

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
WASHINGTON, D. C. 20523  
BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY

Batch 62

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY Food production and nutrition	AE30-0000-0000
	B. SECONDARY Development	

2. TITLE AND SUBTITLE  
Apercu conceptuel du developpement rural

3. AUTHOR(S)  
(101) AID/TA/Working Group on the Rural Poor

4. DOCUMENT DATE 1974	5. NUMBER OF PAGES 52p.	6. ARC NUMBER ARC
--------------------------	----------------------------	----------------------

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS  
AID/TA/RD

8. SUPPLEMENTARY NOTES (*Sponsoring Organization, Publishers, Availability*)  
(In Documents de travail sur le developpement rural, no.1)  
(In English and French. English, 50p.: PN-AAD-807)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER PN-AAD-808	11. PRICE OF DOCUMENT
12. DESCRIPTORS Strategy	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER AID/TA/RD
	15. TYPE OF DOCUMENT

DOCUMENTS DE TRAVAIL SUR LE DEVELOPPEMENT RURAL.

# 1

A P E R C U   C O N C E P T U E L

D U

D E V E L O P P E M E N T   R U R A L

Groupe de Travail sur les Ruraux pauvres  
Agence des Etats-Unis pour le Développement international  
Washington, D.C.

P R O J E T

## INTRODUCTION

L'opinion est aujourd'hui largement répandue au sein de la communauté du développement que les efforts des pays en voie de développement devraient viser à une amélioration sensible de la productivité, de l'état de santé et des qualifications des individus qui constituent la majorité la plus pauvre de la population, afin qu'ils puissent bénéficier de manière équitable des avantages que confère le développement. Cette vue ressort nettement du mandat actuellement confié par le Congrès à l'A.I.D. Conformément à ce mandat, l'A.I.D. mettra l'accent dans une large mesure sur la population rurale pauvre.

A des fins opérationnelles, les "ruraux pauvres" des pays en voie de développement peuvent être définis comme étant les personnes qui vivent en majeure partie hors du secteur modernisé, ou aux plus faibles niveaux de revenu de ce secteur, et en dehors des villes principales. Nous présumons que dans les pays d'Asie et d'Afrique et, dans une mesure moindre, d'Amérique latine, ces groupes constituent la "majorité la plus pauvre" mentionnée dans l'histoire législative de la FAA, 1973. Ils comprennent les familles des petites fermes de subsistance et semi-monétisées ou familles pastorales, les ouvriers ne possédant pas de terres et leur famille, plus les artisans, les chômeurs et les sous-employés des villes de marché et des petites villes de l'intérieur rural. De plus, pour que les programmes ruraux atteignent les ruraux pauvres, l'A.I.D. devra également travailler avec certains dont le revenu se situe quelque peu au-delà du seuil de pauvreté, mais dont les activités sont indispensables au progrès rural, notamment les petits entrepreneurs et très petits entrepreneurs du secteur non agricole.

L'approche de l'A.I.D. quant au développement rural consiste à assurer un appui financier et technique efficace à des programmes d'opérations et de recherche, dans des pays sélectionnés, susceptibles d'améliorer la productivité, la santé et les qualifications des ruraux pauvres. L'A.I.D. a déjà entrepris cette tâche dans un certain nombre de pays et grâce à un certain nombre de projets de recherche. L'A.I.D. s'efforce également de renforcer, au sein de l'Agence et au dehors, le personnel spécialisé qui est en mesure de travailler à ces questions.

Un objectif ambitieux mais réalisable sur le plan opérationnel serait pour l'A.I.D. de faire ressortir d'ici la fin de l'année budgétaire 1976 (année budgétaire 1977 de présentation au Congrès) les résultats ci-après:

1. Dans tous les pays s'intéressant à des programmes de développement rural destinés aux ruraux pauvres, une participation A.I.D. d'un caractère nettement constructif dans le contexte de la situation locale.

2. Dans les pays dont les gouvernements ne s'intéressent pas à de tels programmes, la définition d'une approche USAID visant à stimuler l'intérêt du gouvernement vis-à-vis de telles activités.

3. L'assurance d'une capacité de l'Agence à répondre aux demandes d'aide au développement rural d'une manière conforme aux techniques les plus modernes.

Le but du présent document est de donner aux praticiens un aperçu conceptuel préliminaire de la pensée actuelle en matière de développement rural. La première partie énonce en termes très généraux certaines des hypothèses théoriques tirées de la documentation existante et la somme d'expérience

accumulée par l'A.I.D. et qui est à la base de la pensée actuelle de l'A.I.D./W en matière de développement rural. La deuxième partie énonce certaines des hypothèses stratégiques concernant la nature de l'aide au développement rural, les objectifs, les groupes cibles et la structure de la politique nationale des pays insuffisamment développés au sein de laquelle on peut s'attendre à voir fonctionner efficacement l'approche désirée de développement rural.

La troisième partie énonce quelques problèmes primordiaux propres à bon nombre de programmes de développement rural, au sujet desquels il ne pourrait y avoir d'accord ou de généralisation. Ce sont là quelques-unes des questions d'importance critique qu'il convient de résoudre à l'échelon local. Il importe que ces questions soient explorées en tout état de cause afin de pouvoir identifier la meilleure solution possible dans un cas donné. La quatrième partie examine les éléments du concept élargi de développement rural. La discussion met l'accent sur les concepts les plus récents et les derniers prolongements du développement rural. Toutefois, il y a lieu de préciser que les nouveaux concepts viennent, dans une large mesure, s'ajouter à l'intérêt traditionnel qu'a porté l'A.I.D. à la production agricole, au transfert de technologies et à l'édification d'institutions.

Cet énoncé ne doit pas être considéré comme une "politique". La politique directrice se dégagera du dialogue entre l'A.I.D./W et les missions régionales sur les questions abordées dans le présent document. Les directives concernant l'exercice financier 1975/76 et la réaction exprimée dans les budgets régionaux soumis ont constitué la première étape de ce dialogue, qui se poursuit dans le présent document.

Dans un avenir proche, un certain nombre de documents traitant plus en détail d'un bon nombre de sujets mentionnés dans le présent exposé seront diffusés à l'échelon local.

L'utilité de ces documents dépend de leur succès à susciter le réexamen et la discussion plus que de leur "véracité objective" ou applicabilité directe à un cas donné. N'hésitez pas à utiliser ou à rejeter toute partie du présent document. Nous vous serions très obligés de nous communiquer vos observations et critiques afin que les versions ultérieures du document reflètent un large éventail de connaissances et d'expérience au sein de l'Agence.

## I. Hypothèses théoriques du développement rural

Jusqu'à des temps assez récents, on aurait pu considérer comme incompatibles les objectifs doubles de production accrue et d'équité. La pensée actuelle, cependant, suggère que non seulement ces buts sont compatibles, mais que l'emploi, la distribution du revenu et l'accroissement de la production alimentaire sont des questions interdépendantes qu'il convient de traiter simultanément. La pensée actuelle est fondée sur un bagage d'expérience et de théorie qui s'est développé au cours de ces quelques dernières années.\* Sur la base de ce matériel, les propositions ou hypothèses suivantes concernant le développement rural sont envisagées comme les prémisses fondamentales de la planification des programmes de l'A.I.D.:

1. Présument que les petits cultivateurs ont accès de manière adéquate aux facteurs de production, à la technologie, au système financier et au marché:

- a. Le rendement à l'acre sera plus élevé dans les petites fermes que dans les grandes exploitations.
- b. La production sera accrue au plus faible coût d'investissement.
- c. Le plus grand nombre possible d'emplois seront créés (l'agriculture des petites exploitations exigeant un emploi intensif de main-d'oeuvre crée plus d'emplois que toute autre activité économique).

---

\* Un document en résumé sur l'incidence sur la rentabilité économique des petites exploitations est en voie d'achèvement et sera diffusé sous peu.

d. La distribution du revenu devrait se trouver améliorée, attendu que bon nombre de pauvres verront leur revenu augmenter.

2. Un accès adéquat aux quatre éléments (facteurs de production, système financier, le marché et la technologie) d'un système agricole offrant une haute productivité et un revenu croissant ne peut normalement être obtenu en l'absence d'institutions locales viables.

3. Des stratégies de développement visant à accroître la productivité de l'agriculture par des moyens capitalistiques et à l'aide des méthodes appliquées dans les grandes exploitations ne permettent pas de parvenir à une croissance globale optimale car les effets de revenu tendent à favoriser les riches, la production alimentaire est rarement optimale, la création d'emplois est limitée et la demande potentielle effective de produits alimentaires et autres produits de base est restreinte.

