

NATIONS UNIES  
Commission Economique pour l'Afrique

69724

Réunion intergouvernementale sur la politique,  
la planification, l'organisation et la gestion  
du développement rural intégré

(Arusha, 26 octobre - 3 novembre 1978)

ETUDE PAR PAYS ET ETUDE COMPAREE DE L'ORGANISATION,  
DE L'ADMINISTRATION ET DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT  
RURAL EN AFRIQUE ET ELABORATION DE MODELES  
DE DEVELOPPEMENT RURAL INTEGRE

-----

Division du Développement Social  
Section du Développement rural intégré

# TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
<u>PRESENTATION</u>	(i)
<u>INTRODUCTION</u>	
1. Historique, conception, évolution	1
2. Justification, limites	1
3. Contenu	2
<u>CHAPITRE I : CONCEPT ET REALITE DU DEVELOPPEMENT RURAL INTEGRE</u>	
1. Généralités sur le monde rural africain	3
2. Définition	4
3. Genèse	6
<u>CHAPITRE II : LES POLITIQUES AFRICAINES DE DEVELOPPEMENT RURAL</u>	
1. Les doctrines	8
2. Les plans de développement par pays	9
3. Recommandations de diverses réunions internationales	35
<u>CHAPITRE III: ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU DEVELOPPEMENT RURAL</u>	
1. Afrique du Nord	39
2. Afrique de l'Ouest	40
3. Afrique centrale	44
4. Afrique de l'Est	46
<u>CHAPITRE IV : ETUDE COMPARATIVE DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT RURAL</u>	
1. Présentation	49
2. Cadre d'analyse des projets	50
3. Analyse de six projets "classiques"	52
4. Analyse de deux projets de société	52
5. Essai d'analyse comparative des projets	52
<u>CONCLUSION</u>	59

## PRESENTATION

Le document que nous présentons aux participants à la "Réunion inter-gouvernementale sur la politique, la planification, l'organisation et la gestion du développement rural intégré" est une version abrégée d'une étude entreprise de 1971 à 1975 au sein de ce qui était, à l'époque, la Section du Développement social de la Commission.

Cette étude, actuellement disponible en français, sous la forme d'un projet de document en deux volumes totalisant 276 pages (non compris les annexes) a été entièrement préparée au siège de la CEA, à Addis Abéba, sans qu'il ait été possible jusqu'à maintenant, soit de vérifier les renseignements qui y sont contenus - renseignements puisés, dans la majorité des cas, dans la documentation disponible au Secrétariat - soit de combler les lacunes, d'ores-et-déjà évidentes, dans certains domaines essentiels.

C'est, sans doute, dans l'espoir que l'occasion d'actualiser et de compléter ces renseignements pourra se présenter que la CEA a de nouveau inscrit ce projet dans son programme de travail pour la période 1976-1978, sous une formulation légèrement différente : "Monographies nationales et évaluation comparative des politiques, de la planification, de l'organisation, de la gestion et du financement des programmes de développement rural en Afrique, ainsi que l'examen des modèles (systèmes de développement global, villages "ujamaa", systèmes de développement zonal "autonome", pôles de croissance, etc.) adoptés par les Etats membres dans leurs plans et programmes de développement rural. (Phase II: 1976-1978)".

En définitive, la présente Réunion constitue une excellente occasion, sinon pour collecter les renseignements complémentaires, du moins pour contacter les responsables nationaux qui seuls sont en mesure de les sélectionner. L'un des objectifs de cette Réunion, tel qu'il est stipulé dans l'Aide-mémoire (para. 12 page 4) n'est-il pas justement de donner à la CEA la possibilité d'obtenir des renseignements précis et des informations récentes pouvant être insérés dans l'étude en question?

Par conséquent, nous espérons, que les participants, après avoir parcouru la présente version abrégée, voudront bien nous manifester le désir d'apporter leur contribution à la mise à jour nécessaire de ce document, et le cas échéant, nous faire parvenir des renseignements sur les programmes de développement rural de leur pays respectif (plans, structures, projets etc..).

D'autre part, toutes remarques, critiques et suggestions concernant le contenu de l'étude seront accueillies avec intérêt.

Pour des raisons d'économie, l'on comprendra qu'au lieu d'entreprendre la traduction en anglais du document disponible en français - que les participants intéressés pourront consulter - la publication dans les deux langues de cette version abrégée ait été préférée.

Juin 1978

## INTRODUCTION

### 1. Historique, conception, évolution

La présente étude a été commencée il y a déjà quelques années. Le projet figure, en effet, dans le programme de travail de la CEA depuis 1971. A l'époque, ses objectifs semblent avoir été d'entreprendre l'analyse de tous les projets de développement rural de la région, aux fins de comparer leur organisation et de pouvoir soit, proposer comme modèles quelques projets qui apparaissent les mieux organisés, soit, construire des modèles à partir d'éléments intéressants pris dans un certain nombre de projets.

Cependant, il aurait été matériellement impossible de collecter des informations sur la multitude de projets mis en oeuvre dans la région depuis au moins une vingtaine d'années (1).

Si donc la présente version, essentiellement provisoire, n'est publiée que quatre ans après l'inscription de l'étude dans le programme de travail, cela s'explique surtout par les difficultés à se procurer des renseignements exploitables.

Par ailleurs, au fil des ans, il est apparu de plus en plus évident que, si l'analyse systématique de tous les projets de développement rural était intéressante dans la mesure où elle permettait de connaître en détails comment les projets sont organisés dans la région, l'évolution de la traduction dans les faits des principes et des politiques définis par les gouvernements s'est avérée plus importante.

La différence est de nature, non de degré. Un répertoire même très élaboré, est un document de référence dans lequel on peut puiser toute sorte de renseignements intéressants. Il est limité par les faits. En revanche, une étude, telle que le suggère le sujet repensé, tout en étant un constat de tendance, s'attache davantage à l'origine et à l'impact des faits, c'est-à-dire aux idées et aux principes, mais aussi à leur concrétisation.

### 2. Justification, limites

L'institutionnalisation du développement national a pour corollaire la conception d'une philosophie et la définition de politiques qui orientent les options fondamentales d'un gouvernement. Des prises de position idéologiques ou des déclarations solennelles servent parfois de cadre à la formulation de ces options. Mais le plus souvent c'est à l'occasion de l'élaboration des plans nationaux de développement qu'elles sont explicitées.

---

(1) Le document de Programmation par pays (UNDP DP/SF/REPORTS SERIES A, No. 71) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) indique que de 1969 à 1976 et concernant uniquement les projets exécutés par la FAO, 346 projets ont été, sont ou seront mis en oeuvre en Afrique pour un montant total de 22 410 657 US\$. Par ailleurs la CEA (Document E/CN.14/SWCD/61, Rev.2, 1972) révèle qu'entre 1968 et 1971, 33 agences ont mis en oeuvre en Afrique 19 350 projets de développement rural pour un montant de 175 859 620 US\$.

Le temps semble donc venu de se demander ce qu'il est advenu de toutes ces options. Ont-elles été suivies de réalisations? Dans quelle mesure ces réalisations sont-elles restées "fidèles" aux lignes directrices retenues?

Cependant, les politiques préconisées dans les plans de développement peuvent ne plus correspondre à la conjoncture parce que les circonstances ayant évolué, de nouvelles options ont été retenues par les gouvernements et de nouveaux plans de développement élaborés. Dès lors, un décalage plus ou moins accusé existera, entre les réalisations déjà commencées et les principes repensés. Le temps limite donc singulièrement l'adéquation entre principes et réalités.

En définitive, le sujet proposé, s'il ne peut déboucher à l'établissement d'un document définitif, ne semble pas non plus convenir à une étude statique de la situation.

### 3. Contenu

Depuis que la notion de développement rural est débattue au niveau de diverses instances nationales, régionales, internationales, différentes définitions et approches ont été, de par le monde, préconisées. Il sera donc utile d'évoquer rapidement dans une première partie la genèse et l'évolution de ce concept en Afrique en insistant, autant que faire se peut, sur les étapes les plus caractéristiques d'un tel cheminement.

Un deuxième chapitre résumera les grandes orientations de quelques plans nationaux de développement ainsi que de certaines recommandations essentielles adoptées lors de réunions internationales organisées dans la région. La section suivante abordera l'organisation administrative du développement rural telle qu'elle est appréhendée à travers certaines structures administratives et techniques dans quelques pays sélectionnés de la région.

Quelques aperçus sur des cas concrets occuperont enfin la dernière partie. Il s'agira, selon un cadre pré-établi, d'analyser, autant que le permettent les matériaux disponibles, quelques projets sélectionnés, compte tenu des principes qui ont présidé à leur réalisation. Ces analyses montreront les difficultés à rassembler de tels renseignements et, à des nuances près, la similitude, pour la majorité des projets, des démarches retenues ainsi que des institutions choisies, pour les mettre en oeuvre. Mais elles montreront surtout que les renseignements d'ordre matériel qu'on peut, d'une manière ou d'une autre, obtenir, ne sont pas, en dernière analyse, d'une grande utilité dans une étude où c'est les rapports entre les différents acteurs du développement - ou mieux encore, la participation de tout un chacun - qui importent, car c'est eux qui déterminent, en fin de compte, le succès ou l'échec de l'entreprise. Tant qu'on ne peut pas accéder à cette sorte d'information, on ne pourra guère prétendre en savoir plus long sur l'organisation des projets de développement.

Il n'y aura pas de conclusion à cette étude dont la nature même comporte le germe de l'inachèvement. En revanche, elle fera l'objet de révisions et de mises à jour successives, selon l'évolution des tendances et des politiques.

## CHAPITRE I

### CONCEPT ET REALITE DU DEVELOPPEMENT RURAL INTEGRE

#### 1. Généralités sur le monde rural africain

Le processus de modernisation en Afrique, dès la période coloniale, s'est trouvé inscrit dans un certain type de rapports entre le monde rural traditionnel et l'urbanisation naissante. Ce type de rapport, inséparable de l'histoire de la colonisation, semble avoir eu pour contenu un véritable despotisme s'exerçant sur le monde rural. C'est en effet sur ce dernier, et par l'effet d'une certaine violence coloniale, qu'a reposé la charge de l'infrastructure de la modernisation. C'est de l'activité des campagnes que les pays africains ont jusqu'ici reçu tout ou partie des ressources indispensables au financement des programmes de modernisation.

Les centres urbains eux-mêmes semblent être sortis du flanc de ces campagnes auxquelles ils demeurent tributaires même de leurs populations.

Pendant longtemps donc les nécessités de modernisation, malheureusement assorties de l'exploitation coloniales, ont exigé des campagnes beaucoup plus qu'elles ne leur ont rendu, au détriment de la vitalité et de l'épanouissement des civilisations rurales traditionnelles.

Les effets de l'écart croissant entre les villes et le monde rural ont commencé à se faire sentir et, à l'horizon, le dépérissement progressif des campagnes est apparu comme une éventualité à la fois réelle et redoutable.

Ainsi s'est amorcé sur le plan des idées, des intentions - et seulement sur ce plan - un mouvement en un sens opposé à celui du despotisme sur les campagnes. Peu à peu une nouvelle approche a révélé plus exactement le rôle, la place et les exigences du monde rural dans le développement intégral des pays africains; la modification du rôle ingrat dévolu aux campagnes dans le processus de modernisation a été considérée comme une nécessité (2).

En définitive le progrès du monde rural est apparu comme la véritable plate-forme de la modernisation.

De ce changement de perspectives a précisément résulté l'apparition des notions de développement communautaire et d'animation rurale, suivie du reste d'actions concrètes. Avec l'émergence du concept de développement rural intégré, le point culminant du retournement semble maintenant atteint.

---

(2) Tous les plans de développement africains, ainsi que nous le verrons plus loin, accordent la priorité à l'expansion de l'agriculture considérée comme moteur du développement.

Dans la nouvelle manière de penser le développement, sinon dans l'action pratique elle-même, ce concept acquiert droit de cité en Afrique. Et les questions qu'on doit se poser ont trait à la signification exacte de la conception nouvelle, à sa différence d'avec les conceptions voisines, ce qui implique au premier chef l'exigence d'une définition du concept nouveau ainsi que la mise en lumière de sa genèse.

## 2. Définition

Il convient de rappeler la définition du développement rural avant de donner celle du développement rural intégré.

Sur ce sujet le point de vue suivant a été adopté à la réunion ayant groupé à Accra, en juillet 1970, des experts sur le développement de la vie et des institutions rurales en Afrique de l'Ouest : "Le développement rural est le processus par lequel une série de transformations quantitatives et qualitatives provoquées au sein d'une population rurale donnée aboutissent à une amélioration des conditions de vie de cette population par l'augmentation de sa capacité de production"(3).

Auparavant la Conférence de Moshi avait défini le développement rural comme "le résultat d'une série de transformations quantitatives et qualitatives qui se produisent au sein d'une population rurale donnée et dont les effets indiquent, avec le temps, un relèvement du niveau de vie et l'évolution favorable du mode de vie" (4).

L'idée de globalité est d'ores et déjà au centre de ces définitions qui ne réduisent évidemment pas le développement rural au seul problème agricole. Les "transformations quantitatives et qualitatives" concernent en effet à la fois la production, les institutions, les structures sociales, les valeurs; de même "mode de vie" et "conditions de vie" sont des notions synthétiques relatives à la qualité de l'existence.

Comme telles, ces définitions nous introduisent au coeur même du concept de développement rural intégré.

---

(3) Cf. Rapports de la réunion d'experts sur le développement de la vie et institutions rurales de l'Afrique de l'Ouest, Doc. E/CN.14/494, page 5.

(4) Cf. Integrated approach to rural development in Africa, United Nations, N.Y. 1971, p. 71, E/CN.14/SWSA/8.

Ce concept présente quelques propriétés spécifiques :

- la société rurale est, au départ, considérée comme un tout intégré; le changement, par conséquent, concerne l'ensemble des éléments de ce tout et non pas seulement quelques-uns. Le tout ne peut changer que par une action combinée sur l'ensemble des éléments. Cette optique dominée par la notion de totalité est proprement sociologique;
- l'efficacité de l'action en vue du développement nécessite d'abord une clarification des rapports entre les différents éléments de la "réalité rurale" à transformer ainsi qu'une exacte évaluation du poids de chaque élément dans la transformation du tout; ensuite la coordination ou mieux l'intégration des actions en vue du changement requiert normalement une planification de l'action d'ensemble. En dernière analyse, le développement rural ne se conçoit qu'intégré au développement national. Nous retrouvons ici l'optique de la totalité au niveau de la pratique du développement rural;
- la prise en considération de toutes les composantes des sociétés rurales et la coordination systématique des efforts en vue du développement tendent logiquement à faire l'économie des gaspillages caractéristiques des réalisations partielles, unilatérales, dispersées. D'où il résulte que le concept ouvre la voie à l'efficacité.

L'intégration et la coordination sont des notions voisines en ce qu'elles supposent toutes deux une démarche inter-disciplinaire. Cependant coordination et intégration peuvent être considérées comme deux modalités concrètes de mise en oeuvre du développement rural intégré.

C'est ici le lieu de faire justice d'une confusion fréquente entre intégration verticale et intégration horizontale.

L'intégration verticale est une organisation de la production et de la distribution à la manière d'une chaîne dont les maillons vont du producteur, à la base, au détaillant, au sommet.

Au contraire la prise en considération de la notion d'intégration horizontale implique, dans l'action concrète, une tout autre démarche ;

- Au niveau de l'élaboration des programmes :

- . constitution d'une équipe multidisciplinaire (comprenant agronomes, géographes, économistes, sociologues) pour entreprendre les études préparatoires à l'élaboration d'un projet;
- . identification des besoins et des aspirations des populations concernées.

Cette étape préliminaire devrait aboutir à la mise au point d'un projet étoffé de développement rural. Ce projet devrait présenter trois aspects notables :



- l'aspect projet à faces multiples appelant des actions concertées ou susceptibles d'avoir un prolongement normal dans d'autres projets;
  - l'aspect projet économiquement rentable;
  - l'aspect projet intégré au programme régional de développement ainsi qu'au plan national de développement.
- Au niveau de l'exécution et du contrôle :

L'indispensable coordination de toutes les actions entreprises sur le terrain est ici la règle d'or. Il conviendrait d'institutionnaliser cette coordination par la constitution d'un organe permanent investi des pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

### 3. Génèse

On peut suivre pas à pas l'incubation du concept de développement rural intégré, le processus de son éclosion et de sa maturation à travers une recherche commune à laquelle l'apport de la CEA ressort très clairement.

Dès 1959 la CEA a manifesté une conscience nette du développement rural en organisant un cycle d'études sur le développement communautaire.

En 1963, la CEA, organise une réunion d'experts consacrée à l'"incorporation des programmes de développement social dans la planification intégrale du développement".

Les conclusions de cette réunion d'experts inspireront bien des résolutions ultérieures de la CEA, notamment celles recommandant la collaboration entre institutions spécialisées des Nations Unies pour des études en commun (résolutions 109, 116, 117); cette invitation à un travail concerté préparait une harmonisation des points de vue au niveau de ces institutions.

En 1968, sous l'égide de la CEA, un Comité interinstitutions groupant la FAO, l'OIT, l'UNESCO, le FISE, le PAM, la BIRD met au point le document intitulé "Principes directeurs et stratégie d'une action concertée en vue du développement rural en Afrique". Ce mémoire examine, entre autres, "les moyens de renforcer, au niveau régional, la collaboration entre institutions s'occupant du développement rural" (5). Il réaffirme la "nécessité d'une action concertée en vue du développement rural", formule les "principes directeurs d'une action concertée entre institutions en vue de résoudre les problèmes concernant le développement rural en Afrique", et enfin élabore une "stratégie d'une action concertée entre institutions au niveau régional pour le développement rural en Afrique" (6).

---

(5) Document E/CN.14/422.

(6) Idem p. 1.

Il s'agit d'un document capital : non seulement tous les éléments du concept de développement rural intégré s'y trouvent réunis, mais aussi le texte est en soi une tentative de faire passer le concept dans les faits grâce à l'institutionnalisation de la concertation entre institutions.

Ultérieurement l'événement le plus important dans l'histoire du développement rural intégré a incontestablement été la Conférence de Moshi. Celle-ci a eu lieu en octobre 1969 en exécution de la résolution 197 de la CEA priant le Secrétaire exécutif de "convoquer une réunion régionale d'experts et d'administrateurs de programmes de développement régional". La résolution parlait également de la création, à titre permanent, d'un Comité régional interinstitutions chargé d'"étudier, concevoir et suggérer des méthodes" pour la "mise en œuvre de projets appropriés se prêtant facilement à une action concertée dans des domaines liés au développement rural".

