

L'augmentation des projets de développement agricole en Afrique noire et à Madagascar

par Dominique DESJEUX

PREMIERE PARTIE

PROJETS DE DEVELOPPEMENT ET DEVELOPPEMENT DES GRANDES ORGANISATIONS

La multiplication des opérations de développement en Afrique est un phénomène relativement récent, dont l'ampleur ne dépasse pas une vingtaine d'années. Avant 1940, l'administration coloniale française ne cherchait pas tant à intervenir sur la production paysanne africaine qu'à organiser l'approvisionnement en main-d'œuvre rurale nécessaire au fonctionnement des exploitations agricoles du colonat et à régler les problèmes d'appropriation foncière de ce même colonat.

Ce n'est qu'à partir de 1945, suite aux mouvements nationalistes, indépendantistes ou assimilationnistes, et surtout depuis 1960, au moment des indépendances politiques africaines, que l'on a vu se multiplier ce que l'on a appelé les «opérations de développement».

Ce mouvement n'est d'ailleurs pas propre à l'Afrique, même si ses modalités d'application lui sont particulières. En France, durant cette même période, on a assisté en milieu rural, à la mise en place de nombreuses organisations professionnelles agricoles, et de façon plus générale, au développement du rôle interventionniste de l'Etat et de l'administration dans des sphères de plus en plus nombreuses de la vie sociale et économique (cf Muller, 1984).

Ainsi, l'accroissement du nombre des projets ruraux en Afrique peut-il s'expliquer à la fois par le processus de développement des grandes organisations «rationalisantes», étatiques ou privées, en France, et par celui de la formation des Etats nationaux africains. La question des projets est donc liée à celle de l'Etat et donc à celle des rapports de pouvoir qui traversent une société.

Les services de vulgarisation en Afrique ont vu le jour à peu près en même temps que les services français de vulgarisation, dans les années cinquante. A partir de 1964 ils se sont appelés en France «service du développement agricole». Mais la logique est restée à peu près la même : comment mieux organiser le changement en agriculture et la diffusion d'innovations techniques nécessaire à la «modernisation» des exploitations agricoles. En Afrique la vulgarisation, entre 1950 et 1970, a surtout été appliquée par des ingénieurs agronomes français. A partir de 1970, suivant les pays, ce sont des ingénieurs africains formés en France ou dans les capitales africaines qui ont pris le relais des premiers.

Le développement des projets de développement est donc un phénomène international qui se caractérise par la mise en contact d'une logique technicienne spécialisée, celle des ingénieurs agronomes, et d'un savoir professionnel empirique et global, celui des paysans. Le changement en milieu rural africain est donc la résultante de cette interaction. La mise en contact des paysans et des techniciens de l'agriculture se fait par l'intermédiaire de multiples organisations administratives, privées ou parapubliques. Celles-ci interviennent le plus souvent non pas sur l'ensemble des activités du milieu rural, mais sur une partie, telle que l'école, la santé, le foncier, une plante spécialisée comme le café ou le riz, la commercialisation, etc... la nature de l'interaction entre paysans et techniciens, c'est-à-dire la nature des rapports de pouvoir et d'influence qui s'organisent entre eux, variera suivant ces différents domaines d'activité. Ce sont ces différents domaines, limités à l'agriculture, qui seront présentés dans la première partie «espace rural et système foncier». L'objectif est de montrer qu'un système agricole comprend quatre éléments : la gestion du terroir, l'appropriation du foncier, l'accès à la terre et la distribution du foncier, et que l'administration, puis les projets de développement, sont intervenus ou interviennent aujourd'hui de façon différenciée sur ces différents éléments. C'est ce que fera apparaître la deuxième partie, à partir du cas de Madagascar, en mettant l'accent sur le fait que la nature de l'intervention de l'Etat a évolué de la coercition à la persuasion avec l'arrivée des projets de développement, et que les domaines d'intervention de l'Etat sont passés d'un système de colonat ne s'intéressant pas aux productions agricoles indigènes à un système de projet intervenant sur la gestion même du terroir paysan à partir des indépendances.

Dans la troisième partie, une typologie des projets de développement en Afrique indiquera que ceux-ci peuvent être classés suivant leur

degré de contrainte et de régulation de l'incertitude par rapport aux paysans, mais que leur efficacité n'est dépendante ni de leur taille grosse ou petite, ni de leur contrainte, mais de leur capacité à laisser les paysans réinterpréter une partie du projet. Cette capacité, qui ne sera pas analysée ici, dépend bien souvent des enjeux que le projet représente ou non pour la vie économique nationale. Ainsi si le projet porte sur une culture qui n'est ni vitale pour nourrir les villes, ni indispensable pour fournir des devises, la marge de liberté laissée aux paysans tend à être plus grande.

Dans la quatrième partie, une approche sociologique sur le pouvoir permettra de mieux comprendre la portée des concepts utilisés comme ceux de pouvoir, d'incertitude, de contrainte ou de situation, dans un cadre plus général que celui des projets de développement, celui de la sociologie des organisations, dont l'application semble spécialement pertinente pour comprendre la logique du fonctionnement de développement.

I — ESPACE RURAL ET SYSTEME FONCIER

Les opérations de développement interviennent le plus souvent sur un espace agricole qui ne représente qu'une des composantes d'un espace plus vaste, l'espace rural. L'organisation de cet espace est soumise à de nombreuses tensions soit internes au monde rural, avec le développement de grandes unités de production agro-industrielles de canne à sucre, de palmier à huile ou d'élevage, par exemple, soit externe avec l'installation de complexes touristiques ou la progression de l'urbanisation.

En tout état de cause la terre représente un enjeu dont le contrôle devient de plus en plus déterminant et conflictuel dans la plupart des régions rurales africaines. Cependant l'analyse restera centrée sur le système foncier agricole et sur son évolution sous l'influence des opérations de développement.

Notion complexe, le système foncier peut être découpé suivant de nombreuses approches. J'en choisirai deux, afin de délimiter plus précisément les lieux d'intervention des projets quant à la question foncière.

1 — Les dimensions techniques, sociales et religieuses de la terre

La terre agricole, en production animale ou végétale, renvoie à trois dimensions qui sont liées les unes aux autres mais souvent séparées dans la pratique des projets.

La première est la dimension pédo-agronomique qui porte sur la qualité et l'utilisation des sols au niveau technique. Elle représente une donnée de fait, mais non un état immuable et déterminé. Ainsi dans l'écosystème congolais, qui a certes évolué en 400 ans, la culture du mil

était dominante avant l'entrée des Portugais. Celle-ci a entièrement disparu aujourd'hui, dans la région du Pool, au profit du manioc, de l'arachide et du maïs. De plus, depuis 25 ans les interventions extérieures ont joué un rôle non négligeable dans le développement du maraîchage en partant de conditions pédologiques relativement stables dans les bas-fonds.

Mais la terre ne peut se réduire à sa dimension technique. Elle est plus fondamentalement un rapport social dominé par les rapports de parenté, d'alliance ou de voisinage propre aux collectivités villageoises africaines. Cette dimension sociologique entre souvent en contradiction avec les objectifs des opérations de développement, notamment dans les cas de diffusion d'innovations techniques qui supposent une terre « libre », au sens du marché européen.

Enfin la terre renvoie à une dimension magico-religieuse dans laquelle l'imaginaire social apparaît comme une partie intégrante, et logique, des pratiques agricoles et sociales. En effet, que ce soit sous forme de rites agraires de limitation des incertitudes climatiques et donc de garantie de bonnes récoltes, sous forme de culte des ancêtres ou de « sorcellerie » comme moyen de régulation social de l'accès à la terre, dans tous les cas, la dimension religieuse exprime la lutte sans cesse renouvelée des paysans pour domestiquer les énergies naturelles, pour limiter les conséquences néfastes des tensions entre l'ordre et le désordre. Or bien souvent celle-ci est combattue ou occultée, légitimement ou non, sans pour autant remplacer la fonction, réductrice d'incertitude, de la dimension magico-religieuse (cf. D. Desjeux, 1986 et 1984).

