

PROJETS

PROJEKTEN

PROJECTS

PROYECTOS

Approche du développement rural intégré et de mise en valeur des zones libérées ou à libérer des glossines

B. Ferrara*

Mémoire présenté aux Journées techniques nationales de réflexion sur l'Elevage bovin trypanotolérant en République Populaire du Bénin. Bohicon, 11-15 février 1986.

Résumé

Le développement rural intégré est la plus récente des approches adoptées pour contraster les causes multiples du sous-développement. Sa conception a évolué pendant plusieurs années en se rapprochant de plus en plus d'une philosophie globalisante caractérisée par la prise en compte, non seulement des changements quantitatifs, mais surtout de ceux concernant la qualité de la vie. Après un rappel rapide du concept de développement rural intégré et des orientations fondamentales du DRI, l'auteur trace un schéma des aspects méthodologiques les plus pertinents et souligne la nécessité du suivi constant des progrès accomplis. Les conditions d'application de l'approche du DRI pour la mise en valeur des zones assainies de l'infestation trypanosomienne sont envisagées.

Summary

Integrated rural development is one of the most recent approaches adopted against underdevelopment. Its concept evolved over last years approaching more and more a comprehensive philosophy characterized by the consideration of changes not only quantitative, but mainly concerning the quality of life. Following a rapid recall of integrated rural development concept and of basic orientations of IRD, the author draws a scheme of methodological aspects most pertinent and underline the need of a continuous monitoring of the achievements. Conditions to apply the IRD approach for the development of trypanosomiasis-free areas are highlighted.

1. Concept de Développement rural intégré (DRI)

Le débat sur le concept de DRI a plusieurs années de vie et malgré la multiplicité des intervenants on n'est pas encore bien sûr qu'à nos jours il existe une concordance de vue généralisée sur ce qu'on doit entendre par DRI. D'une définition du DRI simplement en tant que "instrument de gestion" on est passé à une conception qui implique une politique consciente visant à réduire les disparités entre vie urbaine et vie rurale et les différences de niveau entre les revenus des différents groupes du milieu rural.

Les tendances les plus récentes ont mis l'accent sur la participation des catégories "sensibles" aux processus décisionnels, la nécessité d'établir un cadre institutionnel favorisant une croissance économique plus équitable, la répartition plus juste des

résultats de l'activité communautaire de production des biens, une meilleure qualité de la vie.

En résumé, un éventail complet de facteurs sociaux, politiques, économiques et techniques liés entre eux dans un cadre institutionnel d'ensemble doit être pris en compte pour réaliser les transformations qui sont impliquées dans des opérations de DRI.

L'interaction entre ces différents facteurs est bien soulignée par la FAO qui définit le DRI comme "une conception et une approche des changements planifiés pour les régions rurales", reposant sur l'hypothèse que les progrès économiques et sociaux se renforcent mutuellement, exigeant que toutes les interrelations naturelles, techniques, économiques, sociales et institutionnelles et leurs transformations soient prises en considération et se combinent de façon à profiter à l'homme et à contribuer à son intégration sociale, qui est le but ultime.

*Projet FAO. Unité sous-régionale d'appui au développement dans le cadre du Programme de lutte contre la Trypanosomiase animale africaine et de mise en valeur des zones concernées (Projet GCP/RAF/191/ITA). B.P. 2540, Ouagadougou, Burkina Faso.

L'intégration du processus de développement devrait être assurée, en particulier, par le comblement des différences et le renforcement mutuel entre l'accroissement de la production et les améliorations sur le plan social. Donc, pour pouvoir s'attendre à une amélioration significative de la qualité de la vie dans le milieu rural l'accent est mis sur la "qualité" de l'intégration.

L'attitude globalisante typique de l'approche du DRI naît du besoin de s'attaquer aux causes multiples du sous-développement et du dualisme dans les campagnes, notamment taux de natalité élevés, sous-emploi, chômage, impossibilité d'accès aux intrants et au "know-how" dans le domaine de l'agriculture, le manque d'institutions solides, l'absence d'une participation effective, d'une éducation et d'une hygiène suffisantes.