Volontiers nous nommerions la Conférence de Moshi (Tanzanie) le conclave par excellence de la conscience du développement rural en Afrique (7). Vingt-six pays africains, un grand nombre d'organisations internationales, des universités et instituts ainsi que des agences et fondations privées ont été représentés à ce conclave qui a pris le nom très significatif de "Conférence régionale sur une politique harmonisée de développement rural en Afrique".

De fait, l'examen de diverses politiques de développement rural y a occupé une place de choix. Les recommandations, aussi complètes que souhaitables, ont porté notamment sur "les facteurs agissant sur le développement rural", la "définition et les objectifs du développement rural" et les "politiques à pratique pour accélérer le développement rural".

Le mérite de cette réunion historique aura été :

- a) d'avoir enfin reconnu la juste place du développement rural dans le cadre général du développement économique et social des pays d'Afrique;
- b) d'avoir donné une grande diffusion de concepts et méthodes d'approche auxquels jusque là n'étaient initiés qu'un petit nombre de spécialistes particulièrement attentifs à l'évolution des idées et des méthodes de développement rural.

Aux deux réunions d'experts, à Libreville (pour l'Afrique Centrale) et à Accra (pour l'Afrique de l'Ouest), sous l'égide de la CEA, le principe du développement rural intégré constituait déjà un acquis que désormais il était question de considérer seulement à la lumière des réalités propres aux sous-régions africaines. Aussi la discussion a-t-elle surtout porté sur des

---

(7) Une recommandation "spéciale" de la Conférence disait de celle-ci qu'elle "a constitué une prise de conscience effective pour les responsables africains du développement rural"; et invitation était lancée aux participants à la Conférence à être "regroupés dans une association dénommée "Club de Moshi".

réalisations concrètes (8) et sur les problèmes posés par la stratégie du développement rural intégré.

## CHAPITRE II

### LES POLITIQUES AFRICAINES DE DEVELOPPEMENT RURAL INTEGRE

#### 1. Les doctrines

L'approche doctrinale du développement n'est généralement pas ce qu'il y a de plus élaboré dans les plans africains. Rares sont donc les doctrines au sens d'une double définition normative d'un modèle de société et des voies et moyens nécessaires à l'édification de cette dernière.

Pourtant le théorique étant une propriété essentielle du pratique, il est clair que les hommes ne pourront s'en passer, aussi longtemps qu'ils pourront penser et voudront agir.

Parmi les tentatives doctrinales, la plus originale semble être la pensée tanzanienne telle que consignée dans la célèbre Déclaration d'Arusha. D'inspiration essentiellement socialiste, les idées-forces en sont : développement prioritaire des campagnes, primat de l'autonomie (self-reliance), absence d'exploitation de l'homme par l'homme, appropriation des moyens de production par les ouvriers et les paysans, organisation démocratique de la vie sociale et économique (9).

Dans une perspective d'application, cette pensée a présidé à la conception même du Plan de développement 1969-1974 de la Tanzanie. Une forme d'organisation socio-économie a été jugée appropriée à la réalisation de l'idéal social en vue : l'Ujamaa, village communautaire formant une sorte de cellule familiale à l'exemple des communautés traditionnelles africaines.

Ailleurs en Afrique, plus qu'en Tanzanie, les professions de foi socialistes sont dûment assorties d'épithètes correctrices : africain, arabe, voire scientifique. Loin d'être toujours platoniques, elles ont donné lieu à des expériences aussi riches d'enseignements que celles des coopératives agricoles au Sénégal, des Unités de Production en Tunisie (et bientôt au Niger), de l'Autogestion en Algérie, des réformes agraires, des coopératives, des fermes et entreprises d'Etat dans maints pays (10).

---

(8) La recommandation No. 21 de la réunion affirme même que "seul un projet spécifique étudié et réalisé par les Nations Unies peut donner à l'Afrique la preuve de cette nouvelle orientation (de la politique harmonisée, intégrée et coordonnée de développement rural)", et elle demande que "la famille des Nations Unies accepte de patronner un tel genre de projet en Afrique Centrale". Cf. Doc E/CN.14/472, pp. 24 - 25

(9) Cf. Julius K. Nyerere, "Ujamaa Essays on Socialism", Oxford University Press, 1970. Voir plus loin l'exposé théorique de la doctrine officielle tanzanienne en matière de développement rural.

(10) Cf. "Rural Institutions and planned Change, Vol. IV : Rural Cooperatives and planned change in Africa, case materials", United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 1970.

Par ailleurs, le libéralisme inspire des pays africains; il en est, en tous cas, qui s'en réclament explicitement (11). Tant qu'il ne s'agit que de faire une place à l'initiative privée et de l'associer, de manière positive, à l'entreprise de développement, ces pays ne se séparent des autres que sur des questions d'accent. Car aucun ne repousse à priori et de manière irréversible les offres de l'initiative privée, intérieure ou extérieure (12).

Quoiqu'il en soit des écarts entre les convictions doctrinales, elles n'empêchent pas une remarquable convergence des Africains vers ce qu'on aimerait appeler une attitude de recherche, teintée d'un réel pragmatisme. Cette attitude est celle de personnes tâtonnant, l'esprit perméable aux différentes expériences de développement, pourvu seulement que ces dernières apparaissent comme des solutions, c'est-à-dire qu'elles aient tendance à résoudre le maximum de problèmes au moindre coût et dans un minimum de délai. C'est cette aspiration à l'efficacité qui est à l'origine de formules admises comme neutre (13) au point qu'elles peuvent circuler librement, et comme naturellement, d'une zone idéologique à une autre : régionalisation du Plan (14), pôles de développement (15); coopératives de commercialisation, animation rurale et encadrement des paysans, développement rural intégré...

Ainsi confrontés à des problèmes similaires, les pays d'Afrique finissent par donner l'impression d'être tous engagés dans une recherche commune de l'efficacité. S'employant chacun au développement de la production et de la productivité ensemble avec celui du mieux-être social; ils constituent progressivement, chemin faisant, une sorte de pool commun de techniques à l'usage de tous.

C'est sans doute de ce point de vue plus que d'un tout autre qu'il convient le mieux d'apprécier la contribution de chacun des Plans de développement africains.

## 2. Les plans de développement par pays

### M A R O C

L'orientation sans équivoque vers le modèle intégré de développement caractérise nettement le plan quinquennal 1968-1972 du Maroc. Déjà les analyses du monde rural consignées dans ce plan annoncent chez les planificateurs marocains la conscience que le monde rural est un tout intégré. De cet

---

(11) Côte d'Ivoire, Gambie, Cameroun... "Libéralisme planifié" pour ce dernier pays.

(12) "How about the enterprises of foreign investors ? It is true we need these enterprises", lit-on dans la Déclaration d'Arusha.

(13) La neutralité, qui n'est pas intrinsèque, semble n'être, en l'occurrence, qu'une fonction de l'efficacité.

(14) Dans ces différentes expressions : SORAD au Dahomey, ORD en Haute-Volta, et en ECA, ORMV au Maroc... l'Afrique de l'Est est riche d'autres expériences de régionalisation.

(15) Mali, Zaïre, Botswana, Zambie, Malawi, Tanzanie, Madagascar ...

"ensemble rural", est-il affirmé, "aucune des parties ne peut évoluer isolément et indépendamment des autres" (p. 23, Vol. II). Ainsi en matière de développement agricole, priorité des priorités, "l'objectif fondamental", c'est le développement équilibré" (p. 21, Vol. II). Cet équilibre se situe à trois niveaux : équilibre dans le temps (ou accroissement de la production et gains de surfaces arables), équilibre dans l'espace (ou exigence d'un égal développement des régions), et équilibre des revenus (promotion économique et sociale des ruraux).

Le nouveau plan de développement économique et social 1973-77 confirme, dans l'ensemble, les orientations du précédent. En effet, "c'est moins un changement de politique agricole qui est proposé qu'un élargissement des actions, un choix d'objectifs plus ambitieux; tendant à des effets plus rapides et cohérents" (Vol. II, pp. 7 et 8).

Cette intensification de l'agriculture va de pair avec le rôle accru des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole dont le budget (en personnel et matériel) devra passer de 86.492.000 Dirhams en 1973 à 122.259.000 Dirhams en 1977.

Le "Développement harmonieux et équilibré" demeure une préoccupation constante (Vol. III, pp. 13 et 14). Ce qui traduit la permanence de l'approche intégrée, notamment dans le cadre de grands projets de développement rural intégré.

## ALGERIE

Autour des notions de socialisme et de révolution s'ordonnent les idées relatives à l'orientation de l'économie, notamment de l'économie rurale, dans le plan quadriennal 1970-1973 de l'Algérie. C'est en effet dans un certain climat idéologique, dont les constantes s'appellent Indépendance nationale, Socialisme et Développement, qu'est particulièrement envisagé le développement rural. Par la "révolution agraire" est recherchée la "promotion de l'homme"; et la "restructuration complète de la production" est un objectif de la "révolution agricole" (Préambule).

La place faite au développement rural est donc des plus importantes et ceci s'inscrit dans le cadre d'une "politique d'équilibre régional" consistant à "donner à toutes les régions du pays des chances égales de développement" (idem).

Loin de réduire le développement rural à la seule promotion de la production agricole, le Plan, à maintes reprises, souligne la nécessité d'une intégration des interventions multiples et de diverses natures dont doit bénéficier le secteur rural.

Il y a ainsi dans le Plan algérien un esprit, un cadre d'opération et un ensemble de dispositions favorables à la conception de programmes véritablement intégrés de développement rural.

Le deuxième plan quinquennal 1974-1977 revient et insiste sur la nécessité de "changements structurels". Les deux volets en sont encore le développement de la production industrielle et la "révolution agraire" avec l'exigence d'un taux de croissance économique de 10 pour cent pour l'ensemble de la période quadriennale.

Enfin l'approche intégrée du développement rural inspire encore le nouveau plan de développement dans la mesure où demeure acquis le principe que les actions techniques et économiques doivent aller "obligatoirement de pair avec la mise en place des équipements sociaux nécessaires à la création de conditions de vie nouvelles" (p. 163).

### TUNISIE

Il y a dans les "Perspectives décennales de développement 1962-1971" de la Tunisie maintes formules inspirées par un certain humanisme socialiste proche, dans ses méthodes, d'un pragmatisme hostile à l'adoption des modèles étrangers de socialisme. Indépendance nationale, liberté, justice sociale, promotion de l'homme et humanisation de la société, ce sont là les idéaux d'une planification conçue comme l'instrument privilégié d'une restructuration de la société.

Un aspect essentiel de cette restructuration sera constitué par le "développement harmonieux et équilibré de l'ensemble des secteurs de l'économie et de l'ensemble des régions" (p. 39).

D'une manière générale la planification tunisienne appelle "accélérateurs du développement" des phénomènes comme la coopération, la gestion des terres rachetées, la reconstitution de la fertilité des terres, la formation des cadres, la diversification et la spécialisation culturelle, le développement de la mécanisation.

Le texte des "Perspectives décennales" dénote donc une orientation de la planification tunisienne vers le modèle intégré du développement rural.

### LYBIE

Le vieux plan quinquennal de développement économique et social 1963-1968, de la Lybie est le seul qui soit actuellement disponible à la CEA. Nous nous contenterons donc, à défaut de textes plus récents, de l'examen de ce document de l'époque royale, en dépit d'importants changements survenus dans le pays depuis l'avènement, en 1969, de la République.

Bien que le visage familier de la Lybie soit celui d'un pays producteur de pétrole, le développement de la production agricole y est tenu pour prioritaire.

La politique agricole procède d'un diagnostic des difficultés de l'agriculture Lybienne : excessive fragmentation des terres (obstacles à l'application de techniques modernes), dégradation des sols, par ailleurs insuffisamment arrosés, difficultés dans la commercialisation des produits et faiblesse du crédit agricole.

Les solutions du Plan, faites d'une étroite imbrication d'objectifs d'ordre à la fois économique et social, vont au-delà des problèmes soulevés par le diagnostic. L'exigence d'élévation quantitative et qualitative du niveau de production agricole implique la garantie de la nourriture à toute la population ainsi que l'amélioration de la qualité de la nutrition.

Le Plan affirme et réaffirme la complémentarité des aspects sociaux et économique dans la perspective du développement rural : "Les projets de développement social forment une part importante du projet d'une planification progressive. Leur rôle est indéniablement essentiel dans la mise en valeur d'aspects variés du développement" (p.135). Et aussi : "l'investissement social tels la santé et le bien-être social, bénéficie d'une entière considération dans le programme de développement" (p.52).

## S O U D A N

L'étude de la politique soudanaise de développement rural nous a conduit à l'examen du document de plan quinquennal de développement : The Five-Years Plan of Economic and Social Development of the Democratic Republic of the Sudan for the Period 1970/71 - 1974/75, en deux volumes : "Major trends of development" et "1971-1972 development budget".

Par secteur agricole le Plan entend "toutes les unités directement engagées dans les activités de production agricoles et celles en rapport avec les services essentiels pour la réalisation du volume de production requis" (p.16, Development budget). L'agriculture, qui absorbe 40 p. 100 des investissements du Plan, est donc inséparable des moyens essentiels de la modernisation. Ainsi la mécanisation qui explique la création de l'Agricultural mechanisation Corporation chargée de "l'introduction de techniques modernes et de méthodes avancées de culture" (p.17, Development budget); ainsi la recherche (dans les trois domaines réunis de l'agriculture, de l'élevage, des forêts) liée à l'introduction de la science dans les pratiques agricoles; ainsi aussi la formation d'agents qualifiés, au niveau moyen et supérieur, assurée dans les écoles professionnelles et techniques de Kosti, Way et El Obeid. Les autres services sont concernés par la sélection des semences à distribuer aux paysans (d'où l'importance donnée aux pépinières), par l'extension et l'amélioration du système d'irrigation, enfin par l'usage d'engrais.

Cette "attaque" générale de la question agricole est complétée par une autre "attaque", sélective et intensive, matérialisée par l'existence d'offices et sociétés voués au développement d'une zone déterminée.

Il ne reste, semble-t-il, plus aux responsables soudanais qu'à tirer parti de toutes les implications de cette conception, notamment sur le plan de l'organisation, pour prétendre définitivement à un développement rural intégré.

## MAURITANIE

### Deuxième plan de développement économique et social 1970-1973

Ce qui frappe à la lecture du deuxième plan mauritanien de développement économique et social, c'est une certaine forme de réalisme.

Longtemps la Mauritanie a espéré réaliser son développement par la seule exploitation des ressources de son sous-sol. Le caractère illusoire de ces espoirs n'a pas tardé à se manifester, et l'année 1968 a consacré leur abandon au profit du développement rural reconnu prioritaire. Pour le Plan, en effet, "le secteur rural continue et continuera encore longtemps à occuper les 9/10e des populations qui ne pourront bénéficier d'une promotion économique réelle que par une action directe dans ce secteur".

Le développement rural vise essentiellement l'agriculture et surtout l'élevage, secteur dont on saisit l'importance quand on sait qu'en Mauritanie "plus de 80 p. 100 de la population vit de l'élevage" (p.57). La politique indiquée à ce sujet tend à une certaine concentration des moyens propres à promouvoir le développement; cependant les interventions prévues; modestes en soi, englobent rarement des réalisations proprement sociales.

On pourrait discuter sur le caractère intégré de la politique mauritanienne de développement rural.

Mais on chercherait en vain dans le Plan la conscience d'une liaison étroite ou, si l'on veut, d'une unité nécessaire (des projets à dominante sociale) avec d'autres projets plus techniques. La seule intégration postulée est celle qui apparaît techniquement nécessaire au niveau de l'efficacité économique des opérations de développement.

Ainsi la pratique du développement rural en Mauritanie, notamment dans la formulation des projets, est encore loin d'une politique intégrée en la matière. Et sans doute, cette orientation est-elle influencée par le fait singulier que "un quart ou un tiers de la population mène une vie sédentaire, le reste est encore attaché à un mode de vie plus ou moins nomade" (p.18).

Encore convient-il d'être sensible à une certaine formulation donnée à la politique générale de développement, à l'énoncé des principes directeurs. Des germes prometteurs y annoncent le concept de développement rural intégré.



## SENEGAL

Le troisième plan sénégalais de développement économique et social a pour référence quelques idées-forces : "une certaine conception du socialisme", la "promotion de l'homme", "un minimum de chances ou mieux-être sous ses formes individuelles ou collectives" pour tous par l'"amélioration de la répartition des revenus" entre les catégories socio-professionnelles et entre les régions en réponse à une "exigence d'équité" (p. 1).

C'est au "monde rural" que revient le privilège d'être "le premier bénéficiaire des actions inscrites au plan" (p.2). Il s'agit, dès à présent, "d'organiser progressivement les campagnes pour accélérer le développement intégré du monde rural" (p. 37).

La politique sénégalaise de développement rural semble très complète. Elle est à cheval sur l'animation rurale et une pratique propre au développement communautaire en ce qu'elle repose sur des "projets locaux" dont "l'idée et l'initiative émanent de la base (population)" (p.300).

Mais aussi cette politique a une ouverture directe sur une approche intégrée du développement rural. La conscience de la nécessité de cette approche est évidente; elle est la base de projets particuliers de développement aussi bien que du grand projet de refonte générale du monde rural. Elle ressort de la conviction que le développement rural doit être la résultante d'actions multiples et complémentaires en vue d'une véritable promotion du paysan.

L'orientation principale du IV<sup>e</sup> Plan quadriennal de développement économique et social (1973-77) consiste à "poursuivre la politique déjà définie dans le III<sup>e</sup> Plan" (p. 68). Le taux global de croissance annuel pour l'ensemble du secteur rural est fixé à 4,5%. Ce taux indique le rôle dévolu au "secteur rural, secteur moteur de l'économie sénégalaise", appelé à "stimuler l'activité des autres secteurs de l'économie" (p. 41).

## GAMBIE

Le Plan de développement de la Gambie ds'intitule "Programme de développement 1967/68-1970 du gouvernement de la Gambie". Ce petit document de 34 pages, remarquable par la sécheresse de son propos, esquisse les lignes générales d'une certaine politique en matière de développement rural. On comprend cette attitude réservée en la rapportant davantage aux possibilités fort étroites, excluant de grandes vues, de ce tout petit pays, qu'à un certain pragmatisme pourtant réel en fait de politique économique.