4. On peut s'attendre à ce que les petits producteurs accusent un taux d'épargne marginal assez élevé s'ils sont propriétaires ou contrôlent (par des arrangements contractuels raisonnables) leurs propres fermes ou entreprises commerciales, même si le revenu par habitant est faible au départ.

5. La création d'emplois agricoles et non agricoles dans les zones rurales accroît la demande de marchandises et de produits, ce qui favorise la croissance des marchés à tous les niveaux de l'économie, encourage une meilleure répartition de population dans une gamme de centres urbains allant des petites villes de marché aux centres métropolitains et affecte d'une manière favorable la qualité de la vie sous divers aspects dans toute la société des pays insuffisamment développés.

6. Les programmes destinés à accroître la productivité des petits agriculteurs ne réussissent que si les revenus des agriculteurs peuvent être sensiblement augmentés et leurs risques diminués. Ceci implique ordinairement l'introduction d'une technologie agricole qui est nouvelle pour les cultivateurs bien qu'elle soit généralement familière aux spécialistes agronomes. Dans les cas où la technologie actuellement appliquée ne suffit pas à entraîner des gains sensibles de productivité et de revenu, l'introduction d'une technologie nouvelle est indispensable pour que les programmes visant les crédits, la vulgarisation et autres domaines connexes entraînent effectivement un accroissement de productivité et de revenu.

7. Il y a bien des catégories d'industrie dans lesquelles les petites entreprises sont aussi efficaces, sinon plus, que les grosses entreprises. Bon nombre de ces industries peuvent être économiquement viables dans l'économie restreinte des villes de marché et des petites villes.

8. Les institutions financières et les intermédiaires sont nécessaires, non seulement pour assurer le crédit rural, mais aussi pour mobiliser l'épargne rurale.

9. Les taux d'intérêt subventionnés sont généralement dysfonctionnels et sont particulièrement préjudiciables aux intérêts de la grande masse des agriculteurs pauvres et marginaux.

10. Les facteurs géographiques, y compris la distance, affectent sensiblement la durée et le coût des transports, l'estimation des risques

et le coût d'obtention de renseignements au sujet des marchés éloignés, et doivent être pris en considération dans la planification du développement rural. Les relations spatiales sont d'une importance critique quant à la conception des programmes d'action, la planification de l'attribution des ressources et la création de liaisons urbaines-rurales.

11. Les villes de marché et les centres urbains de district sont indispensables pour favoriser le flux des facteurs de production et de la production. Ils constituent également des centres de croissance où la petite industrie rurale et les services peuvent créer des emplois non agricoles dans les régions rurales.

12. Pour aider les petits producteurs, il convient d'assurer simultanément un ensemble minimum de services et d'installations, la technologie appropriée, le financement et les marchés nécessaires.

13. Des réseaux de transports ruraux à prix modéré, les services d'utilité publique et l'aménagement des terres sont des facteurs physiques critiques de la planification spatiale.

14. L'existence de possibilités rentables de production agricole ne garantit pas que ces possibilités seront exploitées ni, si elles le sont, que les avantages en seront répartis de manière équitable. La capacité d'organiser la population rurale en vue de tirer parti de telles possibilités est un élément très important dans la réalisation d'accroissements de production potentiels, et un élément absolument essentiel pour assurer des effets équitables de revenu à partir de ces possibilités.

15. Le développement rural doit être réalisé dans un cadre social, culturel, économique, politique et historique extraordinairement complexe qui, dans chaque pays, a façonné la nature et le degré de la déviation par rapport aux normes désirées énoncées ci-dessus. L'interaction et l'interdépendance de ces éléments complexes ne rendent guère probable que toute intervention, telle que l'augmentation des crédits aux petits agriculteurs ou l'introduction d'une technologie nouvelle, puisse à elle seule s'avérer efficace. Au contraire, le fonctionnement du système en tant que tout exige qu'un nombre assez grand d'éléments fonctionnent efficacement dans le cadre d'une structure solide de politiques nationales afin de produire des progrès sensibles. Dans la plupart des cas, on ne peut donc considérer comme une stratégie de développement rural le simple fait d'identifier des contraintes particulières et d'y remédier. Au contraire, c'est la capacité du système en tant que tout, plutôt que des parties isolées, qui doit servir de point central de la planification. Toutefois, une évaluation du système actuel d'un pays insuffisamment développé pourrait révéler quelques parties critiques dont l'amélioration aurait pour résultat que l'ensemble marcherait beaucoup mieux, pour le grand bien des ruraux pauvres. De plus, une vaste transformation de l'entier système ne saurait être réalisée rapidement. Au contraire, la transformation du système doit être envisagée comme un processus à l'évolution progressive.

Bien que les propositions qui précèdent ne soient pas toutes considérées comme ayant été démontrées de manière conclusive et puissent n'être pas applicables dans certains cas déterminés, elles peuvent en termes généraux être considérées comme des principes fondamentaux sur lesquels formuler la stratégie de l'A.I.D. pour un pays donné.

## II. Hypothèses stratégiques des programmes de développement rural

Dans le passé, les activités de l'A.I.D. dans le domaine du développement rural se sont poursuivies dans le contexte de stratégies relevant d'un ensemble de préoccupations définies principalement en termes économiques comme l'accroissement de production, l'amélioration de la balance des paiements, etc. Le nouvel accent placé sur le double objectif production/équité soulève de grandes difficultés quant à la formulation des objectifs. Autrement dit, lorsque l'A.I.D. fournit son assistance, elle désire appuyer les efforts locaux en vue d'améliorer les conditions rurales dans les pays en voie de développement. Pour améliorer les conditions rurales, il se peut que les pays insuffisamment développés aient à effectuer de nombreux changements socio-économiques. Divers éléments des systèmes socio-économiques locaux et nationaux doivent s'appuyer mutuellement, et les rapports généraux entre eux peuvent revêtir une importance plus grande que les projets individuels envisagés séparément. Pour améliorer la performance, les pays insuffisamment développés doivent modifier de nombreux éléments du système d'ensemble. Sur la base de ce point de vue "systématique", l'A.I.D. peut aborder la formulation de certaines hypothèses sur lesquelles peuvent être fondées les stratégies A.I.D. de développement rural dans les pays insuffisamment développés:

1. Le développement rural est la définition de la politique d'un pays insuffisamment développé, et non pas un projet ou programme A.I.D. en tant que tel. L'A.I.D. espère aider le pays à envisager son développement rural sous une optique exhaustive. Dans le contexte d'un programme systématique de développement rural, l'A.I.D. appuiera un ou plusieurs éléments du programme d'un pays en voie de développement.

En fait, l'A.I.D. appuierait rarement tous les aspects d'un programme intégré de développement rural.

2. Le but du développement rural est un système appuyant une croissance qui se perpétue d'elle-même en favorisant un accroissement rentable de la productivité agricole et non agricole conjugué à une distribution équitable des avantages de cette productivité.

3. Les groupes cibles du développement rural sont les personnes vivant dans les villages, les villes de marché et les petites villes, dont les revenus sont faibles par rapport à ceux des personnes vivant dans le secteur modernisé. Ces groupes comprennent les petits cultivateurs et éleveurs, les ouvriers ne possédant pas de terres, les artisans et les petits commerçants.

4. Le développement rural doit être réalisé dans le cadre d'une politique nationale qui favorise une croissance des régions rurales impliquant une auto-stimulation. L'ensemble de politiques nécessaire et suffisant pour atteindre l'objectif varie d'un cas à l'autre. Cependant, un certain ensemble minimum de politiques gouvernementales et la détermination de promouvoir le développement rural doivent exister dans le pays insuffisamment développé en question, sinon il est peu probable que les programmes du gouvernement ou de l'A.I.D. entraînent les résultats anticipés. Les domaines suivants devant faire l'objet de la prise de décisions comptent parmi ceux qui affecteront sensiblement l'efficacité de toute activité de développement rural. Dans la pratique, il est naturellement assez peu probable qu'un grand nombre de gouvernements fixent ou s'efforcent d'atteindre à la fois tous ces buts.

**A. Priorités d'investissement**

Les priorités en matière d'investissement devraient s'équilibrer entre les intérêts des populations urbaines et rurales, plutôt que de promouvoir une subvention rurale de l'investissement industriel urbain.

**B. Planification spatiale**

La planification nationale sur une base sectorielle devrait être élargie afin d'inclure les considérations spatiales dans la répartition des investissements et la conception des programmes d'action.

**C. Centres de croissance**

Les stratégies de planification qui favorisent la croissance économique dans un seul ou dans quelques grands centres urbains devraient être orientées vers une politique propre à renforcer l'économie des villes régionales, des centres de district et des villes de marché, grâce à un effort concerté visant à augmenter la productivité et les revenus des populations rurales, ainsi qu'à développer les services et les industries qui desservent les populations rurales.