Bien plus, les opérations de développement tendent à augmenter les incertitudes déjà existantes, soit au niveau de la garantie alimentaire qui est de moins en moins assurée, soit au niveau de l'irrégularité des prix, soit enfin sans garantir, souvent, un écoulement régulier des productions agricoles. On peut ainsi faire l'hypothèse paradoxale que l'augmentation des pratiques de sorcellerie d'agression, dans certaines régions africaines est en partie liée au poids plus élevé des incertitudes provoquées par l'intervention « rationalisante » des organisations de développement.

Sans encore aborder le problème des aménagements fonciers en tant que tel, on constate cependant que les opérations de développement, ou des formes institutionnelles, administratives, commerciales ou militaires, qui les ont précédés, interviennent de fait depuis longtemps dans les dynamiques foncières africaines.

2 — Les quatre éléments d'un système foncier

L'analyse de la question foncière ne se limite pas à la seule étude des différentes composantes structurelles propre à la terre, telles qu'elles sont décrites ci-dessus. Elle vise aussi à rendre compte du fonctionnement de ce qu'on appelle plus généralement un système foncier. Celui-ci comprend des règles qui régissent à la fois des modèles d'organisation

du terroir, des formes de circulation de la terre et des normes de relation et de stratification sociale.

a) La gestion du terroir

Les organisations de développement sont intervenues dans le fonctionnement des systèmes fonciers de façon très diverses autant historiquement, depuis les débuts de la colonisation jusqu'à nos jours, que géographiquement suivant les différents espaces ruraux africains.

Notamment elles ont cherché à intervenir suivant quatre niveaux différents, celui de la gestion du terroir, celui de l'accès à la terre, celui de l'appropriation du foncier et celui de la distribution du foncier.

La gestion du terroir, la partie agricole d'un ensemble plus vaste, le territoire villageois, règle les modes d'occupation de l'espace sous forme d'association, de succession ou de rotation, et d'assolement des cultures dans un espace agricole donné. Elle porte sur la gestion des plantes par rapport à la capacité des sols.

De même elle codifie, de façon plus ou moins stricte, les techniques d'utilisation des sols, les façons culturales et les modes de gestion de l'eau et de la terre. Ainsi en est-il des pratiques de brûlis, de la jachère ou de formes plus ou moins complexes de contrôle de l'eau depuis l'irrigation du riz malgache jusqu'aux buttes de manioc sur les pentes du Pool congolais en passant par l'utilisation calculée de la montée des eaux du Niger au Mali (cf. D. Desjeux "éd.", 1985).

Mobilité et diversification sont les traits stratégiques de la logique de gestion paysanne du terroir. Elles visent à limiter, au niveau du terroir agricole, les incertitudes climatiques ou écologiques, en cherchant plutôt à minimiser les risques qu'à maximiser les gains (cf. D. Desjeux, 1983). Au contraire des opérations de développement qui, préconisant des objectifs productivistes dont la légitimité n'est pas discutée ici, mettent plutôt l'accent sur les cultures pures et la stabilisation des terroirs. Elles entrent en contradiction avec la logique paysanne. En cherchant à maximiser les gains de productivité, elle maximise par le fait même les risques qui pèsent sur la production agricole. Les paysans hésitent à mettre «tous leurs œufs dans le même panier».

Ce problème n'est d'ailleurs pas insoluble, même si de nombreux projets portant sur des cultures d'exportation telles la canne à sucre, le café ou le cacao hésitent encore à intégrer la logique des agricultures vivrières.

En Centre Afrique, au nord de Bangui, au cours d'une étude menée avec des étudiants de l'IUTA de M'Baïki, nous avons relevé un exemple de succession des cultures dans six villages engagés dans une opération coton dirigée techniquement par la C.F.D.T. (Compagnie Française Des Textiles). Après une première année en coton, malgré un certain nombre de réserves que l'on peut porter sur l'extension de cette culture, les pay-

sans plantaient en deuxième année du manioc, de l'arachide et du maïs. En troisième année, ils récoltaient le manioc de l'année précédente. La parcelle était ensuite laissée en jachère pendant six à sept ans. Grâce à ce système de rotation, la concurrence entre culture de rente et culture vivrière, et donc l'incertitude alimentaire, était en partie limitée. Cependant, d'autres mécanismes, en partie liés au projet, tendaient, par ailleurs, à faire augmenter la pression sur les terres autour des pistes et donc à diminuer leur fertilité.

Dans l'ensemble, jusqu'à la fin des années soixante, les opérations de développement ont peu touché à l'organisation du terroir vivrier. Jusque là, elles cherchaient surtout à gagner les meilleures terres au profit des cultures d'exportation.

Si la gestion du terroir est l'expression d'une stratégie paysanne pour limiter l'incertitude, elle est aussi la résultante des règles qui délimitent les conditions de l'accès à sa mise en valeur, c'est-à-dire les règles d'accès à la terre.

b) L'accès à la terre

Les règles d'accès à la terre, ou les modes de faire valoir, définissent les différentes modalités par lesquelles un paysan ou une paysanne aura la possibilité de cultiver telle ou telle terre, dans le cadre du travail agricole.

Au Congo, dans la région sud du pool, chez les Basundi (groupe bacongo), au système de parenté matrilineaire, il existe six modalités différentes d'accès à la terre, suivant des fréquences variables (cf. D. Desjeux, 1986).

Les trois plus fréquentes sont l'accès à la terre familiale, sans paiement de location monétaire, l'accès à la terre des alliés, sans location, et l'accès à une terre «étrangère» suivi du paiement d'une location monétaire. Deux nouvelles modalités, liées au développement des rapports marchands, sont actuellement en émergence, l'accès à des terres «personnelles», c'est-à-dire achetées par un individu et non héritées par la famille, avec ou sans location suivant les mêmes règles lignagères que ci-dessus. Enfin un dernier cas, beaucoup plus rare, est celui de l'accès à la terre en ligne paternelle sans location.

A ces règles d'accès à la terre correspondent deux principes de circulation de l'énergie humaine (les hommes et les femmes) et des terres, contrôlés par les aînés sociaux ou chefs de lignages, les *Mfumu Kanda*.

D'un côté, les terres, dans le cadre de la gestion du terroir, changent d'affectation culturale tous les ans ou tous les trois ou cinq ans, suivant la nature de l'exosystème et au rythme de l'épuisement des sols et de la jachère. De l'autre, en conséquence de cette contrainte de l'écosystème, l'énergie humaine circule sous forme d'une «tontine de l'accès à la terre», sur les différentes terres lignagères (cf. D. Desjeux, 1986). Chaque

année, un des lignages du village est chargé de recevoir sur ses terres, le plus souvent avec location monétaire, les membres des autres lignages dont les terres sont insuffisantes ou en jachères. L'année d'après, ce sera le tour d'un autre lignage et ainsi de suite, suivant le même modèle de fonctionnement que la tontine-épargne, répandue dans toute l'Afrique, ou que la ronde haïtienne dans les travaux d'entraide agricole. Haïti est du reste peuplé de nombreux anciens esclaves baongo !

Au vu de ces règles, le Projet de Développement Rural (P.D.R.) chargé d'organiser la production maraîchère, l'élevage porcin et la pisciculture, sous forme de précoopératives agricoles, s'est adapté au système foncier coutumier.

En effet, les groupements précoopératifs se sont construits pour la plupart, suivant les règles de filiation et d'alliance lignagères en vigueur dans les villages. Ils ont choisi de travailler un ou deux jours par semaine en reprenant les habitudes d'association et de circulation de l'énergie humaine. Ils ont appliqué les règles d'accès à la terre lignagère avec ou sans location monétaire, suivant les cas, par l'intégration de chefs de lignages dans les groupements. Le principe de la mobilité de l'énergie humaine et de la terre n'a pas été remis en cause, même si cela a entraîné par la suite des contradictions entre de nouvelles activités, telle l'implantation de coopératives de jeunes ruraux, et les règles d'accès à la terre d'un côté et d'appropriation du foncier de l'autre.

c) L'appropriation du foncier

L'appropriation du foncier renvoie aux modes d'acquisition de la terre par héritage, achat, nationalisation ou occupation de fait, que ce soit avec ou sans contrainte physique ou symbolique. Dans la plupart des systèmes agraires traditionnels africains, il n'existe pas de propriété privée au sens romain *d'usus*, de *fructus* et *d'abusus* (cf. R. Verdier, A. Rochegude, "eds", 1986). La terre n'est pas « libre », mais le plus souvent gérée par les aînés sociaux. Ceux-ci garantissent l'accès à la terre à tous, tout en créant les conditions de leur survie, une fois vieux et sans énergie physique, grâce à leur contrôle sur les cadets sociaux, hommes et femmes, notamment par la médiation de la « sorcellerie » de protection et d'agression.