Il convient de remarquer les deux aspects essentiels de ce programme de développement rural. Le premier c'est qu'il déborde le domaine agricole strictement entendu; et l'on peut dire que la conviction est acquise en Gambie que le développement agricole, pour avoir quelque chance de succès, doit déboucher sur le développement rural.

Le second aspect est que la Gambie est encore loin d'une conception intégrée du développement. D'une part le programme présenté fait abstraction de "maillons" importants tant au plan strictement agricole (engrais, méthodes et techniques culturales) qu'au niveau rural (crédit agricole, artisanat). D'autre part la conscience de la complémentarité, et par conséquent, d'une coordination suffisante n'apparaît pas clairement dans les projets envisagés.

L'expérience du développement rural en Gambie recèle une bonne dose d'empirisme qu'il y aura lieu de dépasser pour arriver à une approche intégrée des problèmes.

## M A L I

Le "Programme triennal de Redressement Economique et Financier 1970-1972" du Mali est une sorte de plan intérimaire devant remplir une double fonction : correction des insuffisances du passé par un effort soutenu de redressement économique, et préparation d'une phase nouvelle de la planification que concrétisera le prochain plan de développement 1973-1977.

La stratégie du développement propre au Programme est tout entière dans la notion de "pôle de développement", laquelle postule la concentration de l'effort de production dans un nombre bien limité de zones choisies à la fois pour leurs potentialités et pour leur aptitude à entraîner le reste du pays dans le progrès.

L'une des vocations des pôles, c'est de réaliser un développement intégré des régions comprises dans ceux-ci. Encore convient-il de s'entendre sur le contenu particulier de l'expression "développement intégré" qui a ici une portée essentiellement économique.

Au plan intérimaire a fait suite, comme prévu, un plan quinquennal de développement économique et social 1974-78. Cette période quinquennale a pour fonction essentielle de préparer et amorcer les mutations à long terme de l'économie malienne, notamment en ce qui concerne la modernisation des modes et techniques de production.

La priorité déjà donnée au secteur de l'économie rurale est maintenue dans ce nouveau plan.

L'expression "opérations intégrées" est souvent employée dans ce plan, mais dans deux sens différents. Le premier sens est celui d'une chaîne d'interventions techniques devant concourir à l'accroissement d'une production donnée. Le second sens est plus conforme à la conception développée au début de cette étude. Le plan, en effet, parle de "vie sociale" et non pas "le seul potentiel économique" (Tome III, p. 306). Il met l'accent sur "la coordination et l'intégration des différentes actions au sein d'une même zone géographique" (Tome III, p. 306). En fait il s'agit de "lier le développement du secteur social à celui des autres secteurs de développement afin d'arriver à des projets intégrés partout où cela est possible" (Tome V, p. 462).

## GUINEE

"Plan septennal 1964-1971, Tome XIV" tel est le titre d'un document guinéen qui est, en réalité, un recueil des textes de discours officiels de nature essentiellement politique.

Dans le domaine agricole, c'est le développement des grandes cultures et des cultures vivrières de base qui est tenu pour prioritaire. L'incitation officielle à cette orientation est caractérisée par une politique d'équipement de l'agriculture.

L'autre point saillant de la politique officielle, c'est la formation des cadres de l'économie rurale. Les coopératives, en effet, sont appelées à un rôle important dans la production comme dans la commercialisation de la production rurale.

"Dans tous les cas l'Etat veillera à ce que les activités des différents secteurs s'harmonisent au profit des populations, le principe directeur étant la recherche constante du progrès général" (p. 104). Est-ce là un symptôme d'une orientation vers une pratique du développement rural ? Il faudrait, pour pouvoir en juger, que le lecteur puisse disposer, sur la Guinée, d'un véritable plan de développement.

## SIERRA LEONE

Le plan de développement économique et social 1962/68 - 1971/72 de la Sierra Leone, un plan décennal assorti de programmes annuels d'application, constitue presque un modèle du genre à plusieurs égards et notamment à celui d'une approche intégrée du développement.

Dès les premières pages le Plan nous apprend qu'il énonce des "séries d'objectifs coordonnés" (p.7). Et renchérissant : "un plan de développement est beaucoup plus qu'une série de projets. Pour que les projets aient le moindre sens, ils doivent être pris ensemble plutôt qu'isolément. En court, les projets doivent constituer un programme" (p.7).

La stratégie du développement se déduit d'elle-même de cette position de départ : "identifier des groupes ou domaines d'activités devant être traitées ensemble", "coordination des taux variés d'expansion sur tous les fronts", "nécessité de programmes intégrés" (pp. 7 et 9).

Ainsi, l'agriculture, l'élevage, la pêche (voire les forêts), sont traités ensemble dans un seul et même chapitre et présentés, de ce fait, comme des données étroitement voisines, relevant d'une même réalité qui est la réalité rurale.

Mais l'axe de développement du monde rural doit être également orienté vers le social. L'effort dans ce sens est destiné à accroître la portée des services sociaux tels la santé et surtout le bien-être social dont le vaste programme inclut le développement social, l'éducation de masse le développement

communautaire, les clubs de jeunes, la rééducation de jeunes délinquants et des prisonniers, les sports, les relations avec le corps religieux.

Il ne manque au tableau que la considération de l'artisanat. Mais ce défaut est considérablement moindre à côté des mérites d'une démarche dans laquelle se reconnaît sans équivoque, et à un niveau élevé, la conception intégrée du développement rural.

### COTE -D'IVOIRE

Sur la Côte-d'Ivoire nous ne disposons encore que d'un "document de travail à l'usage des Commissions de Planification", comme "Première Esquisse du Plan quinquennal de Développement 1971-1975". Sans donc être un vrai plan, le document n'en est pas moins d'une grande valeur. Ce qui apparaît dans la présentation exhaustive du tableau de l'économie ivoirienne et dans la supputation des perspectives d'un plus grand développement.

Le développement rural, "objectif premier de la politique de développement en Côte-d'Ivoire", rentre dans une optique qui est entièrement celle du développement intégré. Etant donné qu'il "forme un tout", il devient "indispensable d'intégrer toutes les actions de développement rural: production, commercialisation, aménagement des villages, santé et éducation, etc." (p.80). Plus encore, "c'est l'homme, dans son ensemble, qui doit être pris en considération car c'est dans sa globalité qu'il est appelé à changer" (p.274).

Au centre de tous les projets de production rurale domine la notion "d'espace rural" qui souligne la nécessité de leur coordination. C'est ainsi que le document ivoirien parle de "coordination des programmes agricoles, pastorales et forestiers, utilisateurs du même espace rural et du même capital forestier", et d'adaptation des modes d'exploitation forestière "en fonction de la pression exercée localement sur le sol par les agriculteurs" (p.126). Ce qui, en dernier ressort, appelle "une politique d'aménagement du territoire tenant compte simultanément des utilisations agricoles, pastorales et forestières de l'espace rural" (p. 130).

Il convient de ne pas perdre de vue "l'enchaînement" nécessaire des diverses actions ci-dessus mentionnées car c'est lui qui soutient le "processus continu de développement" (p.154). La diversité fort apparente de ces actions de nature - la fois économique et sociale cache donc leur unité souterraine. D'où cette suggestion que "l'ensemble des problèmes de développement rural devrait être confié, à l'avenir, à un organisme d'animation rurale, sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture" (P. 280).

On voit que la Côte-d'Ivoire, qui a déjà une expérience notable du développement rural, a fait sienne l'approche intégrée dans ce domaine.

Le Plan quinquennal de développement économique, social et culturel 1971-75 confirme parfaitement les objectifs, les choix et la stratégie de développement consignés dans le document qui vient d'être présenté. Dans le cadre du "pari libéral" ivoirien, le Plan se prononce impérativement pour la poursuite d'une "croissance aussi forte que possible" (pp. 10 et 11). Le taux de croissance global a été fixé à 8 p. 100 par an; 4,1 p. 100 pour l'agricul-

ture, "principal moteur de la croissance", dont la modernisation est l'un des "objectifs sectoriels considérés comme décisifs pour l'obtention de la croissance projetée" (p. 11).

Un autre objectif principal consiste dans la recherche de la "promotion du monde rural, c'est-à-dire le passage d'une agriculture et d'un paysannat modernes" (p. 12). Le développement rural ainsi entendu est inspiré sans équivoque d'une approche intégrée; en effet "le milieu rural étant un tout, aux éléments étroitement imbriqués, c'est son évolution globale qui sera recherchée" (p. 423). De cette conception découle, dans l'action, une stratégie de type pluri-disciplinaire. "En définitive, les actions de développement devront intéresser l'ensemble des activités économiques et sociales du monde rural" (p. 36). D'où la programmation d'une série d'opérations de développement intégré par lesquelles le Plan entend dépasser "l'optique sectorielle" qui a jusqu'ici dominé la pratique ivoirienne du développement. Deux de ces opérations sont actuellement en cours de réalisation sous la responsabilité de deux organismes distincts : l'Autorité pour l'Aménagement de la Région du Sud-Ouest et l'Autorité pour l'Aménagement de la Vallée de Bandama.

#### G H A N A

Issue de l'important changement politique survenu au Ghana en 1966, le dernier Plan de développement de ce pays s'étend sur une période courte de deux ans dite de "transition". Son ambition, c'est la reconversion de l'économie ghanéenne par phases successives dont la première doit être celle de la "stabilisation". Ce dans la perspective d'un développement plus rapide.

Sur le plan des principes de rôle plus important assigné à l'entreprise privée est l'une des orientations de cette reconversion. Cette orientation n'a cependant pas d'implications précises sur le développement rural qu'une politique gouvernementale claire n'entend pas abandonner au "laisser faire". Le Plan précise que "les efforts du Gouvernement seront dirigés vers l'amélioration du niveau de vie dans les zones rurales; en agriculture par l'accroissement de la productivité; dans les transports par la réfection ou la construction de routes vicinales; dans le bien-être social par les projets d'auto-assistance; et dans la santé par des fournitures d'eau et par la constitution d'un réseau de postes ruraux de santé" (p.80).

La tendance vers la formule intégrée du développement peut être notée. Mais ce n'est effectivement qu'une tendance : elle est observable surtout en agriculture et en développement communautaire, et se manifeste de manière essentiellement empirique, dans une sorte d'approche pragmatique du concret des problèmes.

#### HAUTE - VOLTA

Ce pays dépourvu de tout débouché sur l'océan et réduit à compter sur ses seules ressources agricoles et pastorales pour son développement, manifeste des préoccupations presque exclusivement rurales dans son "Plan Cadre 1967-1970".

Ce plan global est formé de plans sectoriels parmi lesquels le Plan rural, "moteur essentiel de l'économie voltaïque" a un "caractère hautement prioritaire" (p.8). Ce dernier, on le sait, concerne 94 p. 100 de la population du pays.

Le territoire de la Haute-Volta est divisé en régions de programme pourvues chacune d'un "organisme régional de développement" (ORD) dont la raison d'être est d'animer, de regrouper et de coordonner les activités de développement rural au sein des régions. A chaque ORD donc incombe la charge de réaliser localement le contenu général du plan rural, étant donné la vocation économique et les conditions propres à la région de sa compétence.

Les actions régionales de développement trouvent leur inspiration, sur le plan national, dans une politique recherchant le perfectionnement de la technique des paysans et la mise à leur disposition de facilités d'accès aux moyens d'une productivité accrue (infrastructure, crédit agricole, formation, invitation à des groupements coopératifs) et d'une valorisation plus grande de la production rurale (organisation de la commercialisation).

Cependant le Plan, délibérément, relègue au second plan d'équipement social dont le financement complet, estime-t-on, dépasse de loin les possibilités de l'Etat. Même sur ce point l'essentiel, c'est encore la conscience - présente dans le Plan - de l'enchaînement de l'économique et du social. N'est-il pas relevé que "les actions relatives à l'amélioration de l'habitat, à la couture, à l'hygiène et à la puériculture seront facilitées par la transformation des conditions de travail et la croissance des ressources monétaires liées à l'exploitation des rizières, jardins et poulaillers" ? (p. 157).

La fidélité au point de vue intégré se reconnaît davantage dans l'installation des populations excédentaires d'une zone sur des terres disponibles. A cette occasion les colons sont pourvus, sur les plans social et économique, d'une "infrastructure minimum" (puits, pistes, bâtiments collectifs, dispensaire, école) et d'un encadrement pour les opérations de production.

#### DAHOMEY \*\*

Elucider les voies et moyens d'une évolution nécessaire plutôt qu'établir un plan d'action proprement dit, tel s'annonce le dessein véritable du plan dahoméen de développement économique et social 1966-1970.

De ce document, l'ambition avouée de poser les bases d'une croissance accélérée d'abord dans la production agricole à l'essor de laquelle le Plan concède la priorité absolue.

La volonté du Plan, sur ce point, est de "préparer la véritable révolution agricole que constitue le passage de l'agriculture itinérante à l'agriculture sédentaire, comportant l'utilisation des techniques modernes" (p. 116). La charge de cette révolution, pour une large part, incombe à des sociétés d'intervention.

---

\*\* Actuellement Bénin. L'analyse du Plan a été faite en 1972.

Une autre réforme résultera de la mise en place de structures plus adaptées au développement rural. Le mot d'ordre est de "substituer une action cohérente" aux actions dispersées des sociétés d'intervention, étant admis que la coordination "est une condition nécessaire à la réalisation du Plan" (p.383). Et c'est le Préfet qui sera chargé de la "nécessaire coordination des actions de développement économique régional" (p. 385).

Il ne semble pas que cette coordination des actions de développement fasse assez cas des facteurs sociaux autres que l'éducation et la formation. De sorte que la conception dahoméenne du développement intégré se réduit presque à préconiser l'intégration des seules opérations économiques propres à provoquer une productivité accrue. Encore convient-il de nuancer cette appréciation sur la base d'une affirmation du Plan soulignant les "liens étroits" entre le progrès économique et l'amélioration de l'état de santé de la population "puisque'elle influe sur la productivité des hommes et est un miroir fidèle du niveau de vie" (p. 348).

### T O G O

Il y a deux objectifs prioritaires, étroitement liés, dans le premier Plan quinquennal togolais de développement économique et social 1966-1970 : l'infrastructure de transport et le développement rural. De ce dernier la portée se trouve bien dégagée par l'affirmation que "le problème du développement rural est celui de la société paysanne tout entière" (p. 11). Car "au-delà des objectifs de production, c'est la modernisation du paysannat togolais qui sera recherchée" (p. 12).

Le développement rural est même la fondation du futur édifice du développement économique puisque "la politique économique à long terme se construira à partir de la transformation du milieu rural" (p. 23).

Deux axes principaux soutiennent la stratégie du développement rural : la "recherche d'une meilleure productivité de l'homme et du sol" ainsi que la régionalisation (p. 26). Ce qui, pour le premier axe, signifie la mise en oeuvre, avec le soutien de l'animation rurale, de méthodes et techniques culturelles intensives : fumure minérale, vulgarisation d'assolements équilibrés, traitements anti-parasitaires, irrigation, culture attelée et semi-mécanisée.

Cette recherche d'une meilleure productivité devra se dérouler dans un cadre institutionnel fourni par la régionalisation qui constitue l'autre axe principal de la stratégie togolaise du développement rural. Le découpage du pays en 5 régions économiques permettra, dans chacune de celles-ci, le déploiement de l'action des Sociétés Régionales de Développement (SRD) (16).

On pourrait dire que la définition des SRD dénote une formule inspirée du développement rural intégré. Il conviendrait aussi d'ajouter que le Plan, dans le concret, épouse le point de vue intégré de manière plutôt circonstancielle, à l'occasion des solutions convenables à un problème donné. Cette démarche plus ou moins pragmatique trouve une illustration particulière dans le domaine du social.

Au niveau donc de l'orientation concrète prise par certains projets comme du reste à celui de l'inspiration de base - le Plan togolais est riche

---

(16) Actuellement "Sociétés régionales d'aménagement et de développement" ou SORAD depuis le décret 65-200 du 29 décembre 1965.

d'éléments du concept de développement intégré.

## N I G E R

Les "Perspectives décennales de développement 1965-1974" présentent une vue à long terme des possibilités de développement du Niger en même temps qu'un choix de voies et moyens appropriés à une forme plus ou moins arrêtée de développement. C'est là un cadre tout indiqué à l'élaboration de prochains plans de développement.

A l'interrogation purement "technicienne" de la problématique du développement le document nigérien joint une préoccupation humaniste soucieuse de la "promotion de l'homme". Synthétique, cette dernière notion postule la couverture des besoins fondamentaux de l'homme : nourriture, logement, santé, culture et "dignité du travailleur". Dans cet ordre d'idée, développement signifie déclenchement d'un processus global - opérant à tous les niveaux de la réalité de l'existence - dont l'aboutissement normal est de promouvoir l'homme par la satisfaction donnée à ceux de ses besoins jugés incompressibles.

L'homme rural est au centre du Plan qui "est fait d'abord pour les paysans et les éleveurs" (p. 144, Tome I). C'est dire toute l'importance attachée au développement rural, le cadre structurel en étant fourni, comme dans d'autres pays de l'entente, par l'option pour la régionalisation.

Débordant le cadre étroit de la production, l'approche globale domine toute l'entreprise de modernisation en ce sens "qu'il serait souhaitable qu'en chaque point du territoire où l'on aura décidé un certain nombre d'actions agricoles (par le biais de l'animation) la satisfaction des besoins collectifs les plus urgents ne tarde pas trop" (p. 419, Tome II). Dans "besoins collectifs" il y a l'alimentation en eau potable, les soins médicaux, la scolarisation et la mise sur pied d'une certaine infrastructure administrative.

Si l'on avait des doutes sur le caractère intégré de la conception nigérienne du développement rural, ils résisteraient difficilement à l'examen du système nigérien de crédit. Celui-ci a en effet l'originalité de s'adresser non pas seulement à "l'économie rurale" mais aussi aux "collectivités locales", à la "construction" (habitat) et à "l'équipement familial".

## N I G E R I A

Conçu au lendemain de la guerre civile, le "Second Plan de Développement National 1970-1974" du Nigéria a toutes les apparences d'un plan de reconstruction nationale.