Il y a deux conditions de réussite de toute opération de DRI :

- existence d'une volonté politique réelle, reposant sur une base permanente, qui reconnaisse l'importance vitale du changement dans le milieu rural;
- adoption d'une philosophie du développement axée sur la modernisation et l'intégration des ruraux dans la société et sur la nécessité de leur offrir un accès plus équitable aux ressources productives, à l'emploi, aux revenus, à une gamme de services sociaux et communautaires afin d'assurer une réelle amélioration de la qualité de la vie.

Dans ce cadre, les objectifs opérationnels du DRI qui ont été indiqués lors de plusieurs réunions de consultations internationales sont résumés comme suit :

- augmenter la productivité du secteur rural, où l'agriculture peut être l'activité principale dans la phase initiale du développement;
- assurer une distribution équitable des revenus et offrir des débouchés suffisants au niveau de l'emploi;
- améliorer les infrastructures sociales, économiques et physiques dans les régions rurales et veiller à ce qu'elles profitent à la majorité des ruraux;
- donner un cadre institutionnel à la compétence politique et administrative, ainsi qu'à la participation décisive des ruraux au processus de décision et aux activités communautaires.

2. Orientations fondamentales du DRI

La stratégie de réalisation d'un programme de DRI se base substantiellement sur les orientations suivantes :

- réaffectation substantielle des ressources, dans le souci d'exploiter le maximum des ressources, disponibles dans la zone du programme;

- promotion de la participation active de divers groupes ruraux, en leur assurant des avantages tangibles et bien répartis;
- acceptation d'une longue période de gestation avant que des résultats se fassent ressentir et en concevant le DRI comme un engagement à long terme qui implique une adaptation permanente à des processus dynamiques.

Pour traduire dans des actions concrètes les décisions susdites on a à sa disposition plusieurs instruments d'intervention, mais souvent de nombreux obstacles empêchent une démarche souple des opérations à réaliser.

Pour maximiser l'utilité et l'efficacité des instruments envisagés tout en minimisant l'effet des obstacles existants, le choix des moyens à utiliser doit être soigneux et leur application doit être caractérisée par une certaine progressivité, sans créer dès le démarrage des activités des chocs irréparables.

C'est surtout cette dernière préoccupation qui, en association avec la conscience d'intervenir dans des milieux généralement peu réceptifs à toutes nouveautés, suggère de prendre toujours en compte des périodes d'intervention très longues avant de recueillir les premiers résultats. L'attitude la plus correcte de tous ceux qui sont appelés à suivre et favoriser l'évolution du processus de développement est celle d'être toujours prêt à la vérification des actions entreprises et à les adapter ou même changer radicalement dans le cas d'un refus total de la part des sujets bénéficiaires.

3. Les aspects méthodologiques

La DRI implique d'ordinaire une approche régionale et une exploration préliminaire est indispensable pour déterminer les zones cibles prioritaires, à l'aide des informations existantes ou à recueillir, à ce stade d'une façon sommaire. Mais une fois cette tâche accomplie et l'aire d'application du programme de DRI décidée, l'investigation proprement dite, nécessaire pour mener à la formulation d'un plan d'action, pourra commencer.

La complexité usuelle des réalités à investiguer suggère de concevoir la recherche à faire comme l'analyse d'un système, qui implique l'adoption d'une approche multidisciplinaire bien équilibrée.

Le but de la recherche est celui de révéler les façons dont les différentes parties du système s'articulent et comment on peut assurer le fonctionnement du système pendant le processus de changement à provoquer. Pour atteindre des résultats corrects par rapport aux problèmes à résoudre, on doit souligner ici la nécessité de s'assurer d'un dialogue permanent entre planificateurs, politiciens, chercheurs, réalisateurs et bénéficiaires, chaque fois que cela est possible. Cela aura aussi l'avantage de faciliter un démarrage et une évolution souple des actions à mener.