Toute transformation des modes d'appropriation du sol est potentiellement très conflictuelle, puisqu'elle touche aux rapports de parenté, aux liens entre les ancêtres et la terre, et aux conditions de survie, et donc de certitude d'accès à la terre, autant des aînés que des cadets sociaux. Par contre, la réinterprétation des règles de l'accès à la terre ou de la gestion du terroir, aussi sensibles soient-elles, touche plus au problème de l'exploitation agricole qu'à celui de la « propriété ». Aussi la greffe, réussie ou non, d'une opération de développement est-elle soumise à son niveau d'intervention dans le système foncier.

Toujours au Congo, dans le nord du Pool, le BDPA a monté en 1977

un projet d'implantation de motoculteurs à partir du cadre précoopératif du P.D.R. Au départ, outre les contraintes techniques de fiabilité du matériel, de maintenance mécanique et de conduite de l'appareil, le BDPA s'est heurté à trois problèmes : celui du dessouchage nécessaire à la bonne marche de la nouvelle technique, celui du temps nécessaire pour l'utilisation optima du motoculteur et celui de la surface agricole utile pour rentabiliser le motoculteur. Tous ne sont pas résolus, mais certains l'ont été grâce à la réutilisation de certaines règles traditionnelles de fonctionnement.

Pour le dessouchage, travail de fond et éventuellement définitif les précoopérateurs ont peur de travailler pour rien si au bout d'un an le lignage récupère la terre dessouchée par le groupement. Par ailleurs les chefs de lignage hésitent à prêter une terre sur laquelle le droit d'usage risque de se transformer en droit de propriété, du fait des travaux accomplis : il va à l'encontre des pratiques de mobilité, et touche au droit de « propriété ».

Par contre les problèmes de temps et d'espace nécessaires à la rentabilisation du motoculteur semblent pouvoir être résolus dans le cadre de la mobilité de l'énergie humaine, en instituant des tours d'utilisation du motoculteur tous les jours de la semaine, et dans celui de la dispersion de l'espace. Il n'est pas nécessaire de le concentrer, comme dans les stratégies foncières classiques de mécanisation. Il suffit de faire tourner le motoculteur sur les différentes parcelles en instituant donc une espèce de « tontine du motoculteur ». En 1983 le BDPA avait changé de stratégie au profit d'une vulgarisation plus fondée sur la famille nucléaire. Ceci montre les difficultés de diffuser une innovation plutôt à usage individuel dans le cadre d'un système social collectif. (Les CUMA en France n'ont souvent connu qu'un succès limité à certains outils, ou à certaines minorités d'agriculteurs, soit à des régions culturellement attachées à l'agriculture de groupe, comme l'Ouest).

d) La distribution du foncier

Ce problème a surtout été étudié en Amérique latine autour des conflits entre latifundiaires et minifundiaires. En Afrique peut-on parler de grands propriétaires de « féodaux » contrôlant à leur profit l'ensemble du foncier. Il est possible que ce phénomène se développe avec la nécessité d'une plus grande mécanisation, de l'économie de marché et du crédit. La terre peut alors servir de garantie. Mais aujourd'hui il ne semble pas exister de façon importante de phénomène latifundiaire, c'est-à-dire de grande propriété. La spéculation foncière existe bien cependant autour des villes, mais le plus souvent à partir d'une propriété morcellée.

Traditionnellement, là où les systèmes familiaux régulent la gestion du foncier, il semble s'établir un équilibre entre la taille des terres d'une famille et le nombre des descendants qui viennent s'installer sur ces terres. Encore là faut-il être prudent suivant les régions où la pression démographique est forte ou non. En tout cas les réformes agraires quand

elles ont eu lieu en Afrique ont bien plus touché aux règles de l'appropriation, notamment par la nationalisation juridique des terres, qu'au problème de la distribution que ce soit en terme de propriété ou d'usage.

Le rappel des grandes règles qui régissent la terre africaine et des différents éléments qui la composent nous montrent que d'un côté nous nous trouvons face à une totalité, à un système foncier aux éléments interdépendants et que de l'autre la terre représente un des éléments clés du système de sécurité totale mis en place par les paysanneries africaines.

Cependant si la terre est bien le centre du système de production et de représentation des sociétés paysannes, elle n'en a pas toujours été celui des différentes politiques agricoles qui se sont succédées depuis les débuts de la colonisation en Afrique.

Le problème foncier était surtout traité par l'administration coloniale par rapport aux problèmes du colonat, petits, moyens ou grands. La paysannerie n'était considérée que comme un réservoir de main-d'œuvre.

Au contraire, depuis les indépendances africaines et surtout depuis les années soixante dix, on constate que les Etats nationaux africains et les sociétés d'intervention extérieure cherchent à contrôler directement la question foncière en milieu paysan. Ces interventions touchent, suivant le cas, à la gestion du terroir, à l'accès à la terre et aux formes d'appropriation de l'espace rural, notamment par la nationalisation du sol dans ce dernier cas, et très peu à la distribution du foncier.

C'est pourquoi, l'émergence de cette nouvelle prise en charge par l'Etat est-elle l'indicateur d'un déplacement de la question foncière et d'une transformation des politiques agricoles : le contrôle de la paysannerie représente un nouvel enjeu face à la croissance économique, au développement urbain et aux rapports de force internationaux. De marginal, en tant que producteur direct, avant la deuxième guerre mondiale, la paysannerie devient de plus en plus centrale dans les projets de l'Etat à partir de 1945.

Or, bien que le rêve d'une agriculture sans paysans soit toujours présent à travers la multiplication des sociétés, des fermes ou des ranchs étatiques, le développement des projets d'encadrement du paysannat est par ailleurs significatif de cette nouvelle orientation agricole : organiser la production paysanne par rapport aux besoins des marchés urbains et internationaux tout en transformant les conditions de la production vivrière pour freiner l'exode rural et éviter la famine en limitant l'accroissement du déficit alimentaire.

Les lois du marché ne suffisent pas à réorienter les systèmes fonciers dans le sens d'un marché libre de la terre, comme elles avaient réussi à le faire à la fin de la colonisation pour les productions agricoles,

il est probable que ceci sera à la base d'une nouvelle forme d'intervention de l'Etat sur l'aménagement foncier.

En effet, de même que la contrainte administrative et militaire coloniale a joué contre les économies de subsistance grâce à la mise en place d'une production agricole pour l'échange, grâce à l'impôt et au travail forcé tout particulièrement, de même aujourd'hui assistons-nous à un processus similaire au niveau foncier. Certains Etats nationaux ont transformé par la contrainte des pans entiers de l'espace rural, notamment avec des aménagements hydro-agricoles, tel celui du lac de Kossou en Côte d'Ivoire centrale.

Les opérations de développement ne peuvent donc être neutres. Elles représentent la forme la plus caractéristique des processus de changement sociaux, celle de la prise en charge volontaire et contrôlée du changement social par des organisations publiques, para publiques ou privées. Ceci n'est qu'un constat, ni pessimiste quant au risque de bureaucratisation ni optimiste quant aux chances du développement. Une opération de développement est ambivalente, autant dans le sens d'une domination que d'une libération.

II — L'EVOLUTION DES MODES D'INTERVENTION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR DE 1895 A 1972 : DE LA CONTRAINTE A LA PERSUASION

Introduction : le développement des grandes organisations

Les premières théories sur le rôle des grandes organisations remontent au 19^e siècle, précédant de peu la naissance du processus de colonisation militaire en Afrique et à Madagascar. Marx dans le *Capital* analyse la naissance du capitalisme et des entreprises industrielles autour du concept d'exploitation économique. Max Weber, dans *Economie et Société*, étudie l'évolution des formes de pouvoir et de domination à travers l'étude de l'apparition d'une nouvelle forme d'organisation sociale, la bureaucratie (cf. J. Freund, 1968). Il insiste, tout particulièrement, sur l'importance de la rationalité comme nouvelle source de légitimation du pouvoir. La rationalité, assimilée à rationnel et scientifique, représente une des dimensions culturelles significatives du fonctionnement des organisations occidentales.