Là ne s'arrête heureusement pas l'intérêt de ce Plan national que prolonge une série d'autres plans régionaux à l'intention de chacun des Etats qui constituent la Fédération. D'abord la reconstruction nationale est, semble-t-il, l'occasion d'une certaine clarification ou, pour mieux dire, d'une intéressante reformulation des idées touchant le développement. C'est ainsi qu'il est fait mention de l'intérêt d'une "économie entièrement intégrée" dont la "logique" impliquerait, entre autres, "l'harmonisation et la coordination effective de toutes les mesures par tous les responsables ayant pouvoir de décision" (p. 33). Sur cette même lancée, "l'accent" devrait être utilement mis sur le "développement d'un vaste ensemble de politiques, projets et programmes d'action étroitement connexes" (p. 43).



Il y a là l'amorce d'un certain itinéraire dont il apparaîtra plus loin qu'il débouche sur davantage de concessions au concept de développement intégré.

Cette "attaque" globale des problèmes de développement rural s'accompagne d'une juste conscience de l'interférence économique des facteurs sociaux. Il est en effet reconnu qu'une "population saine est un acquis économique puisque l'apport assuré d'une force saine et solide est un facteur essentiel de développement" (p. 247).

Plus que de simples concessions au point de vue intégré, c'est un véritable état d'esprit - ouvert à la recherche des voies les plus adéquates au développement qui se dégage de l'examen du Plan nigérien.

La philosophie qui sous-tend le Plan 1970-71 reste valable pour le Troisième Plan 1975-80, c'est pourquoi la plupart des politiques prévues dans le Deuxième Plan ont été modifiées, comme il convient, en vue de tenir compte des changements qui se sont opérés dans le pays (17). Une des politiques fondamentales définies dans le Troisième Plan a trait au développement régional et au besoin d'un développement urbain qui soit équilibré et équitable en regard du développement rural.

#### TCHAD

Du second plan de développement du Tchad, les orientations principales se trouvent résumées dans le "Projet d'un programme national pour l'assistance du programme des Nations Unies pour le développement au Tchad pour la période 1972-1976".

Les deux objectifs essentiels retenus pour la décennie 1970-1980 sont l'expansion soutenue de la production rurale et la rationalisation de sa distribution d'une part et l'amorce d'une certaine industrialisation (à base de cette production locale) d'autre part.

Le taux annuel de 5 p. 100 fixé pour la croissance globale de l'économie tchadienne et doublé d'un taux de croissance de l'économie monétaire de l'ordre de 7,2 p. 100 aura à faire face à un accroissement démographique de 1,7 p. 100 par an.

En fait de développement agricole, l'accent est particulièrement mis sur les points suivants : essor prioritaire des cultures de rente (coton, arachide, tabac, blé, canne à sucre, cultures maraîchères), nécessité d'un équilibre entre la production vivrière et les besoins intérieurs, augmentation de la productivité par l'animation rurale, l'encadrement et la formation des paysans ainsi que par l'adoption de méthodes et techniques de production plus avancées.

En raison de son poids dans l'ensemble de la production rurale et de ses grandes perspectives d'avenir, l'élevage est une activité promise à un essor tel qu'il puisse en résulter, en 1980, un doublement des exportations de viande réfrigérée.

---

(17) Guidelines for the Third National Development Plan 1975-80.

L'existence d'un marché considérable pour les produits de pêche encourage le Tchad à envisager l'exploitation intensive du lac Tchad et des fleuves Chari et Logone. Un projet à caractère régional a été mis au point dans le cadre de la Commission du Bassin du Lac Tchad et sera financé par le PNUD.

Ce projet à caractère régional est lié à deux autres projets de même nature consacrés l'un à l'élevage (Canton Assale au Tchad et Serbewel au Cameroun), et l'autre à l'agriculture (construction d'un Centre de développement agricole à Kondoul, Tchad).

## C A M E R O U N

L'analyse du III<sup>e</sup> plan quinquennal de développement économique et social 1971-1976 autorise une constatation : en fait la planification camerounaise, qui se réclame du "libéralisme planifié" a pour instruments non seulement le plan national, mais aussi, intégrés dans ce dernier, 10 plans régionaux et 36 programmes départementaux.

L'une des raisons majeures de cette régionalisation et de cette décentralisation du Plan est dans l'option pour la mobilisation des forces vives (par l'information et l'animation) en vue de la participation populaire au développement.

L'aménagement des campagnes a pour exigence "que le monde rural se structure tant sur le plan économique que social" (p.86). Ceci requiert, en fait, la coordination d'un certain nombre de réalisations : "tracé des pistes communales; infrastructure des centres (voire sommaire, mairie et annexe); "amélioration de l'habitat rural" (p.88). Quatre zones-témoins ont été retenues pour une expérience d'aménagement implique la promotion des métropoles régionales et du centre local ou village-centre, seul capable de dynamiser le monde rural et d'apporter aux campagnes quelques-uns des bienfaits de la ville (p.94).

Dans tous les programmes régionaux des ORD apparaissent des constantes qui sont autant d'éléments d'une politique de modernisation de la production agricole. Ainsi d'abord la volonté de diversification agricole.

Ainsi aussi la somme des efforts investis dans la recherche et la vulgarisation. La voie tracée à la recherche est celle de l'efficacité rapide et de la mise à profit sans délais de ses résultats; aussitôt acquis dans les stations de recherches, ceux-ci doivent être éprouvés, testés et, de ce fait, subir une pré vulgarisation préalable à la véritable vulgarisation.

Une autre constante est l'accent mis sur la formation à plusieurs niveaux.

Le bénéfice de l'enseignement agricole, sous toutes ses formes, devra aller aux masses par le biais de l'encadrement, condition préalable au succès de l'animation rurale entendue comme moyen pour les masses rurales d'assurer leur propre développement.

Il y a place dans le Plan pour des activités relatives à la santé rurale; la préservation de l'hygiène publique en constitue l'orientation principale qui sera à l'origine d'actions tels l'aménagement de puits et de sources ainsi que l'éducation sanitaire. La formation du personnel médical rentre entièrement dans le cadre de ces activités.

#### R W A N D A

Noyée dans une volumineuse "Etude de développement" du Rwanda, le plan intérimaire d'urgence (1966-1970) de ce pays est un ensemble d'orientation et de recommandations générales plutôt qu'un programme précis de développement. Ces orientations et recommandations sont sous-tendues par la gravité du problème démographique qui remet en question les données économiques essentielles d'un pays qui s'attend à voir doubler sa population vers 1984, au rythme actuel de la croissance démographique.

Etant donné cette pression démographique dans un pays dont la population vit 90 p. 100 d'agriculture, le développement rural et en particulier agricole représente le seul moyen d'offrir aux générations futures un niveau de vie au moins équivalent à celui d'aujourd'hui. Le Plan le fait comprendre : "l'intensification de l'agriculture, la mise en valeur progressive de terres nouvelles plus sèches et moins élevées, de terres à récupérer sur les marais, l'adaptation des spéculations industrielles conduisant au recul de l'économie de subsistance, sont rendues nécessaires par l'accroissement démographique" (p. 251).

L'effort principal de développement est tendu vers la mise sur pied de paysannats agricoles.

Autant que les paysannats, l'ensemble du monde rural est concerné par la politique agricole rwandaise qui met l'accent sur la nécessité d'une législation foncière, l'encadrement des paysans et la recherche.

Préoccupé "d'assurer la promotion humaine", le Plan prend en considération les problèmes d'éducation, de culture et l'encadrement socio-sanitaire des populations.

Nulle part le Plan rwandais ne se réfère à une conception en rapport avec le développement rural intégré. C'est pourtant à celui-ci que s'apparente l'orientation concrète donnée au développement des paysannats, encore que la conscience de la complémentarité de l'ensemble des réalisations dont il est prévu de doter ces derniers ne semble pas toujours présente à l'esprit des planificateurs.

#### B U R U N D I

Se voulant "Plan intérimaire et approche globale du développement économique et social national" le Plan quinquennal 1968-1972 du Burundi, à l'instar de celui du Rwanda, reflète, à la base, des préoccupations consécutives à l'acuité du problème démographique. Aux phénomènes de raréfaction des terres disponibles et d'usure des terres occupées (provoquée par l'abandon progressif et en quelque sorte forcé de la jachère) le Plan oppose la stratégie éminemment prioritaire d'un développement agricole fondé sur "l'aménagement rationnel et

équilibré du territoire" pour une "mise en valeur optimale des productions végétales et animales" (p. 13, tome I).

D'une manière générale tous les projets de développement rural accordent la priorité à l'intensification de la production vivrière dont la progression annuelle devra être de 3 p. 100. Ainsi qu'il est indiqué dans le Plan, "la proximité de la saturation des terres cultivables accentue l'urgence de l'intensification rationnelle de la culture vivrière" (p. 67, tome I). La substitution de cultures plus riches de substances nutritives (riz, maïs, arachide) aux cultures traditionnelles plus pauvres (janane, sorgho) est une éventualité sérieusement envisagée.

Dans la sphère des réalisations sociales, l'attention est surtout retenue par les préoccupations en rapport avec la santé. Les principales institutions rurales d'intérêt sanitaire seront de trois sortes : dispensaires ruraux, services d'hygiène dans chaque chef-lieu de province (doté de bureaux, d'un petit laboratoire, d'un magasin d'entreposage de matériel et de produits d'hygiène, et d'un garage), et surtout centres de santé.

## E T H I O P I E

Assorti "d'instruments pratiques" que constituent les programmes et budgets annuels, le Troisième Plan quinquennal éthiopien de développement (1968-1973) est principalement orienté vers la recherche de solutions pratiques aux problèmes du développement. Deux de ses objectifs émergent : développement coordonné de tous les secteurs économiques et sociaux, avec une référence spéciale à l'agriculture, "support de l'économie nationale et moyen d'existence de la majorité du peuple éthiopien"; extension du développement économique et social des centres urbains et monde rural, réservoir des richesses naturelles du pays (pp. 1 - 15).

La voie tracée à cette croissance agricole améliorée est celle d'une véritable interdépendance avec l'industrialisation naissante. Mieux : "le but d'une industrialisation accrue sera en soi d'aider à fournir un soutien au développement de l'agriculture" (p. 37). C'est-à-dire que dans le processus d'industrialisation la priorité ira d'office à l'industrie directement liée à l'agriculture. En amont et en aval. Il en est déjà ainsi de la production industrielle issue de la transformation de matières premières agricoles, sa progression annuelle devra atteindre 5,5 p. 100, taux qui accuse une certaine harmonie avec celui de 5,7 p. 100 retenu en faveur de l'agriculture de rapport.

Ce souci d'harmonisation fait suite à la notion de transformation structurelle de l'économie tout entière, clef, à long terme, du développement agricole qui, à son tour, demeure "la fondation" de l'économie nationale éthiopienne.

Face à une situation qui fait dépendre du seul café ou presque le volume des exportations éthiopiennes, le Plan envisage une certaine diversification agricole à laquelle s'ouvrent les perspectives étendues dans la phase actuelle du processus de développement régional, qui consiste dans une mise en valeur expérimentale des zones rurales faisant l'objet de "packages programmes".

Cette intéressante notion de "package" peut être tenue pour la réplique éthiopienne du concept de développement rural intégré. Comme lui, elle "implique l'application coordonnée d'un certain nombre d'actions liées comme le transport, les services de commercialisation, le crédit aussi bien qu'un ensemble d'actions agricoles essentielles et liées comme la distribution de meilleures semences, la dissémination de l'information sur des pratiques agricoles avancées, la promotion des engrais ..." (p. 371).

On la clarifierait davantage en indiquant qu'elle fait du développement un processus nécessaire endogène dont les paysans acceptent la responsabilité par leur participation effective aux efforts de promotion.

C'est pour rendre effective la "coordination de tous les efforts" dans une "approche interdisciplinaire", à tous les niveaux de la réalité rurale, que s'impose une reconversion de l'administration publique par la mise au point d'un dispositif plus approprié aux exigences d'une politique intégrée de développement.

## S O M A L I E

Un document portant évaluation de l'exécution du Plan à court terme 1968-70 et intitulé Mid-Term Appraisal of the short-term Development Plan 1968-1970 donne des informations sur l'état d'exécution des projets de développement dans l'intérêt de la planification ultérieure, et laisse ressortir les grandes lignes de la politique somalienne de développement rural.

Le développement agricole nécessite l'organisation d'une recherche active, dans les domaines suivants : agronomie, entomologie, horticulture et plantes à graines oléagineuses. Les résultats des recherches sont transmis à des organismes chargés de les expérimenter et de les diffuser : stations agricoles, fermes de démonstration et services d'intervention agricole (extension services).

Les projets communautaires d'auto-assistance couvrent un domaine très étendu : construction de centres communautaires, de centres d'éducation féminins, d'écoles, de dispensaires, de latrines sanitaires, de routes; forage de puits d'eau potable et construction de réservoirs en ciment pour la conservation de cette eau, édification de ligues et de canaux, etc.

Un organisme de création récente, le National Board of Adult Education, composé de représentants permanents de divers ministères et agences, pourvoit à la formation de professeurs en éducation des adultes avant l'ouverture d'un Centre pour l'éducation des Adultes.

Une remarque introductive de l'équipe d'Evaluation, paraît très suggestive. Le prochain plan de développement, dit-elle en substance, devra être plus qu'une simple combinaison de projets variés; il devra prendre en considération l'interdépendance de tous les phénomènes économiques sans tomber dans des abstractions théoriques, mais en restant braqué sur la réalité.

C'est à la fois un aveu que la politique somalienne de développement n'est pas intégrée, mais aussi un signe du besoin vivement ressenti d'une politique intégrée dans ce domaine.

Le récent Plan Quinquennal 1974-78 ne se réfère toujours pas explicitement à un développement rural conçu comme un processus intégré; il s'achemine néanmoins vers une telle conception, notamment en faisant d'une certaine politique de décentralisation territoriale un des éléments de la stratégie à long terme du développement.

Le programme économique inscrit dans le nouveau Plan prévoit la poursuite et l'intensification des actions accomplies durant la période du Plan 1971-73 en ce qui concerne la mise en valeur du secteur rural. La politique agricole obéit aux exigences suivantes : extension de l'agriculture au maximum des terres cultivables (lesquelles forment 12,5 p. 100 de l'ensemble des terres du pays), diversification des cultures, surtout dans le secteur de grandes plantations où règne la quasi-monoculture de la banane, enfin développement continu d'un secteur d'Etat.

#### K E N Y A

C'est sur des objectifs chiffrés que s'ouvre le Plan de Développement 1970-1974 du Kenya. La croissance économique annuelle qui sera portée à 6,7 p. 100 en moyenne (contre 6,3 p.100 pendant la période couverte par le précédent plan), devra faire passer le revenu par tête d'habitant de K£ 43 à K£ 55 et le revenu moyen par famille de K£ 270 à K£ 345, la croissance démographique annuelle étant de 3 p.100.

Se réclamant de l'idéal d'égalitarisme social et notamment du "socialisme africain", ce plan fait du développement rural sa "stratégie de base" et non pas une sorte d'annexe. L'élévation du standard général de vie rurale y est considérée comme l'expression synthétique du développement rural qui appelle un ensemble d'actions convergentes dont l'éducation, la santé, l'habitat, les services sociaux, les transports, l'électrification et l'approvisionnement en eau.

Il y a aussi le développement communautaire dont l'esprit a même inspiré au gouvernement sa philosophie du développement contenue dans le slogan Harambee (qui valorise l'esprit d'équipe dans le travail). C'est dire toute l'importance attachée au principe d'une "participation du peuple à tous les niveaux" engendrant "une croissance économique et sociale saine et auto-crée" (p. 523); l'intervention de l'Etat ne dépassant pas les limites de la détermination de nouveaux buts, de la dissémination d'idées et de techniques nouvelles et d'un travail de coordination et de liaison en rapport avec l'application de ces idées.

Le nouveau plan de développement 1974-78 continue le précédent avec une volonté affirmée d'approfondissement des expériences entamées.

Le taux annuel de croissance économique globale est fixé à 7,4 p. 100. La part des activités rurales dans ce taux est la suivante : 6,7 p. 100 pour le secteur agricole monétarisé et 3,8 p. 100 pour l'agriculture non monétarisée, 9 p. 100 pour les forêts et 5 p. 100 pour les pêches. Ainsi l'accroissement annuel du revenu par tête d'habitant devrait se situer à 4,1 p. 100 dans l'hypothèse d'une croissance démographique annuelle de l'ordre de 3,3 p. 100.

Le rythme de croissance économique observé jusqu'ici par le Kenya n'a pas empêché l'émergence de deux problèmes considérés du reste comme prioritaires : les inégalités de revenu nées des disparités dans le processus de croissance et le chômage qu'aggrave l'exode rural. La solution au premier problème justifie la poursuite du développement prioritaire des zones rurales pour lequel l'Etat kenyan entend offrir à ses citoyens des chances accrues d'améliorer leur niveau de vie. "Le succès de la stratégie du développement accéléré des zones rurales est fondamental pour le succès de l'ensemble de ce Plan" (p.109).

Il est question aussi de continuer le mouvement d'auto-assistance (self-help movement), mais en le soumettant cette fois à une certaine discipline pour éviter la fâcheuse tendance à la dispersion des efforts.

Enfin le maintien de la décentralisation économique est nettement réaffirmée.

## O U G A N D A

C'est dans les institutions nouvelles dont la création tendra à promouvoir la décentralisation et l'efficacité du travail de développement qu'il convient de voir la grande originalité du troisième Plan quinquennal 1971/72 - 1975/76 de l'Ouganda.

Les ministères, par exemple, comporteront désormais des Unités de Planification (Ministerial Planning Units) directement présentées sur le terrain d'exécution des projets de développement. Ainsi sera décentralisé le travail d'évaluation de ces projets et, à l'avenir, mieux déterminées les stratégies pour chaque secteur du développement et mieux préparés les projets.

La révision des objectifs de la planification et la formulation de nouvelles propositions, à la lumière de l'évolution des réalisations en cours et des prévisions, incomberont aux plans annuels qui viendront concrétiser et compléter le Plan.

Cet effort pour un contact direct entre les centres de décisions et le "terrain" est consenti surtout pour les besoins du développement rural, contenu nécessaire du développement régional équilibré. Par ce dernier il s'agit, pour l'Etat, de faciliter à chaque région l'accès au développement et, à cet effet, de promouvoir une spécialisation régionale à la distribution géographique des ressources du pays.

