

Installation de populations et développement dans la zone de lutte contre l'onchocercose

Della E. McMillan, Thomas Painter, et Thayer Scudder





DOCUMENT TECHNIQUE DE LA BANQUE MONDIALE NUMERO 192F
SERIE SUR LA LUTTE CONTRE L'ONCHOCERCOSE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Installation de populations et développement dans la zone de lutte contre l'onchocercose

Della E. McMillan, Thomas Painter, et Thayer Scudder

Banque mondiale
Washington, D.C.

Copyright © 1993
Banque internationale pour la reconstruction
et le développement / BANQUE MONDIALE
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Etats-Unis d'Amérique

Tous droits réservés
Imprimé aux Etats-Unis d'Amérique
Premier tirage : août 1993

Les documents techniques sont publiés pour diffuser dans les meilleurs délais les résultats des recherches de la Banque dans les milieux du développement. C'est pourquoi le texte dactylographié de ce document n'a pas été préparé selon les méthodes appliquées aux textes imprimés officiels. La Banque mondiale ne s'estime pas responsable des erreurs qui pourraient s'y trouver.

Les observations, interprétations et conclusions exprimées dans ce document n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées, à des membres du Conseil des Administrateurs ni aux pays qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données présentées dans cette publication et décline toute responsabilité quant aux conséquences qui pourraient résulter de leur emploi. Les cartes qui accompagnent le texte sont uniquement destinées à en faciliter la lecture; les appellations et les signes qu'elles contiennent n'impliquent de la part de la Banque mondiale, de ses institutions affiliées, du Conseil des Administrateurs ni de ses pays membres aucun jugement quant au statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville, d'une région ou de ses autorités, ni quant à ses frontières ou à son appartenance territoriale.

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Les demandes d'autorisation de reproduction sont à adresser au Bureau de l'édition, à l'adresse indiquée ci-dessus. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et donne normalement cette autorisation dans les meilleurs délais et à titre gracieux si la reproduction n'a pas un but commercial. L'autorisation de photocopier des parties de ce document à des fins pédagogiques est accordée par le Copyright Clearance Center, 27 Congress Street, Salem, Massachusetts 01970, USA.

La liste complète de toutes les publications de la Banque mondiale figure dans *Index of Publications*, qui paraît tous les ans et contient la liste des titres par ordre alphabétique (accompagnée des renseignements nécessaires à la commande) et des index par sujet, par auteur et par pays et région. La dernière édition peut être obtenue gratuitement auprès de Distribution Unit, Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, Etats-Unis, ou de Publications, Banque mondiale, 66, avenue d'Iéna, 75116 Paris, France.

Della M. McMillan est chargée de recherche dans le département d'anthropologie, l'Université de Floride. Thomas Painter est coordinateur régional pour l'Afrique de l'Ouest pour l'ONG CARE basé à New York. Thayer Scudder est professeur d'anthropologie, au l'Institut Californien de Technologie (CIT) et directeur de l'Institut pour l'Anthropologie du Développement.

ISSN : 0253-7494
ISBN : 0-8213-2629-5

La Bibliothèque du Congrès des Etats-Unis a catalogué l'édition anglaise comme suit:

McMillan, Della E.

Settlement and development in the river blindness control zone /
Della E. McMillan, Thomas Painter, and Thayer Scudder.

p. cm. — (World Bank technical paper, ISSN 0253-7494 ; no.
192. Series on river blindness control in West Africa)

Includes bibliographical references.

ISBN 0-8213-2296-6

1. Land settlement—Africa, West. 2. Land tenure—Africa, West.
3. Natural resources—Africa, West. I. Painter, Thomas M., 1943—
II. Scudder, Thayer. III. Title. IV. Series: World Bank
technical paper ; no. 192. V. Series: World Bank technical paper.
Series on river blindness control in West Africa.

HD1010.Z63M38 1992

333.3'0966—dc20

92-39287
CIP

Avant-propos

Le présent volume résume l'Etude sur l'installation de populations (EIP), étude régionale sur le peuplement rural en Afrique de l'Ouest. L'EIP avait pour objectif d'étudier les installations de populations effectuées à la suite d'opérations réussies de lutte contre l'onchocercose, ou cécité des rivières, dans le cadre du Programme de lutte contre l'onchocercose (OCP). Cette étude analyse le processus de peuplement des terres, spontané ou organisé par l'Etat, et recommande des directives opérationnelles pour promouvoir des activités viables et durables liées à ce peuplement dans les régions où l'onchocercose a été maîtrisée.

Il est généralement admis que, de tous les programmes de lutte contre les maladies actuellement en cours en Afrique, l'OCP est le plus efficace. Lancée en 1974 dans sept pays d'Afrique de l'Ouest avec le concours de neuf bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, cette opération intéresse maintenant 11 pays et 22 bailleurs de fonds et protège 30 millions de personnes. L'onchocercose a pratiquement disparu dans la plus grande partie de la zone initiale du programme et devrait être durablement maîtrisée, d'ici à l'an 2000, dans toute sa zone d'extension. L'OCP a eu un impact notable sur la santé : neuf millions d'enfants nés depuis le démarrage du programme ne risquent plus de contracter cette maladie, plus de 1,5 million de personnes qui étaient gravement atteintes sont maintenant guéries, et on estime que d'ici à la fin de la décennie actuelle 300.000 cas d'onchocercose auront été évités.

Outre les bienfaits substantiels du programme pour la santé, l'une de ses principales justifications a été l'énorme potentiel de développement qu'il représente pour les bassins fluviaux où la population est clairsemée et où l'onchocercose existe à l'état endémique. On estime que grâce à la lutte contre l'onchocercose 25 millions d'hectares de terres arables sont maintenant propres à être occupées et l'on constate une migration rapide vers ces bassins fluviaux. L'OCP n'est pas directement impliqué dans le développement socio-économique de ces régions, mais le Comité des agences parrainantes (PNUD, FAO, OMS, Banque mondiale), organe officiel qui supervise ce programme, a encouragé l'aménagement de la zone OCP en réalisant deux études régionales. La première, intitulée « Etudes du développement socio-économique des zones couvertes par le Programme de lutte contre l'onchocercose », a examiné le potentiel de développement des zones libérées du fléau de l'onchocercose et la deuxième, « l'EIP », a analysé l'étendue et l'impact des nouveaux peuplements dans les bassins fluviaux couverts par l'OCP.

Réalisée par l'« Institute for Development Anthropology », l'EIP comporte des études exhaustives du Burkina Faso, du Ghana, du Mali et du Togo, de même que des études plus brèves d'installations de populations dans les pays OCP (Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Niger, Sierra Leone et Sénégal). Le présent volume résume les conclusions de l'EIP et recommande l'adoption de politiques de peuplement

de ces études et des expériences pertinentes menées dans d'autres pays et analysées par les chercheurs afin d'en tirer des leçons pour l'avenir. Cette synthèse, qui constitue le rapport final de l'Étude sur l'installation de populations dans les zones libérées du fléau de l'onchocercose, est publiée dans le présent ouvrage.

L'implantation d'un peuplement représente toujours un exploit complexe qui traduit la créativité, l'esprit d'innovation et la faculté de l'homme à s'adapter au milieu naturel et à le maîtriser. L'élément clé d'un tel processus est l'élément social, c'est-à-dire les groupes de populations en présence. L'une des principales caractéristiques de la présente étude sur l'installation de populations est la place de premier plan qu'elle accorde aux éléments sociaux, notamment aux variables socio-organisationnelles et culturelles, dans le cadre d'une approche multidisciplinaire plus vaste. Cette approche soutient favorablement la comparaison avec d'autres études de planification de peuplements qui sous-estiment fréquemment les variables sociales, culturelles et institutionnelles. Cette importance accordée à l'élément social traduit la tendance marquée de la Banque mondiale et des principaux bailleurs de fonds à intégrer de plus en plus une analyse sociologique dans les politiques, les stratégies et les programmes de développement, notamment lorsqu'il s'agit d'installations ou de réinstallations de populations autochtones et des répercussions sociales qui peuvent en découler.

L'équipe de sociologues qui a réalisé l'EIP a été dirigée par deux éminents spécialistes : le professeur David W. Brokensha, de l'IDA, a dirigé le début des travaux et le professeur Thayer Scudder les a menés à bonne fin. Les auteurs du rapport de

synthèse (Della McMillan, Thomas Painter, Thayer Scudder) ont réalisé un travail exemplaire de grande valeur analytique et pratique. L'étude intègre les remarques d'experts de dix pays ouest-africains, qui ont assisté à un séminaire international à Ouagadougou, au cours duquel ils ont analysé de manière approfondie l'avant-projet qui leur était présenté. Bruce Benton, Scott Guggenheim, Florent Agueh et Nicole Glineur, de la Banque mondiale, ont coordonné les travaux de l'équipe chargée de l'examen de l'étude et lui ont prodigué leurs conseils.

La publication de cette version finale du rapport de synthèse marque le début d'une série d'études de la Banque mondiale sur la lutte contre l'onchocercose en Afrique de l'Ouest. Celles-ci seront suivies d'autres études faites à partir de l'EIP et de recherches sur le repeuplement.

En publiant ces importants travaux et en lançant une série d'études sur la lutte contre l'onchocercose et ses répercussions socio-économiques, la Banque mondiale souhaite élargir le débat sur la question de savoir comment utiliser au mieux le potentiel de développement des zones débarrassées de l'onchocercose, par l'implantation de peuplements appropriés et un aménagement rationnel de l'environnement.

Nous invitons vivement nos lecteurs à nous faire part de leurs remarques et observations sur la meilleure façon de concevoir et de mettre en oeuvre les politiques appropriées en matière de peuplement.

— *Michael M. Cernea*
Conseiller principal,
Sociologie et politique social
Banque mondiale

Remerciements

Les auteurs expriment leur vifs remerciements au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui a soutenu financièrement *l'Etude sur l'installation de populations* (EIP) et la rédaction du rapport final. D'autre part, les auteurs sont redevables à un grand nombre de personnes et d'institutions pour leur assistance dans la préparation de l'EIP. Elles ont contribué à effectuer, faciliter et appuyer les recherches dont les résultats sont résumés dans les études de cas pour le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, le Togo et dans l'Etude des sept pays.

S'agissant du rapport final, les auteurs expriment leur reconnaissance à l'égard des membres et des collaborateurs du Comité des agences parrainantes pour les commentaires qu'ils ont bien voulu faire sur un avant-projet lors d'une réunion à la Banque mondiale le 6 avril 1990. A. Pappasolomontos (FAO); E. Samba, C.H. Vignes, O.W. Christensen et J.-B. Zongo (OCP/OMS), J. Lissner (PNUD); F. Agueh, B. Benton, B. Liese, T. Sallah et S. Guggenheim (Banque mondiale) avaient à cette occasion fait part de leurs observations. Les auteurs remercient également C.G. Groom (FAO), D.T. Baldry (OCP) ainsi que M. Cernea, C. Cook, D. Drayton et J. Murphy (Banque mondiale) pour leurs premiers commentaires écrits et B. Benton, T. Sallah et E. Skinner pour leurs remarques ultérieures. Tout au long de la préparation du rapport final, l'assistance et les conseils de F. Agueh, Chef de la Division de la population et des ressources humaines, Département du Sahel, et de la Cellule pour l'onchocercose, nous ont été précieux. Qu'il nous soit permis

également de remercier tout particulièrement N. Glineur et John Elder qui, en tant que chargés de projet, nous ont apporté une aide constante, ainsi que B. Benton, T. Sallah et E. Skinner. Nous avons également bénéficié des conseils d'autres collaborateurs de la Banque mondiale comme M. Cernea, C. Cook, S. Guggenheim, R. Key, J. Murphy, A. Seznec et D. Steeds.

Au sein de l'équipe de l'IDA, J. R. Dickey et J.H. Sanders, experts principaux, ont toujours été disponibles pour répondre à nos questions, de même que nos collègues K. Akwabi-Ameyaw, J. Buursink, D. Koenig, K. Savadago et J.-B. Nana. Nous avons également grandement apprécié les commentaires de D. Brokensha (Directeur de l'EIP à l'IDA jusqu'à sa maladie en novembre 1989), C. Grimm, M. M. Horowitz, P. Little, M. Sella et M. Salem-Murdock au moment de la rédaction de l'Annexe 3 par M. Painter. Pour les graphiques, nous remercions J. Buursink, J. Harlow et M. Brandt. E. Albert et J. Cornell (Anthropologie, Université du Kentucky) nous ont apporté leur précieuse collaboration pour la traduction, la dactylographie et la préparation des cartes et graphiques. Nous souhaitons exprimer notre reconnaissance à l'égard de Françoise Gebhart qui a traduit en français le résumé analytique et le rapport final ainsi que de V. Carlip (IDA) qui s'est occupée de la mise en forme. S. Horowitz, C. Woodson, C. Grimm, K. Munson, V. Beers-Tyler, D. Anson et L. Loihle (IDA) nous ont prêté leur concours pour la rédaction, la documentation et le montage du rapport.

Nous tenons à remercier spécialement le Docteur E. Samba, Directeur de l'OCP, pour son soutien inébranlable tout au long de ce projet. L'aide de J.-B. Zongo, responsable de la cellule de développement socio-économique de l'OCP, a été inestimable pour la recherche de l'information comme pour le règlement des multiples problèmes administratifs et logistiques que nous avons rencontrés. Au siège national de l'OCP à Ouagadougou, M. Pare, P. Chopin, C. Pharand,

M. Ayina, D. Carvalho et A. Soumbay ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour nous épauler. Nous sommes aussi très reconnaissants à l'égard des bureaux nationaux de l'OCP au Ghana, au Mali et au Togo. De même, nous souhaitons remercier Hunting Technical Services Limited, qui a assuré la coordination d'une étude régionale antérieure en zone OCP.

Comme les autres documents de cette série, ce rapport ne présente que l'opinion de ses auteurs.

Sigles

ARD	Associates in Rural Development
AVV	l'Autorité des aménagements des vallées des Volta
BIAO	Banque internationale pour l'Afrique occidentale (Mali)
BNDA	Banque nationale de développement agricole
CAMPFIRE	Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources
CEARD	Cabinet d'études d'appui et de recherches pour le développement
CMDT	Compagnie malienne pour le développement des textiles
CRPA	Centre régional de promotion agro-pastorale
CSA	Comité des agences parrainantes
DAI	Development Alternatives Incorporated
E&F	Eaux et forêts (Direction nationale des eaux et forêts, Ministère des ressources naturelles et de l'élevage)
EIP	Etude sur l'installation de populations
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FELDA	Federal Land Development Authority
FSD	Farming Systems Development
GTV	Gestion de territoire villageois (Mali)
ICRISAT	Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides
IDA	Institute for Development Anthropology
IFDC	International Fertilizer Development Center
IITA	Institut international d'agriculture tropicale
NOS	National Onchocerciasis Secretariat
NOZDS	National Onchocerciasis Zone Development Studies
NPK	Azote-phosphore-potassium (engrais)
ONG	Organisation non gouvernementale
OCP	Programme de lutte contre l'onchocercose
OHV	Opération Haute Vallée (Mali)
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMVS	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
ONAT	Office national d'étude et d'aménagement des territoires
PATECOR	Projet d'aménagement des terroirs et de conservation des ressources dans le plateau central
PIB	Produit intérieur brut

PNGTV	
ou PNGT	Programme national de gestion des terroirs villageois (Burkina Faso)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRM	Projet de réinstallation Manantali
SOTED	Société togolaise d'études de développement
SOTOCO	Société togolaise du coton
UP	Unité de planification (AVV, Burkina Faso)
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

Note : En juillet 1989 le taux de change était de 315 francs CFA environ pour 1 dollar des Etats-Unis.

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	<i>iii</i>	
<i>Préface</i>	<i>v</i>	
<i>Remerciements</i>	<i>vii</i>	
<i>Sigles</i>	<i>ix</i>	
<i>Sommaire</i>	<i>xiv</i>	
1. Introduction	1	
Programme de lutte contre l'onchocercose et évaluations socio-économiques		1
Contexte général de l'étude sur l'installation de populations	2	
Approche et méthodologie de l'étude sur l'installation de populations		4
Structure du rapport	6	
2. Aperçu d'ensemble des zones OCP	9	
Potentiel en ressources naturelles	9	
Modes de peuplement et mouvements migratoires	12	
Entraves à l'installation de populations et au développement	15	
L'avenir : interdépendance des mouvements migratoires	17	
Conséquences pour la sélection des sites bénéficiaires de l'aide à l'installation		17
3. Nature de l'installation de populations	19	
Types d'intervention dans le processus d'installation	19	
Dynamique du processus d'installation	21	
Coûts, réduction et recouvrement des coûts	24	
4. Potentiel de l'installation de populations dans les zones OCP	27	
Réussite de l'installation	27	
Bilan global des zones OCP — une réussite, dans quelle mesure?	28	
Conditions de la réussite	29	
Nécessité de modèles d'aide appropriés	30	
Adaptation des modèles proposés aux besoins et préoccupations des zones OCP		31

5. Nécessité de planifier le développement des zones OCP dans un contexte national et international	36	
Intégration du développement des zones OCP dans les stratégies nationales de développement	36	
Importance d'un climat de politique générale favorable pour la réussite de l'installation		37
Mesures générales d'importance spéciale pour le peuplement	37	
Lier l'aménagement des zones OCP aux stratégies de développement de l'Afrique de l'Ouest		41
6. Régime foncier	43	
Sécurité foncière	43	
Régimes fonciers traditionnels et interventions de l'Etat		44
Conflits fonciers dans les zones OCP	46	
Comment procéder	47	
7. Enseignements concernant la production au niveau des ménages et des communautés	49	
Les ménages, pierre angulaire d'un développement économique et social durable dans les zones OCP	49	
Diversité en matière d'organisation des activités économiques des ménages et de modes d'utilisation des terres	50	
La diversification au coeur des systèmes de production des ménages		50
Liens entre la diversification et la viabilité	53	
Le rôle des femmes dans les stratégies de diversification	54	
Augmentation progressive des disparités au sein des populations installées		55
Gisements d'or et diversification	55	
8. Systèmes de production agricole	57	
Enseignements	57	
Comment procéder	60	
9. Importance des marchés et des centres régionaux/de service	67	
Pourquoi les centres sont importants	67	
Aperçu des marchés et des installations de populations dans les zones d'études de cas		67
Echange de produits et de services	68	
Dynamique des marchés et diversification économique	68	
Facteurs qui influencent la dynamique des marchés	70	
Services sociaux	71	
Domaines éventuels d'intervention gouvernementale et non gouvernementale		71
10. Intégration des populations d'accueil, des migrants et des éleveurs	72	
Importance de l'intégration	72	
Evolution des relations entre cultivateurs et éleveurs	74	
Implications au niveau de la politique générale	75	
11. Connaissance et gestion des ressources naturelles de base	77	
Enseignements	78	
L'approche du PNGT	80	
Les autres programmes	82	
Comment procéder	85	

12. Participation, gestion et institutions locales 88

Participation à travers les institutions locales	89
Structures de gestion gouvernementale	92
Bailleurs de fonds	96
Organisations non gouvernementales	97
Institutions internationales	98
Recherche et suivi	98

Bibliographie 101

Annexe 1. Liste des documents de l'étude sur l'installation de populations 107

Annexe 2. Méthodologie 109

Annexe 3. Etablir un lien entre l'installation de populations et le développement des zones de départ 117

Figures

1.1 Programme de lutte contre l'onchocercose	3
2.1 Répartition des isohyètes dans la Région Ouest-Africaine	10
2.2 Moyennes normalisées des précipitations au niveau de certaines stations météorologiques en Afrique de l'Ouest sahélienne	11
2.3 Grandes forêts classées et réserves de faune dans la zone de lutte OCP	13
2.4 Principaux courants migratoires en Afrique de l'Ouest dans les années 70 et 80	14
3.1 Types d'installation dans les bassins fluviaux de la zone OCP	20
4.1 Evolution du nombre de migrants chefs de famille (hommes) dans le Bassin de la Kompienga et dans la Ville de Kompienga, 1989	33
4.2 Evolution du nombre de migrants chefs de famille (hommes) dans le Sous-Secteur de Niangoloko	34
9.1 Localisation et types de marchés existants ou abandonnés par les migrants des périmètres AVV de Mogtedo, Mogtedo-Bombore et Linoghin, 1989	69
10.1 Intégration des populations hôtes, des migrants et des éleveurs	73
11.1 Zones de développement envisagées pour la région des bassins du Nakambe et du Nazinon couverte par l'OCP, 1974	87

Tableaux

1.1 Etudes de cas dans le cadre de l'étude sur l'installation de populations	5
8.1 Rapports agents de vulgarisation/agriculteurs dans les pays couverts par les études de cas	59
A.1 Taille des échantillons des enquêtes économiques menées au Burkina Faso, 1988-89 : nombre de ménages	111
A.2 Suivi des cultivateurs inclus dans l'étude du service statistique de 1979	112

Sommaire

Lancé en 1974 pour lutter contre l'onchocercose, ou cécité des rivières, dans sept pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Niger et Togo), le Programme de lutte contre l'onchocercose (OCP) s'est ensuite étendu à quatre autres pays : Guinée, Guinée-Bissau, Sénégal et Sierra Leone. Outre son but humanitaire qui est d'empêcher la cécité et l'affaiblissement provoqués par cette maladie, l'OCP cherche à promouvoir le développement socio-économique en écartant un obstacle majeur au développement. De nombreux bassins fluviaux de la zone OCP étaient sous-peuplés en partie parce que les populations craignaient de contracter l'onchocercose. La maîtrise de ce fléau a favorisé une migration croissante vers ces zones, phénomène auquel les gouvernements intéressés ont réagi en adoptant diverses politiques de peuplement allant des peuplements assistés étroitement contrôlés aux peuplements spontanés totalement incontrôlés.

L'analyse des implantations de peuplements en Afrique de l'Ouest et dans d'autres régions montre que les immigrants suivent des scénarios d'installation et d'ajustement prévisibles dont les planificateurs doivent être conscients pour faciliter une planification efficace et empêcher des conflits. Etant donné les contraintes budgétaires auxquelles font face la plupart des gouvernements de la zone OCP, les peuplements spontanés et assistés sont recommandés comme étant une solution moins onéreuse que les peuplements organisés par l'Etat et une solution plus efficace que les peuplements totalement spontanés. Dans le

cas des peuplements assistés, les immigrants prennent de nombreuses décisions importantes avec une intervention minimale du gouvernement, mais les organismes officiels fournissent les services et infrastructures essentiels.

La garantie des droits d'occupation est indispensable pour assurer le succès à long terme de tout nouveau peuplement. De nombreuses zones sont faiblement peuplées mais peu d'entre elles sont inhabitées. Même lorsque l'Etat a un droit de propriété reconnu sur les terres, le succès du peuplement dépend de l'acceptation des immigrants par la population hôte. Il faut donc toujours obtenir la permission d'établir un peuplement par les voies traditionnelles et auprès des organismes officiels.

Lorsque leurs besoins élémentaires de subsistance sont assurés, les nouveaux immigrants cherchent à réduire au minimum les risques en diversifiant la production du ménage. Ils cherchent à tirer des revenus de plusieurs sources, y compris l'agriculture, l'élevage, le commerce, les activités artisanales et le travail rémunéré. Les revenus non agricoles sont particulièrement importants pour les femmes et les hommes apparentés au chef de famille qui ont moins facilement accès aux revenus agricoles. Cette recherche de la diversification va à l'encontre de nombreux programmes officiels de peuplement qui mettent l'accent sur une activité, normalement l'agriculture, et souvent sur une culture, par exemple le coton.

La création de marchés et l'appui aux marchés existants sont un élément essentiel du processus

de peuplement. Les marchés sont les lieux d'échanges commerciaux et de prestations de services sociaux aux habitants des zones de peuplement. Des marchés actifs offrent des débouchés aux surplus agricoles, ils encouragent les investissements pour accroître la production et offrent des emplois. Ils encouragent également l'intégration de l'immigrant au sein de la population hôte, ce qui est une caractéristique très nette des peuplements qui ont le mieux réussi.

L'intégration des immigrants, des populations hôtes et des éleveurs est nécessaire à l'aménagement des ressources naturelles et à la réussite à long terme des peuplements. Ce n'est que si ces groupes s'accordent sur un zonage des terres — c'est-à-dire l'attribution des terres pour l'agriculture, l'élevage et la foresterie — que les forêts pourront être protégées et qu'une symbiose entre

agriculteurs et éleveurs pourra être maintenue. Au fur et à mesure que les immigrants s'approprient davantage de terres, les éleveurs trouvent de moins en moins de pâturages et les conflits entre les deux groupes s'intensifient. Le programme national de gestion des terroirs villageois au Burkina Faso est un exemple des mesures institutionnelles nécessaires à la mise en oeuvre d'un zonage des terres.

