PN-AAN-242
ISN-29931
9310936/62
7H/DA 193

# LA GESTION AGRICOLE

## *Ouvrage de Référence pour le Développement*

**Volume I**

**Planification**

Préparé pour l'Agence pour le Développement International
des Etats Unis
sous contrat No. AID/csd - 3630
Septembre 1979

Governmental Affairs Institute
Division de Public Administration Service
1776 Massachusetts Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20036

# LA GESTION AGRICOLE

Ouvrage de référence pour le développement

Volume I

Planification

Préparé pour l'Agence pour le Developpement International
des Etats Unis
sous contrat No. AID/csd - 3630
Septembre 1979

Governmental Affairs Institute
Division de Public Administration Service
1776 Massachusetts Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20036

# PREFACE

La Gestion agricole présente les résultats de la première phase du projet de mise en place du secteur agricole (ASIP), qui occupe la plus grande partie des activités de Gouvernmental Affairs Institute. Le projet est placé sous les auspices de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID). Cet ouvrage avait été publié en 1976 sous le titre Gestion du développement agricole planifié.

Dans sa première édition, l'ouvrage se présentait sous la forme d'un seul volume de presque 2 kilos; les pages étaient tapées en simple interligne. Dans la présente édition revue et corrigée, les pages sont tapées en double interligne, et l'ouvrage est présenté en 5 volumes organisés par sujets. Nous espérons que cette nouvelle présentation en rendra la maniement et l'utilisation plus faciles.

Les cinq volumes de La Gestion agricole sont organisés de la manière suivante:

Volume 1 : Planification.

Volume 2 : Politiques: priorités et stratégies.

Volume 3 : Projets: élaboration, mise en place, évaluation.

Volume 4 : Vulgarisation et recherche

Volume 5 : Education et formation

Le but de cet ouvrage de référence est d'aider à combler le fossé qui existe entre les planificateurs et les exploitants des pays en voie de développement en fournissant les renseignements nécessaires à la planification

et à la mise en place des activités du domaine agricole. Plus précisément, la fonction de ces divers volumes est d'identifier les principes et les techniques de gestion qui se sont avérés bons dans la pratique du développement agricole et rural. Eventuellement, ces renseignements devraient être incorporés dans des programmes de formation destinés à améliorer les techniques de gestion du secteur agricole. C'est là la fonction de la deuxième phase de l'ASIP qui a déjà commencé en Egypte et au Népal.

En plus de son utilité dans les programmes de formation, La Gestion agricole s'adresse à un vaste public: individus des pays en voie de développement, conseillers étrangers, professeurs et étudiants s'intéressant aux problèmes du développement agricole et rural. Certains volumes répondent plus particulièrement aux besoins de certaines catégories de personnes, mais c'est avant tout aux "gestionnaires agricoles" que nous avons pensé lors de la rédaction.

Parmi ces "gestionnaires agricoles" on peut nommer: les officiels du gouvernement, y compris les planificateurs nationaux, régionaux et locaux; le personnel des services de vulgarisation; les officiels des coopératives rurales; et toutes les personnes s'occupant de la commercialisation, du financement et des autres activités connexes; nous y avons aussi compris les agro-industriels et les personnes du secteur privé qui s'occupent de l'entreposage, de la commercialisation et de toutes les autres activités connexes du secteur agricole.

Dans chacun de ces 5 volumes, La Gestion agricole présente des informations sur les grandes questions et sur les problèmes qui se posent sans cesse dans le domaine du développement agricole. L'ouvrage présente les tentatives faites dans le monde entier pour résoudre ces problèmes,

identifie celles qui semblent avoir eu le plus de succes, isole les facteurs qui paraissent avoir le plus contribué à ces succès, et essaie de formuler des règles générales pouvant être appliquées, après les modifications nécessaires, dans d'autres régions du globe.

La Gestion agricole essaie donc d'utiliser les leçons du passé pour aider à préparer le futur. Ces leçons sont tirées de l'expérience et non pas de la théorie: on y trouve des exemples non pas de ce qui aurait dû marcher, mais de ce qui a marché. A chaque fois que cela s'est avéré possible, nous avons comparé la théorie à la pratique, non pas seulement pour examiner la validité de la théorie, mais pour fournir aux utilisateurs une meilleure compréhension des principes sous-tendant la pratique.

Ouvrage de référence, La Gestion agricole n'est pas destinée à être lue de la première à la dernière page: ces volumes répondent à des questions spécifiques qui se posent dans le domaine de la gestion agricole, et les tables des matières détaillées et les index devraient permettre de les utiliser de cette manière; à la fin de chaque volume, on trouve une liste donnant les références des données utilisées.

Le travail de recherche et de rédaction a commencé in 1972, sous la direction d'Albert Waterson, ancien Président de Gouvernmental Affairs Institute: c'est lui qui a conçu et écrit la plus grande partie de la première édition. Il avait été aidé dans sa tâche par Wayne Weiss, aujourd'hui Directeur de GAI et par John Wilson, ancien Attaché Principal à la Recherche.

Pendant les quatre années suivantes, plus de 200 spécialistes agricoles ont été interviewés, et plus de 1700 livres, articles et autres documents ont été dépouillés: 593 ont été retenus et sont cités dans les notes.

Pour la deuxième édition, il a fallu réorganiser une grande partie des informations; des révisions se sont avérées nécessaires et certaines sections ont dû être re-écrites, mais il n'a pas été possible de changer l'optique originelle de la recherche. Donc, dans la mesure où des documents nouveaux et intéressants ont été publiés au cours des deux dernières années, cet ouvrage de référence est quelque peu "daté", mais une étude des grands sujets traités dans les 5 volumes à la lumière des derniers développements nous a convaincu que les conclusions présentées ici étaient toujours substantiellement valables.

Daniel R. Dupêcher est responsable de la traduction en français de La Gestion agricole, Véronique Keefe en a assuré la révision et Nancy B. Dupêcher en a tapé le manuscrit final. Leon E. Clark, Sous-Directeur de GAI, est éditeur général du projet. Parmi les autres membres du personnel de GAI ayant contribué à la rédaction, nous devons mentionner Mark Testa, qui a revu les listes de références, Roxane Rovatti qui a préparé les nouveaux index et a tapé la plus grande partie des révisions, et Kevin O'Grady qui s'est chargé de mettre en route le processus de traduction. Nous voulons aussi remercier tout le personnel de GAI pour son temps et ses efforts: sans lui, cette deuxième édition de La Gestion agricole n'aurait pas vu le jour. Nous voulons aussi remercier l'Agence Américaine pour le Développement International pour son aide lors des recherches initiales et de la traduction en français et en espagnol de cette deuxième édition.

Wayne Weiss, Directeur

Leon E. Clark, Sous-Directeur

Governmental Affairs Institute
Division de Public Administration Service

Septembre 1979

LA GESTION AGRICOLE

Ouvrage de références pour le développement

Volume I

La Planification

Table des matières


| | | Pages |
|---|---|---|
| | Préface | i |
| | Table des matières | v |
| | Table des matières detaillèe | vii |
| | Diagrammes, figures et tables | x |
| | Introduction | 1 |
| I. | Contexte de la planification agricole | 6 |
| II. | Aspects de la planification agricole | 13 |
| III. | Territoire couvert par les plans agricoles | 34 |
| IV. | Problèmes posés par la planification régionale | 57 |
| V. | Developpement agricole ou développement rural | 96 |
| VI. | Préparation d'un plan pour l'agriculture | 119 |
| VII. | Objectifs pour le développement du secteur agricole | 126 |
| | Références | 147 |
| | Index | 155 |

# LA GESTION AGRICOLE

## Ouvrage de référence pour le développement

## Volume I

## La Planification

### Table des matières detaillee


| | | Pages |
|---|---|---|
| | Préface | i |
| | Table des matières | v |
| | Table des matières détaillée | vii |
| | Diagrammes, figures et tables | x |
| | Introduction | 1 |
| I. | Contexte de la planification agricole | 6 |
| | Planification à l'intérieur d'un plan d'ensemble | 6 |
| | Planification en dehors de tout plan d'ensemble | 9 |
| II. | Aspects de la planification agricole | 13 |
| | Insuffisances des plans agricoles | 13 |
| | Limites des plans agricoles dans le temps | 15 |
| | Perspectives des plans agricoles | 21 |
| | Systèmes de classification | 22 |
| | Selon la main d'oeuvre agricole | 23 |
| | Selon les exploitations agricoles | 24 |
| | Selon les activités économiques | 25 |
| | Selon les produits | 26 |
| | Quand utiliser quel système de classification | 30 |


Previous Page Blank

pages

III. Territoire couvert par les plans agricoles 34

La nécessité de la planification au niveau régional 34

Régionalisation du processus de planification 35

Méthodologie de la planification régionale 38

Pôle de croissance ou modèle de développement de la croissance d'un centre régional 38

Exemples de l'approche par centre de croissance et pôle de croissance 43

Critique de l'approche par pôle de croissance ou centre de croissance 53

IV. Problèmes posés par la planification régionale 57

Superficie et définition de la région 57

Définition des besoins et des objectifs 59

Coordination opposée à l'harmonisation des objectifs 71

Organisation de la planification régionale 77

Manque d'informations au niveau régional 84

Formation des planificateurs régionaux 87

Nécessité d'un manuel de planification régionale 88

V. Développement agricole ou développement rural 96

Rôle de l'agriculture dans le développement rural 96

Un modèle viable pour le développement rural 99

Agriculture utilisant une main d'oeuvre abondante 99

Petits travaux de développement 100

Industries légères 101

Efforts personnels en tant que base 103

Organisation pour le développement rural 106

Centres de marketing ou de développement 108

Comment mettre le modèle en application 112

Pages

VI. Préparation d'un plan pour l'agriculture 119

Composantes d'un plan 119

Organisation de la planification 121

VII. Objectifs pour le développement du secteur agricole 126

Qui détermine les objectifs? 126

Importance d'avoir un nombre limité d'objectifs clairement définis 133

Différence entre la fin et les moyens 134

Autres distinctions entre les objectifs 138

Objectifs et stade de développement 140

Références 147

Index 155

## Diagrammes, Figures et Tables


| Chapitre | | Page |
|---|---|---|
| II | Subdivisions possibles des produits du secteur alimentaire | 28 |
| V | Organisation des centres en Israël | 111 |
| VI | Illustration de l'interdépendance des composantes d'un plan | 124 |
| VII | La fin et les moyens | 136 |

# INTRODUCTION

Dans de nombreux pays en voie de développement, la planification est le fait de deux groupes: d'un côté, on trouve les planificateurs - fonctionnaires du gouvernement central qui déterminent les politiques et élaborent les plans pour le développement rural et agricole. De l'autre, il y a les exploitants qui ont tendance à suivre leurs propres "plans" sans s'inquiéter des plans préparés par les autorités centrales, ou quelquefois sans même savoir qu'ils existent. De nombreux facteurs sont responsables de cet énorme fossé entre les planificateurs et les exploitants.

Il arrive souvent d'abord que les plans ne soient pas adéquats. Il serait facile de nommer des pays d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique Latine, ou de n'importe quelle partie du monde, dans lesquels les plans se sont révélés inconsistants, irréalistes, ou trop difficiles, sinon impossibles, à mettre en place. Pour élaborer de bons plans de développement rural il est nécessaire d'avoir des connaissances poussées dans divers domaines, tels que l'analyse économique, les sciences agricoles, les finances, les techniques de commercialisation et l'aide technique. Bien souvent les pays pauvres ne disposent pas de ces connaissances.

Mais même lorsque les plans sont relativement bons, il arrive que les résultats soient décevants parce que les planificateurs centraux se contentent d'indiquer dans les plans <u>ce qu</u>'il faut faire pour atteindre les objectifs amont et aval, sans préciser <u>comment</u>, ni <u>par qui</u> ces objectifs devront être atteints.

En second lieu, il arrive que les plans échouent, ou ne sont pas

mis en oeuvre, à cause du manque de communications entre les planificateurs et les ministères techniques, entre les planificateurs et les agences locales ou régionales, ou entre les ministères et les organismes responsables de la mise en place. En d'autres termes, le manque de communications peut être horizontal ou vertical et affecter les organismes gouvernementaux et privés. Il n'est pas rare par exemple de trouver une mauvaise coordination entre le secteur privé, responsable de la production, de l'emmagasinage, de la commercialisation et des autres activités connexes du secteur agricole, et le secteur public devant lui fournir les services nécessaires à ces activités.

En même temps, la dissémination des informations techniques, économiques et autres, nécessaires aux exploitants, est souvent mal assurée: là encore, il existe un fossé entre les priorités, les attitudes et les pratiques des fonctionnaires centraux et celles des exploitants attachés aux traditions.

Ce manque de communications est si répandu qu'il est difficile de nommer un pays à faible revenus où les communications entre les bureaux gouvernementaux et le secteur privé, ou même entre les diverses organisations gouvernementales elles mêmes, sont bonnes. Une des raisons de cet état de fait provient de ce que les planificateurs voient les problèmes dans leur ensemble, tandis que le personnel chargé des opérations les voit individuellement, en termes de projets. Comme un observateur l'a dit: "les planificateurs voient les problèmes comme des forêts, le personnel des projets les voit comme des arbres".

Et enfin on peut attribuer les écarts entre les plans et leurs résultats à une autre raison: le manque de procédures administratives et d'organisation, à tous les niveaux du gouvernement, de gestion du

développement, les dépenses votées au budget ou financées par des emprunts sont en dessous de ce qui est disponible pour les projets agricoles.

C'est surtout le manque de gestionnaires et de personnel qualifié, à tous les niveaux, mais surtout aux niveaux régional, sous-régional et local, qui ralentit le transfert des connaissances et des techniques aux producteurs, freinant ainsi le développement rural et agricole, même dans les cas où les gouvernements centraux désirent développer les secteurs agricoles et ruraux. En Tanzanie, par exemple, pour mettre en place son programme de développement rural, ujamaa, le gouvernement central s'est vu obligé de vider ses bureaux et d'affecter ses fonctionnaires aux gouvernements régionaux afin qu'ils aient un personnel qualifié.

Matériaux traitant des problèmes de gestion

Par suite des efforts entrepris dans les pays en voie de développement dans ce domaine, on sait aujourd'hui ce qui marche et ce qui ne marche pas. Il existe un grand nombre d'ouvrages théoriques et pratiques - fondés sur la recherche et l'expérience - traitant des manières d'améliorer la gestion du développement planifié du secteur agricole, mais ces ouvrages sont éparpillés partout dans le monde. De plus, ne disposant ni de renseignements présentés d'une manière systématique sur les approches couronnées de succès et celles qui ont échoué, ni sur les raisons du succès ou de l'échec, les responsables du développement agricole des pays peu développés en sont souvent réduit à prendre des décisions qui sont fondées sur des informations partielles, ou sur des "intuitions", pour ne pas dire sur des caprices.

La méthode que nous avons adoptée ici est inductive et comparative en ce que nous avons tenté de synthétiser les leçons tirées

des programmes de développement rural et agricoles qui ont réussi, examinant d'abord la pratique et la comparant ensuite à la théorie. Le but de notre entreprise a été de faire ressortir de la théorie et de la pratique les éléments que les responsables de la planification agricole des pays en voie de développement pourront utiliser dans leur tâche. A chaque fois que cela nous a paru profitable, nous avons aussi analysé les approches qui ont échoué, mais en règle générale nous avons préféré donner plus d'importance aux succès. Lorsque nous avons cité des échecs, nous avons tenté d'indiquer ce qui aurait pu être fait, ou ce que les responsables pourraient faire pour améliorer les résultats.

Mais en général nous avons préféré nous concentrer sur les réussites parce que nous sommes persuadés que l'on apprend mieux et plus vite quand on essaie d'imiter quelque chose de réussi. Nous sommes d'accord avec René Dubos quand il dit: "il est bon d'étudier les réussites: on apprend plus des succès que des échecs. Il y a des centaines de manières de faire mal quelque chose, très peu de la faire bien."[1]

Nous avons donc surtout étudié ces quelques manières de bien faire quelque chose, et nous les avons décrites en termes tels que les planificateurs pourront les utiliser. Etant donné l'importance du développement agricole, nous pensons que cette approche est amplement justifiée.

Nous avons essayé de réunir ici toutes les informations disponibles nécessaires à l'amélioration de la planification et de la gestion du développement du secteur agricole. Il nous a semblé que la meilleure manière de procéder était de comparer les ouvrages théoriques et normatifs et les résultats obtenus dans les pays qui ont tenté de planifier leur développement agricole d'une manière systématique. On trouvera ici

les enseignements tirés de cette comparaison.

Une bonne gestion de secteur agricole demande des plans réalistes. Cela signifie que lors de leur formulation de plans, les planificateurs doivent se pencher sur le problème de leur mise en place et indiquer précisement comment ce plan sera exécuté. Ils doivent aussi tenir compte des problèmes que les gestionnaires rencontreront lors de la mise en oeuvre "quotidienne". De la même manière les directeurs de projets doivent être conscients du dessein d'ensemble et des objectifs du plan de manière à pouvoir intégrer leurs travaux dans un contexte plus vaste: sans cette vue d'ensemble, la coordination est difficile, et le succès du plan risque d'être compromis. La formulation, la mise en place et la gestion des plans de développement sont donc trois aspects interdépendants du même processus.

La Gestion agricole traite donc des divers aspects du développement rural et agricole et tente d'en intégrer les différents aspects en un tout cohérent. Mais l'ouvrage porte surtout sur les pratiques de gestion: on y trouve des renseignements permettant d'améliorer les processus de prise de décision dans la mise en place et la gestion des plans, programmes et projets du secteur agricole.

1. Tiré de "Human Life Can Prosper With Spartan Ways" par René Dubos, The New York Times, 6 janvier 1975, p.27

# CHAPITRE I

## CONTEXTE DE LA PLANIFICATION AGRICOLE

### Planification à l'intérieur d'un plan d'ensemble

Bien qu'il soit difficile de trouver un plan de développement national qui fasse état d'un plan articulé pour l'agriculture bien intégré dans les autres plans sectoriels, ou dans le cadre macroéconomique du plan d'ensemble, pratiquement tous les plans d'ensemble comprennent un plan agricole. De plus, de nombreux pays ont préparé des plans pour l'agriculture sans aucune référence à un plan de développement national. On peut trouver de tels plans dans le pays qui s'appelait Ceylan[1], au Chili, en Israel, (1, p.63) et dans d'autres pays, surtout en Amérique Latine (2, p. 115 et 2, p. 63). Le plupart des spécialistes en planification agricole ne sont pas favorables à ces plans préparés en dehors du cadre d'un plan d'ensemble.[2] Ils considèrent, comme l'a dit un des leurs, que "la planification du développement agricole doit être entreprise dans le cadre de la planification d'un développement total de l'économie". (10, pp. 66, 67. Voir aussi 11, p. 548)

Les arguments en faveur de ce point de vue sont puissants. On a par exemple souligné le fait que le développement de l'agriculture et celui des autres secteurs sont interdépendants et s'appuient l'un l'autre. De plus, il semble évident que s'il faut maintenir un certain équilibre dans la croissance intersectorielle, si l'on veut que des ressources relativement limitées soient distribuées de façon logique et efficacement entre les divers secteurs, et si l'on veut aussi que les objectifs agricoles se conforment aux objectifs nationaux, il est nécessaire que la planification agricole

s'inscrive dans le contexte d'une planification d'ensemble nationale et en fasse intégralement partie. (9, pp.546-9; 8, p.31; 6, p.56)

Ces arguments ont été suffisamment convaincants pour que la plupart des pays pauvres inscrivent leurs plans de développement agricole dans le cadre de leurs plans de développement nationaux. Malheureusement, parce que les responsables du budget et les divers ministères, départements techniques et agences autonomes ignorent plus ou moins ces plans, il arrive bien souvent qu'ils ne soient pas appliqués. De plus, quelles qu'en soeint les raisons, à chaque fois qu'un pays ne peut atteindre les objectifs de ses plans, il souffre presque toujours des plus grands déficits dans le domaine agricole. C'est ce qui est arrivé en Inde, au Pakistan, en Espagne, en Union Soviétique et dans de nombreux autres pays. On peut même dire que le fait de ne pas avoir atteint les objectifs des plans agricoles explique en grande partie l'échec des pays pauvres à grandir conformément aux objectifs de leurs plans d'ensemble. (62, pp. 297-8) Une étude a souligné que dans les pays en voie de développement, là où le taux annuel de croissance de la production agricole a été lent, le taux moyen de croissance a été également lent, et vice-versa! (11, p. 21)

Une manière de remédier à cela est évidemment d'améliorer le processus de planification d'ensemble. Mais les problèmes soulevés par cette solution ont été jusqu'à présent trop difficiles à résoudre pour la majorité des pays pauvres. Et les résultats atteints par la planification d'ensemble se sont révélés tellement décevants que l'on a été jusqu'à parler de "crise de la planification." Une conférence sur ce thème et avec précisemment la même dénomination, réunissant des spécialistes en planification et des administrateurs, s'est réunie dans le Sussex en

Angleterre, il y a quelques années. Si la majorité des participants s'est trouvée d'accord sur l'existence d'une crise de la planification, d'autres ont exprimé l'opinion que la problème venait peut-être sur la manière de planifier en temps de crise; ce qui veut dire que l'instabilité politique croissante et les incertitudes économiques (qui rendent un consensus national difficile à obtenir) ajoutées à l'inaptitude officielle et administrative (une caractéristique du sous-développement) de maintenir la discipline nécessaire empêchent beaucoup de pays pauvres de mener à bien leurs plans compréhensifs à moyen terme.

Notre but proposé ne nécessite pas de résoudre ce problème, mais il est impossible d'ignorer ses effets sur la planification agricole. Le désenchantement en matière de planification d'ensemble est tel qu'en Amérique Latine, beaucoup de pays ne préparent plus de plans nationaux. Dans d'autres régions du globe, la plupart des pays ont des plans de développement nationaux, mais ils ont peu de chances d'être mis en place.

Lorsque des plans d'ensemble n'existent pas ou lorsque ceux qui ont été formulés ne sont pas mis en application efficacement, la question se pose de savoir s'il est possible, et, dans l'affirmative, s'il est désirable, de préparer des plans sectoriels pour l'agriculture en dehors de tout cadre d'ensemble. Certains spécialistes disent que même en l'absence d'un tel cadre, la planification agricole doit être fondée, implicitement sinon explicitement, sur des assomptions portant sur le progrès de l'économie entière, avec des paramètres représentant la croissance envisagée de la population, le produit et le revenu nationaux, la consommation, le commerce extérieur, l'industrie, etc. (12, p.6)

C'est l'approche que l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) a choisie pour le plan agricole

qu'elle a préparé pour le Nigéria pour les années 1976-1980. En formulant ce plan et en l'absence de projections économiques nigériennes, la FAO a préparé son propre modèle de croissance pour l'économie nigérienne portant sur les années 1965-1980 dans le seul but d'intégrer le plan agricole dans un cadre aggrégatif.[4] (13, p. xxv) Lorsque le rapport de la FAO a été publié en 1968, cette approche semblait donner quelque assurance que l'ampleur et la formulation du plan de développement agricole étaient fondées sur des assomptions raisonnables du progrès de l'économie nigérienne. Mais en plus du fait que la méthodologie des prévisions des transformations économiques sur une période de 15 ans n'est pas encore au point, l'instabilité politique et les incertitudes économiques rendent souvent ces projections économiques inutiles, comme les événements au Nigéria l'ont prouvé.[5]

Planification en dehors de tout plan d'ensemble

Il est incontestable que l'allocation optimale des ressources aux divers secteurs et aux projets des divers secteurs ne peut être faite que dans le contexte d'un cadre d'ensemble de toute l'économie. Mais il apparait que de nombreuses personnes impliquées dans la planification agricole sont prêtes à renoncer à l'optimalité, puisqu'elles préparent des plans en dehors de tout cadre aggrégatif lorsque les plans nationaux existants ne sont pas opérationnels ou lorsqu'il est considéré comme impossible de préparer des plans nationaux ayant une raisonnable chance d'être mis en place.[6]

De plus l'expérience a prouvé empiriquement que bien que cela ne soit pas souhaitable théoriquement, il est possible d'obtenir des succès considérables lorsque la planification se confine au secteur agricole. (15, p.115)

Bien plus que la présence d'un plan global à Taiwan, en Israel ou au Mexique, l'effort fait pour développer les secteurs agricoles ou ruraux de ces pays a été le facteur important. Il est raisonnable de supposer que ce facteur pourrait s'avérer décisif de la même manière dans la plupart des pays en voie de développement, étant donné que l'agriculture représente la plus grande partie du produit et du revenu nationaux de ces pays et emploie la plus grande partie de la population. Même la Banque Mondiale, agissant quelquefois en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, a préparé des plans de développement agricole en dehors de tout cadre global dans plusieurs pays, tels que la Colombie (16), la Grèce (17), le Pérou (18), l'Espagne (19), l'Ethiopie et la République Démocratique du Congo.

Cela ne veut pas dire qu'il est souhaitable de faire des plans pour le développement agricole en dehors d'un plan macroéconomique incluant tous les secteurs d'une économie. Mais il faut faire remarquer que lorsque le développement agricole fait partie d'un plan d'ensemble, il est souvent subordonné au développement de l'industrie ou des infrastructures. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles les responsables de la planification dans les pays en voie de développement qui veulent faire avancer leur développement agricole préfèrent planifier leur développement agricole en dehors d'un cadre macroéconomique général. Ils peuvent croire que l'agriculture recevra les ressources et l'attention qu'ils estiment souhaitables dans un plan sectoriel, plutôt que dans un plan macroéconomique où il est trop facile de transférer les ressources de l'agriculture à d'autres secteurs. Dans la mesure où l'agriculture reçoit une part appropriée des ressources au sein d'un plan d'ensemble, un plan d'ensemble est

supérieur à un plan partiel de développement agricole. Mais dans la mesure où les planificateurs du gouvernement central font preuve d'idées préconçues envers l'agriculture ou sont favorables à d'autres secteurs, ceux qui veulent voir le secteur agricole se développer choisiront un plan de développement agricole en dehors de tout cadre macroéconomique.

## NOTES

1) 1, p.65. Le programme de Ceylan était de cinq ans, et comprenait l'irrigation et la mise en valeur des terres.

2) Voir par exemple: 4, p. 109; 5, p.33; 6, p.5; 7, p.29; 8, p.3; 9, p.56; 10, p.1; 11, p.178; 12, p.31; 13, p.21; 14, pp. 548-9; 15, p.1; 16, p.26; 17, p.4

3) Conférence sur "La crise de la planification" réunie sous l'égide de l'Institute of Development Studies à l'Université du Sussex, à Brighton, Angleterre, en juin-juillet 1969.

4) Le modèle a pris comme point de départ les objectifs généraux de politique sociale et économique formulés dans le Plan National de Développement du Nigeria pour 1962-1968 (21, p.v)

5) Comme le poète Wordsworth l'a dit: "Le ciel rejette les mythes
Des calculs bien faits."

6) Décrivant la situation existant en république malgache un chercheur a pu écrire: "Etant donné l'importance du secteur agricole d'un côté, et la difficulté de mettre sur pied des plans globaux de l'autre, on peut très bien concevoir l'idée de s'en tenir à un plan agricole de caractère opérationnel, c'est à dire envisagé comme un tout cohérent constitué d'opérations à des niveaux différents. Ce genre d'approche ne doit être envisagé que faute de mieux, mais en même temps, nous devons admettre qu'elle peut être plus efficace que de préparer un plan d'ensemble brillant qu'il sera par ailleurs impossible de transposer en termes d'opérations spécifiques." (14, p.2)

# CHAPITRE II

## ASPECTS DE LA PLANIFICATION AGRICOLE

### Insuffisances des plans agricoles

Qu'ils soient intégrés ou non dans des plans à l'échelle nationale, il existe des plans de développement agricole dans la plupart des pays. Mais parce qu'il n'existe pas d'ensemble de principes généralement accepté pour la planification sectorielle du développement agricole, ces plans ont présenté de grandes variations d'un pays à un autre. Si l'on croit qu'un plan pour l'agriculture doit débuter par la détermination d'un ou d'objectifs parmi les plus souhaitables;par l'indication des ressources disponibles pour atteindre ces objectifs; par l'explication des moyens nécessaires à distribuer ces ressources entre les différents projets; et par la formulation des stratégies, politiques et dispositions administratives nécessaires à atteindre ces objectifs, on trouvera peu de plans agricoles se conformant à ces critères. (20, p.1141)

De nombreux plans ne présentent pas d'objectifs clairement définis, à moins qu'on ne considère comme tels les divers sous-projets qui constituent la plus grande partie de ces plans.[1] Quelquefois, on s'est livré à des essais de coordination de ces projets entre eux, mais la plupart du temps, ils restent sans rapports les uns avec les autres. Dans presque tous les plans agricoles, on trouve des projets judicieux, mais le plus souvent, on ne trouve qu'une quantité abondante de petits projets qui pris individuellement ou collectivement n'ajouteront pas grand chose à la production ou aux revenus lorsqu'ils auront été réalisés; d'autres plans

se concentrent sur des projets à grande échelle trop ambitieux, ayant trait à l'irrigation, ou à l'implantation de colonies de peuplement ou autre (2, p. 115). Mais qu'ils soient judiciaux ou non, qu'ils soient grandioses ou triviaux, peu de projets ont été suffisamment bien préparés tout comme le calcul de leurs rapports coût-rendement. C'était le cas des 43 projets du plan agricole bolivien de 1962-1971 qui faisaient partie du Plan Decennal de Développement Economique et Social, qui a été abandonné, et c'est le cas de nombreux projets inclus dans de nombreux autres plans agricoles.

Il arrive aussi que, lorsque des objectifs ont été formulés, les moyens de les atteindre n'ont pas été indiqués parce que personne n'y a pensé. Certains plans se contentent d'indiquer les intentions du gouvernement, sans mentionner les stratégies ou les politiques à suivre; certains n'indiquent pas les ressources qui seront allouées à chaque projet du programme,[2] d'autres n'indiquent que les buts de départ sans parler des objectifs à l'arrivée (10, pp. 67-68). Certains plans qui se disent compréhensifs passent souvent sous silence une grande partie des investissements du secteur privé. D'autres qui prétendent incorporer tous les investissements publics pour l'agriculture se concentrent en fait sur un ou deux sous-secteurs des investissements publics. Par exemple, le plan agricole iranien du Second Plan de Développement pour 1955/56 - 1961/62 était plutôt un plan des investissements publics en matière d'irrigation qu'un plan de développement agricole (22, p. 58).

Il y a aussi des plans qui tentent l'impossible en donnant une liste détaillée de projets qu'il est impossible de réaliser dans les limites temporelles du plan. Cette approche peut se défendre si les planificateurs

savent que certains projets ne donneront pas de bénéfices pendant la durée du plan; mais s'ils ne font aucune distinction entre ces projets et ceux qui doivent fournir des résultats tangibles et des revenus pendant la durée du plan, il devient alors évident qu'ils n'ont pas de conception claire des limitations temporelles de ce plan. Le programme agricole iranien du Troisième Plan Quinquennal de septembre 1962 à mars 1968 illustre bien ceci: en dépit d'une durée spécifique de 5 ans le plan comportait des études et des recherches, des améliorations des prairies et des plans d'éducation, et même un programme de plantation d'oliviers portant sur une durée de 30 ans! (22, p. 58)

Limite des plans agricoles dans le temps

Etant donné que les plans agricoles de la plupart des pays sont incorporés dans leurs plans de développement national à moyen terme, qui portent sur une période de 3 à 7 ans, avec une moyenne de 5 ans, il s'ensuit que la durée du plan est généralement trop courte pour apporter des modifications fondamentales dans l'agriculture. Dans un plan à moyen terme, il est possible de planifier la production annuelle des récoltes et de la cueillette de fruits provenant de vergers existants, de mener à bien certains projets pour l'amélioration des pratiques agricoles, de commencer et mettre en place des projets à long terme et d'établir ou de réorganiser des dispositions administratives pour la bonification de l'agriculture. Mais la mise en valeur de terres nouvelles et des projets de colonisation, les projets de formation professionnelle pour la main d'oeuvre et d'éducation agricole, l'amélioration de la nutrition et les projets d'irrigation à grande échelle, demandent de longues années, et des projets tels que ceux de sylviculture demandent des décennies, avant d'arriver au point où l'on peut

en tirer des bénéfices appréciables. Les plantations d'agrumes, de caféiers, de cocotiers et de caoutchoutiers, le développement de nouvelles races du chaptel bovin sont des exemples de projets agricoles demandant de longues périodes de gestation (4, p. 122). Il a fallu par exemple environ 45 ans avant que la nouvelle race de bétail "Jamaica Hope" soit prête à être confiée aux exploitants jamaicains.

Dans la planification agricole, il est donc essentiel d'envisager le futur au-delà d'un moyen terme. La durée à considérer dépendra des changements agricoles envisagés. La mise en place ou l'amélioration de plantations telles que les agrumes, le thé, le caoutchouc, les noix de coco et le café demandent que l'on se projette au moins 10 ans dans le futur (12, p. 11); l'irrigation ou la conservation des terres nécessitent 15 ans, 20 ans ou même plus; et il ne faut pas compter sur moins de 50 ans pour la culture de l'acajou! Mais les planificateurs agricoles de la plupart des pays font des projections sur 10 ou 15 ans uniquement.

Et cependant, même une période de 10 ou 15 ans est trop longue pour la formulation de plans d'action pour le développement agricole. En plus du manque des données fondamentales requises pour la formulation de plans à long terme, tant de transformations internes et externes imprévisibles peuvent arriver dans la plupart des pays pauvres, que tout plan <u>détaillé</u> portant sur une durée de 10 ou 15 ans a de grandes chances de ne plus être à jour avant longtemps. C'est pourquoi les planificateurs recommandent que les plans à long terme ou plans "prospectifs" portant sur 15 ans ou plus ne donnent que les <u>grandes lignes</u> du développement agricole souhaité. Les plans prospectifs n'ont pas besoin d'être détaillés, mais devraient formuler les statégies de développement du secteur agricole en

termes de besoins et de possibilités techniques du pays dans des domaines spécifiques, comme par exemple la forêt, la mise en valeur des terres, l'irrigation, l'éducation agricole, etc. (12, p. 6)

Dans une telle perspective, il devient possible de définir une direction générale selon laquelle un développement à longue échéance doit s'effectuer dans le pays, conforme aux objectifs de développement gouvernementaux. On peut ensuite formuler des projets et des politiques destinés à atteindre les objectifs de développement agricole qui seront en conformité avec les objectifs nationaux de développement. Mais il n'est pas nécessaire, il serait même néfaste, que ces projets et ces politiques soient incorporés dans le plan prospectif pour l'agriculture parce que la limite d'un tel plan dans le temps est si importante que le plan devra sans doute être révisé et modifié plusieurs fois à la lumière des événements. Pour cette raison, il est souhaitable que les plans de développement agricole soient formulés en termes de plans agricoles à moyen terme, dans lesquels les détails des projets demandant une durée d'exécution plus longue que la durée du plan seront laissés de coté pour être incorporés à un plan à moyen terme ultérieur. Bien que chaque projet doive être étudié et préparé en détail, le moment approprié et l'échelle de son incorporation dans un plan agricole à moyen terme dépendent en dernière analyse de facteurs imprévisibles qui peuvent demander que cette incorporation soit accélérée, retardée ou même abandonnée.