De ce fait, l'omniprésence de ce schéma mental, le mythe de la transparence du rationnel, au 19^e et 20^e siècle, va occulter à la fois la question des différences culturelles, et donc des différences de rationalité, celle de la place de l'imaginaire et des représentations dans les systèmes d'action sociétales, et l'importance du problème du pouvoir, toutes dimensions renvoyées le plus souvent dans l'ordre de l'irrationnel. Le savoir rationnel devient l'une des composantes du pouvoir politique et

économique après avoir été l'instrument d'une libération du pouvoir religieux. Il sera l'une des grandes sources de légitimation des opérations de développement.

Aussi, rationalité et pouvoir sont-ils les maîtres mots d'une série de théories qui de Taylor à Touraine ou Crozier, en passant par Burnham, Galbraith ou Djilas, vont s'interroger sur le rôle des nouvelles classes dirigeantes, la place des grandes organisations et l'importance du phénomène bureaucratique dans les « sociétés programmées » occidentales.

Or, paradoxalement, alors que les études d'anthropologie, de sociologie ou d'économie rurale se sont multipliées en Afrique depuis 1960 dans le domaine des interactions entre la logique paysanne et les nouvelles rationalités techniques importées de l'extérieur, il ne s'est pas développé d'enquête sur le fonctionnement et la logique des organisations de développement en tant qu'acteur social.

En effet elles sont le plus souvent décrites formellement de l'extérieur, comme lieu abstrait d'où sont appliquées les techniques rationnelles et comme relais d'un ensemble plus vaste, celui des rapports de pouvoir internationaux. Elles apparaissent comme des instruments du développement de la logique marchande et donc de domination et d'exploitation économique. Or les études sur des systèmes de décision, de création et de fonctionnement des opérations de développement, utilisées comme outil méthodologique, si elles confirment l'existence d'une domination, montrent soit qu'elle n'est pas absolue, soit qu'elle évolue et que les critères de décision sortent bien souvent du seul univers technique ou économique.

La sociologie s'interroge donc sur la pertinence d'une approche *a priori* de la domination, c'est-à-dire qui postule dès le départ la nature de la distribution du pouvoir. Or cette distribution, qui est par ailleurs occultée dans les approches purement techniques ou économiques du développement, est elle-même à reconstruire, notamment à partir d'enquêtes sur la régulation et le fonctionnement du pouvoir. Le pouvoir est alors analysé comme un rapport social et non comme un simple instrument possédé par un groupe, le groupe dominé ne possédant aucun pouvoir, ou si peu, qu'il en devient une « masse » passive, sans dynamique propre, le pendant symétrique des sociétés « sans histoire » des ethnologues.

Ces quelques remarques sur les rapports de pouvoir ne sont là que pour proposer une hypothèse explicative à une classification historique et synchronique des opérations de développement : le contenu des rapports de pouvoir qui s'instaurent entre les opérations de développement et les sociétés paysannes, sous forme coercitive, persuasive, ou laisser faire, dépendent des situations stratégiques. Elles sont liées aux différences de vision du monde, aux atouts militaires, techniques ou culturels, et aux capacités, faibles ou fortes de chaque acteur, à négociier explicite-

ment ou implicitement son rapport à l'autre.

L'évolution du système d'intervention organisationnel sur les sociétés paysannes malgaches, qui est ici présenté, et qui passe d'une contrainte coercitive, fondée sur la force militaire directe, à une contrainte persuasive, fondée sur la vulgarisation, peut s'expliquer par la contrainte indirecte du fonctionnement des règles du marché économique. Mais elle peut aussi s'expliquer par l'acquisition de nouvelles capacités de négociation des paysanneries malgaches qui limitent ou réorientent les formes de la contrainte bureaucratique, et par un déplacement des règles du jeu imposées par les opérations de développement, dans le cadre de l'évolution des rapports de forces internationaux.

Il paraît probable aujourd'hui, qu'il ne serait plus possible d'imposer la création de l'Opération Productivité Rizicole au gouvernement malgache, comme cela a été le cas en 1965 au moment de sa création, par exemple (cf. D. Desjeux, 1979). Ceci ne présuppose pas une meilleure situation aujourd'hui, mais une nouvelle distribution des rapports de pouvoir. Dans la dernière partie de l'article, nous reprendrons cette discussion sur le pouvoir, au-delà du seul problème des organisations de développement.

Ici j'ai choisi un découpage relatif et descriptif de la réalité observée qui porte sur l'évolution des politiques d'intervention agricoles africaines et malgaches, vu du seul côté des grandes organisations rationalisantes. Les paysanneries n'apparaîtront donc pas comme acteur social capable de réinterprétation stratégique de la logique des opérations. Ce travail a été fait ailleurs, à partir de la paysannerie congolaise (cf. D. Desjeux, 1986).

Les différentes « politiques agricoles » qui se sont succédées en Afrique depuis la fin du 19^e siècle, début de la colonisation française directe, jusqu'aux années quatre vingt, ont suivi une triple évolution :

- 1) la transformation progressive des domaines d'intervention de l'Etat, qui, peu soucieux à l'origine d'intervenir sur la production agricole « indigène », en est venu aujourd'hui non seulement à organiser « rationnellement » cette production, mais encore à aménager une partie de l'espace foncier ;
- 2) l'autonomisation relative, à partir des années cinquante, des institutions politiques et techniques, ce qui a permis la montée d'un nouveau groupe social, les techniciens de l'agriculture, aujourd'hui relayé par des experts et des développeurs de plus en plus nombreux ;
- 3) la diversification et la multiplication des interventions bureaucratiques sur les activités rurales et agricoles depuis les domaines techniques jusqu'à ceux de la santé ou de l'éducation, sous le contrôle d'organisations de développement qui tendent à se multiplier.

L'histoire de Madagascar est particulièrement significative de cette

évolution même si tous les pays africains n'ont pas suivi avec la même ampleur toutes les étapes du changement des modes d'intervention administratives. Ainsi le phénomène concessionnaire, marginal à Madagascar, a connu une forte expansion au Congo et en centre Afrique, ou encore, les opérations de développement sont pratiquement inexistantes au Congo aujourd'hui, alors qu'elles sont particulièrement nombreuses au Burkina Faso.

Jusqu'en 1945, l'administration ne s'est pratiquement pas occupée d'intervenir sur la production paysanne malgache, trop occupée qu'elle était à réguler, les conflits autour des problèmes fonciers et du contrôle de la main-d'œuvre entre les colonats français et les sociétés lignagères malgaches. Ce n'est qu'à partir de 1948 qu'elle a commencé à intervenir sur la production agricole traditionnelle, date à partir de laquelle on peut parler le premier « projet de développement », au sens moderne.

I — L'enjeu foncier pendant les périodes concessionnaire et coloniale

La période concessionnaire fut relativement courte et peu productive à Madagascar. Elle a duré une dizaine d'années, pendant le protectorat français de 1885 à 1895. Le premier ministre merina Rainilaiarivony concéda un ensemble de concessions dont certaines atteignaient, sur le papier, 100.000 ha. Leur exploitation fut cependant sans commune mesure avec celles du Congo telle la célèbre concession des frères Tréchet, dont j'ai encore recueilli oralement, en 1978, les souvenirs cuisants laissés par la chicotte et les réquisitions forcées auprès des paysans congolais (cf. C. Coquery - V. Drovitch, 1972).

La colonisation directe démarre avec la guerre de conquête de 1895. Tout au long de son déroulement, cette période est marquée par la lutte entre le petit et le grand colonat autour du contrôle des terres et de la main-d'œuvre, et ceci à partir principalement des années 1910-1920.

En 1911 l'administration instaure l'immatriculation des terres, ce qui lui permet de légitimer leur appropriation par le colonat et d'amorcer un processus de déstructuration du système d'appropriation collective des terres, propre aux sociétés lignagères.

Le nombre officiel d'immatriculation des terres montre que le processus d'appropriation du foncier se développe à partir de 1916 avec 70.000 ha immatriculés, puis 100.000 ha en 1923 pour atteindre un sommet de 175.000 ha en 1937. Au total 2.035.763 ha sont immatriculés entre 1910 et 1944 pour 56.333 titres.