**D. Population cible**

Les politiques de développement rural devraient viser principalement les petits cultivateurs et éleveurs, les artisans, les travailleurs des services et de l'industrie utilisant une forte proportion de main-d'oeuvre dans les villages, les villes de marché et les petites villes, plutôt que les grandes exploitations capitalistiques commerciales et les

agro-industries capitalistiques situées dans  
les grandes villes.

#### E. Marchés agricoles

Les politiques devraient mettre l'accent davantage sur la production des denrées alimentaires destinées à la consommation intérieure et sur l'expansion des marchés intérieurs, plutôt que sur la production aux fins d'exportation.

#### F. Technologie

La mise au point de technologies qui s'adaptent aux conditions du pays du point de vue économique et social devrait être préférée à l'introduction de technologies modernes normalisées du monde occidental dans l'agriculture et l'industrie manufacturière. Des liaisons avec les réseaux de recherche internationaux devraient favoriser la mise au point d'une technologie convenant à l'agriculture du pays.

#### G. Irrigation et implantation

Les améliorations dans les pratiques d'aménagement des terres et de petite irrigation devraient être préférées aux vastes programmes de colonisation, de réimplantation de population et d'irrigation.

#### H. Santé publique

L'accent devrait être mis sur l'hygiène du milieu, la médecine préventive, l'éradication des maladies endémiques, l'amélioration de la nutrition et la

planification de la famille, grâce aux dispensaires ruraux, aux para-professionnels et aux auxiliaires traditionnels de santé rurale, plutôt que sur la prestation de services médicaux individuels coûteux nécessitant un personnel professionnel hautement compétent et des hôpitaux de type occidental.

#### I. Education

Les programmes préparant adultes et enfants à un travail productif dans les centres ruraux et les plus petits centres urbains sont préférables à un enseignement visant principalement à des carrières professionnelles et para-professionnelles dans les grandes villes.

#### J. Transports

L'investissement dans le secteur des transports devrait viser avant tout à l'aménagement de réseaux de transports ruraux à coût modéré, dans le but d'assurer aux agriculteurs l'accès aux marchés et d'établir des liaisons plus étroites entre les villes plus petites et les villes de marché et de relier ces réseaux ruraux avec les principaux réseaux ferroviaires, routiers et aériens.

#### K. Prix & politiques financières

Les politiques devraient appuyer l'objectif de réserver les excédents produits dans les zones agricoles avant tout au réinvestissement pour les

besoins des populations locales dans ces mêmes zones. Les politiques qui entraînent un transfert inter-sectoriel et inter-régional d'excédents économiques dont bénéficient principalement les populations citadines devraient être découragées.

L. Planification et mise en oeuvre

L'accent devrait être mis sur les processus qui assurent un lien entre la planification centrale et une mise en oeuvre efficace à l'échelon local, et qui permettent un flux d'information à partir du niveau de base vers le centre, plutôt que sur les processus dans lesquels la planification est séparée de la mise en oeuvre et dans lesquels les besoins des populations locales sont déterminés par l'autorité centrale. Les flux d'information et les décisions "de la base vers le haut" sont préférables à la situation où la direction et le contrôle émanent exclusivement du haut vers le bas. La capacité des autorités de planification à diagnostiquer les problèmes à la lumière de renseignements précis sur les conditions locales devrait être soulignée afin d'harmoniser les intérêts locaux et nationaux. Si possible, il conviendrait d'encourager la population à jouer un rôle dans la prise des décisions qui affectent leur existence et leur bien-être.

### III. La politique de développement rural

A l'encontre des domaines étudiés dans la Partie I pour lesquels l'énoncé de généralités est justifié, la Partie III se concentre sur les domaines où l'accord est moins général, en théorie et en pratique. A bien des égards, toutefois, ces domaines comptent parmi les plus importants aux fins d'une étude soigneuse en matière d'élaboration et de mise en oeuvre de projets. D'autre part, ces domaines et autres questions analogues "non résolues" quant à la pratique sont celles qui demandent le plus à être examinées à la lumière de l'expérience. Nous désirons donc souligner particulièrement l'importance qu'il y a à ce que vous communiquiez les résultats de votre expérience et vos observations à ce sujet, par lettre ou télégramme au WGRP (Groupe de travail sur les ruraux pauvres - A.I.D.). Les questions énumérées revêtent une importance particulière mais ne constituent pas une liste exhaustive.

#### 1. Affectation des ressources

Des avantages substantiels découlent de la prestation simultanée de tous les services de base dans une région donnée. Lorsque toutes les grandes contraintes sont atténuées, les effets synergiques sont maximisés et les ressources employées offrent leur potentiel optimal. Toutefois, étant donné les contraintes sur les ressources, des programmes intégrés intensifs ne peuvent généralement pas être institués dans toutes les régions d'un pays. Ceci peut donner naissance à un réel dilemme pour les planificateurs des pays insuffisamment développés.

L'une des approches permettant de résoudre la question de politique (suivant l'ouvrage de A.T. Mosher: "Creating a Progressive Rural Structure") consiste à diviser en quatre catégories l'activité potentielle de développement rural:

- a. Terres offrant un haut potentiel immédiat de croissance agricole.
- b. Terres offrant un haut potentiel futur de croissance agricole.
- c. Terres offrant un faible potentiel de croissance agricole.
- d. Terres rurales non agricoles à population éparsée.

Il est possible d'élaborer des programmes qui fournissent des éléments supplémentaires utiles au développement rural:

Dans les régions ayant un faible potentiel de croissance, mettre l'accent sur les programmes de bien-être rural.

Dans les régions offrant un potentiel futur de croissance agricole, mettre l'accent sur le bien-être rural ainsi que sur la recherche régionale, l'aménagement des terres et le démarrage du développement sur le plan de l'organisation et des institutions.

Dans les régions offrant un potentiel élevé de croissance agricole immédiate, mettre en oeuvre des programmes couvrant tous les points susmentionnés plus une introduction intensive de technologies nouvelles employant une forte proportion de main-d'oeuvre, mais nécessitant un investissement plus faible au départ dans les activités de bien-être rural.

Dans le cadre de cette approche toutes les régions d'un pays peuvent bénéficier de certains avantages alors que l'accent est placé sur les accroissements de productivité à court terme dans les régions offrant un potentiel élevé. Certains accroissements de revenu découlant d'un produit national brut plus élevé peuvent être taxés en vue d'élargir les programmes dans les régions offrant un potentiel plus faible.

Une autre approche du développement rural agricole consiste à commencer par un ou plusieurs programmes d'envergure, tels que les travaux publics ruraux. De nouveaux programmes peuvent être ajoutés à mesure que le permettent les ressources financières, humaines et institutionnelles. Dans cette approche "extensive", le développement rural intégré est un objectif à la réalisation duquel il faudra travailler pendant plusieurs années.

## 2. Dosage approprié d'activités publiques et privées

Pour ce qui est de la question des responsabilités du secteur public et du secteur privé, aucune réponse généralement "correcte" n'est applicable. Mais la recherche d'une solution réaliste dans un pays donné constitue un problème critique.

La question de savoir quelles activités relèveront du domaine public et quelles sont celles qui doivent être laissées au secteur privé dans le cadre d'un programme global de développement rural est empreinte de considérations politiques et idéologiques. Il est probable que l'influence étrangère s'avère minimale quant à de telles décisions et les décisions des pays insuffisamment développés sur de telles questions doivent souvent être prises comme elles sont.

Lorsque cela est possible il semble désirable de laisser au secteur privé la responsabilité des activités qu'il peut assumer de manière satisfaisante. Dans certains cas, il peut être possible pour le gouvernement de conserver la responsabilité jusqu'à ce qu'une activité ou une unité puisse être transmise au secteur privé. Par exemple, il se peut qu'un organisme public conserve la responsabilité d'assurer le service de coopératives locales pour les aider à devenir des entreprises commerciales viables. Progressivement, à mesure que les coopératives apprennent à gérer leurs propres affaires, elles peuvent acheter et vendre sur le marché privé. Une fédération d'organisations locales peut être constituée pour assumer les fonctions initialement remplies par des organismes publics.