Ce qui importe est que les plans prospectifs et à moyen terme soient revus périodiquement et adaptés pour tenir compte des changements causés par les événements intérieurs et extérieurs. Le plan prospectif peut être révisé toutes les quelques années, mais les plans à moyen termes

doivent être habituellement révisés tous les ans. Cette révision peut se faire de plusieurs manières.

Une des manières d'adapter le plan aux changements est de le réviser entièrement tous les ans; c'est une procédure longue et difficile qui requiert des techniques que peu de pays pauvres possèdent. Une deuxième manière de réviser les plans d'agriculture à moyen terme qui ne sont plus à jour est de préparer des plans annuels qui tiennent compte des progrès accomplis jusqu'alors, allouent les ressources disponibles aux divers projets sur une base d'appropriations budgétaires et spécifient la politique à suivre et les autres mesures nécessaires à atteindre les objectifs de développement. Bien que cette manière soit la plus simple pour s'adapter aux changements imprévus, elle présente un sérieux inconvénient: au fur et à mesure des années, les plans annuels ont tendance à dévier tellement du plan à moyen terme que celui-ci ne donne plus les directions nécessaires à la préparation des plans annuels.

Une troisième manière de prendre en considération les changements intervenus est d'utiliser un "plan courant". Dans un plan courant, on ajoute une année (ou deux) après chaque année du plan à moyen terme après avoir fait les changements nécessaires résultants des événements de l'année passée, (ou des deux années passées). De cette manière, à la fin de chaque année, le plan à moyen terme fournit des prévisions couvrant une période de temps invariable. Cette approche a l'avantage supplémentaire d'incorporer dans le plan à moyen terme des repères pour les plans annuels devant être préparés de façon à rendre le plan à moyen terme opérationnel. Si on applique la technique du plan courant au plan prospectif celui-ci peut aussi être mis à jour, et fournir des points de repère permettant de faire avancer le programme à moyen terme tous les ans.

L'utilisation de plans prospectifs, à moyen terme et annuels est la solution idéale au problème de la limitation dans le temps. Le plan prospectif permet de regarder assez loin dans le futur pour identifier en termes généraux les grandes lignes du développement agricole. Les plans à moyen terme permettent de préciser les objectifs intermédiaires qui doivent être réalisés dans le moyen terme pour atteindre les objectifs d'ensemble. Et les plans annuels rendent les plans à moyen terme opérationnels, en 1) ramenant les objectifs des plans à moyen terme (qui sont normalement présentés en termes d'objectifs à atteindre à la fin du plan à moyen terme) à des objectifs annuels, ce qui permet d'incorporer les allocations nécessaires à leur réalisation dans les budgets annuels et 2) indiquant en détail les mesures à adopter pour atteindre les objectifs du plan. Les trois plans s'encastrent ensemble comme des tables gigognes, le plan à moyen terme sous le plan prospectif, et le plan annuel sous le plan à moyen terme.

Cette approche de la planification agricole est proche de la planification macroéconomique conventionnelle, qui, de l'avis des spécialistes, demande la préparation de prospectives d'ensemble de plans de développement à moyen terme et annuels. La grande difficulté de ce concept vient du fait que peu de pays à faible revenus ont réussi dans la pratique à formuler ces trois types de plans, et à intégrer leurs plans annuels, lorsqu'ils existent, dans leurs budgets annuels. Bien que certains pays ont ou ont eu des plans prospectifs de développement, et que presque tous ont ou ont eu des plans à moyen terme, très peu d'entre eux ont pu rendre ces plans opérationnels avec des plans annuels étroitement reliés aux budgets gouvernementaux.

En pratique, la planification agricole de nombreux pays à faible

revenus s'est limitée à la préparation d'un plan pluri-annuel, de durée variable. Par exemple, Taiwan a eu un plan agricole de quatre ans, et un plan de dix ans; l'Afghanistan, l'Iran et Israel ont utilisé des plans agricoles quinquennaux;[3] le Portugal a eu un plan de 9 ans, qui a commencé en 1962; Ceylan, l'Egypte et l'URRS ont préféré des plans agricoles décennaux;[4] la République Populaire de Chine a eu un plan de 12 ans pour l'agriculture, couvrant les années 1956-1967 (qui a été changé pour couvrir les années 1959-1968); la Bulgarie a eu un plan agricole de 14 ans de 1957 à 1970;la Yougoslavie a un plan de 15 ans; Ceylan a un plan de 20 ans pour la sylviculture et El Salvador a un plan de 20 ans pour l'agriculture. Des plans d'une durée plus courte, généralement d'une année, sont souvent utilisés en plus des plans pluri-annuels, pour rendre actifs les plans agricoles à long terme. Ce mélange a fait ses preuves.

Il semblerait donc, pragmatiquement parlant, qu'il suffise de préparer un plan pluri-annuel et un plan d'opérations annuel. Si un plan pluri-annuel d'une durée de cinq ans peut répondre aux besoins des pays ayant peu de projets demandant une longue période de gestation, la plupart des pays trouvent que des plans couvrant une période de temps plus longue -- de 10 à 20 ans -- répondent mieux à leurs besoins. Lorsque le temps le permet et que le personnel qualifié existe, un plan courant portant sur les trois premières années du plan pluri-annuel, plus détaillé que le reste du plan mais moins détaillé que le plan annuel, devrait arriver en troisième place parce qu'il permet d'adapter le plan pluri-annuel aux circonstances qui ont varié. Arrivant en quatrième place, le plan pluri-annuel dans son ensemble pourrait être avancé tous les quatre ou cinq ans.

Perspective des plans agricoles

Une étude de la perspective des plans de développement agricole révèle autant de diversité que celle de leur durée. La plupart des pays préparent ce qu'ils appellent des plans sectoriels compréhensifs pour l'agriculture. Mais le terme "compréhensif" ne veut pas dire que tous les sous-secteurs agricoles reçoivent la même attention. Si l'on prend par exemple le plan agricole d'Israel, on voit que le plan pour le sous-secteur de la forêt, et mieux encore, les plans des sous-secteurs de la pêche et de la chasse, sont beaucoup moins détaillés que ceux portant sur les cultures céréalières et l'élevage; de la même manière, le programme agricole dans le Plan Ethiopien pour 1963/3 - 1966/7 donnait moins d'importance à la pêche et à la chasse qu'aux cultures céréalières et au bétail. Le terme "compréhensif" ne veut pas dire non plus que les investissements du secteur privé reçoivent la même attention que les investissements publics. Ce n'est pas souvent le cas. En opposition avec ces tentatives de présenter un plan compréhensif -- en se rappelant que le concept "compréhensif" s'accompagne souvent de variations quant à l'importance donnée à certains secteurs -- quelques plans agricoles se concentrent sur un seul secteur, et quelquefois même sur une seule culture (4, p. 145).

A chaque fois que cela s'avère possible, il est souhaitable de faire des plans pour le secteur agricole tout entier. Là où les données nécessaires sont raisonnablement bonnes; là où une main d'oeuvre expérimentée est disponible, et où les ressources financières et autres sont adéquates; et là où le temps n'est pas un facteur crucial, il vaut mieux couvrir un secteur complètement que partiellement. Mais parce que peu de pays se trouvent dans cette situation, on ne saurait trop recommander une

planification partielle, non pas parcequ'elle est aussi bonne en théorie que la planification d'ensemble, mais parce qu'en pratique elle donne quelquefois de meilleurs résultats. Par exemple, dans un pays où un sous-secteur ou deux fournit la plus grande partie de la production agricole -- comme cela se passe en Uruguay, où l'élevage est le sous-secteur agricole le plus important -- il est parfaitement justifié de limiter les perspectives des plans à ce(s) sous-secteur(s). On peut trouver des exemples de plans qui ont été couronnés de succès là où toutes les ressources disponibles pour le développement agricole ont été consacrées à une culture spécifique. C'est ainsi par exemple que la production du jute a été rapidement augmentée en Inde après la partition, suivie ensuite par l'augmentation de la production de canne à sucre. Dans d'autres pays, l'augmentation de la production de caoutchouc ou de cacao fournirait des exemples supplémentaires (4, p. 145).

Mais la planification partielle n'est pas toujours la meilleure solution. Lorsque l'autorité nationale cherche à diversifier une agriculture qui dépend trop exclusivement d'une culture, ou lorsqu'elle essaie d'arriver à un meilleur équilibre entre divers sous-secteurs agricoles, un plan compréhensif peut s'avérer meilleur. Même dans ce cas, il faut faire preuve de discernement lorsqu'il s'agira de favoriser un sous-secteur au profit d'un autre.

Systèmes de classification

A cette fin, mais aussi pour d'autres raisons, il est essentiel de définir correctement les secteurs agricoles, quant à leurs limites, et de les classer ou de les diviser selon leurs composantes. Le secteur

agricole est généralement défini selon quatre critères. Le premier se rapporte aux personnes qui travaillent dans ce secteur, c'est à dire la main d'oeuvre agricole; le second couvre les établissements, c'est à dire les fermes ou les exploitations agricoles; le troisième se définit en termes d'activité économique, c'est à dire les divers procédés mis en oeuvre dans ce secteur; le quatrième est défini en termes de production, c'est à dire de marchandise produite. Chaque définition pose des problèmes.

Selon la main d'oeuvre agricole

Par exemple, s'il ne fait aucun doute que ceux qui travaillent à plein temps dans l'agriculture (que ce soient les exploitants travaillant sur leurs propres terres ou en métayage, ou les ouvriers non propriétaires de terres) font partie de la main d'oeuvre agricole, des questions se posent quant à ceux qui ne travaillent qu'épisodiquement dans l'agriculture, qu'il s'agisse de fermiers à mi-temps ou d'ouvriers agricoles temporaires. La question se pose aussi de savoir si les femmes et les enfants des fermiers,qui contribuent à la production agricole, doivent être compté dans la main d'oeuvre agricole (24, pp. 51-52).

L'inclusion ou l'exclusion de ces personnes peut faire une différence lorsque l'on planifie. Si par exemple on calcule le revenu par tête de la production agricole en divisant la valeur totale de la production agricole par une main d'oeuvre agricole où l'on compte au même titre toutes les personnes ayant apporté une contribution à la production, on arrivera à un résultat substantiellement inférieur à celui qu'on obtiendrait en utilisant une définition plus limitée de la main d'oeuvre agricole. On arriverait à une estimation plus valide des revenus par tête

en définissant la main d'oeuvre comme toutes les personnes adultes travaillant à plein temps dans le secteur agricole, et en ajoutant au chiffre obtenu le nombre des employés à mi-temps et des enfants,exprimé en termes de leur équivalence avec le travail fourni par des travailleurs adultes à plein temps. Mais une telle opération demande des données et une expertise en matière d'interprétation de données, qui ne sont pas toujours disponibles.

Selon les exploitations agricoles

Il est tout aussi difficile de définir une ferme ou une exploitation agricole. Une ferme ou une exploitation agricole est généralement définie comme un établissement qui se consacre totalement ou partiellement à la production de denrées agricoles. Cependant, lorsqu'on essaie de classer le secteur agricole selon les fermes ou exploitations agricoles, (comme on le fait dans les recensements agricoles), il faut trouver un moyen pour différencier les fermes et les exploitations agricoles des jardins familiaux. On le fait généralement en définissant une ferme ou exploitation comme une surface utilisée pour l'agriculture qui est ou bien d'une surface minimale arbitrairement déterminée (surface minimale ne comprenant pas les jardins familiaux), ou qui, si elle est inférieure à la surface minimale fixée, possède un rendement agricole supérieur à un certain minimum quantatif ou une valeur fixée (ce qui permet aussi d'exclure les jardins familiaux, mais permet d'inclure les petites exploitations comme les vignobles, serres qui produisent des fleurs de grande valeur, champignonnières, etc).

Selon les activités économiques

La troisième manière de définir le secteur agricole, selon les activités économiques, soulève le problème de la classification des établissements qui se livrent à un grand nombre d'activités agricoles. Les deux critères proposés par les Normes Internationales de Classification Industrielle des Nations Unies pour résoudre ce problème spécifient que (1) pour être comprises dans un groupe d'activité, la majeure partie de la production des unités agricoles doit se rapporter à l'activité de ce groupe, et (2) le groupe doit inclure la plus grande partie des unités agricoles qui produisent la plus grande partie des biens ou des services qui caractérisent l'activité envisagée. Etant donné que la classification du secteur agricole par activité économique recouvre toutes les unités qui s'adonnent à la même activité agricole, sans faire de distinction entre celles qui font partie d'entreprises incorporées et celles qui sont propriété d'individus ou du gouvernement, des problèmes peuvent se poser, si des renseignements concernant leur possession ou leur exploitation s'avèrent nécessaires lorsque l'on planifie

Le meilleur exemple de système de classification qui groupe les établissements agricoles (et autres) selon leur type d'activité économique est le Système de Normes Internationales de Classification Industrielle de toutesles Activités Economiques des Nations Unies (ISIC) qui recouvre le secteur agricole. L'ISIC classifie les activités économiques en quatre catégories: (1) Grandes Divisions, (2) Divisions, (3) Grands Groupes et (4) Groupes. L'ISIC reconnait dix Grandes Divisions, la première d'entre elles se rapportant à l'Agriculture, la Chasse, la Forêt et la Pêche. A l'intérieur de cette Grande Division, on trouve 3 Divisions divisées à leur tour en 6 Grands Groupes, comme on peut le voir ci dessous:

Grande Division I: Agriculture, Chasse, Forêt, Pêche

| Division | Grand Groupe | Titre de la Catégorie |
|---|---|---|
| 11 | | Agriculture et Chasse |
| | 111 | Productions agricoles et élevage |
| | 112 | Services agricoles |
| | 113 | Chasse, piégeage et peuplement du gibier |
| 12 | | Sylviculture et exploitation des bois et forêts |
| | 121 | Sylviculture |
| | 122 | Exploitation des bois et forêts |
| 13 | 130 | Pêche |

Les six grands groupes sont subdivisés en 7 Groupes qui permettent d'obtenir une classification très détaillée (25, pp. 26-7).

Selon les produits

La quatrième manière de définir le secteur agricole, selon les produits, est la plus commune. Elle soulève une grande variété de problèmes, dont certains sont mentionnés ci-dessous. Un exemple typique de système de classification par produit divise le secteur agricole en cinq sous-secteurs: (1) les cultures agricoles, (2) le bétail et ses produits, (3) la forêt et ses produits, (4) le gibier et (5) les poissons.

Ces sous-secteurs peuvent à leur tour être divisés en branches et sous-branches. Par exemple, le sous-secteur des cultures agricoles peut être divisé en branches de cultures majeures et mineures, et chaque culture peut être considérée comme une sous-branche. Ce n'est évidemment pas la seule possibilité. Comme on peut le voir dans la Figure ci-dessous, page 28, le sous-secteur des cultures agricoles peut aussi être divisé en deux branches: (1) produits alimentaires et boissons et (2) produits industriels

bruts; ou bien on peut faire une distinction entre les produits d'exportation et ceux destinés à l'utilisation interne en délimitant les emplacements où ils sont utilisés; entre les cultures produites par les fermiers pour leur propre subsistance et celles destinées aux marchés intérieurs; entre les cultures produites sur les terres appartenant au gouvernement et celles appartenant à des particuliers; entre les cultures effectuées sur des terres appartenant aux nationaux et celles effectuées dans des fermes appartenant à des ressortissants étrangers, et ainsi de suite. (26, pp. 21-2) Ces diverses branches peuvent ensuite être subdivisées en sous-branches: par exemple, la branche des produits destinées à l'exportation peut être divisée en sous-branches d'exportations traditionnelles et non-traditionnelles, ou n'importe quelle branche peut être subdivisée en sous-branches se rapportant à des cultures spécifiques, comme celle du coton, du jute, etc.

La division des sous-secteurs en branches peut se heurter à des problèmes lorsque la zone de séparation entre deux branches est très floue. Par exemple, les plantes qui produisent de l'huile s'inscrivent en même temps dans la branche des produits alimentaires et boissons et dans celle des produits industriels bruts. Bien qu'une grande précision ne soit pas toujours possible, il peut néanmoins être utile de se livrer à de telles distinctions lorsque l'on veut planifier. (27, p. 5)

Un autre problème concernant l'étendue des plans agricoles se pose à propos des produits secondaires ou tertiaires des produits ou des activités dérivant de l'agriculture. Etant donné que le marketing, le traitement et même les activités industrielles, lorsqu'ils ne sont pas inséparables, sont souvent liés aux activités primaires et aux produits du secteur agricole, la question de leur inclusion ou de leur exclusion se pose. Par exemple, le développement de l'élevage de la volaille et du bétail dépend de

## Subdivisions possibles des produits du secteur agricole

| Secteur | Sous-secteur | Branche | Sous-branche |
|---|---|---|---|
| Agriculture | produits agricoles | cultures principales | blé<br>maïs |
| | animaux et produits animaux | | |
| | forêts et produits forestiers | cultures secondaires | laitues<br>tomates |
| | gibier | | |
| | poisson | | |

## Autres branches possibles

- Produits alimentaires et boissons
- Produits industriels bruts

---

- Produits d'exportation
- Produits pour la consommation interne

---

- Cultures de subsistance
- Cultures destinées à la vente intérieure

---

- Cultures effectuées sur les terres appartenant au gouvernement
- Cultures effectuées sur des terres appartenant à des particuliers

---

- Cultures effectuées sur des terres appartenant aux nationaux
- Cultures effectuées sur des terres appartenant à des ressortissants étrangers

l'approvisionnement en nourriture pour animaux. Cela signifie que l'élevage de la volaille et du bétail dépend d'une manière inhérente de la production et du traitement de la nourriture pour animaux. Parce que le poisson ne peut se garder longtemps, les activités secondaires de conservation à froid, de fumage, de séchage, de mise en boite, de prélèvement des filets de poisson, les autres activités secondaires, et les produits de ces opérations sont liés à la pêche et à ses produits. Lorsque le plan de développement agricole est intégré dans un plan d'ensemble, les problèmes de classification de ce genre peuvent être normalement résolus en définissant les limites souvent confuses entre les secteurs agricoles et industriels. Dans ce cas il faut alors uniquement s'assurer que toutes les activités secondaires et tertiaires et les produits associés à l'agriculture sont inclus dans l'un des deux secteurs. Mais lorsque le plan de développement agricole est préparé en dehors du cadre d'un plan global, et lorsqu'il n'existe pas de plan de développement industriel, il peut être souhaitable d'inclure ces activités ou ces produits dans le cadre du plan agricole. (27, pp. 5-6)

L'importance de l'agriculture dans l'économie de la plupart des pays pauvres a pour effet de quelquefois inclure dans le plan de développement agricole d'autres activités ou produits divers. Par exemple, la difficulté que ces pays ont à absorber les surplus de main d'oeuvre agricole a amené certains spécialistes à recommander que le planning familial dans les régions rurales soit inclus dans les plans de développement de l'agriculture (28, p.149). Encore une fois, la réponse à la question de savoir si telle activité ou produit doit être inclus dans le plan agricole dépend des objectifs du plan et des alternatives disponibles.

Evidemment, un plan agricole ne peut inclure toutes les activités ou tous les produits ayant un rapport avec l'agriculture; cependant, si cette

activité ou ce produit est si intimement lié au développement agricole qu'il s'avère indésirable de le traiter à part, ou s'il n'existe aucun autre plan sectoriel dans lequel il puisse trouver facilement sa place, son inclusion dans le plan agricole se trouvera justifiée. Ainsi par exemple, le plan compréhensif de développement agricole d'Israel de 1962/3 - 1966/7 inclut le développement des ressources en eau, bien que ce secteur ne se rapporte qu'en partie à l'agriculture; l'Afghanistan dans son plan pour 1967/8 - 1971/2, l'Espagne dans son plan pour 1964-67 et Taiwan dans son plan pour 1961-64 incluent l'irrigation dans les plans agricoles de leurs plans nationaux. Il est bien évident que la classification du secteur agricole choisie par un pays n'est pas nécessairement la même que celle d'un autre pays.

La division appropriée du secteur agricole d'un pays doit être déterminée par la structure de son agriculture, le stade de son développement et les objectifs de développement par secteurs. Chaque pays doit donc adapter son système de classification à sa propre situation. Dans un pays où par exemple, la résonnance de la balance des paiments d'un plan agricole est important, la manière de subdiviser le secteur agricole devrait rendre possible la distinction entre les activités ou les produits du secteur agricole destinés à la consommation interne et ceux destinés à l'exportation.

Quand utiliser quel système de classification

Si les objectifs du développement agricole sont surtout d'augmenter la production ou l'exportation de produits spécifiques, et si les comparaisons à l'échelle internationale ne sont pas importantes, un système de classification des produits peut suffire. Cependant si les objectifs du développement agricole portent aussi, ou porteront dans un avenir plus ou moins proche, sur la distribution des revenus, ou sur le niveau de vie de groupes spécifiques

d'exploitants, un système de classification fondé sur l'activité économique se conçoit, en ce qu'il permet de classer les exploitations agricoles selon leur taille, leur caractère, leur technologie et l'organisation de leur production (en plus du fait que cela facilite les comparaisons internationales) et qu'il permet aussi de séparer les exploitations fermières des exploitations commerciales, les grandes des petites exploitations, et celles qui sont bien dotées de celles qui ne le sont pas. Ure classification fondée sur les produits ne permet de faire ces distinctions puisqu'elle ne considère que la production des divers produits sans prendre en considération leur origine. Il s'ensuit donc que la planification pour l'amélioration de certaines exploitations, c'est à dire par exemple, les exploitations paysannes, ou celles qui sont petites ou celles qui sont mal dotées, est rendu plus difficile par l'utilisation d'un système de classification fondé sur les produits. Etant donné que de nombreux pays en voie de développement utilisent cette classification, cela introduit des problèmes supplémentaires dans un domaine qui en a déjà assez.

L'ISIC ne permet pas seulement d'identifier les exploitations de types, de technologies et d'organisations différents, il permet aussi une classification des données par produits (voir les Groupes mentionnés sous la catégorie Grands Groupes et Divisions). Un système de classification fondé sur l'activité économique, comme celui de l'ISIC, se conforme mieux aux exigences de la planification lorsque les objectifs de développement portent soit sur l'amélioration de groupes spécifiques d'exploitation, soit sur l'augmentation de la production, soit sur les deux. Si l'on s'intéresse au développement rural, et à la réduction des inégalités de revenus, il y a lieu alors d'établir des systèmes de classification fondées sur l'activité

économique, dans les pays où cela n'existe pas.

Les classifications fondées sur les emplacements, la taille et le type d'exploitation, le volume et le caractère de la main d'oeuvre agricole sont aussi utiles pour la planification, quels que soient les objectifs envisagés. Mais ils se révèlent absolument indispensables pour une planification efficace de l'amélioration du niveau de vie des exploitants pauvres. Les pays en voie de développement devraient donc porter leur attention sur une utilisation plus large de ces systèmes de classification.

Cependant, la mise en place de systèmes de classification du secteur agricole dépend beaucoup des données statistiques du pays. Lorsque les données statistiques sont exprimées d'une certaine manière, ou lorsqu'elles présentent des carences à un point de vue ou à un autre, la classification agricole peut avoir à se conformer aux données disponibles. De façon idéale, les données statistiques devraient se conformer aux besoins de la planification agricole, plutôt qu'inversement, mais c'est un but qu'il n'est pas possible d'atteindre à court terme (26, p. 22). Les planificateurs doivent donc souvent se contenter des données disponibles, tout au moins au début.

Cependant, puisque la planification demande l'utilisation et la comparaison de séries statistiques différentes, il faut absolument que les planificateurs s'assurent que les diverses séries statistiques couvrent le même domaine d'observation et donc sont comparables. Si les données des différentes séries ne sont pas comparables, les conclusions qu'on en tire peuvent ne pas être valables. (24, p. 53)

## NOTES

1) Voir, par exemple, le Premier Plan Quinquennal de la République de Somalie, qui se concentrait sur "une poignée de projets" (29, p.17)

2) Cela peut venir du fait qu'il n'existe pas suffisamment de projets bien préparés. Si les ressources sont indiquées aggrégativement pour tout un secteur, il est impossible de dire si elles seront suffisantes pour mener à bien les projets nécessaires à la mise en place du plan. Ce n'est que lorsque les projets ont été préparé en détail et que leur location a été déterminée qu'il est possible d'estimer leur coût avec une raisonnable exactitude.

3) Israel trouve que les plans quinquennaux sont suffisamment longs pour les sous-secteurs agricoles puisque les effets des plans doivent se faire sentir dans les cinq ans. Cependant ceci n'est pas vrai pour les agrumes, pour lesquels les plans portent sur 10 ans (23, p. 3). Les plans agricoles de l'Afghanistan et de l'Iran sont intégrés dans des plans de développement national, pas ceux d'Israel.

4) Cependant le plan de replantation des arbres à thé de Ceylan porte sur une période de 15 ans.

# CHAPITRE III

# TERRITOIRE COUVERT PAR LES PLANS AGRICOLES

## La nécessité de la planification au niveau régional

Un plan de développement agricole portant sur l'ensemble du pays n'est réaliste que dans la mesure où il prend en considération les nécessités écologiques variables des différentes régions du pays. La température, les précipitations, l'humidité, les sols, les ressources en eau, le drainage, la topographie, l'altitude, tous ces facteurs vont influencer les méthodes utilisées pour augmenter la production des cultures ou du bétail. Certaines régions sont potentiellement plus productives que d'autres; certaines (peut-être parce qu'elles sont situées près de ports de mer qui leur fournissent un accès aux marchés étrangers, parce qu'elles sont près de centres urbains ou industriels où la demande est forte en denrées périssables) ont pris une certain avance et arrivent en tête; d'autres (peut-être situées plus à l'intérieur du pays, dans des endroits moins accessibles) ont pris un certain retard dans leur développement agricole. Les régions qui peuvent être irriguées peuvent bénéficier des nouvelles variétés de riz, de blé et de maïs, tandis que celles qui dépendent uniquement des précipitations ne le peuvent pas. De plus, si on veut réduire les différences entre les régions, les besoins des régions désavantagées seront plus grands. Il s'ensuit donc que chaque région a sans doute des besoins spécifiques pour sa progression.

Même dans une région donnée il peut y avoir de grandes différences. Les planificateurs du Projet Daudzai au Pakistan, qui couvrait une surface de 80 milles carrés où se trouvent 89 villages, groupant en 1972 96.000 personnes

environ, ont découvert que "les besoins d'un village spécifique sont souvent différents de ceux du village voisin, et qu'il est impossible de préparer de plan de développement réaliste de la région avant qu'une étude intensive n'ait eu lieu". (29, p. 8)

Dans l'idéal, un plan national de développement agricole devrait inclure des plans régionaux pour chaque région du pays, chacun prenant en considération les besoins spécifiques de la région dont il s'occupe. Mais inclure dans un plan national des plans individuels pour chaque région est une tâche difficile, particulièrement si le plan national prétend embrasser tout le secteur agricole. C'est ce qui explique pourquoi les plans nationaux ont souvent été formulés in termes généraux, sans détails spécifiques portant sur les problèmes et les besoins des régions spécifiques du pays (30, p. 229). Même dans les cas où les problèmes des différentes régions ont été pris en considération lorsque l'on a fixé des objectifs au plan national, les manières de faire passer ces décisions à l'échelle de l'exploitation agricole -- point essentiel si l'on veut atteindre ces objectifs -- ont rarement été indiquées avec assez de détails et de précision.

Régionalisation du processus de planification

Cependant, au cours des dernières années, les pays avec ou sans plans de développement nationaux se sont tournés de plus en plus vers des plans de développement agricole régionaux. C'est en partie le résultat d'une évolution politique qui se manifeste entre autres par la prise de conscience politique de groupes autrefois dociles ou silencieux, longtemps entravés par leurs propres doutes. Avec l'accroissement de la prise de conscience politique vient la réalisation que l'autorité nationale joue un rôle

important dans le développement des régions du fait qu'elle alloue les fonds d'investissement publics, qu'elle adopte une politique et des programmes qui stimulent ou freinent les investissements. Les dirigeants locaux cherchent de plus en plus à influencer les décisions de l'autorité centrale en ce qui concerne les investissements, pour obtenir des allocations plus favorables à leurs administrés. L'intérêt grandissant dans la planification régionale est aussi le résultat de l'expérience acquise dans la planification nationale et sectorielle, deux secteurs déjà bien dotés en infrastructure et en projets d'investissements substantiels qui, en conséquence, augmentaient plutôt que ne diminuaient les différences régionales.[1]

Un survol de l'expérience acquise montre que les plans régionaux se présentent sous trois formes. La première consiste en un plan national pour l'agriculture composé de plans secondaires pour toutes les régions du pays, coordonnés de manière à ce qu'ils se conforment aux objectifs et aux statégies du développement national. Ce type de planification peut prendre une des deux formes suivantes: ou bien les plans régionaux sont réunis en un plan national, ou bien le plan national est divisé en plans régionaux sectoriels pour l'agriculture. (31, p. 8)

L'URSS est un exemple de pays qui réunit tous les plans régionaux d'agriculture en un plan national. A la suite de réformes introduites ces dernières années, l'autorité centrale de planification fixe les quotas de produits agricoles que chaque région doit fournir. A l'intérieur de chaque région, des groupes de planification agricole locaux préparent leurs propres plans qui sont revus et modifiés le cas échéant avec leurs organisations régionales; ces plans sont ensuite transmis aux autorités de planification au niveau des républiques concernées, d'où on les envoie enfin aux autorités

centrales de planification. (32, p. 503)

Des pays à économie mixte, Israel s'est montré plus systématique, et a eu plus de succès, que les autres dans l'incorporation des plans régionaux pour tout le pays en un plan agricole national (1, p. 68). Les plans régionaux sont incorporés dans le plan national après la préparation d'un plan préliminaire pour l'agriculture touchant le pays dans sa totalité. Avec ce plan comme cadre de base, les autorités régionales consultent chaque colonie et font des plans pour elle, ceux-ci sont ensuite coordonnés et incorporés dans la formulation finale du plan national de développement agricole (33, p. 226).

Certains pays européens ont aussi commencé à fixer des objectifs régionaux à l'intérieur de ce qui reste malgré tout des plans agricoles pour le pays entier. Le France en est peut-être le meilleur exemple. Depuis le Quatrième Plan, des objectifs d'investissement public et privé et des niveaux d'emploi ont été fixés pour le secteur agricole, entre autres, dans chacune des 21 régions du pays.

Le deuxième type du plan régional pour l'agriculture concerne une ou plusieurs régions sélectionnées du pays. La raison favorable à cette approche est que les pays moins développés ne possèdent et ne possèderont pas avant longtemps ni les ressources financières ni les ressources en main d'oeuvre nécessaires pour appliquer un plan compréhensif pour le développement agricole de tout le pays. Cette tâche est tellement au dessus de leurs capacités que la concentration de leurs ressources sur une ou quelques régions produira probablement des bénéfices plus importants que si ces mêmes ressources étaient réparties sur tout le pays (4, p. 145).[2] Le troisième Plan Quinquennal de l'Inde offre un exemple de cette sorte d'approche. Ce plan contenait un Programme de Développement Agricole

Intensif selon lequel un seul district de chaque état était choisi pour une approche intensive de développement agricole. Chaque district choisi a reçu "ensemble minimum" qui comprenait tous les éléments nécessaires à l'accroissement de la production, dont irrigation, engrais, insecticides, semences de meilleurs qualité, services d'extension renforcés, meilleures facilités de crédit et de marketing (4, pp. 145-6).[3]

Le troisième type de plan de développement régional de l'agriculture est un plan pour une région spécifique qui recouvre des secteurs autres que l'agriculture. Ce type de plan est quelquefois adopté lorsqu'une région importante est vraiment en retard par rapport aux autres, comme le Nord-Est du Brésil et l'Italie du Sud; ou lorsque les autorités nationales souhaitent encourager le développement des ressources naturelles d'une région, par exemple un bassin fluvial pour l'irrigation, comme Assuan en Egypte.

## Méthodologie de la planification régionale

### Pôle de croissance ou modèle de développement de la croissance d'un centre régional

Si l'on a beaucoup écrit sur le développement régional, aucune théorie ne fait l'unanimité quant à la manière d'identifier les éléments-clé du développement régional et quant aux moyens de mettre en place ce développement et d'assurer sa croissance. Cependant, trois propositions semblent être acceptées par la plupart des planificateurs régionaux comme utiles à la planification du développement régional. Le développement régional (1) dépend en grande mesure de la manière dont les capacités d'exportation de la région se développent; (2) demande la mobilisation des ressources gouvernementales et individuelles de manière à saisir les

opportunités lorsqu'elles se présentent; et (3) est plus efficace s'il s'insère dans le cadre d'un plan régional ou sous-régional intégré.

L'argument en faveur du développement d'une base d'exportation assume qu'une région possède un certain avantage comparatif dans le domaine agricole ou dans celui des produits manufacturés, ou dans les deux, avantage qui peut être renforcé par l'établissement d'organisations de marketing spécialisées, de facilités de crédit et de transport améliorées, par la formation de la main d'oeuvre et par l'établissement d'industries complémentaires. La nécessité de mobiliser les ressources gouvernementales et individuelles assume que la capacité de reconnaître, d'évaluer et de saisir les opportunités d'investissement, et que l'aptitude d'accepter les risques et d'adopter des solutions nouvelles, manquent souvent dans les régions sous-développées. Et l'idée que le développement économique doit se placer dans le cadre d'un développement régional ou sous-régional intégré vient de la croyance que c'est la seule manière dont les planificateurs peuvent bien comprendre où commence le développement et comment il est diffusé à travers l'économie régionale ou sous-régionale.

Le modèle qui est le plus accepté par les planificateurs régionaux peut s'énoncer en deux propositions: (1) la croissance et le développement partent d'un nombre limité de centres de croissance urbains ou "pôles de croissance"; et (2) elle se répand à partir de ces centres dans l'arrière-pays par des innovations qui sont des moteurs de croissance et par les mécanismes du marché.[4] En posant comme a-priori que le développement agricole à l'intérieur d'une région dépend du développement préalable d'un centre urbain dans la région, le modèle exige nécessairement la concentration des ressources sur le développement urbain, au moins dans

les stades initiaux du développement régional. A cause de l'importance de ce facteur pour le développement agricole, il faut examiner les principes du modèle et évaluer les résultats qui ont été obtenus par son application dans les pays en voie de développement.