Le peuplement rural est un processus complexe qui exige une planification et une gestion de longue haleine à de multiples échelons. Une bonne planification doit s'effectuer sur 15 à 20 ans et nécessite un appui continu des organismes officiels et des bailleurs de fonds. Les institutions locales, les gouvernements intéressés et les bailleurs de fonds doivent tous être associés à ce processus.

Introduction

Programme de lutte contre l'onchocercose et évaluations socio-économiques

L'Etude sur l'installation de populations (EIP) constitue la deuxième évaluation régionale dont la coordination a été assurée par le Comité des agences parrainantes du Programme de lutte contre l'onchocercose (OCP), qui comprend l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Banque mondiale.

L'étude de la phase préparatoire (1988)

La première évaluation — l'étude de la phase préparatoire — a été effectuée par Hunting Technical Services Ltd. (Royaume-Uni) en collaboration avec *Organisation et Environnement* (France). Elle a été financée par la Banque mondiale et exécutée par l'OMS/OCP. Cette étude dresse l'inventaire des données physiques et socio-économiques concernant les zones d'intervention dans les onze pays actuellement couverts par l'OCP. On trouve également dans le rapport final des propositions de développement pour les zones OCP dans chacun des sept pays qui faisaient partie initialement du programme ainsi que des recommandations pour de futures études approfondies dans le cadre de la planification du développement des onze pays OCP (Hunting Technical Services 1988 a,b,c,d).

L'Etude sur l'installation de populations (1990)

Le contrat pour la deuxième évaluation (EIP) a été attribué à l'Institute for Development Anthropology (IDA). Les travaux sur le terrain, démarrés en décembre 1988, se sont achevés en octobre 1989. Des études de cas exhaustives sur l'installation de populations ont été réalisées dans seize sites au Burkina Faso, au Ghana, au Mali et au Togo. Des études moins approfondies, basées sur des entretiens et la documentation existante, ont été effectuées en Côte d'Ivoire et en Guinée. Un troisième type d'études, consistant en un examen critique de la documentation disponible, a été mené à bien pour les autres pays OCP : Bénin, Guinée-Bissau, Niger, Sénégal et Sierra Leone. L'étude de l'IDA a été financée par le PNUD et exécutée par la Banque mondiale.

Voici les principaux objectifs de l'EIP :

- décrire et évaluer les expériences d'installation enregistrées jusqu'à présent, notamment les peuplements organisés et spontanés dans les zones OCP et, le cas échéant, ailleurs;
- dégager de ces expériences des conclusions sur les principaux facteurs favorables (ou défavorables) à un développement rationnel basé sur le peuplement et tirer des enseignements sur les moyens les plus efficaces d'influencer ces facteurs; et
- formuler, à partir de ce qui précède, des recommandations et des lignes directrices dans les domaines suivants : i) comment gérer les effets de l'installation spontanée de populations; ii) quels sont les plans d'aménagement du territoire ou

autres activités qui doivent précéder ou accompagner l'installation spontanée; et iii) comment planifier et mettre en oeuvre de futures initiatives dans les zones OCP pour promouvoir des installations économiques et viables, et/ou le développement dans le sillage de ces installations.

Le présent rapport contient les conclusions et les recommandations de l'étude de l'IDA. Il aborde les facteurs susceptibles de favoriser ou de décourager un développement socio-économique viable à l'occasion de l'installation de populations dans les zones OCP des pays étudiés; et il incorpore les enseignements tirés des expériences de peuplement de nouvelles terres en Afrique, en Amérique latine et en Asie. Les résultats des études de cas sont exposés dans une série de rapports de pays et de sites dont la liste figure à l'Annexe 1. La méthodologie de l'EIP est décrite dans la troisième section du présent chapitre et à l'Annexe 2.

Contexte général de l'étude sur l'installation de populations

Le Programme de lutte contre l'onchocercose (OCP) est l'un des programmes régionaux de santé les plus vastes et les plus efficaces du monde. Démarré en 1974, il s'attache à lutter contre la simulie, *Simulium damnosum*, qui se reproduit dans les eaux rapides des rivières de l'Afrique de l'Ouest et transmet le parasite *Onchocerca volvulus* responsable de l'onchocercose. Au début, la zone d'intervention du programme couvrait 764.000 km² dans sept pays — Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Niger et Togo. En 1986, elle a été élargie à 1,3 million de km² afin de couvrir d'autres régions du Bénin, du Ghana, du Mali et du Togo, ainsi que certaines parties de la Guinée, de la Guinée-Bissau, du Sénégal et de la Sierra Leone (Figure 1.1).

Le programme OCP procède du souci humanitaire de soulager les souffrances de milliers d'habitants de l'Afrique de l'Ouest affectés par l'onchocercose. Un autre objectif, tout aussi important, est de promouvoir le développement socio-économique des zones OCP. Dans ce rapport, l'expression « zones OCP » désigne les bassins fluviaux des onze pays dans lesquels la migration s'est accélérée depuis le début de la lutte contre le vecteur de l'onchocercose et/ou qui offrent un bon potentiel pour de futures installations de populations. Bien que cette définition englobe de vastes arrière-pays comme la plaine du Mô au

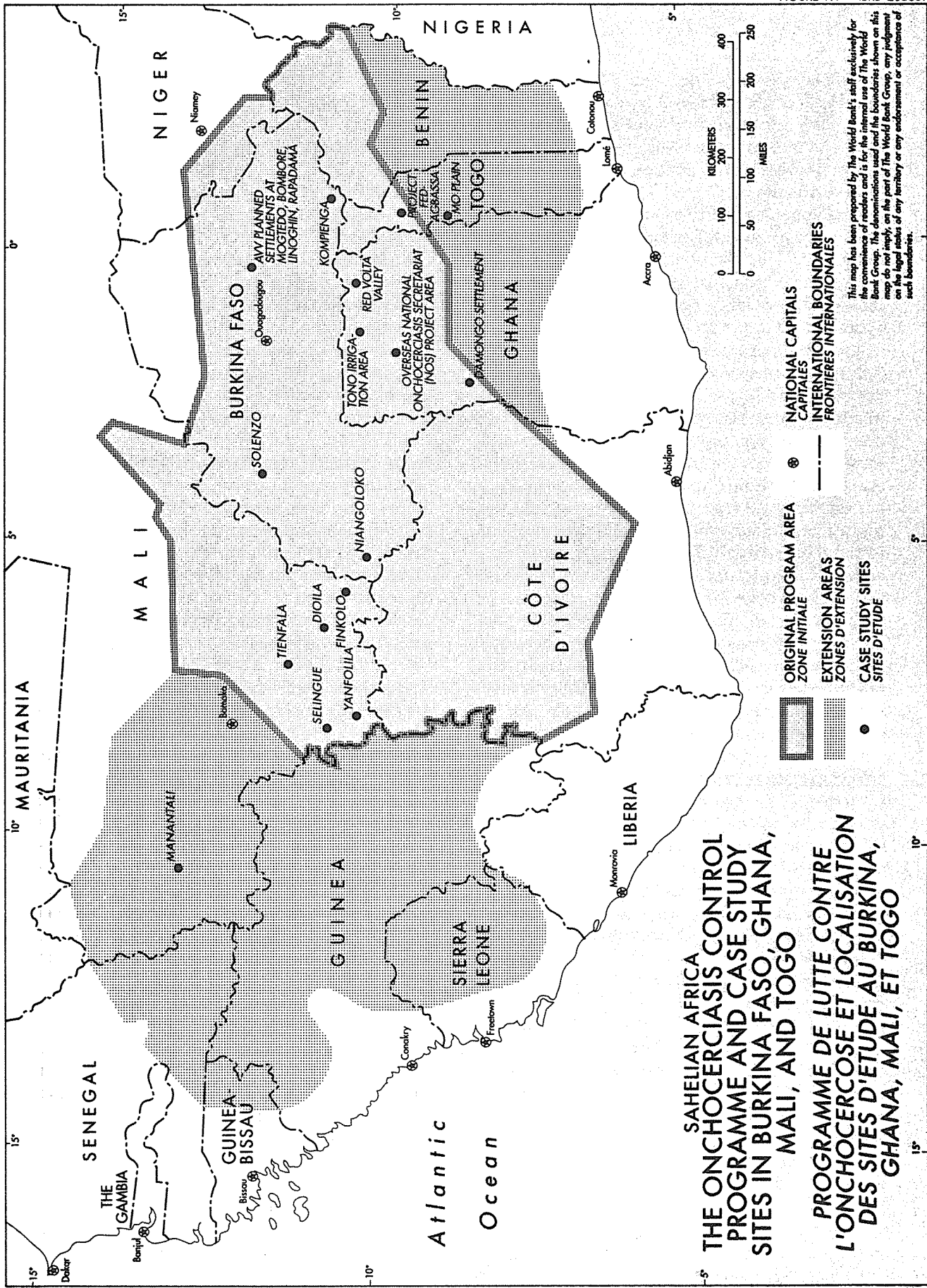
Togo et la région « Overseas » au Ghana (Figure 1.1), elle ne couvre pas toutes les zones d'intervention initiales ou ajoutées ultérieurement qui sont indiquées sur les cartes de l'OCP.

Depuis le démarrage de l'OCP en 1974, la transmission de l'onchocercose a pratiquement cessé; le parasite disparaît rapidement de la population humaine et la maladie n'est plus considérée comme une menace à la santé publique dans les pays visés à l'origine par le programme. Aujourd'hui de nombreuses zones assainies se repeuplent d'immigrants venus des régions avoisinantes ou extérieures aux bassins.

Toutefois, la question de la viabilité à long terme des systèmes de production créés par ce phénomène de peuplement se pose de plus en plus. Pour la plupart, les installations de populations tendent à être, comme partout, à la fois spontanées et agricoles, pratiquement sans orientation ni soutien de l'Etat. Le peuplement spontané non assisté de nouvelles terres en Afrique et dans d'autres régions tropicales s'accompagne souvent d'une rapide croissance démographique et d'une augmentation de la densité de population dans les régions d'installation. Ceci a souvent conduit, au plan local, à des modes de gestion des ressources naturelles et de production agricole qui ont eu des effets néfastes à long terme, allant du déclin de la productivité et des revenus réels à la destruction complète de l'environnement et, pour finir, à l'abandon de terres autrefois productives¹.

Une aide est nécessaire pour s'assurer que le peuplement de nouvelles terres aboutisse à des modes de production durables qui procurent des revenus satisfaisants aux populations hôtes comme aux migrants et donnent naissance à un développement socio-économique viable sur place et dans les régions environnantes. Maintenant que l'onchocercose est maîtrisée et que le rythme de l'installation s'accroît dans nombre de zones jadis infectées, gouvernements, bailleurs de fonds, organisations non gouvernementales (ONG) et populations locales sont confrontés à la tâche gigantesque de fournir une aide efficace pour peupler ces régions à potentiel relativement élevé de l'Afrique de l'Ouest. Dès lors, la forme que devrait prendre cette assistance constitue une question importante.

On a essayé par le passé de promouvoir le développement, de pair avec le peuplement des zones OCP, grâce à des installations organisées, appuyées par l'Etat, comme l'Autorité des amé-



This map has been prepared by the World Bank's staff exclusively for the convenience of readers and is for the internal use of The World Bank Group. The designations used and the boundaries shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory or any endorsement or acceptance of such boundaries.

nagements des vallées des Volta (AVV) au Burkina Faso ou le Projet FED-Agbassa au Togo; ces interventions se sont révélées toutefois coûteuses et ne sont sans doute pas réalisables eu égard aux ressources limitées de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. Compte tenu des inconvénients des modèles antérieurs d'installation organisée qui exigent des capitaux importants, il est indispensable d'en élaborer de nouveaux pour faciliter le développement de systèmes de production agricole durables dans les zones d'installation spontanée.

L'approche préconisée par l'IDA est l'installation spontanée assistée (parfois dénommée « guidée » ou « facilitée »). Il s'agit d'une méthode de planification située à mi-chemin entre deux extrêmes : l'installation organisée par l'Etat, souvent à forte intensité de capital, d'un côté, et l'installation spontanée, de l'autre. L'installation spontanée assistée constitue une démarche souple. Au niveau local, elle apporte un appui essentiel sous forme d'infrastructure (routes, ponts, puits, etc.) et de services sociaux et économiques (vulgarisation agricole et animale, infirmeries, crédits, écoles, éducation non formelle, etc.). Cette aide peut servir à diriger les migrants vers des zones soigneusement sélectionnées ou à encourager ceux qui sont déjà installés dans un site à investir dans le développement de pratiques agricoles plus intensives et plus durables. L'installation assistée peut également avoir une composante d'installation organisée dans une certaine mesure. Au vu d'expériences enregistrées ailleurs, certaines installations organisées qui sont soigneusement planifiées et stratégiquement situées peuvent offrir des centres de services et des pôles de développement pour les populations hôtes comme pour les migrants spontanés — un avantage important souvent négligé par les planificateurs. Parce qu'elles sont suivies de plus près, de telles installations pourraient aussi servir de centres de démonstration pour de nouvelles méthodes de gestion participative des terres et de l'eau. Les interventions spécifiques dépendront du contexte écologique, économique, socio-politique et institutionnel plus large dans lequel s'inscrit le développement d'une région donnée. La question de savoir si l'intervention a lieu au début du processus d'installation de populations ou plus tard est aussi importante. On a relevé quatre types de situations :

- les zones qui ont déjà connu un peuplement important;

- les zones dans lesquelles une migration spontanée est en cours, en présence ou non d'une installation organisée;

- les zones où l'on peut s'attendre sous peu à l'installation de populations (comme dans les zones d'extension OCP ou les terres fluviales jusqu'à présent peu peuplées dans l'aire initiale des opérations OCP);

- les zones vers lesquelles une migration spontanée est peu probable en raison de contraintes autres que l'onchocercose (isolement ou trypanosomiase, par exemple).

En se fondant sur son analyse, l'IDA a identifié les conditions nécessaires à l'établissement de communautés viables du point de vue écologique, économique et social dans les zones OCP. Ces conditions, qui sont les suivantes, semblent être suffisamment importantes pour être d'application universelle : accès assuré à la terre et aux autres ressources naturelles, intégration aux populations hôtes, systèmes de production diversifiés, politiques nationales favorables et aide de l'Etat introduite par étapes en fonction de priorités soigneusement établies. Les implications de ces préalables au développement des zones OCP seront examinées dans les chapitres qui suivent.

Approche et méthodologie de l'étude sur l'installation de populations

L'EIP vise à proposer aux pays concernés et aux bailleurs de fonds des lignes directrices et des recommandations sur la manière optimale de procéder à l'installation assistée dans le cadre de la stratégie globale du développement national. L'une des prémisses fondamentales de cette étude est que l'installation de populations est plus propice à un développement durable si elle se produit dans des régions moins isolées qui se caractérisent par une croissance économique modérée, une distribution équitable des bénéfices de cette croissance et des systèmes de production diversifiés non préjudiciables à l'environnement. Une autre prémisses est qu'une bonne planification en vue du développement durable d'une zone donnée doit : a) être compatible avec les diverses aspirations sociales et économiques des ménages; et b) s'inscrire de façon réaliste dans le contexte de la politique écologique, sociale, économique et institutionnelle du pays en question.

En tenant compte de ces prémisses, l'étude s'est efforcée, à partir de données qualitatives et quantitatives, de mettre en évidence les facteurs

Tableau 1.1 Etudes de cas dans le cadre de l'étude sur l'installation de populations

<i>Pays; nom du site; nature de l'échantillon</i>	<i>Type d'installation; date approximative du début du peuplement</i>	<i>Situation géographique dans le pays</i>
Burkina Faso		
1. Solenzo (3v:36m+19v)	spontanée (années 60)	Province du Kossi
2. Niangoloko (22v)	spontanée (1982)	Province de la Comoe
3. Kompienga (1v:35m)	liée au barrage, réinstallation planifiée et spontanée (1983)	Province du Gourma
4. Autorité AVV-UP1		
a. Réétude d'étude Linoghin (6v:20m)	planifiée (1973)	Province d'Ouhritenga
Mogtedo-Bombore (7v:20m)	planifiée (1979)	Province du Ganzourgou
Mogtedo (6v:40m)	planifiée (1974)	Province du Ganzourgou
b. Réétude de cas d'étude Mogtedo V3 (1v:20m)	planifiée (1975)	Province du Ganzourgou
c. Rapadama	assistée (1987)	Province du Ganzourgou
Ghana		
1. Vallée Volta Rouge (2v:30m)	cyclique, spontanée (fin XIXe)	région supérieure Est
2. Fumbisi-Yagoba-Soo Mankarigu (« Overseas ») (4v:30m)	assistée (1985)	régions supérieures Ouest, Est, et Nord
3. Peuplements de Damongo (3v:30m)	planifiée (années 50)	région Nord
4. Irrigation de Tono (2v:30m)	planifiée (années 80)	région supérieure Est
Mali		
1. Yanfolila (5v:30m)	spontanée (années 70); assistée (1985)	Troisième Région (Sikasso)
2. Selingue (3v:29m)	liée au barrage, planifiée et spontanée (fin années 70)	Troisième Région (Sikasso)
3. Dioila (4v:30m)	spontanée (années 60)	Deuxième Région (Koulikoro)
4. Finkolo (3v:30m)	ouvriers dans villages ouvriers/plantation de thé (fin années 60)	Troisième Région (Sikasso)
5. Tienfala (3v:9m)	spontanée, ouvriers du chemin de fer (à partir début XIXe, continue)	Deuxième Région (Koulikoro)
6. Manantali (14v:70m)	liée au barrage, planifiée (1986/87)	Première Région (Kayes)
Togo		
1. FED-Agbassa (3v:30m)	planifiée (1972)	Région de la Kara
2. Plaine du Mô (3v:30m+6v)	spontanée (années 70)	Région centrale

Note : Les chiffres entre parenthèses qui suivent le nom des sites indiquent le nombre de villages dans chaque site où les interviews des ménages ont eu lieu, suivis du nombre de ménages (m) dans chaque échantillon de site. Les chiffres précédés du signe + indiquent le nombre de villages supplémentaires dans les sites où des chefs et autres membres de la communauté ont été interviewés. Les données pour Manantali proviennent d'un autre projet d'étude de l'IDA (Horowitz, Koenig, Grimm et Konate, à paraître).

qui, selon nous, amènent un développement durable dans la foulée de l'installation de populations. L'EIP a combiné des études de cas et des études moins exhaustives sur l'installation de populations dans les pays de l'OCP. Les études nationales de cas ont consisté en recherches sur le terrain au niveau des communautés et des ménages dans 16 sites (Figure 1.1) au Burkina Faso

(McMillan, Nana et Savadogo, 1990), au Ghana (Akwabi-Ameyaw, 1990), au Mali (Koenig, 1990) et au Togo (Painter, 1990) qui étaient jugés représentatifs des trois principaux types d'installation de populations : organisée par l'Etat, assistée et spontanée.

Les sites d'étude comprenaient 114 villages et plusieurs coopératives. Les études de ménages

ont porté sur 485 ménages dans 66 villages; par ailleurs, on a interrogé les chefs et d'autres membres de la communauté, y compris des habitants autochtones, dans 48 autres villages.

Le Tableau 1.1 donne un aperçu des sites des études de cas : leurs noms et emplacements, la nature et la taille de l'échantillon dans chaque site, la nature du processus d'installation et la date approximative à laquelle l'installation a commencé à s'accélérer dans la région. L'expérience Burkinabé a retenu tout particulièrement notre attention pour deux raisons. Premièrement, au Burkina, la politique gouvernementale a davantage mis l'accent sur l'installation de populations comme intervention de développement. Deuxièmement, les séries de données chronologiques y sont plus nombreuses et ont fait l'objet d'une analyse plus poussée, ce qui rend l'expérience Burkinabé particulièrement pertinente pour les autres pays OCP.

Les questions posées aux ménages de migrants dans chaque site portaient sur la manière dont la famille avait migré; les structures de production, de consommation et d'investissement; la nature et l'utilisation des rendements obtenus; les activités en dehors de l'exploitation; la gestion des ressources naturelles, etc. Les chefs locaux, parmi d'autres, ont été interrogés sur le passé du village, la migration et l'installation de populations dans la région, l'utilisation des terres et les conflits fonciers, la présence de services sociaux et d'infrastructures, les marchés, etc. Pour les renseignements sur l'installation et le développement au niveau régional, nous avons interviewé des représentants d'organisations et de projets gouvernementaux et non gouvernementaux et nous avons examiné les publications gouvernementales.

Les types d'installation propres aux sites sont plus complexes et les sources de données utilisées par les enquêteurs de l'IDA plus variées que ne l'indique ce tableau récapitulatif. Nous conseillons aux lecteurs de consulter les études nationales de cas et les rapports de site dont la liste figure à l'Annexe 1. Ils y trouveront des précisions sur l'histoire et les modes de peuplement de chaque site ainsi que sur les méthodes utilisées pour les études.

Structure du rapport

Le présent rapport se fonde sur les résultats et analyses des rapports d'études de cas au Burkina

Faso, au Ghana, au Mali et au Togo et sur une étude moins exhaustive des installations de populations au Bénin, en Côte d'Ivoire, en Guinée, en Guinée-Bissau, au Niger, au Sénégal et en Sierra Leone (Buursink et Painter, 1990); il incorpore également des données comparées provenant d'autres sources.

Le Chapitre 2 présente un aperçu des zones OCP, décrit leurs ressources naturelles de base en les comparant à celles d'autres régions de l'Afrique de l'Ouest, ainsi que les types d'immigration et de peuplement observés. Il indique les caractéristiques des zones OCP qui — de pair avec l'impact de l'onchocercose — les ont rendues vulnérables, posant ainsi de formidables défis à la planification du développement. Au nombre des entraves à l'installation de populations figurent l'isolement, le manque de sources fiables d'eau potable, les régimes fonciers existants et diverses maladies humaines et animales. Par ailleurs, les zones OCP sont souvent situées à proximité de frontières internationales ou à cheval sur celles-ci.

Le Chapitre 3 traite de la nature de l'installation. Il se fonde sur une analyse comparée d'une centaine de cas à travers le monde pour décrire les principaux types d'installation et évaluer différents plans de développement associés au peuplement de nouvelles terres. Ce chapitre décrit cinq phases qui ont été observées dans tous les processus d'installation réussie. En dernier lieu, il examine les questions de coûts : coûts de l'installation, réduction et recouvrement des coûts.

Le Chapitre 4 examine le potentiel que représente le peuplement de nouvelles terres en tant que stratégie nationale de développement et évalue à partir des études de cas les perspectives de développement liées au succès des installations dans les zones OCP de l'Afrique de l'Ouest. Il identifie trois conditions générales de réussite (initiatives des migrants, exploitation efficace des ressources naturelles et climat socio-économique favorable); il recommande des approches particulièrement prometteuses à l'appui des installations de populations dans les zones OCP. Ces approches comprennent : 1) l'installation assistée, guidée, dans les zones à potentiel élevé; et 2) l'association de l'installation organisée aux processus d'installation spontanée.

Le Chapitre 5 pose que, pour réussir l'installation de populations dans les zones OCP, il convient d'intégrer la planification du développement dans un contexte régional et national et

mener des politiques officielles favorables au développement des zones installées. Pour planifier le développement des zones OCP de manière rationnelle, il faut tenir compte des disparités existantes dans les pays OCP et de l'impact éventuel du développement des zones OCP qui peut atténuer ou exacerber ces disparités. Les investissements dans les zones d'installation OCP doivent également être associés à des investissements dans les régions d'origine des migrants (régions de départ) et dans les régions limitrophes des bassins fluviaux sous-peuplés. A cet égard, l'Etat peut prendre des mesures positives en ce qui concerne les liaisons entre villes et villages, les termes de l'échange et le soutien de la production agricole ainsi que le développement de l'infrastructure.

Le Chapitre 6 résume les principales caractéristiques des régimes fonciers des zones OCP et décrit les problèmes qui se posent lorsque les populations d'accueil, les migrants agricoles et les éleveurs essaient d'obtenir ou de conserver l'accès aux terres dont ils ont besoin pour assurer leur subsistance. Ce chapitre souligne l'importance de la sécurité des droits fonciers dans les zones d'installation et établit un rapport entre cette sécurité et le développement de systèmes de production viables. Il recommande des stratégies pour consolider cet aspect et organiser la gestion des terroirs dans les zones OCP.