### 3. Séquence de l'activité de développement

Une attention considérable a été consacrée à la question de savoir si la séquence de développement devrait aborder en premier lieu la promotion d'une production commercialisable et de revenus plus élevés et plus tard la prestation de services sociaux, ou bien adopter une approche équilibrée assurant des ressources permettant d'accroître la production et de fournir des services sociaux simultanément. Les deux options offrent des avantages, bien que de nombreux experts estiment aujourd'hui que les activités visant à l'accroissement de la production et du revenu devraient l'emporter sur la prestation de services sociaux. Une expérience limitée d'un processus décentralisé de prise de décisions donne à penser que les groupes locaux, tels que le conseil local, les coopératives agricoles ou les mutuelles

d'irrigation accordent également la première priorité à l'accroissement du revenu, pour autant que virtuellement tous les producteurs puissent bénéficier de cet accroissement. Essentiellement, les programmes ruraux axés sur la prévoyance sociale tendent à susciter la notion de systèmes biaisés de distribution des terres ou de communautés dominées par une élite, dans lesquels l'aide sociale (écoles primaires, dispensaires ruraux, petits prêts à la production dont on n'attend pas le plein remboursement) tient lieu de possibilités de revenu pour les pauvres.

#### 4. L'unité organisationnelle de développement rural

L'aide au développement rural devrait-elle se concentrer sur le village et la cellule périfamiliale, ou bien sur les organisations d'agriculteurs constituées en unités économiques? Le village ou la cellule périfamiliale constituent des unités utiles aux fins des activités d'aide au développement, parce que les dirigeants locaux suscitent la foi et la confiance de la population et parce que les coutumes locales leur sont familières. D'autre part, l'efficience, les économies internes d'échelle, l'utilisation optimale de la main-d'oeuvre qualifiée, l'accès aux débouchés commerciaux, etc. peuvent être favorisés au maximum en utilisant des zones élargies telles que des groupes de villages qui correspondent approximativement aux "comtés" ou "municipalités". Lorsqu'il est possible de combiner les deux approches efficacement, les fonctions peuvent et devraient être réparties entre les deux niveaux. Par exemple, les fonctions concernant la direction et l'investissement dans les organisations agricoles pourraient être assignées à une organisation représentant

jusqu'à plusieurs centaines de villages, alors que la mise en oeuvre d'activités déterminées telles que l'examen des demandes de crédit pourrait être confiée, dans leur village natal, à des personnes ayant reçu une formation de base. D'autres fonctions, telles que l'introduction de techniques nouvelles dans l'administration financière, pourraient être assumées par des personnes appartenant aux deux niveaux, comme par exemple un agent de vulgarisation qualifié à l'échelon supérieur travaillant dans chaque village avec les vulgarisateurs villageois.

##### 5. Problèmes de formation

La question qui se pose souvent en matière de formation est celle de savoir s'il y a lieu de s'adresser à l'extérieur pour répondre aux besoins en main-d'oeuvre à l'échelon du village, car on se heurte toujours alors au problème de gagner la confiance de la population locale. L'autre question qui se pose est de savoir si les cours de formation sont réellement conçus en vue des tâches à accomplir, s'ils sont suffisamment pragmatiques et s'ils ne sont pas d'un niveau trop élevé. Un autre problème qui se pose concerne la question de savoir si les participants sont désireux ou obligés d'employer leurs qualifications nouvellement acquises là où en a besoin.

L'expérience laisse à penser qu'une révision considérable s'impose quant aux programmes de formation. Peut-être les villageois eux-mêmes peuvent-ils être formés à un niveau technique inférieur. S'il est supervisé de manière satisfaisante par le personnel qualifié d'une organisation se situant au-dessus du niveau du village, le vulgarisateur de village pourrait

permettre de résoudre la question de la relation entre le personnel de l'extérieur et la communauté locale. Il se peut que les gens reçoivent une formation excessive si la formation est envisagée comme un tremplin vers les emplois de bureau, plutôt que comme un moyen d'augmenter la productivité et d'améliorer la qualité de l'existence des pauvres. L'un des pays dotés d'une productivité agricole exceptionnellement élevée n'a pratiquement pas de vulgarisateurs diplômés de l'enseignement supérieur travaillant directement avec les cultivateurs. Les agents de vulgarisation sont de jeunes fermiers ayant fait des études secondaires et ayant reçu une formation professionnelle agricole. L'accent placé sur l'utilisation de paraprofessionnels médicaux dans les programmes intégrés du domaine de la santé constitue un exemple des efforts effectués pour rendre la formation plus pragmatique, adaptée au niveau de connaissances des collectivités locales et destinée à la population locale désireuse de travailler au sein de sa propre communauté. Cette approche peut s'avérer utile dans d'autres secteurs. Enfin, l'organisation périodique d'une formation en cours de service pour le personnel travaillant avec la population et les organisations locales constitue une méthode, peut-être trop rarement utilisée, de renforcer progressivement les compétences grâce à une combinaison d'expérience pratique et d'études scolaires. On pourrait ainsi conjuguer la nécessité de niveaux d'instruction plus élevés pour les individus avec les besoins d'ordre pratique en vue d'exécuter les tâches spécifiques des activités de développement.

#### 6. Le rôle de la femme

De plus en plus on comprend l'importance du rôle de la femme dans le processus de développement, aussi bien au sein de la communauté du développement

que dans les pays insuffisamment développés. Il est évident que dans le passé l'incidence économique et sociale du rôle de la femme a été largement sous-estimée et ce fait ressort non seulement de la manière dont les données statistiques sont recueillies et la planification nationale est élaborée, mais également de la conception des projets.

Il convient de tenir compte, notamment pour ce qui est du programme de développement rural, du rôle que jouent les femmes en matière de prise de décisions au sein de la famille et des organisations locales; comme agents de mise en oeuvre des projets; comme bénéficiaires des activités de développement, en tant que main-d'oeuvre et entrepreneurs potentiels; et en tant qu'influence critique dans tous les aspects du processus de changement.

Comment ces considérations peuvent se traduire en activités de projets, c'est là un problème complexe, étant donné les obstacles culturels, juridiques, économiques et les attitudes qui peuvent exister dans différents pays et groupes socio-économiques (y compris, il est bon de le noter, les nôtres). Mais il est essentiel que cette question soit prise en considération dans les analyses et l'élaboration de projets.

#### 7. Régime agraire

Le régime agraire revêt une importance critique dans tout programme de développement agricole ou rural. La nature des problèmes peut varier considérablement d'une région à l'autre, mais l'accès à la terre et les

contraintes quant à son utilisation sont des problèmes typiques du développement rural. L'expérience fait nettement ressortir que les pays qui ont un régime agraire et des arrangements d'utilisation des terres équitables ont obtenu, et de loin, les meilleurs résultats sur le plan économique.

Dans le passé, l'A.I.D. a fait preuve de prudence pour ce qui est des activités de réforme agraire, par suite des considérations délicates qui entrent en jeu sur le plan politique. Mais il est évident que les activités de réforme agraire sont d'une importance cruciale parce qu'elles constituent de puissants instruments de changement. Il reste à voir si la politique fondamentale de l'A.I.D. dans ce domaine sera modifiée. Toutefois, tout diagnostic devrait tenir compte des questions de régime agraire.

Il convient de ne pas oublier qu'une pleine réforme agraire, bien qu'apparemment désirable, n'est pas le seul moyen d'attaquer les problèmes de régime agraire. Dans différentes parties du monde, diverses méthodes ont été utilisées: financement d'hypothèques et garantie de transactions foncières privées, législation assurant la sécurité de jouissance, contrôle des loyers et autres mécanismes. La solution des problèmes de régime agraire par des moyens innovateurs constitue l'une des plus difficiles, mais peut-être des plus importantes contributions qui puissent être apportées aux programmes de développement rural.

#### 8. Production alimentaire et équité

L'argument est parfois avancé que la nécessité de production alimentaire est si grande que les considérations d'équité doivent céder

la place à un accroissement de production dans les plans de développement. Il est souvent vrai qu'un accroissement de la production alimentaire peut être obtenu plus rapidement en appuyant les gros exploitants. Les petits projets agricoles ont tendance à être plus complexes et à produire des résultats plus lentement. Néanmoins, les petits projets agricoles produisent des avantages économiques et sociaux qui peuvent compenser une augmentation rapide de production à moyen et à long termes et peut-être à court terme. Les pays qui ont réalisé une haute productivité et une croissance soutenue dans l'agriculture ont eu recours à la participation des petits agriculteurs. Bien que les considérations locales influent sur les cas spécifiques, toute autres choses étant égales, on semble s'accorder aujourd'hui pour préférer que l'A.I.D. donne son appui à l'élément d'un programme gouvernemental qui encourage des accroissements de production à plus long terme et vise éventuellement à l'équité.

#### 9. Incidences favorables

Fréquemment, les pauvres ne sont pas les seuls à bénéficier des projets de développement rural. Les plans de projets offrent fréquemment un choix difficile entre la rentabilité et l'incidence globale et la garantie d'avantages pour les pauvres. En réalité, il est souvent très difficile d'en déterminer les incidences favorables après coup, et plus encore de prédire ces effets à l'avance. Ce qui est clair c'est que le résultat bénéfique devrait toujours être pris en considération lors de la conception et de la mise en oeuvre d'un projet. En l'absence d'une attention constante sur cette question, les objectifs d'équité risquent de passer au second plan ou de faire l'objet d'une distorsion. Des procédures propres à assurer une

évaluation permanente des incidences favorables devraient donc être prévues dans les projets de développement rural en tant que partie intégrante du mécanisme de gestion du projet.