Les tenants du modèle du centre de croissance ou pôle de croissance soutiennent que croissance et développement prennent place lorsque des entreprises ou des industries dans une zone urbaine exercent une telle influence sur leur environnement qu'elles déterminent la direction et le taux de croissance des autres entreprises et industries. Certaines industries d'un centre de croissance peuvent aussi être des "industries de pointe". Ces dernières sont des industries nouvelles ayant un haut degré de technologie, avec une demande croissante de leurs produits, et elles peuvent très bien faire naître, adopter et transmettre les innovations. Lorsque les industries dominantes se développent et produisent une agglomération dans leur zone d'influence, elles forment un "complexe industriel". Un pôle ou centre de développement existe lorsque le coeur du complexe industriel est composé d'industries dominantes qui sont aussi des industries de pointe.

La croissance devient indépendante lorsque les entreprises ayant de forts liens amont et aval[5] attirent d'autres firmes dans le centre du développement. L'agglomération ainsi constituée produit des économies externes aux firmes installées dans ce centre, mais internes au centre lui même. Ces économies sont alors appropriées par les industries du centre qui peuvent ainsi réduire leurs coûts d'exploitation.[6]

Les centres de croissance peuvent être considérées du point de vue de (1) leurs activités de distribution et (2) de leurs activités de production. Dans le premier cas, on les considère importants pour le développement rural à cause des liens qu'ils établissent entre les économies

rurales et urbaines en fournissant des points de collection et de distribution. En tant que points de collection, les centres sont des endroits où les produits ruraux, surtout les produits agricoles,sont amenés pour être vendus, préparés et consommés. Les centres sont de taille différente, et les plus petits sont les centres de collection. Les biens amenés dans ces centres sont partiellement préparés et envoyés dans des centres plus grands et plus industrialisés pour être complètement finis et consommés. Les centres de croissance sont ainsi des centres de marché, de transformation et d'emmagasinage. En tant que points de rassemblement, les centres sont des endroits où les produits de la campagne, surtout les produits agricoles, sont amenés pour être vendus, transformés ou consommés. Les centres sont sont de tailles différentes, et les points de rassemblement dans les plus petits sont petits. Dans ces petits centres, les produits seront partiellement transformés, et expédiés dans des centres plus grands et plus industrialisés pour subir leur transformation finale, et finalement être utilisés. Les centres de croissance peuvent donc être considérés comme des lieux de marketing, d'entreposage et de transformation. En tant que points de distribution, les centres sont les endroits où les populations rurales obtiennent les biens et les services nécessaires à l'amélioration de leur niveau de vie et leur niveau de productivité. Ces biens comprennent les biens transformés et manufacturés dans les grands centres (c'est à dire les biens durables); les produits agricoles améliorés (semences améliorées, outils et engrais); et les services de santé, d'éducation, d'extension agricole, de crédit et gouvernementaux.

La deuxième manière de voir les centres est de considérer le nombre d'activités orientées vers la production qu'on y trouve. Le nombre de ces activités est déterminé par les conditions minimum ou "seuils" qui doivent

atteints pour qu'une activité économique puisse fonctionner efficacement. Parmi ces seuils, on compte la taille du marché (régional, national ou international); les économies d'échelle de production; les infrastructures nécessaires; les liens entre les diverses industries; et les besoins en main d'oeuvre. Les entreprises desservant de grands marchés, ayant besoin d'une main d'oeuvre spécialisée, s'installeront dans des centres possédant des services de transport bien organisés et un grand réservoir de main d'oeuvre. Les entreprises liées à celles-ci viendront s'installer dans les mêmes centres. Au contraire, les entreprises ayant des seuils moins élevés pourront s'installer dans des centres plus petits qui pourront satisfaire à leurs besoins et à leurs marchés.

Généralement, le développement économique atteint son point de développement maximum dans quelques centres de croissance et se diffuse ensuite dans l'économie régionale ou sous-régionale. Au niveau national, cette diffusion se propage par l'intermédiaire des centres de distribution. Ensuite, le développement se répand par vagues des centres urbains de la région à l'arrière pays, les bénéfices du développement urbano-industriel se transmettant grâce au meilleur fonctionnement des marchés dans les centres urbains. Des études empiriques montrent que, excepté dans les régions agricoles où la production est orientée vers les marchés nationaux ou internationaux plutôt que régionaux, il y a un rapport direct et positif entre les revenus ruraux et le degré d'urbanisation locale. Ce rapport est attribué au fait que de la croissance industrielle urbaine résultent une demande accrue pour les produits agricoles, une plus grande formation de capital, l'adoption de techniques nouvelles en agriculture, une façon de cultiver plus intensive, une infrastructure améliorée et l'absorbtion de l'excédent de la main d'oeuvre rurale.

En résumé, ceux qui sont en faveur du modèle du centre de croissance ou du pôle de croissance disent que les études théoriques et empiriques montrent d'abord que la mise en place du développement articulé d'un ensemble de centres urbains, organisé hierarchiquement des petits centres agro-urbains vers la métropole, en passant par plusieurs types intermédiaires, permet d'organiser plus efficacement la croissance et le développement régional. Les vagues de croissance se transmettent de la métropole vers les régions rurales; les grands centres conservent les activités à grande échelle demandant de grands capitaux, les petits centres acquièrent les activités pouvant être accomplies à une plus petite échelle pour les marchés locaux, ou celles pour lesquelles le ratio capital-main d'oeuvre est plus bas, et la croissance se répand dans l'arrière-pays, à partir de ces différents centres. En second lieu, la ville est le "moteur" du développement régional et agit comme lien entre l'économie régionale et nationale. L'agriculture tend généralement à être plus efficace, commerciale et prospère à proximité des villes; ces caractéristiques tendent à s'estompper au fur et à mesure qu'on s'éloigne des centres urbains, et dans les régions moins accessibles de la périphérie, elle tend à n'être plus qu'une agriculture de subsistance et arrièrée. En troisième lieu, une hiérarchie régionale de centres de croissance, assessibles aux exploitants agricoles par les moyens de transports existants, est essentielle pour la distribution efficace des biens et services nécessaires au développement rural.

Exemples de l'approche par centre de croissance et pôle de croissance

La plupart des pays qui se sont penchés sur le problème du développement régional ont choisi d'utiliser la stratégie du centre de

croissance. Les planificateurs régionaux de ces pays ont essayé par divers moyens de créer des économies et des liens externes dans des centres urbains sélectionnés. D'habitude, le plan de développement régional a pris la forme d'un plan de développement industriel sous l'égide du gouvernement. Souvent, ce plan a eu pour but de développer des centres ou des villes stratégiquement situés ou sur le point d'atteindre un seuil de croissance continue. Dans quelques cas, de nouveaux centres ont été créés, surtout dans des régions qui ne possédent pas de centres ou de villes importantes. Après avoir identifié l'emplacement géographique des futurs centres de croissance, la stratégie gouvernementale a été de mettre en place un plan d'investissement public et d'offrir des avantages économiques au secteur privé en vue de diriger les investissements industriels vers ces centres. Ces plans peuvent inclure des provisions pour des investissements publics dans l'industrie et dans des programmes d'infrastructure et sociaux, et aussi des prêts à faible taux d'intérêt, des primes, des avantages fiscaux et des subventions aux investisseurs du secteur privé.

L'Italie possède l'une des plus longues expériences en matière de planification des centres de croissance. Entre 1950 et 1957, la Cassa per il Messagiorno, organisme créé par le gouvernement italien pour relever le niveau économique de la région pauvre du Sud, avait pris comme principe de base que l'agriculture était la clé qui permettrait de réduire l'écart économique entre le Sud pauvre et le Nord plus riche. Lorsqu'il est apparu qu'une base agricole plus riche ne permettait pas à l'industrie de se soutenir dans le Sud, un programme en trois parties a été substitué en 1957 à la stratégie agricole.

Le premier élement du programme a consistué en une série de mesures

compensatoires destinées à contrebalancer les coûts opérationnels plus élevés des entreprises s'établissant dans le Sud par rapport à celles s'établissant dans le Nord du pays. Parmi ces mesures, on trouvait des exemptions fiscales et de redevances, des primes accordées aux petites et moyennes entreprises, des prêts à faible taux d'intérêt, des garanties-risques sur le capital, des taux de transport réduits, et une assistance technique. Le second élément du programme consistait en une série d'investissements dans les entreprises régionales contrôlées par le gouvernement, surtout dans le secteur de l'industrie lourde. Le troisième élement consistait en une stratégie de centre de croissance.

Sur la base de critères établis par le gouvernement central, des consortiums établis par les gouvernements locaux pour encourager le développement de l'économie dans leurs juridictions ont mis en place 42 centres de développement. Douze de ces centres de développement, d'une population d'au moins 200.000 habitants, étaient des Centres de Développement Industriel, pour lesquels on a planifié un développement industriel rapide, et l'établissement d'une infrastructure de base. Les 30 autres centres, comptant 75.000 habitants ou moins, étaient des Noyaux d'Industrialisation: les entreprises s'y établissant devaient y être plus petites, et plus tournées vers les marchés locaux que celles des Centres de Développement Industriel.

Jusqu'à présent, les résultats du programme de la Cassa sont mixtes: d'une part, la production industrielle, les revenus, la consommation et le taux d'emploi se sont beaucoup améliorés dans le Sud depuis 1950; mais il faudra encore longtemps avant que l'écart qui existe entre les conditions économiques du Nord et du Sud ne soit substantiellement réduit.

L'Espagne a aussi fait des expériences de centres de croissance. Les centres économiques y sont très dispersés, et mal reliés les uns aux autres. Il y a de grands écarts entre les revenus et le niveau de vie des habitants des diverses régions, l'industrie est plutôt régionale que nationale. Un des objectifs majeurs du plan national est l'intégration de l'économie.

Pour atteindre cet objectif, des emplacements spécifiques ont été choisis pour faire l'objet d'un développement. Ils ont été divisés en trois types: (1) pôles de développement (ou centres de développement), (2) pôles de décongestion (les satellites industriels de Madrid) et (3) zones d'"emplacement préférentiel" (centres de croissance rurale). Le principal critère pour le choix d'un site comme pôle ou centre est sa position le long d'un axe de développement ou de transport déjà existant ou prévu. Sept centres choisis en 1964 ont conservé cette appellation pour des périodes de cinq à huit ans. Quatre nouveaux centres ont été créés en 1972. Pour encourager le développement régional, le gouvernement a mis en place un système de prime d'investissement, d'exemption fiscales et de droits d'importation, et un système préférentiel dans l'obtention de crédits gouvernementaux.

Cependant les résultats de ce programme de développement régional en Espagne ne sont pas encourageants. Peu de nouveaux emplois ont été créés, ne représentant que 0,4% de la main d'oeuvre. Peu d'industries ont été attirées dans ces régions, et les industries chimiques, métallurgiques et alimentaires y comptent pour 75% des investissements totaux. En plus, certains pôles ont eu un effet néfaste sur leur arrière pays.

Plusieurs pays d'Amérique Latine ont inclus des programmes de développement régional par centres de croissance dans leurs programmes de

développement national, et les résultats ont été mixtes. Dans les années 1960, le Chili était divisé en 12 régions, en plus de Santiago, la capitale. Une double approche a été utilisée. La première, dans la région de Santiago, visait à décentraliser la croissance industrielle vers les grand centres urbains dans un rayon de 70 kilomètres autour de la capitale. La seconde identifiait des centres de croissance dans les 12 autres régions du pays. Un système de priorités avait été mis en place, fondé sur le potential de croissance des centres et des ressources avaient été allouées aux divers centres d'après les priorités établies. Les moyens utilisés pour attirer les industries privées dans ces centres incluaient la construction de zones à industrialiser, des prêts gouvernementaux, et des exemptions de droits d'importation.

Au Pérou, où le grand problème au niveau régional est la prédominance de Lima, la capitale, on a créé quatre régions, et six pôles de croissance dans ces régions. Lima restera le centre administratif et commercial du pays, mais le gouvernement péruvien envisage le développement des six pôles par l'exploitation des ressources naturelles autour des pôles, et une production commerciale destinée à l'exportation. Pour encourager l'établissement de ces stratégies, le gouvernement offre des avantages fiscaux, des permis pour les nouveaux établissements industriels, et des investissements publics pour l'infrastructure et les autres services.

La Colombie a établi neuf régions de développement et un centre de croissance principal dans chacune de ces régions. En plus, les autorités nationales ont établi une classification des centres urbains à des fins de développement régional. Celle-ci comprend des centros locales, centres de services ruraux et de marché; des ciudades intermedias, villes intermédiaires

comptant entre 30.000 et 200.000 habitants; les metropolis de equilibier, appellation donnée aux villes de Medellin, Cali, et Barrauquila qui rivalisent avec la capitale en ce qui concerne les activités économiques; et la metropole nacional, la capitale, Bogota.

Ciudad Guayana au Vénézuela est un centre de croissance, qui, à la différence des autres d'Amérique Latine, a exigé la création d'une ville nouvelle. Elle a été créée au confluent du Caroni et de l'Orinoco, par la réunion de deux villes existantes. Ciudad Guayana doit devenir le centre de croissance principal d'une région riche en potential hydroélectrique et en ressources minérales, agricoles et forestières. Par l'intermédiaire de la Corporacion Venezolana de Guayana, le gouvernement vénézuelien a investi de grosses sommes dans les aciéries, le gaz naturel, le ciment et les industries de préparation de la pâte à papier, et dans les infrastructures.

Israel a aussi une grande expérience en matière de planification du développement régional. Depuis 1948, le développement a eu plusieurs objectifs: l'installation et l'emploi des immigrants, la réduction des inégalités régionales, la réduction de la prédominance de Tel-Aviv, l'occupation des régions frontalières à des fins défensives et l'exploitation des ressources naturelles des régions nord et sud du pays.

Les résultats du programme de développement régional ont été mixtes. La dispersion de la population a été réalisée, la domination de Tel-Aviv réduite, et la distribution des centres urbains ressemble plus à la distribution que l'on trouve dans les pays économiquement avancés.[7]

Cependant, pour diverses raisons, les nouvelles villes ne sont pas devenues des centres de services ruraux. Une des raisons de cet échec est que les villages ruraux (composés de fermes individuelles organisées en

coopératives appelées moshavim) appartiennent à de puissantes organisations de Tel-Aviv qui leur fournissent les services d'offre et de demande nécessaires. En conséquence, ils n'ont pas besoin des services que les nouvelles villes étaient censées leur fournir. En second lieu, beaucoup de ces villes sont trop petites pour offrir un éventail complet de services. Il apparait clairement aujourd'hui qu'il aurait mieux valu prévoir moins de petites agglomérations et plus d'agglomérations de taille moyenne, pouvant offrir plus de services et de meilleurs qualité, plus de facilités et un meilleur éventail d'industries, que les petits centres. En troisième lieu, la petite superficie du pays et le bon système de routes qu'on y trouve offrent aux exploitants un accès facile aux grandes villes et réduisent le besoin de services au niveau local.

Au Ghana, le déplacement de près de 80.000 personnes de 700 villages, en raison des inondations causées par la construction du barrage d'Akosombo sur la Volta, a fourni aux autorités centrales la possibilité de reinstaller cette population dans des centres moins nombreux mais plus grands faisant partie d'un réseau de communautés hiérarchiquement ordonné. Il s'agissait de créer un système de communautés rurales capables de moderniser leur agriculture par l'introduction de techniques améliorées pour la production de récoltes vivrières et de bétail. Pour atteindre cet objectif, on a envisagé la création d'un réseau de communautés reliées les unes aux autres et au reste du pays par un bon réseau de transports, qui fournirait aux exploitants agricoles les nécessités matérielles, la main d'oeuvre, surtout qualifiée, pour opérer l'équipement mécanisé, les services de marketing et connexes; et enfin des services d'aide technique.

La région a été divisée en sept sous régions, et dans chaque

sous-région une classification des centres a été faite, entre (a) une ville centrale, (b) une village-centre-de-services et (c) des villages satellites. La ville centrale de chaque sous-région, comptant une population d'environ 10.000 habitants, située là où on trouvait les meilleures conditions quant aux ressources en eau pour l'industrie, de transports par route et par voies navigables, de matières premières brutes minérales et agricoles, était censée fournir les installations nécessaires pour l'administration, l'industrie et le commerce de la sous-région. Les villages-centres-de-services, ayant une population variant entre 8.000 (maximum) et 5.000 (minimum) habitants devaient être les centres locaux de commerce, d'industrie locale et d'éducation. Ils devaient aussi desservir les colonies de peuplement plus petites et offrir leurs services à l'agriculture et à l'industrie de la pêche dans un rayon de 10 à 15 milles. Les villages satellites devaient se trouver dans les régions d'activité agricole intensive, où des usines de transformation des produits alimentaires, utilisant les produits bruts de l'agriculture locale, seraient implantées. 52 centres au total ont été mis en place, chacun comportant ses propres canalisations d'eau et ses services sanitaires, des échoppes pour le marché et au moins une école. Les centres plus développés comportaient des centres communautaires, des bâtiments administratifs et des centres sanitaires. Malheureusement, ces centres ne rencontrent pas le succès escompté. Cela est en partie dû au manque de ressources financières, mais d'autres facteurs semblent aussi responsables de ce manque de succès, puisqu'au moins dans un des "centres d'échange" planifiés par les autorités, les "marchands" préfèrent s'installer dans des huttes situées un peu plus loin, au quai de l'arrivée du ferry. (35, p. 268)

L'expérience d'Israel et du Ghana montre qu'il peut être imprudent de créer de nouvelles villes là où cela n'est pas vraiment nécessaires. On

pourrait citer d'autres exemples d'échec de "villes planifiées." Dans la région Bemba du nord-est de la Zambie, les planificateurs ont tenté d'implanter une ville dans la campagne pour décourager la migration des habitants vers les villes de la Ceinture de Cuivre. La nouvelle ville a l'électricité, une école secondaire et d'autres facilités. Mais elle n'a pas répondu aux espérances des planificateurs. Un autre exemple d'échec est la ville de Jinja sur le Lac Victoria en Uganda. Avant que l'on puisse décider d'établir un nouveau centre de commerce ou de population, il faut faire des études approfondies visant à identifier les facteurs critiques favorables ou défavorables à l'urbanisation d'une région donnée. (35, p. 268)

D'autres pays utilisent à un niveau expérimental l'approche du centre de croissance pour le développement régional. Le Mali, par exemple, avec l'aide de l'Agence pour le Développement International des Etats Unis, est en train de mettre en place un projet de centre de croissance rural à Djoliba, village de 1.600 habitants sur le Niger, à 45 milles de Bamako. On espère que ce centre comptera 10.000 habitants dans 25 ans.

En Inde, le Département du Développement Communaitaire du Ministère de l'Agriculture, avec l'aide de la Fondation Ford, est en train de mettre en place un programme de centres ruraux de développement qui doivent "améliorer la distribution des produits de base agricoles, le marketing des produits agricoles et la répartition des soins médicaux et l'éducation, en même temps qu'ils doivent encourager le développement des agro-cottages et de la petite industrie dans les régions rurales et les petites villes."

Le programme pilote en 20 tranches de développement comporte quatre composantes: (1) la collecte des données nécessaires à la préparation d'un profil économique de chacune des 20 régions et à l'établissement d'une

classification triple des (a) villages, (b) grands villages qui pourraient devenir des villes-marchés et (c) villes;[8] (2) la préparation d'un plan de mise en valeur de chacune des 20 régions, montrant les rapports des centres avec leur arrière-pays, et des centres entre eux; (3) la préparation de plans sectoriels, la construction des infrastructures et des installations nécessaires; et (4) la préparation de plans pour chaque région, réunissant les plans des centres et les plans sectoriels. Etant donné que la mise en place des plans est tributaire d'investissements publics et privés, le résultat dépendra du succès rencontré lorsque l'on convaincra les diverses agences étatiques et privées d'investir leurs capitaux selon l'ensemble de ces plans.

Dans son Quatrième Plan Quinquennal, le Népal a choisi une approche compréhensive pour mettre en place une stratégie de centre de croissance en vue d'intégrer les régions nord et sud du pays. Une série de routes nord-sud doit constituer des "couloirs de développement" tout au long desquels des centres urbains seront établis comme centres de croissance, dans lesquels on trouvera les installations nécessaires au traitement des produits agricoles et à leur marketing, et des industries tournées vers les ressources de la région. Le quatrième plan identifie quatre régions géographiques et le centre de chacune d'entre elles. Les planificateurs espèrent que les centres de croissance faciliteront le transfert des populations rurales à un emploi urbain, dans des industries fondées sur l'agriculture et d'autres, en même temps qu'ils empêcheront la sur-concentration de la population et la sur-activité économique à Kathmandu, la capitale, et le long de la frontière avec l'Inde, au sud.

Critique de l'approche par pôle de croissance ou centre de croissance

Les résultats obtenus par les quelques pays qui ont choisi cette approche montrent que le planning régional dans les pays sous-développés est une science toute nouvelle. L'expérience des pays avancés au point de vue économique suggère que, lorsqu'il s'agit d'apporter une solution au problème des régions retardataires, les tentatives de restructuration de l'organisation régionale de l'économie, après que les économies régionales aient été établies à force d'investissements et d'inter-dépendance, risquent d'être très coûteuses et de n'avoir qu'un succès marginal. Dans les pays moins développés où il n'existe encore que peu d'investissements fixes, il est possible de créer une structure d'investissement qui empêchera la création, ou au moins limitera la possibilité de création, d'inégalités régionales indésirables. Bien que la dispersion des activités économiques vers des centres autres que la ville principale puisse apparaitre inefficace à court terme, cette dispersion peut être souhaitable à long terme parce qu'elle permet un développement plus équilibré des diverses régions du pays.

Néanmoins, il n'est absolument pas évident que la meilleure manière de commencer le développement d'une région est d'encourager la croissance rapide d'une petite ville ou d'un grand village provincial par l'apport de ressources avant tout industrielles, commes les partisans de la croissance par pôle de croissance ou centre de croissance le recommandent. Les industries peuvent rencontrer des difficultés à se développer dans un environment urbain si elles n'ont pas été précédées par une croissance agricole dans les régions rurales environnantes. Dans de tels cas, les industries peuvent avoir des difficultés à établir des liens avec les régions rurales et se retrouver comme des avant-postes isolés du secteur moderne dans

un environnement qui n'aura pas changé.

De plus, certains facteurs indiquent que le développement régional peut provenir de régions rurales et stimuler l'industrialisation dans les régions urbaines avoisinantes.

## NOTES

1) Lorsque ceci est arrivé en Indonésie pendant le premier plan quinquennal (Repelita I) le second plan quinquennal (Repelita II) a donné plus d'importance à la planification régionale.

2) Un des tenants de cette approche in Inde demandait: "Ne vaut-il pas mieux concentrer les efforts de développement sur des régions sélectionnées plutôt que d'éparpiller des ressources limitées sur plus d'un demi-million de villages?.... Est-il vraiment souhaitable que l'Inde compte à jamais 500.000 villages qui ne seront peut-être jamais des unités sociale ou économique viables?" (34, p. 75) L'auteur qui citait ces remarques était de l'avis que la planification régionale sélective requise par le programme qui était alors en cours, et qui mettait l'accent sur l'eau, les engrais et l'éducation, n'avait aucune chance de réussir avant que et jusqu'à ce que la structure de la campagne ne soit passée d'une économie de village à une économie de "communautés agro-urbaines fonctionnelles." (34, p. 74)

3) Une variation de ce second type de planning régional se concentre sur un type particulier de culture, par exemple les variétés de riz ou de blé à haut rendement. Etant donné qu'une culture spécifique est concentrée dans un petit nombre de régions, soit parce qu'elles ont les ressources en eau nécessaires, soit parce que les fermiers y sont meilleurs, ou parce qu'elles possèdent des ressources à haut rendement, l'effet pratique de cette approche est de concentrer les ressources dans ces régions. On peut voir ceci comme une planification régionale non préméditée qui aide les régions en cause, mais son effet est également d'exacerber les problèmes de disparités de revenus des régions et des individus.

4) C'est l'économiste français François Perroux qui a accompli le travail le plus considérable sur la dynamique des pôles de croissance. Dans cette théorie, il décrit la manière dont les pôles de croissance naissent, dont ils se développent et quelquefois disparaissent.

5) Par exemple, une entreprise consommant des biens intermédiaires a des liens aval avec les entreprises produisant les biens intermédiaires et des liens amont avec les entreprises consommant ses produits.

6) Parmi les plus importantes de ces économies on peut citer les coûts des transports. Un centre de croissance permet de réduire les frais d'expéditions entre entreprises situées dans ce centre; il permet aussi de réduire les frais d'expédition à l'extérieur du centre. En effet, le volume permet d'établir des installations de transport et d'obtenir des tarifs en gros. Le centre permet aussi de constituer un marché du travail, d'obtenir des institutions financières de meilleure qualité, et des services à des tarifs réduits. Il constitue aussi un marché de biens de consommation et de production.

7) Dans ces pays, la classification des communautés urbaines tend à s'organiser selon une progression logarithmique, c'est à dire que la population de la deuxième ville est la motié de la population de la plus grande ville, la population de la troisième ville est le tiers de la population de la plus grande ville, etc.

8) Le travail de la première composante a été fait en 1970-74.

# CHAPITRE IV

## PROBLEMES POSES PAR LA PLANIFICATION REGIONALE

L'importance accordée par les gouvernements au développement régional sub-national fait envisager une augmentation du planning régional en général et du planning régional agricole en particulier. Cependant un accroissement de la planification régionale soulève de sérieux problèmes techniques, sociaux, politiques, financiers, d'organisation et autres.

### Superficie et définition de la région

On peut nommer par exemple les problèmes portant sur la superficie et la définition d'une région. En termes généraux, la superficie d'une région ne doit pas être si petite que ceci aitpour effet une fragmentation indue des efforts de planification agricole nationaux, et en même temps elle doit être assez petite pour permettre un échange rapide entre les unités d'exploitation d'un côté et les planificateurs régionaux de l'autre.[1] En Israel, qui est un petit pays, la "bonne" superficie des cinq régions du pays a été définie comme étant celle qui comprenait une série de villages pouvant être efficacement reliés, par l'intermédiaire de centres ruraux et de petites villes, à une ville de taille moyenne, comptant entre 15.000 et 60.000 habitants. Par contraste, aux Philippines, qui comptent de nombreuses îles, l'île de Mindanao entière avait été définie, à l'origine, comme une région (elle a depuis été divisée en quatre régions); en Italie, la partie sud du pays a été constituée en région; dans les Pays-Bas, c'était une surface à

gagner sur la mer (polder); en Colombie, c'est la présence d'une vallée qui a déterminé la région de la Cauca Valley; et au Soudan, le Région Gézira a été définie sur la base des possibilités d'irrigation.

Il est donc évident qu'une région peut se définir de diverses manières. Ses limites peuvent être (1) géographiques comme dans le cas d'une vallée ou d'un bassin fluvial, (2) démographiques, c'est à dire une région peuplée par un groupe spécifique (tribu, ou peuple parlant une langue commune), (3) administratives, c'est à dire comprenant une ou plusieurs subdivisions politiques d'un pays (états ou départements), (4) fonctionnelles, c'est à dire une région où il semble que l'on puisse réaliser des objectifs fonctionnels spécifiques, comme par exemple un accroissement sensible du niveau de vie, ou une région tombant sous la sphère d'influence d'un centre urbain spécifique. (37, pp. 4-5)

Etant donné que le développement régional recouvre un éventail d'activités aussi différentes que la construction de systèmes d'irrigation et les programmes de planning familial, la définition des limites de la région qui s'applique à un programme peut ne pas être valable pour un autre programme. Il s'ensuit que la définition des limites d'une région sera probablement un compromis qui s'adaptera mieux aux objectifs de certains programmes qu'à d'autres. En pratique, les réalités font que la plupart des pays définissent leurs régions selon des divisions politico-administratives plutôt que selon ce que l'on considèrait commes des frontières naturelles. Cette pratique n'est pas toujours mauvaise parce que la création d'une nouvelle région insère de nouveaux "relais" dans les communications verticales de la bureaucratie, et dans le système des autorisations, points de relais qui peuvent facilement devenir des sources de retard. C'est pour

cette raison que, même si une activité de développement dominante (comme par exemple l'irrigation d'une région) a des contours qui dévient à un point tel des juridictions politico-administratives existantes qu'il semble nécessaire de créer de nouvelles frontières "régionales", il vaudrait mieux, pour rendre la coordination administrative des activités de développement plus aisée, créer cette région nouvelle à partir des composantes des juridictions politico-administratives en place. (36, pp A42-A43)

Définition des besoins et des objectifs

Le second problème soulevé par le développement régional planifié est celui de la définition des problèmes sociaux et économiques à résoudre. Tout dépend de la personne qui définit les problèmes, propose les objectifs et fixe les priorités. Si ce sont les représentants des autorités centrales qui définissent les objectifs et déterminent les priorités, les résultats seront différents de ceux qui auraient été obtenus si ces objectifs et priorités avaient été déterminés par les exploitants. La différence peut être cruciale: bien que les objectifs des planificateurs officiels soient techniquement réalisables, il leur manque les conditions sociales préalables nécessaires au succès, que les objectifs fixés par les exploitants fournissent. Bien que cela puisse se concevoir, il est douteux que les planificateurs aux niveaux local, national et régional définissent les problèmes fondamentaux et les priorités selon les mêmes critères que les exploitants. La probabilité de divergence entre les divers niveaux entre eux, et entre eux et les paysans, est encore plus grande si ce sont les autorités centrales qui identifient les problèmes régionaux et locaux et déterminent les priorités.[2] Mais il est aussi probable que les responsables

régionaux définissent les problèmes régionaux et locaux, et déterminent les priorités d'une manière différente que les exploitants ne l'auraient fait. Et même si les responsables locaux définissent les problèmes et objectifs à atteindre par les exploitants, ceux-ci peuvent être différents de ceux que les exploitants auraient identifiés eux-mêmes.

Il est facile de voir pourquoi les autorités de la capitale peuvent ne pas être dans la meilleure position pour définir les objectifs sociaux et les objectifs prioritaires des régions du pays, surtout des régions éloignées ou inaccessibles.[3] Il est peut-être moins évident que les autorités régionales et surtout que les autorités locales ne sont pas à même de définir les problèmes fondamentaux et les besoins de la même manière que les fermiers, puisque ces personnages ont une bonne connaissance des problèmes régionaux et locaux et sont sensibilisés aux besoins régionaux et locaux.[4] Cependant, le danger d'une mauvaise interprétation des besoins des producteurs régionaux et locaux par les autorités locales ne doit pas être ignoré.[5] (40, pp 45-46) Cela est dû en partie à la barrière entre les autorités locales et les producteurs, qui empêche une communication efficace; mais surtout cela est dû au fait que, même au niveau local, les autorités et les fermiers avec lesquels elles travaillent tendent à voir les choses de manière différente, parce que leurs préoccupations sont différentes.

Mais si les autorités régionales ou locales voient les choses d'une manière différente que les exploitants, des plans régionaux ou locaux peuvent être formulés pour résoudre des problèmes que les autorités, et non pas les paysans, considèrent comme importants. Dans la Région Daudzai du Pakistan, par exemple, on a découvert qu'un plan de développement préparé par les fonctionnaires locaux, "sans consultation avec les habitants de la région,

n'avait rien de commun avec le plan de développement préparé par les groupes locaux de développement en collaboration avec les habitants qui apparut plus tard." (29, p. 8)

Trop souvent, les planificateurs et les fonctionnaires du gouvernement central semblent considérer les paysans comme des gens pour qui planifier plutôt que des gens avec qui agir. Ils prennent une attitude paternaliste ou pire une attitude condescendante vis-à-vis du paysan, et croient mieux connaître son métier que lui.[6] Ce genre d'attitude mène à une communication unilatérale--du haut vers le bas -- souvent à distance, et comportant un manque de connaissances très important. Il n'y a pas de communication en retour -- du bas vers le haut -- du fermier au planificateur. La chose la plus importante est donc que les planificateurs et les autres autorités centrales apprennent à écouter les paysans, simplement parce que ne pas le faire mène à des erreurs dans la planification du développement agricole. (43, pp. 132-3)

Si le but de la planification est de résoudre les problèmes comme les exploitants les voient, elle doit inclure la participation des exploitants. Cela signifie d'abord que les exploitants doivent avoir leur mot à dire en ce qui concerne la planification de leur région; ensuite que la planification ne doit pas être dirigeé "du haut vers le bas" comme elle l'est trop souvent en pratique, si elle vise à répondre aux buts et aux besoins des exploitants; et en troisième lieu, qu'une définition exacte des besoins et des objectifs sociaux ne peut être fournie que par les représentants au niveau régional et local. Cela signifie aussi que l'idée que les planificateurs du gouvernement central planifient pour les exploitants doit être remplacée par l'idée qu'ils doivent planifier avec les exploitants, ou même que leur fonction est d'aider

les exploitants à préparer leurs propres plans.

Même lorsque les planificateurs reconnaissent la nécessité de consulter les paysans quant à leurs besoins, il leur est difficile d'abandonner complètement l'idée qu'ils savent aussi bien, sinon mieux, que les paysans quels sont leurs besoins réels.[7] A la base de cette attitude on trouve la croyance profonde qu'il importe de faire comprendre aux paysans qu'ils doivent souscrire à la définition des objectifs telle qu'elle a été déterminée par les autorités; il vient difficilement à l'esprit des responsables officiels qu'il existe des raisons impérieuses pour lesquelles ils doivent voir l'avantage qu'il y a à souscrire aux objectifs des exploitants.