Le Chapitre 7 expose en détail l'importance de la diversification des sources de revenus réels pour l'économie des ménages dans les zones d'installation et certaines catégories comme les femmes mariées et autres personnes à charge. Les planificateurs doivent fournir aux populations des zones d'installation une aide qui ne vise pas seulement à accroître la production et la productivité agricoles, mais également à promouvoir différentes activités rémunératrices pour tous les membres des familles. Ce chapitre traite aussi du rôle du financement rural.

Le Chapitre 8 examine les systèmes de culture extensive à faibles intrants caractéristiques de la plupart des régions où ont été faites les études de cas. Il décrit aussi les systèmes de production agricole technologiquement plus avancés, à plus forte intensité d'intrants, que l'on trouve dans quelques régions de production commerciale du coton. Les taux élevés de nouvelle immigration vers les régions cotonnières et l'emploi sélectif des programmes de vulgarisation proposés ont donné lieu à un ensemble de problèmes con-

nexes. Le chapitre étudie le rapport qui existe entre la capacité des ménages des zones OCP à diversifier leurs sources de revenus réels et leur propension à investir dans des cultures plus intensives et plus viables, à la lumière des difficultés auxquelles se heurte constamment l'aide à la production agricole dans ces pays, à savoir notamment : une vulgarisation insuffisante, l'écoulement difficile des excédents agricoles dans les régions isolées et des techniques peu adaptées aux conditions locales. Le Chapitre 8 aborde également les perspectives de l'irrigation à petite et grande échelle (y compris la mise en valeur des systèmes locaux comme la culture de marais et la culture de décrue).

Le Chapitre 9 traite des caractéristiques et de l'importance des marchés et des centres de services dans les régions où ont été faites les études de cas. Il établit un rapport entre la dynamique des marchés et la mise en place de structures d'opportunités diversifiées qui, de l'avis de l'IDA, sont indispensables au développement durable des zones OCP. Il examine aussi les facteurs qui affectent l'accès des populations aux marchés et recommande certaines démarches pour améliorer les centres et promouvoir par ce biais le développement dans ces zones.

Le Chapitre 10 porte sur les facteurs favorables ou défavorables à l'intégration des populations hôtes, des migrants et des éleveurs dans les zones OCP. Il examine l'importance du soutien accordé aux migrants agricoles et aux éleveurs par les habitants ainsi que celle d'un cheptel plus nombreux dans les régions d'installation. L'élevage contribue dans une grande mesure à la diversification des sources de revenus réels et à la viabilité des zones d'installation, mais il pose aussi d'énormes problèmes. Il est particulièrement important d'établir et de gérer des zones spéciales de pâturages. Deux types d'aménagement sont à recommander : celui des pâturages villageois et celui de zones de pâturage plus vastes pour les éleveurs possédant de grands troupeaux. Pour appliquer efficacement ces deux modèles d'utilisation des sols, il faut la participation active de tous les habitants locaux.

Le Chapitre 11 examine d'autres modèles de gestion des ressources naturelles qui associent : 1) des mesures d'aménagement des terroirs pour légiférer en matière d'utilisation des sols dans certaines régions; et 2) la participation active des habitants de la région à la gestion durable des ressources. Le chapitre aborde plusieurs appro-

ches et plus particulièrement les modèles de gestion des terroirs villageois tels que le Programme national de gestion des terroirs villageois (PNGTV ou PNGT, comme on l'appelle couramment) au Burkina Faso, qui est actuellement recommandé par plusieurs bailleurs de fonds et gouvernements. Il décrit enfin les programmes pilotes qui concernent les zones de pâturages et l'installation de populations à proximité des forêts classées.

Le Chapitre 12 a trait aux structures de gestion qui encadrent l'installation dans les zones OCP. Au niveau local, il met l'accent sur les associations villageoises pour la gestion des terres. Pour être efficaces, les structures de gestion locales doivent prendre en compte la manière dont les populations perçoivent les risques, les possibilités et les contraintes. Elles requièrent aussi le ferme soutien des gouvernements des pays OCP. La présence d'une unité spécialisée pour la plani-

fication, la coordination et le suivi au sein du ministère responsable de l'aménagement des terres et de la planification économique à long terme devrait être un avantage pour les pays qui connaissent ou connaîtront probablement une forte migration spontanée au cours de la prochaine décennie. En général, toutefois, il vaut mieux confier la mise en oeuvre concrète aux ministères d'exécution concernés, aux agences régionales de développement et aux institutions locales. Les ONG pourront jouer un rôle de soutien important. Pour être efficace, l'appui international aux efforts nationaux devra revêtir la forme d'une aide financière et institutionnelle prolongée comme pour la lutte contre le vecteur.

Note

1. Voir, par exemple, Bharan, 1981; Dolfus, 1981; Nicolai et Laserre, 1981; Raison, 1979, 1981; Remy, 1973, 1975, 1981.

2

Aperçu d'ensemble des zones OCP

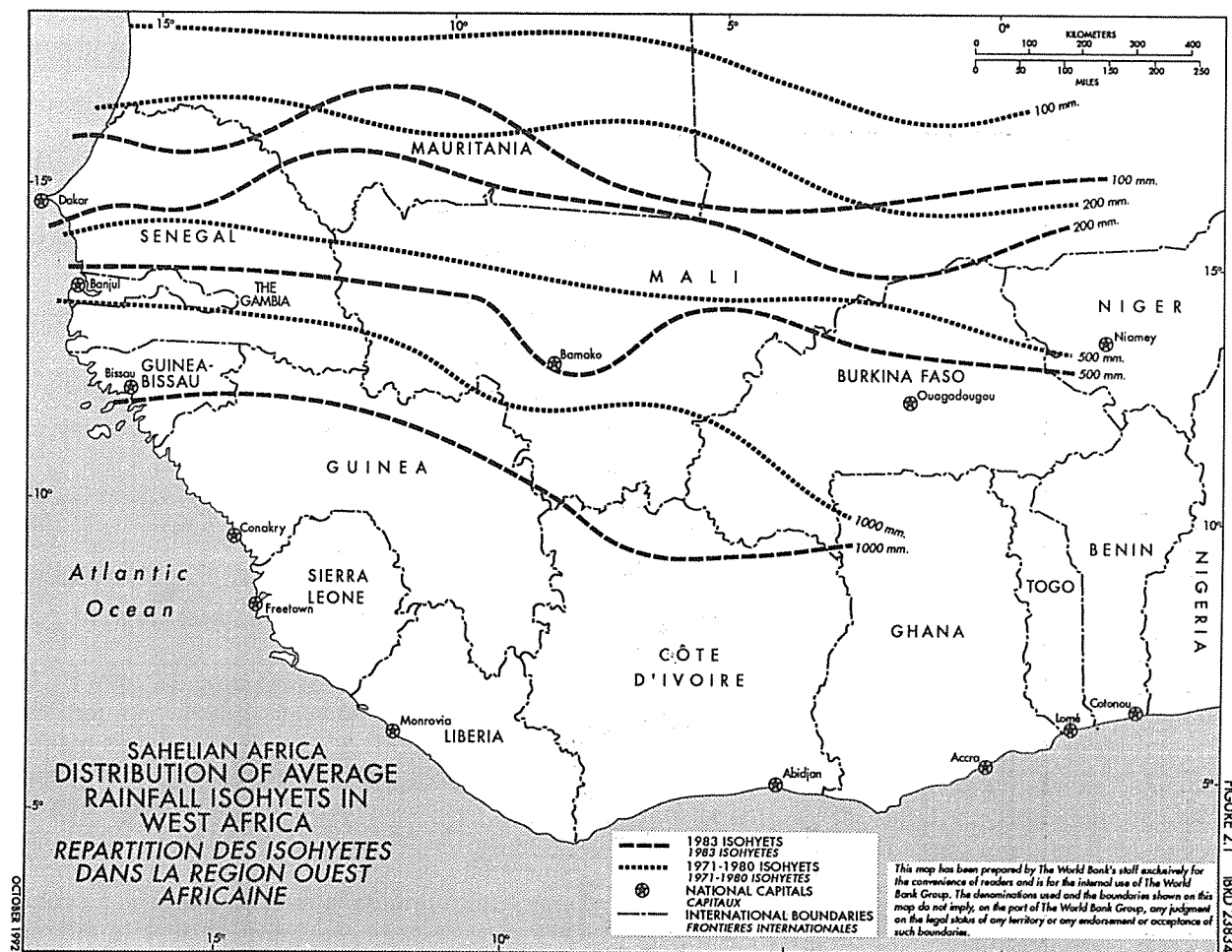
Potentiel en ressources naturelles

La majeure partie de l'aire OCP est située dans la zone climatique soudano-sahélienne de l'Afrique de l'Ouest et couvre 1.300.000 km² de la région écologique ouest-africaine. Son climat est caractérisé par une seule saison pluvieuse et une saison sèche qui peut durer de six à neuf mois. Les précipitations annuelles dans la zone soudano-sahélienne varient entre 300 mm au nord et 1.400 mm au sud. Très variables d'une année à l'autre et d'une localité à l'autre dans la même région, elles ont connu de sérieux déficits de 1969 à 1974 et de 1983 à 1984. Bien que les précipitations dans le périmètre de l'OCP soient restées dans la limite des isohyètes de 500 à 1.000 mm (OCP, 1986 :3-4; Figure 2.1), les récentes sécheresses « s'inscrivent dans une longue période de précipitations inférieures à la moyenne qui a commencé vers 1968 » (Jayne, Day et Dregne, 1989 :4 et Figure 2.2). Une telle variabilité a eu des répercussions importantes sur les migrations et les conflits interethniques, dans la mesure où les agriculteurs ont migré vers le nord dans les zones de pâturages pendant la période de fortes précipitations, dans les années 50 et au début des années 60, et où les éleveurs transhumants se sont déplacés vers le sud dès le début de la sécheresse en 1968. Au cours des dernières années, les conflits de ce type ont été exacerbés par les fermetures de frontières. On peut s'attendre à ce qu'ils deviennent plus fréquents à mesure que s'accroîtra la migration vers les bassins fluviaux assainis des 11 pays

OCP, si des mesures préventives ne sont pas prises.

La qualité des sols varie dans la zone OCP, mais, d'une façon générale, ils sont peu fertiles. Ils présentent souvent des déficiences en matières organiques, azote et phosphore, et une tendance à l'encroûtement, au compactage et à la formation de semelles de labour. Ces dernières caractéristiques ont de sérieuses conséquences pour l'utilisation de la traction animale. La zone OCP passe néanmoins pour avoir le meilleur potentiel agricole de l'Afrique de l'Ouest (OCP, 1986). D'après la classification de la FAO, 33% des sols qu'on y trouve (zone initiale et extension sud) sont de valeur agricole moyenne à très bonne, alors que le pourcentage est de 16% ailleurs. Les sols moyens à pauvres s'élèvent à 55%, contre 70% pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. C'est principalement en raison de la productivité élevée des sols dans le périmètre OCP que les stratégies de développement devraient mettre l'accent à la fois sur les bassins fluviaux sous-peuplés et les régions de départ fréquemment surpeuplées, même si le développement des bassins risque d'être plus coûteux.

En réponse à un environnement variable, parfois rude, les agriculteurs ont adopté des stratégies pour réduire les risques, comme la diversification des cultures (polyculture) et les cultures intercalaires. La diversification porte non seulement sur les espèces mais aussi sur les variétés cultivées : les Gourma au Burkina Faso, par exemple, ont produit au cours des siècles de nombreuses variétés de millet. Pendant les 50



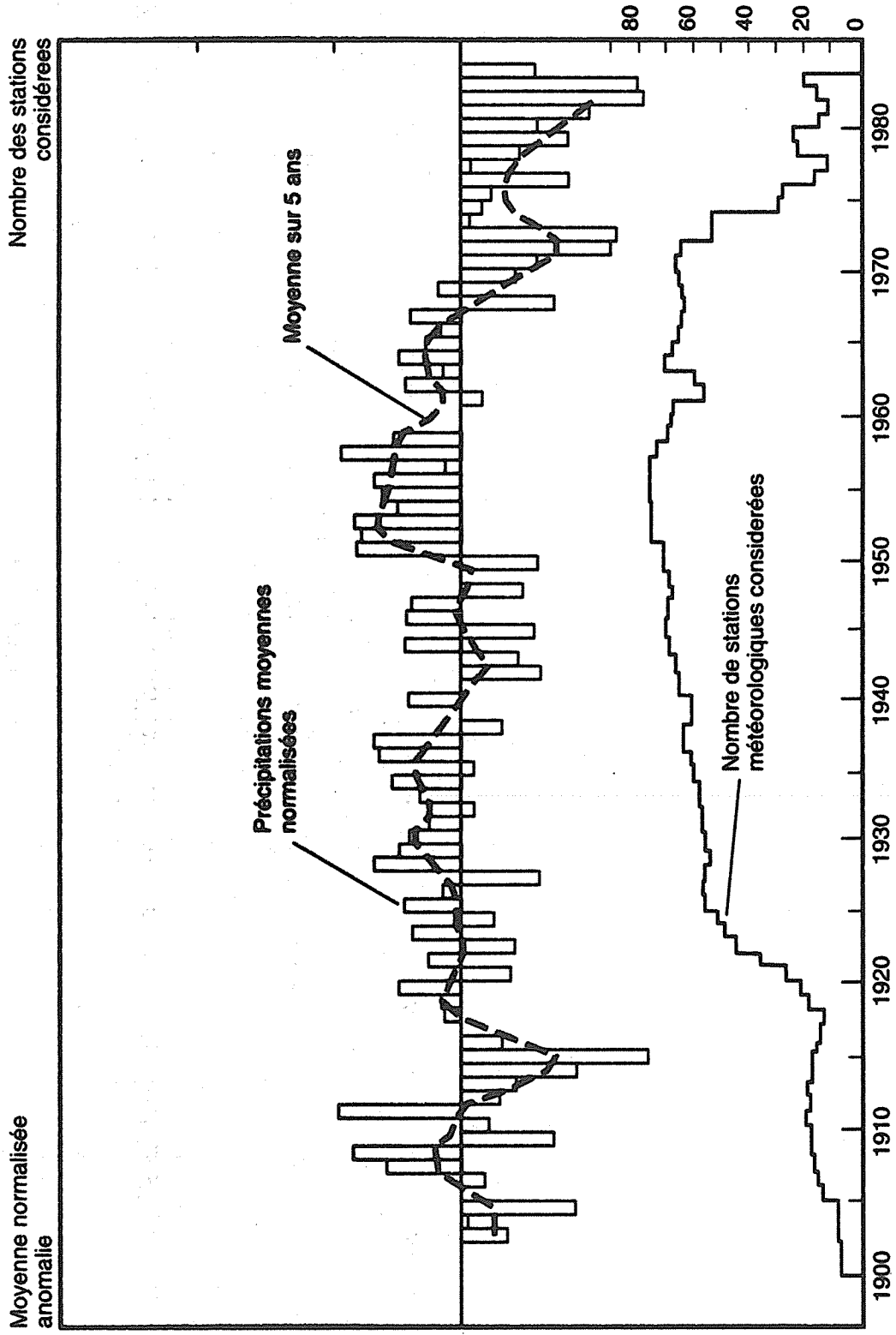
dernières années, toutefois, les phytosélectionneurs n'ont pas été en mesure de produire de nouvelles variétés de millet, de sorgho et de niébé qui soient plus performantes que les variétés locales quand elles sont cultivées dans les champs avec une pluviométrie variable d'une année sur l'autre (Carr, 1989). Ce constat est un exemple, parmi d'autres, de la prise de conscience grandissante du fait que l'amélioration de la productivité agricole dans les pays OCP doit se faire à partir des systèmes de production existants, avec de nouvelles technologies adaptées et mises à l'essai dans les champs.

La végétation et les régimes des eaux dans la majeure partie du périmètre OCP sont propices à l'élevage, mais des infestations massives de mouches tsé-tsé, *Glossina mortisans*, surtout dans le sud, ont gêné l'élevage du bétail qui n'est pas résistant à la trypanosomiase. Les bassins de cette région ont traditionnellement servi à la transhumance des éleveurs de l'Afrique de l'Ouest (Hun-

ting Technical Services, 1988a, b, c, d; Sowens, 1986; OCP, 1986). L'OCP peut contribuer à augmenter les revenus des petits agriculteurs, la productivité et les niveaux de vie, dans la mesure où la lutte contre l'onchocercose a ouvert les bassins fluviaux à potentiel élevé à une migration plus forte. Alors que, d'après la Banque mondiale, le Sahel a déjà dépassé sa capacité de charge avec les pratiques agricoles actuelles, la densité de population moyenne dans le périmètre OCP n'était en 1986 que de 20,2 habitants au km², bien au-dessous de la capacité de charge de la moitié environ du périmètre (OCP, 1986). Non seulement l'eau souterraine y est plus abondante, mais les bassins fluviaux contiennent également un pourcentage plus élevé de sols argileux productifs (quoique plus difficiles à travailler).

Les zones OCP ont aussi été une source très importante de bois de chauffe et de matériaux de construction pour les villes qui se développent dans la région. Quant aux autres ressources, on

Figure 2.2 Moyennes normalisées de précipitations au niveau de certaines stations météorologiques en Afrique de l'Ouest sahélienne



Note: Le rapport entre le différentiel des précipitations d'une année et la valeur moyenne des précipitations sur plusieurs années, et l'écart-type de celles-ci. Les valeurs des moyennes normalisées anomalies sont de Mai à Octobre.
 Source: Jayne, Day, and Dregne 1989:5.

n'a utilisé qu'une fraction du potentiel de la pêche et de l'énergie hydroélectrique des bassins. Plusieurs grands barrages ont été construits depuis le début du Programme de lutte contre l'onchocercose; d'autres sont prévus. En outre, on s'intéresse au potentiel minéral de la région depuis qu'on a récemment découvert des gisements d'or dans plusieurs régions du Burkina Faso, de la Guinée et du Sénégal. Les bassins fluviaux de l'OCP constituent aussi l'une des plus grandes ressources naturelles d'Afrique de l'Ouest. Dans les années 50, les densités de population étant faibles, on a pu désigner de vastes étendues « forêts classées » et « réserves naturelles ». Aujourd'hui, les forêts et réserves de faune protégées sont surtout concentrées dans la zone OCP qui englobe aussi presque tous les grands parcs nationaux de l'Afrique de l'Ouest (Figure 2.3). Ce sont ces vastes régions naturelles qui déterminent dans une large mesure le débit et l'état des principaux bassins hydrographiques de la région. Ce lien direct avec la ligne de partage des eaux se remarque surtout dans la région nord de la Guinée couverte par l'extension ouest du programme.

Modes de peuplement et mouvements migratoires

Depuis le début du siècle, les politiques nationales conjuguées à la rigueur de l'environnement ont conduit à des migrations massives de petits agriculteurs originaires des pays sahéliens enclavés, maintenant couverts par l'OCP (Burkina Faso, Mali, Niger), ou des régions soudanaises plus sèches des pays côtiers (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana et Togo), vers les régions de plantations plus développées de la côte. La sécheresse des années 1968-1973 a intensifié ces migrations et entraîné également des mouvements de population des régions plus sèches des pays sahéliens vers les régions agricoles moins peuplées au sud (qui sont devenues les zones OCP) ainsi que vers les centres urbains en voie d'expansion.

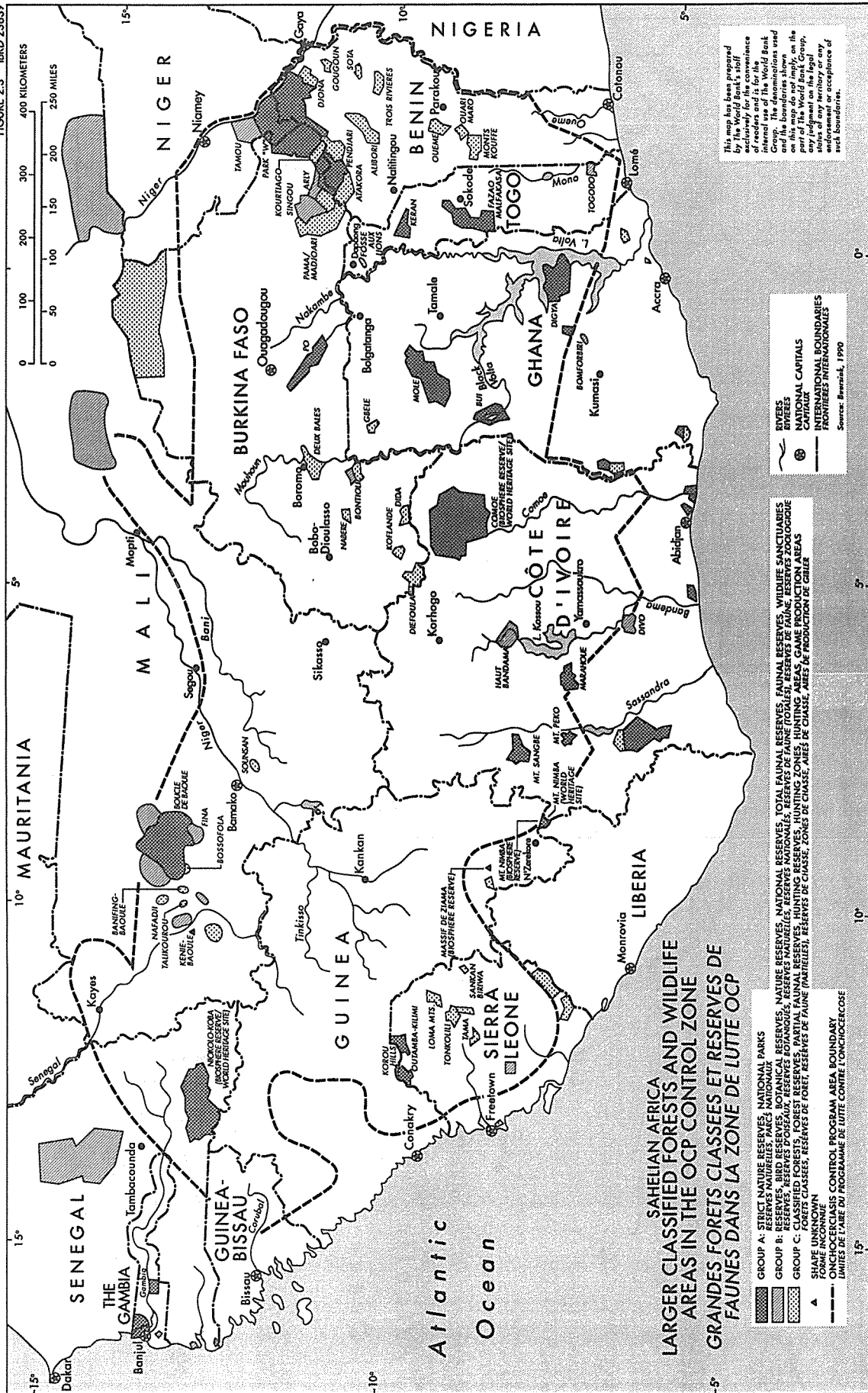
Malgré leurs faibles densités de population, leurs sols relativement fertiles et une pression démographique considérable dans les autres régions des pays intéressés, les vallées des rivières n'avaient guère attiré de migrants ruraux. La principale exception était le Mali où, contrairement aux autres pays de l'OCP, les plus fortes densités de population se trouvent dans le bassin du Niger, qui fait partie du périmètre initial du programme. Ceci s'explique sans doute par le fait

que le Niger coule non seulement au centre du Mali, mais qu'il est aussi le plus grand fleuve de la zone OCP (les autres cours d'eau sont généralement des affluents qui ne sont pas navigables toute l'année). Le bassin du Mouhoun (l'ancienne Volta Noire) au Burkina Faso constitue une autre exception. L'immigration dans cette région était déjà bien en cours avant 1974, stimulée par le succès d'un programme de promotion de la production cotonnière. De manière générale, toutefois, les premières installations de populations dans le bassin du Mouhoun se sont faites dans les régions limitrophes du fleuve.