**Schéma des instruments et des obstacles correspondant
aux orientations fondamentales du DRI (2)**

Décision	Instruments	Obstacles
Réaffectation des ressources	1. Réforme agraire 2. Politique fiscale 3. Politique des investissements 4. Politique des prix	1. Intérêts acquis, locaux, nationaux, internationaux
Participation active des divers groupes de bénéficiaires	5. Délégation de pouvoirs 6. Renforcement du pouvoir de négociation par le truchement a - d'organisations populaires (planification à partir de la base) b - de l'organisation de la production c - de l'emploi agricole et non agricole d - d'institutions appropriées s'occupant : - de la production - de la commercialisation - du crédit - etc. e - de technologies appropriées f - en fournitures de services publics g - de l'articulation des besoins	2. Tendances à centraliser 3. Structures socio-économiques existantes 4. Résistances aux changements 5. Incapacité d'absorption des différents groupes de bénéficiaires 6. Manque d'institutions
Acceptation d'un engagement à long terme aux programmes de DRI	7. Planification à long terme 8. Evaluation du projet sous l'angle socio-économique	7. Espoir d'obtenir rapidement des résultats sur le plan politique et institutionnel

L'analyse d'un système diffère selon les situations, mais, en général, dans les recherches de DRI le problème des ressources occupe toujours une place prédominante, un des objectifs les plus importants étant celui de réaliser une distribution équitable des ressources productives.

A cet égard, pourtant, on devra examiner comment les ressources disponibles se répartissent entre les membres de la communauté, quelles sont les normes qui président à leur répartition, quelle est la raison d'être de ces normes, etc. : c'est-à-dire, on cherchera à mettre en lumière quels sont les flux des biens et des services et leurs canaux d'acheminement au sein de la communauté rurale.

Il est nécessaire que ces flux soient subdivisés selon la fonction de chaque aspect dans l'économie de la zone (production, crédit, revenus, consommation, épargne) pour comprendre mieux à la fois :

- comment l'économie de la région est structurée sous des points de vue différents;
- la façon dont chaque composante est affectée aux divers bénéficiaires, c'est-à-dire comment le pouvoir est réparti au sein de la communauté.

L'intégration de ces deux aspects devrait indiquer la manière dont les ressources sont réglementées dans la société, dans le souci d'estimer aussi, par cette approche, la résistance à l'innovation, les stimulants nécessaires à l'innovation et les capacités même d'innover.

La sélection des aires géographiques à l'intérieur de la zone d'application du DRI sera un résultat naturel de l'élaboration des différents éléments pris en compte par les études, notamment :

- le type de système social dans lequel sont organisées les populations rurales (coopératives, conseils de village, sociétés agricoles, etc.) si nécessaire réparti par tranches de revenu;
- l'adhésion des organisations locales au concept de DRI et l'acceptation de collaborer au dessin du programme et du plan d'action;
- la présence d'un potentiel de croissance exploitable à la condition de lever les contraintes qui empêchent toute action aux communautés rurales (pénurie de fonds, insuffisance des connaissances techniques, manque d'infrastructures et d'installations de soutien, etc.);
- la capacité de la région où est localisée la zone sélectionnée, de fournir les services de soutien nécessaires et l'existence d'un minimum d'infrastructures connexes;
- l'anomalie de la gamme de variation de la taille des exploitations agricoles et la présence d'un régime foncier qui se prête au développement;
- la nécessité en investissements à long terme pour le développement des ressources hydrauliques, les communications, l'énergie, le stockage et la commercialisation, visant à donner au programme une base économique plus solide et plus productive;
- l'aptitude potentielle de l'aire géographique sélectionnée à réaliser les objectifs du DRI ou à répondre à d'autres considérations d'ordre social, économique ou politique (reconstruction d'une zone endommagée par quelque calamité naturelle, développement d'une aire libérée de la présence glossinaire, valorisation d'une zone politiquement sensible, etc.).

La taille et les limites de la zone à soumettre à l'opération doivent être définies avec soin et la zone doit être assez vaste pour assurer sa viabilité économique et justifier les investissements requis (par exemple, dans des industries employant des matières premières agricoles et du personnel technique d'un niveau adéquat). Mais elle ne doit pas être trop étendue sous peine de devenir difficile à comprendre pour la population et à gérer pour l'administration.

Les résultats des études devront permettre d'expliquer en termes concrets aux planificateurs et administrateurs les aspects importants du comportement de la communauté, notamment :

- modalité de répartition des ressources;
- groupements et rôles qui en découlent;
- fonctionnement du système;
- liste et modalité d'application des forces capables de changer le système sans l'endommager.