Toutes les immatriculations n'appartiennent pas à des colons. Une partie des terres a notamment été attribuées aux chefferies locales, alliées de l'administration coloniale.

Sur la côte Est, où prédomine une petite et moyenne colonisation, celle-ci vit surtout du café, de la vanille et du girofle. La côte Nord-Ouest est dominée par une colonisation agro-industrielle fondée sur la culture de la canne à sucre, du café et du cacao.

Dans les deux cas et dans une moindre mesure pour le reste du pays, la colonisation foncière entre en concurrence directe avec les sociétés lignagères qui assistent à la réduction plus ou moins importante de leurs surfaces vivrières.

Les exploitations agricoles du colonat sont situées le plus souvent sur les terres d'alluvion à l'embouchure des fleuves. La carte pédologique des meilleures terres aptes à la culture correspond presque point par point avec celle de l'implantation foncière du colonat. Ainsi les régions les plus touchées par la production coloniale agricole sont celles de la Côte Est et du Nord-Ouest qui sont aussi les plus riches.

L'administration ne cherche pas à rationaliser en tant que tels la gestion du terroir, les modes d'accès à la terre ou les formes d'appropriation du foncier à l'intérieur des sociétés lignagères. Cependant elle réduit les terroirs disponibles, ce qui provoquera sur la côte Est, fortement marquée par une implantation de petits colons réunionnais, des problèmes de disette rizicole. De même sans toucher à l'accès à la terre suivant les règles lignagères collectives, elle introduit malgré tout une première tension sur les règles d'appropriation du foncier avec la mise en place de l'immatriculation individuelle.

L'intervention la plus significative de l'administration ne porte pas tant sur le foncier, que sur le contrôle direct de la circulation de l'énergie humaine, c'est-à-dire de la main-d'œuvre lignagère au profit des exploitations coloniales grâce à l'impôt par tête et le travail forcé.

En limitant les cultures de vente au colonat et en n'intervenant pas sur la production vivrière, l'administration permet à l'impôt de jouer son rôle de pourvoyeur de main-d'œuvre. Les paysans, ne possédant pas de revenu monétaire, sont obligés de se salarier sur les concessions coloniales. Ce mécanisme contraignant est suffisamment connu pour ne pas avoir à le développer plus. Il exprime une des formes de la contrainte coercitive exercée par l'administration et mise en place par Gallieni.

Sous la pression du colonat et d'une petite industrie naissante, l'administration met en place le travail forcé, avec l'aide de la force armée si besoin est. Le pouvoir s'exerce par la contrainte physique.

Dans les années vingt, l'époque est au recrutement sauvage. Ceci est reconnu par certains administrateurs : « pour procurer de la main-d'œuvre aux services publics et aux particuliers, faut-il employer la persuasion ou la contrainte ? Il faut avoir le courage de dire la vérité : sans doute la persuasion est un moyen qui ne convaincra qu'une infime

minorité d'indigènes» (Administrateur Talvas — Documentation J. Fremigacci).

Parallèlement à la contrainte mise en place pour obliger la main-d'œuvre à se salarier sur les terres du colonat, l'administration introduit le travail forcé «d'intérêt général».

Le travail forcé va prendre des formes diverses liées à la situation et aux rapports de force internes à Madagascar entre 1900 et 1945. Sous Gallieni il est égal à cinquante jours, qui sont réduits à dix jours sous Augagneur (1905-1910). Avec Garbit (1914-1923), le travail forcé se généralise et sert surtout à fournir de la main-d'œuvre au grand colonat. En 1926 Marcel Olivier le transforme en SMOTIG (Service de Main-d'œuvre d'Intérêt Général) affecté aux travaux publics. Le travail forcé sera finalement aboli le 17 avril 1946. Il aura servi à construire les grandes infrastructures de Madagascar, mais a un prix en vie humaine très élevé.

Durant cette période l'action de la bureaucratie coloniale est entièrement orientée sur la coercition. Ceci est dû à la pression du colonat qui désire réduire l'action administrative dans le sens de ses seuls intérêts immédiats.

Cependant certains administrateurs sentent les limites de leur intervention face aux intérêts économiques plus généraux de la colonie.

Aussi se développe-t-il, dans l'entre-deux guerres, un courant de pensée «suivant lequel l'essor économique de la colonie pourrait bien être assuré par une collaboration directe entre les administrateurs français, gérés et déçus par les colons, et les indigènes» (in J. Fremigacci, thèse à paraître).

Ce courant va donner naissance entre 1920 et 1945 à un ensemble de projets dont l'objectif sera de rationaliser la production paysanne grâce à une intervention sur les techniques agricoles, le crédit et l'usure, et la commercialisation. Mais la caractéristique de ceux-ci est qu'ils resteront à l'état de... projet.

Les conditions d'émergence des opérations de développement ne sont pas encore réunies. La pression du colonat pour libérer la main-d'œuvre en sa faveur est trop forte. Les centres de recherche ne s'occupent que des cultures d'exportation cultivées uniquement sur les terres du colonat. Enfin le contrôle de l'administration coloniale subordonne les techniciens agronomes au pouvoir des administrateurs. Les premiers n'ont aucune autonomie d'action par rapport aux seconds.

Entre 1885 et 1945, la forme d'intervention principale sur les économies paysannes malgaches est administrative et militaire. Le secteur privé agro-industriel et alimentaire ne se développe que sous la protection de l'Etat colonial. Le pouvoir est étatique et coercitif, même s'il en a résulté, parallèlement, des interventions sanitaires et scolaires dans les

limites du jeu imposées par le colonat, notamment par rapport à ses besoins en main-d'œuvre qualifiée.

L'intervention administrative s'applique de façon prioritaire sur la main-d'œuvre, grâce à des alliances avec des chefferies traditionnelles. L'action foncière en faveur du colonat ne sera limitée que par des révoltes paysannes, sous l'impulsion du leader nationaliste Ralaimongo, notamment.

L'importance de l'intervention étatique s'apparente plus, pour cette période, aux sociétés chinoises, Incas ou Merina (sur les Hauts Plateaux malgaches), qu'à celle des grandes organisations rationalisantes dont l'émergence a été étudiée par Weber dans l'Europe industrielle. En effet la bureaucratie coloniale, comme la bureaucratie céleste en Chine, ou l'empire des grands temples Incas, semblent plus se préoccuper des conditions de la production grâce au contrôle de la circulation de la main-d'œuvre et des grands travaux, que d'intervenir sur la production et la vie quotidienne. Les collectivités villageoises conservent une autonomie relative quant à leur organisation interne, et à leur maîtrise du foncier (cf. WITTFO GEL, 1964).

Ceci va changer à partir de 1945, notamment avec la montée d'une nouvelle « caste » bureaucratique au sein de l'Etat colonial puis nécolonial. Elle sera porteuse de la légitimité technique et rationnelle, celle qui légitimera l'extension de l'intervention administrative dans de nouvelles sphères de la vie agricole, au cœur même des sociétés lignagères.

2 — L'émergence d'une nouvelle élite technicienne

1947, date de l'insurrection malgache, est le point ultime au-delà duquel il ne sera plus possible à la contrainte coercitive bureaucratico-militaire de s'exprimer de façon aussi brutale. La répression fait 13.000 à 90.000 morts suivant les estimations (cf. J. Trochon, 1974). Elle est d'autant plus forte que le mouvement nationaliste, dans sa fraction la plus dure, réclame la restitution des terres appropriées par le colonat. Celui-ci prend peur et réclame plus de fermeté de la part de l'administration. Mais la situation interne à Madagascar évoluant et la montée des mouvements indépendantistes progressant au niveau international, l'administration va introduire une certaine redistribution des pouvoirs entre le colonat et les chefferies traditionnelles d'un côté et entre les administrateurs et les techniciens de l'autre.

Ceci est rendu possible par la création du F.I.D.E.S. (Fond d'Investissement et de Développement Economique et Social, ancêtre du Fond d'Aide et de Coopération), créé en 1946, et par un ensemble de réforme du système territorial. L'objectif est double, politique d'une part, grâce à la modernisation des alliances avec les notables ruraux qui sont amenés à

participer aux nouvelles institutions locales, économiques de l'autre, par une intervention directe sur la production paysanne. Cela va se traduire par une lutte entre techniciens et administrateurs pour le contrôle de la distribution des fonds du F.I.D.E.S. au niveau central et de son utilisation au niveau local.