Au milieu des années 70, les membres du Groupe écologique de l'OCP se sont prononcés pour une collaboration plus étroite entre les deux composantes du programme, la lutte contre l'onchocercose et le développement économique; à leur avis, les installations spontanées dans les zones OCP augmenteraient considérablement à la suite des pulvérisations d'insecticide. Ils se fondaient sur les expériences de migrations et d'installations spontanées dans d'autres régions tropicales. En fait, les taux de migration dans les zones OCP ont augmenté, non seulement moins qu'on ne l'avait prévu, mais aussi seulement dans les régions moins isolées et plus pluvieuses comme la région du boom cotonnier dans la vallée du Mouhoun (l'ancienne Volta Noire) au Burkina Faso, par opposition, par exemple, aux bassins frontaliers plus au sud comme ceux de la Kompienga, de la Leraba et de la Comoe, plus pluvieux mais plus isolés (Hervouet et al., 1984).

Selon nous, ces faibles taux d'installation spontanée dans les zones OCP pendant les années 70 peuvent s'expliquer par la présence d'autres options économiques : les migrants des régions nord du Sahel pouvaient aller tenter leur chance plus au sud dans les régions rurales ou dans les régions urbaines et périurbaines en voie d'expansion le long de la Côte de Guinée (Figure 2.4). Des milliers de migrants du Burkina Faso, du Mali et du Niger, ainsi que de nombreux autres venus du nord, du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Ghana et du Togo. Travaillaient comme ouvriers ou métayers à la production de cultures d'exportation (café, cacao) ou de consommation nationale (maïs) dans les régions méridionales des pays de la Côte de Guinée. D'autres, installés à leur compte, pratiquaient ces mêmes cultures. Un grand nombre travaillait dans le petit commerce et le secteur des services de ces économies qui re-

FIGURE 2.3 IBRD 23839

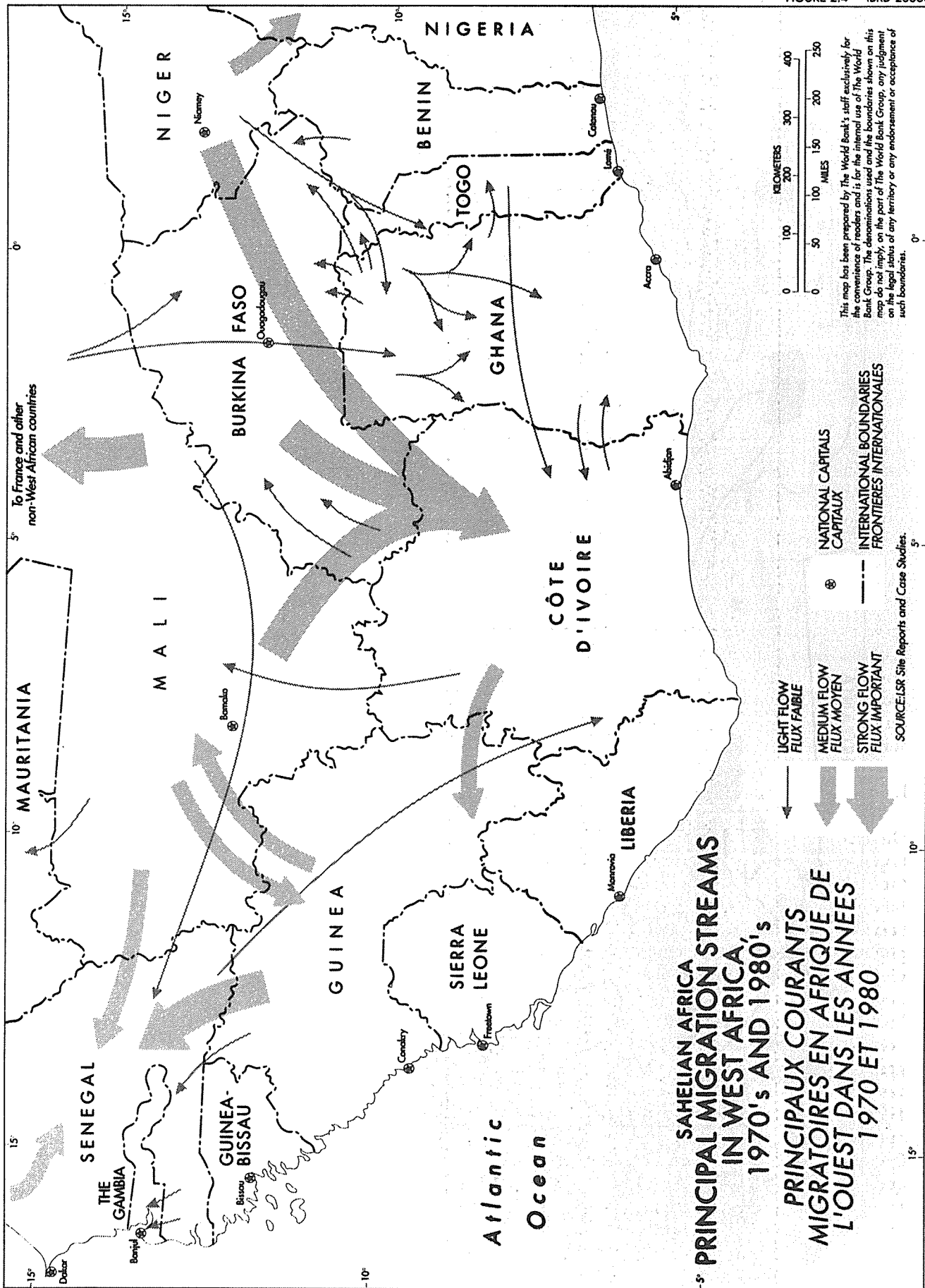


This map has been prepared by the World Bank's staff... for the convenience of internal use of the World Bank Group. The denominations used and the boundaries shown are those of the World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory or any such boundaries.

RIVERS
NATIONAL CAPITALS
CARTAGE
FRONTIÈRES INTERNATIONALES
Sources: Brunsch, 1990

GROUP A: STRICT NATURE RESERVES, NATIONAL PARKS
GROUP B: RESERVES, BIRD RESERVES, BOTANICAL RESERVES, NATURE RESERVES, NATIONAL RESERVES, TOTAL FAUNAL RESERVES, FAUNAL RESERVES, WILDLIFE SANCTUARIES
GROUP C: CLASSIFIED FORESTS, FOREST RESERVES, PARTIAL FAUNAL RESERVES, HUNTING ZONES, HUNTING AREAS, GAME PRODUCTION AREAS
SHAPE UNKNOWN
FORME INCONNUE
ONICHOCELIASIS CONTROL PROGRAM AREA BOUNDARY
LIMITES DE L'ARE DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE L'ONICHOCELIASIS

SAHELIAN AFRICA
LARGER CLASSIFIED FORESTS AND WILDLIFE
AREAS IN THE OCP CONTROL ZONE
GRANDES FORÊTS CLASSÉES ET RESERVES DE
FAUNES DANS LA ZONE DE LUTTE OCP



posaient dans une grande mesure sur les produits d'exportation agricoles et minéraux.

Depuis le début des années 80, les pays côtiers sont aux prises avec le marasme économique et le ralentissement du développement. Ces changements et certains incidents connexes, comme les conflits ethniques, les expulsions répétées d'ouvriers étrangers et, à plusieurs reprises, les fermetures de frontières tout le long de la Côte de Guinée, ont réduit le flux net d'émigration. De plus, des migrants retournent dans les Etats sahéliens et dans les régions nord de pays comme le Bénin, le Ghana et le Togo. Bien que l'on manque de données statistiques pour en chiffrer le nombre, certains s'installent dans les zones OCP du Burkina Faso, par exemple, où les rejoignent les éleveurs récemment expulsés de la Côte d'Ivoire et du Ghana. Ailleurs, des migrants et des ressortissants qui résidaient dans les pays côtiers voisins depuis beaucoup plus longtemps retournent s'installer dans les zones OCP du Mali et du Togo. Si les pays de la Côte de Guinée continuent à avoir une croissance lente et si leurs politiques d'immigration sont dissuasives, on peut s'attendre à un accroissement sensible de la migration spontanée vers les zones OCP d'ici l'an 2000. Même si le marché du travail s'améliore en dehors du périmètre de l'OCP, les vallées fluviales connaîtront un taux d'immigration plus élevé que pendant les années 70, ne serait-ce qu'en raison de la croissance démographique.

Entraves à l'installation et au développement

On considère généralement que les taux traditionnellement bas de migration vers les bassins fluviaux ne sont imputables ni au manque de fertilité, ni à l'onchocercose (Hunting Technical Services, 1988a,b,c,d; Berg et al., 1978 :14). Ce phénomène tient, d'après les experts, à de multiples causes, souvent cumulatives. Il ressort d'études sur les modes de peuplement des vallées au Burkina Faso, au Mali et au Togo qu'un grand nombre de celles qui étaient isolées ont été ravagées au XIXe siècle par les enlèvements d'esclaves et les guerres (Hervouët, 1977, 1978; Koenig, 1990; Painter, 1990) et à nouveau par des épidémies de trypanosomiase au début du XXe siècle (Hervouët et al., 1984). Ces mêmes études indiquent que l'onchocercose aurait simplement achevé de détruire les habitats clairsemés et dispersés que ces épidémies et ces guerres

avaient laissés dans leur sillage (Hervouët, 1978; Hervouët et al., 1984).

Divers facteurs ont contribué à la relative rareté des habitats dans les bassins fluviaux de l'OCP. Ces régions sont souvent isolées; elle manquent de sources fiables d'eau potable et sont affectées par des maladies autres que l'onchocercose qui menacent hommes et bêtes. Pour beaucoup de zones OCP, la proximité immédiate de frontières internationales a pu avoir un impact considérable sur les types d'installations et les options de développement, de même que les régimes fonciers des populations hôtes. En négligeant ces obstacles majeurs à l'installation de populations, que nous examinons en détail ci-dessous, on risque d'aboutir à une planification moins efficace du développement des zones OCP.

Isolement

A l'exception de certaines parties du Mali et de quelques grandes communautés Bissa et Dagara au Burkina Faso (Hervouët et al., 1984), les bassins fluviaux OCP sont en général isolés. Cet isolement prend plusieurs formes. Certaines zones n'avaient pas de marchés avant 1974 et étaient donc mal intégrées dans les régions économiques plus vastes. Comme les populations des bassins fluviaux sont traditionnellement clairsemées, ces régions sont souvent incorporées dans des districts administratifs plus grands. De ce fait, les habitants sont éloignés des services administratifs et sociaux, de l'infrastructure aux services de santé, à l'éducation et à la vulgarisation.

Un certain nombre de régions jadis infectées sont isolées par les fleuves et leurs affluents. A l'exception du Niger et de certaines parties des affluents du Sénégal, peu de cours d'eau sont navigables dans le périmètre OCP, sauf sur de courtes distances et/ou pendant de brèves périodes durant la saison des pluies. Quand les eaux montent à ce moment-là, des zones entières (par exemple, la zone « Overseas » au Ghana ou la plaine du Mô au Togo avant 1983) peuvent être coupées de la région avoisinante.

Manque d'approvisionnement en eau potable

On a constaté une pénurie d'approvisionnement fiable en eau potable dans toutes les zones OCP. Dans la plupart des sites d'étude de cas, les femmes se sont plaintes que l'eau était d'accès difficile. C'était le cas même à Dioila, au Mali, où

l'installation en cours depuis 1986 était jugée par ailleurs avoir relativement réussi. Dans tous les sites d'étude, les migrants temporaires — éleveurs aussi bien qu'agriculteurs — ont cité le manque d'eau pendant la saison sèche comme étant la raison principale pour laquelle ils ne s'y installent pas de manière permanente. Or, passer d'une installation saisonnière à une installation permanente est important si l'on veut mettre en place des systèmes d'utilisation des sols, de culture et d'élevage plus durables.

L'eau a été un problème très important pour les installations organisées par l'AVV dans le Haut-Nakambe (l'ancienne Volta Blanche) où, à cause des formations géologiques locales, il a parfois fallu faire des forages de 40 à 50 mètres pour trouver de l'eau potable. Nombre des puits creusés au moment des premières installations organisées entre 1974 et 1977 se tarissent; les pompes s'usent et ont besoin d'être remplacées. En même temps, la demande d'eau a augmenté parce que de nombreux agriculteurs et éleveurs spontanés se sont installés en bordure des installations organisées et que les premiers migrants ont maintenant de plus grands troupeaux. Les colons ont réussi à réunir des fonds pour les réparations, mais les tentatives faites pour que les migrants non organisés contribuent à l'entretien des puits n'ont eu qu'un succès limité. Les points d'eau sont aussi rares dans la plaine du Mô, au Togo, où environ la moitié des puits creusés depuis le début des années 80 sont inopérants. Dès lors, les femmes y font jusqu'à cinq kilomètres à pied pour puiser de l'eau dans un puits, une source intermittente ou un étang. L'eau d'étangs infectés a provoqué de fréquentes infestations de vers de Guinée dans certains villages de la plaine du Mô. Des problèmes similaires existent dans la zone « Overseas » au Ghana.

Autres maladies humaines et animales

De nombreuses autres maladies humaines et animales sont associées aux bassins fluviaux de l'OCP, y compris le paludisme, le ver de Guinée, la schistosomiase (surtout dans les zones d'extension sud) et la trypanosomiase des hommes et des bovins. Le paludisme existe dans toutes les zones OCP et la fréquence de la schistosomiase a augmenté à cause de la formation de réservoirs en amont des barrages et de l'accroissement des surfaces irriguées.

Les régions affectées par l'onchocercose recouvrent en grande partie celles où vivent les mouches tsé-tsé porteuses de la trypanosomiase bovine — laquelle se propage bien plus loin parce que les troupeaux infectés se déplacent et que la maladie est transmise aussi par les piqûres d'autres mouches. Deux espèces fluviales de mouches tsé-tsé sont les agents de transmission de la trypanosomiase humaine (maladie du sommeil). L'OMS craint une réapparition, dans certaines régions de l'Afrique de l'Ouest, de cette maladie qui « a causé le dépeuplement par la mort, l'abandon, la migration hors des communautés des vallées fluviales et le délaissement des fermes et des habitats par peur de la maladie » (Molyneux, 1986 : 254-55). Bien qu'elle soit répartie plus ponctuellement que l'onchocercose, cette maladie des bassins fluviaux, ajoute Molyneux, « peut être considérée comme le facteur principal du dépeuplement au cours de ce siècle » (ibid : 259). Le ver de Guinée est endémique dans les sites d'étude de la zone « Overseas » (Ghana) et de la plaine du Mô (Togo). La manifestation d'autres maladies est difficile à prédire. Par exemple, on a découvert en 1978 qu'un virus mystérieux, impossible à identifier, avait contaminé l'eau dans l'une des premières installations planifiées par l'AVV, au Burkina Faso; le site initial du village fut abandonné, mais tous les habitants (y compris les agents de vulgarisation) avaient déjà les bras et les mains couverts d'excroissances douloureuses.

Systèmes fonciers autochtones

Bien que les bassins fluviaux de l'OCP soient souvent peu peuplés, toutes les terres, l'eau et les autres ressources naturelles sont néanmoins soumises aux régimes fonciers locaux. Comme il est indiqué au Chapitre 6, migrants et éleveurs doivent en tenir compte s'ils veulent éviter les conflits. De leur point de vue, toutefois, ces régimes sont restrictifs dans la mesure où ils accordent le droit d'utilisation plutôt que le droit à la propriété; les migrants hésitent donc à faire des travaux d'aménagement permanents, comme planter des arbres ou construire des installations pour la conservation de l'eau. Ils ont aussi du mal à imposer leurs propres chefs de village et chefs politiques. La solution est d'intégrer population d'accueil, migrants et éleveurs dans des communautés de gestion des terres reconnues par l'Etat et dotées d'un statut légal, le plus tôt possible, comme nous le suggérons dans le Chapitre 11.

Proximité des frontières internationales

Historiquement, les cours d'eau ont servi de frontières naturelles entre les possessions coloniales et les unités administratives. Ces frontières ont été généralement maintenues. Ainsi, un pourcentage élevé des bassins fluviaux de l'OCP se trouve dans des régions frontalières. Certains, comme la région de Kompienga au Burkina Faso, jouxtent plusieurs pays (en l'occurrence le Togo et le Bénin). Les possibilités d'échanges commerciaux constituent l'un des avantages offerts par la proximité des frontières.

Les frontières internationales accueillent dans bien des cas des marchés dynamiques, comme les vieux marchés de la plaine du Mô, à la frontière entre le Togo et le Ghana. Quand les installations de populations ont lieu à des croisements de routes, les villes sont souvent aussi devenues des centres administratifs — par exemple, Niangoloko à la frontière entre le Burkina et la Côte d'Ivoire. La présence de douaniers et de garnisons postées généralement dans ces villes crée une demande stable pour les produits de l'agriculture et de l'élevage. Kompienga pourrait bien devenir un centre administratif et commercial de ce type.

Sur le plan des inconvénients, la proximité des frontières introduit de nouvelles incertitudes dans les plans de développement nationaux, régionaux et locaux. Les programmes de lutte contre les maladies animales, par exemple, doivent faire face à une situation sans cesse mouvante parce qu'il est difficile de contrôler les passages de frontières des animaux. Ces régions subissent aussi le contrecoup des changements économiques et sociaux qui surviennent dans les pays limitrophes. Ainsi, la ville de Kompienga et le bassin de la Kompienga ont vu affluer des éleveurs qui avaient quitté le Ghana pour fuir les politiques gouvernementales hostiles. Cette arrivée soudaine d'éleveurs avec leurs troupeaux a aggravé la pression que l'immigration liée au barrage de Kompienga faisait déjà peser sur les systèmes fonciers locaux et les ressources en eau.

De même, le récent marasme de l'économie ivoirienne a eu un impact prononcé sur le Burkina Faso. Un nombre croissant de migrants retournent au Burkina pour s'installer dans les zones OCP (la région de Niangoloko, par exemple, en bordure de la Côte d'Ivoire) plutôt que dans leur région d'origine. La détérioration de la situation économique a aussi conduit à des conflits armés entre éleveurs et agriculteurs dans le nord de la Côte

d'Ivoire ainsi qu'à l'expulsion de milliers d'éleveurs qui se sont installés, eux aussi, dans les zones OCP du Burkina Faso près de la frontière.

L'avenir : interdépendance des mouvements migratoires

Dans la section précédente, nous avons considéré l'impact du déclin d'une économie côtière et des variations d'opportunités économiques sur les migrations au départ des pays sahéliens en particulier. Le marasme économique en Côte d'Ivoire provoque une réorientation de l'immigration des hommes jeunes vers les centres nationaux et régionaux dans certaines « régions de départ » importantes. En voyant diminuer leurs options, les jeunes agriculteurs et éleveurs pourraient être incités à développer le commerce dans les bassins OCP qui ont un bon potentiel agricole ainsi qu'à utiliser davantage la main-d'oeuvre des familles élargies.

Le déplacement des mouvements migratoires sera sans aucun doute lié au rythme et au mode d'installation de populations sur les nouvelles terres. Les régions qui connaissent un développement dynamique et rapide — comme le périmètre de la Compagnie malienne pour le développement des textiles (CMDT) au Mali, le bassin du Mouhoun (l'ancienne Volta Noire) au Burkina Faso et la plaine du Mô au Togo — continueront à attirer de nombreux migrants ruraux. On peut aussi s'attendre à voir les mouvements migratoires s'infléchir à mesure que les sites qui étaient populaires dans la période initiale (comme les provinces Kossi, Mouhoun, Bougouriba et Houet au Burkina) deviendront saturés. A ce moment-là, une partie de la migration pourrait bien se diriger vers les bassins moins peuplés.

Conséquences pour la sélection des sites bénéficiaires de l'aide à l'installation

Les migrants voient à la fois le potentiel économique et les problèmes des zones OCP. Les projets publics peuvent fournir des routes, des ponts, des pompes et des programmes de santé humaine et animale, mais le soutien de l'Etat et les fonds des donateurs tendent à être instables. Dès lors, les migrants et les autochtones, éleveurs et agriculteurs, hésiteront, ce qui est bien normal, à investir massivement pour développer des systèmes de production viables dans des régions où ils sont peu sûrs de pouvoir surmonter les obstacles

à long terme. Dans les bassins fluviaux moins peuplés et à plus haut potentiel qui accueillent des migrants spontanés, ceux-ci ont besoin d'une aide sur laquelle ils peuvent compter pour leurs entreprises de pionniers.

Nous recommandons donc que les gouvernements des pays concernés envisagent sérieusement de donner en premier lieu la priorité au développement des sites que les immigrants choisiraient même en l'absence d'interventions spéciales. L'expérience montre que les sites de haute

priorité sont en général situés dans des régions qui ont accès aux routes et aux centres de population déjà établis. De tels avantages réduisent la forte incertitude qui va inéluctablement de pair avec le développement de systèmes de production durables. Des programmes spéciaux pour développer les régions les plus prometteuses (comme celles susceptibles d'accueillir des barrages) doivent être soigneusement planifiés afin d'incorporer certaines des fonctions urbaines normalement assurées par les centres de population proches.

3

Nature de l'installation de populations

Types d'intervention dans le processus d'installation

Peuplement organisé, assisté et spontané

L'installation de populations sur de nouvelles terres peut être décrit en fonction du degré d'intervention de l'Etat ou d'autres organismes à l'appui du processus d'installation¹.

Dans l'installation organisée, l'Etat, le secteur privé, une société d'aménagement en participation ou une ONG interviennent pratiquement dans chacune des phases du programme de développement, notamment : les levés topographiques et la préparation des terres; le transfert, l'installation et le soutien initial des migrants; la conception et l'introduction de régimes précis de production et de programmes d'intrants; la mise en place d'innovations techniques importantes comme l'irrigation, la traction animale et/ou le labour mécanisé; et celle de l'infrastructure et des services de soutien.

Dans les installations assistées, une ou plusieurs agences gouvernementales et/ou ONG fournissent certains services et l'infrastructure de base aux migrants spontanés qui s'installent sur un site de leur propre initiative. L'assistance peut consister en investissements (routes ou points d'eau, par exemple) pour attirer les migrants et les diriger vers des zones sélectionnées. Elle peut aussi prendre la forme d'investissements ciblés sur des migrants déjà installés dans un site.

Dans les installations spontanées non assistées, des familles viennent s'installer sans bénéficier

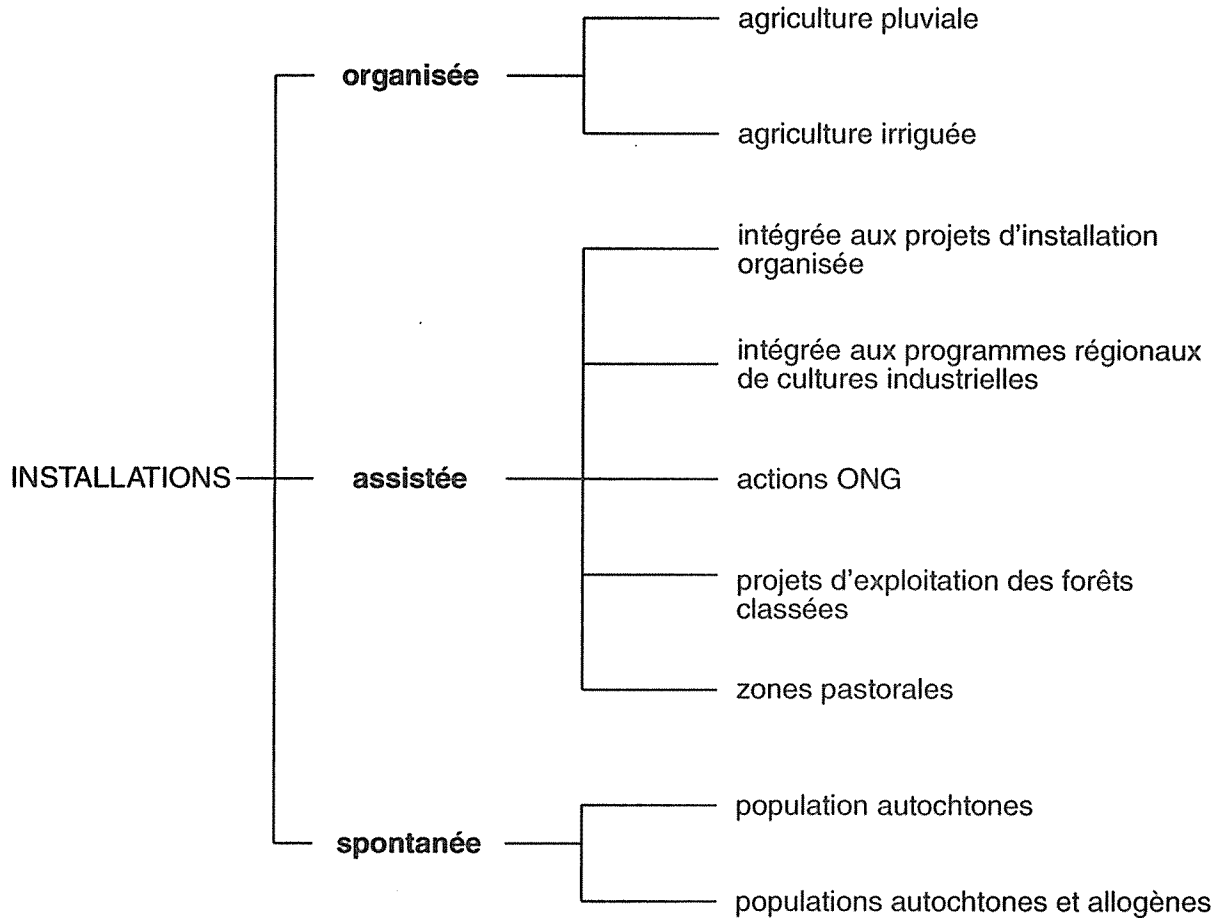
d'un parrainage, d'un soutien ou de conseils officiels. Ce type d'installation est généralement dirigé vers des régions peu peuplées qui n'ont guère d'infrastructure ni de services, ou qui sont situées à l'intérieur ou en bordure d'installations organisées. Les principaux types d'installation sont indiqués à la Figure 3.1.