Mais même lorsqu'une personne comprend ces raisons, ses supérieurs dans les ministères, les départements ou les agences peuvent ne pas le faire, ou bien ne pas être assez organisés pour faire ce qu'il faut faire pour répondre aux besoins des paysans. Chaque organisation a ses propres critères pour décider des projets et des programmes, et elle s'attend à ce que ses employés suivent ses critères de travail dans ses transactions avec les paysans. Cela signifie que les transactions entre fermiers et officiels suivent un certain modèle et peut expliquer pourquoi ces officiels ne peuvent pas toujours prendre en ligne de compte le point de vue des exploitants. (45, pp. 3-5) Au Mexique, par exemple, le gouvernement a essayé de mettre sur pied un programme de développement rural qui tenait compte des préférences locales. Cependant, en dépit de toutes ces bonnes intentions, les plans de développement rural ont, en dernière analyse, été formulés pour, et non pas par ou avec, les communautés. Ce qui s'est passé est qu'une équipe de representants de diverses agences a fait une courte visite dans

les localités pour déterminer les projets et les programmes qui pourraient être utiles; cette équipe a obtenu des villageois des renseignements sur les projets qu'ils désiraient voir mis en place, et sur les priorités qu'ils souhaitaient. L'équipe est ensuite rentrée et a mis sur pied un plan qui prenait en considération les désirs des habitants de la région, revu d'après les normes prioritaires de l'équipe et des règlements inter-départementaux, et qu'elle a ensuite adapté aux ressources que les diverses agences considéraient appropriées à la région. Le plan qui en a résulté était tellement différent de celui que les habitants avaient proposé qu'ils ont été déçus.[8] (45, pp. 6-7) Dans la région Daudzai du Pakistan, les paysans avaient fait porter leurs priorités sur la mise en valeur des terres, des ressources en eau et des communautés. Cependant, dans son rapport, le Directeur du Projet Daudzai a fait remarquer que le Département des Travaux Publics provincial n'avait pu apporter qu'une aide limitée dans ces domaines, "non pas parce que le Département ne voulait pas apporter d'aide, mais simplement parce qu'il ne possédait pas l'organisation pour apporter cette aide..." (29, p. 7)

Le Directeur du Projet a aussi découvert que les paysans de la région refusaient d'accepter l'aide du gouvernement ou même d'écouter les conseils des travailleurs des services d'extension tant que les représentants officiels n'avaient pas résolu les problèmes que les paysans considéraient comme les plus importants -- et souvent leurs priorités se sont montrées meilleures que celles qui avaient été établies par les fonctionnaires. Dans un village, les paysans "ignorants" ont refusé de collaborer aux plans officiels d'amélioration de la production jusqu'à ce que les officiels aient résolu le problème des dunes de sable qui, comme

une enquête subséquente l'a montré, obstruaient les canaux d'irrigation locaux depuis des années. Le Directeur du Projet a écrit dans son rapport que les officiels de la Région Daudzai ont souvent eu de telles confrontations avec les paysans, et que "l'expérience leur a appris que les habitants (voulait vraiment ce qu'ils) demandaient, et que leurs demandes étaient justifiées". (29, p. 9)

Les planificateurs doivent reconnaitre qu'en dernière analyse, les paysans peuvent opposer leur véto aux plans préparés par les planificateurs du pouvoir central; et qu'ils opposeront ce véto à chaque fois qu'ils auront l'impression que les plans ne reflètent pas leurs désirs et les risques qu'ils sont prêts à prendre.[9]

Puisque la production agricole d'un pays ou d'une région est la somme de la production de toutes les exploitations agricoles du pays ou de la région, la macro-planification nationale ou régionale de l'agriculture doit avoir des rapports étroits, et être adaptée à la micro-planification des paysans du pays ou de la région. (7, p. 1) Les seuls plans qui recevront la participation active des paysans seront ceux qui établiront un rapport entre la macro-planification au niveau national ou régional et la micro-planification au niveau de l'exploitation individuelle, tenant compte des intérêts des fermiers, et des possibilités et des limitations de leur environnement. (13, p. 51) Le grand problème de la planification agricole consiste donc à trouver la manière d'établir un rapport entre les besoins de l'économie nationale ou régionale d'un côté, et les besoins et les possibilités des exploitants agricoles pris individuellement de l'autre. (32, p. 499)

Une bonne planification exige que les aspects humains soient aussi pris en considération, et non pas simplement les aspect physiques, et tout

bon plan tient compte de ces deux aspects. Les planificateurs tendent à se concentrer sur les aspects physiques du développement agricole parce que leur formation les a préparés à faire un rapport entre les objectifs nationaux et les possibilités matérielles de les atteindre. Mais même si ce rapport doit être établi, le succès ou l'échec d'un plan dépend moins des possibilités matérielles que de la manière dont les planificateurs pourront convaincre les nombreux exploitants indépendants, dont la collaboration est indispensable, d'aider dans la mise en place du plan agricole. (46, p. 8)

En fait, toute la planification doit être centrée autour du cultivateur si on veut que l'expansion de la production agricole soit continue.(47, p. 269) De par sa nature, la planification cherche à promouvoir des changements sociologiques, institutionnels, organisationnels, et techniques continus; et ces changements n'auront lieu que dans la mesure où l'exploitant les acceptera. (49, p. 1)

Pour influencer les paysans, les planificateurs doivent comprendre les problèmes sociaux, institutionnels, organisationnels et politiques; or, préoccupés commes ils le sont par les aspects économiques de la planification agricole, ils ne possèdent pas toujours cette compréhension. Même en matière d'économie, ils peuvent ne pas avoir à leur disposition les renseignements nécessaires quant aux problèmes et aux priorités des exploitants, et cette ignorance peut les conduire à commettre des erreurs, qui, lorsqu'on regarde en arrière, auraient pu être évitées. C'est ainsi que des planificateurs ont proposé des objectifs que les exploitants n'ont pu atteindre, soit parce que les objectifs en soi étaient irréalisables, soit parce que les exploitants ne possédaient pas les ressources suffisantes. (48, p. 6) Même des planificateurs aussi "sophistiqués" que les Israeliens admettent avoir commis de telles erreurs. (49, p. 2) De mauvais calculs

quant au moment de mettre en place des projets et des mesures de développement ont conduit à des échecs. Des projets de relocation ont été mis en place de manière prématurée. On a institué des programmes destinés à augmenter le rendement de la terre, en assumant qu'il fallait augmenter les bénéfices tirés de la terre alors que les paysans voulaient simplement retirer plus de bénéfices de leur travail. (30, p. 225) En Tanzanie, les planificateurs centraux voulaient que les exploitants augmentent la production de coton alors que la préoccupation majeure des paysans était d'assurer leur approvisionnement en nourriture.[10] En Inde, les planificateurs ont donné une priorité absolue à l'irrigation alors que les paysans considéraient que le problème le plus important était le contrôle des inondations et de l'érosion des sols. (50, pp. 48-50)

Il ne faut pas toujours compter non plus sur les encouragements économiques pour pallier au manque de communications entre les planificateurs et les paysans. Un stimulant économique adéquat utilisé à bon escient et au bon moment peut faire beaucoup pour stimuler la production selon les plans et les objectifs nationaux. Mais, des stimulants portant sur les mauvais objectifs -- mauvais par manque de renseignements valables -- peuvent donner des résultats décevants.

Une bonne manière d'encourager les exploitants à prendre part au processus de planification est de leur faire organiser leurs propres organisations agricoles et leurs propres institutions locales, présidées par leurs propres représentants plutôt que par des représentants gouvernementaux. De cette manière, on peut être sûr que les problèmes définis et les priorités seront identiques aux problèmes et aux priorités des exploitants, et aussi que les exploitants apporteront leur coopération

active et volontaire aux plans qu'ils auront préparés. Dans le Projet Puebla mexicain, par exemple, le personnel du Projet a fortement encouragé les exploitants à former leurs propres organisations locales. A la fin de 1971, 5.240 paysans faisaient partie de 183 groupes locaux. Ce sont les fermiers qui décident quand se réunir, et c'est un fermier qui préside la réunion. Un représentant du personnel du Projet est toujours présent pour discuter des problèmes qui intéressent les paysans et pour répondre à leurs questions. L'intérêt que les paysans prennent à ces réunions est souligné par le fait qu'ils se réunissent toutes les deux ou trois semaines. (51, p.10)

A Taiwan, une puissante Association de Paysans a joué un rôle très important dans le développement de l'agriculture. Cette Association est une organisation à rôles multiples organisée en trois sections: (1) une section économique, qui s'occupe de la vente des produits fermiers et de l'achat d'équipement agricole et de biens de consommation qu'elle revend à ses membres; (2) une section de crédit, qui reçoit les épargnes de, et fait des prêts à, ses membres; et (3) une section d'extension agricole qui offre ses conseils et des services de formation à ses membres. Les planificateurs du gouvernement central consultent l'Association de Paysans avant de mettre en place les plans agricoles et écoutent les suggestions des chefs de l'Association lorsqu'ils proposent des changements. En fait de nombreux programmes agricoles et de projets des plans sont mis en place par cette Association de Paysans.

Une bonne manière d'organiser les paysans est de les rassembler pour résoudre les problèmes qu'ils considèrent les plus importants. Lorsque cette tâche a été accomplie, l'organisation peut s'occuper des autres problèmes qui ont besoin d'être résolus. Les autorités s'occupant

du Projet de Développement Rural du Daudzai ont utilisé cette méthode. Les organisations chargées de résoudre des problèmes ont été les premières fondées dans la région. Leur première tâche a été de mener à bien les travaux de mise en valeur des terres que les paysans de la région considéraient comme les plus importants. Par la suite, elles ont été chargées de s'occuper de l'extension de l'éducation et de l'aménagement de la voirie des villages. Plus récemment de nouvelles organisations, s'occupant des besoins du crédit, sont apparues. (29, p. 10) De bons chefs peuvent sortir de ces organisations parce qu'un paysan pauvre représentera mieux les paysans pauvres qu'un riche exploitant. Puisqu'un chef vraiment représentatif et le chef en titre d'une communauté peuvent être des personnes différentes, ces organisations donnent à tous les groupes intéressés de petits fermiers de la communauté la possibilité de choisir des chefs en qui ils auront vraiment confiance.

Malheureusement, la décentralisation du processus de planification, visant à donner aux fermiers une plus grande participation dans la formulation des plans, ne mène pas toujours à une plus grande équité, parce que, comme l'a fait remarquer un observateur en Inde, "c'est dans les juridictions locales, au moins à la campagne, que les structures traditionnelles les moins égalitaires sont les plus répandues, et qu'elles sont les plus dures dans leur traitement des pauvres". (36, p. A45) Les élites rurales, qui ne veulent pas abandonner leurs privilèges traditionnels, ont quelquefois transformé les coopératives de producteurs et les autres organisations de paysans en "véhicules de corruption rurale de bon ton" et de profit personnel pour une petite élite. (36, p. A47) Par exemple, au Bengladesh, le nombre moyen des membres dans un grand nombre de coopératives villageoises

ne représentait qu'un quart ou un tiers des villageois. Selon la Commission de Planification du Bengladesh, "les cultivateurs sans terre et les métayers n'étaient pas attirés par ces coopératives. Dans de nombreux cas, les coopératives étaient dominées par les élites traditionnelles des villages qui les utilisaient pour accroître et consolider leurs rôles d'exploiteurs". (52, p. 49)

Cependant, l'expérience a montré que cela n'arrive pas nécessairement. Les associations peuvent être organisées de manière à attirer les petits fermiers et à repousser les gros exploitants. Par exemple, les organisations chargées de résoudre les problèmes de la région Daudzai, dont nous avons déjà parlé, ont des réunions toutes les semaines, et les paysans doivent faire des dépôts hebdomadaires, en accord avec les principes coopératifs bien connus. Tous les membres des associations, qui comptent de 20 à 150 exploitants, se réunissent en groupe chaque semaine. Cette obligation de se réunir en groupe chaque semaine a empêché la formation et la dominance d'un comité exécutif non représentatif sur l'association, défaut dont souffrent les coopératives traditionnelles du Pakistan, tandis que la nécessité d'être présent à toutes les réunions et de faire des dépôts hebdomadaires a été jugée trop contraignante par les gros exploitants qui ont moins à gagner que les petits paysans des services de l'association. Le résultat est que, bien que rien ne les empêche de se joindre à ces organisations, les gros exploitants préfèrent ne pas le faire. (29, p. 10)

De telles organisations se sont trouvées utiles pour le développement d'une direction représentative: l'un des moyens de le faire est d'établir des comités dont les membres sont choisis parmi la masse des

adhérents, pour s'occuper de problèmes spécifiques. Des comités, composés d'un petit groupe de participants offrent à ceux qui sont d'un naturel à commander une possibilité de se faire reconnaitre, et aux autres la possibilité de participer plus activement à la solution des problèmes. [11] L'expérience a prouvé qu'il était possible de "convaincre" les fermiers pauvres de participer à des expériences d'économie qui élevaient leur bien-être économique et qui leur donnaient l'occasion de prendre une participation accrue aux décisions locales. La Coopérative Laitière Amal en Anand, qui est l'une des 30 grandes corporations indiennes, offre un exemple de ce qu'il est possible et souhaitable de faire. Cette Laiterie, qui appartient à 280.000 petits paysans dont un quart sont des métayers sans terre, et dont les dirigeants s'identifient avec la majorité des petits exploitants et vice-versa, est une entreprise commerciale qui fait preuve d'une grande agressivité, et dont le succès a eu un retentissement considérable dans la région où elle opère. (44, p. A47)

Parce qu'il faut souvent aider les fermiers pauvres à mettre en place les organisations représentatives, il existe un grand besoin de représentants administratifs qui peuvent apporter cette aide efficacement. Plus que d'argent ou d'équipement, c'est de personnel dont on a besoin, et d'un personnel capable de mettre les choses en route, et de faire faire ce qui est nécessaire pour aider les paysans à résoudre leurs problèmes et à atteindre leurs buts. Ce sont les fonctionnaires, surtout ceux qui travaillent au niveau régional et local qui sont les plus à même d'accomplir cette tâche. Ils peuvent aplanir les difficultés bureaucratiques, organiser la main d'oeuvre et donner aux paysans les renseignements dont ils ont besoin pour définir clairement leurs objectifs. Pour atteindre ce but, il faut une préparation minutieuse, beaucoup de patience, des réunions avec les paysans

et les autres fonctionnaires, et il leur faut aussi accepter de juger leurs propres succès d'après la manière dont ils aident les fermiers à atteindre leurs buts. On a besoin que les fonctionnaires reconnaissent le rôle important qu'ils peuvent jouer, comme techniciens, dans ce processus.[12] (58, p. 175) Une vraie participation des paysans dans le développement rural au niveau sub-régional ou local, dans lequel tous les groupes intéressés seront impliqués, risque de soulever des discussions vives et animées, mais elle peut aussi être une force vitale intégrante et aider à la résolution de nombreux conflits.

Coordination opposée à l'harmonisation des objectifs

La coordination constitue le troisième problème des pays qui cherchent à développer leur effort de planification régionale et locale. La planification régionale requiert cette coordination parce que les prétentions régionales concurrentielles peuvent excéder les ressources disponibles ou conduire à une duplication improductive des projets dans différentes régions. La coordination est également nécessaire lorsqu'un projet intéresse plus d'une région, et encourage une spécialisation régionale fondée sur des avantages comparatifs. Et bien qu'il faille encourager les régions à préparer des plans fondés sur leurs ressources, leurs besoins et leur potentiel propres, il faut aussi leur faire comprendre qu'il importe de concilier les plans régionaux et les plans nationaux. Si elles ne reconnaissent pas cela, elles prépareront des plans donnant toute l'importance aux objectifs régionaux, et non pas aux objectifs nationaux.

Etant donné que dans la plupart des pays, les régions doivent se tourner vers le gouvernement central pour financer au moins une partie de leurs plans, les autorités nationales peuvent utiliser ce financement comme

un moyen de coordonner les plans régionaux et nationaux. Utilisé correctement, ce financement est une arme qui aide le gouvernement central dans sa tâche coordinatrice. Mais lorsque l'objectif du gouvernement est d'augmenter le plus possible le revenu national, ou de réduire les différences de développement entre les régions, le gouvernement n'est pas toujours en mesure d'exercer les moyens de contrôle nécessaires, parce que les pressions des diverses régions se montrent trop fortes pour que les gouvernements puissent leur résister.

La "coordination" implique l'existence de coordinateurs. D'habitude, ce sont les planificateurs ou d'autres fonctionnaires du gouvernement central qui ont joué ce rôle. Coordonner, pour eux, signifiait utiliser la persuasion, les stimulants économiques ou diverses mesures repressives pour convaincre les paysans et les régions de se conformer aux objectifs de développement du gouvernement central. Lorsque ces objectifs n'était pas substantiellement en conflit avec les objectifs des paysans et des régions, les résultats ont dans l'ensemble été bons, surtout lorsque les fermiers étaient encouragés par des stimulants économiquement bien conçus. Mais lorsque les plans centraux ne reflètaient pas les besoins et les objectifs des régions, les paysans et les régions ont montré peu d'empressement à mettre en place les plans centraux.[13]

Il est donc nécessaire d'établir des lignes de communication entre les corps de planification nationaux, régionaux, subrégionaux et locaux, et les paysans de manière à ce que les informations circulent dans les deux sens. C'est uniquement lorsque les informations circulent de cette manière qu'il est possible de concilier les différences entre les objectifs des exploitants et ceux du gouvernement central.[14]

La manière dont les objectifs nationaux et ceux des paysans sont conciliés est importante. En premier lieu, le gouvernement central et ses planificateurs doivent reconnaitre que les objectifs des paysans sont aussi importants dans le processus de planification que les objectifs du gouvernement. Cela ne veut pas dire que le gouvernement et les planificateurs ne peuvent pas suggérer ou utiliser des mesures visant à accélerer les décisions ayant trait au développement, mais que leur tâche est d'écouter les paysans et d'apprendre quels sont leurs objectifs. Le gouvernement central et les planificateurs doivent apprendre à faire confiance aux fermiers en ce qui concerne les conditions agricoles de leur communauté.[15] (61, pp. 98-99) Si le gouvernement et les planificateurs centraux ont cette confiance, le problème n'est plus un problème de coordination, qui implique une subordination implicite des objectifs des fermiers à ceux du gouvernement, mais un problème d'harmonisation des objectifs. Si ces deux séries d'objectifs coincident ou peuvent être harmonisées; la perspective d'un développement agricole est bonne; si des différences substancielles existent, le problème sera de les réduire et de réconcilier les deux séries.

Si l'on insiste sur les différences entre les deux séries, la réconciliation sera plus difficile que si l'on essaie de découvrir dans quelle mesure les deux séries d'objectifs, ou leurs corollaires, coincident; ou que si on essaie de trouver au moins les points de moindre divergence entre les deux séries d'objectifs. Si on découvre des "points de contact" entre les deux séries, à quelque niveau qu'ils soient, il est bon de faire tous les efforts possibles pour élargir ces points d'accord.

L'harmonisation des objectifs ne signifie pas que les paysans ou

les fermiers doivent abandonner leurs objectifs. L'harmonisation implique des compromis quant aux priorités ou au calendrier de mise en place. Par exemple, si le gouvernement veut que les fermiers introduisent une nouvelle récolte, comme celle du coton, alors que les fermeirs veulent construire une nouvelle route, et si chacun des interlocuteurs croit que son objectif contribuera le mieux à la prosperité des fermiers, on pourra réconcilier ces objectifs apparemment différents en choisissant le parti qui aura pour effet une plus grande prospérité pour les paysans (la culture du coton ou la construction de la route). Si la prospérité des paysans doit bénéficier plus à longue échéance de la culture du coton, mais que les paysans préfèrent les bénéfices à brève échéance provenant de la construction de la route, le différent peut être résolu de deux manières: (a) ou bien le gouvernement peut garantir aux fermiers de bons bénéfices de la culture du coton (par des subventions par exemple) ou bien (b) le gouvernement peut obtenir l'accord des fermiers avant d'introduire la culture du coton en échange de la construction de la route. Une situation très similaire à celle donnée ici s'est présentée en 1967, lors du Projet du Développement Uboma, dans l'Etat Centre-Est du Nigéria. Dans une communauté, après que tous les efforts des responsables du Projet pour persuader la population de substituer la culture du riz à celle des ignames aient échoué, les directeurs du projet ont joué sur le désir de la population de construire un pont enjambant la rivière et faire une route menant à la grand-route qui passait à cinq milles de la communauté. En échange de la construction du pont et de la route, les villageois ont accepté de cultiver le riz. Un autre problème qui s'était posé dans une autre communauté de la région a été résolu d'une manière semblable. La communauté allait perdre une partie de ses terres qui allaient

être submergées à cause de la construction d'un barrage devant servir à l'irrigation. Après de nombreuses réunions, un accord écrit a été signé par les paysans et les directeurs du Projet selon lequel ceux-ci s'engageaient à approvisionner le réservoir de retention des eaux en poissons; chaque paysan ayant perdu des terres à cause des inondations pouvait "récolter" du poisson en proportion de la contribution qu'il avait faite en terre. (63, p. F51)

A chaque fois que les objectifs des paysans et ceux du gouvernement doivent être réconciliés, il est naturel que ce soit le gouvernement qui fasse les plus grandes concessions puisque les gouvernements s'exposent à un degré de risque moindre que les paysans. Ils peuvent donc faire des concessions plus importantes que les paysans.[16] En échange de ces concessions, le gouvernement peut obtenir une garantie que les exploitants se conformeront aux exigences du plan, parce qu'ils identifient ces objectifs aux leurs.

Si les tentatives d'harmoniser les objectifs du gouvernement et ceux des fermiers révèlent qu'il n'existe aucun point sur lequel les parties en présence sont d'accord, il est important que les planificateurs le sachent. Cela peut suggérer à première vue que le gouvernement doit revoir ses objectifs s'il veut que son plan de développement agricole ou rural reflète les conditions, besoins et objectifs régionaux. Mais il est peu probable qu'il soit vraiment impossible de trouver le moindre point commun entre les deux séries d'objectifs; il est encore plus improbable qu'on ne puisse pas en découvrir, si, au lieu de souligner les différences, le processus de réconciliation s'efforce de découvrir des similarités entre les deux séries d'objectifs.

L'approche d'harmonisation entre les objectifs des paysans et ceux du gouvernement qui est proposé implique des rapports d'égalité entre les

deux parties. Si, comme c'est souvent le cas, les planificateurs ou les autres fonctionnaires gouvernementaux apparaissent dans les réunions comme des bailleurs de fonds et les paysans comme bénéficiaires sans pouvoir en contre-partie, les planificateurs et les fonctionnaires du gouvernement central peuvent être tentés de forcer les paysans à accepter des objectifs auxquels ils ne souscrivent pas. Ces paysans risquent alors de sombrer en public dans une certaine passivité, lorsque l'on souligne leur statut de subordonnés, mais ils ne seront pas convaincus; en conséquence, les chances de succès du plan diminuent considérablement. Pour être efficace, un système comme celui qui vient d'être exposé pour réconcilier les différences entre les plans gouvernementaux et les plans des paysans, doit élever les objectifs des paysans au niveau des objectifs du gouvernement. Cela exige que les paysans, par l'intermédiaire de leurs associations, aient de grandes responsabilités dans la sélection des objectifs de développement et dans leur mise en application. En Tanzanie, par exemple, les villages ujamaa participent de manière très active à la sélection des objectifs et ont ensuite la complète responsabilité de l'exécution des programmes de développement, y compris les moyens d'utilisation des fonds mis à leur disposition.[17] (64, p. 7) Cette manière de procéder s'oppose fortement à l'attitude qui prévaut dans la majorité des autres pays. Au Bangladesh, selon la Comission de Planification, "(le gouvernement précédant) n'avait jamais fait confiance aux habitants. La bureaucratie devait avoir le contrôle le plus complet des institutions locales, sinon les fonds et les ressources du gouvernement auraient été gaspillés". (60, p. 50)

Pour changer cette situation, la Commission de Planification a institué un nouveau système d'auto-gouvernement local qui, s'il est mis en place, élèvera substantiellement le statut des populations rurales. La

Commission a énoncé des règles très strictes: "Les corps de gouvernement locaux doivent être constitués par des représentants élus par la population, et les fonctionnaires gouvernementaux au niveau local doivent servir sous leurs ordres. (C'est nous qui soulignons.) En aucun cas la bureaucratie gouvernementale nedoit s'ingérer dans les processus de prise de décision des gouvernement locaux. Au niveau du village, les décisions seront prises par les conseils de village, c'est à dire par la totalité du corps électoral du village, que l'on aura rassemblé. Les projets et plans de développement seront discutés dans ces assemblées par les habitants. Les conseils auront autorité pour rappeler les représentants qu'ils auront élus pour les représenter auprès des corps de gouvernements locaux.... Le mouvement coopératif ne peut devenir puissant et efficace que s'il reçoit un complet appui politique. Mais, d'un autre côté, il importe de permettre aux coopératives de se développer commes des ensembles indépendants autonomes. Il ne faut donc pas permettre à la bureaucratie de contrôler les coopératives en nommant les membres des comités de gestion ou par d'autres méthodes.... Pour ce que les coopératives deviennent vraiment des organisations populaires, il faut encourager et aider la classe la plus pauvre à organiser et à gérer des coopératives." (60, pp.50-51) Il reste à voir si les plans de ce système peuvent être mis en application, mais la tentative en vaut la peine.

Organisation de la planification régionale

La nécessité d'établir des systèmes d'information, de coordination et d'harmonisation adéquats pour une planification régionale efficace soulève un quatrième problème: quelles institutions sont nécessaires pour préparer et mettre en place les plans régionaux et locaux? Dans la plupart des pays

en voie de développement. on manque d'entité de planification au niveau sub-national. Cela signifie donc que dans ces pays, il est nécessaire d'établir des groupes de planificateurs au niveau régional et sub-régional si les gouvernements concernés veulent mettre en place une planification régionale et sub-régionale efficace.

La préparation de plans de développement régionaux par des planificateurs régionaux et non nationaux a jusqu'à présent dépendu de nombreux facteurs, dont on peut citer parmi les plus importants le stade de développement déjà atteint par les régions concernées, la disponibilité de planificateurs régionaux, et la taille du pays. En règle générale, plus la région se trouvait à un stade de développement primaire, plus il y avait de chances que les plans soient préparés par une agence de planification centrale ou par des autorités planificatrices spécialement constituées à cet effet par le gouvernement central. Inversement, plus la région était avancée, plus il était probable que les plans avaient été préparés par des planificateurs régionaux; et plus le pays était grand, plus il était probable que les plans avaient été préparés par les régions elles-mêmes.

Parce que la planification régionale dans les pays à économie mixte a surtout été destinée à des régions économiquement en retard, présentant des problèmes spéciaux, souffrant d'un manque de capitaux et en ressources humaines, la plus grande partie de la planification régionale a été confiée à des agences de planification centrales ou à des autorités spécialement créées par le gouvernement central. Souvent, les plans régionaux ont été préparés en dehors des régions, avec une participation très limitée des habitants de la région. Mis à part le fait que cette approche n'a pas eu beaucoup de succès dans la plupart des pays où elle a été utilisée, la prise de conscience politique de la plupart des régions

fait qu'elle est de moins en moins utilisée.

Le problème institutionnel est double puisqu'il s'agit de trouver (a) la bonne structure, et (b) un bon équilibre entre la centralisation et la décentralisation, l'auto-financement et la prise de décision. Si l'on n'établit pas d'institutions correctement structurées avec un équilibre correct, il est possible que les plans régionaux les plus logiques ne soient pas réalisables au niveau opérationnel.[18]

S'il est vrai que chaque pays doit établir les organismes de planification qui correspondent à son organisation institutionnelle et à son niveau d'industrialisation, on peut dire en général que les organisations au niveau local doivent être plus simples que celles du niveau sub-régional intermédiaire, et que les organisations intermédiaires n'ont pas besoin d'être aussi complexes que celles du niveau régional. Par exemple, au niveau du village, des comités de programmation (différente de la planification qui demande des professionnels) peuvent suffire, tandis qu'au niveau intermédiaire (le district), il peut y avoir un ou deux planificateurs composant une petite unité de planification, et au niveau de la région il sera probablement indispensable d'avoir une autorité régionale ayant un personnel de techniciens de la planification pour assurer une planification du développement efficace.

Des problèmes spéciaux se posent dans le cas de pays ayant un gouvernement fédéral comme l'Inde par exemple. Dans ce pays, on a découvert que l'unité d'organisation pour le développement d'une vallée fluviale qui dépassait les limites d'un état devait inclure tous les états traversés par la rivière. Cette unité d'organisation politique ne pouvait pas être le Gouvernement Central Indien, à cause de son éloignement qui ne lui

permettait pas de s'occuper directement des communautés concernées par le développement du bassin fluvial; il a donc fallu créer une organisation possédant une juridiction moindre que celle du gouvernement central, mais plus étendue que celle du gouvernement de l'état. (66, p. 107)

Si les problèmes de structure administrative sont difficiles à résoudre, ils sont relativement plus simples que les questions portant sur le degré d'autonomie à accorder aux unités régionales de planification et à celles portant sur la manière de déterminer si ces unités doivent avoir des pouvoirs consultatifs ou exécutifs dans la mise en place des plans de développement régionaux. Dans quelque pays, ces questions ont été résolues par la création d'un organisme régional possédant des pouvoirs et une indépendance très étendus. Ces organismes sont généralement responsables devant le gouvernement central uniquement, et ils ont autorité pour agir à la place des ministères, départements et agences dans la région où ils ont juridiction.

Une autre sorte d'organisme, de nature consultative, prépare les plans régionaux, mais doit avoir recours aux ministères, départements et agences du gouvernement central pour déléguer les responsabilités de prise des décisions aux représentants régionaux, et doit aussi avoir recours aux autorités régionales pour la coordination des activités, pour assurer une bonne mise en place des plans régionaux. A moins que l'organisme régional n'ait reçu le droit de coordonner ces activités, toutes les questions doivent être renvoyées aux ministères, départements et agences de la capitale qui prennent les décisions. Ce processus n'est pas seulement long, mais de mauvaises décisions risquent d'être prises parce que les fonctionnaires de la capitale sont souvent ignorants de la nature des problèmes des différentes

régions du pays. Le Département de la Colonisation de l'Agence Juive est un exemple d'organisme de type consultatif, bien qu'il ait une responsabilité directe limitée dans le développement régional et envers les fonds nécessaires à remplir cette fonction.

L'efficacité des organismes régionaux dépend souvent des fonds qui sont mis à leur disposition, mais la manière dont les fonds leur sont alloués pour exécuter les plans est aussi importante. Ils auront plus d'indépendance dans l'exécution des plans si les fonds leur sont alloués directement par les autorités centrales. Ils auront moins de liberté d'action s'ils dépendent de transferts de fonds alloués aux divers ministères, départements et agences pour les projets et les programmes qu'ils doivent mettre en place dans leurs régions respectives. Leur indépendance sera encore diminuée s'ils doivent faire une demande de fonds aux autorités budgétaires à chaque fois qu'ils ont besoin de fonds pour un projet. (67, pp. 4-5)

L'emplacement des bureaux de l'agence régionale est aussi importante. Pour remplir ses fonctions efficacement, ses bureaux devraient se trouver dans la région. Mais parce qu'il est relativement plus difficile de trouver du personnel qualifié dans la région que dans la capitale, les agences ont tendance à s'établir dans la capitale. C'est une erreur, comme l'expérience l'a montré, parce que le personnel perd contact avec les problèmes de la région tandis que les habitants de la région tendent à le considérer comme n'en faisant pas partie.[19] Au contraire, dans les régions où l'organisme s'est installé, la population tend à la considérer comme "sien", et le personnel est plus à même de prendre des décisions plus rapidement que s'il se trouvait dans la capitale. L'espérience tend aussi à prouver que les organismes régionaux qui s'installent dans les régions rurales peuvent

trouver un personnel adéquat si le développement rural est présenté en termes intéressants, et si les compensations en termes de statut, de rénumération, de conditions de vie et de possibilités de promotion et de formation professionnelle offertes aux techniciens sont plus intéressantes que celles qu'ils pourraient trouver dans la capitale. (67, pp. 9-10)

Dans certains pays, il peut être essentiel que l'autorité régionale ait des contacts suivis avec les autorités financières, ou d'autres agences gouvernementales situées dans la capitale. Dans ce cas, il lui faudra prévoir des bureaux dans la capitale et un personnel qualifié capable de travailler efficacement avec les personnes concernées dans ces ministères. Le directeur de l'agence devra peut-être même passer une grande partie de son temps dans la capitale pour s'assurer que la région et l'agence régionale obtiennent ce dont elles ont besoin. Mais même dans ce cas, et étant bien entendu qu'une personne qualifiée sera responsable des opérations et du personnel technique de la région pendant les absences du directeur, il vaut mieux que le quartier général de l'agence régionale soit situé dans la région pour les raisons données au paragraphe précédent.

Les rapports entre l'agence régionale, la population et ses représentants peuvent prendre des formes différentes. Là où une organisation régionale existe, et dans la mesure où elle représente la population, la meilleure solution est de faire entrer l'agence régionale dans le cadre de cette organisation. Si cela peut se faire, il est plus que vraisemblable que les plans régionaux et locaux représenteront vraiment les vues les plus acceptées au niveau régional et local. Dans ce qui était autrefois le Pakistan Oriental le Gouvernement a pu organiser et participer à la mise en place d'un programme gigantesque de développement des infrastructures

rurales par l'intermédiaire d'organisations pré-existantes.(68, p. 16) La France semble aussi suivre cette approche dans ses programmes de développement régionaux.

Inversement, un gouvernement central peut créer une agence régionale qui sera une branche du gouvernement central dans la région à développer: c'est ce que le Brésil a fait dans la région nord-est avec la SUDENE. Cette approche cependant risque plus que la précédante de mener à des difficultés de communication entre l'agence et les populations.

Une troisième approche consiste à inclure dans l'agence des représentants du gouvernement central et des représentants des fermiers. De cette manière des voies de communications sont créées entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. C'est l'approche que a été choisie par Israel et la Crête. (67, pp. 10-11)

Parce que la première et la troisième approches tentent de créer des rapports entre les habitants des régions et des communautés locales et le gouvernement central, elles semblent préférables à la seconde. Mais quelle que soit l'approche choisie, l'agence régionale doit prendre des mesures pour s'assurer de la participation des producteurs dans la détermination des objectifs à atteindre dans le processus de planification.

La participation des producteurs dans ce processus peut faire une énorme différence, Par exemple, la concentration des ressources traditionnelles dans l'agriculture indienne a donné des résultats limités au cours des trois premiers Plans Quinquennaux, et son effet net sur la productivité agricole a produit de faibles bénéfices par rapport au coût. (69, p. 105) Par contraste, une concentration encore plus intensive des ressources traditionnelles de l'agriculture chinoise a eu un succès

considérable. (71. p. 57) La différence semble provenir du fait que les dirigeants chinois ont donné une grande importance à la participation des producteurs, tandis que les producteurs indiens jouaient un rôle plus passif dans l'application des ressources.

