiaire accessible et ouvert entre les deux partenaires. Cette relation implique une confiance mutuelle, où réussites et échecs éventuels donnent lieu à un échange constructif.

Les points évoqués ci-dessus peuvent être mis partiellement en application via l'adoption de mesures telles que :

allongement du contrat à un minimum de 3 ans, informations et préparation des équipes avant le départ, travail conjoint des équipes lors du transfert, dans la perspective d'une continuité des actions fixées, réalisation de rapports d'activités fréquents, intervention de petits capitaux facilement administrables, etc...

### 5.3. L'exemple de ce projet de développement rural

Le projet de San Marcos connaît une réalité commune à beaucoup d'autres régions dans le monde.

Les problèmes posés dans les zones rurales sont fondamentalement de 2 types :

- une production d'aliments trop faible qui ne permet pas toujours de satisfaire les besoins locaux et à fortiori ceux d'une population en pleine croissance,
- l'existence d'une relation de subordination campagne-ville, qui se traduit par un désintérêt pour

le monde rural, un exode important surtout vers la côte et l'abandon progressif des valeurs traditionnelles.

Si techniquement parlant, le rétablissement des grands équilibres écologiques par la mise en place de techniques adéquates (culture d'engrais vert, fabrication de compost, rotation associant une légumineuse, lutte anti-érosive, etc) peut aider à résoudre le premier, le second, de nature sociale et politique, implique d'abord de profondes réformes de structures ainsi que la valorisation et la promotion du paysannat sur la scène nationale.

Les organisations de développement rural en essayant d'apporter une réponse à ces préoccupations ont encore un grand rôle à jouer dans l'avenir.

## 6. Conclusion

L'évaluation des projets de coopération met en évidence qu'une faible proportion des objectifs initialement fixés, sont réalisés.

Le projet décrit dans cet article, n'est en réalité qu'un cas parmi d'autres, de succès très partiel d'entr'aide au développement rural.

Une analyse objective de cette situation montre que les échanges infructueux proviennent non seulement d'une non fixation des objectifs en accord avec le contexte global de la région voire du pays, mais également d'une absence d'évaluation des effets des actions entreprises pour favoriser le développement, ainsi que d'un manque de connaissances du milieu qui entraîne l'inadéquation des moyens mis en oeuvre par rapport aux objectifs.

La prise en considération de ces différents points dans la problématique générale du développement ne pourra qu'engendrer une amélioration de ce dernier et favoriser un "vrai" dialogue pour le plus grand bénéfice des parties intéressées.

## Références bibliographiques

1. Cuadernos Peruanos 1984 - 15 años de Reforma Agraria n° 7
2. Comisión Nacional de Propiedad Social: Ley de Empresas de Propiedad Social — pg 4 — CONAPS 1974 Lima.
3. De Geus J., 1981 — Fertilizer guide for the tropics and the subtropics — Centre d'Etude de l'Azote — Zurich.
4. Inventario, Evaluación y Uso Racional de los Recursos Naturales de la Zona Sur del Departamento de Cajamarca — 1 — ONERN 1975 Lima.
5. Sanchez P 1983, Cajamarca, Una experiencia de desarrollo rural integral. in Socialismo Y Participación. n° 22.
6. Soltner D., 1983, Les bases de la production végétale : le sol — Edition de l'Auteur — Le Clos Lorelle — Angers (France).
7. Uso actual de la tierra de los Piar's Cajamarca y San Marcos — 1 — Ministerio de Agricultura — Cooperación Técnica Belga — 1977