Modèles typiques d'intervention de l'Etat

Dans un certain nombre de cas, les interventions d'installation assistée dans les zones OCP ont eu pour origine des projets d'installation organisée. Il s'agissait de projets de peuplement planifiés par l'Etat qui ont été modifiés par la suite pour venir en aide aux migrants spontanés et aux populations hôtes habitant en dehors du périmètre couvert. L'AVV au Burkina Faso et le Projet FED-Agbassa au Togo sont des exemples de cette approche. Dans certains cas (l'AVV, par exemple), un volet de réhabilitation était inclus pour des régions d'installation organisée plus anciennes.

D'autres types de projets d'installation assistée n'ont souvent pas été conçus au départ comme tels. L'un d'entre eux, qui a permis d'augmenter les revenus des colons, consiste à incorporer les migrants dans des structures de vulgarisation qui ont fait leurs preuves dans le soutien de la production commerciale du coton. Parmi les exemples tirés des études de cas, on peut citer le site de Dioila dans la zone de la CMDT dans le sud du Mali et Solenzo dans l'ouest du Burkina. Un autre type d'installation assistée comprend des programmes spéciaux d'ONG comme celui de Glo-

Figure 3.1 Types d'interventions gouvernementales et migration dans les bassins fluviaux de la zone OCP



bal 2000, financé par la Fondation Sasakawa (Japon), dans la région de Damongo au Ghana, qui est destiné à étayer les actions de vulgarisation. D'autres projets pilotes d'installation assistée visent à développer des activités rémunératrices axées sur les produits forestiers renouvelables ou l'élevage. On peut mentionner, à titre d'exemple, le projet d'utilisation multiple des produits de la forêt classée de Toumousseni, au Burkina Faso; la FAO encourage des programmes pilotes similaires dans toute l'Afrique de l'Ouest. Les programmes expérimentaux d'élevage comportent habituellement l'établissement de zones spéciales à l'usage des éleveurs, comme les projets de Nouhao, Sondre-Est et Gadeghin, au Burkina.

Il n'est pas facile de classer certains des sites inclus dans l'EIP comme installation organisée, installation spontanée assistée ou non assistée. Souvent, il s'agit plutôt d'installations mixtes. Ainsi, les zones d'installation organisée comme FED-Agbassa au Togo et les installations planifiées de l'AVV au Burkina sont associées à des zones d'installation spontanée. De même, dans toute zone d'installation assistée comme les programmes de coton commercial de Dioila et de Solenzo, le projet d'utilisation multiple des forêts (Toumousseni) ou les programmes Global 2000 au Ghana, il y a toujours un groupe d'habitants autochtones ou de migrants qui sont en dehors du programme, par choix ou parce qu'ils ne remplissent pas les conditions requises, notamment en matière de main-d'oeuvre familiale ou de capitaux. Au Burkina et au Mali, tout particulièrement, les installations spontanées et/ou organisées sont associées à une immigration croissante d'éleveurs — avant ou en même temps que l'autre immigration dans la zone.

Dynamique du processus d'installation

Indépendamment des interventions extérieures ou du niveau des investissements, les installations réussies de populations suivent la même trajectoire, avec des problèmes spécifiques qui se manifestent à différents moments du processus. Ces schèmes récurrents ont été décrits comme étant une série de phases sociales et économiques reliées entre elles (Nelson, 1973; Chambers, 1969; Scudder, 1981, 1985). Ces phases sont prévisibles et traduisent les modalités et les résultats de l'adaptation des migrants à un nouveau cadre social, écologique et économique.

Au début, les migrants adoptent une attitude très conservatrice dans leur nouvel habitat, car ils ont avant tout pour priorité de rétablir leurs niveaux de production vivrière et de développer un nouveau réseau de relations sociales. Dans certains cas, ils sont incapables de dépasser le cap de la subsistance (Christodoulou, 1965; Nelson, 1973). Quand ils y parviennent, la majorité d'entre eux, au lieu de fuir les risques, se montrent plus disposés à en prendre (Scudder, 1985). Il faut pour cela qu'ils se sentent plus en sécurité dans leur nouvel environnement parce qu'ils produisent de quoi se nourrir et que leurs revenus augmentent. Alors que la planification de l'utilisation des terres devrait commencer immédiatement, ce n'est qu'après la phase d'acclimatation que l'on peut escompter ce changement d'attitude et voir les migrants cesser de se concentrer, comme au départ, sur la culture intensive au profit d'une gamme plus étendue de stratégies d'investissement pour augmenter leur productivité et leur niveau de vie.

Les cinq phases du processus demandent du temps. Enfin, aucune intervention de l'Etat dans l'installation de populations sur de nouvelles terres n'est complète jusqu'à ce que la deuxième génération de colons ait pris le relais et que les autorités locales, régionales et nationales aient pris en charge de nombreuses activités liées au projet.

Etant donné que l'on peut prévoir la nature et l'enchaînement des problèmes qui se produisent au cours de l'installation, il y aura avantage, pour la planification du développement des zones OCP, à envisager le processus de peuplement en termes de phases. En procédant ainsi, les planificateurs seront mieux à même de prévenir les problèmes et de formuler des mesures appropriées. Chacune des cinq phases est décrite ci-dessous.

Phase 1 : Planification

Les analyses comparées des projets d'installation assistée ou planifiée qui ont réussi à travers le monde mettent en lumière l'importance capitale de la planification préalable (Scudder, 1985). Pendant la phase de planification, de nombreuses décisions cruciales sont prises sur des questions clés, notamment le choix des sites, le type de gestion, de migrants, de système(s) de production envisagé(s) et d'infrastructure de soutien. On examine également le degré de participation de la population hôte au processus d'installation ainsi que d'autres changements en matière de jus-

tice sociale, économique et politique. On procède aussi à la sélection définitive des sites.

Nous recommandons que la planification incorpore des informations sur les systèmes de production et les ressources naturelles de base qui proviennent des données existantes et d'études bien ciblées aussi bien que de la connaissance qu'ont les autochtones des types et de la valeur des sols et de la végétation. Migrants et populations d'accueil devraient participer activement au processus de planification dès le début et à tous les autres stades de prise de décisions concernant la gestion et l'utilisation des ressources productives.

Phase 2 : Développement initial de l'infrastructure, recrutement et installation

Dans l'idéal, les grands travaux de construction de routes, de systèmes d'adduction d'eau et d'infrastructure ne commencent qu'une fois la planification achevée. Un important problème de planification est de décider de la meilleure manière de mettre en place progressivement l'infrastructure en fonction des besoins de tous, migrants, hôtes, éleveurs, administrateurs et ménages non agricoles.

Le concept de « recrutement » pour l'installation assistée devrait inclure les populations hôtes et les éleveurs aussi bien que les migrants spontanés, à la fois au niveau de la communauté et du bassin de captage. Là où on envisage d'associer installation assistée et installation spontanée, le type de ressources que les migrants apportent au processus de développement dépendra largement des critères de sélection — motivation de la famille, taille de la main-d'oeuvre, région d'origine, apport de capitaux ou savoir-faire, par exemple. Durant la planification comme durant le recrutement, il faut absolument tenir compte des préoccupations que les membres des ménages — des deux sexes — ont le plus à coeur. En cas d'installation planifiée, il faudrait interroger les hommes et les femmes des ménages pendant le processus de sélection. Quel que soit le type d'installation, en ne prenant pas en considération les besoins des femmes, on risque de saper leur esprit d'initiative, leur position sociale et économique, le bien-être du ménage et, par extension, celui de la colonie.

Un autre série de questions a trait aux modes d'installation. Les décisions sur la configuration du village, la question de savoir s'il faut encoura-

ger les migrants originaires du même village à rester ensemble ou à se disperser, peuvent avoir une incidence importante sur le développement de la communauté à longue échéance. L'un des principaux facteurs qui, à notre avis, milite en faveur de l'installation spontanée assistée est qu'elle réduit au minimum les risques de perturbations sociales liés à une intrusion extérieure dans le processus d'installation. Encore une fois, l'idéal est d'aider les migrants à résoudre d'importantes questions dans leur installation — où vivre, près de qui, quelle relation avoir avec les autres groupes ethniques et/ou avec les groupes de même origine.

Phase 3 : Adaptation (acclimatation)

Que la migration soit spontanée ou organisée, établir en pionnier un nouvel habitat est une entreprise plus difficile et plus éprouvante que ne le pensent la plupart des planificateurs. Outre l'apprentissage d'un nouvel environnement naturel, les ménages doivent aussi s'habituer à de nouveaux voisins. Dans ces conditions, il est compréhensible que leur première priorité soit d'assurer leur autosuffisance alimentaire plutôt que d'expérimenter de nouvelles cultures de rente avec des risques élevés et des rendements incertains.

En évaluant les taux de rentabilité des projets d'installation organisée par l'Etat et assistée par la Banque mondiale, Goering a noté que « généralement, les évaluations des projets d'installation faites trois à cinq ans après le début de leur mise en oeuvre font ressortir des taux inférieurs d'au moins 50% à ceux prévus dans les documents d'évaluation initiale » (Goering, 1978:16). Ceci peut s'expliquer en grande partie par l'attitude conservatrice des migrants qui se concentrent sur la sécurité pendant la phase d'adaptation. Dans ces conditions, les migrants devraient avoir accès à l'aide à la production (vulgarisation, intrants, ressources financières sous forme de crédit et de subventions, etc.) qui leur permettrait d'établir des niveaux de consommation satisfaisants, les rendrait plus enclins à prendre des risques, conduirait à des systèmes de production durables et mettrait fin à la phase d'adaptation. Dès le début, l'encadrement agricole devrait mettre l'accent sur les cultures productives et rentables, notamment les cultures vivrières (pour l'autoconsommation ou pour la vente) ainsi que les cultures non vivrières à plus grande valeur commerciale. Toutefois, l'encadrement

agricole traditionnel ne suffit pas. Il est nécessaire de procéder dès le départ au renforcement institutionnel, afin que populations d'accueil, migrants et éleveurs apprennent à travailler ensemble — avec l'aide d'agents de vulgarisation et d'ONG — pour planifier et mettre en oeuvre une meilleure gestion des ressources naturelles. Cette création d'institutions pour la gestion de l'espace est une condition de la réussite de l'installation dans les zones OCP.

De même qu'il faudrait éviter de promouvoir trop vite de nouvelles techniques pendant cette phase, il convient de manier avec prudence les programmes axés sur l'aide alimentaire. Les ONG et les agences gouvernementales souhaiteront éventuellement fournir un supplément de nourriture et une aide au défrichage des champs pour faciliter l'adaptation des immigrants durant les premières années. Une telle assistance peut être précieuse, essentielle même, mais elle doit être surveillée de très près afin de ne pas créer une mentalité de dépendance chez les bénéficiaires et saper leur esprit d'initiative. Des programmes d'aide alimentaires mal administrés risquent aussi d'encourager certaines familles à s'installer dans un site qui n'offre pas les ressources nécessaires pour les faire vivre une fois que les subventions spéciales et l'aide alimentaire auront cessé.

Les programmes d'aide pourraient, d'autre part, entraver le processus par lequel les premiers migrants arrivés cherchent l'appui des habitants du site — ce qui est en général un premier pas capital dans l'établissement des conditions de survie sociale à longue échéance. Souvent, là où les autres données étaient favorables (ressources de base et conditions socio-économiques d'utilisation), la première génération d'immigrants spontanés s'est montrée fort disposée et apte à venir en aide à de nouveaux arrivants dans la zone OCP. Ainsi, même si les agences gouvernementales et les ONG sont tentées parfois de mettre l'accent sur les programmes sociaux pendant la phase initiale d'adaptation, les colons y attachent moins d'importance qu'au rétablissement de leurs anciens modes de production, avec des rendements égaux ou supérieurs à ceux qu'ils obtenaient avant d'émigrer.

Phase 4 : Développement économique et social

Les personnes qui sont prêtes à quitter des lieux familiers pour coloniser les bassins fluviaux de

l'OCP font preuve d'un esprit d'initiative considérable. C'est sur celui-ci que repose principalement le potentiel de développement associé à l'installation de populations.

La quatrième phase est caractérisée par un changement durable dans l'attitude des migrants : enclins qu'ils étaient à éviter les risques, ils deviennent disposés à en prendre. Ce changement se manifeste très concrètement par l'adoption d'un plus large éventail de stratégies pour augmenter la productivité et diversifier la base des revenus réels de leurs ménages. Avec la diversification, la priorité donnée au départ aux cultures fait place à une plus grande variété de travaux : élevage, culture irriguée de contre-saison et activités lucratives hors exploitation.

L'un des indices les plus tangibles de la diversification dans les zones de l'OCP est l'accroissement du gros et du petit bétail, qui s'accompagne d'une augmentation des conflits liés aux déprédations causées par les animaux. Ceci illustre, parmi de nombreux autres exemples, la manière dont le processus d'installation conjugue nouvelles promesses et nouveaux problèmes. La planification peut réduire de tels conflits par l'aménagement des terroirs et l'intégration des populations hôtes, des migrants et des éleveurs de telle sorte que les éleveurs puissent être à la fois pasteurs et fournisseurs de produits animaux (viande, lait et animaux de labour, notamment).

Partout, les colons ont tendance à diversifier leurs systèmes de production à mesure que leurs revenus augmentent. Ils achètent une plus grande variété de denrées alimentaires, de biens et de services, ce qui favorise l'établissement de systèmes de production agricole plus diversifiés et d'entreprises non agricoles ainsi que l'emploi. Le rôle du gouvernement devrait consister alors principalement à encourager la diversification en diffusant l'information sur les nouveaux débouchés et en facilitant de meilleurs contacts avec les marchés situés en dehors de la zone.

Le désir de diversifier est lié à celui de trouver des sources de revenus semi-autonomes chez les femmes et les enfants des colons de la première génération. D'autre part, au cours de cette période, les hauts rendements des nouvelles terres commencent à baisser. Si d'autres terres sont disponibles, les colons peuvent s'en aller les défricher et éviter ainsi les dépenses plus importantes et la main-d'oeuvre plus nombreuse qu'exige la culture intensive. Si de nouvelles terres sont moins faciles à obtenir et si d'autres facteurs

(comme les services de santé ou les perspectives d'éducation ou d'emploi hors exploitation) les ont attirés sur le site actuel, ils seront sans doute plus incités à investir davantage dans une production agricole durable, à condition, bien sûr, qu'ils soient convaincus d'avoir une garantie foncière suffisante.

L'installation réussie d'une première génération de migrants, sur la base de sources diversifiées de revenus réels, amène souvent un accroissement considérable de l'immigration spontanée de cultivateurs et d'éleveurs dans la zone. Ceci augmente la demande de produits agricoles locaux et offre de nouvelles possibilités d'échanges (notamment, pour les éleveurs, celle de garder le bétail des populations d'accueil et des migrants et de fournir des animaux de labour). En même temps, toutefois, la concurrence pour les terres (ainsi que le problème des dégâts causés par les troupeaux) s'accroît. Les populations autochtones peuvent aussi estimer que la montée de l'immigration et la plus grande prospérité des migrants menacent leurs droits fonciers et leur autorité politique, ce qui fait naître des conflits entre les deux groupes. Pour trouver des solutions à ces problèmes, il faut faire participer les populations d'accueil à la planification dès le début.

Cette phase du développement économique et social est aussi marquée par une stratification accrue des ménages de colons. Dans les zones d'installation réussie, il y a un petit pourcentage de ménages très prospères. Il s'agit de ménages qui disposent de revenus disponibles plus élevés et d'une main-d'oeuvre plus abondante. Ce groupe, de plus en plus visible, de colons très prospères de la première génération a de fortes chances de devenir la première génération d'entrepreneurs, disposés à réinvestir les bénéfices agricoles dans des entreprises de commerce ou de transport sur place. Toutefois, si les perspectives locales et régionales d'investissement sont limitées, ils sont enclins à épargner leur argent et/ou à l'investir en dehors de la zone — dans les régions de départ, là où les possibilités de diversification économique paraissent meilleures à long terme et/ou dans les centres urbains.

A l'autre extrême, 20 à 30 % des ménages de colons vivant dans les installations OCP les plus réussies sont plus pauvres que les autres. En général, ce sont des couples plus âgés qui manquent de main-d'oeuvre et de capitaux, des migrants plus récents qui en sont encore à l'étape d'adap-

tation, des ménages plus petits également à court de main-d'oeuvre et des immigrants arrivés plus tard auxquels on a peut-être distribué des terres moins étendues et/ou de moins bonne qualité. Les besoins particuliers de chacune de ces catégories sont extrêmement variables.

Phase 5 : Dévolution et incorporation

La dévolution comporte le transfert des responsabilités et du contrôle des processus décisionnels et des principales ressources, qui passent des grandes agences spécialisées dans l'installation aux organisations de migrants et autres institutions locales ainsi qu'aux organismes gouvernementaux d'exécution. Elle comprend aussi l'incorporation des enfants des migrants et autres personnes à charge dans le processus d'installation, ce qui est capital. Compte tenu des caractéristiques de nombreux régimes fonciers ouest-africains (notamment l'absence de valeur monétaire des terres), les migrants sont surtout disposés à investir à long terme dans une exploitation durable s'ils escomptent que quelques-uns de leurs enfants au moins pourront prospérer grâce aux systèmes de production agricole locaux. Sinon, il sera de leur intérêt « d'exploiter à fond » la région, puis de s'en aller ailleurs.

Les activités de planification liées à l'incorporation mettent en lumière le processus d'intégration d'une zone d'installation dans la région environnante. Cette intégration n'est possible que si l'appareil gouvernemental dispose des ressources humaines et financières nécessaires pour garantir que la zone d'installation recevra les services et le soutien requis après la dissolution ou la transformation des agences spéciales d'installation ou l'achèvement des programmes spéciaux de développement mis en oeuvre par les ministères d'exécution. Il faut s'attendre à ce que le processus global, de la planification à la dévolution, prenne plus d'une génération.

Coûts, réduction et recouvrement des coûts

Coûts

Les publications sur l'installation de populations en tant qu'intervention de développement se concentrent surtout sur les questions de planification liées à l'installation organisée par l'Etat. Ces installations ont donné des résultats décevants dans l'Afrique subsaharienne et dans les

pays OCP. Même les projets les plus simples ont entraîné de lourdes dépenses d'investissement sans pour autant remplir les objectifs d'accroissement de la production et de l'emploi².

Planificateurs et évaluateurs ont tous critiqué à juste titre les projets d'installation en raison de leurs coûts directs d'investissement élevés. Les coûts par famille bénéficiaire dans les programmes d'installation en zone de culture pluviale financés par la Banque mondiale de 1962 à 1975, par exemple, ont été estimés à 6.460 dollars (Goering, 1978). Au milieu des années 80, les coûts des projets de culture pluviale assistés par la Banque variaient de 5.000 à 20.000 dollars par famille, les projets d'installation les plus coûteux étant ceux destinés à l'exploitation forestière en Malaisie (Banque mondiale, 1985). A cette époque-là, les coûts mondiaux d'irrigation dépassaient toujours 10.000 dollars par ménage et les coûts en Afrique étaient plus élevés qu'en Asie et en Amérique latine.

On a souvent conclu qu'en investissant le même montant de capitaux et de ressources dans des projets d'agriculture peu exigeants en moyens dans une zone de culture établie, on aurait pu fournir des emplois à un plus grand nombre de personnes et augmenter leur niveau de vie (Mellor, 1966; De Wilde et al., 1967; Moris, 1968). C'est, entre autres, pour cette raison que nous recommandons le développement simultané des régions de départ et des régions d'accueil. Il est, toutefois, de plus en plus établi que ces premières estimations des projets d'installation organisée reposaient souvent sur des évaluations prématurées qui sous-estimaient les effets multiplicateurs à long terme des projets réussis (Scudder, 1981). En général, pour produire des bénéfices importants, les installations organisées exigent des dépenses initiales d'investissement relativement élevées, de manière à surmonter les multiples obstacles au développement dans les zones isolées qui sont souvent sélectionnées pour de tels programmes. Malheureusement, la plupart des évaluations de peuplements organisés portent sur des projets qui en sont encore à leurs débuts et dont on ne peut raisonnablement attendre qu'ils aient donné lieu à de rapides augmentations de la production, des revenus nets et des emplois non agricoles.

Si l'installation assistée revient moins cher par ménage ou par hectare que le peuplement organisé, elle constitue néanmoins une intervention de développement relativement coûteuse. Les be-

soins en infrastructure, comme les routes et l'approvisionnement en eau potable, et en services sociaux et économiques font monter les coûts. Dans tous les types d'installation liée à la culture pluviale, y compris le peuplement spontané assisté, les routes constituent la dépense la plus élevée.

Réduction des coûts

Au cours de l'Etude sur l'installation de populations, l'attention s'est portée sur les moyens éventuels de réduire les coûts ou de mieux les étaler dans le temps. Bien que la réduction des coûts n'ait été qu'un des facteurs considérés, un grand nombre des recommandations de ce rapport allégeront le fardeau financier des agences gouvernementales, parce qu'elles préconisent des démarches moins ambitieuses et le partage des coûts avec les populations locales et les ONG.

Sauf dans des cas particuliers (construction d'un barrage, par exemple), nous recommandons le peuplement de zones de culture pluviale plutôt que de zones de culture d'irrigation, le peuplement spontané assisté plutôt que le peuplement organisé par l'Etat et le développement des zones moins isolées que les migrants spontanés préfèrent plutôt que celui de zones écartées qui ont difficilement accès aux routes, aux services et aux marchés. Pour la planification et la mise en oeuvre, nous recommandons d'utiliser les ministères d'exécution et autres organismes existants plutôt que d'établir des agences spéciales pour l'installation de populations et nous préconisons la participation active des populations locales (y compris les populations d'accueil, les migrants et les éleveurs) et des ONG. Non seulement ces approches sont moins coûteuses, mais elles présentent aussi d'autres avantages importants pour le développement qui sont décrits plus loin.

La réduction des coûts peut commencer dès le début du processus de planification, en faisant participer les populations locales. La participation prend ici deux formes. Il s'agit en premier lieu de faire appel aux connaissances des autochtones, ce qui peut réduire le coût des études de sols et de délimitation des zones d'installation. Il s'agit en second lieu d'utiliser l'initiative locale en s'appuyant davantage sur les organisations à ce niveau; leur contribution peut permettre des économies importantes de frais administratifs.

Les routes sont un facteur déterminant du succès d'une installation et continueront à constituer le coût majeur quel que soit le mode de

peuplement. Toutefois, on peut ramener le coût au kilomètre des routes d'accès de plus de 30.000 à environ 2.500 dollars en construisant de simples pistes destinées aux bicyclettes à remorque et aux charrettes à bras. Proposée au Ghana pour que les femmes aient moins à porter leurs produits sur la tête jusqu'aux marchés locaux, cette approche peu coûteuse est particulièrement appropriée pour le peuplement spontané assisté. Quant aux marchés, il est bien moins coûteux pour les gouvernements de moderniser et d'améliorer les voies d'accès aux marchés et aux villes régionales déjà établis que de créer de nouveaux centres de commerce. Il faudrait considérer que cette approche qui conjugue des économies de coûts et un meilleur accès au transport et aux communications dans les zones OCP complète l'objectif de routes d'accès bien construites et bien entretenues, sans s'y substituer.