#### 10. Le rôle de l'A.I.D.

La formulation par l'A.I.D. d'une approche du développement rural, processus dont le présent document constitue un élément, peut être considérée comme non conforme aux principes du "style collaboration" et de réaction aux initiatives des pays insuffisamment développés. Toutefois, dans bien des cas, une forte orientation de l'A.I.D. vers un développement rural efficace est le parallèle et le complément de cette même orientation qui se développe parmi les pays insuffisamment développés et la communauté du développement dans son ensemble. Dans certains cas, il convient de concentrer l'attention des gouvernements sur les problèmes de développement rural avant d'aborder le financement de projets. En tout état de cause, les investissements consacrés au développement rural ne sauraient guère s'avérer productifs si le gouvernement n'est pas sincèrement voué à cette cause. D'autre part, les programmes de développement rural qui ne sont pas sensibles aux facteurs culturels, historiques et politiques locaux sont peu susceptibles d'être efficaces. En conséquence, l'approche de l'A.I.D. quant au développement rural revêt le caractère de dialogue et non de prescription. Les nombreux éléments étudiés dans le présent document devraient être envisagés en tant que domaines d'exploration, et non pas comme un ensemble de conditions ou d'exigences qui doivent être acceptées en tout ou en partie en tant que condition préalable au financement par l'A.I.D.

## 11. Considérations politiques

Bien que la question de stabilité politique ne relève pas du domaine de l'A.I.D., l'Agence se doit d'être sensible à l'incidence politique probable des politiques de développement rural qu'elle appuie et des projets qu'elle aide à financer.

Le développement rural implique une transition s'éloignant du système traditionnel qui tire sa stabilité d'une résistance efficace au changement, vers un système dynamique dont la stabilité repose sur la productivité et une approche souple à la satisfaction des besoins changeants de la population. L'une des hypothèses théoriques du développement rural est qu'il aidera à promouvoir la stabilité politique dans une société en évolution. Cela ne veut pas dire que la transformation d'une société dont la productivité est essentiellement faible et stagnante ne risque pas de compromettre la stabilité sous de nombreux aspects, y compris l'élément politique. Plutôt, la question est de savoir si un pays peut acquérir la capacité d'ajustement et d'adaptation au changement de manière ordonnée et relativement pacifique. L'A.I.D. devrait reconnaître que certaines activités de développement rural sont poursuivies dans un climat de tension et d'aspirations. La manière dont la population envisage les programmes ruraux aura une influence profonde quant au maintien de la stabilité. Pour que le changement puisse s'effectuer dans la paix, il est nécessaire que le processus et les institutions de développement rural suscitent la confiance. Cette confiance se développe lorsque le gouvernement prend réellement à coeur la transformation rurale. Faute de quoi, la stabilité politique à long terme est des plus incertaine.

#### IV. Éléments majeurs du développement rural

Cette section traite des éléments primordiaux du développement rural. Bon nombre de ces facteurs correspondant aux activités dont l'A.I.D. a une expérience considérable, telles que la production et la technologie agricoles, la recherche et la vulgarisation, la commercialisation, la structure financière et institutionnelle, et l'infrastructure. Il existe également certains éléments qui, s'ils ne sont pas entièrement nouveaux, ne reçoivent guère plus d'attention que dans le passé. Ces facteurs comprennent la planification régionale, la participation, la capacité d'édifier des institutions et de les développer, l'accent mis sur les systèmes, une coordination efficace de la planification et de la mise en oeuvre et l'agro-industrie. Les facteurs les plus nouveaux sont considérés comme nécessaires pour obtenir des avantages maximums des activités conventionnelles. Les différences entre le développement rural tel que pratiqué par l'A.I.D. jusqu'à présent et la nouvelle approche du développement rural sont en fait avant tout des différences dans les priorités et dans l'importance accordée à l'interaction des activités discrètes. Très peu de la pratique passée est éliminé mais un certain nombre de concepts nouveaux sont introduits.

La liste suivante présente un certain nombre de facteurs à considérer dans les programmes de développement rural:

- I. Politique d'ensemble et cadre de planification
  - Macro-politiques
  - Intégration et coordination d'ensemble
  - Analyse sectorielle
  - Planification régionale: Organisation spatiale  
et villes de marché
  - Planification de la base vers l'autorité centrale  
et systèmes de rétroaction
  
- II. Production agricole
  - Planification et gestion
  - Recherche et technologie
  - Ressources naturelles
  
- III. Activités appuyant la production agricole
  - Recherche et vulgarisation
  - Développement financier
  - Commercialisation
  
- IV. Cadre institutionnel
  - Organismes nationaux
  - Administrations régionales et locales
  - Organisations locales d'agriculteurs et  
Fédérations de ces organisations
  
- V. Industries connexes de l'agriculture

VI. Infrastructure

Réseau routier rural

Réseau d'irrigation

Services d'utilité publique

VII. Développement des ressources humaines

Nutrition

Population et santé publique

Éducation

VIII. Problèmes spéciaux

Régime agraire et droits d'usage de l'eau

Énergie

Motivation, information et compétence

Emploi et aide sociale

Évaluation et recherche.

Les paragraphes ci-après traitent de certains des éléments susmentionnés, en mettant l'accent particulièrement sur les facteurs où un changement sensible est encouragé en vue de modifier les pratiques classiques de développement rural.

Politique d'ensemble et cadre de planification

Les macro-politiques du genre propre à étayer particulièrement un développement rural efficace ont été étudiées à la section II ci-dessus. La planification et la mise en oeuvre de programmes à l'appui d'une politique de développement rural présentent les plus hautes difficultés du point de vue

gestion. A cet égard, des commentaires s'imposent sur trois questions: l'approche des systèmes, l'analyse sectorielle et la planification régionale.

### 1. Approche des systèmes

Le développement rural vise à réaliser le changement dans un système extrêmement complexe d'individus et d'institutions. Les interdépendances et corrélations parmi ces nombreux éléments complexes sont souvent extraordinairement difficiles à percevoir et à comprendre, et encore plus à manipuler. Par exemple, la recherche récente a démontré que les taux de croissance de la production de céréales vivrières, l'emploi et l'offre et la demande de capitaux sont hautement interdépendants et réagissent l'un à l'autre. Un taux de croissance substantiel dans la production de céréales risque de ne pas entraîner d'accroissement sensible dans l'emploi si l'accroissement de production se trouve concentré parmi un petit nombre de gros exploitants. Si le revenu additionnel découlant d'une production accrue de céréales va principalement à ceux qui sont relativement prospères, les prix à la production risquent de baisser par suite d'une demande insuffisante. En conséquence, les incitations sont perdues et la production diminue malgré l'introduction d'une technologie nouvelle. Il se peut toutefois qu'une production accrue de céréales non vivrières et de la petite industrie rurale non agricole crée un flux de revenu et de demande qui soutienne une plus forte production de céréales vivrières. L'accroissement de la production de céréales vivrières et non vivrières et la création d'emplois non agricoles sont tous deux nécessaires, sinon

simultanément du moins en succession rapide, afin de transformer un accroissement à court terme des rendements en un processus d'auto-croissance.

Des décisions rationnelles aux plus hauts échelons dans un système complexe comme le secteur rural exigeront probablement un ensemble de décisions concernant un certain nombre de variables, plutôt qu'une seule poussée orientée dans une direction unique. L'expérience de la révolution verte en Asie fournit amplement la preuve du dysfonctionnement entraîné dans le temps par les "attaques" uni-dimensionnelles des problèmes de développement agricole.

A un autre niveau, il convient que l'effort de développement tienne compte de l'importance non seulement de l'amélioration de la gestion des institutions qui en desservent les bénéficiaires, mais aussi de la viabilité des organisations à l'échelon de base.

Les exemples abondent prouvant la nécessité de l'approche du développement rural par les systèmes. Mais l'application de la pensée systématique aux opérations, à la planification et à la gestion est extrêmement difficile. Il est nécessaire d'étudier non seulement le détail de la manière dont fonctionne chaque sous-système, mais aussi dont la performance de chaque sous-système influence tous les autres sous-systèmes pertinents et se trouve influencée par eux. Dans le passé, nous n'avons pas eu tendance à suivre cette manière de penser. Mais il est aujourd'hui évident que nous devons le faire en ce qui concerne les activités de développement rural.