S'il est vrai que chaque pays doit créer les agences de développement régional en fonction de ses besoins, le succès de la planification régionale dépend en grande mesure de la manière dont les plans sont formulés et exécutés avec la participation des paysans des régions ou des sous-régions concernées. C'est dans la mesure où une telle participation existe que les paysans se montreront plus coopératifs et aideront à la réussite des plans.[20]

Manque d'informations au niveau régional

La planification au niveau national a beaucoup souffert, dans beaucoup de pays en voie de développement, du manque de données statistiques sures et d'autres renseignements. En fait le manque de données qualitativement et quantitativement adéquates dans des domaines aussi fondamentaux que le volume et le taux de croissance de la population, la production, les investissements, la consommation et l'emploi, fait jeter un doute sur projections concernant l'offre et la demande, ainsi que sur les paramètres inclus dans les modèles de plans nationaux. Le fait que les données statistiques régionales et locales, lorsqu'elles existent, sont encore pire que les données nationales dans les pays pauvres, rend une planification efficace particulièrement difficile au niveau régional et local dans ces pays: le handicap le plus grand vient du manque de renseignements sur l'utilisation des terres, les ressources en eau et en main d'oeuvre. Même dans les pays où les subdivisions politiques constitutent des régions

agricoles, comme en Inde ou au Nigéria, la planification est rendue plus difficile par les lacunes dans les données;[21] et lorsque les régions ou sous-régions agricoles ne correspondent pas aux frontières administratives, la situation est encore pire. Et, alors que la planification sectorielle de l'agriculture est souvent fondée sur des données obtenues dans les fermes expérimentales pour estimer les ressources et la production, la planification régionale et sub-régionale doit se fonder sur des données obtenues dans des fermes conventionnelles de la région pour préparer des estimations réalistes. Cela signifie qu'il faut trouver de nouvelles manières de recueillir les statistiques agricoles requises pour une planification efficace au niveau de la région et de la sous-région. (73, pp. 582-2)

Le manque de renseignements constitue donc le cinquième problème auquel doivent faire face ceux qui voudraient développer la planification régionale et locale. L'ampleur de ce problème est telle, et sa solution est à tellement longue échéance, qu'il est évident que la planification locale et régionale devra progresser à un niveau de sophistication technologique inférieur à celui de la planification nationale, et que, tout au moins dans l'immédiat, la formulation mathématique de modèles de plans régionaux et locaux n'a que peu de valeur dans les pays pauvres; et comme l'a fait remarquer un observateur à propos de la planification au niveau du district en Inde, "il serait aussi futile d'avoir des tableaux de ressources et de production qu'il serait difficile de les préparer." (44, p.A51) De plus, plus on descend dans la hiérarchie administrative, moins la nécessité d'avoir des renseignements compréhensifs pour la planification se fait sentir.[22] Cela ne veut pas dire, comme l'exemple de la Chine et de la Tanzanie le montre, qu'il faille repousser la préparation de la planification régionale jusqu'à ce que les données nécessaires soient disponibles: certains

spécialistes sont tellement obnubilés par le manque de données qu'ils sont prêts à recommander de repousser la planification régionale jusqu'à ce que des données adéquates aient été recueillies.

Cependant, si on veut utiliser la planification régionale et locale d'une manière efficace, il faut absolument mettre en place des systèmes de collecte de données, utilisant des unités de mesure communes de manière à permettre une comparaison intra- et inter-régionale des renseignements recueillis (a) sur une base continue et (b) pour des régions et des emplacements clairement définis. Pour établir un tel système de collecte de données qui serviront à la planification régionale, il faudra que les statisticiens et les planificateurs au niveau national, aussi bien qu'au niveau des régions pour lesquelles les données sont recueillies, se mettent d'accord sur les renseignements qu'il importera de recueillir pour la planification et aussi sur la manière de recueillir ces données.

Il faudra penser à préparer un plan de collecte de données statistiques pluriannuel, dans lequel il ne faudra pas oublier les moyens de financement de sa mise in place. Ce plan indiquera les genres de données à receuillir et les priorités à donner à chacune. Etant donné que les organisations statistiques centrales qui existent déjà dans les pays en voie de développement ne seront sans doute pas à même de mener cette tâche, il faudra sans doute envisager une réorganisation et une expansion de ces bureaux statistiques centraux, et peut-être même envisager de leur demander de partager cette tâche avec les organisations régionales de manière à arriver à une utilisation optimale des maigres ressources en main d'oeuvre et en équipement. Le travail des organisations centrales et régionales devra être coordonné, de manière à éviter le double emploi, les omissions dans la

collecte des données, et l'utilisation d'unités de mesure différentes, de manière également à encourager la coopération entre les agences statistiques et les autres, qu'elles fassent partie du domaine public ou privé, qui rassemblent des renseignements sociaux et économiques.

Formation des planificateurs régionaux

Etant donné que la planification régionale n'en est qu'à ses débuts dans la plupart des pays en voie de développement, les spécialistes et experts dans ce domaine sont peu nombreux. Si on veut que la planification régionale progresse de la manière requise, il faut absolument trouver des manières de former le personnel nécessaire. Ce n'est pas une tâche facile, et cela constitue le sixième problème de la planification régionale.

A cause des nombreuses tâches qu'ils devront accomplir, la formation des planificateurs doit être axée sur les problèmes. Cela implique une approche multi-disciplinaire plutôt qu'une approche uni-disciplinaire. Et si on a beaucoup écrit sur la nécessité d'une approche compréhensive des problèmes du développement, peu de ces écrits ont été intégrés dans des manuels ou des cours de formation. Il en est de même pour la "planification à partir de la base".

Le manque de planificateurs est aussi dû à la manière dont ils sont formés: les enseignants dans ce domaine sont des spécialistes qui ne dispensent leur "enseignement" qu'à quelques élèves chaque année. De plus, ces planificateurs potentiels doivent faire de longues études qui leur donneront les bases nécessaires à la formulation de plans sophistiqués souvent fondées sur des modèles mathématiques. Ceci a pour conséquence que la formation des planificateurs est si lente qu'il n'en existe pas assez au

niveau national dans les pays en voie de développement, pour ne rien dire du niveau régional ou local.

Si on veut que la planification régionale progresse aussi rapidement qu'il est nécessaire, il faudra choisir une méthode d'enseignement différente: si par exemple les renseignements que les spécialistes en planification ont accumulés étaient présentés sous forme "programmée" dans des manuels,[23] les animateurs des centres de formation des pays en voie de développement pourraient utiliser ces manuels pour former des personnes de la région à préparer et à mettre en place des plans régionaux. C'est uniquement de cette manière qu'il sera possible de transmettre les connaissances acquises sur la planification régionale aussi rapidement et d'une manière aussi extensive qu'il est nécessaire pour répondre aux besoins grandissants de planification régionale.

Nécessité d'un manuel de planification régionale

Si on veut que les efforts régionaux apportent une contribution substantielle à l'allocation efficace des ressources nationales et régionales, le gouvernement central doit promulger des règles pour la planification régionale, que toutes les régions devront observer. Les procédures gouvernementales sont quelquefois très compliquées, les renseignements demandés trop détaillés, ne définissent pas avec assez de précision les critères techniques auxquels les planificateurs régionaux doivent s'attacher dans la préparation des plans, programmes et projets. Le résultat est que la planification régionale est mal informée et désorganisée. Pour faire savoir aux planificateurs régionaux, sub-régionaux et locaux ce qu'ils doivent faire, et pour qu'ils suivent tous les mêmes critères, le

gouvernement central devrait préparer un manuel de planification, écrit dans une langue simple dans lequel on trouverait:

(1) une presentation des objectifs nationaux pour la planification régionale, sub-régionale et locale.

(2) une présentation de la politique nationale et des mesures qui ont été prises ou qui seront prises pour atteindre ces objectifs.

(3) une affirmation de l'importance donnée par le gouvernement aux différentes conditions écologiques des régions (par exemple, régions irriguées opposées aux régions dépendant uniquement des précipitations) et si cette importance diffère.

(4) une liste des priorités de planification régionales, telles qu'elles sont prévues par les autorités nationales, et une explication des raisons qui les ont fait adopter.

(5) les procédures que les planificateurs régionaux, sub-régionaux et locaux devront suivre dans la préparation des plans des programmes et des projets, les renseignements qui devront être fournis, et la présentation qu'il faudra leur donner.

(6) la méthodologie des coûts-profits à suivre dans la préparation de chaque programme et projet.

(7) la nécessité que chaque plan soit préparé, avec deux estimations possibles, l'une plus élevée que l'autre (selon les spécifications du gouvernement central). Chacune de ces alternatives donnerait une liste complète des projets et des programmes prévus, organisés selon un ordre prioritaire et préférentiel; (ce moyen faciliterait - pour l'alternative du coût le moindre - l'addition de projets ou de programmes, ou permettrait de les soustraire - de l'alternative du coût le plus élevé - comme pourra

le suggérer la disponibilité des fonds).

(8) un modèle d'évaluation des ressources et d'une étude diagnostique de la région, adapté aux besoins de chaque région.

## NOTES

1) En Inde, les professeurs Gadgil et Chakravarty, de la Commission de Planification, ont l'opinion que les activités doivent être planifiées au niveau de juridiction le plus petit possible, ce qui assure qu'il n'y aura aucune "retombée" (directe ou indirecte, bonne ou mauvaise) sur les régions avoisinantes. Il faut cependant se souvenir que plus le niveau de planification est local, plus la planification est "partiale". Cela vient du fait que les juridictions plus élevées (états) prévoient des activités pour les juridictions moins élevées (districts) que celles-ci n'avaient pas prévues dans leurs plans.

2) Ceci tient au fait que les autorités centrales voient les problèmes d'un point de vue national, ou à longue échéance, tandis que les exploitants les voient d'un point de vue local ou à court terme. Ces points de vue différents expliquent que les objectifs du gouvernement ne coincident pas avec ceux des exploitants. Par exemple, les paysans peuvent vouloir augmenter leur ressources financières autant que possible tandis que le gouvernement peut vouloir améliorer la nutrition, réduire les importations agricoles, augmenter les exportations agricoles, élever le niveau de vie des populations des zones désavantagées ou égaliser les revenus par habitant, objectifs qui peuvent réduire, ou nuire à l'augmentation des revenus des exploitants. (38, p. 272) Ou bien le gouvernement peut vouloir introduire une nouvelle culture et un nouvel engrais, tandis que les paysans veulent une route d'accès et un meilleur drainage.

3) Souvent, les autorités nationales ne voient pas le besoin de consulter les paysans quant à leurs besoins et à leurs objectifs. S'ils en ressentent le besoin, les autorités nationales se contentent souvent de consulter les autorités régionales ou locales.

4) Cependant les autorités d'extension locales font parfois preuve d'une ignorance incroyable quant aux conditions locales. Par exemple, des plans détaillés de fermage et de culture, incorporant une approche "complète" ont été imprimés et distribués aux paysans dans le cadre de Programme de Développement Intensif de l'Agriculture dans les Régions en Inde (débutant en 1964-65) Malheureusement, comme la plupart des paysans sont illettrés, la majorité des plans n'ont pas été lus et on les a ignorés, "généralement conservé dans le chaume du toit de la hutte ou dans un pot de terre pour leur conservation". (39, p. 203)

5) On reconnait aujourd'hui qu'en Inde, la faillite du Plan de Développement Communautaire inauguré en 1952 a été au moins en partie, causé par une

mauvaise évaluation de l'attitude des villageois et des besoins du développement agricole, malgré la participation de fonctionnaires locaux. (49, p. 35)

6) Une des raisons avancées pour justifier cette attitude est qu'on assume que les habitants des régions rurales sont mal informés ou apathiques quant au développement. Mais l'expérience a montré que cela est faux. Lors de la mise en place du Projet Daudzai au Pakistan, l'Académie pakistanaise pour le Développement Rural a découvert que "les habitants de la campagne sont les mieux placés pour identifier leurs besoins parce qu'ils vivent dans leurs villages depuis des générations et que personne n'est plus sensibilisé au plus au fait de leurs problèmes qu'eux... (De plus, l'Académie) a découvert qu'ils étaient aussi capables de suggérer des solutions à leurs problèmes..." (29, p. 8) Ce qu'un observateur a écrit à propos de ce qui est aujourd'hui le Bangladesh est aussi vrai d'autres pays: "Le développement rural est le développement des populations rurales, et ceux qui sont le plus intéressés à ce développement sont les populations rurales elles-mêmes. Il serait faux de dire que les populations rurales ne veulent pas se développer et que donc nous devons les y forcer. La volonté de développement est présente dans chaque être humain". (Khan, Raja Mohammad Afzal: "Thoughts on Problems of Rural Development" Five Articles on Development Administration in Pakistan. Asian Studies Center, Reprint Series, No. 1, 1966-67. Lansing, Michigan; Michigan State University, 1967; cité dans 42, p. 25)

7) Les planificateurs ne sont pas les seuls à avoir cette attitude. Une étude faite par les Nations Unies de 445 conseillers nationaux et étrangers montre que 83 pour cent des experts étrangers et 86 pour cent des experts nationaux interrogés pour cette étude considéraient que le problème des "besoins ressentis" par les populations concernées par les programmes et les projets avec lesquels les experts étaient associés, "n' (était) pas un fait majeur aux yeux de nos experts". (44, p. 86)

8) Dans une communauté, les habitants avaient demandé une laiterie, ils ont reçu une latrine! (45, p. 7)

9) De nombreuses exemples de cette opposition peuvent être cités: au Zaire par exemple on avait organisé des paysannats dans les villages pour encourager les paysans à utiliser des méthodes améliorées de culture sur leurs terres. Mais parce que les paysannats utilisaient des méthodes coercives que les paysans n'appréciaient pas, il ne faut pas s'étonner de ce que le système se soit progressivement désintégré et qu'il soit finalement effondré complètement.

10) Même lorsque les planificateurs jugent correctement de la volonté des paysans d'adopter une innovation, il peut leur manquer les renseignements nécessaires pour choisir des stimulants assez puissants pour encourager les

fermiers à adopter cette innovation. A moins qu'ils n'aient une connaissance suffisante des opportunités locales disponibles, des ressources, des fonds, des rapports humains et de la productivité du système qui est en place, et de leurs relations avec les priorités des exploitants, il est probable qu'ils ne prendront pas la bonne décision.

11) Selon le Docteur Akhter Hameed Khan, qui a dirigé le Projet Comilla, dans ce qui était autrefois le Pakistan Oriental, l'expérience a montré que des chefs peuvent émerger de la petite paysannerie, et que ces chefs peuvent être formés pour améliorer la qualité et la quantité de la production agricole. Une autre voix autorisée, qui a une grande expérience des projets Latino-Américains, conseille de faire tous les efforts possibles pour obtenir la coopération du chef de la communauté dans les projets et programmes de développement. Il fait remarquer que "la coopération d'un bon chef, possédant une bonne connaissance et des relations bien établies, a été un des atouts majeurs dans la réussite de notre programme. Après qu'il ait été convaincu de la nécessité du côté pratique de notre projet, il nous a accompagné dans les visites que nous avons faites aux fermiers pour leur 'vendre' le projet et pour relever les renseignements nécessaires. Il nous a aussi beaucoup aidé avec l'organisation des réunions". (44, p. 112)

12) Un observateur fait remarquer: "Une bonne direction et de bons conseils peuvent stimuler et canaliser le développement. La meilleure manière de le faire est de laisser les ruraux décider eux-mêmes de la manière dont ils veulent se développer. La responsabilité des fonctionnaires gouvernementaux sera alors de leur apporter l'aide technique et matérielle qu'ils ne possèdent pas et avec laquelle ils pourront exploiter les ressources à leur disposition, et éventuellement se suffire à eux-mêmes". (Khan, Raja Mohammad Afzal: "Thoughts on Problems of Rural Development" Five Articles on Development Administration in Pakistan; Asian Studies Center, Reprint Series, No. 1, 1966-67. Lansing, Michigan: Michigan State University, 1967. (Cité dans 50, p. 25)

13) Au Brésil, à chaque fois qu'un état a été forcé de mettre en place un plan qui ne correspondait pas à ses priorités, le gouvernement fédéral a généralement eu le dessus, mais au risque de mettre le plan en danger, et au prix de relations tendues entre le gouvernement central et les gouvernements des états.

14) Il est bien évident que les différences entre les objectifs n'apparaissent pas parce que les paysans participent au processus de planification. Elles existaient avant leur participation, mais elles apparaissent au cours des discussions. Mais il est alors plus facile de réconcilier les différents points de vue lorsqu'ils sont apparents que lorsqu'ils sont inconnus. C'est pourquoi la participation des paysans aux discussions est souhaitable.

15) Comme l'a écrit un observateur: "...nous devons étudier le fermier, non pas le patroniser; et nous devons, jusqu'à preuve du contraire, être persuadés du fait qu'il connait son métier mieux que nous". (62, p. 28)

16) Un conseiller agricole qui a travaillé au Moyen Orient suggère que là où de nouvelles techniques agricoles sont introduites, les petits exploitants devraient recevoir des garanties contre le manque à gagner au cas où ils essaieraient de mettre en pratique les nouvelles techniques conseillées par le gouvernement. Ce conseiller considérait ce point comme "important, parce que les petits exploitants ne peuvent pas se permettre la plus petite erreur". (52, p. 96)

17) Le budget national de la Tanzanie est divisé en deux parties: soixante pour cent est alloué aux divers ministères nationaux, et quarante pour cent va directement aux 18 régions. (64, p. 7)

18) Dans un pays ayant un gouvernement "unitaire" comme par exemple l'Indonésie, le "bon équilibre" signifiera que les régions auront moins de latitude dans la délégation de l'autorité, dans l'auto-financement et dans les processus de prise de décision, qu'un pays à gouvernement fédéral comme par exemple l'Inde.

19) Par exemple, en Guyane, lorsque les planificateurs de la capitale ont mis sur pied des plans de production très ambitieux, ils ne savaient pas que les paysans de la région ne possédaient pas assez de fusils ou de munitions pour "combattre" les singes qui consommaient une grande partie des récoltes.

20) Comme l'a fait remarquer un observateur, "un bon encadrement et de bons conseils peuvent stimuler et canaliser le développement. La meilleure manière de la faire est de laisser les ruraux décider eux-mêmes de la manière dont ils veulent se développer. La responsabilité des fonctionnaires du gouvernement sera alors de leur fournir l'aide technique et matérielle dont ils ne disposent pas et avec lesquels ils pourront exploiter les ressources à leur disposition et éventuellement devenir auto-suffisants". (Khan, Raja Mohammad Afzal: "Thoughts on Problems of Rural Development" Five Articles on Development Administration in Pakistan. Asian Studies Center, Reprint Series No. 1, 1966-67. Lansing, Michigan: Michigan State University, 1967; cité dans 50, p. 25.

21) En Inde, la plupart des renseignements recueillis au niveau local sont utilisés par les fonctionnaires locaux pour préparer les rapports à leurs supérieurs administratifs, plutôt que pour être distribués aux paysans qui en ont besoin. Donc même là où les données sont disponibles, elles ne sont pas utilisées pour créer une "banque de données" locales. (61, p. 22)

22) John Lewis, que nous avons mentionné déjà plusieurs fois, fait remarquer que si on peut justifier l'existence d'une planification compréhensive au niveau national en Inde, cette justification "est plus faible au niveau des états, et encore plus faible au niveau du district". Dans certains états, les planificateurs se concentrent sur quelques secteurs-clé, alors qu'au niveau du district "la planification sérieuse est encore loin dans le futur". Le docteur Lewis suggère que "le talent dont un planificateur de district a le plus besoin... est celui de faire des évaluations analytiques précises des projets". (44, pp. A51-A52)

23) Par cela nous entendons une présentation détaillée des objectifs, des approches et des méthodes utilisées pour dispenser un enseignement portant sur la planification, soit par des leçons individuelles soit par des leçons en groupes, par l'intermédaire de techniques axées sur les tâches à accomplir, techniques qui demandent moins de temps de préparation des enseignants, et leur permettent de transmettre les techniques de planification par des méthodes mises en place par des spécialistes d'enseignement "programmé".

# CHAPITRE V

## DEVELOPPEMENT AGRICOLE OU DEVELOPPEMENT RURAL

### Rôle de l'agriculture dans le développement rural

La planification régionale ou sub-régionalepeut être "compréhensive" lorsqu'elle recouvre tous les secteurs fonctionnels, ou partielle si elle ne recouvre qu'un ou plusieurs secteurs. Elle peut se concentrer sur les régions rurales ou urbaines, et dans les régions rurales sur le développement agricole ou sur le développement rural. Le développement agricole est essentiellement une activité sectorielle, c'est à dire qu'il se concentre sur ce qui se passe dans le secteur agricole comme on le définit généralement. Par opposition, le développement rural est généralement considéré comme une activité multi-sectorielle qui recouvre, en plus du développement agricole, l'industrie rurale, l'établissement ou l'amélioration des installations sociales ou des infrastructures (écoles, cliniques, routes, communications, approvisionnement en eau) et des services ou programmes sociaux (contrôle médical, amélioration de la nutrition, alphabétisation des adultes ou planning familial).[1] L'objectif principal du développement agricole est l'augmentation de la production agricole, l'objectif principal du développement rural est l'accroissement du bien être matériel et social des populations rurales, dans lesquelles on inclut les paysans pauvres, et quelquefois les travailleurs journaliers sans terre et autres des régions rurales.

Bien que cela ne soit pas toujours nécessairement vrai, le

développement agricole a souvent plus bénéficié aux gros paysans qu'aux petits paysans, parce que dans les pays en voie de développement, les gros paysans possèdent ce que les petits paysans ne possèdent pas: l'éducation, le crédit, l'irrigation et toutes les autres nécessités qui leur permettent de mieux profiter des occasions qui leur sont offertes.[2] Cela a conduit la Banque Mondiale et d'autres agences et pays donateurs à porter une plus grande attention sur la promotion d'un développement dans les pays en voie de développement qui offrira aux petits fermiers les infrastructures et les services sociaux qui leur permettront de participer plus aux bénéfices provenant d'un accroissement de la production et des revenus de l'agriculture. Mais les obstacles à la mise en place de programmes de développement rural garantissant une croissance continue du bien-être d'une proportion importante des pauvres ruraux en général et des pauvres paysans en particulier sont énormes dans les pays sous-développés. Bien que les gouvernements de ces pays fassent des efforts pour offrir des installations et des services sociaux aux pauvres ruraux, il est difficile de rendre ces installations auto-suffisantes parce que, dans la plupart des cas, elles ne contribuent que marginalement au développement économique, à courte échéance.

L'expérience a prouvé que si l'on veut que le développement rural se suffise à lui-même, il doit inclure un programme agricole auto-suffisant, dont les surplus permettront de financer les installations et les services sociaux d'une manière continue. Cela est nécessaire non seulement parce que les gens s'attendent à avoir de plus en plus de services lorsque le gouvernement leur fournit à peu de frais ou gratuitement des services tels que l'adduction d'eau, le drainage, les routes, les bâtiments et les autres

installations, mais aussi parce que la plupart des pays en voie de développement ne possèdent pas les ressources nécessaires au financement continu de la mise en oeuvre, du fonctionnement et de l'entretien des infrastructures et des services ruraux. S'il est vrai que souvent lorsqu'il est pris en soi, le développement agricole bénéficie plus aux gros qu'aux petits paysans, il est aussi vrai que si le développement agricole ne bénéficie pas d'un régime préférentiel dans un programme de développement rural, les communautés rurales auront de grandes difficultés à accumuler les fonds leur permettant d'établir, de faire fonctionner et de garder en bon état les écoles, cliniques, routes d'accès et les autres installations et services sociaux. Lorsque les communautés doivent se tourner vers le gouvernement pour obtenir des fonds pour remplir ces fonctions, les programmes de développement rural ne sont guère autre chose que des programmes d'assistance sociale. La Tanzanie est aux prises avec ce problème.

Dans de nombreux pays, les gouvernements centraux ont dépensé des sommes considérables à la construction d'installations dans les régions rurales, aux dépens de l'amélioration de la production agricole, et se sont trouvés avec des écoles sans maîtres, des cliniques sans médecins, et un problème de chômage et de sous-emploi chronique. Par comparaison, d'autres pays où les programmes de développement rural donnaient la priorité à la production et à l'accroissement de la productivité, ont pu trouver les ressources nécessaires au financement des installations sociales. (75, p. 9) Par exemple, certaines communes de Chine ont construit des cliniques et des écoles en utilisant leurs propres fonds d'épargne. (82, p. 6)

Puisqu'une agriculture se suffisant à elle-même est la clé d'un développement rural auto-suffisant, il faut trouver un modèle de développement

rural auto-suffisant, il faut trouver un modèle de développement rural, qui, contrairement au modèle traditionnel du développement agricole, bénéficiera à un grand nombre de paysans et de travailleurs pauvres dans les communautés rurales. Les expériences réalisées en Chine (Chine Populaire et Taiwan), en Tanzanie, en Israel et dans d'autres pays peuvent suggérer des éléments de ce modèle.

## Un modèle viable pour le développement rural

### Agriculture utilisant une main d'oeuvre abondante

D'abord, étant donné que la plus grande ressource des paysans pauvres et des ouvriers ruraux consiste en leur travail, et qu'ils sont souvent sous-employés ou en chômage, et puisque pour eux les fonds manquent plus que le travail, il convient d'utiliser le plus possible des techniques utilisant une main d'oeuvre bon marché si on veut que les pauvres paysans et les ouvriers bénéficient le plus du développement. S'il est vrai que certains pays (comme le Chili) utilisent plus de capitaux que d'autres, comme l'Inde, le modèle proposé n'utilise que de faibles capitaux, fonds de roulement inclus, par unité d'emploi ou de production. Une agriculture qui utilise une grande main d'oeuvre et peu de capitaux permet d'arriver à une distribution plus équitable des bénéfices agricoles qu'une agriculture qui utilise beaucoup de capitaux, puisque de cette manière, ceux qui fournissent le travail reçoivent une compensation en échange de leur contribution à la production. En même temps, les gros paysans et exploitants, qui ont tendance à utiliser plus de capitaux que les petits fermiers pour leur production, même lorsque cela va à l'encontre de l'efficacité économique, s'excluent eux-mêmes des bénéfices qui dérivent d'une agriculture utilisant une forte main d'oeuvre et peu de

capitaux.

Petits travaux de développement

En second lieu, parce que même une agriculture utilisant beaucoup de main d'oeuvre ne peut malgré tout pas garantir un emploi permanent à tout le monde, il faudrait mettre en place un programme de travaux mineurs de développement "générateurs d'emploi" demandant une grande main d'oeuvre, tels que la construction de routes d'accès aux grandes artères, d'un réseau d'irrigation et d'adduction d'eau, de bâtiments (écoles, cliniques) qui permettent d'employer la main d'oeuvre rurale qui ne trouve généralement du travail qu'en "saison". Les paysans qui se trouvent sous-employés à des intervalles irréguliers trouveront plus facile de travailler à de petits projets qu'à des projets de longue durée, parce que ceux-ci ont des plannings d'exécution plus stricts que les petits projets. Si la planification permet de prévoir les périodes de construction pendant les périodes creuses dans l'agriculture, ces projets fourniront un emploi et des ressources supplémentaires aux paysans et ouvriers ruraux. Afin de minimiser le besoin de logements et les frais de déplacement, il faut dans la mesure du possible, concentrer ces travaux de développement dans les régions où la main d'oeuvre se trouve excédentaire. Dans la mesure du possible également, il importe d'utiliser des matériaux locaux: cela permet d'employer encore une fois la main d'oeuvre locale et de réduire les frais de transport. En utilisant la main d'oeuvre locale pour construire les infrastructures nécessaires aux communautés locales, on transforme le sous-emploi de la main d'oeuvre en un avantage. En Chine, les paysans ont construit des réseaux d'irrigation, des digues, des terrassements pour la culture, et ont reboisé leurs régions. Au Pakistan, les populations rurales des thana et des syndicats ont été

utilisées dans le cadre du programme de Travaux Publics Ruraux pour construire des routes, des ponts et des digues entre autres projets. (76, pp. 246-247) En Inde, de petits projets de formation de capitaux ont fourni des ressources supplémentaires aux petits cultivateurs et aux travailleurs agricoles qui y ont travaillé. (77, p. 65) Au Bangladesh, le Premier Plan Quinquennal donne une grande importance aux projets d'irrigation et de drainage de petite ou moyenne importance, et à l'installation de stations de pompage et de puits abyssiniens. Ce sont là des activités peu coûteuses et nécessitant une main d'oeuvre nombreuse qui devraient réduire le sous-emploi ou le chômage saisonnier et fournir de l'eau pour la culture des récoltes vivrières. (78)

Industries légères

En troisième lieu, des industries légères utilisant encore une forte main d'oeuvre devraient être installées dans les régions rurales pour servir de complément à l'emploi dans l'agriculture. Ceci ne veut pas dire qu'il faille décentraliser l'industrie. La décentralisation peut être souhaitable du point de vue du développement rural, mais là n'est pas la question. Pour obtenir les meilleurs résultats, les industries légères des régions rurales doivent être de deux types, comme l'expérience l'a montré en Chine et en Israel: (a) une industrie de transformation des denrées agricoles produites dans la région concernée;[3] et (b) une industrie de fabrication de "produits" nécessaires à l'agriculture.[4] L'industrie rurale devrait aussi produire, là où c'est économiquement faisable, des produits de consommation et des matériaux de construction pour la construction de capital et pour les projets d'infrastructure.[5] Les agro-industries du premier type, c'est à dire celles utilisant des produits agricoles, font subir aux produits un traitement qui réduit leur poids ou leur volume, ce qui fait qu'il est plus avantageux pour

le transport qu'elles soient situées près des endroits de production. Certaines agro-industries du deuxième type (celles produisant des denrées destinées surtout aux paysans de la région) peuvent tirer certains avantages d'une situation proche de leurs marchés. C'est particulièrement vrai lorsque le produit offert est lourd (briques, tuiles, et blocs de béton) ou encombrant (herses, couveuses ou semoirs) ou si elles peuvent acheter leurs matières premières en grande quantité (engrais pour les mélanges, acier ou fer forgé pour la construction des outils). De nombreuses agro-industries sont donc bien adaptées à une production à petite ou moyenne échelle dans les régions rurales.[6]

Par exemple, dans ce qui était le Pakistan Occidental, les besoins des paysans en machines de creusement, de puits abysiniens et en autres machines et outils de ferme, nécessitées par la croissance rapide de la production agricole -- due en particulier à l'introduction de variétés à haut rendement de blé et de riz -- ont donné naissance à une industrie à petite échelle florissante dans la région du Punjab. Cette industrie d'équipement de machinerie a, à son tour, joué un rôle important dans l'accroissement de la production. C'est un exemple frappant des interactions agrico-industrielles où l'on voit d'un côté la croissance agricole créer une demande pour les produits des industries locales, et de l'autre, les produits agricoles fournis par les industries locales être la raison "sine qua non" de la "Révolution Verte" au Pakistan Occidental. Le rôle des petites industries locales dans le développement du secteur agricole du Penjab a été étudié en détail par Frank C. Child et Hiromitsu Kaneda dans un article intitulé "Links to the Green Revolution: A Study of Small-Scale, Agriculturally Related Development in the Pakistan Punjab", publié dans Economic Development

and Social changes, vol. 23, no. 2, janvier 1975, pp. 249-275.

Efforts personnels en tant que base

En quatrième lieu, pour se suffire à lui-même, le modèle doit bénéficier de la confiance en soi et des efforts personnels des populations. En d'autres termes, cela signifie que les communautés qui bénéficient d'un programme de développement rural doivent prendre en charge et être responsable d'une raisonnable proportion des ressources.

Dans la plupart des pays pauvres, il est probable qu'il sera impossible de trouver toutes les ressources nécessaires à la mise en place d'un programme de développement rural, à moins que les paysans ne fournissent une partie des fonds (ou du travail) nécessaires. Une manière d'obtenir cela est de proposer un programme selon lequel les autorités ou organisations locales fourniront des fonds, subventionnés au moyen d'impôts locaux, ou du travail, le gouvernement mettant ensuite à la disposition de la communauté des fonds équivalents, ou offrant des encouragements et stimulants appropriés aux communautés qui auront réussi à fournir un capital adéquat, ou qui auront aidé à fournir les ressources nécessaires au développement rural. (44, pp. A48, A49)

Cependant, si tout projet ou programme de développement rural doit comprendre une part d'efforts personnels de la part des communautés, le gouvernement doit aussi fournir une aide technique et financière. Comme les planificateurs de la Région Daudzai du Pakistan l'ont appris, "sans l'aide du gouvernement, l'aide personnelle n'est qu'un voeu pieux, qui ne mène qu'à des déceptions et à des frustrations". (37, p. 8) Cette aide peut prendre la forme de programmes éducatifs qui enseigneront aux paysans et à leurs familles

comment faire les choses eux-mêmes, et à comprendre que le développement rural demande que les habitants de la campagne et le gouvernement travaillent comme partenaires.

Il faut faire comprendre aux gens que le gouvernement n'aidera une communauté que si cette communauté est prête à remplir certaines obligations, comme s'organiser en groupes se réunissant régulièrement, contribuant régulièrement à une caisse d'épargne pour créer un capital disponible, ou se chargeant de l'entretien des travaux finis. (37, p. 12) C'est ce qui s'est passé en Chine et en Tanzanie. Dans ce dernier pays, on a essayé de faire comprendre aux populations concernées qu'on les éduquait pour qu'elles puissent s'aider elles-mêmes, et qu'elles ne devaient pas s'attendre à ce que quelqu'un d'autre vienne les aider. (64, p. 6)

La part de la contribution de la communauté dépend de nombreux facteurs: taille de la population, retard économique, potentiel de croissance, et autres, mais dans chaque cas, les critères destinés à déterminer la possibilité de succès d'un programme de développement rural devraient inclure des indications sur la participation requise de la part des régions ou des localités dans l'aide aux services sociaux ruraux. Une autre série d'indications devrait fixer une date limite à laquelle, ou la manière dont, les juridictions locales ou régionales devront prendre en charge les installations sociales originellement financées par le gouvernement central ou d'autres investissements, et devrait aussi fournir des encouragements pour accélérer cette prise en charge.[7]

Lorsque les régions, sous-régions et communautés locales doivent dépendre entièrement de prêts et de dons de l'extérieur, la planification du développement rural est réduit à une liste de ce que les fonds disponibles

peuvent "procurer", sans que les planificateurs aient à prendre de difficiles décisions sur l'allocation des fonds,requises par une planification réaliste. Si l'on veut que les régions, sous-régions et communautés locales participent au processus de planification, comme l'exige une bonne planification, il est probable que la qualité et la fiabilité des priorités indiquées seront meilleures et leur gestion sera améliorée, si l'on demande aux habitants de la région concernée d'avancer une importante partie de leurs ressources, et d'en prendre le risque.