L'issue de la lutte est incertaine pendant une dizaine d'années. L'objectif des administrateurs est d'utiliser les fonds du F.I.D.E.S. et les nouvelles structures territoriales non pas suivant des critères techniques, mais suivant des fins d'alliances politiques. Les techniciens s'y opposent en élaborant tout un ensemble de discours sur la rationalité technique, les stratégies de vulgarisation et la diffusion des innovations techniques ; en cherchant à constituer des structures d'intervention agricole autonomes des administrateurs grâce à une guérilla administrative sur la composition des organigrammes et des structures locales ; et en faisant appliquer sur le terrain des projets qui dormaient dans les cartons depuis 1920.

En 1960 il n'existe pas encore de projets de développement, sauf sous forme d'ébauche. Mais une nouvelle technostructure est apparue. Celle des techniciens du savoir agronomique. De dominés et marginalisés, les techniciens européens ont acquis une autonomie institutionnelle, du reste sans cesse menacée par les politiques. Ils deviendront entre 1960 et 1972 les acteurs clés du dispositif de développement malgache soit dans l'administration soit dans les opérations de développement.

Dans les années cinquante la vision du monde a changé. La « paresse foncière du Malgache » dénoncée par le journal *l'Action* représentant du petit et moyen colonat français, autour de 1920, commence à laisser la place à une autre image du paysan malgache. Le nouvel acteur social, le technicien, va produire celle du « paysan pilote », agriculteur dynamique par opposition aux notables sclérosés, alliés des administrateurs et pervertis par la politique. La vulgarisation fait son apparition sur le terrain, accompagnée d'une nouvelle théorie, celle de la diffusion des innovations techniques en tache d'huile, à partir de l'exemple du paysan pilote. La technique « propre », s'opposant à la politique « sale », doit permettre de créer une agriculture nouvelle à Madagascar.

Le modèle modernite et techniciste, porté par les techniciens, reprend en grande partie celui qui commence à prendre de l'importance en France avec la J.A.C. (Jeunesse Agricole Chrétienne) et qui s'épanouit à partir des années soixante avec l'arrivée du gaullisme. L'idéalisation et l'individualisation du paysan, la critique des fonctionnaires, le primat de la technique comme moyen de changement social, est au cœur du discours de nombreux techniciens, appelés aujourd'hui experts ou expatriés.

Porteurs d'une nouvelle idéologie du développement, les techniciens vont engager une lutte institutionnelle pour acquérir l'autonomie

organisationnelle qu'ils estiment nécessaire pour appliquer leur politique.

L'étude des différentes réformes territoriales fait apparaître une véritable guérilla autour de la modification des organigrammes, dont il n'est pas possible de retracer ici la complexité. Il suffit de rappeler que l'administration coloniale, s'appuyant sur une vieille structure villageoise malgache, le *Fokonolona* créée successivement, en 1948, les collectivités rurales expérimentales qui deviennent en 1950 des Collectivités Autochtones Rurales (C.A.R.), dont certaines seront transformées en Collectivités Autochtones Rurales Modernisées (C.R.A.M.) qui recevront les fonds du F.I.D.E.S. En 1953 une nouvelle réforme territoriale institue les groupements de collectivité qui donneront naissance en 1960 aux Communes Rurales.

A chaque nouvelle réforme, avec des succès divers, les techniciens grignotent une place de plus en plus importante dans l'appareil territorial. Avec la création des Secteurs de Paysannat en 1953 et l'aide des fonds du F.I.D.E.S., les techniciens vont asseoir leur expertise technique et leur implantation sur le terrain.

1960 consacre la division institutionnelle du politique et du technique, sans pour autant éliminer les conflits entre politiques et techniciens, grâce à la création d'un ministère de l'Agriculture et du Paysannat d'un côté et d'un ministère de l'Intérieur de l'autre qui contrôle les nouvelles communes rurales.

L'action des techniciens, tout en continuant à intervenir auprès du colonat, enclenche un nouveau processus d'intervention administrative sur les économies paysannes. Les premières mesures d'aménagement foncier apparaissent en milieu paysannal. L'accent est mis sur l'amélioration de la production vivrière rizicole ainsi que sur l'introduction de nouvelles techniques d'élevage. De même le crédit agricole démarre dans les campagnes, même si les critères de distribution sont plus souvent politiques que techniques. La rationalisation des techniques agricoles et l'augmentation de la productivité remplacent la stratégie d'intervention coercitive de l'administration coloniale avant 1940.

Ceci va donner naissance à deux nouveaux types d'intervention, celle de la contrainte autoritaire fondée sur l'application de normes techniques élaborées par les techniciens qui s'implantent après 1960, et celle de la contrainte persuasive avec l'animation rurale.

Avec l'Indépendance, Madagascar s'engage dans un processus de croissance des grandes organisations rationalisantes, les opérations de développement. Elles vont chercher à programmer l'évolution de la plupart des activités du monde rural Malgache, en mettant l'accent sur telle ou telle innovation technique ou sociale, suivant les cas.

Le groupe des techniciens, bien qu'il ne soit pas homogène, va cons-

tituer une véritable technostucture dans l'appareil de décision administratif Malgache. Porteur d'une idéologie moderniste et techniciste, elle va provoquer un ensemble de transformations décisives dans la gestion des terroirs, l'évolution des techniques agricoles, l'aménagement foncier, le crédit et la commercialisation.

Les années cinquante, en consacrant la montée des techniciens, introduisent à Madagascar les conditions d'un nouveau modèle de développement où la rationalité technique devient la principale source de légitimation des projets. Par là elle introduit une nouvelle donnée, dont on commence à prendre conscience dans ce qu'on appelle les « sociétés programmées » ou « post industrielles » occidentales, celle d'un nouveau champ de l'incertitude. Les risques ne sont plus donnés par la nature, mais résultent de la rationalisation humaine des activités socio-économiques.

En Afrique et à Madagascar ce risque est l'augmentation du déficit alimentaire, c'est-à-dire la faim.

3 — Le développement bureaucratique

Le terme bureaucratique possède aujourd'hui une forte connotation péjorative, contrairement à la pensée du 19^e siècle où il signifiait plus souvent la victoire de la rationalité contre l'irrationnel religieux. Il est synonyme d'administration, de fonctionnarisation, de lourdeur et d'inefficacité. Or, même aujourd'hui, on peut constater que l'administration n'est pas inefficace pour tout le monde et que certains groupes de pression savent très bien utiliser leurs relations et leurs réseaux dans la haute administration française (cf. D. Desjeux, 1973). La bureaucratie n'est pas seulement un phénomène public ou étatique, elle correspond à un phénomène social plus général, celui du développement des grandes organisations privées ou publiques.

De plus le terme renvoie à la vision occidentale mythique d'une société où l'entrepreneur individuel se serait développé en dehors de toute intervention étatique. Cependant, si l'on excepte certains groupes de chasseurs-cueilleurs et les sociétés à structure lignagère-segmentaire, la plupart des sociétés se sont développées sous le couvert de structures étatiques depuis l'empire romain jusqu'à la bureaucratie soviétique en passant par l'Etat bourgeois du 19^e siècle. Ce qui peut paraître nouveau aujourd'hui, ce n'est donc pas l'existence d'une bureaucratie, mais le développement de son champ d'action, l'évolution de la régulation des rapports de pouvoir ou le contenu de sa légitimation et des formes de domination. C'est la critique qui est au cœur aujourd'hui de l'approche libérale de droite ou libertaire de gauche.

Or c'est bien le sens que je donne au terme de développement bureaucratique en mettant l'accent sur l'ensemble de ces transforma-

tions, plus que sur celui d'inefficacité ou de lourdeur. Et ceci d'autant plus que le sens du mot échec, que l'on retrouve aujourd'hui dans celui «d'effets pervers» associé aux opérations de développement rural, est principalement lié à la place stratégique des acteurs dans le système de développement. Ainsi la faim apparaît comme un échec vu du côté des paysans africains ou malgaches. L'est-elle du point de vue agro-industriel et alimentaire dans la mesure où elle permet d'ouvrir de nouveaux débouchés en intrant et pour les céréales ? Le développement bureaucratique signifie donc à la fois une diversification des activités des organisations de développement ; une importance de plus en plus grande donnée à la notion de rationalité technique autant comme mode de gestion de l'économie que de l'imaginaire social ; et l'ouverture d'un nouveau champ d'incertitude lié à l'introduction de nouvelles techniques de gestion des rapports de pouvoir, de la nature et des sciences. Le problème est-il de chercher à supprimer la bureaucratie, forme assez générale du pouvoir, ou de tenter de la domestiquer ? Il est au moins de chercher la ou les logiques du développement bureaucratique.