## 2. Analyse sectorielle

L'analyse sectorielle (agriculture, santé, éducation, etc.) demeure un instrument primordial de diagnostic et de planification selon le concept de développement rural. Parallèlement à l'approche actuelle, un accent plus grand est placé sur le processus d'analyse en tant qu'instrument d'étude et de formation non seulement pour les planificateurs, mais pour la direction de l'organisme et des bénéficiaires potentiels du pays insuffisamment développé en question. A ce jour, l'analyse sectorielle a souvent été un instrument de planification des échelons supérieurs vers le niveau de base effectuée par des techniciens. Ce processus devrait être élargi dans toute la mesure du possible afin d'inclure un flux d'information et de décisions de la base vers l'autorité centrale. Ainsi, les vulgarisateurs, les représentants des administrations locales des pays insuffisamment développés et les petits cultivateurs eux-mêmes participeraient au minimum au rassemblement de données et, si possible, à une prise de décision préliminaire.

## 3. Planification régionale

Un facteur du concept de développement rural qui n'a pas suffisamment retenu l'attention au cours de ces années dernières est la planification régionale. La planification régionale constitue elle-même un vaste domaine de savoir. Sa puissance en tant que véhicule d'expression des aspirations à l'échelon sous-national revêt de l'importance et se développera. Sa plus grande valeur réside en ce qu'elle constitue une approche disciplinée du problème complexe de décentralisation. Pour les besoins du présent document, nous n'aurons besoin de traiter que de quelques implications qui découlent de la planification régionale. Parmi celles-ci, nulle n'est plus

importante que l'incidence des arrangements spatiaux concernant l'infrastructure et la réimplantation rurales.

Une forte relation a été constatée entre le revenu rural et l'accès de la population rurale au réseau routier, aux marchés, au crédit, et aux services d'utilité publique, de santé publique et d'éducation. A tout moment donné, une situation idéale de ces services peut être stipulée pour une population donnée. Un tel arrangement pourrait impliquer un certain nombre de villages groupés autour d'un village principal ou d'une ville de marché où sont concentrés les marchés de détail et les services de base pour les zones groupées. En retour, ces groupes de villages peuvent être eux-mêmes groupés autour de centres de district, où la distribution en gros et des services et installations plus spécialisés, qui n'offriraient pas de rentabilité économique dans des villes plus petites, peuvent être implantés. Les districts peuvent à leur tour être groupés autour d'une ville régionale. Le nombre de niveaux et la distribution géographique des hiérarchies de communautés agro-urbaines seront appelés à varier en fonction de variables comme la dimension du pays, le chiffre et la densité de la population, les obstacles topographiques, les modes de transport habituellement empruntés par les pauvres et, naturellement, la croissance historique de la société jusqu'aux temps présents.

L'implantation rationnelle de services et installations et des routes les reliant produit une minimisation des coûts d'infrastructure et une optimisation de la disponibilité de services qui sont importants pour la population rurale. La zone desservie par la ville de marché peut

être désignée comme "localité d'agriculture". La ville de marché est au centre de la "localité d'agriculture". La ville de marché relie la localité avec le monde extérieur. Les activités situées de manière appropriée dans la ville de marché comprennent dispensaires, services de vulgarisation agricole, ateliers de réparation, entrepôts de facteurs de production, caisses d'épargne et de crédit, écoles et autres établissements de formation ou peut-être un "centre d'éducation", et activités d'enseignement scolaire et non scolaire. La localité peut également être envisagée comme un lieu approprié d'expérimentation locale.

La haute complémentarité des éléments mentionnés entraîne une amélioration sensible dans le fonctionnement "systématique" de la localité agricole lorsque l'on dispose de ces facteurs. Un effet synergique plus élevé est possible que si l'un ou plusieurs de ces facteurs n'étaient pas présents dans la localité, ou s'ils étaient disséminés en plusieurs sites plutôt que d'être groupés ensemble.

Il convient de noter même dans cet aperçu très général que la dimension idéale d'une localité d'agriculture varie et s'élargit dans le temps, à mesure que se développent les moyens de transport. Mais aux étapes initiales de la commercialisation de l'agriculture, les localités d'agriculture demandent à être de dimension réduite afin de favoriser le développement de l'agriculture. (Un rayon courant est une distance de dix à douze kilomètres de la ville marché.)

Les districts agricoles desservent les localités agricoles de la même manière que les localités desservent les cultivateurs. Les centres de

district constituent un niveau approprié de concentration et de spécialisation de services pour un certain nombre de localités agricoles. Les services de base assurés par un centre de district comprennent les marchés de gros pour les produits agricoles; l'équipement et les approvisionnements agricoles; les services régionaux de recherche agricole; l'administration de district des services de vulgarisation; les établissements bancaires de district et les principales liaisons de transports et de communications.

### Production agricole et activités de soutien

#### 1. Production agricole

Le carburant économique du développement rural est la production agricole. Des accroissements substantiels de la production agricole sont indispensables pour assurer l'essor du système, créer des emplois et produire des revenus dans le secteur agricole aux fins d'achat de biens et services. Généralement, de tels accroissements ne peuvent être réalisés que grâce à une technologie agricole perfectionnée, soutenue d'activités variées indispensables pour assurer l'accès aux avantages de cette technologie. Spécifiquement, une ou plusieurs technologies rentables doivent être disponibles et appliquées dans toute situation pour que le développement rural se poursuive. Ainsi, l'essentiel de la stratégie A.I.D. de développement rural dans le passé demeure aujourd'hui au coeur du nouveau concept de développement rural. La planification et la gestion de la technologie et des facteurs de production aux fins d'obtention de plus grands rendements physiques dans l'agriculture constituent l'élément central nécessaire, mais non suffisant, de tout programme de développement rural.

## 2. Activités appuyant la production agricole

L'A.I.D. reconnaît de longue date que bon nombre d'activités de soutien sont indispensables à la production agricole. Recherche et vulgarisation, multiplication des semences, commercialisation, crédit agricole et autres activités connexes sont bien comprises des praticiens de l'A.I.D. De telles fonctions ne sont aucunement considérées comme moins importantes dans le cadre du concept naissant de développement rural. Le concept nouveau ne vise pas à intégrer les leçons de l'expérience faisant ressortir que l'efficacité des projets appuyant l'agriculture traditionnelle peut être renforcée et assurée par le développement systématique de nombreuses fonctions autres que l'agriculture en elle-même. La nouvelle approche du développement rural est caractérisée par la liaison des fonctions traditionnelles à un vaste éventail d'activités connexes en vue d'améliorer la performance du système dans son ensemble.

A ce sujet, de nouvelles approches des services traditionnels sont encouragées. Par exemple, l'utilisation de villageois en qualité d'agents de vulgarisation est l'un des concepts de développement rural qui sont relativement nouveaux pour l'A.I.D. Essentiellement, c'est là un système dans lequel les villageois servent de lien de communication entre le personnel professionnel et technique du pays insuffisamment développé affecté aux organisations à l'échelon de base et les différentes communautés villageoises. Les vulgarisateurs du village reçoivent une certaine formation technique de base grâce à des programmes menés par un personnel doté d'une formation adéquate et leur travail dans les villages doit être supervisé par ce personnel formé.

Dans le village, les agents sont chargés de faire des démonstrations, d'organiser des discussions et de s'efforcer en général d'encourager les autres villageois à participer au projet. Le caractère exact de leurs activités dépendra naturellement du sujet technique en question.

Une autre innovation possible est l'utilisation d'un grand nombre de petits cultivateurs en vue d'une expérimentation pratique à l'appui du travail de vulgarisation. De cette manière, l'application pratique se rapproche plus étroitement de l'usage par des cultivateurs relativement moins éclairés. La tâche d'incitation du cultivateur à essayer de nouvelles méthodes se trouve simplifiée s'il a déjà eu une expérience pratique, à faible risque, de la technologie nouvelle.

### 3. Développement financier .

Une plus grande importance s'attache aujourd'hui au développement de marchés intégrés de capitaux, en vue d'augmenter l'efficacité de l'attribution des ressources. Les petits producteurs doivent avoir aisément accès aux caisses d'épargne et de crédit pour pouvoir accroître leur productivité et l'investissement. L'organisation d'institutions financières aisément accessibles à tous les producteurs est actuellement considérée comme une condition importante du développement rural. Les mécanismes qui facilitent les rentrées et les sorties de capital et les mouvements de capital à l'intérieur du secteur rural en vue d'investissements rentables sont indispensables à une croissance soutenue.

Un développement financier fractionné et discontinu entraîne une affectation peu efficace des fonds d'investissement, y compris le crédit, et l'incapacité de mobiliser les épargnes dont on peut disposer. Les distorsions existantes dans le développement financier tendent à favoriser les gros producteurs, l'investissement capitaliste plutôt que celui entraînant une forte utilisation de main-d'oeuvre, et les investissements dans les grandes villes plutôt que ceux consacrés à l'agriculture et aux activités connexes de l'agriculture dans les petites villes.