L'idée de confiance en soi ou d'efforts personnels part du principe que les petits exploitants, par l'intermédiaire de leurs organisations propres et d'autres organismes (où ils se sentent libres d'exprimer leurs propres points de vue et où ils savent que ces points de vue seront pris avec tout le sérieux nécessaire), peuvent participer pleinement à la formulation des plans, programmes et perspectives de développement rural. La manière d'atteindre ce but est discutée plus loin dans ce manuel, mais il faut déjà faire remarquer que s'ils ne participent pas au processus de formulation, il est vain de s'attendre à ce que les paysans aident à mettre en place des plans, programmes ou projets qui ne reflètent pas leurs besoins ou leurs objectifs.

L'aide personnelle est de plus en plus utilisée comme base du développement rural.[8] Le Kenia, la Tanzanie et d'autres pays insistent de plus en plus sur cet "effort personnel" dans leurs programmes de développement rural. Par exemple, lorsque des campagnes massives ont été lancées contre les cinq grandes maladies parasitiques -- la malaria, la filariose, l'ankylostomiase, le Kala-azar et la schistosomiatose -- on a demandé aux "masses" rurales de prendre les mesures nécessaires à chaque fois que cela était possible, plutôt que de demander à des "experts" de l'extérieur de

faire tout le travail pour elles.

Organisation pour le développement rural

La préparation et la mise en route d'un programme de développement rural auto-suffisant est nécessairement une entreprise de longue haleine qui demande beaucoup de préparations et l'aide des paysans. Cela signifie qu'il doit être un "produit" du pays concerné, et de ses paysans;[9] et corollairement qu'il ne peut être un produit de missions à court terme d'organismes de prêt internationaux ou nationaux. Ces organismes peuvent faire beaucoup pour le développement rural en financant les diverses composantes des programmes de développement rural, mais il ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce qu'ils continuent à fournir perpetuellement l'aide nécessaire à la survie du programme. Seul le pays concerné peut faire cela.

Cela demande généralement des transformations majeures dans les organisations gouvernementales et leurs procédures, en raison du fait que chaque ministère, agence ou département a tendance à ne s'occuper que de son propre secteur ou sous-secteur fonctionnel, alors qu'un programme de développement rural demande une ligne d'action coordonnée horizontalement, coupant à travers l'organisation verticale typique de la plupart des gouvernements.

Les expériences faites dans des pays comme la Chine Populaire, Taiwan et Israël montrent que dans les cas où le développement rural est devenu une politique nationale, les structures gouvernementales et les procédures ont été modifiées. Chaque ministère a établi les groupes adéquats et mis en place des procédures administratives pour faciliter la coordination

avec les autres ministères sur une base continue. De plus, au niveau national ou régional, des corps inter-ministériels ont été créés, sous la présidence du ministère de l'agriculture, ou d'une autre personne compétente, pour synchroniser les activités connexes des différents ministères, départements et agences. De cette manière, ce qui représente une activité exceptionnelle pour les ministères dans les pays qui ont des projets ou des programmes de développement rural individuels, est matière de routine dans les pays où le développement rural est intégré dans la politique nationale.

Les structures d'organisation devraient venir du programme de développement rural, plutôt que le précéder, comme c'est trop souvent le cas. Il est néanmoins impératif de mettre ces structures en place aussi tôt que possible après la mise en route du programme, plan ou projet et de les rendre opérationnelles le plus rapidement possible: il faut un certain temps pour institutionnaliser ces organismes et pour établir des relations hiérarchiques entre eux. Comme les dirigeants du programme Puebla l'ont découvert au Mexique, si on attend que le programme ait débuté pour institutionnaliser la structure organisationnelle, il est trop tard. Bien plus, même si cette institutionnalisation a commencé à temps, si on lui retire le support dont elle a besoin avant que les organismes aient prouvé à eux-mêmes qu'ils étaient viables, cela met en danger le futur de tout le programme. C'est ce qui est arrivé au programme Comilla dans ce qui était le Pakistan Oriental.

En l'absence d'une politique nationale pour le développement rural de tout le pays, il est peu probable que les divers ministères, départements et agences sauront adapter leurs structures et procédures pour s'occuper efficacement d'un programme de développement rural qui ne concerne qu'une ou

plusieurs régions du pays. Cela est aussi vrai des programmes de culture, par exemple, pour les nouvelles cultures à haut rendement de riz, de maïs ou de blé, qui ne sont concentrées que dans quelques parties du pays. Dans ces cas, l'expérience a montré qu'il valait mieux créer un organisme spécial dont la seule responsabilité était de s'occuper des régions ou des programmes concernés. On a créé une grande variété d'organismes, dont quelques-uns sont présentés dans une section suivante de ce chapitre.

Pour que le modèle se suffise à lui-même, il faut que les arrangements institutionnels et d'organisation soient inclus dans les projets ou programmes de développement rural, et qu'ils soient suffisamment institutionnalisés pour permettre aux quatre éléments mentionnés ci-dessus de fonctionner sur une base régulière. Ces arrangements varieront entre les pays, mais ils devraient inclure les organisations des paysans, et les agences gouvernementales et, le cas échéant, les agences et institutions privées. C'est trop souvent le manque de structures institutionnelles et organisationnelles permettant au développement rural de devenir auto-suffisant qui a causé l'échec de programmes de développement rural qui auraient pu réussi.

Centres de marketing ou de développement

Le développement rural doit être vu dans la perspective d'un développement régional ou national. Si on veut que le développement rural aille au delà de certaines limites, il faut trouver un moyen de combler le fossé qui existe entre les villages et la grande ville, d'habitude la capitale, qui domine, dans les pays moins développés, en termes de population, d'activité économique, de croissance des revenus, de prise de décision et des autres indicateurs de développement.[10]

Une agriculture moderne pré-suppose l'existence de marchés où l'on peut vendre les produits et où l'on peut acheter les produits agricoles nécessaires. Ces marchés doivent être d'accès facile, parce que la mobilité des paysans est limitée par leur occupation. Cela signifie des choses différentes selon les pays, selon que le mode de transport utilisé pour transporter les produits agricoles au marché est un camion, un cheval, une charette trainée par un boeuf, une brouette, une bicyclette ou simplement le dos de l'homme.

La plupart des pays en voie de développement n'ont pas de hiérarchie nationale des centres de développement. Sans une structure bien établie des centres de marché et de distribution, les paysans, qui le plus souvent habitent loin des grandes villes, doivent dépendre de marchés insuffisants et d'autres installations inadéquates, typiques des économies villageoises des pays peu développés. Parce que le marché est petit, les opérations d'exploitation agricole tendent aussi à être à une échelle trop petite pour justifier l'adoption de techniques modernes. De plus, les conditions de monopole qui existent dans les villages tendent à maintenir les prix à des niveaux bas, ce qui n'encourage pas les paysans à améliorer leurs techniques ou à augmenter leur production. Ces conditions maintiennent les régions rurales dans la pauvreté et le sous-développement, et entravent le processus de développement.

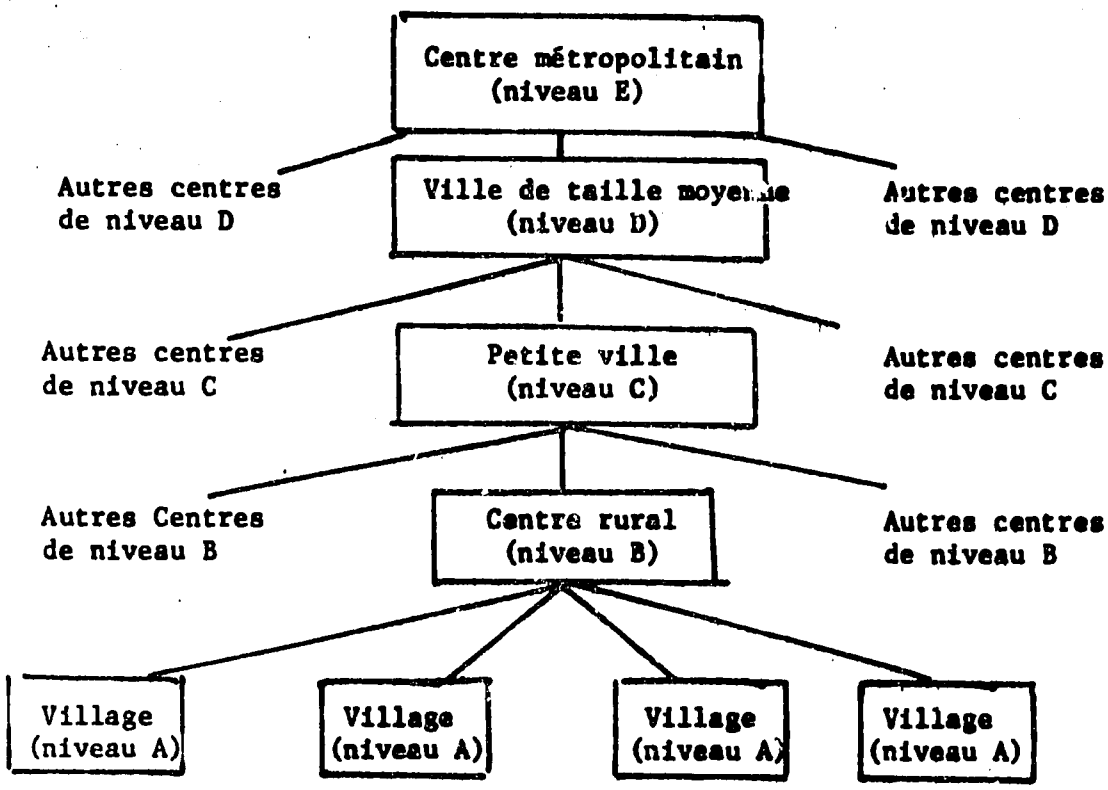
Même lorsque le processus de développement est mis en route dans une région rurale, le processus de diffusion s'étend rarement au delà de la région qui entoure la grande ville, et de grandes parties du pays sont en dehors de l'aire de croissance. Même lorsqu'il existe plusieurs centres urbains, l'absence d'organisation des centres régionaux de distribution et de

collecte peut entraver l'incorporation des régions rurales dans l'économie régionale ou nationale. Cela a été l'un des grands problèmes de l'Inde où en 1965, seules 2442 villes de taille moyenne (comptant entre 5000 et 50.000 habitants) assuraient la liaison entre 248 grands centres urbains (d'une population supérieure à 50.000 habitants) et 564.718 villages. (83) Dans un tel pays, seuls les villages les plus proches des centres urbains peuvent être intégrés dans l'économie régionale par le processus de diffusion en vagues concentriques. Le reste de la région ne bénéficie pas de l'économie de marché et reste à un niveau de technologie et de subsistance peu élevé.

L'établissement d'une chaîne de centres de développement constitue donc le sixième et dernier élément d'un modèle de développement rural viable. C'est Israël qui possède l'expérience la plus longue et la plus compréhensive de l'établissement de chaines de centres de développement. Pour combler le fossé entre les villages ruraux[11] (centres de niveau A) et les centres métropolitains (centres de niveau E), trois types intermédiaires ont été créés: des centres ruraux (niveau B) comptant une population de quelques centaines de personnes qui fournissent les services agricoles de base, possédant une école primaire, un centre culturel et un dispensaire;[12] des petites villes, comptant entre 6.000 et 12.000 habitants (centres de niveau C) qui offrent des services plus complets dans un rayon de 6 à 10 kilomètres; et des villes de taille moyenne comptant entre 15.000 et 60.000 habitants (niveau D) qui renferment les centres de services et institutionnels régionaux.[13] La figure page 111 illustre cette organisation des centres.

La politique adoptée pour exécuter le programme de développement régional recommandait que les nouveaux immigrants se fixent dans des fermes, on leur fournissait des logements (construits aux frais de l'état) et un emploi

**Organisation des centres en Israël**



dans les petites ou moyennes villes (centres de niveau C et D respectivement) et elle prévoyait la construction d'infrastructures et des encouragements économiques pour attirer l'industrie dans les villes.

Comment mettre le modèle en application

L'expérience a montré que le mélange (1) d'une agriculture nécessitant une main d'oeuvre importante, (2) de petits travaux de développement utilisant la main d'oeuvre, (3) d'une industrie légère axée sur l'agriculture, utilisant une main d'oeuvre importante et demandant peu d'investissements de capitaux, (4) une atmosphère d'effort personnel, (5) la mise en place et l'institutionalisation des mesures d'organisation essentielles et, (6) l'établissement de chaines de centres de marketing et de développement offre les conditions les plus favorables au développement d'une agriculture se suffisant à elle-même, qui, à son tour, donnera des revenus plus importants aux paysans et aux ouvriers de la campagne, et permettra le développement de l'épargne nécessaire aux équipements et aux services sociaux requis pour un développement rural se suffisant à lui-même.[14] Puisqu'une agriculture se suffisant à elle-même et utilisant une grande main d'oeuvre est indispensable à un développement rural auto-suffisant, c'est l'agriculture qui doit recevoir le traitement prioritaire préférentiel le plus important de tous les éléments du modèle; et parce qu'il est difficile d'organiser un développement agricole efficace fondé sur des techniques utilisant une main d'oeuvre importante, il faut lui donner le temps de devenir viable. Le mélange judicieux d'agriculture et d'industrie, et le moment favorable à l'introduction de l'industrie dans le développement variera selon les pays.[15] Certains gouvernements peuvent trouver plus opportun de mettre des installations et des services de bien-être

social à la disposition des populations;[16] il faudrait que cela soit coordonné avec la composante agricole de manière à être sûr que les revenus des produits agricoles permettent aux populations de la région de prendre en charge le contrôle de ces installations.[17]

S'il est vrai que la description du modèle de développement rural qui vient d'être présenté s'inspire surtout des expériences réalisées en Chine Populaire, à Taiwan, en Israël et en Tanzanie, il est vrai aussi qu'il ne ressemble exactement à aucun des modèles utilisés dans ces pays. Les six éléments mentionnés constituent un mélange des différents éléments qui ont eu du succès, semble-t-il, dans ces pays et d'autres, parmi lesquels l'Inde, le Pakistan et la Malaisie. En tant que rassemblement d'éléments divers qui semblent avoir réussi dans divers pays, il n'est pas présenté comme un modèle qu'il faut suivre dans tous les pays. Les éléments doivent suggérer des attributs qu'un pays en voie de développement peut trouver utiles dans la formulation d'un modèle de développement rural qui lui appartiendra en propre. L'un ou plusieurs de ces éléments ne pourront s'appliquer dans certains pays, et les éléments que l'on considère applicables devront être modifiés pour se conformer aux circonstances particulières du pays. Il n'est pas non plus certain que des essais d'application du modèle ou de ses composantes arrivent à des résultats satisfaisants dans des pays où le régime foncier ou d'autres circonstances sont incompatibles avec un développement agricole ou rural viable. Dans chaque pays, il faudra prendre en considération la situation spécifique du pays: la manière dont la terre est possédée et cultivée, le climat et l'écologie, l'état de sous-emploi de la main d'oeuvre rurale, et l'existence d'un certain engagement de la part de la direction politique, avant de pouvoir formuler un plan de développemennt

rural viable pour ce pays.

Il n'en reste pas moins que les réussites des pays dont les divers éléments ont été expliqués indiquent que le modèle peut servir de guide aux pays en voie de développement qui recherchent une approche viable à un développement rural. Pris collectivement, les éléments qui le constitutent représentent la meilleure approche possible au développement rural que l'expérience peut offrir.

## NOTES

1) Certains projets ou programmes de développement rural sont "selectifs" plutôt qu'"intégrés", en ce sens qu'ils recouvrent une activité spécifique non-agricole, telle que la santé, l'éducation ou le planning familial. Cependant dans sa définition la plus large, celle qui est adoptée ici, le développement rural est une activité multi-sectorielle intégrée qui recouvre le développement de l'agriculture, des installations sociales et des programmes et services sociaux.

2) Dans son muméro du 24 janvier 1976, le Economic and Political Weekly (Bombay) cite une étude faite par la Reserve Bank of India sur les Agences de Développement pour Petits Paysans (SFDA) qui avaient été établies pour aider les petits paysans indiens à obtenir des crédits et de l'assistance. L'étude, qui portait sur un groupe choisi de 13 des SFDA, a découvert que, pour des raisons diverses, "un grand nombre de paysans qui étaient métayers et qui méritaient d'être encouragés" étaient exclus de toutes les SFDA sauf trois. L'étude a également révélé que de gros paysans possédant des terres et des ressources qui auraient dû les faire exclure des SFDA avaient réussi à s'y faire admettre. D'autres études ont montré qu'il est plus facile pour les gros fermiers de bénéficier des programmes et des projets que pour les petits paysans. Par exemple, des études de la "révolution verte" suggèrent que les programmes qui se concentrent sur l'adoption de nouvelles techniques d'utilisation de semences améliorées et d'engrais bénéficient plus aux moyens et gros paysans qu'aux petits. En fait, les augmentations de productivité qui se concentrent dans les grosses exploitations peuvent nuire à la position des petits exploitants en faisant baisser les prix des produits agricoles, mettant en difficulté les métayers, et restreignant l'accessibilité du crédit et des autres ressources aux petits paysans. (74, p. 43)

3) Elles peuvent inclure des usines de conserves de fruits et de légumes, des moulins pour le blé et le riz, des usines travaillant le bois, des abattoirs, des usines de transformation du lait, des raffineries de sucre, des papeteries et des usines d'égrenage du coton et de préparation des huiles alimentaires.

4) Elle peut inclure des usines de préparation de nourriture pour le bétail, les cochons et les volailles; des usines d'engrais, de fabrication de petits outils; des briqueteries et des tuileries (42, p. 75) En Chine Populaire, par exemple, on a encouragé la prolifération de petites usines de production d'engrais, qui ont en général une production annuelle inférieure à 10.000 tonnes d'ammoniaque, qui est ensuite transformé en bicarbonates d'ammonia. (79, p. 99) Le nombre de petites cimenteries est passé de 200 en 1965 à 2800 en 1972 (79, p. 113) Le premier Plan Quinquennal du Bengladesh

prévoit la mise en place d'une industrie légère ou artisanale pour la production de faucilles, de faux, de bêches, de houes et des autres outils rudimentaires qui sont utilisés par les paysans.

5) "Economiquement faisable" signifie que le concept d'efficacité ne doit pas être abandonné pour résoudre le problème du chômage. La tentative de l'Inde d'encourager le développement de l'industrie rurale dans son Premier Plan Quinquennal est instructive à ce point de vue. Le programme d'industraialisation rurale donnait beaucoup d'importance aux biens de consommation produits selon les techniques villageoises nécessitant une forte main d'oeuvre (textiles). Des efforts de revivifier cette industrie traditionnelle ont échoué pour plusieurs raisons: d'abord bien que cette industrie nécessite une grande main d'oeuvre, elle avait besoin de presque autant de capitaux par unité de travail que les usines textiles modernes du reste du pays. Elle demandait aussi des fonds de roulement pour l'achat des matières premières brutes et la mise en vente des produits finis. Parce qu'elle était très dispersée, cette industrie multipliait les problèmes de gestion et de coordination, qui dépassaient la compétence des dirigeants. De plus, la demande pour les textiles produits par l'industrie rurale n'était pas suffisante pour attirer les capitaux et les investissements nécessaires. Au contraire, une demande supérieure des textiles produits par le secteur moderne permettait aux industries plus grandes d'offrir leurs produits à des prix inférieurs à ceux de l'industrie traditionnelle. Et bien que le gouvernement central ait fini par financer ce programme, il a dû être abandonné, et reconnu comme un échec.

6) Bruce F. Johnson fait remarquer que dans le Pakistan Occidental, "les industries rurales à petite échelle n'ont pas seulement aidé à augmenter le taux des emplois non-fermiers, mais aussi ont rendu disponibles les produits fermiers essentiels et nécessaires à un coût moins élevé, et en faisant appel aux devises étrangères de façon moindre." (80, p. 251)

7) L'Indonésie a mis au point une proposition intéressante pour quantifier les éléments d'une formule d'efforts personnels. Selon cette proposition, le gouvernement central ferait un prêt unique de développement à une région (ou province) dont le montant serait déterminé en fonction des éléments suivants:

(a) la population, pour tenir compte des variations de volume de la population des diverses provinces.
(b) le "potentiel de croissance" pour encourager l'exploitation des ressources naturelles.
(c) le degré de retard des régions, pour aider au développement des transports, des communications et des infrastructures de ces régions pauvres qui ne bénéficient pas d'avantages de coûts comparatifs que l'on puisse identifier à l'heure actuelle, à ce qu'on sache.

(d) un facteur d'encouragement qui pourrait être ajouté ou retranché du total (a) (b) (c) selon l'augmentation ou la diminution du taux d'épargne des autorités locales.

Deux problèmes se posent immédiatement: d'abord sur quelle base peut-on déterminer les points (b) et (c), et ensuite, quelle importance relative doit-on donner aux divers éléments? On pourrait sans doute déterminer le "potentiel de croissance" d'après un index des centres ou pôles de croissance. Trois catégories devraient suffir: supérieure, moyenne et inférieure. Si par exemple, on doit considérer que la Province de Sumatra Nord possède un potentiel satisfaisant de croissance à cause de son potentiel agricole et touristique, elle serati placée dans la catégorie supérieure; par contre, si l'on considére que les Iles de Flores ont un potentiel de développement faible, on les placerait dans la catégorie inférieure. Chaque catégorie disposerait d'une certaine quantité de roupies, en fonction d'une caractéristique, par exemple le nombre d'hectares de terres arables. L'élément "degré de retard pourrait consister en une somme inversement proportionnelle aux revenus par tête en dessous du revenu moyen par tête en Indonésie. De cette manière, cet élément serait nul pour les régions ayant des revenus par tête égaux ou supérieurs aux revenus moyens, et plus les revenus tomberaient au dessous de la moyenne modale, plus cette somme serait élevée. Les éléments (b) et (c) tendraient à s'annuler. Ceci n'est pas intentionnel: l'importance relative de chaque élément doit reflèter les intentions du gouvernement: l'importance relative donnée à l'efficacité et à la distribution des revenus.

8) Comme nous l'avons déjà fait remarquer, ce n'est qu'en utilisant leur épargne que les communes chinoises peuvent agrandir leurs facilités éducatives et sanitaires. Cependant, une fois que la commune a construit les locaux, le gouvernement leur fournit les enseignants et les médecins. (82, p. 6)

9) L'expérience africaine confirme ce que le bon sens suggérait: à moins que les services sociaux ne répondent aux besoins de la population rurale, il y a peu de chance qu'ils soient viables.

10) Cette domination existe dans un pays tel que la Colombie par exemple où l'on trouve pourtant plusieurs centres urbains comptant une population capable d'aider une croissance continue, parce que ces centres n'ont pas les infrastructures ou l'activité économique suffisante pour en faire des pôles de croissance.

11) La taille du village varie selon le type d'exploitations agricoles de la région (laiterie, agrumes ou cultures industrielles). (84, p. 272)

12) Quelquefois les centres ruraux ne sont occupés que dans la journée, leur petite population se dispersant à la fin de chaque journée de travail dans les villes des environs.

13) Une ville du niveau D (dans la région Lakhish par exemple) doit subvenir aux besoins de 3000 - 5000 familles de paysans.

14) Bien que la solution ultime au problème du sous-emploi rural dans de nombreux pays réside sans doute dans la migration permanente de la main d'oeuvre non nécessaire à l'agriculture dans d'autres domaines, un programme viable de développement rural peut fournir une formation préparatoire aux ouvriers ruraux qui devront se déplacer vers les centres urbains, et permettre d'espacer cette migration dans le temps.

15) Dans le Punjab, au Pakistan, les demandes des fermiers ont conduit à la construction de plus de 100 petites usines qui emploient plus de 1000 ouvriers à la production de moteurs diesel, fabriqués à partir de produits locaux, pour les puits abyssiniens et les moulins. (85, p. 56) Dans le Punjàb indien, secteur agricole dynamique ayant une bonne distribution de revenus, on a assisté à un accroissement de la demande des biens et services de consommation courante. Certains de ceux-ci faisaient partie des biens de consommation traditionnels, comme le lait et les produits laitiers, alors que d'autres étaient nouveaux (bicyclettes, machines à coudre, chaussures et savon). Souvent, une augmentation de la demande et l'augmentation conséquente de la rentabilité des investissements a amené une mobilisation de l'épargne rurale pour l'achat de biens et services courants.

16) On a découvert que de fournir des services sociaux dans certaines régions africaines était une manière efficace de provoquer et de conserver l'intérêt des populations dans les projets de développement, et aussi de susciter les efforts personnels dans les régions rurales, surtout lorsqu'il s'agissait de projets de construction nécessitant un apport de capital important.

17) L'expérience africaine même à la conclusion que les services sociaux ne sont pas viables si les populations n'acceptent pas les principes d'efforts personnel et d'auto-financement.

# CHAPITRE VI

## PREPARATION D'UN PLAN POUR L'AGRICULTURE

### Composantes d'un plan

Bien que ceux qui traitent de planification agricole mentionnent souvent la nécessité de préparer des plans qui peuvent être menés à bien, ils s'arrêtent beaucoup plus sur les détails de la formulation d'un plan efficace que sur les moyens de l'exécuter: ils donnent une place prépondérante à la nécessité de rattacher les plans du secteur agricole à des plans d'ensemble; aux plans "compréhensifs" plutôt qu'à des plans partiels. On le voit aussi au manque de données statistiques nécessaires à la préparation de plans efficaces; aux méthodes de préparation de projections à long terme quant à l'offre et à la demande de produits agricoles, et ainsi de suite. Cependant, on ne trouve que peu de conseils sur la stratégie de mise en place de ces plans, sauf de vagues remarques sur leur nécessité. C'est la même chose pour les moyens d'identification et de préparation de projets pertinents et suffisament nombreux pour que l'on puisse -- le cas échéant -- faire un choix intelligent entre eux. Même remarque pour la manière d'encourager les producteurs à augmenter leurs investissements et leur production; ou pour savoir précisément comment il faut changer les procédures administratives, et quelles modifications il faut apporter dans le domaine de l'organisation et des institutions pour atteindre les buts sectoriels proposés.

Evidemment, il y a une bonne raison à cela. Il est beaucoup plus

facile de formuler un plan que d'indiquer avec assez de détails comment faire ce qu'il faut pour atteindre les buts proposés, de dire précisément qui est responsable de quoi, et d'indiquer la séquence des tâches à entreprendre, et leurs dates limites si le plan doit être entrepris au cours de la période envisagée.

Cela ne veut pas dire qu'il est facile de formuler un plan ou que sa formulation est moins importante que sa mise en place. Mais cela signifie plutôt que l'on ne donne généralement pas assez de détails dans la formulation d'un plan sur la manière de le mettre en oeuvre. C'est pour cela que beaucoup de plans ont peu de chances d'être mis à exécution. La formulation d'un plan et les détails de son exécution ne peuvent être séparés. Si ce concept était bien compris, la formulation d'un plan serait beaucoup plus difficile qu'elle ne l'est actuellement, mais elle serait plus réaliste.

C'est par ses résultats que l'on juge un plan agricole. C'est pourquoi un bon plan, qu'il s'inscrive on non dans un contexte de développement national ou régional, doit comporter plus d'éléments descriptifs de sa mise en place que de sa formulation. Si l'on examine la liste ci-dessous des 12 composantes, on remarque que 8 (les n$^{os}$ 5 à 12) portent sur la mise en place du plan, et quatre seulement (n$^{os}$ 1 à 4) sur sa formulation.

(1) objectifs de développement national

(2) établissement d'un inventaire des ressources et étude diagnostique.

(3) buts à atteindre

(4) sélection d'une stratégie d'après les alternatives disponibles.

(5) procédures permettant d'atteindre les objectifs et les buts du programme.

(6) projets et programmes à mettre en place dans le secteur agricole, et ceux qui s'y rattachent (infrastructures) pour atteindre les objectifs et les buts de plan.

(7) mise en place de programmes de recherche et d'études pour augmenter les connaissances techniques nécessaires.

(8) programme de dépenses publiques destinées au financement annuel du plan, indiquant les sources de ce financement.

(9) programme de formation de la main d'oeuvre dont on a besoin.

(10) transformations et améliorations à apporter dans les structures d'organisation, les institutions et l'administration.

(11) services d'experts-conseils requis pour l'exécution du programme.

(12) système d'évaluation de la progression.

Organisation de la planification

L'ordre dans lequel les 12 composantes sont données est significatif. Même si leurs résultats ne sont qu'approximatifs, certaines démarches doivent être accomplies avant d'autres, parce que celles qui suivent dépendent logiquement des précédentes. Par conséquent, la détermination des objectifs de développement pour l'agriculture devrait préceder l'établissement de l'inventaire des ressources et l'étude diagnostique. Pour la réalisation d'un objectif, on aura besoin de renseignements qui lui seront propres. Par exemple, les renseignements nécessaires pour effectuer une réduction de l'inégalité des ressources entre les exploitants agricoles sont différents si l'on recherche une augmentation de la production agricole.

La détermination des objectifs sectoriels doit aussi précéder la determination des buts (puisque les buts ne sont en fait que des objectifs chiffrés). Il faut également examiner les implications quant à l'organisation et l'administration des projets et programmes avant de déterminer les responsabilités et les besoins en aide technique. Malheureusement, cet ordre n'est pas toujours respecté.[1]

Il arrive que des études de secteurs soient faites et que des buts soient déterminés sans que des objectifs précis aient été définis; que l'on prenne des mesures économiques qui n'ont aucun rapport avec les besoins requis pour atteindre les buts; que de nouvelles agences soient créées ou d'anciennes réorganisées, avant que les tâches nécessaires à la mise en place des programmes sectoriels n'aient été déterminées.

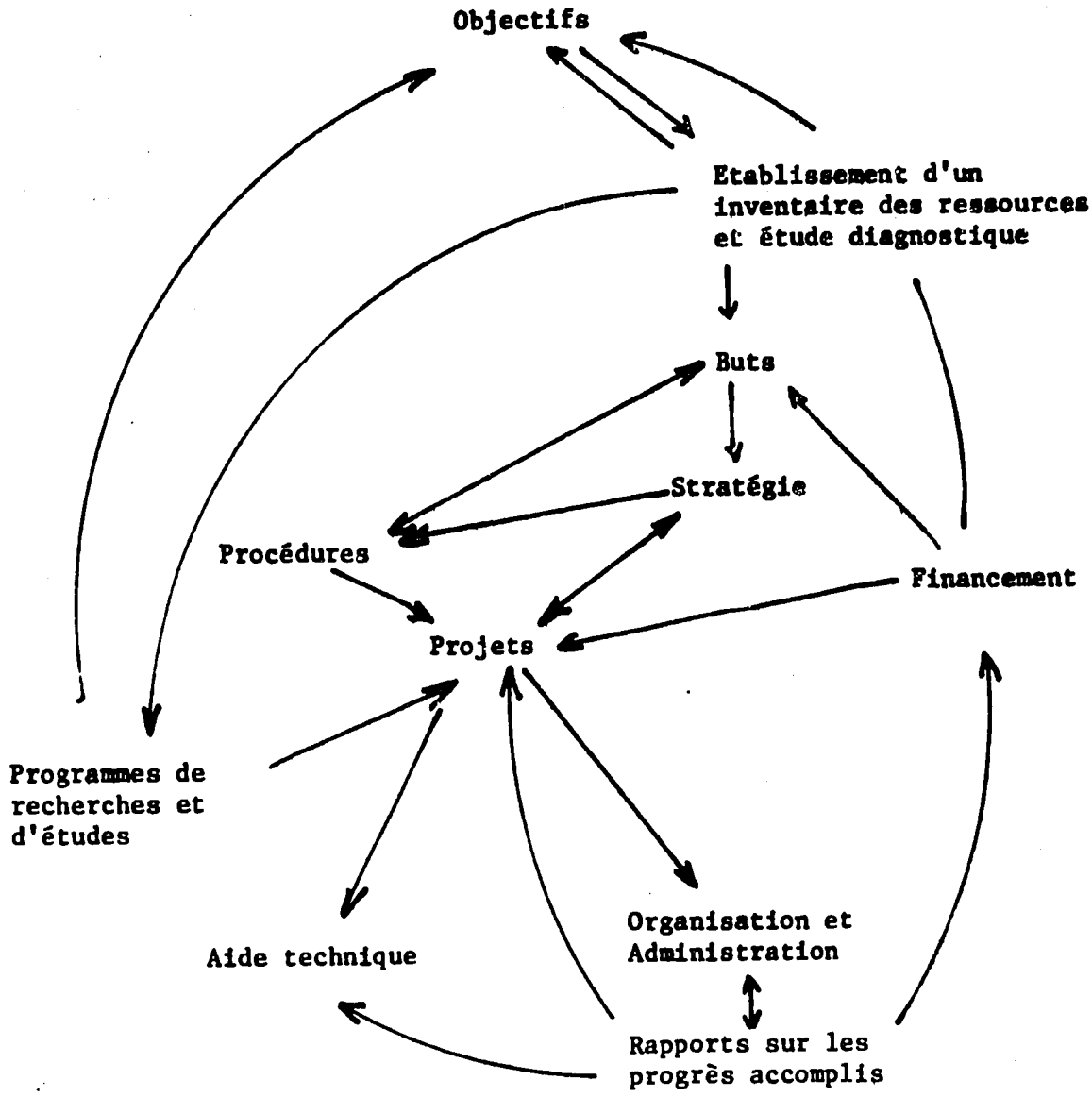
Bien que certaines phases de la planification sectorielle en précèdent logiquement d'autres, il ne faut pas croire qu'on ne puisse en bouleverser l'ordre, et qu'il faille s'occuper de chaque composante dans l'ordre indiqué. La nature du processus de planification est telle qu'il est quelquefois nécessaire de commencer à travailler sur n'importe laquelles des composantes de la liste. C'est ce qui arrive pour les projets dont la période de gestation est plus longue que celle des autres parties d'un plan agricole.[2]

D'habitude, on commence à travailler sur deux ou plusieurs composantes, en alternant l'accent porté sur l'une ou l'autre, car la planification sectorielle, comme la planification macro-économique, est un travail continu comportant de nombreux éléments étroitement liés qui agissent les uns sur les autres. Ceci implique que si l'on veut obtenir un plan consistant, il faut coordonner chaque composante avec les autres. C'est ainsi qu'il sera peut-être nécessaire de modifier les buts à atteindre en cours de la planification si les stratégies et les procédures nécessaires

à leur réalisation s'avèrent irréalisables pour des raisons politiques ou autres; le nombre, la portée, ainsi que la rapidité d'élaboration de certains projets peuvent demander une réduction; il se peut que l'on doive modifier une stratégie de mise en place en fonction des taux de rentabilité que l'on peut réaliser à partir de projets disponibles; et il peut même arriver qu'il faille réviser ou écarter des objectifs si, par exemple, les ressources pour les investissements s'avèrent insuffisantes. Et inversement, il peut falloir trouver des ressources supplémentaires pour conserver des objectifs, buts et projets qui l'on juge indispensables.