Dans les projets de développement de régions ou de zones intégrées, pour lesquels emprunteurs et bailleurs de fonds ont voulu fournir dès le début un ensemble d'infrastructure « instantanée », les coûts ont monté en flèche. Tout en estimant qu'une installation assistée convenablement planifiée et mise en oeuvre peut avoir des effets de retombée, y compris au niveau régional, si le projet est de portée suffisamment vaste, nous pensons qu'il faut procéder par étapes avec des priorités soigneusement établies. La zone de Solenzo au Burkina Faso et celle de Dioila au Mali sont des exemples de programmes d'encadrement technique et d'intrants « ciblés » qui ont permis à une première génération de migrants d'augmenter de manière spectaculaire leurs revenus par la culture du coton. L'encadrement technique était cependant trop axé sur certaines cultures et trop ponctuel. L'accroissement de la productivité s'est fait aux dépens de la fertilité du sol, en partie parce que le concept de gestion des terres n'a été introduit que récemment dans le programme de vulgarisation.

Assigner des priorités et procéder par étapes supposent de planifier et de mettre en place un ensemble de composantes compatibles avec les ressources naturelles et les besoins des migrants qui évoluent au fur et à mesure des différentes phases du processus d'installation. Bien que les besoins varient d'une zone à l'autre, d'une façon générale, les routes d'accès, l'eau potable et les installations médicales de base ont la plus grande priorité pendant la phase initiale de l'installation; puis viennent les marchés et les écoles primaires.

Pour la réduction des coûts, l'installation assistée présente un avantage relatif : en effet, les frais supplémentaires de logement et de transport du personnel de soutien (agents de vulgarisation et auxiliaires médicaux et vétérinaires, par exemple) sont compensés par les économies réalisées au titre des frais d'infrastructure qu'il faut engager pour le personnel des agences spécialisées, dans les cas d'installation organisée.

Recouvrement des coûts

Il vaut mieux admettre dès le départ qu'il sera très difficile, voire impossible, de faire rembourser les dépenses d'investissement initiales par les migrants assistés des 11 pays OCP. Spontanés ou organisés, les migrants sont des gens pauvres qui luttent pour assurer leur autosuffisance alimentaire pendant les premières années du processus d'installation. Même si les rendements par hectare sont élevés et se chiffrent en tonnes (comme pour les projets de culture irriguée) ou en centaines de kilogrammes (comme pour les rendements des cultures vivrières pluviales dans les pays OCP), le recouvrement des coûts est une tâche difficile qui pourrait prendre 20 ans ou davantage, même dans les installations les mieux réussies, comme les programmes FELDA en Malaisie. Il est plus raisonnable, et c'est ce que nous recommandons, de faciliter la création d'organisations locales viables aux niveaux du district, de la zone d'installation et des villages; ces organisations pourront se charger de plus en plus d'entretenir les routes d'accès et de gérer et de maintenir l'approvisionnement en eau potable, une fois l'auto-suffisance alimentaire assurée. Autrement dit, il faut mettre l'accent sur la couverture des frais d'exploitation courants et non sur le recouvrement des coûts d'investissement.

Notes

1. Il existe de nombreuses publications sur la nature du peuplement en zones rurales et sur l'installation de populations en tant qu'intervention de développement, y compris de nombreuses thèses de doctorat. Voir en particulier : Lewis, 1963; Christodoulou, 1965; Chambers, 1969; Chambers et Moris, 1973; Nelson, 1973; Weitz, Pelley et Applebaum, 1978; Goering, 1978; Scudder, 1981, 1984 et 1985; Van Raay et Hilhorst, 1981; Banque mondiale, 1985; Centre des Nations Unies pour les établissements humains, 1986; Oberai, 1988; et Schumann et Partridge, 1989.

2. Voir par exemple : Hilton, 1959; Mellor, 1966; De Wilde et al., 1967; Chambers, 1969; Nelson, 1973; Goering, 1978; Dettwyler, 1979; Scudder, 1981; Banque mondiale, 1985; et Centre des Nations Unies pour les établissements humains, 1986.

4

Potentiel de l'installation de populations dans les zones OCP

Réussite de l'installation

A condition de se dérouler dans le cadre de politiques favorables, ou du moins neutres, et d'être facilitée par des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux sur une longue période, la colonisation de nouvelles terres par des milliers de ménages économiquement faibles offre un potentiel considérable en tant que stratégie de développement national. Pour réaliser son potentiel au niveau local, l'installation doit être viable du point de vue de l'environnement aussi bien que réussie économiquement et socialement. La réussite économique et sociale à ce niveau veut dire que l'installation doit aussi accroître la productivité, améliorer les niveaux de vie et faire naître des collectivités qui possèdent une cohésion sociale et dans lesquelles migrants, populations d'accueil et éleveurs peuvent coexister sans conflits destructeurs.

Si les populations concernées sont suffisamment nombreuses, on peut s'attendre également à ce qu'une installation réussie ait d'importants effets multiplicateurs dans la région environnante, voire même à l'échelon national. En effet, dans ce cas, la majorité des ménages de colons connaissent une nette amélioration de leur productivité et de leur niveau de vie. Or, à mesure que leur niveau de vie augmente, les migrants utilisent surtout de la même manière leurs revenus disponibles. Ils aménagent leur logement; ils achètent des denrées alimentaires qui viennent compléter leurs propres produits; ils acquièrent du bétail et du matériel : bicyclettes, charrues et

charrettes. Certains des biens de consommation et des services désirés peuvent être produits localement et l'augmentation de la demande stimule alors l'emploi grâce au développement de marchés et d'entreprises non agricoles. Puisque c'est la hausse des revenus disponibles de milliers de petits producteurs qui est la force motrice du développement dans les débuts de l'industrialisation (Johnson and Kilby, 1975; Mellor, 1986), l'installation de populations peut fort bien servir de catalyseur pour le développement des zones OCP les plus favorisées.

Cette conception optimiste du potentiel de développement que présente le peuplement en zone rurale rejoint les études effectuées dans les régions tropicales et subtropicales et s'écarte des conclusions tirées d'études et d'évaluations antérieures qui se fondaient sur des données recueillies pendant les premières années d'installation. Ces analyses étaient généralement pessimistes du fait que les résultats obtenus par les migrants pendant la phase d'adaptation (Phase 3) étaient rarement conformes aux objectifs fixés par les planificateurs au cours de l'évaluation initiale des projets. L'expérience montre que ces objectifs n'étaient pas réalistes étant donné que la plupart des colons, où qu'ils soient, donnent d'abord la priorité à des stratégies peu risquées, destinées à assurer l'autosuffisance alimentaire de leurs familles. Des études plus récentes (y compris les enquêtes de l'EIP au Burkina Faso) axées sur les phases suivantes du processus d'installation dans des colonies plus prospères ont démontré que le peuplement en zone rurale

peut non seulement accroître la productivité et les niveaux de vie mais aussi produire des effets multiplicateurs dans la région environnante¹. A notre avis, les zones concernées des 11 pays OCP ont de bonnes chances de concrétiser le potentiel offert par les installations de population en raison de leurs ressources naturelles de base, notamment leurs sols fertiles.

Bilan global des zones OCP — une réussite, dans quelle mesure?

Les études de cas mettent en évidence plusieurs exemples où l'installation dans les bassins versants de l'OCP a eu un impact spectaculaire sur le développement économique. La production du coton dans le sous-secteur isolé de Niangoloko au Burkina est passée de 50 tonnes en 1985-1986 à 500 tonnes en 1987-1988 — en grande partie grâce aux migrants Burkinabé qui sont rentrés de la Côte d'Ivoire et se sont installés dans les bassins de la Leraba et de la Comoe. De même, la production de cultures vivrières commerciales a fortement augmenté, de pair avec le peuplement rapide de nouvelles terres dans le Haut-Nakembe (l'ancienne Volta Blanche) au Burkina Faso et dans la plaine du Mô au Togo. Dans la zone FED-Agbassa (Togo), la production des principales cultures vivrières (sorgho, riz, maïs et arachide) a été multipliée par dix, passant de 513 tonnes en 1977 à 5.193 tonnes en 1988 et la production du coton par cinq, passant de 79 tonnes en 1979 à 373 en 1988. D'après certains auteurs, le Burkina Faso a moins souffert de la sécheresse de 1983-1984 que des précédentes grâce aux « excédents » de vivres venant des zones OCP nouvellement défrichées. De vastes zones du bassin du Mouhoun (l'ancienne Volta Noire) et la zone de Dioila au Mali, qui sont au coeur du périmètre OCP, sont devenues de grandes exportatrices de coton.

Une étude longitudinale des installations organisées par l'AVV à Mogtedo dans le bassin du Haut-Nakembe (ancienne Volta Blanche) montre qu'en 1979, trois à cinq ans après leur arrivée dans la nouvelle zone, les migrants avaient un revenu moyen beaucoup plus élevé que celui d'une famille agricole moyenne de leur région d'origine durant la même campagne (McMillan, 1983). Les enquêtes de suivi faites auprès du même groupe de migrants au milieu des années 80 et en 1989 pour l'Etude sur l'installation de populations a révélé un accroissement constant des revenus pendant les 10 à 15 premières années de la migra-

tion organisée; durant cette période, certains exploitants sont devenus très riches et ont fini par quitter la région (voir McMillan, Nana et Savadogo, 1990). On a observé des revenus par unité de main-d'oeuvre encore plus élevés chez les nouveaux immigrants dans la ville de Komienga et les établissements plus anciens de la zone cotonnière non assistée près de Solenzo. Nos données indiquent, par exemple, que les migrants dans les sites de la plaine du Mô (Togo) et de Dioila (Mali) ont aussi vu leurs revenus croître régulièrement pendant les premières années de l'installation.

Un bon indicateur de la hausse des revenus dans les différentes zones nous est fourni par le développement des marchés. Celui de Broukou, par exemple, qui est le principal marché des migrants de FED-Agbassa, était dès 1989 un grand centre de commerce régional pour le petit bétail ainsi que les cultures vivrières et les autres cultures de rente. Il attire des marchands dans un rayon de 250 kilomètres alentour. De même, les marchés de la plaine du Mô ont connu une forte expansion, due essentiellement à la production croissante d'ignames des migrants, depuis le début des années 80, et à leur propre demande de biens de consommation.

Bien qu'il convienne de souligner, dès le départ, le potentiel du peuplement en zone rurale, il est tout aussi important de conseiller la prudence : en effet, ce potentiel n'est pas facile à concrétiser pleinement (c'est-à-dire à long terme), que les immigrants soient spontanés ou organisés. Le Ghana est à cet égard un exemple typique. Dans l'ensemble, la migration spontanée dans les zones OCP du Ghana fait partie d'un phénomène séculaire de déplacements de paysans démunis entre les vallées des rivières et les hautes terres limitrophes (Hunter, 1966). Avec une aide minime de l'Etat et des politiques peu favorables aux cultures vivrières souvent pratiquées par les migrants, une installation de populations de ce type ne permet guère aux ménages de dépasser le cap de la subsistance.

La seule fois où, dans les années 70, le gouvernement du Ghana a tenté d'apporter une aide importante à l'installation spontanée, des mesures peu réalistes ont été prises pour subventionner les cultures d'une petite élite aux dépens de la population locale. Il en est résulté une augmentation des conflits, y compris la destruction des récoltes. En outre, lorsque les subventions ont cessé, la viabilité économique de ces cultures s'est

trouvée compromise. Quant au peuplement organisé, que ce soit à Tono, à Damongo, à Akosombo ou à Kpong, la productivité et les niveaux de vie sont relativement bas et il y a eu peu d'effets multiplicateurs. Même au Burkina Faso, au Mali et au Togo, où les installations de populations spontanées et organisées ont amélioré le niveau de vie dans quelques bassins fluviaux et certaines zones limitrophes au point de faire apparaître d'importants effets multiplicateurs, les systèmes actuels ne sont peut-être pas écologiquement viables.

En partie parce que le peuplement de nouvelles terres comporte de multiples difficultés d'ordre écologique, économique et social, les politiques qui visent à faciliter l'installation de populations dans les bassins fluviaux doivent être associées à une intensification des efforts pour développer de manière viable les régions d'origine des migrants (comme les plateaux Dogon et Mossi; voir Annexe 3). Il est justifié d'investir dans ces régions de départ pour plusieurs raisons. Premièrement, c'est beaucoup plus économique. Augmenter les rendements agricoles grâce à une meilleure conservation de l'eau, par exemple, ne coûte que quelques centaines de dollars par hectare, alors que le peuplement organisé de nouvelles terres peut coûter jusqu'à des milliers de dollars par hectare, même pour l'agriculture pluviale. Deuxièmement, en cas de réussite des programmes de développement dans les régions de départ, on peut ralentir la migration spontanée vers les bassins versants et donner ainsi aux gouvernements plus de temps pour effectuer les levés topographiques et hydrologiques et les études socio-économiques nécessaires en vue de la planification de l'aménagement des zones. Troisièmement, il est pratiquement impossible de faire une nette distinction entre les investissements dans les deux zones, vu que les migrants cherchent généralement à investir dans les régions de départ à mesure qu'ils diversifient l'économie de leurs ménages.

Compte tenu de la situation actuelle, les gouvernements des pays OCP ne peuvent pas ou ne devraient pas opter pour une stratégie de développement qui vise exclusivement soit à faciliter le peuplement de nouvelles terres, soit à intensifier la production dans les zones de culture déjà établies. Il faut considérer les deux options. Dès lors, il s'agit de décider du modèle de planification qui serait le plus efficace pour gérer le peuplement de nouvelles terres en cours ou à venir, pour que le

processus soit viable et s'insère opportunément dans le plan d'aménagement national.

Conditions de la réussite

Etant donné la complexité du peuplement en zone rurale, il est impératif que les gouvernements comprennent : 1) la nature et la dynamique du processus de l'installation de populations, et 2) les risques qu'il y a, d'une part, à ne rien faire (installation spontanée non assistée) et, d'autre part, à formuler des plans d'aménagement trop ambitieux (à savoir une installation organisée à forte intensité de capital). La démarche intermédiaire que nous recommandons dans ce rapport consiste à faciliter la migration spontanée vers de nouvelles terres grâce à l'aide des gouvernements et des ONG. Ceci permet aux planificateurs de l'aménagement de tirer parti des atouts des migrants spontanés (esprit d'initiative, réseaux de relations sociales, connaissance du lieu et bonnes relations avec la communauté locale) et d'éviter certains des problèmes sociaux, écologiques et économiques connus pour être associés à l'installation spontanée non assistée : productivité relativement basse, dégradation accélérée de l'environnement, insuffisance des services économiques et sociaux, manque de soutien à la culture intensive, etc.

Il ressort d'études de cas effectuées dans des centaines de zones de peuplement que les programmes gouvernementaux qui visaient à promouvoir une agriculture et un développement régional viables ont eu des résultats décevants (Scudder, 1981; Banque mondiale, 1985). Toutefois, l'analyse des exceptions, comme le nord de Parana (Brésil), Wolamo (Ethiopie), divers projets FELDA (Malaisie), Minneriya (Sri Lanka), « Papua New Guinea Smallholder I and II » et le « Normal Scheme » au Zimbabwe (Akwabi-Ameyaw, 1988), montre le potentiel offert par la colonisation de nouvelles terres : celle-ci peut conduire à des systèmes de production durables et des niveaux de vie plus élevés pour les ménages à faible revenu, ce qui stimule à son tour le développement régional à travers la création d'entreprises non agricoles et d'emplois. L'examen de ces réussites met aussi en évidence certaines conditions préalables qui peuvent être adaptées aux zones OCP. On peut classer ces conditions du succès en trois grandes catégories : l'initiative de la population de migrants, le développement de systèmes

de production durables et un environnement social et économique favorable.

Initiative de la population de migrants

De plus en plus, dans les recommandations pour un développement durable de l'Afrique, l'accent est mis sur la promotion de l'esprit d'initiative des petits agriculteurs et entrepreneurs et de leurs familles (voir, par exemple, Akwabi-Ameyaw, 1990, sur le Zimbabwe). Ceci s'applique particulièrement aux ménages et aux communautés de migrants, en raison du potentiel de développement que représentent leurs stratégies d'investissement. Si les études de cas font état de stratégies très diverses, il est clair, dans la pratique, que les ménages de colons essaient d'abord d'établir leur autosuffisance alimentaire. Ils diversifient également leurs systèmes de production en ajoutant ou en substituant des cultures de plus grande valeur et en investissant dans le bétail. De plus, certains individus se lancent dans des activités commerciales ou prennent un emploi salarié. Les ménages plus prospères sont aussi enclins à consacrer davantage de main-d'œuvre familiale et d'économies à un plus grand nombre d'entreprises, notamment l'accumulation de terres et le commerce dans la zone d'installation, dans la ville régionale la plus proche (et finalement dans des centres urbains) et dans la région de départ. Les ménages de colons ont souvent des stratégies de développement plus dynamiques que les planificateurs du peuplement. C'est pourquoi nous soulignons tout au long de ce rapport que les planificateurs devraient faciliter ces initiatives plutôt que d'apporter de l'extérieur des programmes de développement préétablis.

Utilisation efficace des ressources naturelles

Des études ont montré, l'une après l'autre, qu'à court terme les migrants spontanés deviennent de meilleurs cultivateurs en moins de temps et à moindre coût que ceux qui sont pris en charge par l'Etat. Il est toutefois aussi établi que la culture extensive qu'ils pratiquent dégrade l'environnement, tout en produisant peu d'effets de retombée en raison de la faible productivité à long terme. D'autre part, d'après certaines études, en l'absence d'investissements extérieurs dans les routes, les puits, la vulgarisation et les services sociaux, le revenu disponible des migrants spontanés n'est généralement pas suffi-

sant pour permettre la mise en place de pratiques agricoles plus productives et moins destructives pour l'environnement.

Climat social et économique favorable

Bien que les sols et l'environnement relativement favorables des bassins versants par rapport aux régions de départ offrent de nouvelles perspectives de développement dans les 11 pays OCP, les migrants (du fait de leur isolement et d'autres contraintes) sont plus affectés que les habitants des régions de départ par des politiques et des actions gouvernementales défavorables au développement rural. Pour compenser leur vulnérabilité, il est indispensable que les prix aux producteurs des principales denrées agricoles qui sont cultivées dans les zones d'implantation soient avantageux. Il faut aussi que les exploitants puissent se procurer les intrants nécessaires et écouler leurs récoltes dans de bonnes conditions.

Outre la viabilité économique, il faut aussi accorder une attention spéciale à la viabilité sociale des zones de peuplement si l'on veut que les familles souhaitent s'y s'enraciner. Les obstacles à surmonter sont l'isolement, le manque d'équipements locaux et de services sociaux, et les conflits avec la population d'accueil — facteurs qui entravent la formation de communautés viables. Pour réduire l'isolement, il est important que tous les membres de la famille aient accès à de meilleurs moyens de communication et de transport entre les régions de départ et les régions d'accueil. Parmi les aménagements essentiels figurent l'eau potable, le bois de chauffe, les services de santé de base, les écoles primaires et les marchés locaux.

Nécessité de modèles d'aide appropriés

Nous recommandons deux modèles généraux d'aide gouvernementale qui devraient tous deux promouvoir une coopération active entre les populations locales (hôtes, éleveurs et migrants), le secteur privé, les ONG et les agences gouvernementales en vue de développer les zones OCP. La planification devrait commencer le plus tôt possible dans le processus de peuplement et ne pas se limiter aux régions les moins peuplées. Comme dans le cas de l'Unité de planification 1 de l'AVV (AVV-UP1), moins isolée, où le peuplement a démarré dans les années 70, et dans celui de Solenzo, il est encore temps de faire participer les populations locales à l'aménagement des terroirs,

à la gestion et au développement des zones d'installation d'une manière écologiquement durable. L'Etat peut aider aux activités de réhabilitation en ce qui concerne l'infrastructure et la gestion de l'eau, comme le recommandent les bailleurs de fonds pour les systèmes d'irrigation, et assumer d'autres fonctions participatives sur le plan local.

Modèles assistés-guidés

Le premier type d'assistance peut s'appliquer aux 11 pays. Il s'agit d'investissements ciblés dans le domaine de l'infrastructure, comme les routes ou les services de vulgarisation, tant au profit des migrants spontanés établis que des nouveaux arrivés, afin de les encourager à émigrer ou de les diriger vers des zones à plus haut potentiel (du point de vue de l'accès, des ressources naturelles, de l'hospitalité des résidents et de leur capacité à incorporer des étrangers). Les levés topographiques et hydrographiques sont indispensables pour identifier les zones appropriées pour la culture, l'élevage et les réserves de ressources naturelles. Il faudrait accorder la même attention aux régimes de droits fonciers, d'utilisation des sols et de gestion des ressources naturelles en vigueur dans les populations d'accueil. S'il n'y a pas de routes, de ponts et de pontceaux, il faut les construire et les entretenir. Il en est de même pour l'approvisionnement en eau potable, les marchés et les services sociaux. L'emploi de modes opératoires peu coûteux et l'introduction progressive et prudente des intrants peuvent réduire considérablement les coûts.

L'installation organisée associée à l'installation spontanée

Le second type d'assistance associe une zone centrale d'installation organisée relativement petite à une zone avoisinante beaucoup plus vaste dans laquelle la migration spontanée est facilitée. Ce type d'assistance, qui exige une planification beaucoup plus approfondie et coûte plus cher par ménage installé et par hectare cultivé, devrait être réservé à certaines zones à fort potentiel. Il pourrait s'agir, par exemple, d'habitats isolés, situés le long des cours d'eau, dans lesquels des projets spéciaux, comme des barrages, sont prévus. Dans ce cas, grâce à une bonne planification à long terme, les aménagements spéciaux comme les sites de chantiers pourront devenir des centres régio-

naux au service du développement de la zone environnante.

Associer installations organisées et spontanées dans de telles situations présente plusieurs avantages. Premièrement, on élargit la base de l'implantation pour y inclure un groupe plus diversifié de migrants, puisque les migrants encadrés sont en général plus pauvres que les migrants spontanés. Deuxièmement, bien que la colonisation soit rarement une technique efficace pour réduire sensiblement les densités de population dans les régions de départ, elle peut toutefois avoir un impact local important dans celles-ci si la sélection des migrants est géographiquement limitée et si elle est accompagnée de techniques de gestion des terres — par exemple, des programmes de consolidation et de conservation de l'eau — qui offriront à ceux qui restent des terroirs plus viables. Troisièmement, et c'est le plus important, si le peuplement est organisé, il est plus facile de l'associer, dès le départ, à la mise en place de systèmes de production agricole relativement durables, de services de vulgarisation, de services sociaux, de marchés et d'autres services urbains que dans les cas de peuplement spontané. Les systèmes agricoles améliorés peuvent alors être mis à la disposition des populations d'accueil et des migrants spontanés à mesure qu'ils arrivent; ceci vaut aussi pour les centres de services qui desservent toute la population de la région de peuplement.

Adaptation des modèles proposés aux besoins et préoccupations des zones OCP

Les deux types d'assistance gouvernementale recommandés sont des modèles qui peuvent s'adapter à de nombreux cas de figure de peuplement en cours ou projeté. Le modèle précis à proposer varie selon que les interventions commencent au début du processus de l'installation ou plus tard. Le type d'intervention dépendra aussi des politiques nationales et du cadre institutionnel, ainsi que de facteurs spéciaux comme la proximité d'une forêt classée, d'une réserve de faune protégée ou d'une grande ville; un soudain afflux d'immigrants suite à la construction d'un barrage ou à un autre projet d'aménagement; ou une crise économique qui oblige d'anciens émigrés à rentrer. Les premières expériences du programme Global 2000 dans le nord du Ghana et de migration organisée par les ONG dans les zones OCP du Mali illustrent la manière dont on peut

utiliser les ressources des ONG dans l'un ou l'autre modèle.

Les régions de Solenzo au Burkina Faso et CMDT au Mali sont deux exemples de peuplement assisté qui ont connu un grand succès du point de vue de la croissance des revenus et du développement économique régional. Ces deux zones ont bénéficié d'un effort important de promotion du coton et étaient toutes deux en cours de repeuplement avant même que l'OCP ne démarre en 1974, malgré des taux élevés d'onchocercose dans certaines régions les plus proches des rivières. Dans les deux cas, la réussite s'est traduite par un accroissement de la production, des niveaux de vie plus élevés et un impact économique régional. Bien que la concentration sur le coton ne soit pas une option valable pour les milieux écologiquement moins favorisés, ces programmes représentent une expérience d'aménagement importante qui devrait être incorporée dans la future planification de la diversification économique.