Cette notion essentielle de développement régional équilibré, associée à celle de développement rural, constitue la substance même du Manifeste pour le Développement qui accompagne le texte du Plan et en résume l'esprit.

## TANZANIE

La politique de développement du second Plan quinquennal de développement économique et social 1969-1974 de la Tanzanie résulte tout entière d'une application des principes de la Déclaration d'Arusha. La publication de celle-ci en 1967 a été à l'origine d'un changement radical des perspectives de développement dans ce pays; les idées-forces en sont : socialisme, démocratie, absence d'exploitation de l'homme par l'homme, propriété des moyens de production aux ouvriers et aux paysans, développement prioritaire des campagnes et primat du self-reliance.

Le Plan veut être une concrétisation de ces idées en faisant du développement rural la base du socialisme en Tanzanie; en particulier c'est par le développement rural que doivent être atteints les objectifs de production et diffusé le progrès dans la masse du peuple. Les exigences de l'idéologie de la Déclaration trouvent une matérialisation dans une structure économique et sociale de base : l'Ujamaa (mot swahili dont la signification est à rapprocher de l'expression "communauté familiale").

A une stratégie sélective qui consisterait à concentrer les efforts sur un petit nombre d'Ujamaas soigneusement sélectionnés, le Plan préfère la stratégie "frontale" par laquelle seront mobilisées toutes les ressources du pays et toutes les formes de participation populaire en vue d'une multiplication accélérée des villages Ujamaa. C'est cependant aux paysans eux-mêmes qu'incombe la décision de fonder l'Ujamaa et la responsabilité d'en assurer l'organisation et le gouvernement quotidien. Le rôle de l'Etat n'est toutefois pas négligeable : campagne massive d'explication des principes fondamentaux de l'Ujamaa et des avantages de celui-ci; orientation du développement des Ujamaa et détachement dans ceux-ci d'agents organisateurs (Ujamaa organizers) devant mettre leurs qualités de pionniers et de gestionnaires au service des paysans qui doivent être éduqués, formés et conseillés, enfin développement de l'infrastructure rurale.

Une autre forme de soutien, non moins efficace, aux Ujamaa viendra des fermes d'Etat, structure la mieux adaptée à certaines expériences de mécanisation, d'irrigation à large échelle et de gestion centralisée d'exploitations agricoles de grande dimension (culture du blé, production de lait, etc.).

Les sociétés coopératives viennent après les Ujamaa et les fermes d'Etat. Longtemps cantonnées dans la seule commercialisation, au niveau primaire, des produits agricoles, les coopératives désormais auront à assumer une responsabilité accrue dans le conditionnement de ces produits et dans l'octroi du crédit agricole.

La conception tanzanienne du développement intégré insiste beaucoup sur la santé des masses rurales. L'ambition du Plan est de pourvoir le monde rural de centres ruraux de santé dans la proportion d'un centre pour 50 000 ruraux.



## Z A M B I E

Le second plan zambien de développement (1972-1976) est tout entier tendu vers la poursuite et l'approfondissement des efforts de premier plan en matière de développement rural. A ce dernier servira de cadre le développement régional qui, du reste, doit faire l'objet d'une "politique cohérente" (p. 168). Ainsi à un développement "horizontal", qui atténuerait les déséquilibres entre les villes et la campagne, doit être accomodé "le concept d'un développement vertical" (p.175). La signification de ce dernier, c'est le développement optimal de la spécialisation régionale de la production sur la base des avantages comparatifs liés aux conditions naturelles (climat, qualité des sols, ressources en eau). Et la nécessité d'une jonction entre les programmes spécialisés de différentes provinces est à l'origine du "concept de développement inter-régional et d'intégration" (p.175). Tel est, en définitive, le contenu donné à la politique de développement de l'ensemble des régions (comprehensive regional development).

Mais l'essentiel de la stratégie de développement rural réside entièrement dans la constitution des Zones de Développement Intensif (Intensive Development Zones) qui seront une matérialisation de la politique de développement rural intégré.

Le choix de ces zones, qui devront accuser un potentiel de développement élevé, sera fondé sur des critères très significatifs : densité démographique, aptitudes agricoles et pastorales des populations concernées structure communautaire de base, infrastructure existante (routes, chemins de fer).

Une fois identifiée la future zone, un certain nombre de services de base devront y être concentrés : marchés, services de transports, facilités en matière d'éducation, de santé, de commercialisation et de crédit.

Une orientation importante du développement rural est constituée par l'essor du mouvement coopératif. C'est surtout dans l'industrie du bois et dans la pêche que les coopératives sont appelées à s'affirmer. Seront aussi fondées des coopératives de consommation.

Dans le domaine du social les principaux centres d'intérêt sont les activités relevant du bien-être social et de l'habitat.

## M A L A W I

Le document intitulé Development Programme 1968-1978, qui tient lieu de plan de développement est presque uniquement une présentation sommaire de l'ensemble des projets relevant du secteur public. Quelques mots d'introduction cependant indiquent les principaux objectifs du programme pris dans leur généralité : accroissement rapide et soutenu du revenu national, préférence pour les projets directement productifs, usage le plus économique de rares ressources financières locales, maximum de coordination de toutes les activités du secteur public, formulation des objectifs de développement dans un programme équilibré et réalisable, identification de la communauté tout entière avec l'effort de développement.

Cependant une nette évolution dans la conception et la formulation de la politique de développement rural apparaît de manière évidente dans un document récent, la Déclaration des politiques de développement 1971-1980 (Statement of Development policies 1971-1980). Ce n'est pas un plan de développement, mais plutôt un énoncé des perspectives qu'il appartiendra à des programmes triennaux ultérieurs de concrétiser. Ce document, il convient de le noter, insiste particulièrement sur la notion d'extension service (service de vulgarisation) entendue dans ses multiples aspects. Elle embrasse non seulement l'introduction d'une somme d'innovations inséparables de la modernisation de l'agriculture ainsi que leur vulgarisation effective, mais aussi et en même temps l'implantation de divers services sociaux dans les zones concernées.

Un autre volet important du développement rural est constitué par la pratique du développement communautaire considérée comme un moyen de susciter et de rendre effective la participation active des ruraux aux programmes conçus en leur faveur.

Une coordination étroite des projets exécutés par les communautés rurales avec le programme national de développement est requise, ce qui manifeste la préoccupation pour un développement intégré.

#### B O T S W A N A

Dans le Plan de développement 1970-1975 du Botswana se reconnaît assez nettement la volonté d'asseoir la planification sur une base bien élargie (au niveau régional et local) en suscitant la plus large participation populaire au développement. C'est ainsi que le plan national recoupe plusieurs petits plans régionaux élaborés par les Autorités locales (Local Authorities) des régions intéressées, et mis à exécution par les Conseils locaux (Local Councils).

L'organisation du développement communautaire reflète le même souci de mobilisation populaire. Les Comités de Développement des villages (Village Development Committees), élus par les communautés villageoises, agissant en instigateurs du changement social, planifient les projets de développement, inventorient les ressources disponibles et organisent en conséquence la participation populaire aux actes de développement.

Ainsi sur la base du principe de l'effort personnel (self-reliance) le Botswana qui fait face à un accroissement démographique de 3 p. 100 par an espère réaliser, durant la période du Plan, un taux de croissance économique annuel de 15 à 20 p. 100. Ce taux répondrait, en effet, au plus urgent des problèmes du moment : la multiplication des opportunités de travail. Et la clef de ce problème de l'emploi, indique le Plan, est dans le développement rural auquel il s'agit de consacrer le gros des ressources disponibles.

Un premier aspect de la stratégie du développement rural consiste dans la spécialisation géographique de la production.

Un autre aspect de la stratégie du développement rural exige l'instauration d'un équilibre entre l'exploitation orientée vers le développement et la conservation des ressources naturelles (sols, végétation); cet équilibre étant le seul moyen de donner au développement une assise saine et stable permettant ultérieurement au progrès de suivre paisiblement son cours.

Dans un pays désertique comme le Botswana la solution du problème de l'eau conditionne évidemment le développement tout court et plus particulièrement le développement rural. Aussi le développement des ressources en eau est-il à l'ordre du jour, à travers des investigations et d'autres genres d'activités.

En agriculture comme en élevage la place réservée à la recherche et à l'encadrement des paysans est des plus remarquables.

L'objectif de la recherche, essentiellement appliquée, est d'apporter des solutions économiquement rationnelles et peu coûteuses aux problèmes immédiats et à long terme freinant le développement agricole. Le domaine d'une telle recherche est donc vaste : agronomie, méthodes et techniques culturales, pratiques pastorales, gestion des fermes, entomologie et protection des plantes, techniques d'irrigation.

Pour ce qui est du crédit et de la commercialisation des produits agricoles, l'espoir d'améliorations futures est lié à l'essor du mouvement coopératif qui est considéré en même temps comme un moyen essentiel de participation populaire au développement.

#### SWAZILAND

Dans son Plan de développement 1969/70 - 1973/74, le Swaziland, dont la croissance démographique annuelle est de l'ordre de 2,7 p.100, se montre très soucieux d'une politique de l'emploi. Atteindre un haut niveau de qualification professionnelle et équilibrer l'emploi entre divers secteurs de l'économie sont présentés comme autant de moyens pour élever la productivité du travail indigène, multiplier les possibilités de travail et maximiser le bénéfice tiré du travail.

La préoccupation du Plan, dans le cadre de ces objectifs larges, c'est à la fois de rendre disponibles les moyens d'une productivité accrue (ce qui requiert de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'encadrement des paysans) et d'accroître les possibilités intérieures et extérieures de financement du développement.

Il est du reste des zones particulièrement visées pour servir de base au développement rural : les Rural Development Areas qui s'emploieront à "rationaliser le modèle d'exploitation de la terre" (p.30). Les fonds spéciaux pour ces zones les aideront à entreprendre, sur la base de leur propre effort, un certain nombre de réalisations : barrages, clôture des pâturages, approvisionnement des villages en eau, entrepôt affectés au commerce rural.

Cette stratégie nettement sélective du développement rural est complétée par une autre à orientation plus ou moins globale.

Le premier aspect de cette autre stratégie consiste à asseoir le développement sur des bases larges et solides facilitant des progrès ultérieurs, ce qui implique le perfectionnement des instruments essentiels du développement. La recherche est un de ces instruments. Un autre instrument s'appelle formation agricole à tous les niveaux.

Cette stratégie a un autre aspect qui exige la concentration des efforts de développement sur des projets capables d'une forte incidence sur l'agriculture traditionnelle du point de vue de sa projection dans l'économie de marché.

En dehors des projets à forte incidence sur l'ensemble de l'économie agricole il y a place pour de petites réalisations dans le cadre du développement communautaire. Sur la base d'une production agricole (et d'élevage) en plein essor doit être amorcée une expansion industrielle qui, à la longue, sera à base d'agro-industries.

Les perspectives de développement social sont loin d'être aussi riches que celles d'ordre économique.

#### LESOTHO

"Développement de toutes les sources potentielles de revenus et d'emplois" tel est le but que dans son Plan de développement 1970/71 - 1974/75 s'est fixé le Lesotho, désireux de mettre un terme à l'émigration de ses travailleurs en Afrique du Sud.

Avec une augmentation annuelle du Produit Intérieur Brut de l'ordre de 5 p.100, la croissance démographique annuelle devant se situer à 2 p.100, 10 000 à 15 000 nouveaux emplois non agricoles sont attendus. Ce qui est conforme à la politique de promotion des activités non agricoles par l'expansion de petites industries locales.

Mais c'est plutôt l'agriculture, dont on veut porter la croissance annuelle à 3,1 p.100, qui retient le gros de l'effort de développement. Elever la productivité dans ce secteur et dépasser le stade de l'auto-subsistance permettrait au Lesotho d'arrêter l'importation des céréales vitales (maïs, sorgho), et de devenir même exportateur de ces produits aussi bien que d'autres d'une valeur marchande plus haute (haricots, pois, blé...).

Sur la ligne du développement intégré se situe un grand projet d'intérêt expérimental : l'UNDP/SF Integrated Programme. L'expérience de ce projet est fondée sur la stratégie du "package of inputs" (ou concentration des facteurs d'accroissement de la production), entrent également dans le programme la formation professionnelle, les actions en faveur de la conservation des sols et de l'amélioration des cultures, le crédit agricole, la promotion des formes semi-coopératives d'organisation chez les paysans, l'extension des marchés locaux et la constitution de zones-pilotes d'élevage. Les études sociologiques entreprises dans la même zone d'opérations permettront d'apprécier les changements sociaux que connaîtra la société paysanne soumise à l'action de transformation. Enfin l'expérience sera un test du degré de compatibilité du système traditionnel de tenure foncière avec les exigences d'une rapide expansion de la production agricole.

## MAURICE

Politique de l'emploi et politique des naissances forment la substance du Plan mauricien de développement économique et social 1971-1975 dont l'exécution doit être éclairée par des plans annuels d'ensemble comportant une analyse de la situation économique, une présentation globale des politiques sectorielles de développement et une mise au point sur les progrès de la planification.

Plus que des considérations relative à la croissance économique globale et à la hausse des revenus, c'est la multiplication des emplois - au rythme de 4,7 p.100 par an - qui, en l'occurrence, résume la stratégie du développement économique. "Maximiser le retour au travail" constitue bien, à cet égard, "l'objectif de la politique de développement économique" (p. 14, Vol. I).

Le plus original des programmes de développement mauriciens porte le titre très significatif de "Travail pour Tous", et s'apparente à une sorte de croisade dirigées contre le sous-emploi chronique et les emplois marginaux. L'investissement-travail, aspect essentiel de ce programme, consiste dans la mise en oeuvre de projets de travail intensif (Labour intensive projects) directement ou indirectement productifs.

Assez nombreuses (200 pour l'Ile Maurice et Rodriguez), les sociétés coopératives s'occupent de crédit et de commercialisation. Elles bénéficient, pour leurs membres, de prêts de la Cooperative Central Bank.

Enfin le côté proprement social du développement est surtout représenté par une grande réalisation d'intérêt sanitaire : les Centres de Santé (Health Centres) au nombre de 50 dont 30 dans les campagnes. Chacun des centres sera tenu d'offrir à 15 000 ou 20 000 individus des services préventifs et curatifs intégrés : planning familial, protection matérielle et infantile, éducation sanitaire et "nutritionnelle", hygiène de l'environnement, prévention contre les maladies contagieuses et soin de diverses affections.

## MADAGASCAR

Quelques expressions significatives reviennent avec force dans le Plan de développement 1974-1977 de Madagascar : "rénovation des structures productives et sociales", "prise en mains du développement par la population" (p.29).

La rénovation structurelle devra avoir pour cadre de nouvelles régions économiques. Celles-ci seront créées sur la base des critères suivants : prises en compte des potentialités propres aux futures régions, programmation des opérations de développement sur une période longue de 20 ans, dans ces régions, enfin détermination d'une politique de production dans chaque région. "La création des régions, affirme le Plan, consiste à apporter toutes les modifications nécessaires à l'intégration des structures nouvelles et à la conformité à l'idéologie adoptée dans tous les domaines" (p.155).

Le taux de croissance annuelle retenu dans le secteur de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et des pêches est de 3 p.100; du reste la croissance annuelle du Produit Intérieur Brut a été fixée à 3,2 p.100. Les objectifs par produits pour 1977 sont les suivants : 2.370.000 tonnes pour le riz, 200.000 tonnes pour le maïs, 1.000.000 tonnes pour le manioc, 90.000 tonnes pour le café, 160.000 tonnes pour la canne à sucre, 40.000 tonnes pour le coton, 11.500 tonnes pour le tabac.

La "maîtrise populaire du développement" devra reposer sur une institution-clé : le Fokonolona. Cette institution traditionnelle malgache, fondée sur le lien clanique, matérialisait autrefois la solidarité, l'entraide et le dialogue au sein des communautés rurales.

Avec la mise en place de ces Fokonolona et de futures régions, le Plan Malgache annonce, peut-on dire, une politique rurale intégrée.

### 3. Recommandations de diverses réunions internationales

En plus des plans de développement qui explicitent les politiques nationales, les réunions internationales constituent les cadres privilégiés où, non seulement les échanges peuvent s'effectuer, mais surtout de nouvelles idées sont débattues, adoptées, recommandées. La lecture de quelques-unes des recommandations qui ont été adoptées dans un certain nombre de réunions organisées dans la région, au cours de ces dernières années, permet donc également de déceler les tendances qui s'y font jour en matière de développement rural.

Plan nationaux et recommandations se complètent et constituent en dernière analyse des documents valables auxquels les chercheurs et les responsables politiques peuvent et doivent se référer constamment.

Les thèmes qui reviennent le plus souvent dans les recommandations faites au cours de diverses réunions organisées dans la région sont, sans contredit, d'une part, la participation populaire au développement et d'autre part, le problème de la formation qui en est le corollaire. Il semble donc que ces questions soient parmi les préalables de tout développement authentique.

Par ailleurs, le problème de coordination, de coopération et d'intégration, à tous les niveaux semble également faire l'objet d'une constante préoccupation. Intégration institutionnelle au niveau national et coopération internationale apparaissent donc aussi comme faisant partie des conditions essentielles de la réussite.

Enfin, les questions d'ordre technique constituent un autre volet important des préoccupations exprimées dans les recommandations. Si, en effet, au niveau des principes, l'adoption de certaines options fondamentales s'avère primordiale, au niveau de la mise en oeuvre, le rôle des innovations techniques dans le processus de la production ainsi que celui des mécanismes nécessaires au transport, au stockage et à la commercialisation des produits, méritent d'être soulignés. Négliger ces détails pratiques, c'est compromettre de façon délibérée l'ensemble des actions de développement.

a) Participation populaire : parmi les prises de position les plus significatives dans ce domaine, il convient de citer quelques-unes des recommandations de la Conférence de Moshi (20). Lors de cette réunion mémorable, pour la première fois, semble-t-il, les "destinataires" des programmes de développement ont été, officiellement, au centre des préoccupations des "dispensateurs" de développement. A cet égard, la recommandation ci-après apparaît comme une option fondamentale, une sorte d'acte de foi : "Les programmes de développement rural doivent être établis démocratiquement après consultation et adhésion des ruraux qui doivent obligatoirement participer au choix des objectifs et à toutes les phases du programme d'exécution" (21).