En bref, la planification de secteur débute par des hypothèses et des suppositions qui peuvent s'avérer insoutenables et avance au moyen de répétitions ou d'approximations successives vers des buts réalisables. On peut considérer les premières estimations de chaque composante comme étant uniquement des tentatives et un travail prélimaire. Elles doivent être soumises à une révision au fur et à mesure de la progression de la planification. Les lignes définitives n'apparaitront qu'à la fin du processus, au lieu du point de départ. (78, p. 60) La figure montre comment les relations qui existent entre les composantes affectent l'ordre dans lequel on peut avoir à les considérer dans un cas hypothétique.

Illustration de l'interdépendance des composantes d'un plan



## NOTES

1) Au Maroc, un programme visant à réorganiser la "machine administrative" de l'agriculture a été préparé en 1967, avant que les objectifs d'un programme de développement agricole n'aient été adoptés.

2) En Iran, la préparation du programme agricole incorporé dans le Second Plan pour 1962/63 - 1966/67 a demandé 18 mois, mais la préparation de certains projets de ce programme a demandé plusieurs années. (22, p. 57)

# CHAPITRE VII

# OBJECTIFS POUR LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE

## Qui détermine les objectifs?

Même les objectifs du développement agricole qui sont d'abord fixés doivent être considérés comme préliminaires, et sujets à changement. Bien que la détermination des objectifs à atteindre précède logiquement toutes les autres composantes de la séquence de planification, ces objectifs ne doivent pas être fixés avant que les conditions existant dans ce secteur, et ses possibilités, aient été examinées. Il est donc souhaitable que les planificateurs agricole donnent à ceux qui déterminent les objectifs des indications qui les aideront à faire des choix rationnels. Ces indications devraient inclure des renseignements sur les problèmes principaux qui se posent dans le domaine de l'agriculture, un choix de solutions possibles, et des estimations des ressources requises et éventuellement disponibles à cet effet, prenant pour point de départ des hypothèses différentes.[1]
(78, p. 60; 79, pp. 555-556)

Ce sont les exploitants agricoles, les propriétaires terriens et les habitants des villes qui doivent payer, dans des proportions différentes, le prix d'un plan de transformation de l'agriculture. Les bénéfices futurs dépendent des sacrifices consentis aujourd'hui; les processus qui permettent d'augmenter plus rapidement les revenus et la productivité agricole tendent à détruire les traditions:

Le rôle de la famille, les rapports entre enfants et parents,

> la hiérarchie sociale du village, le rôle du prêteur et du propriétaire terrien, la sensitivité politique des exploitants -- toutes ces choses et beaucoup d'autres caractéristiques des sociétés rurales actuelles sont soumises à un changement important lorsqu'un développement agricole se produit. (8, p. 2)

Et parce que les choix que l'on doit faire pour modifier l'agriculture de façon essentielle impliquent des transformations importantes d'ordre social, politique et économique, c'est aux dirigeants politiques du pays qu'il appartient de prendre la responsabilité de déterminer les objectifs du développement agricole. La manière dont les dirigeants politiques comprennent les implications des objectifs qu'ils choisissent, et en acceptent la responsabilité, donne une bonne idée de la manière dont ils tenteront d'atteindre ces objectifs: si ces dirigeants ne comprennent pas quelles peuvent être les conséquences profondes à longue échéance, et la portée, des objectifs qu'ils choisissent, ou s'ils refusent de prendre leurs responsabilités en laissant ceux qui préparent les plans déterminer les objectifs, il y a peu de chances que les buts de ces plans soient atteints. (5, p. 2)

En ce qui les concerne, les planificateurs qui préparent les plans doivent se rendre compte que c'est aux objectifs économiques de se conformer aux objectifs sociaux et politiques, plutôt que le contraire. Il leur est souvent difficile d'accepter la subordination des objectifs économiques aux objectifs sociaux et politiques, parce que cela conduit quelquefois à des dépenses plus élevées ou à des bénéfices moindres que s'il s'agissait du contraire. Mais c'est là qu'ils ne comprennent pas le but ultime du processus

de planification: celui-ci n'est pas de maximiser le rapport coût-efficacité, mais d'atteindre des objectifs sociaux et politiques au coût le moindre.

Si la détermination des objectifs du développement agricole ne doit pas être laissée à la discrétion des planificateurs nationaux, elle ne doit pas non plus être laissée à la discrétion d'étrangers: la manière dont on définit le développement -- et donc ses objectifs -- dépend au moins dans une certaine mesure des valeurs de base et de la culture du pays. Dans les pays riches, on fait un parallèle entre le développement et l'augmentation de la production et des revenus par tête, ou entre la croissance et les changements qui accompagnent la modernisation d'une économie traditionnelle. Récemment, l'augmentation de la production et des revenus par tête n'ayant pas produit une amélioration des conditions de vie de la plupart des habitants des pays pauvres, certains économistes des pays riches ont tenté de définir le développement comme une attaque contre les manifestations les plus évidentes du sous-développement, celles-ci étant généralement considérées la pauvreté, le chômage et l'inégalité. (80; 81)

Mais même cette nouvelle définition peut être inadéquate. Le développement et le sous-développement ne sont pas des conditions absolues que l'on peut mesurer objectivement. Il n'existe pas non plus d'indicateurs sociaux et économiques universellement acceptés qui permettent de tracer par étapes le passage progressif d'un pays du stade de "sous-développement" à celui de "développement".[2] Il faut voir le sous-développement comme une évaluation déterminée sur un plan culturel, de ce qui constitue un niveau de "qualité de vie" qui n'est pas satisfaisant. Ceci implique que quelqu'un d'un pays pauvre ne considèrera pas nécessairement les pires éléments du sous-développement selon les mêmes critères que quelqu'un d'un pays riche, et que la manière de mesurer le sous-développement d'un pays riche peut ne

pas s'appliquer à un pays pauvre spécifique.[3] S'il est vrai que le fatalisme, l'apathie, le travail manuel exténuant et un faible taux de rendement sont des caractéristiques du sous-développement que riches et pauvres s'accordent à reconnaitre comme indésirables, d'autres caractéristiques, comme par exemple les grandes familles, la possession communale ou tribale de la terre, ou l'analphabétisme, peuvent apparaitre plus indésirables à des habitants d'un pays riche qu'aux habitants d'un pays pauvre spécifique.[4] (80; 81)

Si donc le sous-développement est un état d'être qui ne peut être défini que dans un contexte culturel spécifique, il s'ensuit aussi que le développement est aussi un état d'être qui ne peut être défini que dans un contexte culturel spécifique. Il s'ensuit donc que les objectifs de développement doivent être appropriés à ce contexte. Ils seront appropriés, et donc plus réalistes lorsqu'ils seront préparés par les membres de cette société: quelle que soit la sensitivité de l'expert étranger, il est presque toujours limité par les valeurs culturelles de sa propre société d'origine. Il peut donc choisir des manières de développer un pays qui ne sont pas nécessairement significatives pour la société défavorisée: si c'est le cas, les maigres ressources du pays auront été gaspillées. De plus, les objectifs de développement et les programmes basés sur des valeurs culturelles étrangères peuvent causer des changements qui ne seront pas compatibles avec les institutions et les comportements traditionnels. Dans ce cas, ou bien les changements introduits ne seront que temporaires -- disparaissant lorsque l'étranger quitte le pays -- ou bien s'ils durent plus longtemps, ils peuvent avoir un effet néfaste sur la société.[5] (81)

Comme pour le sous-développement, certains aspects du développement sont considérés comme bons par riches et pauvres, bien qu'il s'agisse de

de jugements de valeur. Ainsi, ce que riches et pauvres considèrent comme bon est considéré comme mieux que moins; il vaut mieux que plus de personnes bénéficient de plus de bonnes choses; la vie vaut mieux que la mort; une longue vie est préférable à une vie courte; il vaut mieux être en bonne santé que malade; et une vie culturellement riche est meilleure qu'une vie sans culture.

Mais une fois que l'on dépasse le niveau de ces généralités, pour déterminer comment atteindre ces buts, ou pour définir ce qu'est une vie "culturellement riche", on entre dans un domaine où des valeurs culturelles différentes donnent des objectifs de développement différents. (80) Même si les étrangers et les natifs s'accordent sur ce qui est important, l'importance prioritaire accordée aux objectifs peut différer, les natifs donnant en général plus d'importance aux aspects "intangibles", tandis que les experts étrangers auront tendance à donner plus d'importance aux aspects du développement qui sont plus "tangibles".[6] La déclaration suivante, extraite des directives du parti du gouvernement, le Tanzania African Nationalist Union (TANU), publiées en février 1971 et connues sous le nom de Mwongozo, nous donne un exemple des priorités de la Tanzanie, qui ne seront sans doute pas partagées par la majorité des experts étrangers: "Toute action qui donne (aux gens) plus de contrôle sur leurs propres affaires est une action en vue du développement, même si elle ne leur fournit pas de meilleurs services de santé ou plus de pain".[7] M. Paul Bomani, Ambassadeur de la Tanzanie aux Etats Unis, a exprimé un point de vue semblable lorsqu'il a dit: "Nous sommes déçus de ne pas recevoir plus d'aide ou d'assistance, mais cela nous est égal. Si nous devions devenir esclaves de cette aide, nous préfèrerions nous en passer". (56, p. 9)

Ce n'est donc pas toujours la tradition, que les experts ont qualifié de "poids mort du passé", qui détermine l'attitude d'un peuple. L'expérience passée d'un peuple peut jouer un rôle aussi important que la tradition dans la formation des attitudes sociales, politiques et économiques. Les experts étrangers peuvent mieux accepter ces expériences comme facteur déterminant les attitudes nationales, et certains applaudissent même ces attitudes fondées sur l'expérience. Il n'en reste pas moins que les étrangers (ou ceux qui voient de loin), n'ont pas eu cette expérience, et, même s'ils en connaissent les racines, risquent de ne pas comprendre l'importance déterminante qu'elle a dans la formation des attitudes du peuple en question et dans son comportement. Le docteur Ernest E. Neal, spécialiste de l'Agence pour le Développement International (USAID) qui a beaucoup travaillé dans les pays en voie de développement, illustre ceci en racontant l'histoire d'un groupe d'exploitants agricoles noirs du Texas (état des Etats-Unis) qui voulaient établir une épicerie coopérative dans leur région après la Deuxième Guerre Mondiale, en dépit des experts qui leur montraient le taux de "mortalité" élevé des magasins coopératifs. Ces experts ont tout fait pour les convaincre de mettre en place une coopérative de production et de marketing qui, d'après leur expérience, avait plus de chances de réussir. Lorsque les noirs ont continué à demander leur épicerie, le docteur Neal a fait des recherches et découvert que pendant la guerre, ces fermiers noirs avaient vu le propriétaire blanc de l'épicerie locale vendre des produits rares à d'autres blancs après avoir dit aux noirs qu'il n'en avait pas en magasin: l'épicier appelait aussi les femmes noires par leur prénom, sans jamais leur dire "Mme. .....", ce que les fermiers noirs considéraient comme un manque de respect. Finalement, la coopérative a été établie grâce à l'épargne des exploitants

agricoles et à l'aide de volontaires. L'enthousiasme a été tel que non seulement les affaires ont prospéré, mais qu'elle est devenue un centre de réunion pour les fermiers le soir, et pour leurs familles pendant le week-end. Seuls les paysans noirs savaient combien ils voulaient ce magasin! (84, p.12-13)

Une dépendance trop grande sur l'expertise étrangère dans la détermination d'objectifs de développement peut mener à des initiatives qui détruiront les institutions traditionnelles qui sont à la base du fonctionnement de la société.[8] Dans le projet CADU, en Fthiopie, les méthodes traditionnelles ont arbitrairement été nommées "retardataires" et "féodales". Mais c'est la société concernée qui se trouve dans la meilleure position pour déterminer quels sont les éléments culturels qu'elle considère comme essentiels et quels sont ceux qu'elle considère comme moins importants, et qu'elle pourra sacrifier pour favoriser le développement. Il s'ensuit donc que c'est à chaque société qu'il appartient de déterminer ses objectifs de développement si elle veut se développer selon des critères qu'elle trouvera acceptables. Ceci est aussi vrai pour le développement agricole que pour le développement des autres secteurs de l'économie prise dans son ensemble.

Cela ne veut pas dire qu'un expert étranger ne puisse pas jouer un rôle important dans l'établissement des objectifs de développement d'un pays sous-développé. L'établissement des objectifs implique des calculs de coûts et de bénéfices que certaines sociétés ne sont pas en mesure de faire par elles-mêmes. Un technicien étranger bien entrainé peut alors fournir les renseignements et les informations nécessaires à la détermination du coût des divers objectifs. Si donc un expert étranger est sensibilisé aux "contraintes culturelles" du pays, il peut rendre de grands services à ce [illegible] son développement en l'aidant à

choisir d'une manière rationnelle les objectifs de son développement.

Importance d'avoir un nombre limité d'objectifs clairement définis

Il peut sembler évident de dire qu'une présentation claire des objectifs possibles est nécessaire à une bonne planification agricole, mais il n'est pas facile d'arriver à une fomulation non-ambigüe des objectifs. Parce qu'une formulation vague engendre des confusions, il faudrait que les objectifs soient spécifiés en termes concrets, plutôt qu'abstraits; par exemple, si l'objectif est d'augmenter les revenus des habitants de la campagne, il vaut mieux déterminer le but à atteindre en fonction du niveau spécifique à atteindre par rapport aux revenus des autres secteurs, que de parler d'accroitre le niveau des revenus agricoles pour qu'ils ne soient pas "trop en retard vis-à-vis des revenus des autres secteurs". (4, p. 106) Une formulation concrète facilite la détermination de buts quantifiés. Elle aide aussi à choisir les moyens appropriés pour atteindre ces objectifs.

Mais les dirigeants politiques hésitent souvent à s'engager à faire respecter des objectifs qui imposent des mesures économiques ou politiques sur des intérêts puissants (des objectifs bien énoncés sont alors considérés comme des manaces): ou bien les dirigeants politiques peuvent vouloir satisfaire tous les groupes importants (et dans ce cas, la formulation des objectifs ressemble à des déclarations de relations publiques plutôt qu'à des lignes directrices destinés à établir des buts et des plans pour les atteindre).

Il est courant de trouver des plans agricoles donnant une longue liste d'objectifs. Par exemple, les plans agricoles de El Salvador pour la période 1965-69 établissaient des objectifs pour (a) l'augmentation de la productivité agricole, (b) l'augmentation de la production de matières

premières pour l'industrie, (c) la diversification de la production, (d) l'augmentation de l'emploi, (e) l'amélioration de la distribution des revenus à la population agricole et (f) une réforme agraire.[9] En plus du fait que des objectifs mutuellement incompatibles risquent d'être présentés, (dans ce cas particulier, la tentative d'accroitre la productivité peut aller à l'encontre de la tentative d'augmenter le taux d'emploi), il est plus difficile d'atteindre les objectifs d'une longue liste que ceux d'une liste courte, à cuase de la rareté des ressources. Etant donné que le problème vient d'un trop grand nombre d'objectifs, il n'est pas inutile de rappeler le précepte qu'il vaut mieux avoir aussi peu d'objectifs que possible; dans l'idéal, un seul devrait suffire.

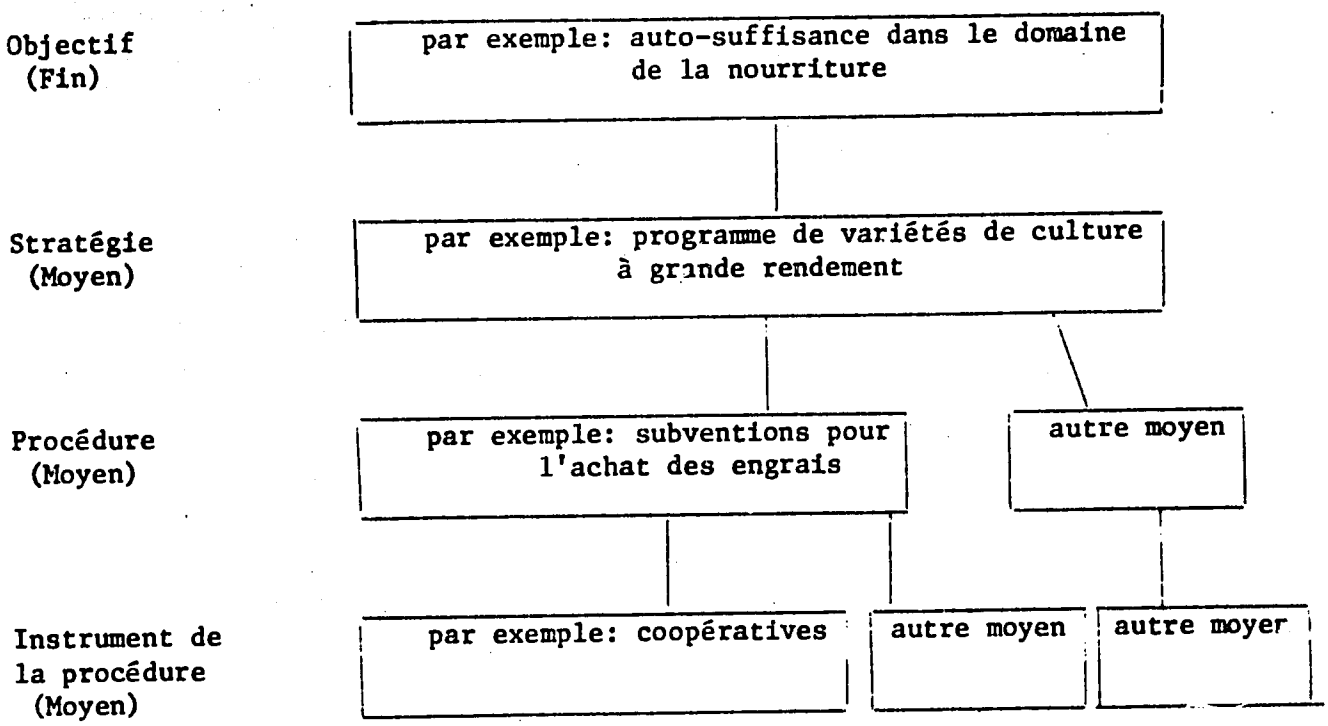
Différence entre la fin et les moyens

Un principe connexe est qu'il est désirable de faire une différence entre les objectifs et les moyens de les atteindre. En particulier il faut bien faire attention à ne pas prendre une stratégie, une politique ou un instrument d'une politique pour un objectif parce que cela peut conduire à substituer le moyen pour la fin. Le résultat à atteindre est l'objectif; l'approche générale adoptée pour atteindre ce résultat est la stratégie; le principe directeur qui permettra de prendre les décisions nécessaires à mettre la stratégie en action est la procédure; les mesures adoptées pour mettre en oeuvre cette politique sont les instruments de procédure. Par exemple, si le résultat à atteindre est l'auto-suffisance en matière d'alimentation, la mise en place d'un programme de variétés de cultures à grand rendement fournira la stratégie, l'utilisation de subventions gouvernementales pour l'achat d'engrais sera la procédure, et la vente de ces engrais par l'intermédiaire de coopératives offrant les engrais à un prix inférieur à

celui du marché sera l'instrument du procédure (la figure à la page suivante montre les rapports entre la fin et les moyens). Il s'ensuit que le programme de variétés de cultures à grand rendement, l'utilisation des subventions et l'utilisation des coopératives pour vendre les engrais subventionnés ne doivent pas être inclus dans les objectifs parce que ce sont les moyens utilisés pour atteindre l'auto-suffisance.[10] Il n'était donc pas correct de dire qu'un des "objectifs" (du Pérou) pour le secteur agricole (était une) augmentation des allocations budgétaires au Ministère de l'Agriculture, pour en améliorer les capacités.[11] (85, p. 2) De la même manière, il y a eu confusion entre la fin et les moyens dans le Premier Plan Malaisien lorsque parmi les objectifs, on a mentionné l'augmentation du nombre et de la qualité des enseignants agricoles, des chercheurs et des agents des services d'extention, l'encouragement de meilleures pratiques de production, l'augmentation des surfaces cultivées, et l'amélioration des institutions agricoles, alors que toutes ces mesures n'étaient que des moyens pour atteindre une production plus élevée, une augmentation de l'emploi et des revenus agricoles plus élevés (86, pp.105-106). Le Premier Plan Quinquennal de Développement turc fournit un autre exemple de confusion entre la fin et les moyens lorsqu'il identifie comme objectif de développement une utilisation plus efficace des terres. Une utilisation plus efficace des terres n'est qu'un moyen d'atteindre des objectifs de développement; elle ne peut être le but recherché. (87, p. 129)

Bien que l'on puisse considérer les réformes agraires comme une procédure clé dans une stratégie visant à augmenter l'emploi rural et les possibilités de développement rural, elles ne sont pas des objectifs du développement agricole, mais des moyens pour atteindre cet objectif. En conséquence, il ne faut pas les inclure dans les objectifs d'un plan agricole.

LA FIN ET LES MOYENS



Cette distinction n'est pas uniquement une question de sémantique: là où l'on a considéré les réformes agraires comme un objectif plutôt que comme un moyen d'obtenir des améliorations agricoles, un grand nombre des mesures complémentaires qui étaient nécessaires pour rendre productive la réforme agraire n'ont pas été entreprises. Une réforme agraire qui ne prend pas en considération la nécessité de mettre sur pied et de supporter un système de crédit, de marketing, d'approvisionnement et d'autres systèmes de support ne mènera jamais à grande chose.[12] (88, p. 10)

La confusion entre la fin et les moyens est une source d'incertitudes. En Tanzanie, par exemple, il n'a pas toujours été clair de déterminer si la participation des masses dans la planification et la mise en place des projets était un objectif à atteindre, ou simplement un moyen d'augmenter les revenus des ruraux. Si cette participation est l'objectif recherché, il est possible de l'atteindre sans chercher à augmenter les revenus, et vice-versa. Si on se trouve en présence de deux objectifs, les moyens de les atteindre seront différents des moyens qu'il faudrait mettre en oeuvre si l'un ou l'autre était une fin. Ou encore, si l'objectif visé est le développement rural, le gouvernement pourra l'atteindre par la mise en place d'une infrastructure et de services ruraux; mais si on parle d'un développement rural <u>auto-supporté</u>, il faudra que les moyens mis en oeuvre permettent au développement agricole de fournir des revenus qui permettront aux habitants de supporter par eux-mêmes (plutôt que grâce à des subventions gouvernementales) le développement continu du programme rural. On en déduit qu'une définition claire des objectifs s'accompagne d'une bonne connaissance des moyens à utiliser pour atteindre ces objectifs.

Dans le Special Rural Development Programme (SRDP) du Kenya, une

confusion s'est produite entre les objectifs et les moyens de les atteindre. Une participation accrue de la population locale, une meilleure mise en place des projets et des programmes, des productions et des revenus plus élevés, et la réduction du chômage étaient présentés comme des objectifs à atteindre, alors que la participation accrue de la population locale et l'amélioration de la mise en place des programmes n'étaient que des moyens envisagés pour atteindre un développement rural auto-générateur, une augmentation de la production et des revenus,et une réduction du chômage. Dans le SRDP, également, le manque de distinction entre les objectifs et les moyens de les atteindre, en plus d'une formulation vague des objectifs,[13] a conduit à indiquer des directives manquant de clarté aux fonctionnaires locaux, et à une mauvaise exécution du Programme.

Autres distinctions entre les objectifs

Des objectifs sociaux et politiques, comme par exemple une meilleure distribution des revenus agricoles, ou une augmentation du niveau des revenus des zones sous-privilégiées, sont quelquefois inclus dans les plans agricoles. Etant donné que de tels objectifs risquent de ralentir la vitesse à laquelle la production pourrait être augmentée par ailleurs, au moins à courte échéance, il est indispensable que les dirigeants politiques indiquent dans quelle mesure ils sont prêts à freiner l'augmentation de la production et des revenus pour atteindre leurs objectifs sociaux et politiques.[14] S'il n'en est pas ainsi, la sélection des stratégies et des politiques appropriées n'en sera que plus difficile, et les résultats, qu'il s'agisse d'objectifs économiques, politiques ou sociaux, peuvent ne pas être à la mesure des espérances.

Il faut faire une différence entre les objectifs à court et moyen terme et ceux à long terme. Il est prudent de se souvenir des leçons du passé, d'évaluer les ressources et les compétences administratives prévalentes lors de la formulation de plans à court et à moyen terme si l'on veut qu'ils aient une chance de réussite, et pour déterminer ce qu'il vaut mieux garder pour les plans à long terme. Dans la définition des objectifs, les objectifs à court terme gagneront à être exprimés en termes concrets parce qu'ils représentent la base pour les buts, les stratégies et les politiques opérationnels, et inversement, parce que les buts à longue échéance ne doivent être mis en place que sur une longue période, il vaut mieux que leur formulation soit générale et ne décrive que d'une manière indicative les directions vers lesquelles le secteur doit se développer. (78, p. 61)

Il faut de longues années pour obtenir des changements structurels dans le domaine de l'agriculture, il s'ensuit que de nombreux objectifs de ce secteur seront à long-terme. Parmi ces changements, on peut citer une augmentation marquée dans l'efficacité de la production, ou la transformation d'une agriculture de subsistance en une agriculture commerciale moderne;[15] une grande diversification de la production agricole, une réduction importante de la part de l'agriculture dans la production globale, ou un changement marqué d'un régime nutritif dépendant des céréales à un régime dépendant surtout de proteines comme le lait, la viande, le poisson, les oeufs, les légumes et les fruits.[16]

Bien que les objectifs des plans à court et moyen termes soient souvent des stades intermédiaires nécessaires pour atteindre les objectifs à long terme des plans agricoles, leurs objectifs peuvent être différents, et quelque fois même contraires aux objectifs à long terme pour la même

variable. Prenons par exemple l'emploi de la main d'oeuvre rurale. Dans les stades de développement initiaux des plans à court et moyen terme, l'objectif peut être l'augmentation des opportunités d'emploi pour cette main d'oeuvre; mais l'objectif à long terme du développement a toutes les chances d'être une réduction du taux de la population travaillant dans l'agriculture. (6, p. 56; 86, p. 61) Parce que les objectifs à court et à long terme risquent d'être mutuellement incompatibles, il faut décider si les objectifs à court terme doivent l'emporter sur les objectifs à longue échéance, ou si les objectifs à longue échéance sont les plus importants. (4, p. 106)

Objectifs et stade de développement

Les objectifs agricoles diffèrent selon les pays, et dans le même pays à des moments différents. Etant donné que l'agriculture est l'activité économique la plus importante dans la plupart des pays moins développés, les objectifs agricoles de ces pays sont souvent semblables aux objectifs nationaux (4, p. 103) On peut même dire que dans ces pays, les objectifs nationaux sont les objectifs agricoles, et vice-versa. (5, p. 2) La situation est très différente dans les pays développés: parce que l'agriculture ne représente qu'une petite partie de la production totale et de l'emploi par rapport aux autres secteurs de l'économie, il y a souvent une grande disparité entre les objectifs agricoles et les objectifs nationaux. (4, p. 103)

Dans les pays développés à économie mixte, l'objectif principal a souvent été d'améliorer les revenus des exploitants agricoles en empêchant la production d'augmenter au delà du niveau d'absorption du marché à des prix qui peuvent être considérés comme remunérateurs pour les paysans.[17] (9, p. 558) En Europe Occidentale et aux Etats Unis, cet objectif a été de réduire les différences entre les revenus faibles du secteur agricole et les revenus plus

élevés des secteurs industriel et des services.[18] (32, p. 500) Dans les pays qui sont exportateurs de produits de produits agricoles, il a fallu atteindre un équilibre entre cet objectif et la nécessité de maintenir des prix compétitifs sur les marchés internationaux.[19]

Etant donné que l'agriculture représente une grande partie du produit national des pays moins développés, le maintien des revenus des paysans à des niveaux comparables à ceux des travailleurs des autres secteurs a été un objectif que le plupart de ces pays n'ont pu financièrement atteindre. En fait, à quelques exceptions près, le secteur agricole de nombreux pays pauvres a été la source principale du financement du secteur industriel, tout au moins dans les premiers temps. (4, p. 106) Parce que peu de pays pauvres produisent assez de nourriture et de fibres pour leur consommation intérieure, l'objectif principal de ces pays a été d'augmenter la production agricole. Cet objectif a été adopté pour diverses raisons: augmentation des exportations, encouragements à la substitution des importations ou amélioration de la nutrition. Il a souvent été supporté par d'autres objectifs connexes: meilleure utilisation de la main d'oeuvre rurale sous-employée et diversification de la production pour améliorer la situation de la balance des paiements (au Soudan, par la production de riz, de sucre et de café comme substituts à l'importation; au Pakistan par l'augmentation de la production pour arriver à l'auto-suffisance dans les produits alimentaires nécessaires; et en Jordanie par une augmentation des exportations agricoles). (90, p. 247)

S'il y a en général des différences marquées entre les objectifs des nations développées et ceux des nations pauvres, il existe des exceptions. Ainsi, en URSS et en Europe de l'Est, l'objectif principal a été, comme dans

les pays pauvres, l'augmentation de la production, surtout des grains (2, p.116), alors que dans certains pays pauvres, la "révolution verte" a fait envisager la possibilité de réduire plutôt que d'augmenter la production de riz ou de blé (91, p. 20) là où la demande ne se maintient pas au niveau de la production croissante. Dans le domaine de la main d'oeuvre agricole, l'objectif des pays pauvres reflète le fait qu'ils souffrent d'une main d'oeuvre trop nombreuse, alors qu'en Lybie à cause des demandes croissantes de l'industrie pétrolière, il est difficile de trouver assez de main d'oeuvre pour travailler dans les champs. (2, p. 116) En dernière analyse, les objectifs agricoles d'un pays dépendent de son cas particulier et des circonstances, autant que de son degré de développement.

Il n'en reste pas moins que c'est le degré de développement d'un pays qui détermine le plus les objectifs de son développement agricole. Cela est plus vrai pour les pays à mi-chemin de leur développement que pour les pays situés aux extrêmes. C'est ainsi que l'objectif principal des pays à mi-chemin est une augmentation de la production pour une amélioration de la nutrition, ce qui n'est pas le cas dans les pays à un stade plus ou moins avancé.[20] (4, p. 106)

Les objectifs agricoles d'Israël apparaissent être à mi-chemin entre les objectifs des pays plus développés et ceux des pays pauvres. Certains de ses objectifs agricoles (croissance du produit national, réduction du déséquilibre du commerce, et dispersion contrôlée de la population) reflètent certains objectifs du développement national, alors que d'autres (efficacité et productivité plus grandes, amélioration de l'éducation technique et générale, meilleure répartition des revenus) sont spécifiques à l'agriculture plutôt qu'à l'économie prise dans son ensemble. (92, p. 347)

## NOTES

1) Même la détermination des objectifs préliminaires demande une bonne connaissance des problèmes principaux du secteur agricole, qu'il s'agisse de chômage ou de sous-emploi excessif, d'une trop grande disparité dans la distribution des revenus des exploitants agricoles, d'une production et d'une productivité trop faibles, ou d'un manque de devises étrangères dû aux faibles revenus des exportations des produits agricoles. Etant donné que les grands problèmes du secteur agricole sont généralement évidents, il est raisonnable de s'attendre à ce que les renseignements nécessaires à la détermination des objectifs préliminaires soient disponibles dans la plupart des pays moins développés.

2) Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas d'indicateurs qui ne soient généralement considérés comme révélateurs d'un progrès vers le développement, tels par exemple que la réduction de la mortalité infantile et enfantine, l'augmentation du nombre de calories et de la quantité de proteines consommées, la réduction du taux de chômage et l'amélioration des services de santé mis à la disposition des habitants.

3) Par exemple, des indices tels que les revenus par tête, le nombre de téléphones par tête, le nombre de diplômés de l'université, le nombre de docteurs ayant reçus leur diplômes d'une université occidentale, sont des indices plus révélateurs pour mesurer le niveau de développement des pays riches que celui des pays pauvres.

4) Parce que les exploitants agricoles possédant une certaine éducation ne retirent pas de bénéfices tangibles de cette éducation, ils ne sont pas en faveur des programmes destinés à combattre l'analphabétisme. Berreman raconte la réaction peu favorable des habitants d'un village au pied de l'Himalaya à un programme d'écoles subventionné par le gouvernement; et Buitron rappelle que les paysans de Chimborazo, en Equateur, qui avaient participé à un programme d'éducation pour adultes, avaient oublié comment signer leur nom trois mois plus tard, parce qu'ils n'avaient pas besoin de lire ou d'écrire. Buitron en tire la conclusion qu'avant de présenter des connaissances nouvelles, les étrangers doivent s'assurer que leurs programmes correspondent à un besoin réel: "Ceux qui croient que pour faire disparaitre l'analphabétisme il suffit de multiplier le nombre des instituteurs, d'améliorer leur préparation et de construire plus d'écoles se trompent lourdement." (82, pp. 53-54)

5) Les livres fourmillent d'exemples d'erreurs commises par des experts étrangers mal-informés. Par exemple, il y a quelques années, en Chine un expert a essayé d'introduire l'élevage des poulets White Leghorn, qu'il considérait comme idéals pour l'endroit. Ce qu'il ne savait pas, c'est qu'un tabou local interdisait l'élevage et la consommation d'oiseaux blancs. De la même manière, dans certaines régions du Mexique, des experts étrangers ont essayé de faire élever des pigeons et des colombes par les paysans, sans savoir que ces oiseaux étaient censés porter malchance à leurs éleveurs, sous forme de maladie, de mort ou de desertion d'un des époux. (82, pp. 50-51) Dans un pays africain, un pays bailleur de fonds a investi presque 500.000 dollars dans un projet d'élevage de poulets destinés, entre autres choses, à fournir des oeufs aux habitants du pays, avant d'apprendre que les habitants évitaient de manger des oeufs parce qu'ils croyaient que si une femme enceinte en mangeait, elle donnerait naissance à un enfant sourd-muet; et les hommes n'en mangeaient pas non plus car ils craignaient les effets nocifs sur leur progéniture et sur leur virilité. (82, pp. 32-33)

6) Par exemple, certains gouvernements donnent plus d'importance à l'éducation religieuse de sa jeunesse qu'à son éducation en matière de développement économique, tandis que des experts étrangers établiraient des priorités inverses.

7) Ce point de vue vient de la conviction des chefs politiques de la Tanzanie que leur pays ne pourra progresser économiquement aussi longtemps que les habitants ne se seront pas débarassés des derniers vestiges de la dépendance et de l'esclavage néo-colonialistes et que "développement signifie libération". Pour obtenir cette "libération", les chefs politiques tanzaniens sont prêts à payer le prix d'un développement économique plus lent.