Le Togo (FED-Agpassa) et le Burkina Faso (AVV) fournissent de bons exemples du potentiel de développement qu'offre l'association des installations organisées et spontanées. Dans ces deux pays, plusieurs installations organisées relativement limitées ont attiré un grand nombre de migrants spontanés. L'accroissement de la production dans les zones colonisées a favorisé l'apparition d'un marché régional assez important ainsi que de marchés plus petits mais actifs. Si des différences appréciables de rentabilité et de viabilité globales semblent être apparues entre différents groupes d'installations organisées — du fait, semble-t-il, d'accès aux marchés et de programmes de vulgarisation différents — le modèle général est utile et mérite d'être étudié. Pour intégrer populations d'accueil et éleveurs et se diriger vers un système d'utilisation des sols plus durable, il semble avantageux de faire appel aux associations pour la gestion des terroirs villageois (Chapitre 11).

Les deux modèles d'installation assistée (l'une avec un noyau d'installation organisée et l'autre sans) peuvent aussi être adaptés à une multiplicité de problèmes de planification spécifiques. L'un d'entre eux est de maîtriser les effets du peuplement sur les forêts classées ou les réserves de faune protégée. D'après des études sur un projet pilote axé sur l'exploitation des produits forestiers renouvelables, dans la région de Niangoloko au Burkina Faso, il pourrait être utile d'incorporer

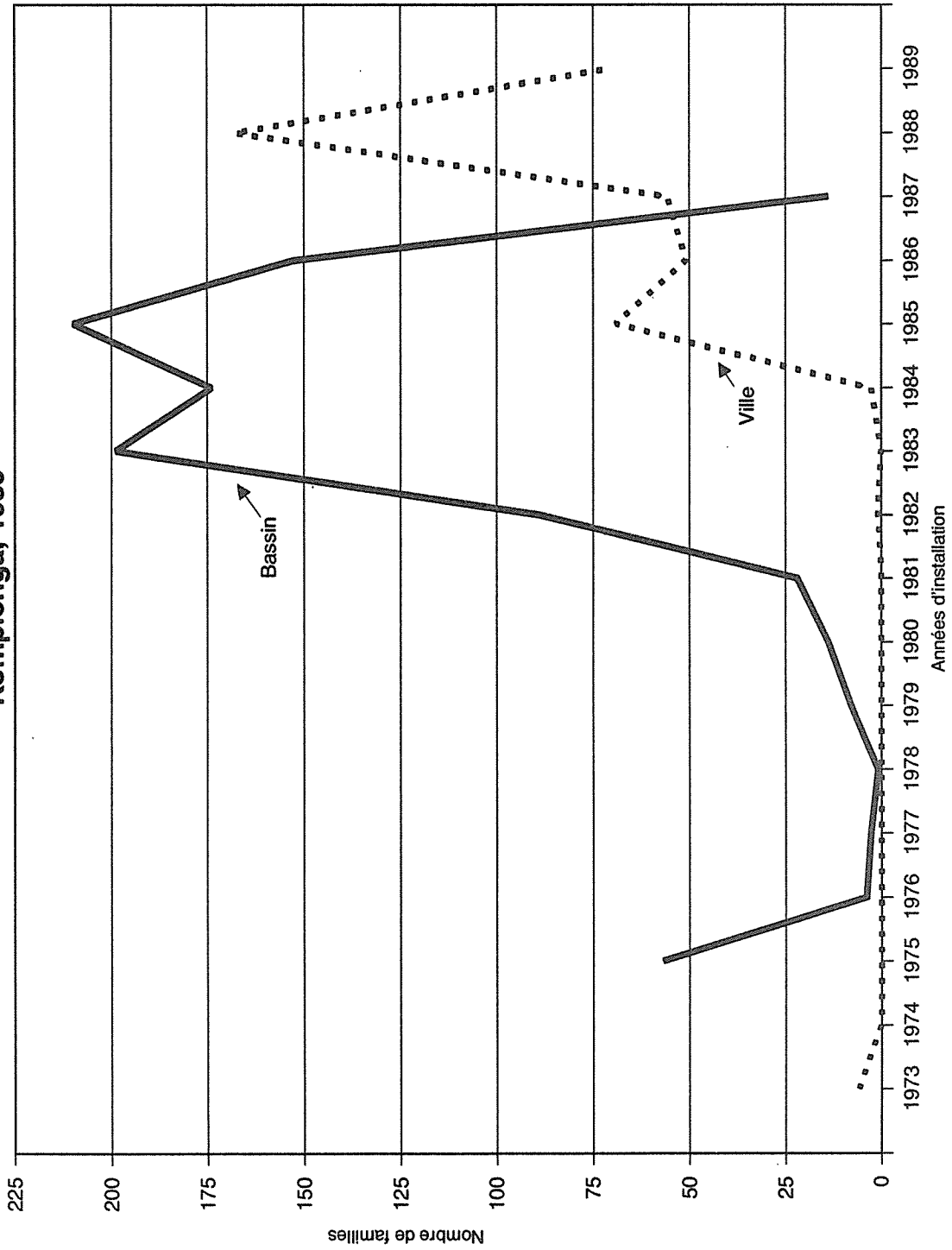
cet aspect dans un programme régional pour la promotion du peuplement assisté.

La construction de barrages et les projets spéciaux — routes ou exploitation des bois industriels, par exemple — qui attirent de nombreux immigrants spontanés sur les sites constituent un autre cas de figure de planification. L'étude de cas de Kompienga donne une idée de la rapidité avec laquelle les immigrants peuvent affluer, ce qui surcharge les services de vulgarisation et les services sociaux existants. L'immigration dans le bassin a connu un essor spectaculaire après la construction d'une route reliant le bassin aux régions périphériques en 1983. Cette soudaine augmentation a été particulièrement notoire dans la zone limitrophe du siège des chantiers de construction, dans la ville de Kompienga (Figure 4.1). Dans les zones OCP au Mali, on a observé une hausse tout aussi spectaculaire du nombre de travailleurs immigrés et de pêcheurs lors de la construction des barrages de Manantali et de Selingue. Il faut s'attendre à ce type d'afflux d'immigrants spontanés chaque fois qu'on construit un barrage. L'utilisation éventuelle des chantiers de barrage comme point de convergence pour l'installation de populations assistée a été négligée dans tous les pays OCP; l'aide à la migration y a généralement pris la forme de réinstallation forcée des populations résidant dans les futurs bassins de réservoirs, une entreprise beaucoup plus complexe, coûteuse et rarement couronnée de succès.

La construction de barrages illustre clairement la manière dont l'immigration peut être galvanisée par des investissements ciblés sur les routes, les ponts et d'autres ouvrages d'infrastructure qui changent le potentiel économique à long terme d'une région. La construction d'un pont sur le Mò au Togo et d'une route centrale à travers la plaine du Mò en 1983 a eu un effet spectaculaire comparable. La population de la plaine est passée de 3.500 habitants en 1960 à environ 25.000 aujourd'hui, arrivés pour la plupart après 1983 apparemment. La rapidité avec laquelle cet accroissement de l'installation spontanée se produit tend à surcharger les services administratifs et les services de vulgarisation; dès lors, il est plus difficile d'aider les immigrants à adopter des modes de culture plus intensive et plus viable. La tâche peut être plus aisée si on utilise sélectivement les installations organisées comme centres de services.

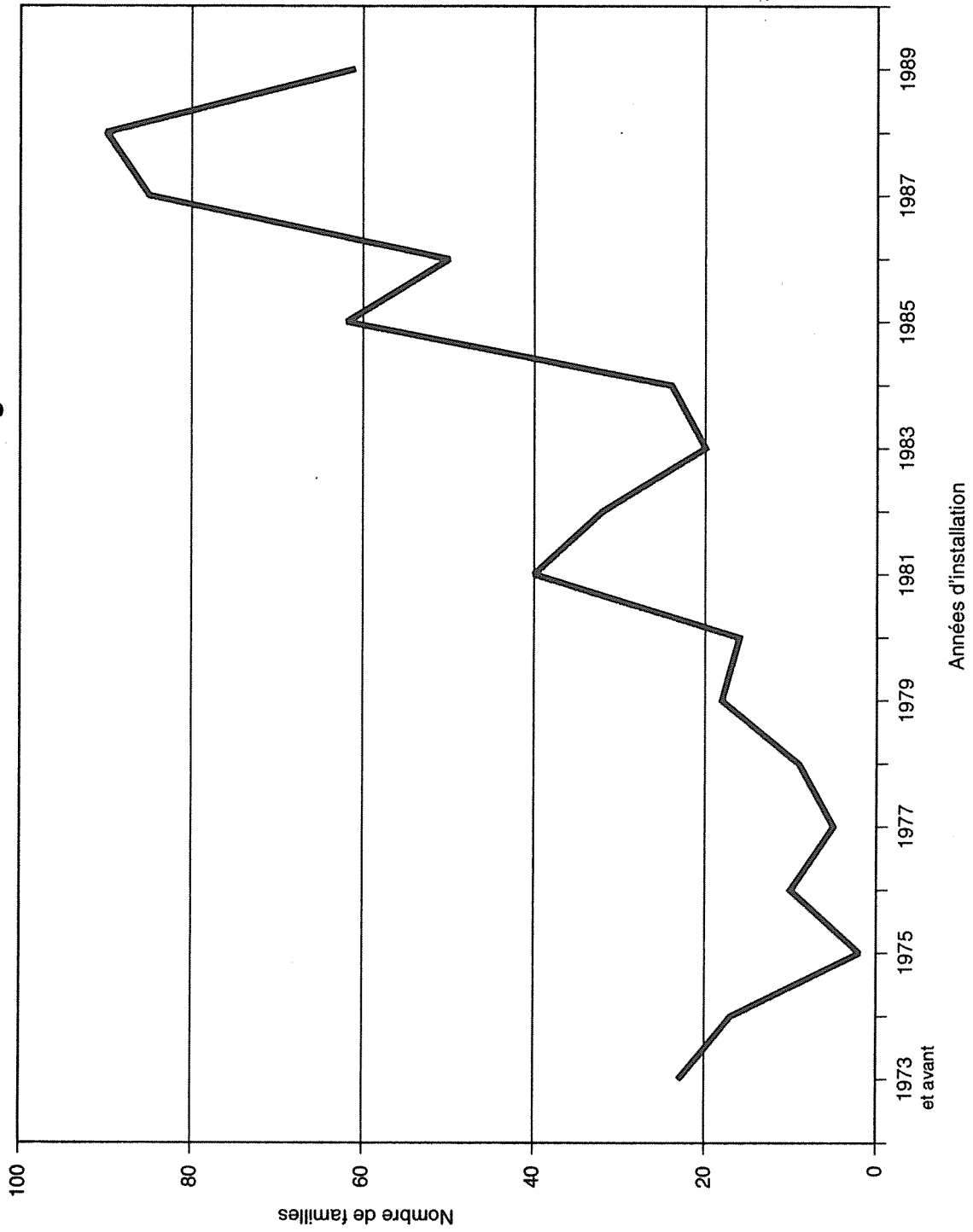
Des afflux soudains d'immigrants peuvent aussi résulter d'une crise économique dans un

Figure 4.1 Evolution du nombre de migrants chefs de famille (hommes) dans le Bassin de la Kompienga et dans la Ville de Kompienga, 1989 *



* Données: Bassin de la Kompienga 1988, Ville de Kompienga 1989
 Source: Agrotechnik 1988 et McMillan 1989

Figure 4.2 Evolution du nombre de migrants chefs de famille (hommes) dans le Sous-Secteur de Niangoloko



Source: Nana 1989

EK/W53131A

autre secteur ou pays, ou d'importants changements dans la politique suivie. On peut citer à titre d'exemple l'accroissement inattendu de la population dans la zone frontalière de Niangolo-ko depuis 1983, à mesure que les immigrants Burkinabé rentrent de Côte d'Ivoire (Figure 4.2).

D'autres problèmes de planification se posent dans les zones OCP situées à proximité des villes, y compris les villes frontalières. Ces zones sont généralement les premières à être peuplées spontanément, avant même d'être libérées de l'onchocercose. Elles attirent les fonctionnaires et les entrepreneurs qui ont ainsi la possibilité de pratiquer des cultures commerciales près de leur lieu de travail principal. Comme ces zones périurbaines sont d'importants fournisseurs de denrées alimentaires pour les villes, elles doivent faire l'objet d'une planification spéciale (Little, 1989).

L'intensification des conflits entre les agriculteurs et les pasteurs transhumants dans le nord de la Côte d'Ivoire et les expulsions officielles du Ghana ont causé de brusques afflux d'éleveurs dans les bassins méridionaux du Burkina, y compris les bassins de la Kompienga, de la Comoe et de la Leraba. Dans les deux cas, ces retours soudains ont fait naître des conflits entre agriculteurs et éleveurs dans les bassins versants d'accueil.

Note

1. Pour des exemples d'évaluations plus récentes et plus optimistes du potentiel des installations de populations qui se fondent sur une analyse plus fine de l'amélioration des résultats durant les dernières phases de l'installation, voir Weitz, Pelley et Applebaum, 1978; Van Raay et Hilhorst, 1981; Scudder, 1985; et Banque mondiale, 1985.

5

Nécessité de planifier le développement des zones OCP dans un contexte national et international

Intégration du développement des zones OCP dans les stratégies nationales de développement

Si l'OCP a été jusqu'à présent un programme international financé par le Fonds de l'onchocercose dont l'administration a été confiée à la Banque mondiale, le développement socio-économique des zones OCP est une prérogative nationale. Il devrait faire partie intégrante des plans nationaux de développement et, sauf dans de rares exceptions, être planifié et mis en oeuvre par des institutions déjà en place.

Nous nous fondons sur plusieurs facteurs pour faire cette recommandation. Premièrement, l'OCP couvre une superficie si vaste — plus de 50 % du territoire national dans certains cas — qu'il serait peu réaliste de le mettre à part pour une action spéciale de développement. Deuxièmement, les zones OCP n'existent pas dans le vide. Comme ce sont des régions vulnérables, leur développement est fortement influencé par les politiques officielles d'aménagement rural et par leur degré d'intégration dans l'infrastructure et les marchés nationaux. La grande mobilité des migrants entre les régions d'installation et les régions de départ (les immigrants plus prospères ont tendance à investir dans les deux régions) suscite des investissements pour le développement, dans la foulée du peuplement, dont l'impact se fait sentir bien au-delà des régions d'installation. En troisième lieu, les 11 pays ne disposent que de moyens limités — au niveau du budget, de la gestion et des institutions — et ne peuvent donc pas se permettre de créer et de

maintenir de nouvelles institutions qui seraient consacrées au développement des zones OCP.

Au Mali, la principale zone OCP de la Troisième Région est la partie la plus développée du pays, tandis que les zones OCP du Burkina Faso ont le plus fort potentiel de développement. Les décideurs maliens désirent poursuivre une stratégie équilibrée de développement qui ne favorise pas la désaffectation des zones agro-écologiques moins bien loties au nord du pays en donnant massivement la priorité aux zones OCP au sud. En revanche, au Ghana, en Côte d'Ivoire et au Togo, c'est le contraire : les régions côtières plus accueillantes sont situées en dehors du périmètre de l'OCP. Les gouvernements de ces trois pays ont essayé, avec plus ou moins de succès, de réduire les disparités régionales en concentrant les investissements dans les régions septentrionales. Dans les deux cas de figure, c'est au niveau national qu'il faut aborder le problème du développement inégal dans les pays OCP.

S'attaquer aux disparités de ce type exige que les gouvernements planifient le développement des zones OCP dans l'optique des objectifs nationaux et en vue d'un développement équilibré. Une solution possible consiste à lier le développement des principales régions de départ situées en dehors des zones OCP (comme les plateaux Dogon et Mossi) à celui de zones OCP dans une autre partie du pays. « Démarginaliser » la plupart des zones OCP demande une infrastructure, des services et des ressources financières et humaines. Si en même temps les gouvernements prennent davantage soin d'améliorer le potentiel

productif des régions de départ, celles-ci seront plus à même de nourrir une population croissante; à terme on verra s'atténuer les disparités persistantes dans l'aide au développement, qui ont été amplifiées dans certains pays par les investissements dans les zones OCP. Nos recommandations permettront également de réduire les disparités à l'intérieur des zones OCP en mettant l'accent sur l'installation assistée et progressive d'un plus grand nombre de migrants spontanés par opposition à l'installation d'un plus petit nombre, organisée par l'Etat à grand renfort de capitaux.

Importance d'un climat de politique générale favorable pour la réussite de l'installation

La plupart des zones de peuplement ont grand besoin d'un climat de politique générale favorable parce qu'elles sont souvent isolées et dépourvues de l'infrastructure, des villes de marché et des services sociaux et économiques que les pays OCP de l'Afrique de l'Ouest développent depuis l'indépendance. En même temps, les populations d'accueil dans les zones de peuplement organisé, invitées ou forcées par leurs gouvernements à partager l'accès aux ressources productives avec des étrangers, voient avec perplexité et ressentiment les pouvoirs publics et les organismes d'installation accorder un régime de faveur aux immigrants. Ainsi, les zones d'implantation peuvent être confrontées à la fois à des problèmes tels que la difficulté d'accès et au grave risque de voir naître des conflits parce que les conditions d'accès aux ressources productives ont changé. Pour ces raisons, elles sont généralement plus affectées que d'autres zones d'aménagement rural par les politiques de développement qui favorisent les villes (Lipton, 1977).

L'importance d'un climat propice au développement rural dans les pays OCP et dans toute l'Afrique est un thème constant des récents rapports et évaluations. A preuve, le récent rapport du Ministère de l'agriculture des Etats-Unis sur « La technologie et la productivité agricole dans le Sahel » qui souligne la nécessité de changer les politiques trop favorables aux villes, du point de vue des salaires, des importations alimentaires et des taux de change (Jayne, Dray and Dregne, 1989). L'absence d'un climat propice est plus qu'un simple obstacle à la réussite de l'installation de populations. Etant donné l'importance des investissements requis pour assister celle-ci,

les politiques qui vont à l'encontre des buts recherchés (ou l'absence de politiques) peuvent gaspiller les deniers de l'Etat ainsi que les ressources techniques et humaines. Ce qui est plus important encore, à long terme, c'est que l'installation de populations, en l'absence de politiques positives, représente une occasion perdue pour le développement national.

Mesures générales d'importance spéciale pour le peuplement

Les études de cas révèlent plusieurs domaines où une politique donnée détermine en grande partie le succès de l'installation de populations, à savoir : les termes de l'échange entre villes et campagnes; les conditions d'accès aux intrants agricoles pour les petits cultivateurs; les liaisons ville-campagne en matière de communications et de services urbains; les liens entre l'installation de populations et la planification de l'aménagement de la zone d'accueil; les liens entre le peuplement de nouvelles terres et le développement des régions de départ; et les liens entre les zones centrales d'installation organisée et les régions voisines qui connaissent une migration spontanée.

Termes de l'échange entre zones rurales et urbaines

Avec l'apparition d'une dynamique de développement à large base axée sur les cultures vivrières et non vivrières, il faut une politique des prix qui permette aux cultivateurs de dégager des revenus satisfaisants. Toutefois, l'enjeu ne se limite pas à l'impact des termes de l'échange entre zones rurales et urbaines sur les revenus des immigrants ruraux. La manière dont ces derniers jugent la rentabilité des investissements réalisés avec leurs maigres ressources en main-d'oeuvre et en capitaux affecte aussi leur attachement à la communauté et à la région d'installation. C'est aussi en fonction de cela qu'ils seront plus ou moins disposés à abandonner leur comportement conservateur initial, souvent anti-écologique, pour se lancer dans des entreprises plus aléatoires et investir dans des techniques et des systèmes de production qui ont plus de chances d'être viables.

L'agriculture représente 50 % du produit intérieur brut (PIB) au Mali, 47 % au Ghana, 35 % au Burkina Faso et 27 % au Togo. La production agricole occupe 80 à 90 % des habitants de ces pays. Malgré son importance pour la vie des popula-

tions rurales et urbaines, elle n'a pas été bien rémunérée. Jusqu'à ces derniers temps, les politiques des pays OCP n'ont pas fortement encouragé et soutenu la production agricole, qu'il s'agisse des populations autochtones ou allogènes dans les zones OCP ou des petits cultivateurs dans les autres régions.

Un ensemble de politiques gouvernementales a contribué à cette situation, notamment : les taxes sur les cultures d'exportation; les interdictions faites aux particuliers d'exporter des céréales; les marchés para-étatiques qui versent aux producteurs un petit pourcentage (moins du tiers, dans certains cas) des prix mondiaux en échange de leurs produits; les salaires minimums qui déclinent dans le secteur agricole alors qu'ils augmentent dans les secteurs non agricoles; et les écarts dans les indices du coût de la vie (denrées alimentaires et non alimentaires) entre zones rurales et urbaines, en faveur de ces dernières. Certains facteurs qui échappent, ou presque, au contrôle des gouvernements ont aussi contribué à une situation défavorable à l'agriculture. Au Mali, par exemple, une détérioration sensible des prix mondiaux du coton entre 1983 et 1986, alors que le franc CFA montait par rapport au dollar, a menacé la viabilité économique du coton. Le coût des intrants, par contre, a plus que doublé entre 1977/78 et 1986/87.

Depuis le milieu des années 80, tous les pays d'études de cas ont institué des réformes visant à améliorer les termes de l'échange entre zones rurales et urbaines; à fournir aux petits exploitants plus d'incitations à produire et investir dans la production; et à améliorer leurs chances d'avoir une production rentable. Ces réformes consistent à réduire les taxes à l'exportation et à donner aux producteurs une plus large part des prix mondiaux pour les produits qui sont vendus par l'intermédiaire de structures para-étatiques (Société togolaise du coton — SOTOCO, CMDT, etc.). Elles semblent bénéficier surtout à la production de cultures d'exportation, principalement au coton. Les cultures vivrières de base ont reçu relativement peu d'attention.

Conditions d'accès aux intrants pour les petits exploitants

Une question connexe a trait aux conditions dans lesquelles les migrants ont accès aux services de vulgarisation, aux intrants de production et au crédit. Un encadrement technique efficace au

Burkina Faso, au Mali et au Togo a conduit à un accroissement de la production du coton. Des efforts analogues sont nécessaires pour développer des systèmes de production durables davantage axés sur une gamme de cultures vivrières, en association, le cas échéant, avec l'élevage.

Les migrants ont besoin d'aide pour changer leurs méthodes d'exploitation extensive relativement peu risquées et adopter des modes d'exploitation intensive plus aléatoires. Pour effectuer cette transition, ils doivent investir davantage dans la techniques de production par rapport à la main-d'oeuvre, de façon à accroître la production par hectare, mais de tels investissements peuvent être coûteux. S'il n'existe pas de crédit agricole ou si les prêts sont réservés à certaines cultures comme le coton, le processus d'adoption des innovations technologique peut être faussé. Par exemple, si les engrais chimiques, les insecticides et autres intrants ne sont disponibles à crédit que pour la culture du coton, il est fort probable qu'ils seront utilisés surtout ou presque exclusivement pour cette culture, et très peu pour les cultures vivrières de base.

Dans certains cas (Dioila au Mali; Solenzo et les installations organisées par l'AVV au Burkina Faso), les cultures vivrières de base peuvent bénéficier des retombées de l'application d'engrais sur les champs de coton. Dans d'autres cas (FED-Agbassa, Togo et les implantations de Damongo au Ghana), l'application d'engrais pour les cultures de rente peut n'avoir que très peu d'effets de ce type, le résultat étant que migrants et agents de vulgarisation observent, au vu de multiples indicateurs, une baisse de la fertilité des sols (diminution de la production, prolifération des mauvaises herbes, des plantes parasites, etc.), malgré d'importants niveaux de consommation d'engrais par personne.

Les politiques gouvernementales en matière de subventions et de prix des intrants ont aussi un impact important sur l'accès des petits cultivateurs aux technologies qui améliorent la productivité et sur l'utilisation de ces dernières. Créanciers et bailleurs de fonds ont fait pression sur les pays OCP au cours des années 80 pour qu'ils réduisent leurs subventions sur les intrants. L'incidence des réformes qui ont suivi dans les pays des études de cas peut facilement se constater dans le domaine des engrais. Les subventions ont fortement chuté et les petits exploitants ont dû faire face à de sensibles augmentations du prix des engrais. En conséquence,

l'accès aux engrais a été réduit pour tous, excepté pour les migrants les plus prospères dans les zones OCP¹.