A la fin des années cinquante, on a donc assisté à la division du politique et du technique au sein de l'appareil d'Etat Malgache, à l'émergence d'un nouveau groupe d'acteur, les techniciens du savoir agronomique et au début d'une aide publique avec le F.I.D.E.S.

Entre 1960 et 1970, les opérations de développement vont se multiplier grâce notamment aux financements du F.A.C. (Fond d'Aide et de Coopération), du F.E.D. (Fond Européen de Développement) et plus tard le B.I.R.D. (la Banque Mondiale). Comment, dans ce nouveau contexte, rendre compte de la logique du développement bureaucratique.

Avant 1960, il n'existait pratiquement que les Secteurs de Paysanats qui intervenaient sur la production paysanne. Avec l'Indépendance les grandes organisations de développement vont non seulement se multiplier, mais aussi étendre leur champ d'intervention. En 10 ans le système foncier va se transformer de façon partielle ou totale aux niveaux de la gestion du terroir, de l'accès à la terre ou des modes d'appropriation du foncier. Elles vont aussi intervenir non seulement sur la terre, mais aussi sur l'énergie humaine, les techniques de production et dans la sphère de la circulation.

Cependant, si l'ensemble des sociétés paysannes se retrouve engagé dans le processus rationalisant du développement bureaucratique, cela ne signifie pas que l'ensemble de cette dynamique soit soumis à un seul centre de décision d'où s'exercerait une domination bureaucratique uniforme.

Ainsi les instances de développement malgaches se regroupent autour de quatre pôles institutionnels : la présidence de la République, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Agriculture et les Sociétés d'Aménagement. Leur diversité exprime des conflits ou des alliances au

sein de la technostructure politico-technique sur les priorités et modalités de leur intervention. Elle indique aussi les marges de manœuvre laissées aux paysans dans leurs stratégies d'alliance ou de contestation de l'administration. La diversité des institutions peut augmenter potentiellement leur capacité de choix, ou limiter les capacités de contrainte de celles-ci.

La présidence de la République contrôle deux commissariats, l'un à l'Animation Rurale, créée en 1963, l'autre à la Coopération créé un an avant. Ils interviennent de façon globale sur les sociétés villageoises. Les coopératives s'occupent de la commercialisation sur le marché intérieur, tandis que l'Animation Rurale se veut une forme «d'éducation totale» de la technique agricole à l'alphabétisation, en passant par la puériculture. Cette dernière produit une contre idéologie qui s'oppose à la contrainte autoritaire des sociétés d'aménagement, la persuasion administrative. Elle est portée par un groupe d'acteurs proche de l'idéologie catholique et notamment celle du Père Lebret. Il insiste sur la participation paysanne.

Le ministère de l'Intérieur contrôle les communes rurales créées en 1960. Mais le conflit entre politiques et techniciens ne lui permet pas d'en faire des cellules de base du développement. Aussi le ministre de l'Intérieur, André Resampa, va-t-il créer une structure spéciale, les Syndicats de Commune. Son but est de favoriser la commercialisation des produits agricoles.

Paradoxalement le ministère de l'Agriculture contrôle peu de chose, alors que sa création consacrait l'autonomisation des techniciens. Ceux-ci vont surtout s'implanter dans les opérations de développement et les Sociétés d'Aménagement, qui, elles, sont quasiment autonomes de l'administration et forment des états dans l'Etat.

En 1961, ce ministère possède des Secteurs de Développement Rural, qui remplacent les secteurs de Paysannat de la période coloniale. En 1963, il lance les Associations d'Intérêt Rural (A.I.R.) qui sont des organisations précoopératives paysannes. En 1965, il prévoit un projet plus important, l'Action Rizicole des Plateaux (A.R.P.). Mais les financeurs internationaux lui en enlèvent le contrôle de fait, en 1966, avec la création de l'Opération Productivité Rigicole (O.P.R.).

Malgré un contrôle formel du ministère, l'O.P.R. est quasiment indépendante de l'appareil d'Etat malgache. Elle va toucher plus de 100.000 paysans par la diffusion de technique nouvelle d'amélioration de la riziculture sur les Hauts Plateaux malgaches, en dehors de tout contrôle politique et des structures territoriales en place.

Enfin les autres opérations de développement sont au nombre de six, sous la forme de Société d'Aménagement : la SAMANGOKY (Société d'Aménagement du Bas Mangoky), sur la côte sud ouest ; la SEDEFITA

(Société d'aménagement du Fiherena et de la Tahesa), près de Tuléar dans le sud ouest, la COMEMA (Comité d'aménagement de la plaine de Marovoay) près de Majunga, dans le nord-ouest ; la SOMASAK (Société malgache de la Sakay) à l'ouest de Tananarive ; l'ODEMO (Office de Développement du Moyen Ouest) ; la SOMALAC (Société d'aménagement du lac Alaotrac) à l'est de Tananarive.

Cette dernière société est particulièrement significative de l'évolution du développement bureaucratique et de son influence sur les systèmes fonciers. Elle est implantée au lac Alaotra, zone stratégique pour Madagascar, grâce à une production de l'ordre de 100.000 tonnes de riz par an.

Les premiers travaux d'aménagement ont commencé dès 1950. La région du lac était occupée par un grand colonat agricole et des rizières étrangers. La SOMALAC est créée en 1961, afin de valoriser le réseau d'infrastructures déjà existant et pour régler la propriété foncière. Celle-ci s'appuie sur les Aires de Mise en Valeur Rurale (A.M.V.R.), cadre juridique créé en 1960 afin de permettre un meilleur contrôle des réformes foncières engagées par les sociétés d'Aménagement. Elle interdit notamment toute transaction privée sur les terres.

Le président du conseil d'administration de la SOMALAC est en politique le vice-président du gouvernement, Calvin Tsiebo. Son rôle est plutôt formel, comparé à celui de la technocratie mise en place par les sociétés d'intervention. Ainsi l'assistance technique est assurée par la S.C.E.T.-coopération qui fournit le personnel et réalise les études opérationnelles. L'étude préliminaire a été financée par le F.A.C., le fonctionnement l'est par le F.A.C. et la République Malgache. Les aménagements sont financés grâce à des emprunts à long terme contractés auprès de la Caisse Centrale de Coopération Economique.

La SOMALAC est typiquement une grande organisation rationalisante qui prend en charge l'ensemble des activités agricoles autant dans la sphère de la production que dans celle de la distribution.

Elle intervient sur la technique grâce à la mise en place de canaux d'irrigation pour améliorer la culture du riz ; sur le système foncier par une réorganisation du terroir autour du nouveau système hydro-agricole, par une redistribution des terres et par une transformation du mode d'appropriation du foncier désormais fondé sur l'appropriation individuelle, du moins formellement ; sur la commercialisation des intrants, notamment en favorisant la vente de tracteurs, et celle de riz ; sur le crédit et sur les rapports sociaux de production grâce à l'installation d'Associations d'Intérêt Rural, qui sont des précoopératives paysannes.

Pour ce faire, la SOMALAC exproprie le colonat étranger. Puis, elle redistribue les terres aménagées aux paysans sans terre, moyennant des redevances annuelles. Cependant, comme l'a montré J. Charmes (de la

rente foncière au capitalisme agraire (la SOMOLAC) in *Terre Malgache* n° 15, juillet 1973), les notables de la société paysanne sihanaka (groupe ethnique du lac Alaotra) ont stratégiquement réinterprété les objectifs de l'opération dans le sens de leur pouvoir lignager traditionnel, grâce au contrôle des cadets sociaux et de l'utilisation des tracteurs.

Les Sociétés d'Aménagement possèdent un ensemble de traits communs que l'on peut résumer ainsi.