Le dysfonctionnement entraîné par les taux d'intérêt subventionnés -- y compris les antistimulants à l'épargne et la limitation du crédit disponible par suite de corruption et de distorsion -- est aujourd'hui généralement compris. Un marché financier rationnel, y compris des prix rationnels pour l'usage de l'argent, est considéré comme la condition nécessaire de l'auto-croissance dans le secteur rural.

Dans de nombreux cas, la nécessité d'un développement financier plus efficace peut exiger une approche innovatrice des systèmes de banque centrale et de banques commerciales, ainsi que du financement des denrées agricoles, du capital d'exploitation et des projets d'investissement rural. Dans de nombreux pays, le potentiel de développement du secteur financier pourrait être exploité de manière plus efficace et plus innovatrice en vue d'accélérer le développement rural.

#### 4. Commercialisation

L'A.I.D., d'autres organismes donateurs, et la plupart des pays insuffisamment développés ont souvent mis l'accent sur l'accroissement de l'offre de biens et services, sans accorder suffisamment d'attention à une demande globale croissante et à la nécessité de rendre la demande efficace. L'expérience suggère que ce déséquilibre demande à être rectifié et que les liaisons entre l'offre et la demande demandent à être établies dans toute la mesure du possible. Les marchés doivent être rationalisés afin que l'offre et la demande soient liées plus étroitement et que les accroissements de production mènent en fait à des revenus plus élevés pour les petits producteurs.

En ce qui concerne les services, une grande attention devrait être consacrée aux conditions dans lesquelles les services sont désirés et utilisés. (Par exemple, dans quelles circonstances les cultivateurs désirent-ils l'aide du vulgarisateur agricole?)

Les problèmes de commercialisation tendent à être particulièrement complexes parce qu'ils impliquent si fréquemment soit des solutions très onéreuses d'établissement des prix par le gouvernement, ou des solutions impliquant le contrôle du comportement de grands nombres d'individus sur les marchés privés. Les avantages susceptibles de découler de projets de commercialisation sont souvent difficiles à prédire. L'analyse de ces problèmes et de bien d'autres aspects du développement de marchés devrait être effectuée dans le contexte des problèmes de planification régionale.

### Cadre institutionnel

#### 1. Capacité d'édifier des institutions et de les développer

L'importance critique du cadre institutionnel pour le développement rural est reconnue de longue date. Le gouvernement national, ses principaux ministères et organismes et certains organismes privés sont depuis des années l'objet d'activités d'édification des institutions. Le développement rural comporte un certain nombre de concepts qui se sont dégagés au cours des années récentes concernant les questions de pratique et de méthodes d'organisation, les liens entre les institutions et leurs bénéficiaires et, plus important encore, la manière dont l'information et l'influence vont des bénéficiaires à la structure institutionnelle. A cet égard, un nombre important d'idées nouvelles et probablement utiles émanent des études sur l'organisation du travail et autres disciplines de gestion.

En outre du cadre des institutions gouvernementales, un accent nouveau est mis sur les groupements agricoles. L'historique des organisations d'agriculteurs dans les pays en voie de développement s'est avérée décourageante. Mais le coût des services aux petits cultivateurs est prohibitif s'ils sont fournis individuellement. Il importe de trouver des formes efficaces d'action de groupes si l'on veut réaliser des économies internes d'échelle dans la gestion des établissements d'épargne et de crédit et autres éléments d'un système agricole moderne.

L'accent nouvellement placé sur la participation de grands nombres de cultivateurs à faible revenu implique pour tout pays en voie de développement d'énormes difficultés sur le plan des institutions. Les ministères de

l'agriculture, les banques, les coopératives et fédérations et autres institutions des pays insuffisamment développés ont à assumer des responsabilités plus variées et considérablement élargies lorsqu'une telle réorientation de stratégie est adoptée. Dans la plupart sinon dans la totalité des cas, la transformation en institutions modernes destinées à servir leurs clients, capables de faire face aux difficultés d'organisation et de coordination avec les activités de développement au niveau de base, exigera un programme de croissance planifiée de l'édification d'institutions et de changement s'effectuant au cours d'une certaine période de temps.

Le processus d'organisation du secteur agricole suffisant à appuyer la participation à l'échelon de base implique non seulement l'expansion et l'amélioration d'activités traditionnelles comme le crédit et la vulgarisation agricoles; il exige également des approches et des fonctions nouvelles.

La plus importante de celles-ci est l'accent placé sur une meilleure compréhension du bénéficiaire, de ses besoins et de son comportement. En conséquence, le développement rural rationnel accorde une haute importance au développement, au sein du gouvernement du pays insuffisamment développé, d'une capacité de recherche et d'évaluation liée au système d'organisation. La recherche devient ainsi non pas un élément de la planification en tant que telle, mais partie intégrante de l'organisation et conçue en tant que processus de planification, de mise en oeuvre et d'évaluation. L'accent passe de la recherche générale "académique" à la "recherche action", système d'évaluation dynamique constante, donnant naissance à des données

temporelles utiles, en vue d'appuyer les décisions d'organisation. Une telle recherche porte non seulement sur les facteurs économiques, mais aussi sur les facteurs sociaux et de comportement qui influencent la conception et l'exécution des projets.

Ce n'est que dans des cas très rares que la structure institutionnelle d'un pays insuffisamment développé peut être considérée comme ayant la capacité d'une expansion et d'une modernisation importantes dans une brève période de temps. Ordinairement, il faut présumer que les institutions en question doivent subir tout un processus de transformation. Dans le passé, nous avons qualifié d'"édification d'institutions" le processus d'amélioration de la capacité institutionnelle en vue d'attaquer les problèmes socio-économiques. Cette expression comporte l'implication de l'édification d'une structure commençant à un point donné et se terminant à un autre point. Lorsqu'elle est "achevée" la structure est alors pleinement capable de remplir la fonction en vue de laquelle elle a été conçue. Mais le processus d'adaptation des institutions aux difficultés du développement rural est plus analogue aux concepts organiques d'initiation et de croissance. Le processus de transformation et de changement en ce sens est un processus continu. La nature et la qualité d'une institution doivent être évaluées en fonction de sa capacité à répondre aux nouveaux défis et aux nouvelles responsabilités ainsi que de sa capacité à accomplir une fonction donnée à un moment donné dans le temps.

A la lumière de ce qui précède, il devient apparent qu'il convient de placer fortement l'accent sur la capacité de l'institution à rassembler

des informations et à comprendre ce qui se passe à l'échelon de base. L'aptitude d'une institution à recueillir des données économiques et sociales pertinentes et à assurer les voies de communication par lesquelles ces renseignements peuvent être utilisés dans les processus d'organisation devient critique. Ainsi, la nécessité de la "recherche action" -- recherche effectuée par l'institution concernant ses clients et son propre fonctionnement se dégage en tant que fonction tout aussi importante que le rassemblement de données économiques générales aux fins de la planification économique et de l'attribution des ressources.

## 2. Organisations à l'échelon de base

L'accroissement de la production agricole et du bien-être rural général dépend de l'amélioration de l'efficacité et de la productivité des producteurs de petite échelle. Ceci à son tour dépend des possibilités d'accès des petits producteurs à toute une gamme de facteurs de production, à la technologie nouvelle, aux débouchés commerciaux, etc. Le service individuel des petits producteurs et la commercialisation indépendante de la production ne semblent généralement être ni réalisables sur le plan administratif, ni avantageux pour les petits producteurs. En conséquence, une organisation des petits producteurs à l'échelon de base est essentielle pour faciliter l'accès aux marchés pertinents et leur assurer un certain pouvoir et une certaine influence sur ces marchés grâce aux liaisons avec le gouvernement national.

Les groupements de petits producteurs à l'échelon de base sont désirables pour d'autres raisons également. Les groupements constituent un précieux véhicule d'information en retour pour les agences qui assurent

des services à leurs clients. La prestation de services et de facteurs de production est administrativement plus pratique et moins coûteuse lorsqu'elle s'adresse à des groupements plutôt qu'à des individus. L'exécution d'activités impliquant une main-d'oeuvre et des investissements mixtes est difficile hors du contexte d'un groupe actif qui peut favoriser les économies internes d'échelle et atténuer les pressions sociales afin d'encourager la participation de tous les membres. De nombreux aspects du développement rural exigent un changement de comportement de la part des bénéficiaires. Le changement dans les attitudes et le comportement est favorisé par la participation aux activités de groupes et à la prise de décisions. En outre, le renforcement du changement de comportement est facilité par l'existence d'un groupe actif qui assure son appui.