"Le concours des populations est une première condition de la réussite". C'est en ces termes que la Conférence de Lomé (22) affirme la primauté de la participation populaire. Pour sa part, la Conférence de l'OCAM (23) sur la Participation Populaire au Développement a recommandé, entre autres,

- "le réajustement des structures d'intervention en fonction d'une politique de développement fondée sur la participation populaire,
- "une adaptation des structures étatiques en place aux structures populaires en évolution de manière à permettre un dialogue permanent.."

Le colloque de l'OCAM qui s'est tenu à Yaoundé (24), en réaffirmant "les principes arrêtés à Niamey ... (a demandé) à ce que la participation des populations se situe non seulement au niveau de la phase d'exécution, mais que les populations se sentent responsables au niveau de la conception, de la définition des objectifs à atteindre ainsi que de la participation financière et du pouvoir de décision (25)

Plus récemment, la réunion sous-régionale organisée par la CEA à Khartoum (26) a retenu parmi "les principaux éléments d'un plan d'intégration : la pleine participation de la population locale, dans les domaines de la planification et de la prise de décisions aux niveaux appropriés"

---

(20) Conférence régionale sur la politique harmonisée de développement rural (13-24 octobre 1969).

(21) C'est nous qui soulignons.

(22) Enfance, jeunesse, femme et plans de développement (Lomé, 18 - 22 mai 1972).

(23) Conférence de l'OCAM, Niamey (Niger) (10-16 mars 1969).

(24) Conférence de l'OCAM sur le Développement intégré et la participation populaire au développement et aide extérieure au développement à la lumière des plans de développement, Yaoundé, (Cameroun), 24-29 juillet 1972.

(25) C'est nous qui soulignons.

(26) Réunion sous-régionale d'étude sur la coopération internationale pour le développement rural CEA - Khartoum (26 novembre - 1 décembre 1973).

Tandis que celle organisée à Tanger (27) a recommandé... "que dans le cas de tous les programmes de développement, on accorde une attention particulière au facteur vital qu'est l'entière participation des collectivités locales rurales à la planification et à l'exécution des projets".

Enfin, la réunion sous-régionale d'Accra (28), réexprimant à sa manière l'une des recommandations les plus significatives de la Conférence de Moshi a recommandé : "qu'une promotion efficace du développement rural repose sur la volonté de la population rurale d'appuyer le développement" (29).

Par ailleurs la même réunion, dans une autre recommandation apporte de nouveaux éléments pour améliorer encore les modalités de la participation populaire telles qu'elles ont été définies par les recommandations précédentes : "que la population locale soit pleinement associée à la conception, à la planification et à l'exécution des projets, compte dûment tenu des réalités sociales et économiques existantes, tout en utilisant pleinement les résultats des recherches, les évaluations des projets antérieurs et tous les autres renseignements disponibles" (29).

b) Information et Formation : Formuler des recommandations en faveur de la participation populaire serait un acte gratuit si les moyens d'accès à cette participation n'étaient pas mis à la disposition des intéressés.

C'est ainsi qu'à la réunion de Moshi, une recommandation insiste sur la complémentarité de la formation et de la participation des collectivités : "le succès de tout programme de développement rural ne dépend pas seulement de la mise en valeur des ressources matérielles, mais aussi de l'amélioration des compétences des travailleurs et de la participation des collectivités" (30).

De même, à Niamey la Conférence de l'OCAM après avoir recommandé "une politique de développement fondée sur la participation populaire"... "recommande en même temps (30) la formation et l'information continues des collectivités..."

Par ailleurs, les problèmes reliés à l'information et la formation aussi bien des paysans que du personnel d'encadrement ont fait l'objet de constantes préoccupations de la part des participants aux différentes réunions. On évoque, entre autres celle formulée à Moshi et qui semble résumer les préoccupations de tous les intéressés : "la formation en vue du développement rural ne doit pas se limiter exclusivement aux jeunes. Les cultivateurs, les agents d'exécution sur le terrain, les administrateurs et les dirigeants politiques doivent être formés pour qu'ils prennent conscience du développement rural...".

---

(27) Même réunion organisée à Tanger (9-13 septembre 1974).

(28) Réunion sous-régionale d'études sur la coopération internationale pour le développement rural en Afrique, CEA - Accra (22-27 novembre 1974).

(29) C'est nous qui soulignons.

(30) C'est nous qui soulignons.



c) Coordination, coopération et intégration : Il a été dit, mais il faut y insister, que le monde rural forme un tout cohérent (31) impliquant la coordination des actions de développement qui lui sont destinées.

A cet égard, les recommandations faites à l'occasion de quelques réunions sur le développement rural en Afrique, semblent significatives.

Au niveau national, la conférence de Moshi a recommandé qu'un "organe déterminé du gouvernement (soit) investi de la responsabilité d'assurer une coordination aussi large que possible des programmes de développement rural..."

Les participants à la réunion sous-régionale de Tanger, ont aussi recommandé "que les gouvernements ... identifient les organismes particuliers, ministères, comités nationaux pour le développement rural ou tous autres organismes compétents, pour coordonner les activités dans le domaine du développement rural ...".

Au niveau international, le séminaire régional sur les programmes nationaux de service pour la jeunesse en Afrique (32) a recommandé que "les gouvernements devraient connaître et utiliser les services consultatifs et l'aide technique (...) fournis par le système des Nations Unies, des donateurs d'aide bilatérale et des organismes non gouvernementaux et à but non lucratif, tant en Afrique que hors du continent". Par ailleurs ce même séminaire a souhaité la création "avec la coopération de l'Organisation de l'Unité Africaine d'un corps africain consultatif d'organisations non gouvernementales, en vue d'harmoniser et de coordonner les politiques intéressant la jeunesse à l'échelon régional et sous-régional...".

Quant au Colloque sur le développement rural en Afrique dans les années 70 (33) il avait pour objet "d'offrir à la Commission (CEA) une occasion d'établir des relations de travail avec divers organismes internationaux volontaires participant à des programmes de développement rural en Afrique, en vue de mettre au point des mesures pratiques tendant à favoriser et à renforcer la coopération technique à l'échelon national et sur le plan régional".

d) Questions d'ordre technique : "Il faut favoriser la diffusion des connaissances relatives aux instruments et techniques agricoles améliorés", recommandent les participants à la Conférence de Moshi.

Au cours de la même réunion, il a été, en outre, recommandé que ... "l'infrastructure, à savoir routes, chemins de fer et autres modes de communication, tels que la radiodiffusion et la télévision, doit être développée pour que l'accès à toutes les régions du pays soit facile et commode...".

---

(31) Voir supra p. 5

(32) Addis Abéba (23 novembre - 4 décembre 1970)

(33) Addis Abéba (9 - 13 août 1971)

Pour sa part, la Conférence de Niamey recommande que ... "le monde rural soit organisé en vue de son auto-encadrement, toutes les actions entreprises dans cette perspective devant réaliser une liaison étroite entre vulgarisation, crédit agricole et commercialisation".

### CHAPITRE III

#### ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU DEVELOPPEMENT RURAL

En raison de leur caractère particulièrement mouvant dans la presque totalité des pays africains, les structures administratives de la planification opposent une résistance vigoureuse à leur entière compréhension.

Dès lors, une étude comme celle qu'annonce le titre de ce troisième chapitre ne peut pas dépasser les limites d'une tentative marquée par d'inévitables lacunes imprimant à l'ensemble du sujet un certain cachet d'inachèvement.

#### 1) Afrique du Nord

##### a) Maroc

Au Maroc l'essentiel du travail de conception et d'évaluation des programmes de développement se fait (34) dans deux institutions-clés : les Cellules de Programmation et le Comité Interministériel de Planification et de Coordination Budgétaire.

Les Cellules de Programmation fixent les normes et critères devant présider à l'élaboration et à l'exécution des projets. L'action des Cellules est renforcée par celle d'un Bureau Central d'Etudes. Quant au Comité Interministériel de Planification et de Coordination Budgétaire, son rôle consiste dans la coordination des travaux des Cellules et dans l'élaboration des critères et de normes uniformes pour la préparation des projets, programmes et plans annuels.

Un Sous-Comité de Coordination Budgétaire et un Sous-Comité de Planification assistent le Comité Interministériel dans sa tâche.

Ce genre d'institutions se rencontre également dans l'organisation du développement rural. Ainsi existe-t-il le Comité de Coordination Agricole, groupant des représentants des Ministères suivants : Agriculture, Intérieur, Travaux Publics, Finances et Plan.

Il convient de noter également l'existence du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire.

La politique d'une décentralisation poussée au niveau des régions est d'ores et déjà matérialisée par la mise en place d'Offices Régionaux de Mise en Valeur actuellement au nombre de sept. Ces

---

(34) Ou devra se faire. Car dans les textes, l'imbrication des structures existants et des structures prévues n'est pas toujours extricable.

Offices sont amenés à oeuvrer avec les Sociétés Régionales de Développement chargées du financement de certaines actions spécifiques de développement.

b) Algérie

En Algérie les Unités de Production, autogérées et coopératives, les sociétés nationales ainsi que les entreprises communales et de wilaya jouissent d'une autonomie assez large.

Cette conception de la planification inspire la planification particulière au développement rural. C'est un fait que l'économie d'institutions centrales est ici manifeste. Entre la base constituée d'entreprises rurales de production, au sens large, et le sommet formé des ministères les plus engagés dans le développement rural (Secrétariat d'Etat au Plan, Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, Secrétariat d'Etat à l'hydraulique, Ministère des Travaux Publics et de la Construction, Ministère d'Etat chargé des transports), il n'y a place que pour des Offices et des Centres.

Organes d'exécution des ministères dont ils relèvent, signalons l'Office Algérien des Pêches (OAP) et l'Office Algérien d'Action Commerciale (OFALAC).

La compétence assez large des Centres dans des matière bien délimitées s'étend de la recherche à l'exécution de tâches précises. Ainsi le Centre National de Pédagogie Agricole (CNPA) est compétent pour ce qui est de la recherche, de la conception, de l'élaboration et de la diffusion en matière d'enseignement, de formation et de vulgarisation agricoles. Notons aussi l'existence du Centre National d'Alphabétisation des adultes (CNA) et du Centre National de Documentation (rassemblant la documentation nécessaire au Plan).

Enfin un certain nombre d'institutions de recherche et de formation méritent d'être mentionnées : Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), Institut de Technologie Agricole (ITA), Institut des Techniques de la Planification (ITP), Institut des Techniques de la Planification (ITP). Institut hydro-météorologique.

2) Afrique de l'Ouest

a) Nigéria

La nouvelle organisation de la planification reflète le caractère fédéral de l'Etat, et comprend essentiellement des institutions chargées de la conception et de l'harmonisation de divers programmes de développement (ceux émanant de la Fédération comme ceux des Etats fédérés) ainsi que de la concertation entre les services fédéraux et régionaux de planification.

L'institution suprême est le Conseil Militaire Suprême dans lequel siègent les Gouverneurs militaires des Etats fédérés sous la présidence du Chef du gouvernement militaire fédéral. A un échelon moins élevé et plus technique, c'est la Commission mixte de Planification (Joint Planning Board) qui assure l'harmonisation et la

coordination des politiques économiques et des activités concrètes de développement propres au gouvernement fédéral et aux gouvernements des Etats fédérés. La Commission, qui a à sa disposition le Bureau Central de Planification (central Planning Office), est habilitée aussi à examiner en détail tous les aspects de la planification.

La coordination sert également de cadre au travail entrepris au sein du Ministère Fédéral du Développement Economique. A l'Unité de Planification Economique de ce ministère incombe l'organisation de réunions régulières entre les hauts fonctionnaires fédéraux chargés de la planification et des représentants des ministères régionaux de la planification économique.

A leur tour les Commissaires responsables du Plan aux niveaux fédéral et régional sont tenus de se réunir, quoiqu'occasionnellement, pour passer en revue les questions économiques d'un intérêt commun à la Fédération et aux Etats fédérés.

Enfin au niveau des Etats fédérés fonctionnent des Comités de Planification (Planning Committees) en tant que chambres de réflexion où sont examinées diverses propositions d'action économique émanant des agences opérant dans le pays.

De cette organisation de la planification l'ouverture spécifiquement rurale est concrétisée par l'existence d'institutions, assurant des responsabilités particulières en matière de développement rural.

Le Ministère Fédéral de l'Agriculture et des Ressources Naturelles est doté d'Unités de planification (planning units) devant faciliter l'identification, la préparation et l'évaluation des projets de développement agricole.

Par ailleurs des secteurs entiers d'activités sont placés sous l'autorité d'organismes spécialisés.

b) Niger

Au Niger le Commissariat Général au Développement est l'institution-clé en matière de planification. Ses attributions très étendues embrassent les tâches de conception, d'exécution et de contrôle des programmes de développement.

Le Commissariat Général au Développement comprend, outre une direction centrale de coordination et des questions communes, un Commissariat au Plan et un Commissariat à la Promotion Humaine.

Au travail des techniciens du Commissariat Général au Développement devront participer divers responsables administratifs et politiques dans le cadre de Conseils permanents de planification et de promotion humaine.

Le plus important de ces conseils s'intitule le Comité National de Développement, organe politique de la planification compétent en matière de politique de planification économique et sociale. Les autres conseils s'appelleront : Conseil National de la Santé, Conseil National de la Recherche scientifique, Conseil Permanent de l'Enseignement, Conseil National de l'Eau, Conseil National de l'Elevage et de l'Agriculture, Conseil Permanent de l'Industrie, Conseil National du Commerce, Conseil Permanent des Transports, Conseil Permanent de l'Emploi, Commission du Développement des Collectivités Territoriales, Commission de Contrôle des Sociétés d'Economie mixte.

Au niveau régional le rôle du préfet est des plus importants dans le processus de planification.

A côté du préfet fonctionne une Commission Consultative Départementale, dont le rôle de conception consiste dans l'élaboration de "normes" dont il doit être tenu compte en matière de planification régionale.

Pour ce qui est de la production, les structures rurales de base qu'il est envisagé de généraliser sont respectivement les sociétés d'économie mixte (secteur public) et les coopératives de développement (secteur coopératif).

Dans ce sens oeuvre également l'Union Nigérienne de Crédit et de Coopération (UNCC) qui est plus qu'un simple organisme de crédit car ses fonctions d'encadreur coopératif ont aussi un caractère essentiel.

1100. c) <sup>MM</sup> Dahomey

L'intérêt présenté par le <sup>MM</sup> Dahomey pour ce qui est de la planification est relativement limité à son organisation de l'élaboration du plan.

Le <sup>MM</sup> Dahomey Direction du Plan du Ministère des Finances, des Affaires Economiques et du Plan préside à cette élaboration.

D'autre part, il convient de mentionner les commissions au sein desquelles dialoguent des représentants de la population et ceux de diverses catégories d'intérêts avec des délégués des services et organismes publics et privés ainsi qu'avec ceux des services et organismes de financement. Ces commissions sont de trois genres : Commissions départementales des besoins, au nombre de six (chargées d'exprimer les besoins de la populations), commission horizontale des moyens (devant explorer l'ensemble des possibilités de l'Etat et leur plein emploi), enfin commissions verticales des objectifs ayant la charge de la définition des objectifs sectoriels de développement.

Il y a ainsi une Commission de la Souveraineté, une Commission Sociale, une Commission Rurale et une Commission des Equipements d'infrastructure des échanges et de l'industrie.

Enfin une Commission de synthèse oeuvrant pour l'harmonisation des travaux de l'ensemble des commissions.

d) Togo

Au Togo les cadres institutionnels de la planification sont respectivement la Direction du Plan, le Haut-Commissariat au Plan et les Sociétés régionales d'aménagement et de développement (SORAD).

Ici aussi l'élaboration proprement dite du plan est précédée par une importante phase préparatoire.

Mais l'élaboration définitive, des programmes d'investissement incombe à des comités spéciaux réunissant, des délégués issus de divers horizons : Assemblée Nationale, Chambre de Commerce, Missions religieuses et Syndicats, sans oublier le Comité interministériel.

Ces comités sont au nombre de quatre : Comité d'élaboration des programmes du Secteur de Production, Comité d'élaboration des programmes du Secteur Social, Comités des Etudes Economiques et Financières, Comité de Coordination des Programmes.

Sur le plan régional les chefs des Régions Economiques (SORAD) servent de relais au Haut Commissariat du Plan, et en particulier coordonnent la préparation et l'exécution des programmes de développement se rapportant à la région de leur compétence, en collaboration avec les responsables des autres Secteurs de la région comme les chefs de circonscription administrative, sanitaire, etc.

e) Sierra Leone

Un rôle capital est actuellement joué par le Ministère du Développement qui formule la politique de développement, suit les progrès accomplis dans l'exécution, coordonne et exerce un contrôle général sur la conduite des activités économiques.

Cette tâche, le Ministère l'accomplit en ayant recours aux services d'une unité opérationnelle créée en son sein. Il s'agit de l'Inspection Nationale de Plan qui, grâce à l'action de ses Commissaires Assistants ayant à leurs ordres des Inspecteurs du Développement, maintient un contact quotidien avec les organes d'exécution du Plan.

Pour sa part, le gouvernement est conseillé sur les questions relatives au développement par un organisme non officiel, le Comité Consultatif sur les Affaires Economiques.

Le planification proprement dite et la programmation, notamment l'harmonisation des plans économiques des secteurs public et privé, relèvent de l'Unité Centrale de Planification. Et, au sommet, le Comité de Coordination Economique supervise et coordonne les activités

Dans le cadre d'une réforme en cours, le Conseil National de la Planification (National Planning Council), regroupera le Président de la République, les ministres les plus importants et le Gouverneur de la Banque de Sierra Leone.

Tandis que le Conseil National de la Planification aura à travailler la plupart du temps, à partir de recommandations, émanant du Comité Interministériel présidé par le Secrétaire Permanent du Ministère du Développement.

Quant aux Unités de Planification, dont seront pourvus certains ministères, elles se joindront à une institution déjà existante, l'Unité Centrale de Planification, dans le travail de planification et de programmation.

Enfin le Conseil Consultatif de la Planification (Consultative Planning Council) composé d'éminentes personnalités situées en dehors du gouvernement conseillera les autorités responsables en matière de développement.

### 3) Afrique Centrale

#### a) République Centrafricaine<sup>\*\*\*</sup>

La planification relève de deux ministères-clés : Le Ministère d'Etat chargé des Finances et de l'Economie Nationale, auquel est rattaché le Haut-Commissariat au Plan et à l'Assistance Technique, ainsi que le Ministère du Développement.