Après l'étude scrupuleuse des besoins de la région on pourra finalement préparer un plan à moyen terme et des programmes d'action pour la première et la deuxième année d'activité. Le calendrier de réalisation des objectifs et des exigences financières constituera le cadre de base du programme.

Les plans et leurs composantes ainsi élaborés ne devront jamais être considérés comme un document définitif. Par contre, il faudra prévoir la possibilité de leur actualisation aux moyens d'informations de feedback et de révision.

Schéma des domaines de recherche et des investigations préalables à la formulation d'un programme de DRI (3)

- 1 Régime foncier et utilisation des sols
2. Utilisation optimale des ressources naturelles
3. Mise en valeur et conservation des sols
4. Réseau d'irrigation et de drainage
5. Routes d'accès et de desserte
6. Travaux publics
- 7 Sources d'énergie dans le milieu rural
8. Education formelle et technique
9. Assistance médicale et sanitaire
10. Programme de planning familial
- 11 Crédit
12. Semences améliorées
13. Engrais
14. Protection des récoltes
15. Mécanisation optimale en fonction des possibilités de travail, de la taille des exploitations, du niveau technologique
16. Industries basées sur les produits agricoles
- 17 Industries à petite échelle
18. Services de commercialisation et installations de stockage
19. Elevage de bestiaux et volailles
20. Autres industries non agricoles ou activité dépendant des avantages naturels de la région
- 21 Construction d'immeubles
22. Création de centre de services
23. Activités culturelles
24. Installations de sports et loisirs
25. Organisation, gestion et commandement adéquats
26. Relations du projet avec les organismes publics et privés dans/ou en dehors de la région du projet de DRI.

4. Le suivi des progrès accomplis

Chaque programme d'action doit être doté d'un système de contrôle ayant la tâche de vérifier ce qui a été fait, mais en même temps de signaler à temps les anomalies de fonctionnement ou les déviations observées par rapport aux résultats attendus.

Il faudra donc effectuer périodiquement une évaluation permettant de mieux saisir les réactions de tous les participants au programme, bénéficiaires compris. Cette évaluation doit être conçue comme un mécanisme de guidage permanent, qui périodiquement vérifie dans quelle mesure les diverses composantes du programme de DRI ont été menées à bien.

Pour ce faire il faudra choisir une série d'indicateurs du DRI, incluant divers facteurs tels que :

- compétences du personnel; taux de formation du capital; répartition du revenu; emploi; habitat et environnement; santé.

Parmi les aspects non quantifiables on pourra essayer des jugements de synthèse sur des thèmes tels que :

- sécurité de la vie et de la propriété; exercice des droits fondamentaux; rôle dans la prise des décisions; justice; attitude de la population; réaction des participants au programme; acceptation des agents d'innovation par la population.

Cette liste, évidemment, varie selon le programme, chaque programme fixant lui-même des objectifs qui permettent d'identifier les variables-clés, les impasses, les points névralgiques qui nécessitent toute l'attention des réalisateurs.

Lors de l'évaluation du plan, on dispose de deux séries de faits connus: d'un côté les objectifs du plan tels qu'ils ont été formulés; de l'autre côté les réalisations du plan.

Le processus d'évaluation, fondé sur ces faits à exploiter à l'aide des techniques de rétroaction et en adoptant la stratégie des "comités de planification" (formés de représentants du monde politique-administratif et du contexte économique sectoriel), permettra d'aboutir à des réponses valables quant aux succès ou aux échecs.

La méthodologie de base en matière d'évaluation des plans, devrait être en général plus sophistiquée que pour la formulation des plans. Dans ce domaine une aide importante peut être tirée de l'utilisation des techniques économétriques et des instruments statistiques.

L'évaluation et la recherche appliquée en matière de DRI doivent prendre en considération les mutations qui sont intervenues dans le cadre général (notamment réforme des institutions et des procédures axées sur le développement rural intégré), pour s'assurer que l'élimination des contraintes implicites puisse mener aux résultats escomptés.