Les organisations à l'échelon de base tendent à être plus efficaces lorsqu'elles sont conçues, organisées et gérées selon le principe d'entreprises commerciales viables. Ceci implique, au minimum, à la fois pour les entreprises privées et les entreprises publiques, que les recettes représentent un montant égal ou supérieur aux dépenses. Les planificateurs du développement choisissent souvent des critères clés autres que la viabilité de l'entreprise commerciale, comme par exemple un groupe culturel existant dans un village. En fait, un village, groupe social et culturel existant, peut être une cible plus aisée pour une tâche donnée qu'un groupe de villages. D'autre part, une région entière peut être considérée comme une unité économique pour une prestation en masse de facteurs de production et de services sous le contrôle du gouvernement. La planification d'organisations d'agriculteurs sur la base du principe d'une "entreprise commerciale

viable" assure un mécanisme de gestion, une évaluation permanente et la capacité d'auto-croissance.

Un certain nombre d'autres facteurs influent sur le développement rationnel des organisations à l'échelon de base. Le principe de cadres autochtones, formés si nécessaire dans des centres de formation et renvoyés à leur organisation, est préféré, du point de vue conceptuel, à l'utilisation de promoteurs de l'extérieur. L'expérience démontre qu'il faut du temps pour développer des organisations efficaces à l'échelon de base. Elles devraient assumer quelques fonctions seulement pour commencer. De nouvelles fonctions peuvent être ajoutées à mesure que les organisations acquièrent la capacité de les remplir. Si l'on force le rythme du développement, on risque d'aller à l'encontre des objectifs visés. Les organisations de base ont besoin d'une autonomie suffisante pour définir leurs propres buts et objectifs dans le cadre d'une politique générale énoncée par l'autorité centrale. Un contrôle excessif destiné à assurer la conformité avec un plan central risque de compromettre gravement la réalisation des objectifs envisagés.

### 3. Participation

Le concept de développement rural qui se dégage place un accent plus fort sur le facteur humain dans la planification et la gestion du développement. Bien que le souci des valeurs humaines soit justifiable et compréhensible ne serait-ce que du point de vue moral, on peut défendre le concept de la participation sur des considérations purement pragmatiques.

Du point de vue gestion, le principe de la participation revêt une grande importance. Un processus de développement fondé sur la participation

engendre des renseignements plus sûrs aux fins de la prise de décisions dans l'ensemble du système. Le processus de participation permet donc ainsi une meilleure planification et une répartition plus efficace des ressources. De plus, grâce au processus de participation, les bénéficiaires sont plus voués au succès et dépensent davantage d'énergie et de ressources. Ainsi, en fait, la participation permet au processus de développement de créer ou de tirer parti des ressources qui ne seraient pas disponibles autrement. Tirer parti de ces caractéristiques spéciales de l'activité de participation et les exploiter aux fins du processus de développement constitue peut-être la plus difficile, mais aussi la plus importante et la plus prometteuse des nouvelles approches.

Le processus de participation est essentiellement fondé sur l'idée que la motivation d'une personne à réaliser un objectif particulier se trouve optimisée lorsqu'elle peut:

1. Identifier ses propres besoins
2. Prévoir la manière de satisfaire ces besoins
3. Avoir un pouvoir de décision afin de faire appel aux ressources particulières qu'elle juge appropriées pour répondre à ses besoins
4. Connaître le succès ou l'échec de ses propres plans et efforts physiques
5. Evaluer les causes de succès ou d'échec
6. Appliquer les résultats de cette auto-évaluation à un nouveau cycle de planification et d'action.

Lorsque de telles conditions existent, on peut dire que l'individu fonctionne dans un climat de solution de problèmes plutôt que dans un climat de dépendance.

L'approche fondée sur la participation et la solution de problèmes présente des avantages substantiels. Mais de même que la planification exagérée à l'échelon central peut être préjudiciable, une planification trop poussée de la base vers l'échelon central risque d'entraîner une attribution plus rationnelle de ressources rares. Dans tout cas donné, il est indispensable d'établir l'équilibre entre les deux approches. Cet équilibre peut résider en un système dans lequel les politiques ainsi que les normes techniques et administratives de performance sont orientées de l'autorité centrale vers l'échelon local, des plans détaillés sont élaborés à la base et acheminés à travers le système aux échelons appropriés d'agrégat, niveaux auxquels les ressources sont attribuées selon des critères que tous les participants connaissent et comprennent. Ceci implique un changement sensible dans la répartition du pouvoir de prise de décision, ainsi qu'un investissement plus considérable pour aider les bénéficiaires à apprendre à faire face à leur environnement. Mais les compétences d'organisation ainsi acquises sont essentielles à une croissance et à un développement qui se perpétuent d'eux-mêmes.

Industries connexes de l'agriculture

Le concept naissant de développement rural place un accent plus grand sur la création d'emplois non agricoles dans les régions rurales. Les possibilités de création d'emplois devraient être encouragées non seulement dans l'activité agricole, mais aussi dans les petites industries nécessitant une forte proportion de main-d'oeuvre, y compris la transformation de denrées agricoles, les biens de consommation, la construction, les services, les transports, etc. Ces activités devraient se situer dans les villes de marché et les centres de district conformément au marché potentiel pour les services. Les activités de cette nature exigent souvent le financement d'un capital de roulement plus que d'un investissement en biens d'équipement. Elles nécessitent fréquemment une aussi large mesure d'assistance technique que les activités agricoles. Aussi, il pourrait être utile de mettre à profit l'expérience antérieure des projets de développement de la petite entreprise à base urbaine.

### Conclusion

Les exposés qui précèdent mettent en lumière un certain nombre de facteurs caractéristiques de la pensée actuelle au sujet du développement rural. Dans leur totalité, ils reflètent un ensemble idéal de considérations et de circonstances qui ne sont guère susceptibles d'être simultanément applicables ou possibles dans un pays donné. Envisagés comme un ensemble de buts convergents, ils constituent un programme d'éléments qui, s'ils sont réalisés au cours d'une certaine période de temps, sont hautement favorables au progrès à la fois de la production alimentaire et d'une distribution équitable des avantages découlant du développement.

Les critiques et commentaires concernant le présent document seraient vivement appréciés. Il est espéré que le document sous sa forme actuelle constituera une expression utile, sinon autorisée, des vues courantes. Sa mise au point dépendra du feed-back que les spécialistes expérimentés seront en mesure de fournir.

## Bibliography

(NOTE: The following books and articles will be sent to Missions as rapidly as they can be purchased (books) or reproduced (articles). The number of books on production/equity rural development is still rather few.)

The number of professional articles is multiplying rapidly and can now be counted in the hundreds. From this enormous number, the following few have been selected as key articles on major points covered in this Conceptual Overview Paper. Missions desiring additional materials on particular subjects should send their requests to the WGRP. To the list of books and articles there is attached a list of AID airgrams on matters relating to production/equity rural development.)

### Books

Ranaan Weitz, "From Peasant to Farmer"  
Arthur D. Mosher, "Creating a Progressive Rural Structure"  
Edgar Owens and Robert Shaw, "Development Reconsidered"  
Ronald McKinnon, "Money and Capital in Developing Countries"  
Doreen Warriner, "Land Reform in Theory and Practice"  
Ranaan Weitz, editor, "Rural Development in a Changing World"  
David Turnham and Ingilies Jaeger, "The Employment Problem in Less Developed Countries"  
Richard Jolly et. al., Editors, "Third World Employment"

### Articles

Barbara Ward, "A 'People' Strategy of Development"  
Dudley Seers, "The Meaning of Development"  
Mahbub ul Haq, "The Crisis in Development Strategies"  
Peter Dorner, "Needed Redirection in Economic Analysis for Agricultural Development Policy"  
Polly Hill, "A Plea for Indigenous Economics"  
(Chapter 1 of "Rural Capitalism in West Africa")  
Albert Waterston, "Resolving the Three-Horned Planning Dilemma"  
Keith Marsden, "Towards a Synthesis of Economic Growth and Social Justice"  
Akhter Hameed Khan, "The Comilla Projects - A Personal Account"  
"Tour of Twenty Thanas," Part I  
Dev Weintraub, "Rural Periphery, Societal Center, and Their Interaction in the Process of Agrarian Development"  
Bruce F. Johnston, "Agriculture and Economic Development: The Relevance of the Japanese Experience"  
Gustav Ranis, "Technology Choice, Employment and Growth"  
John W. Mellor, "The Impact of New Agricultural Technology on Employment and Income Distribution"  
Ong, Adams and Single, "Voluntary Rural Savings Capacities in Taiwan, 1960 to 1970"