Pourvu de trois directions (Plan, Coopération technique et financière, Statistiques et Conjoncture), le Haut-Commissariat au Plan prépare la planification du développement économique et social, coordonne tous les moyens disponibles pour l'exécution du Plan, contrôle cette exécution et procède à l'évaluation des résultats de la planification.

Les structures centrales du Ministère du Développement comprennent un bureau d'études et de coordination, un service technique de la formation, un service technique de statistique, un bureau de la nutrition, un service d'administration générale et un Haut-Commissariat à la Jeunesse Pionnière. Mais c'est à des offices, structures régionales de ce ministère, qu'incombe l'exécution des programmes de développement dont est fait le plan.

---

<sup>\*\*\*</sup> Actuellement Empire Centrafricain

A côté des Offices Régionaux de Développement, qui exécutent les programmes régionaux de développement, notons l'existence d'un Office Agricole de la Jeunesse Pionnière Nationale (responsable des programmes agricoles de la jeunesse pionnière), d'un Office de Développement de l'Elevage (pour certaines opérations d'élevage) et d'un Office National de Modernisation (compétent, notamment, en matière de crédit agricole et de fourniture de matériel).

b) Gabon

Le Gabon a conféré des pouvoirs étendus au Commissariat au Plan qui comprend une Section des études et de la documentation, une Section du contrôle des Programmes et un Service National de la Statistique. Le Commissariat dont la tutelle incombe au Ministère de l'Economie Nationale, a surtout la responsabilité de l'élaboration des plans de développement.

Il existe en outre, des commissions nationales et régionales.

Les différentes commissions nationales du Développement rural, la Commission de la Production Forestière, la Commission de l'Industrie, Energie, Mines, la Commission des Infrastructures, du Transport et du Commerce. Enfin de la Commission de Synthèse relève l'étude des cohérences intersectorielles.

Il y a autant de commissions régionales (sept) que de régions économiques, chaque région étant pourvue d'une commission. Il importe cependant de préciser que cette participation ne s'inscrit pas dans le cadre d'une régionalisation du plan, laquelle n'est point encore à l'ordre du jour.

c) Congo

Au Congo la Coordination Générale des Services de Planification a récemment, cédé la place à un Commissariat Général au Plan dont la création remonte à mai 1972. Ce nouvel organisme concentre à lui seul, presque tous les pouvoirs en matière de planification.

Il définit l'orientation économique de base, établit et aménage les projets de plans pluri-annuels et annuels de développement, promeut, prépare et gère les programmes d'investissement et les budgets correspondants.

Dans l'exécution du plan proprement dite, cet organisme de planification surveille et contrôle les opérations de développement.

Enfin, dans l'intérêt du développement régional et de l'aménagement territorial, le rôle qui revient au Commissariat consiste dans l'élaboration, la coordination et le contrôle des schémas de structuration économique du territoire.



#### 4) Afrique de l'Est

##### a) Kenya

Au Kenya l'organisation de la planification est actuellement marquée par deux tendances agissant dans des sens opposés. La première tendance est en faveur d'une décongestion du Ministère de la Planification Economique et du Développement.

Ainsi quelques ministères sont déjà pourvus d'unités de planification (Planning units).

D'autres institutions centrales dont la création prochaine ne saurait tarder sont : le Comité National de Développement Rural (National Rural Development Committee) chargé de la coordination du programme national de développement rural, et surtout le Comité Consultatif National de Développement (National Development Advisory Committee).

Parmi les institutions locales, citons d'abord les comités locaux de développement (à l'échelle de la province et du district) qui sont secondés dans leur tâche par des fonctionnaires spécialement chargés de la planification provinciale (Provincial Planning Officers).

Signalons aussi les équipes de planification intégrées (Integrated planning teams) qui sont déjà en fonction dans certaines provinces.

L'organisation de la planification kenyanne accuse une autre tendance qui est le maintien à un niveau central des fonctions en rapport avec la coordination des programmes nationaux de développement. Ces fonctions relèvent tout particulièrement du Ministère de la Planification Economique et du Développement au sein duquel sera créée une Unité de préparation et d'évaluation des projets.

Son rôle s'étendra à l'identification des critères et techniques devant être impérativement adoptés dans la préparation et l'évaluation de tout projet; ceci afin d'aboutir à une rationalisation et à une uniformisation des normes de travail.

##### b) Ouganda

Les deux tendances prévalant au Kenya trouvent en quelque sorte une réplique en Ouganda.

Ainsi convient-il de noter d'abord le transfert d'importantes responsabilités aux ministères; à cet effet ceux-ci, comme au Kenya, seront dotés de solides Unités de Planification (Ministerial Planning Units) qui en l'occurrence formeront l'épine dorsale de tout le système de planification.

Dans les multiples attributions des unités de planification rentrent la formulation des politiques de développement sectorielles (au niveau de chaque ministère) la préparation détaillée des projets assortie

d'études de préinvestissement (à l'intention du Ministère des Finances), l'intégration dans les programmes sectoriels des orientations de développement propres aux entreprises nationales placées sous la tutelle des ministères, la définition des priorités en matière de financement de ces programmes; y rentrent également la mise au point d'un schéma opérationnel servant à mesurer les progrès de l'exécution des projets, la préparation minutieuse des évaluations des plans annuels et l'évaluation des projets achevés.

Tandis que le travail fondamental de planification sectorielle relève des ministères, c'est une institution interministérielle qui pourvoit à la centralisation des responsabilités inhérentes à la planification globale. Il s'agit du Comité permanent de Planification (Standing Planning Committee) placé sous la dépendance directe du Cabinet.

c) Zambie

En Zambie, la Division de la Planification du Développement (Development Planning Division) s'apparente à celui d'un bureau central de la planification. Conseiller économique du Gouvernement, la Division soumet à ce dernier des propositions sur la stratégie et les objectifs du développement économique et social ainsi que sur les Revue Annuelles (ou évaluation des progrès annuels de la planification) et les futurs plans de développement à moyen et long terme.

La Division de la Planification du Développement est secondée, dans l'exercice de ses fonctions de planification globale, par le Comité National de Développement Economique (National Economic Development Committee) d'une part et par les Comités Provinciaux de Développement d'autre part.

La planification globale prend racine dans la planification sectorielle qui est de la compétence des Unités de Planification (Planning Units) à instituer ou à consolider, selon les cas, dans les ministères responsables de l'exécution de programmes de développement.

d) Lesotho

Au Lesotho, le souci de coordination et d'intégration est reflété par l'existence d'un certain nombre d'organismes interministériels.

Au premier rang de ceux-ci se trouve le Bureau Central de Planification et de Développement (Central Planning and Development Office).

A un niveau plus élevé, le Comité de Planification Budgétaire et Economique (Budget and Economic Planning Committee), également interministériel, est lui aussi concerné par l'exécution du plan.

La création d'un autre organisme central, le Conseil National Consultatif de Planification (National Planning Consultative Council), consacrera la collaboration entre le gouvernement et le secteur privé.

Malgré l'importance donnée aux institutions gouvernementales, les ministères n'en assument pas moins un rôle qui les renvoie à la base même de la planification. A l'intérieur des ministères, les Unités de Programmation Sectorielle (Sectoral Programming Units) sont les canaux essentiels de communication entre les ministères et le Bureau Central de Planification et de Développement.

Sur le plan local la planification a pour assise spatiale le district. Il existe déjà, à ce niveau, des comités consultatifs (District Consultative Committees).

c) Maurice

Comparée à celles décrites ci-dessus l'expérience mauricienne accuse une certaine originalité. Plutôt que d'équiper les ministères (en Planning Units, par exemple) pour des fonctions accrues, la planification mauricienne s'est orientée vers la formule consistant à conférer à un petit nombre de ministères une vocation très large en limitant de ce fait le champ de compétence des autres ministères.

Le plus important de ces ministères à vocation interministérielle, c'est, de toute évidence, le Ministère de la Planification Economique et du Développement. Il est pourvu d'un Bureau Central des Projets (Central Projects Bureau) avec lequel collaborent les spécialistes de différents ministères pour ce qui est, notamment, de l'initiative des projets (laquelle appartient concurremment au Bureau et aux ministères).

Le Ministère de la Planification Economique et du Développement est également compétent pour l'évaluation périodique des projets par rapport à leur efficacité immédiate comme à leur impact réel sur l'économie nationale.

Les deux ministères du Logement et des Travaux et le ministère des Finances méritent, à leur tour, une mention spéciale. Le premier dispose en effet d'un bureau spécial (special office) dont l'attribution principale est de préparer un "plan physique" présentant un cadre et des critères pour un usage rationnel de la terre en matière d'urbanisation et d'industrialisation.

Pour sa part le Ministère des Travaux dispose d'un bureau de la planification (planning office) ayant la charge spéciale de la préparation de modèles nécessaires aux travaux de génie et de construction mécanique.

Au-dessus des ministères quelques institutions jouent un rôle-clé. Il en est ainsi du Comité Economique (Economic Committee), rattaché au cabinet et présidé par le Premier Ministre lui-même.

La principale institution locale de développement est constituée par les Comités de Développement (Development Committees).

#### CHAPITRE IV

#### ETUDE COMPARATIVE DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT RURAL

##### 1) Présentation

Le choix des projets retenus a été, avant tout, déterminé par la disponibilité relative de renseignements les concernant. Mais, dans la mesure du possible, on a essayé aussi d'analyser des projets de types différents, selon qu'ils sont financés et administrés, en période de lancement, par des organismes nationaux, bilatéraux ou multinationaux.

Par ailleurs, autant que faire se peut, les exemples ont été pris dans les différentes sous-régions de l'Afrique. Seule la sous-région Nord n'est pas représentée, car, à notre grand regret, nous n'avons pu avoir suffisamment de renseignements sur d'intéressants projets tels que le DERRO marocain que nous avons, parmi d'autres, sélectionné.

Nous avons enfin entrepris l'étude de deux projets qui semblent correspondre à la définition des projets de développement rural intégré. Il s'agit de deux "projets de société".

Parmi les projets de type multilatéral analysés figurent les projets financés par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) avec l'assistance technique de différentes organisations à des titres divers.

A l'exception du projet du Ghezira (Soudan), les projets analysés, même ceux réputés nationaux (Bandama en Côte d'Ivoire, et Opération Haute Vallée au Mali) sont plutôt mixtes dans la mesure où l'assistance multilatérale (PNUD/FAO et PAM pour le Bandama) ou bilatérale (FED et FAC pour le Bandama ainsi que pour l'Opération Haute Vallée) y intervient.

Dès lors, les seuls projets réellement nationaux, parmi ceux analysés dans cette section, sont le projet soudanais du Ghezira et les deux projets de société de la Tanzanie et de Madagascar.

Pour étudier les projets, excepté les deux derniers, nous avons utilisé le même cadre d'analyse. Cela a l'avantage de faciliter les comparaisons éventuelles entre les modes d'organisation, d'administration et de financement. Mais cette méthode laisse aussi apparaître de façon trop évidente les lacunes dues au manque de renseignements.

Successivement, nous présenterons les projets suivants :

- a) Opération Haute Vallée (Mali)
- b) Aménagement de la Vallée du Bandama (Côte d'Ivoire)
- c) Projet de développement rural de la Région du Pool et du Plateau Koukoya (Congo)
- d) Projet du Mosso-Cankuzo (Burundi)
- e) Projet du Ghezira (Soudan)
- f) Projet de la Vallée du Shire (Malawi)
- g) Les villages Ujamaa (Tanzanie)
- h) Le Fokonolona (Madagascar)

2) Cadre d'analyse des projets

A. ORGANISATION

- 0. Titre du Projet
- 01. Pays concerné(s)
  - 1. Cadre d'implantation du projet
  - 11. Localisation
  - 12. Population concernée
  - 121. Nombre
  - 122. Principales activités
  - 123. Problèmes
  - 13. Infrastructure existante
  - 14. Climatologie
  - 15. Autres renseignements
- 2. Renseignements sur le projet
  - 21. Objectifs
    - 211. A court terme
    - 212. A long terme
  - 22. Composantes du projet
    - 221. Agricole
    - 222. Peuplement
    - 223. Action sanitaire
    - 224. Education/Formation
    - 225. Habitat
    - 226. Autres
  - 23. Infrastructure de soutien
    - 231. Institutions
    - 232. Aménagement
    - 233. Voies de communication
    - 234. Ecoles/Postes sanitaires
    - 235. Autres
  - 24. Place du projet dans le cadre du plan national de développement
    - 241. Niveau d'articulation
    - 242. Priorité
  - 25. Autres renseignements

- 3. Phases du projet
  - 31. Phase préparatoire
    - 311. Activités
    - 312. Participation populaire
    - 313. Autres renseignements
  - 32. Phase d'exécution
    - 321. Durée prévue
    - 322. Chronologie des activités
    - 323. Techniques/Technologie mises en oeuvre
  - 3231. Niveau
  - 3232. Méthodes
  - 33. Autres renseignements

#### B. ADMINISTRATION

- 4. Type du projet
- 5. Encadrement
  - 51. Origine
  - 52. Nature
  - 53. Densité
  - 54. Personnel (nombre, rôle)
    - 541. Expatriés
    - 542. Nationaux
- 6. Structure
  - 61. Direction (composition, rôle)
  - 62. Exécution (composition, rôle)
  - 63. Relations
    - 631. Rapports direction/exécution
    - 632. Rapports exécution/population
    - 633. Rapports population/direction (feedback)
  - 634. Autres renseignements
- 7. Evaluation
  - 71. Fréquence
  - 72. Nature et objectifs
  - 73. Participation
  - 74. Autres renseignements
- 8. Autres renseignements sur l'administration

#### C. FINANCEMENT

- 9. Sources
  - 91. Extérieure
    - 911. Don/prêt
    - 912. Modalités
    - 913. Montant (équivalent)

- 10. Ventilation
  - 101. Fonctionnement
  - 1011. Personnel
  - 1012. Transports
  - 1213. Divers
  - 102. Investissements
  - 1021. Aménagement
  - 1022. Construction
  - 1023. Outillage
  - 1024. Autres
  - 103. Divers
- 11. Gestion
  - 111. Modalité
  - 112. Autres renseignements

D. SOURCES DES RENSEIGNEMENTS

- 12. Documents et dates

E. DATE DE REDACTION DE LA FICHE ORIGINALE

F. DATE DE REMISE A JOUR SUCCESSIVE

3) Analyse de six projets "classiques"

- a) Opération Haute Vallée (Mali)
- b) Aménagement de la Vallée du Bandama (AVB) (Côte d'Ivoire)
- c) Développement rural dans la région du Pool et du Plateau Koukouya (Congo)
- d) Projet de développement rural intégré du Mosso-Cankuzo (Burundi)
- e) Développement social dans le Ghezira (Soudan)
- f) Développement agricole de la Vallée du Shire (Malawi)

4) Analyse de deux projets de société

- a) L'Ujamaa (Tanzanie)
- b) Le Fokonolona (Madagascar)

5) Essai d'analyse comparative des projets

Cette tentative d'analyse comparative concerne non seulement les projets tels qu'ils ont été étudiés plus haut, mais aussi les communautés de base : ujamaa et fokonolona. Les aspects organisation/administration et participation populaire (spécialement pour les communautés de base) semblent se prêter mieux que d'autres à la comparaison; c'est d'eux qu'il sera question le plus souvent.

a) Les projets proprement dits

Comme prévu les documents dont le dépouillement s'imposait pour l'analyse des six projets de développement retenue se sont révélés pauvres en données exploitables. Il est difficile, dans ces conditions, que la comparaison entre ces projets soit vraiment significative.

D'une part aucune mention n'est faite, dans ces documents, des questions aussi décisives que la participation populaire et la gestion financière des projets. D'autre part, un certain nombre d'informations communes à tous les projets recensés apparaissent plutôt marginales qu'essentielles et donnent au lecteur une impression de banalité monotone.

Un premier point à considérer dans l'analyse comparative des projets, c'est le caractère national, bilatéral ou multilatéral de ceux-ci. De ce point de vue un seul des six projets étudiés présente, de manière évidente, un caractère national : c'est le projet de développement du Ghezira (Soudan) dont la conception, la gestion et le financement sont nationaux.

Le projet d'aménagement de la Vallée du Bandama a plutôt un caractère mixte : l'ensemble du projet est en principe géré par un organisme national, l'Autorité pour l'Aménagement de la Vallée du Bandama (Côte d'Ivoire). Mais le PNUD et la FAO ont la responsabilité d'un secteur des activités programmées, celui du développement de la pêche sur le lac Kossou.

Les quatre autres projets sont gérés et financés par l'assistance multilatérale d'institutions internationales : la contre-partie nationale bien souvent se limite à la fourniture de locaux, de logements pour les experts étrangers affectés aux projets ainsi qu'à la prise en charge des salaires du personnel local mis au service de ces projets. Il est néanmoins important d'indiquer que loin de former des excroissances, ces projets sont exécutés dans le cadre de la programmation nationale, et leur vocation est de devenir nationaux, au terme de la période qui verra la fin de l'assistance extérieure.

Les objectifs propres aux six projets leur sont communs : élévation du niveau de vie des populations rurales, accroissement de la production rurale (agriculture, élevage, pêche...), développement au bien-être social par l'éducation et l'action sanitaire au bénéfice des ruraux, etc... A ces objectifs s'ajoute, dans le cas du Mosso-Cankuro (Burundi) et de la vallée du Bandama, l'exigence d'une restructuration de l'espace rural assortie d'une redistribution plus équilibrée de la population paysanne dans cet espace.

La composante majeure de ces projets demeure le développement de l'agriculture, ce qui du reste ne fait que refléter une priorité commune aux plans de développement nationaux des six pays en cause. Cette composante s'accompagne d'une infrastructure de soutien (vulgarisation agricole, commercialisation, crédit, coopératives ...) et, dans le contexte d'intégration, elle demeure liée à d'autres programmes d'action : éducation/formation, habitat, action sanitaire etc...



A cet égard le Ghezira et l'aménagement de la Vallée de Bandama, par leur caractère plus complet, se détachent nettement des autres projets. La composante habitat est absente des projets de développement du Pool (Congo), du Shire (Malawi), elle a fini par être abandonnée, s'agissant du projet Mosso-Cankuzo. L'action sanitaire ne fait pas partie des projets Haute Vallée et Mosso-Cankuzo. L'éducation/formation, en revanche, est présente dans les six projets.