L'évaluation du programme doit tenir compte d'aspects plus qualitatifs, notamment :

- similitudes intra-régionales et disparités existantes à l'intérieur de la zone et du pays;
- options en matière de production et de combinaison des facteurs primaires;
- force de connexion entre le système agricole et la recherche adaptative, les résultats étant diffusés par la vulgarisation agricole;
- efficacité des technologies dans leur ensemble et moyens permettant d'y accéder.

L'effet global attendu de ces réalisations devrait être soit une augmentation de l'efficacité au niveau des fermes, soit une amélioration générale de la qualité de la vie au niveau du milieu rural.

L'expérience acquise à ce jour dans différents pays montre que l'évaluation des services faisant partie d'un projet (vulgarisation, commercialisation, crédit, etc.) s'avère difficile pour diverses raisons parmi lesquelles il faut souligner :

- la tendance des services de vulgarisation à concentrer leurs efforts sur les élites rurales;
- l'attitude paternaliste vers les petits cultivateurs, particulièrement dans le cas de systèmes très inégaux de distribution de la propriété foncière;
- la prédominance des élites rurales au sein des mouvements coopératifs;
- les alternatives contenues implicitement dans la répartition des ressources entre services productifs et services de prévoyance sociale;
- la méconnaissance de l'interaction des modèles de commercialisation modernes et traditionnels, rendue plus grave par la fixation arbitraire des prix en l'absence d'une demande effective et de services infrastructurels de soutien.

En conclusion, l'évaluation soulève des problèmes de responsabilités et pourtant les autorités chargées de la réalisation du programme doivent prendre soin de la mise en place d'un dispositif interne de contrôle soit de la délégation des responsabilités des équipes bien motivées, valables et sérieuses, car le besoin d'évaluation d'un programme de DRI est considérable et l'évaluation doit être beaucoup plus objective que dans d'autres cas.

5. Les relations entre DRI et mise en valeur de zones libérées ou à libérer des glossines

L'approche du DRI implique une action menée sur une aire géographique de taille suffisamment vaste pour qu'il y ait une pluralité de besoins dans des secteurs différents de la vie communautaire (économie, société, administration, etc.) et en même temps suffisamment petite pour que la population

concernée puisse y reconnaître ses intérêts et que la gestion administrative ne soit pas trop compliquée.

Donc, il n'y aura pas de problème à adopter l'approche du DRI pour la mise en valeur des zones libérées ou à libérer de la présence glossinaire qui satisfassent aux caractéristiques dimensionnelles sus-dites.

Par contre, dans plusieurs situations la présence du vecteur de la Trypanosomiase animale africaine peut se limiter à certaines zones écologiques restreintes, qui n'ont pas la taille requise pour l'applicabilité de l'approche du DRI. En ce cas, les alternatives possibles pour la mise en valeur des ressources de ces sous-zones peuvent être :

- ne rien faire et laisser l'utilisation des ressources se développer de façon autonome, en dehors de toute tentative de dirigisme planifié et seulement sous l'influence du type de développement qu'intéressent les aires alentour; cette alternative est valable seulement dans le cas de zone infestée vraiment petite, en particulier assez vide de population;
- adopter pour le développement une approche sectorielle, c'est-à-dire ayant un regard à un ou à peu de secteurs qui ont des chances de donner une valorisation suffisante des terres libérées: c'est le cas en particulier des zones d'extension non négligeable et qui donnent la possibilité de favoriser le démarrage de certains types d'activités spécifiques (par exemple, le développement des cultures agricoles ou de la culture attelée ou de petits élevages dans les zones libérées);
- élargir forcément l'aire d'intervention en ajoutant à la zone libérée d'autres zones qui ne sont pas affectées par l'infection glossinaire et qui sont limitrophes de façon à créer une aire avec une population suffisante et une disponibilité de ressources inexploitées, parmi lesquelles non seulement les terres nouvelles mais aussi des forces de travail non utilisées. Par cette voie, autrement dit, on cherchera à recréer les conditions d'applicabilité de l'approche du DRI.

Références bibliographiques

1. FAO, Key, Issues, 1975, Integrated Rural Development October, p. 4.

2. FAO 1977. Rapport sur le Symposium inter-régional FAO/SIDA/DSE sur le développement rural intégré, Berlin, Septembre, p. 167.

3. Id. 1977, pp. 138-139.