Le financement vient le plus souvent du F.A.C. français, ou du F.E.D. européen. Elles sont contrôlées techniquement par des sociétés d'intervention étrangère, dont les plus connues sont la C.F.D.T. (Compagnie Française des Textiles) pour le coton, la S.A.T.E.C. (Société française d'Aide Technique et de Coopération), et le B.D.P.A. (Bureau pour le Développement de la Production Agricole), toutes sociétés de techniciens apparues autour des années soixante, et qui constituent un élément clé de la technostructure de décision à Madagascar. Elles sont l'aboutissement du mouvement d'émergence du nouveau groupe de développeur apparu dans l'administration à partir de 1950, celle des techniciens du savoir agronomique.

Elles interviennent sur le foncier soit au niveau du terroir grâce à des aménagements fonciers ou hydrauliques, soit au niveau de l'accès à la terre par le paiement d'une rétribution des aménagements, soit au niveau de l'appropriation en transformant l'appropriation lignagère collective en propriétés individuelles.

Elles touchent autant à l'agriculture, avec le coton ou le riz, qu'à l'élevage, le plus souvent en vue de l'exportation. La technologie importée est souvent lourde et chère pour l'hydraulique ou la mécanisation pour tracteurs. La rationalisation de la production est faite grâce à une réglementation qui comprend un cahier de charge, un calendrier cultural et des normes techniques à appliquer.

Le système traditionnel est entièrement déstructuré, soit du fait de l'aménagement foncier, soit par migrations organisées. Mais le plus souvent il se reconstitue sous d'autres formes notamment sur une base lignagère marchande.

Elles intègrent finalement le stade le plus élaboré des grandes organisations rationalisantes, une ébauche de sociétés programmées.

L'accumulation des exemples, et de la liste, même schématique, des opérations de développement à Madagascar n'est là que pour faire ressortir l'ampleur du processus de développement bureaucratique. Elle indique l'ampleur du phénomène, comparée à celui de la période coloniale, à la fois de multiplication des grandes organisations de développement et de diversification de leurs interventions. Elle montre que le terme de rationalisation, associée à leur action, ne préjuge ni de leur efficacité, ni de leur légitimité, mais qu'il signifie l'introduction d'une autre

rationalité, en l'occurrence technique, productiviste et marchande.

Mais si le phénomène de multiplication peut s'expliquer en partie par le développement des rapports marchands et de la dépendance économique, celui de la diversité des formes d'intervention et des rapports de pouvoir peut mieux s'expliquer par des facteurs internes liés à la diversité de la nouvelle technostructure.

Globalement le pouvoir des techniciens est fondé sur le savoir, sur leur expertise technique. Ce savoir apparaît d'autant plus pertinent que Madagascar est soumis à une lourde incertitude depuis le début des années soixante, celui d'un risque alimentaire grave lié à une pénurie de riz. Le pouvoir des techniciens s'appuie donc sur leur capacité réelle ou mythique à contrôler cette incertitude, notamment en favorisant l'augmentation de la production agricole.

Mais le contrôle de l'incertitude alimentaire, que ce soit en terme vivrier ou pour fournir des devises par l'exportation, ne fust pas à expliquer ce pouvoir. Il s'appuie sur la capacité plus ou moins forte qu'ont les nouveaux développeurs à mobiliser des réseaux au sein de systèmes de décisions malgaches et internationaux.

Ces réseaux sont constitués, suivant les cas concurremment ou de façon concurrentielle, sur des bases historiques (anciens de la France d'Outre-Mer), politique (SFIO, notamment), idéologiques (groupe d'Action Catholique, lebertistes) ou scolaires (anciens d'une même école). Ils se mobilisent au gré des affinités sociales, des appartenances organisationnelles et des alliances politiques ou économiques.

Les sociétés d'intervention étrangère jouent ce jeu avec un nombre d'atouts important. Ils arrivent à mobiliser des réseaux qui partent de Tananarive, remontent à Paris, en passant par Bruxelles. Bien qu'obliger de composer, elles arrivent à acquérir une forte autonomie du fait de leur expertise technique, de leurs capacités à mobiliser des réseaux de décisions internationaux et par là à obtenir des sources de financement importantes.

Ceci explique la diversité des opérations de développement et de leurs formes d'intervention autoritaire ou persuasive. Elle dépend pour une grande part du poids relatif des acteurs techniques présents dans chaque opération vis-à-vis de la technostructure malgache et internationale.

Le développement bureaucratique à Madagascar, pris au sens de transformation de la société par des grandes organisations, se caractérise donc par l'existence d'une technostructure, à dominante étrangère entre 1960 et 1972. Elle prend en charge l'organisation, totale ou partielle, des sphères de la production et de la circulation. Cette fonction était auparavant dévolue en grande partie au système lignager. Elle tend donc à définir de nouvelles règles du jeu qui visent à transformer les rapports

sociaux traditionnels dans le sens d'une individualisation. Elle subsistue aux anciennes formes de gestion de l'incertitude, fondée sur la magico-religieuse ou sur des techniques traditionnelles de gestion de la terre, des plantes, du pâturage ou de l'eau, une rationalisation technique des systèmes de production et d'organisation de l'espace.

Aussi, en intervenant sur le foncier, de façon directe, les opérations de développement ne touchent pas seulement à l'organisation technique du terroir, elles interviennent au cœur même des rapports qui se sont noués entre les ancêtres défunts et les hommes, c'est-à-dire au centre du système de sécurité sociale traditionnel (cf. D. Desjeux, 1981). La disparition progressive de ce système représente une des causes potentielles de l'accroissement dans l'avenir du processus de développement bureaucratique. Les grandes organisations vont tendre à prendre en charge les fonctions sociales et économiques autrefois assurées par le système lignager. Ceci est en train de se faire un prix d'un transfert d'incertitude produit direct ou indirect de l'action même des grandes organisations : l'incertitude alimentaire, la non garantie d'accès à la terre, les risques du chômage et l'incertitude des prix internationaux.

Enfin le développement bureaucratique à Madagascar est lié à la transformation des rapports de pouvoir dans lesquels la domination ne s'exprime plus par la contrainte coercitive, mais par la contrainte autoritaire ou la persuasion. Cette évolution n'est pas uniquement formelle, même si la multiplicité des opérations, des règles contraignantes et des aménagements fonciers autoritaires peuvent donner l'impression d'une domination absolue. En fait elle correspond en partie à une redistribution des rapports de pouvoir qui permettent aux paysanneries de peser, suivant des stratégies diverses, sur l'évolution des structures de développement : limitation de la production de riz, réinterprétation des objectifs de l'opération par rapport à la logique lignagère, adoption formelle des techniques les plus visibles etc... Cela s'est traduit, conjonctuellement, en 1972-1973, par un doublement des prix du riz à la production. Cette mesure compensait la paupérisation du paysannat dont le pouvoir d'achat entre 1960 et 1970 avait baissé de 30 %. Elle signifiait les limites imposées par la pression paysanne à la domination extérieure. Ils contrôlaient une contre incertitude la réalisation de la production alimentaire.

(A suivre)

Dominique DESJEUX

Professeur de Sociologie à l'École Supérieure d'Agriculture d'Angers, directeur de la collection « Alternatives paysannes » à l'Harmattan.

The development of the agricultural development projects in black Africa and Madagascar

by Dominique DESJEUX

The present article focus attention on a phenomenon of capital interest to understand the changes that have been going on in African rural societies in the last 25 years : the development of the development schemes. Now, while this phenomenon is well known from the side of the transformations it has induced in the rural world or from the point of view of the international power balance, it has never been considered so far from the standpoint of organization sociology and political power. The author adopts this perspective to analyze the four basic elements of a ground system and he shows, starting with the case of Madagascar, how development organizations interfere either with the management of the soil, or with development methods, or with property and the allotment of the land. He then brings out a characterization of the development organizations, which regroups them according to two criteria : the amount of compulsion they exert upon the peasant communities and their capacity either to limit or to increase the uncertainties that harass the peasants. As the whole analysis tends to show that no development scheme can ever be reduced to its technical aspects, the author completes his handling of the issue with a comment on power applied to the relations between development schemes and farmers.

His conclusion : the success of a project does not depend that much on its proportions, nor on its being «hard» or «soft», but rather on its capacity to regulate the power phenomena related to its action.