8) Etant donné que les élites des pays en voie de développement adoptent souvent les attitudes des pays plus développés à un point tel que leurs concepts ressemblent beaucoup à ceux des étrangers, les conseils donnés par elles peuvent avoir le même effet que ceux donnés par les experts étrangers.

9) Les plans de la Bolivie pour 1962-71, de l'Afghanistan pour 1967/68-1971//72, de l'Ethiopie pour 1962/63-1966/67 et du Honduras pour 1962-65 proposaient des listes d'objectifs aussi longues pour le développement du secteur agricole de leurs pays respectifs. A. Rubner (dans The Economy of Israel) a établi une liste d'objectifs souvent incompatibles les uns avec les autres que l'on trouve dans les plans de développement agricole: niveaux maximum de revenus pour les paysans, niveaux maximum de production calorique, revenus maximum en devises étrangères, production maximum par hectare, production maximum par unité d'eau, et emploi maximum par surface unitaire de terre. (cité dans 85, p. 111) A cela il faut ajouter d'autres objectifs

mutuellement contradictoires, comme l'augmentation des revenus paysans et le maintien de prix bas pour les articles de consommation urbaine, ou subventionnement de fermiers incompétants, et obtention d'une plus grande efficacité.

10) Cette distinction entre la fin et les moyens doit se faire uniquement lorsque les deux termes sont utilisés au même niveau (national, par exemple), parce que ce qui est moyen à un niveau peut être objectif à un autre. Dans l'exemple cité, le programme de variétés de cultures à grand rendement, qui au niveau national était un moyen d'atteindre l'objectif d'auto-suffisance, peut devenir un objectif au niveau régional, et l'utilisation des subventions gouvernementales devient le moyen régional d'atteindre ce but. De la même manière, les moyens d'atteindre les objectifs d'un plan gouvernemental peuvent devenir les fins (objectifs) d'un ministère, d'un département ou d'une agence. Par exemple, le programme de variétés des cultures à grand rendement, moyen utilisé par le gouvernement pour atteindre son but d'auto-suffisance dans le domaine alimentaire, peut devenir un objectif pour le ministère de l'agriculture; de la même manière, l'administration des subventions pour l'achat des engrais (qui constituent la politique du gouvernement pour la mise en place du programme de variétés à grand rendement) peut être l'objectif de l'agence chargée de cette fonction. Un spécialiste a suggéré que les différences entre fins et moyens seraient plus évidentes si on parlait d'objectifs finaux, intermédiaires et immédiats. Par exemple, dans un programme de développement rural, l'objectif final peut être une augmentation des revenus et du bien-être des paysans, l'augmentation de la production de certaines récoltes peut être un objectif intermédiaire dans la poursuite de l'objectif final (augmentation des revenus) et la fourniture de produits nécessaires à l'augmentation de la production peut être considérée comme l'objectif immédiat destiné à permettre d'atteindre l'objectif intermédiaire (augmentation de la production). Cependant, comme on le verra dans la discussion des stratégies et des procédures de développement, la distinction entre la fin et les moyens est plus utile dans la pratique.

11) Les allocations budgétaires sont normalement matière de procédure. Lorsqu'une décision spécifique est prise pour une procédure générale, c'est à dire lorsque allocation budgétaire est faite pour une somme déterminée, on peut la nommer "instrument de procédure".

12) En Inde, le système zamindari dans lequel le propriétaire (zamindar) assumait une part minime des coûts de production et des risques d'innovation mais prenait une grosse part des bénéfices, décourageait la production. La suppression des zamindar a permis de mettre en place des innovations. Mais les occasions qui se présentaient alors n'ont pas été saisies -- ce qui indique qu'une transformation dans le système de tenure n'est pas suffisant pour occasionner un changement technologique. (41, p. 54)

13) La nature des revenus devant être améliorés n'était pas clairement spécifiée, par exemple.

14) Il est possible que ce qui seraient des moyens dans un plan à long terme devienne des objectifs dans un plan à court terme. Par exemple, bien que des réformes agraires soient un moyen d'obtenir un développement agricole dans un plan à long terme, dans un plan à court terme, elles peuvent être considérées comme un objectif. Mais si on divise la période de planification en segments, on risque d'oublier que l'objectif à longue échéance est le développement agricole. Il est donc de la plus haute importance, lorsque le développement agricole est le but ultime, de ne pas considérer les moyens de l'atteindre comme autre chose que des objectifs intermédiaires. En ce qui concerne les objectifs à longue échéance, les objectifs intermédiaires doivent être considérés comme des moyens qui nécessiteront la mise en place de mesures supplémentaires pour que le but ultime soit atteint.

15) Comme le plan agricole de 20 ans d'Ethiopie l'envisage.

16) 20, pp. 10-11. Une amélioration des habitudes nutritives, en particulier par une augmentation de la consommation de proteines animales demande une augmentation du cheptel, des revenus par tête, et l'introduction de nouvelles habitudes nutritives par une éducation graduelle, avant une généralisation. (87. p. 129)

17) Avec l'élimination des surplus agricoles en 1973, cet objectif n'est plus aussi important qu'il ne l'était.

18) Cependant, le désir de mettre des produits d'alimentation à la disposition des consommateurs locaux à des prix raisonnables tend à limiter l'augmentation des revenus des paysans par une augmentation des prix des produits d'alimentation. (89, p. 60)

19) Aux Etats Unis, le problème des prix intérieurs et des prix d'importation a quelque peu été neutralisé par le paiement direct des producteurs par le gouvernement. En 1972, un rapport du Ministère de l'Agriculture des USA (Hatch, Roy E., Farm Index, Decembre 1972) faisait remarquer que de tels paiements représentaient plus de 20 pour cent des revenus nets des exploitants agricoles, plus de 4 milliards de dollars comparés aux 18,8 milliards de revenus nets des exploitants agricoles.

20) Il existe cependant des indices montrant que l'amélioration de la nutrition peut devenir un des objectifs des nations pauvres.

## REFERENCES


1. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. The State of Food and Agriculture, 1967. Rome, 1967.

2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. State of Food and Agriculture, 1965: Review of the Second Postwar Decade. Rome, 1965.

3. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. State of Food and Agriculture, 1960. Rome, 1960.

4. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Programming for Agricultural Development, réimpression de The State of Food and Agriculture, pp. 99-148. Rome, 1960.

5. Clawson, Marion, "General Review of Overall National Planning in Agriculture." Dans Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agriculture in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963.

6. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Rapport du Congrès Mondial sur l'Alimentation, tenu à Washington, D.C., du 4 au 18 juin, 1963. Rome, 1963.

7. Weitz, R. et Y. Landau. "Comprehensive Agricultural Planning on the National, Regional and Individual Farm Levels." Dans Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agriculture in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963.

8. Fernando, C. "The Scope and Nature of Planning," Dans Lectures on Agricultural Planning Delivered at the FAO Near East Regional Training Center on Agricultural Development Planning, pp. 25-32. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1963.

9. Ojala, E. M. "The Programming of Agricultural Development." Dans Agricultural Development and Economic Growth, édité par Harman M. Southworth et Bruce F. Johnston, pp. 548-586. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1967.

10. Ojala, E. M. "Logical Steps in Agricultural Development Planning," Dans Agricultural Planning Course, 1963, pp. 66-70. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1964.

11. Jain, S. C. Agricultural Planning in Developing Countries. Allahabad, India: Kitab Mahal, 1966.

12. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Report of the FAO/ECAFE Expert Group on Selected Aspects of Agricultural Planning in Asia and the Far East, Bangkok, 24 octobre - 4 novembre 1960. 62/A/16262-p, n.p., n.d.

13. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Agricultural Development in Nigeria, 1965-1980. Rome, 1966

14. Rasidy, Rene. "Country Report Malagasy Republic: Some Possible Approaches to Agricultural Planning in Developing Countries as Exemplified by Madagascar." Dans Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agriculture in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963.

15. Marrama, V. "Investment Criteria and Economic Appraisal of Agricultural Projects," Dans Lectures on Agricultural Planning Delivered at the FAO Near East Regional Training Center on Agricultural Development Planning, pp. 80-116. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1963.

16. Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement. The Agricultural Development of Colombia. 1956.

17. Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement. The Development of Agriculture in Greece. Washington, D.C., 1966.

18. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement. The Agricultural Development of Peru: Part I, General Report. Washington, D.C., 1959.

19. Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. The Development of Agriculture in Spain. Washington, D.C., 1966.

20. Johnson, D. Gale. "Econometric Analysis and Agricultural and Development Plans." Dans The Econometric Approach to Development Planning, pp. 1141-1179. Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1965.

21. Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique. Development Planning in Africa. Conférence des planificateurs africains, deuxième session, Addis Ababa, 4-15 décembre, 1967. E/CN.14/CAP/9. 1967

22. Gittinger, J. Price. Planning for Agricultural Development: The Iranian Experience. Washington, D.C.: National Planning Association, 1965.

23. Israël. Ministère de l'Agriculture. An Outline of the Five Year Plan for Israel's Agriculture, 1966/7 - 1970/1. Hakiryia, Tel-Aviv, June, 1967.

24. Bloch, G. "Statistical Problems Involved in Delimiting the Agricultural Sector." Revue Agricole de l'OCDE, Vol. 20, 1973, pp. 51-53.

25. Nations Unies. International Standard Industrial Classification of All Economic Activities. Statistical Papers, Series M, No. 4, Rev. 2. New York, 1968.

26. Szczepanik, E. F. "The Use of National Accounts in Planning." Dans Agricultural Planning Course, 1963, pp. 17-22. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1964.

27. Szczepanik, E.F. "Agricultural Development Programs: Principal Steps in Formulation." Dans Agricultural Planning Course, 1965, pp. 5-11. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1966.

28. Szczepanik, E. F. "Economic Criteria for the Choice of Development Projects and Measures." Dans Agricultural Planning Course, 1963, pp. 147-153. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1964.

29. Khan, Shoaib Sultan. Daudzai Project: A Case Study. Peshawar, Pakistan: Pakistan Academy for Rural Development, 1975.

30. de Wilde, John C. et al. Experiences with Agricultural Development in Tropical Africa: Vol I, The Synthesis. Baltimore, Md.: Johns Hopkins Press, 1967.

31. Schickele, Rainer. "Farm Management Research for Planning Agricultural Development," Réimpression. New York: The Agricultural Development Council, December, 1966. Reimprimé de Indian Journal of Agricultural Economics, Vol. 21, April-June 1966, pp. 1-15. Les appendices I et II sont publiés dans la Reimpression pour la première fois.

32. Darin-Drabkin, H. "Cooperation as a Coordinationg Factor of National Planning and Local Initiative." Socio-Economic Planning Sciences, Vol. I, August 1968.

33. Israël. Ministère de l'Agriculture. "Agricultural Planning." The Israel Economist, Vol. 22, October 1966.

34. Inde. Conseil National pour la Recherche Economique Appliquée. Market Towns and Spatial Development in India. New Delhi, 1965.

35. Hunter, Guy. Modernizing Peasant Societies: A Comparative Study in Asia and Africa. Publié pour l'Institut des Relations Interraciales. London: Oxford University Press, 1969.

36. Lewis, John P. "Notes of a Rural Area Development Tourist." Economic and Political Weekly (Bambay), Vol. 9, 29 June 1974, pp. A42-A54.

37. Resources for the Future. Design for a Worldwide Study of Regional Development. Washington, D.C., 1966.

38. Kulp, Earl M. Rural Development Planning. New York: Praeger Publishers, 1970.

39. Nair, Kusum. The Lonely Furrow: Farming in the United States, Japan, and India. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1969.

40. Jacoby, E. H. "Aspects of Institutional Planning as Part of Agricultural Planning." Dans Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agricultural in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963.

41. Mellor, John W. et al. Developing Rural India: Plan and Practice. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1968.

42. Wilson, John L. "Something New in Rural Development." American Foreign Policy, American University, 1969.

43. Ministère de l'Agriculture et l'Agence pour le Développement International Evaluation of Peruvian Agriculture Relative to USAID Assistance. Vols. 1 et 2. Lima, Pérou, 1971.

44. Hyman, Herbert H., Gene N. Levine et Charles R. Wright. Inclusing Social Change in Developing Communities: An International Survey of Expert Advice. 67.IV.3. Institut de Recherches des Nations Unies pour le Développement Social.

45. Miller, Eric J. "A Second Working Note on the Rural Development Programme." Secretaria de la Presidencia, Direccion de Inversiones Publicas, London: Tavistock Institute of Human Relations, 1974.

46. Fischer, Lewis A. "Farmer's Role in Agricultural Planning." Economic Planning: Journal for Agriculture and Related Industries (Montreal). Vol. 2, 1966, pp. 8-10.

47. Jacoby, Erich H. "Agrarian Reform: Planning, Implementation, and Evaluation." Dans Rural Development in a Changing World, édité par Raanan Weitz avec l'assistance de Yehuda H. Landau. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1971.

48. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Development Administration Guidelines for a Training Program in Agricultural Development Administration. Préparé par les Organismes de Développement et la section Services de la division des organismes ruraux. ESR:MIS/72/9. Rome, 1972.

49. Weitz, R. et Y. Landau. "Comprehensive Agricultural Planning on the National, Regional and Individual Farm Levels." Dans Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agriculture in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963.

50. Patel, Ishwarial C. "A Strategy for Introducing a Small Irrigation Project." Dans Case Studies to Accompany "Getting Agriculture Moving", édité par Raymond E. Borton, pp. 46-51. New York: Agricultural Development Council, Inc., 1967.

51. Streeter, Carroll P. Reaching the Developing World's Small Farmers. Rapport extraordinaire de la Fondation Rockefeller, New York, n.d.

52. Bangladesh. Commission de Planification. Annual Plan 1973-74. Dacca, 1973.

53. Owens, Edgar et Robert Shaw. Development Reconsidered: Bridging the Gap Between Government and People. Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, Lexington Books, 1972.

54. Hill, Polly. Studies in Rural Capitalism in West Africa. Cambridge: At the University Press, 1970.

55. Development Alternatives, Inc. Strategies for Small Farmer Development: An Empirical Study of Rural Development Projects, Vol. 2, Case Studies. Rapport préparé pour l'Agence pour le Développement International.

56. Bomani, Paul, interviewé par Douglas Ensminger. "Tanzania's Road to Development: ringing Development to the People." International Development Review, Vol. 16, No. 2, 1974, pp. 2-9.

57. Nigéria. Université d'Ibaden, Faculté des Sciences Sociales. Report of the International Conference on Regional Planning and National Development in Tropical Africa.

58. Abel, M. "Administrative Problems of Economic Development." Dans Comparative Development of India and China, pp. 105-114. Kuan-I Chen et J.S. Uppal, New York: The Free Press; London: Collier-Macmillan Ltd., 1971.

59. Weitz, Raanan et Levia Applebaum. "Administrative and Organizational Problems of Regional Development Planning in Israel." Dans Annual Meeting of Directors of Development Training and Research Institutes, Montpellier (France), 7-12 septembre, 1967.

60. Papanek, Gustav F. Pakistan's Development: Social Goals and Private Incentives. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1967.

61. Hopper, David W. "The Mainsprings of Agricultural Growth." Dans Readings in Agricultural Development, édité par A.M. Khusro, pp. 102-122. Bombay: Allied Publishers, 1968.

62. Waterston, Albert. Development Planning: Lessons of Experience. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins Press, 1965.

63. Bardhan, Pranab. "Recent Development in Chinese and Indian Agriculture." Dans Comparative Development of India and China, édité par Kuan-I Chen et J. S. Uppal, pp. 44-58. New York: The Free Press; London: Collier-Macmillan Ltd., 1971.

64. Worth, Robert M. "Strategy of Change in the People's Republic of China - The Rural Health Center." Dans Communication and Change in the Developing Countries, édité par Daniel Lerner et Wilbur Schramm, pp. 216-230. Honolulu: The University Press of Hawaii, 1972.

65. Gadgil, D. R. "Planning for Agricultural Development in India." Dans Readings in Agricultural Development, édité par A. M. Khusro, pp. 562-584. Bombay: Allied Publishers, 1968.

66. Adelman, Irma. "Strategies for Equitable Growth." Challenge Magazine, pp. 37-44. mai-juin 1974.

67. Gaitskell, Arthur. "Alternative Choices in Development Strategy and Tactics: The Mekon River Project in South East Asia as a Case Study." Vienna Institute for Development, Occasional Paper, 1967.

68. Sayeed, Khalid B. The Political System of Pakistan. Boston: Houghton Mifflin Company, 1967.

69. Vyas, V. S. "Rural Works in Indian Development." Development Digest, Vol. 11, octobre 1973, pp. 62-66.

70. Bangladesh. Commission de Planification. The First Five Year Plan 1973-78. Dacca, 1973.

71. Sigurdson, Jon. "The Role of Small Scale and Rural Industry and Its Interaction with Agriculture and Large Scale Industry in China." Manuscrit. Stockholm, Ecole d'Economie de Stockholm, Institut de Recherches Economiques, juillet 1974.

72. Johnston, Bruce F. "Agricultural and Economic Development: The Relevance of the Japanese Experience," Food Research Institutional Studies, Vol. 6, 19966, p. 251.

73. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. State of Food and Agriculture, 1961. Rome, 1961.

74. Aziz, Sartaj. "The Chinese Approach to Rural Development." International Development Review, Vol. 13, No. 4, 1973.

75. Johnson, E. A. J. Market Towns and Spatial Development in India. New Delhi, India: Longmans, 1965.

76. Weitz, Raanan. A New Concept of Agricultural Settlement Planning. Réimprimé de International Farmers' Convention in Israel, 1959, pp. 263-296. Extrait du chapitre 7 de Agricultural Settlement Planning in Israel, édité par Raanan Weitz, n.d., n.p.

77. Grant, James P. "Development, the End of Trickle Down?" Foreign Policy, Vol. 12, Fall 1973.

78. Fernando, C. "Objectives in Development Planning." Dans Agricultural Planning Course, 1963, pp. 59-62. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1964.

79. Weitz, Raanan, editeur: Rural Planning in Developing Countries. Rapport de la seconde conférence de Rehovoth, Israël, août 1963. London: Routledge & Kegan Paul, 1965.

80. Stevens, Candice. "Economic Development and Value Change: A Case for Relativity." Thèse dactylographiée, The American University, Washington, D.C., April 18, 1974.

81. Rogers, Len. "Defining Development for Traditional Societies." Thèse dactylographiée, The American University, Washington, D.C., April 18, 1974.

82. Cochrane, Glynn. "The Social Dimensions of a Project Spread Effect Evaluation Study." Travail dactylographié préparé pour l'Agence Américaine pour le Développement International, 1973.

83. Aynor, H.S. Notes from Africa. New York: Frederick A. Praeger, 1969.

84. Neal, Ernest E. Hope for the Wretched. Washington, D.C.: Agence pour le Développement International, 1972.

85. Halevi, Nadav. "Economic Policy Discussion and Research in Israel." The American Economic Review, Vol. 59, Part 2, Supplement, September 1969, pp. 75-113.

86. "Background Paper on the Agricultural Sector of Peru." Communication préparé pour la délegation américaine à la Conférence ECAFE des planificateurs économiques asiatiques, Troisième session, Bangkok, 8-15 novembre, 1967.

87. Malaisie. Commission nationale pour la planification du développement. First Malaysia Plan, 1966-1970. Kuala Lumpur: Government Press, 1965.

88. Kayran, D. "The Plan and the Agricultural Sector." Dans Planning in Turkey: Selected Papers, édité par S. Ilkin et E. Enanc, pp. 114-133. Ankara: Middle East Technical University, 1967.

89. Weitz, Raanan. "Toward a New Approach: Introduction and Conclusions." Dans Rural Development in a Changing World. édité par Raanan Weitz avec l'assistance de Yehunda H. Landau, pp. 1-22. Cambridge, Massachusetts and London: MIT Press, 1971.

90. Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques. Agricultural Policies in 1966: Europe, North America, Japan. Paris, 1967.

91. Abed, K.M. "The Current Status of Agricultural Planning in Near East Countries." Dans Lectures on Agricultural Planning Delivered at the FAO Near East Regional Training Center on Agricultural Development Planning, pp. 243-251. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1963.

92. Flores, Edmundo. "The Big Threat is not Hunger." Ceres, Vol. 2, May-June 1969.

93. Israël. Bureau du Premier Ministre, Commission de la Planification Economique. Israel Economic Development. Past Progress and Plan for the Future. Final Draft. Jerusalem 1968.

# INDEX

Académie pour le Développement Rural (Comilla, Pakistan Oriental)
Voir: Comilla; Khan, Akhter Hameed

Activités économiques: définition, 25

Afghanistan
ampleur du plan, 30
objectifs, 141
plan pluri-annuel, 20

Afrique
Voir: Afrique Occidentale; Afrique Orientale; Afrique Sub-Saharienne; et noms des pays spécifiques.
Experts étrangers en, 130

Agence pour le Développement International (AID)
l'aide au développement régional et, 51

Agriculture
(Voir aussi sujets spécifiques)
sous-secteurs, 26

Agro-industrie
dans les régions rurales, 101

Aide personnelle et auto-suffisance, 103-105

Amérique Latine
déclin de la planification d'ensemble en, 8
planification du développement agricole, 6

Associations de Fermiers
consultations avec les planificateurs, 67
dans la planification agricole, 66-67

Avantage comparatif
dans le développement régional, 39

Banque Mondiale
les plans de développement agricole et, 10

Bengladesh
Voir aussi: Académie pour le Développement Rural; Centres Thana de Formation et de Développement; Comilla; Khan, Akhter Hameed; Mymensingh; Pakistan Oriental; Programme de construction.
coopératives au, 68-69
participation, 76-77, 92, n.6
travaux ruraux, 100

Bétail
Voir aussi Jamaica Hope, 16

Bolivie
Voir aussi: Service National de Développement Communautaire
objectifs, 144, n.9
plan, 14

Bomani, Paul
déclaration sur l'auto-suffisance, 130

Brésil
Voir aussi: Opération Armadillo; SUDENE
développement régional, 38
objectifs: conflits dans les, 93, n. 13

Bulgarie
plan pluri-annuel, 20

CADU Unité de développement agricole chilalo (Ethiopie)
objectifs, 132

Ceylan
Voir aussi Sri Lanka
plans de développement agricole, 6, 20

Chakravarty, Professeur:
déclarations sur la planification, 91, n. 1

Chefs de la communauté
Voir aussi Organisations de Fermiers
contrôle des coopératives par, 67

Chili
développement régional, 47
plans de développement agricole, 6
techniques utilisant une grande main d'oeuvre, 99

Chine, République Populaire de
autosuffisance, 104, 117, n.8
développement rural, 100 ss.
financement, 98-99
industries rurales, 101
organisation rurale, 106
participation, 84
planification régionale, 85
plans, 20
travaux ruraux, 100-101

Colombie
Voir aussi Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)
centres urbains, 117, n. 10
définition d'une région, 58
développement régional, 47-48
plans de développement agricole, 10

Comilla
Voir aussi: Bengladesh; Khan, Akhter Hameed; Pakistan Oriental
chefs locaux, 93
support pour, 107

Comités
et chefs régionaux, 69

Commercialisation
centres de, 42, 108-111

Communications
besoins en, 61-62, 71-77
obstacles aux, 60

Compromis
quant aux objectifs, 74

Confiance
dans les gens, 73

Congo, République Démocratique du, 10

Conseillers étrangers
et la détermination des objectifs, 128-132

Coopératives
Voir aussi: Associations de Fermiers; Associations de Producteurs; Coopérative Cotia; Organisations de Fermiers
contrôle des, 68-69
indépendance des, 77
laitières, 70
moshavim, 49

Coordination
pour le développement rural, 107-107
et objectifs, 71-77
dans les régions, 58-59

Crête, 83

Cultures
classification, 26

Daudzai
besoins différents selon les villages, 34
besoins locaux reconnus, 60-61
contrôle par les petits exploitants, 67-68
objectifs déterminés par les villageois, 92
organisation orientée vers les problèmes, 68
plans locaux, 60

Décentralisation, 79-84
et equité, 68

Département pour la Colonisation de l'Agence Juive
rôle consultatif, 81

Développement: définition, 128

Développement agricole
Voir aussi Développement rural
définition, 96
industrie et, 112
prédominance des gros exploitants dans, 97
près des villes, 43
régimes fonciers, 113

Développement régional
Voir aussi: Planification régionale; Régions
développement industriel dans le, 39-40
investissements publics pour le, 37-38
liens dans le, 39-40
politiques de, 43-54
pour les régions désavantagées, 37-38

Développement rural
Voir aussi: Développement régional; Travaux publics ruraux
agriculture et, 96-114
aide personnelle dans le, 103-105
classification des données pour le, 30-32
centres de commercialisation dans le, 108-111
critères pour les prêts pour le 116, n. 7
définition du, 96
industrie dans le, 101-102
modèle du, 99-112
organisation du, 106-108
systèmes fonciers et, 113

Distribution des revenus
Voir aussi Equité
et systèmes de classification, 30-32
et demande en produits, 112

Données
Voir aussi: Informations; Inventaire et Etude diagnostique
collecte des, 86
portant sur la planification régionale, 84-86
rareté des, 24, 84

Economie externe à la région, 40

Economie interne des régions, 39-40

Egypte
développement régionale, 38
plans, 20

El Salvador
objectifs, 133-134
plans, 20

Emploi
et développement rural, 99

Encouragements
pour le développement régional, 38-43
pour les gouvernements locaux, 103
nécessité des, 92
pour le travail dans les régions, 81-82

Ensembles techniques
Voir aussi Programmes d'ensembles
problèmes, 91, n.4

Equité
Voir aussi Distribution des revenus dans le développement agricole, 97-98

Espagne
développement régional, 46
plans de développement de l'agriculture, 7, 10, 30

Etats Unis
objectifs, 140

Ethiopie
Voir aussi: CADU; Programme d'ensemble minimum; Unité de développement; agricole Walamo
objectifs, 144, n.1; 146 n. 15
plans de développement agricole, 10, 21

Europe de l'Est
Voir aussi: pays spécifiques; Europe de l'Ouest
objectifs, 141

Europe de l'Ouest
Voir aussi: pays spécifiques; Europe de l'Est; U.R.S.S.
objectifs, 140

Expérience
Voir aussi: Education; Formation
détermination des objectifs par, 131

Exploitants
Voir aussi: Organisations de Fermiers, Exploitants modèles; Paraprofessionnels
connaissance des problèmes locaux, 63-64
manque d'engagement des, 66
objectifs des, 60-63
participation des, 61
risques pour les, 64

Exploitations
définition des types, 24

Exportations
et développement régional, 38

F.A.O.
Voir aussi Organisation pour l'alimentation et l'agriculture

Financement
budgets et plans de, 18
comme moyen de coordination, 71-72
les responsables de la planification et le, 81

Fondation Ford
et le développement régional, 51

Formation
Voir aussi Education
orientée vers les problèmes, 87
pour la planification régionale, 87

France
planification régionale, 83

Gadgil, professeur, 91, n.1

Garanties
raisons, 75

Gezira
définition de la région, 58

Ghana
développement régional au, 49

Grèce
plans de développement agricole, 10

Guyane
autorités régionales en, 94, n.19

Harmonisation des objectifs, 71-77

Honduras
Voir aussi Coopérative Guanchias
objectifs, 144, n.9

Inde
Voir aussi: Programmes de développement intensif de l'agriculture; Punjab
communications, 91, n.5
coopératives de petits exploitants, 70
développement régional, 51, 91, n.4
distribution des villes, 110
industries rurales, 116, n.5
planification, 7, 66, 79
réformes agraires, 145, n.12
stratégies, 22
travaux ruraux, 100

Indonésie
critères pour l'attribution de prêts de développement rural, 116, n.7
planification régionale, 55, n.1

Industrie
et agriculture, 112

Instruments de politiques
Voir aussi: Politiques; Programmes d'ensemble; et sujets spécifiques
définition, 134
plans et, 17-18
objectifs et, 135

Iran
plans, 14, 20
projets, 125, n.2

Israël
Voir aussi Département de Colonisation de l'Agence Juive
développement régional, 48-49, 57, 83, 110, 111
développement rural, 99-112
industrie légère, 101
objectifs, 142
objectifs des planificateurs mauvais pour les exploitants, 65
plans de développement agricole, 6, 10, 20, 21
planification régionale, 37, 81

Italie
développement régional, 38, 44-45, 57

Jamaica Hope
Voir aussi Bétail, 16

Johnston, Bruce F.
déclaration concernant l'industrie rurale, 116, n.6

Jordanie
objectifs, 141

Kenya
Voir aussi Projets spéciaux de Développement Rural
aide personnelle, 105

Khan, Akhter Hameed
Voir aussi: Comilla; Daudzai
directeur de Comilla, 93

Lewis, John
déclaration sur la planification, 95, n.22

Libye
objectifs, 142

Main d'oeuvre
considérée comme une ressource, 99

Malaisie
objectifs en, 135

Mali
développement régional au, 51

Maroc
objectifs au, 125, n.1

Mexique
Voir aussi Puebla
besoins des exploitants, 62
experts étrangers mal informés, 144, n.5

Nations Unies
sondage des conseillers, 92, n.7
Système de Normes Internationales de Classification Industrielle (UNISIC), 25-26

Neal, Docteur Ernest E.
déclaration sur l'expérience et les attitudes, 131

Népal
développement régional, 52

Nigéria
plans prospectifs, 9
rareté des données, 84

Objectifs
aide dans l'établissement des, 126
besoins en renseignements déterminés par, 121
classification selon les, 30
la fin et les moyens, 134-138
harmonisation des, 71-77
necessité de clarté dans, 133
dans la planification régionale, 36, 57, 61, 88
responsabilité de l'établissement, 59-71
stade de développement et, 140-142

Organisation
Voir aussi: Organisations de Fermiers; Organisations de Petits Exploitants
dans le développement rural, 108

Organisations de Fermiers
Voir aussi: Coopératives; Programmes de construction
dans le développement rural, 108
dans la planification et la mise en place, 67

Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture
Voir aussi F.A.O.
plans de développement agricole dans un cadre d'ensemble, 9
plans de développement agricole en dehors de tout cadre, 10

Paysannats
échec des, 92, n.9

Pays Bas
définition des régions, 57

Pakistan
Voir aussi: Bengladesh; Daudzai; Pakistan Occidental; Pakistan Oriental
coopératives, 68-69
développement rural, 113
objectifs, 141
planification agricole, 7
travaux ruraux, 100

Pakistan Occidental
Voir aussi: Daudzai; Pakistan; Punjab
agro-industries rurales, 102, 116, n.6

Pakistan Oriental
Voir aussi: Academie pour le Développement Rural; Bengladesh; Comilla
réforme des organisations au, 82

Pérou
développement régional, 47
objectifs, 135
plans de développement agricole, 10

Perroux, François
déclaration sur le développement régional, 55, n.4

Philippines
taille des régions, 57

Planificateurs
Voir aussi: Planification; Plans
rôle dans la détermination des plans, 126-128

Planification
Voir aussi: Planificateurs; Plans nationaux; Plans
complète, 84-85
partielle, 14-15
objet de la planification, 119

Planification régionale
Voir aussi: Développement régional; Régions
aide personnelle dans la, 105
formation pour la, 87-88
manuel de, 88-90
méthodologie pour la, 38-43
organisation de la, 77-84
personnel pour la, 79
pôles de croissance (ou centres de croissance) dans la, 38-43
rareté des données dans la, 84-87
types de, 35-37
unités de planification pour, 79

Planning familial
et plans de développement agricole, 29

Plans
Voir aussi: Plans Nationaux; Planificateurs; Planification
ampleur des plans, 21-29
classification, 22
défauts, 13-15
durée et ordre, 15-21
importance de l'agriculture dans les plans, 10-11
préparation, 119-123
revue et révisions, 16-17
sans plan d'ensemble national, 9-11
succès, 9

Plans nationaux
Voir aussi: Plans; Planification; Planification régionale
échec des, 7
et plans régionaux, 34
et plans sectoriels, 6

Problèmes d'identification
dans la planification, 59

Procédures, 88

Produits agricoles
définition, 26

Projets
Voir aussi les projets spécifiques
et plans, 20
période de gestation des, 19-20

Projet spécial de développement rural (SRDP) - Kenya
Voir aussi PIM
objectifs, 137-138

Programme de développement intensif de l'agriculture (IADP, Inde)
approche d'ensemble minimum, 38
faiblesses de cette approche, 91, n.4

Programmes d'"ensembles"
Voir aussi: Politiques; Ensembles techniques
défauts des, 91, n.4

Politiques
Voir aussi: Instruments de politiques; Politiques concernant les petits exploitants; Programmes d'ensembles; et les sujets spécifiques
définition, 134
objectifs, 135

Politiques concernant les petits exploitants
Voir aussi Politiques
difficulté de convaincre les petits exploitants, 98

Portugal
plans au, 20

Puebla
institutionnalisation de, 107
organisation des exploitants à, 67

Punjab (Pakistan)
industries rurales au, 102, 118

Réformes agraires
Voir aussi Réformes foncières
et réformes foncières, 135

Réformes foncières
en tant qu'objectif, 135

Régimes fonciers, 113
Voir aussi: Réformes agraires; Réformes foncières

Régions
Voir aussi: Développement régional; Planification régionale
définition des, 57-58
développement inégal des, 34
taille des, 57-58

Repères dans les plans, 18

Ressources
allocation des, 18
autosuffisance concernant les, 103
concentration des (comme stratégie) 37
développement des, 34
nécessités écologiques, 34

Ressources et production
et marchés ruraux, 108-112
tables au niveau du district, 85

Risques courus par les exploitants
plus importants que ceux courus par le gouvernement, 76

Somalie
plans en, 33, n.1

Soudan
Voir aussi Gezira
définition des régions, 58
objectifs, 141

Stratégie
dans les plans prospectifs, 17
définition, 134
et objectifs, 134
pour coordonner les plans régionaux, 34-35
pour le développement régional, 49-50

SUDENE (Brésil)
autorité régionale de, 83

Taiwan
Voir aussi Associations des Fermiers
développement rural, 99-102
importance donnée à l'agriculture, 10
plans de développement agricole, 20, 30

Tanzanie
aide personnelle, 104, 105
décentralisation, 66, 76
développement rural, 99, 113
objectifs, 137
planification régionale, 85

Tanzanian African Nationalist Union (TANU), 130

Technologie
Voir aussi Ensembles techniques
à petite échelle, 118, n.15
utilisant une main d'oeuvre nombreuase, 99

Travaux publics ruraux
développement rural et, 100

Turquie
objectifs, 135

Uruguay
plans de développement agricole, 22

U.R.S.S.
objectifs, 141
plans, 7, 20, 36

Vénézuela
développement régional, 48

Villes nouvelles, 47-52

Yougoslavie
plans de développement agricole, 20

Zaire
méthodes coecives, 92, n.9