Les migrants interrogés au cours des études de cas se sont souvent plaints du prix élevé des engrais et du manque fréquent de crédit (en particulier dans le cas des intrants pour les cultures vivrières). Ils ont déclaré à plusieurs occasions qu'ils n'avaient plus les moyens d'acheter des engrais. Certains n'en utilisaient plus, d'autres beaucoup moins.

Les multiples réactions des petits agriculteurs face au renchérissement des intrants qui sont décrites dans les études de cas se reflètent dans les tendances générales en matière d'emploi des engrais. Au Ghana, du fait de l'augmentation des prix, le gouvernement s'est retrouvé avec d'importants stocks d'engrais invendus en 1988 et 1989. Au Mali, on dit que les producteurs substituent la fumure organique aux engrais. Bien que le fumier soit un agent fertilisant de valeur, il n'est pas couramment disponible, comme les engrais chimiques. Beaucoup de petits exploitants n'ont pas de cheptel et n'ont pas accès à ceux qui en ont. Au Togo, d'après les registres du projet FED-Agbassa, les migrants ont acheté moins d'engrais et la superficie moyenne des terres qui sont en culture a également diminué au cours des deux à quatre dernières années. Dans tous les cas, ces tendances constituent une réaction au renchérissement des intrants.

S'il y a apport d'engrais, ce sont les cultures de rente, en particulier le coton, qui en bénéficient le plus. Au Togo, par exemple, environ 115.700 hectares ont reçu des applications d'engrais en 1985; les cultures vivrières n'occupaient que 8 % de l'ensemble et le coton tout le reste. Au Togo et au Burkina Faso, les deux tiers des engrais importés sont destinés à la culture du coton. Au Ghana, on estime que 100 % des surfaces plantées en coton et en tabac sont fertilisées contre 75 % seulement pour le millet et le sorgho et 20-25 % pour le maïs.

Notre analyse montre des résultats similaires. Les engrais ne s'utilisent en général que pour les cultures de rente — le plus souvent les cultures d'exportation comme le coton, pour lesquelles il existe un marché garanti. Les applications d'engrais sont presque nulles pour les céréales. Ce serait toutefois une erreur d'attribuer cet état de fait uniquement à la cherté des intrants. Etant donné l'instabilité des prix des céréales au cours d'une même année et d'une année sur l'autre, il est peu probable qu'on utilise jamais beaucoup d'engrais

pour les cultures céréalières. La raison en est simple; ce n'est pas rentable.

A plus long terme, les politiques de développement qui limitent l'accès des migrants aux technologies propres à améliorer la productivité imposent un lourd fardeau à l'économie nationale — en aggravant le risque de dégradation des ressources naturelles de base. En effet, ce qui est bon pour les comptes de la nation peut ne pas l'être pour les ménages d'exploitants agricoles à court terme et peut se révéler nuisible à long terme, non seulement pour les producteurs ruraux et l'environnement, mais aussi pour l'ensemble de la nation.

Les solutions possibles, abordées dans les chapitres qui suivent, exigeront des démarches novatrices qui lient le crédit agricole et l'utilisation des engrais à la gestion des ressources naturelles. Il faudrait envisager une aide des pouvoirs publics et des services d'orientation appropriés pour les migrants. En bref, les démarches possibles comportent un certain niveau de subventions — à ne pas rejeter d'emblée — ou de primes pendant la phase d'adaptation. Cette aide matérielle devrait aller de pair avec un encadrement par des agences gouvernementales et des ONG pour faire prendre conscience aux habitants des zones d'installation de l'importance de la viabilité à long terme et des conséquences néfastes qu'auraient des pratiques d'exploitation non viables sur leurs propres moyens d'existence.

L'encadrement, basé sur la vulgarisation, devrait aussi expliquer de façon concrète ce que les directives signifient au niveau de la gestion pratique des ressources naturelles et offrir un éventail de techniques efficaces et potentiellement utiles. Celles-ci devraient inclure, outre l'emploi correct des engrais, des techniques de lutte contre l'érosion des sols, des techniques de conservation et de ramassage des eaux, d'incorporation de matières organiques dans le sol, des méthodes de défrichement autres que le brûlis en masse et une intégration plus efficace du bétail dans les systèmes de production agricole.

Le soutien devrait aussi offrir aux populations des zones d'installation des incitations à pratiquer des méthodes plus viables. Il convient d'examiner dans quelle mesure on pourrait subordonner l'accès au crédit et aux intrants, les taux de subvention, le montant des subsides, etc., aux efforts déployés par les migrants pour sauvegarder les ressources naturelles et, à longue échéance, l'avenir de leurs familles; leurs efforts

seraient vérifiés par les représentants de la communauté dans les associations locales de gestion des terres et par les organismes publics en cause.

Liaisons rurales-urbaines

Comme Van Raay et Hilhorst l'ont souligné (1981), il existe une corrélation entre la proximité des marchés et des villes régionales et le succès de l'installation; Weitz et ses collègues du Centre Rehovet (Rehovet Center for Settlement Studies) mettent l'accent sur la hiérarchie des centres de services, du petit marché de village aux grandes villes (1978). Nos études de cas confirment que, dans les pays OCP comme ailleurs, de telles liaisons nécessitent de meilleures communications sous forme de routes et de services de transport.

Avec un accès relativement facile à Bamako et traversée par les routes nationales qui relient le pays à la Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, la Troisième Région du Mali est la région la plus développée du pays. Au Burkina Faso, le secteur de Linoghin est l'exemple de développement le plus réussi dans la zone AVV-UP1, en grande partie parce qu'il a facilement accès à Ouagadougou. À l'opposé, le développement de la zone « Overseas » au Ghana et celui de la plaine du Mô au Togo ont pâti dans le passé des mauvaises communications et du manque d'accès aux grandes villes.

L'installation de populations en tant que composante d'une stratégie de développement régional

Le peuplement réussi peut engendrer d'importants effets de retombée dans la région avoisinante. Dans certains pays OCP, de tels effets se sont déjà produits. Des migrants spontanés se sont installés, par exemple, dans des secteurs de la zone AVV-UP1 au Burkina Faso où habitaient un plus petit nombre de migrants encadrés. On entrevoit des possibilités, non encore matérialisées, dans la plaine du Mô, au Togo, qui s'est ouverte à un nombre croissant de familles de migrants depuis que de modestes améliorations ont été apportées à l'infrastructure au début des années 80. Les colons ont transformé une grande partie de la plaine et ont fait d'une région de savane (climax Guinea) la principale région productrice d'ignames du pays. Incorporer la plaine du Mô dans une stratégie d'aménagement régional est une gageure parce que la région est coupée de son centre administratif par une chaîne de montagnes. Géographiquement et économiquement, la

plaine a des liens beaucoup plus étroits avec l'est du Ghana et la ville de Bassar au nord-est qu'avec les régions situées à l'est des montagnes, où se trouve Soutouboua, le centre administratif. Avec un appui adéquat à l'installation, un plan régional pourrait faire de Bassar son centre.

On peut capter les effets de retombée produits par le peuplement sans mettre en oeuvre de projet d'aménagement de régions ou de zones intégrées. Il faut, toutefois, pour cela une conception de la planification qui soit axée sur la diversification des systèmes de production et l'augmentation des revenus disponibles des ménages ainsi que sur l'accroissement de la production et de la productivité de certaines cultures. Si les planificateurs sont disposés à faciliter les initiatives des migrants spontanés, à intégrer les migrants aux populations hôtes, à décentraliser les responsabilités de gestion au profit d'organisations locales, à utiliser les compétences des ONG et à fournir graduellement, par ordre de priorité, l'infrastructure physique et sociale requise, une telle démarche ne sera pas nécessairement coûteuse.

Lier le peuplement de nouvelles terres au développement des régions de départ

Nous avons déjà abordé le problème des disparités entre les régions d'installation et les régions de départ dans les pays OCP en ce qui concerne l'accès aux ressources de développement. Le climat de politique générale est, entre autres, déterminé par la mesure dans laquelle les gouvernements sont disposés et aptes à planifier et financer les interventions pour le développement aussi bien des nouvelles terres de peuplement — qui présentent un potentiel plus élevé — que des régions de départ moins favorisées (Annexe 3). Une planification nationale et régionale engagée dans ce sens devrait pouvoir :

- Améliorer, dans chacun des pays OCP, les conditions de vie dans les régions connues pour être des régions d'émigration « traditionnelles », ce qui contribuera à réduire l'exode hors de ces régions.
- Réduire la pression sur les zones d'installation, ce qui donnera aux planificateurs le temps d'obtenir l'information dont ils ont besoin pour élaborer des approches plus efficaces à une installation assistée viable.
- Ralentir les processus de développement inégal et de dégradation des ressources qui existent dans les pays OCP depuis l'ère coloniale et

ont été accentués depuis l'indépendance par les déséquilibres de la planification

Comme les principales régions de départ (par exemple, le plateau Mossi au Burkina Faso et la zone sahélienne au Mali) sont souvent caractérisées par des pluviométries plus faibles et des sols moins fertiles, les obstacles à l'amélioration de leur potentiel de production sont considérables. Néanmoins, un certain nombre de méthodes de conservation de l'eau et de contrôle de l'érosion des sols se sont répandues dans les pays OCP depuis les années 70 et, dans certains cas (par exemple, le terrassement et le compostage en fosse Kabye au Togo), elles s'utilisent depuis des générations dans les régions à forte densité de population. Ces moyens d'améliorer la productivité méritent d'être étudiés conjointement avec les politiques nationales qui sont destinées à soutenir les petits cultivateurs dans leurs efforts pour amender les sols et développer des systèmes de production plus intensifs et plus durables. Compte tenu des plus fortes densités de population et de l'agriculture plus intensive qui est pratiquée de ce fait, les cultivateurs des régions de départ sont éventuellement plus ouverts à ces techniques de gestion des sols que ceux des zones d'installation, dans lesquelles la terre n'est pas considérée comme une denrée rare. Ils peuvent également être plus réceptifs à l'irrigation à petite échelle et à des activités non agricoles controversées comme le tourisme (comme dans la région Dogon au Mali), en tant que complément aux cultures pluviales aléatoires.

Lier de petites installations de populations organisées avec le peuplement spontané assisté

Même très petite, l'implantation organisée est coûteuse pour les gouvernements et les bailleurs de fonds. Nous ne la recommandons pas comme stratégie générale, mais elle mérite d'être sérieusement envisagée dans certaines situations particulières. On en citera deux, qui peuvent coexister dans une même zone : d'une part, des régions isolées à potentiel relativement élevé et, d'autre part, des projets spéciaux comme la construction d'un barrage. Dans ces cas, une petite installation organisée en association avec un centre de services peut catalyser le développement d'une vaste région.

La zone de Kompienga, dans le sud de la région centrale du Burkina Faso, combine un potentiel d'installation avec un projet spécial. La

construction d'un barrage y a occasionné, depuis le milieu des années 80, une rapide migration spontanée de familles attirées par les services créés pour le site du barrage, la proximité de la frontière togolaise et les possibilités futures de culture irriguée de contre-saison. Cette situation se prête à une démarche régionale. Dans cette optique, le gouvernement Burkinabé a exigé, dans les accords de financement du barrage, que des données soient recueillies en vue de la planification régionale. Bien que ces données soient de qualité satisfaisante, les institutions locales de planification et d'exécution qui auraient dû intervenir une fois le barrage terminé n'ont pas reçu les fonds requis.

A condition d'être réussie, une démonstration peut avoir un énorme retentissement. Si les gouvernements s'inquiètent du rythme et de l'impact de la migration spontanée dans une région, mais ne veulent pas ou ne peuvent pas financièrement procéder à une installation organisée de grande envergure, un petit noyau d'installation organisée pourrait être envisagé à titre de démonstration et pour profiter de la souplesse de planification qui accompagne des interventions modestes.

En associant des installations organisées existantes au peuplement spontané, on peut aussi accélérer les programmes de réhabilitation et de gestion des sols. Un exemple de cette approche nous est fourni par le projet de peuplement spontané assisté créé en 1987 par l'AVV-UP1 dans la région de Rapadama au Burkina Faso. Ce projet pilote utilise les installations organisées créées sur le site en 1980 comme centres de services pour le lancement d'un plus vaste programme régional qui vise à intégrer migrants spontanés et migrants organisés au sein de comités villageois mixtes pour l'utilisation des sols. A leur tour, les comités villageois favorisent l'emploi de modes de culture durables ainsi qu'un contrôle plus strict de l'accès à la terre et de l'utilisation des sols par les nouveaux immigrants.

Lier l'aménagement des zones OCP aux stratégies de développement de l'Afrique de l'Ouest

La colonisation de nouvelles terres et les déplacements saisonniers d'éleveurs s'inscrivent dans un processus de migration rurale qui se poursuit depuis des siècles en Afrique de l'Ouest. Depuis le début du XIXe siècle, ces mouvements de popu-

lation ont été intensifiés par les déplacements saisonniers en direction des plantations des pays côtiers et des villes de la côte et de l'intérieur. Comme ces migrants traversent souvent des frontières internationales, les politiques nationales d'immigration peuvent avoir de profonds effets sur le développement des zones OCP, dont beaucoup sont à cheval sur ces frontières. Ainsi, le départ des éleveurs Burkinabé de la Côte d'Ivoire en 1986 et du Ghana en 1988, à la suite des restrictions imposées sur la zone de transhumance, a eu un impact négatif sur les trois pays. Au Burkina Faso et au Ghana, il a aggravé les risques de conflits entre autochtones, immigrants et éleveurs dans les zones OCP, le long de la frontière. En Côte d'Ivoire, il a réduit l'approvisionnement en viande des villes côtières et entravé les efforts gouvernementaux visant à accroître le cheptel. La proximité d'une frontière internationale dans un grand nombre des zones OCP encourage aussi le passage de marchandises, légal ou illégal, d'un pays à un autre, surtout si les monnaies sont convertibles et s'il existe des différences de prix et de taux de change. Cette même proximité contribue également au développement de villes de marché (comme Niangoloko sur la frontière entre le Burkina et la Côte d'Ivoire) qui pourraient devenir des centres urbains pour les populations installées des deux côtés de la frontière.

L'installation de populations, la construction de barrages et autres interventions de développement dans les zones d'amont des bassins fluviaux internationaux peuvent avoir un impact écologique défavorable sur les pays en aval. Le Sénégal, le Niger, la Gambie et plusieurs autres cours d'eau moins importants qui s'écoulent tout droit vers la côte prennent leur source dans les montagnes de Guinée; par conséquent, les stratégies poursuivies dans les zones OCP de la Guinée ont inévitablement une incidence sur les

zones OCP d'autres pays. Les bienfaits de la planification du développement peuvent aussi être de portée internationale. Par exemple, la plus vaste zone de culture irriguée potentielle, du fait de la construction du barrage de Kompienga au Burkina Faso, est située de l'autre côté de la frontière, dans le nord du Togo.

En matière d'aide financière, les donateurs devraient prendre en considération les programmes et projets qui ont un impact international. Un exemple vient immédiatement à l'esprit : l'intérêt que porte le PNUD à la gestion des bassins d'amont des cours d'eau qui ont leur source dans le Fouta-Djalon en Guinée. Les pays qui ont des zones OCP contiguës ont aussi besoin d'aide pour développer des zones de transhumance. On peut éventuellement créer de telles zones, comme on l'a fait pour les parcs internationaux, grâce à la coopération entre pays d'Afrique de l'Ouest.

Note

1. Les petits agriculteurs paient davantage pour les engrais (NPK) dans tous les pays OCP en raison de la baisse du subventionnement des prix au détail des engrais et de l'augmentation des cours mondiaux. Dans le cas du Ghana, la forte hausse des prix des engrais reflète aussi une dévaluation importante du cedi, dont le taux de change est passé de C 2,75 pour 1 dollar en 1983 à 301 en 1984. Les prix des engrais ont été multipliés par plus de 200 (de C 15/50 kg à C 3.430/50 kg) entre 1980 et 1989, tandis que les subventions ont décliné de 65 % à 15 %.

Au Burkina Faso, le prix de détail des engrais est passé de 35 CFA/kg en 1980 à 96 en 1988. Durant la même période, le taux des subventions est tombé de 63 % à 0 %. Au Mali, les prix ont augmenté de FCFA 105/kg en 1982 à 140 en 1986 et les subventions ont chuté de 18 % avant 1985 à 0 % en 1987. Les prix du coton étaient bas. Pendant les années 80, la CMDT payait aux producteurs de coton maliens des prix qui étaient systématiquement parmi les plus bas des pays africains de la zone franc. Au Togo, les prix de détail des engrais pour le coton sont passés de FCFA 15/kg en 1980/81 à 115 en 1987/88, tandis que les subventions sont tombées de 80 % à 0 %. (IFDC, 1987 : 63, 163; Dapaah et Otinkorang, 1988 : 5, 9, 12-13; Burkina Faso, 1988/89 : 72,74; Lackner et Partner, 1989 : 1/18).

6

Régime foncier

Sécurité foncière

La sécurité du droit d'utilisation des terres et de l'eau, tel qu'il est défini à la fois par les migrants et les populations hôtes, est l'une des conditions essentielles de la réussite du peuplement. Les ressources de la terre comprennent non seulement le site des villages et les terres arables, mais aussi les pâturages et le brouet pour le bétail, et les produits naturels comme le chaume, le bois de chauffe et les plantes sauvages. Les ressources en eau comportent l'eau potable pour la consommation humaine et animale, ainsi que le droit de pêche. C'est sur la sécurité qu'il faut mettre l'accent et non pas sur un régime de contrôle foncier plutôt qu'un autre. La sécurité se définit ici comme étant l'ensemble de conditions à remplir pour que populations hôtes, migrants et éleveurs soient disposés à faire des investissements permanents dans la terre (y compris la conservation des sols et la plantation d'arbres), les ressources en eau et les habitations, sans avoir à craindre qu'eux-mêmes ou leurs descendants ne perdent accès à ces ressources et aux améliorations qu'ils ont apportées. Bien que la sécurité totale soit un concept utopique, il est possible d'adopter des procédures pour accroître la sécurité et réduire les risques de conflit. Ces procédures sont brièvement décrites dans cette section. Comme chaque peuple définit la sécurité foncière à sa façon, il est impossible de recommander un régime foncier optimal adapté à la situation actuelle des pays OCP. Ce point est important étant donné que les gouvernements africains ont tendance à considérer que la terre est

propriété de l'Etat (avec d'importantes exceptions comme le Ghana, où elle reste sous le contrôle des chefs locaux), alors que les bailleurs de fonds essaient de promouvoir la propriété privée.

Le régime foncier local doit être le point de départ des actions destinées à procurer la sécurité foncière aux autochtones, aux immigrants et aux éleveurs, mais à lui seul il ne suffit pas, en raison des conflits entre populations hôtes et migrants ou entre les chefs de terre et leurs mandants. Premièrement, si les migrants peuvent, dans le cadre des régimes fonciers coutumiers, accéder assez facilement à la terre quand celle-ci est relativement abondante, les conflits sont inévitables si elle est jugée rare. Deuxièmement, bien qu'en général les autochtones permettent volontiers aux immigrants de transmettre le droit d'usufruit à leurs héritiers, eux-mêmes conservent le droit de propriété, de sorte que les immigrants hésitent à effectuer des améliorations permanentes qui pourraient mécontenter les autochtones et les inciter à reprendre leurs terres. Troisièmement, à mesure que les immigrants améliorent leur niveau de vie et cherchent l'indépendance politique en établissant leurs propres villages avec leur propres chefs, les possibilités de conflit augmentent. Quatrièmement, les chefs de terre locaux peuvent exiger un « tribut » de plus en plus onéreux à mesure que la situation économique des migrants s'améliore. Enfin, dans de très nombreux cas, les autochtones consentent à attribuer des terres à une élite d'étrangers ou à des projets gouvernementaux au détriment de leur propre population.

Malgré ces difficultés, les régimes fonciers coutumiers constituent un meilleur point de départ que la nationalisation des terres, des législations pour établir un système national d'enregistrement foncier qui favorise la propriété individuelle, ou une combinaison des deux. Les analyses comparées montrent que lorsque ces deux types d'initiatives de l'Etat sont appliqués aux bassins fluviaux, elles peuvent accentuer les conflits entre autochtones, migrants et éleveurs ainsi qu'entre habitants et étrangers plus puissants qui ne cherchent pas nécessairement à s'installer, mais qui considèrent surtout la région comme un lieu d'investissements rentables. L'aggravation des conflits est surtout à craindre dans les bassins versants des régions arides et semi-arides, souvent menacées par la sécheresse, en raison de leurs meilleurs sols et des possibilités d'irrigation. La construction du barrage de Manantali sur le Bafing, le principal affluent du Sénégal, au Mali, conjuguée à la propriété étatique des terres et une loi de 1983 favorable à l'exploitation des terres privées par de riches « étrangers », est probablement la principale cause des graves conflits qui ont éclaté en Mauritanie et entre la Mauritanie et le Sénégal dans le bassin moyen et inférieur du Sénégal, où de riches « étrangers » (des Maures blancs) accaparent les terres aux dépens des villageois Pulaar qui ont un droit foncier coutumier (Horowitz, 1989). En Somalie, une loi similaire sur l'enregistrement au cadastre adoptée en 1975 et l'intention de l'Etat de construire le barrage de Baardheere sur la Juba ont eu le même résultat : de riches « étrangers » ont accaparé de plus en plus de terres (ARD, 1989), ce qui a contribué à étendre la guerre civile dans le pays. La reprise de la guerre civile au Soudan est en général attribuée aux conflits sur les eaux du Nil Blanc, notamment sur la manière dont la construction du canal de Jonglei a été décidée et réalisée (Zanen, 1988), tandis que dans la zone sèche de Sri Lanka, l'aménagement du bassin fluvial dans le cadre du Programme accéléré de Mahaweli a intensifié les conflits ethniques à propos des terres irrigables.

Bien que des conflits de cette ampleur ne se soient pas encore produits dans les zones OCP, la concurrence pour les terres s'accroît déjà et va certainement s'intensifier. Des signes précurseurs ont été observés dans certains pays OCP et dans plusieurs sites d'études de l'IDA. En Sierra Leone et au Togo, les autochtones ont demandé qu'on leur rende les bas-fonds aménagés par les immi-

grants (Hunting Technical Services, 1980c : F340 et F356). Dans la zone « Overseas » au Ghana, des rizières appartenant à des « étrangers » plus riches ont été incendiées. Au Burkina, le développement économique a souffert des conflits entre les populations hôtes et les migrants dans l'AVV-UP1, où l'Etat a alloué des terres aux migrants sans obtenir le soutien ou la participation massive de la population d'accueil. Au Mali, d'après Koenig, la sécurité foncière requise est avant tout celle « des cultivateurs moyens face à la fois aux riches exploitants et à l'Etat » (communication personnelle, avril 1990). Les risques de conflit entre éleveurs et agriculteurs seront particulièrement graves à l'avenir. Les recommandations de l'IDA concernant la formation d'associations pour l'utilisation des sols (Chapitre 11) ont le double objectif d'améliorer la gestion des ressources naturelles et de réduire ces risques.

Régimes fonciers traditionnels et interventions de l'Etat

Traditionnellement, l'accès à la terre et à l'eau dans les zones OCP était, avant l'intervention de l'Etat, fondé sur les coutumes foncières. Les planificateurs n'ont pas toujours été sensibles au fait que, même dans les régions très peu peuplées, les ressources sont soumises depuis longtemps aux coutumes locales. Celles-ci varient à l'intérieur d'une même zone ou d'une zone à l'autre dans nos études de cas, mais il est possible d'en faire une description générale du fait de leurs similarités.

Les assemblées de chefs ou les autorités locales (en tant qu'administrateurs des communautés locales) assurent l'administration courante des terres agricoles. L'appartenance à la communauté est fréquemment définie selon un ensemble d'attributs — notamment l'ethnie et l'ascendance — liés aux premiers colons et/ou aux fondateurs du village qui sont souvent de lignées éminentes, etc. La « propriété » des terres rurales est souvent assignée collectivement à la lignée et administrée par un ancien du groupe. Généralement, les membres obtiennent le droit d'usufruit que possède le groupe en vertu de leur appartenance à ce dernier. Bien que les chefs de famille puissent transmettre le droit d'usufruit à leurs héritiers, c'est le groupe constitué qui retient le droit de « propriété ».

Des colons venus d'ailleurs peuvent obtenir le droit d'accès à la terre de deux façons. Une femme peut entrer dans le groupe par mariage et, en