Mises à part la vulgarisation agricole directe et l'alphabétisation fonctionnelle, l'action éducative s'adresse davantage à de futurs formateurs qu'au commun des paysans. Bien entendu ceux-ci seront à la longue les véritables bénéficiaires de cette action éducative.

Dans l'étape actuelle de mise en oeuvre des six projets, il n'est généralement pas fait mention de la participation populaire au développement. Certes il en est question dans le projet d'aménagement de la vallée du Bandama, mais la participation dont il s'agit n'est envisagée que "dans le cadre des consultations régionales"; celles-ci par ailleurs s'adressent de préférence à des notabilités locales qu'à la masse paysanne.

Cette dernière constatation nous introduit à un niveau important de la réalité : l'approche essentiellement "techniciste" des projets de développement. Cette approche considère d'abord le développement comme un problème d'essence technique qui appelle des solutions à orientation technique. La rationalité des solutions impliquerait donc l'injection, dans le monde paysan sous-développé, de technique, de méthodes, de formes d'organisations dont l'effet cumulatif attendu serait l'accroissement de la productivité ainsi que la modification des comportements socio-économiques dans un sens favorable au développement de la production.

Il existe une autre approche qui, sans négliger le point de vue technique et quantitatif, met davantage l'accent sur des facteurs qualitatifs. Elle insiste sur le rôle des masses paysannes qui doivent être dynamisées afin que soit libérée et mise au service du développement la force créatrice contenue en elles. Cette approche est celle du développement à partir de la base. Deux formules propres à ce type de développement ont été étudiées dans les pages qui précèdent : il s'agit de l'ujamaa tanzanien et du fokonolona malgache. Il y a lieu à présent de procéder à leur comparaison.

## b) Ujamaa et Fokonolona

### i) Considérations générales

L'Ujamaa et le Fokonolona doivent être compris comme la matérialisation d'un projet de société.

Le projet de société ujamaa devra aboutir à l'avènement du socialisme entendu surtout comme état d'esprit, attitude, mode d'existence fondée sur la notion de partage et non pas sur la jouissance égoïste de la vie. La future société ujamaa est un projet qui plonge ses racines dans la tradition communautaire africaine; et si elle reconnaît des modèles dans cette tradition, elle n'a cependant pas de précédent dans le passé de la Tanzanie.

Le fokonolona, au contraire, a fonctionné presque à l'état "pur" dans la société malgache précoloniale; et c'est à ce fokonolona-là, adapté aux exigences modernes du développement, que pensent les rénovateurs de cette institution traditionnelle. La future société malgache structurée en plusieurs fokonolona est envisagée aussi comme socialiste.

Projets de société, l'ujamaa et le fokonolona présentent, en principe, autant de composantes que la vie sociale elle-même, bien que la composante économique apparaisse souvent dominante. Par-delà l'objectif d'élévation du niveau de vie des masses rurales, ce qui est en cause, c'est la restructuration de la société, ce sont les mutations profondes au niveau de l'existence des ruraux. Le concept qui s'impose ici est celui d'amélioration de la qualité de la vie, étant entendu que ce concept se réfère à un processus global s'articulant sur le développement de la conscience créatrice des masses rurales et embrassant les aspects de nature économique, sociale, culturelle, etc...

Précisons, avant de continuer, que la comparaison entre l'ujamaa et le fokonolona sera hélas souvent très limitée en raison du décalage dans le temps entre le démarrage des programmes ujamaa et fokonolona : la déclaration d'Arusha date de l'année 1967 alors qu'à Madagascar il faudra attendre mai 1972 pour que soit mis en place, à la faveur d'une révolution, un régime politique favorable au fokonolona.

## ii) Organisation/Administration

L'Ujamaa et le Fokonolona, en tant que projets globaux, ne visent pas une certaine aire géographique bien délimitée à l'intérieur d'un territoire national, mais plutôt l'ensemble de l'espace rural tanzanien et malgache. C'est donc toute la population rurale de ces pays qui se trouve concernée en premier lieu, en attendant que la population urbaine soit à son tour touchée.

Rappelons que dans son deuxième plan quinquennal de développement (1969-1974), par exemple, la Tanzanie s'est prononcée pour une approche dite frontale consistant à implanter les villages ujamaa dans l'ensemble du pays sans que soit privilégiée une zone donnée. Celle-ci connaît une accélération et une généralisation notables depuis la Déclaration d'Arusha; à l'heure actuelle, on le sait, plus de la moitié de la population rurale tanzanienne vit dans des communautés ujamaa.

Pour ce qui est de Madagascar, la mise en place des fokonolona a théoriquement commencé avec l'entrée en vigueur, en mars 1973, de l'ordonnance portant restructuration du monde rural. Déjà en juin 1974, quelques 10 000 fokontany avaient une existence légale, ce qui est un chiffre plus que satisfaisant pour un début. L'approche adoptée semble être aussi implicitement frontale, comme en Tanzanie.

Une conséquence importante de cette approche frontale, c'est que les communautés ujamaa aussi bien que les fokonolona ne peuvent être uniformes; ils doivent nécessairement être adaptés à des conditions très variées au point de vue écologique, démographique, sociologique, économique, etc. D'où l'exigence de la souplesse qui est du reste reconnue par les responsables tanzaniens et respectée aussi par les dirigeants malgaches.

L'orientation économique des villages u'amaa et des fokonolona est exactement ce qui les rapproche des projets de développement et est en même temps ce qui les différencie des structures traditionnelles plus ou moins proches et qui ont été prises comme modèles (lignages traditionnels et fokonolona). Cette orientation postule l'accroissement de la production rurale.

En Tanzanie la transformation du secteur agricole est recherchée largement dans le cadre de la "villagisation" qui implique la concentration des paysans dans des villages plus peuplés; l'habitat dispersé cède progressivement le terrain à l'habitat concentré considéré comme un instrument approprié de promotion économique et sociale pour le monde rural (en même temps qu'objet de cette promotion).

À Madagascar un ou plusieurs villages forment le fokontany, base territoriale du fokonolona, sans que les paysans soient tenus de déplacer leur résidence d'un village à un autre. Le fokonolona, contrairement à l'ujamaa, n'est pas fondé sur l'unicité, mais sur la continuité de sa base territoriale.

Le rôle de l'Etat dans l'implantation et le fonctionnement des villages ujamaa et des fokonolona est primordial. En Tanzanie les sites devant abriter de nouveaux villages font au préalable l'objet d'études techniques précises par les soins de services gouvernementaux spécialisés. L'Etat assure le transport des migrants jusqu'à leur nouvelle destination et subvient à leurs besoins essentiels jusqu'à ce que les intéressés soient en mesure de le faire eux-mêmes. Par le canal des ministères, l'Etat tanzanien fournit également aux villages le personnel nécessaire à leur encadrement technique.

De même l'Etat malgache mobilise des fonctionnaires au niveau des diverses collectivités fokonolona pour étudier les problèmes locaux et ensuite conseiller et animer les populations concernées; ils leur apportent aussi l'appui technique nécessaire aux opérations de développement.

Cette omniprésence de l'Etat nous invite à insister sur un fait essentiel : l'ujamaa et le fokonolona constituent des projets spécifiquement nationaux, conçus suivant une idéologie nationale et réalisés avec des moyens proprement nationaux. L'aide extérieure est certes désirée mais, dans l'esprit des responsables tanzaniens par exemple, elle ne devrait jamais être que ponctuelle, limitée, dirigée sur un point précis du programme. Surtout elle ne devrait

pas impliquer une prise en charge du programme ou d'une partie du programme, au niveau de la gestion, par des techniciens étrangers. L'exigence du self-reliance, proclamée dans la Déclaration d'Arusha, requiert précisément que la Tanzanie compte avant tout sur ses propres forces, sur ses propres moyens.

Mais la similarité remarquable entre l'ujamaa et le fokonolona ne s'arrête pas là. Les deux structures ont pour base un ou plusieurs villages dont les habitants se réunissent en assemblée générale pour prendre en commun certaines décisions suivant une procédure qui certes n'est pas exactement la même dans les deux cas. Les wajamaa et les membres des fokonolona délibèrent sur les questions d'intérêt économique avec l'aide d'organes spécialisés (vatoeka pour le fokonolona, sous-comités techniques du comité de développement pour l'ujamaa) qu'ils ont eux-mêmes fondés. Ces villages se trouvent plus ou moins engagés dans un processus menant à l'auto-gouvernement. Celui-ci, objectif avoué de la politique de deux Etats concernés, est envisagé dans le cadre d'une large décentralisation administrative. Il s'agit d'arriver, dans les deux cas à une véritable démocratie politique et économique de base, c'est-à-dire au niveau des villages. A l'horizon se profile donc l'image d'une société tanzanienne et malgache formée d'une association de cellules villageoises autonomes, modernes, égalitaires, prospères et jouissant d'une maturité politique et économique.

Enfin la planification régionale constitue un instrument particulièrement efficace d'intégration économique des villages ujamaa aux régions dont ils font partie. Les plans de village sont en effet destinés à devenir des composantes des plans régionaux. Cette intégration régionale s'accompagne d'une intégration au niveau national. En effet les ministères nationaux élaborent leur programme d'action en prenant en compte les besoins exprimés dans les plans villageois. C'est que les ministères, tenus de soutenir l'effort de construction ujamaa, doivent de manière permanente aider les villages à réaliser leurs objectifs.

Les fokonolona, par le jeu des regroupements décrits plus haut, sont appelés à tisser entre eux de solides liens organiques au niveau de chaque province. Leur future intégration à l'échelon national présente plusieurs aspects : association des représentants de l'autorité nationale aux décisions émanant de la base, collaboration nécessaire des autorités locales à l'application de ces décisions, diverses formes d'aide aux fokonolona dont les activités doivent, à l'avenir, former la base de la programmation nationale.

### iii) Participation populaire

Dans les pages qui précèdent nous avons, de manière implicite, effleuré le problème de fond posé par l'approche ujamaa et fokonolona du développement : c'est le problème du développement à partir de la base. Le postulat en est que le développement est l'affaire de tout le monde et en particulier de la masse et non pas d'un petit nombre d'individus. Par conséquent le développement devrait être pensé,

étudié, conçu d'abord au niveau de la masse paysanne prise dans le cadre des unités territoriales les plus élémentaires : villages, hameaux, etc...

Cette conception a une implication essentielle : la masse paysanne doit être considérée comme agent - et agent principal - du développement c'est-à-dire comme sujet actif et conscient oeuvrant pour des transformations socio-économiques dont il reconnaît la nécessité en vue de son propre épanouissement. Le développement à partir de la base va donc de pair avec l'exigence de la participation populaire.

Cette exigence est reconnue de manière explicite dans le récent Plan de développement de Madagascar; elle y est évidemment associée à la promotion du fokonolona. Le Plan malgache utilise du reste une expression plus radicale et débarrassée de tout risque d'équivoque : "maîtrise populaire du développement" (35).

Pour la Tanzanie, mieux que le plan de développement, c'est un texte émanant de la direction de la TANU qui éclaire le mieux ce que doit être la participation populaire dans ce pays (36). On lit dans TANU Guidelines, en effet, que la participation effective des paysans à leur développement a une valeur en soi, et constitue donc un fait qualitatif indépendant de ses résultats concrets au plan technique. Autrement dit, ce n'est pas la perspective d'améliorations économiques rapides qui justifie en premier lieu la participation populaire. Celle-ci vise d'abord la transformation positive de l'homme avant d'envisager sa condition matérielle.

Ainsi la participation populaire au développement est une démarche commune aux projets ujamaa et fokonolona. De fait il est indéniable qu'un puissant élan vers la participation populaire caractérise ce genre de projets par rapport aux autres.

Les paysans, avons-nous déjà vu, ne sont cependant pas abandonnés à eux-mêmes. Le rôle de l'Etat consiste en effet à encourager leurs efforts, c'est-à-dire à leur procurer l'assistance matérielle et morale susceptible de leur faciliter la tâche. Cette assistance donne lieu à des actions concrètes diverses en faveur du paysannat : adductions d'eau, réalisations d'intérêt scolaire et sanitaire, programme d'éducation des adultes, hommes et femmes, sensibilisation et animation, encadrement technique, etc...

Il est cependant important de souligner, malgré la bonne volonté des Etats, que l'élan vers la participation populaire connaît, dans le cas ujamaa et fokonolona, des entraves qui sont loin d'être négligeables.

De par sa vocation, le pouvoir populaire tend à remplacer le pouvoir de la bureaucratie ou, en tout cas, à le vider de sa substance.

---

(35) Voir plus haut l'analyse du plan de développement 1974-77 de Madagascar.

(36) TANU Guidelines, février 1971.

Pour sa part le pouvoir bureaucratique oppose une résistance prévisible aux prétentions et aux empiètements de l'autre pouvoir (37).

Le conflit de pouvoirs freine et, en dernière instance, remet en cause la participation populaire. Il est clair que le succès ou l'échec des expériences ujamaa et fokonolona dépendront, pour l'essentiel, de l'affirmation continue ou de l'étouffement du pouvoir populaire et, par conséquent, de la réalisation effective ou de la faillite d'une véritable participation populaire.

### CONCLUSION

#### 1) L'intégration

L'objet de cette étude a été de voir comment s'organise et se réalise l'intégration des objectifs et des moyens dans le domaine du développement rural.

Une première constatation s'impose. A quelques exceptions près, et mis à part les deux projets de société en cours d'expérimentation en Tanzanie (Ujamaa) et à Madagascar (Fokonolona), force est de reconnaître qu'il n'y a pas de projets de développement rural vraiment intégrés en Afrique. Ce qu'il y a, ce sont des projets du type sectoriel à dominante agricole/économique, avec des composantes sociales, ou au mieux des projets avec une certaine intégration verticale, ce qui n'est certes pas négligeable. Est-ce à dire que les projets n'ont pas été couronnés de succès ? Là n'est pas la question. Elle est d'un autre ordre. A savoir : pourquoi une intégration "tous azimuts" ne semble pas réalisable dans la région ? Puisqu'en principe, l'accord sur la nécessité d'une approche intégrée du développement en milieu rural semble acquis, il s'agit de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la mise en oeuvre d'une telle stratégie se heurte à des difficultés.

On pourra évoquer en premier lieu l'héritage de la bureaucratie coloniale où les services avaient l'habitude de s'ignorer, chaque service ayant aussi bien son propre programme d'activités que sa propre ligne budgétaire et ne devant rendre compte qu'à l'instance suprême.

Une autre raison qui semble faire obstacle à la réalisation d'une intégration des actions de développement est le fait que la plupart des projets sont au moins, dans leur période de lancement, organisés et administrés par des agences d'exécution bilatérales ou multilatérales. Or ces agences sont, en général, spécialisées et ne s'intéressent qu'accessoirement aux autres aspects des projets dont elles ont la charge.

Mais c'est au niveau de chaque "responsable" des programmes de développement qu'il faut parfois chercher les raisons de la carence constatée. Tant qu'il s'agit de principes, tout le monde semble d'accord. Mais lorsqu'il faut passer à l'action, certains responsables défendent parfois si âprement

---

(37) Ce n'est pas en vain que I.G. SHIWJI a intitulé son ouvrage consacré à l'expérience ujamaa : Tanzania - The Silent Class Struggle, Cheche, Dar-es-Salaam, 1970.

leurs prérogatives et leur technicité que la coopération s'en trouve assez rapidement menacée. Dès lors, l'esprit d'équipe est presque inexistant sur le terrain, chacun voulant jouer son jeu personnel.

2) La participation populaire

Lorsqu'on examine les documents de projet ou les quelques rapports d'évaluation disponibles, ce qui frappe c'est l'absence d'une quelconque rubrique relative à la participation populaire. Cela a été déjà relevé mais il faut y insister. Or, la participation populaire telle qu'elle a été définie tout au long de cette étude est la clé de voute du développement rural, c'est l'élément essentiel de l'intégration, dans la mesure où elle place l'homme au centre du développement.

3) Quelques considérations

On pourra se demander les mesures qu'il faudra envisager pour réaliser cette intégration tant souhaitée; car à moins de reconnaître que les idées émises à ce sujet dans de nombreuses réunions sont du domaine de l'utopie, il doit exister des moyens pour arriver à bout des carences, changer les habitudes et les mentalités en vue d'un développement plus équilibré du continent africain.

Jusqu'à maintenant, on semble avoir mis la charrue devant les boeufs. En effet, on a créé différents organismes inter-départementaux ou inter-ministériels de co-ordination, au sein desquels les représentants de chaque organisme défendaient surtout la position de leur ministère ou service. Sans doute on avait pensé que la fonction allait orienter le comportement des représentants.

Il fallait commencer par le commencement. Changer les habitudes et les mentalités suppose d'abord un recyclage des personnels impliqués dans les programmes de développement. Un recyclage "mixte", c'est-à-dire interdisciplinaire. Cela suppose aussi une priorité donnée à la formation de tous les cadres du développement à tous les niveaux dans le domaine de la méthodologie et de la pratique du développement rural intégré.

Pour résumer, avant de mettre en place des mécanismes de coordination et d'imaginer des projets intégrés, la priorité doit être donnée à la préparation des hommes, non pas à partir de théories qui risquent de s'avérer inefficaces au contact avec la réalité, mais à partir des expériences et la participation de tous ceux qui sont concernés par le développement.

4) La coopération internationale

L'Afrique, comme le Tiers Monde en général, est à la croisée des chemins. Et qui plus est, elle a une vive conscience de sa personnalité et de sa maturité. Elle a le droit et le devoir de chercher sa propre voie de développement, mais d'abord le droit et le devoir de définir ce qu'est, pour elle, le développement. "L'Afrique craint pardessus tout de se trouver une seconde fois en situation d'écolière. Elle ne rejette pas les leçons du dehors,

mais elle entend les assimiler à sa manière et en tirer les conséquences qui lui conviennent ..." (38)

Le rôle des organisations internationales ne doit être ni d'influencer les Africains, ni de penser à leur place dans cette recherche de la voie la plus appropriée au développement de l'Afrique. Il est de les aider, sur leur demande, à réaliser les programmes qu'ils auront eux mêmes conçu suivant les besoins et les intérêts de leur peuple. Cette coopération internationale nouvelle manière, compte tenu de l'évolution de la conjoncture mondiale, ne pourra cependant être exempte d'une certaine méfiance qui saperait son efficacité, que basée sur des critères dans lesquels le respect de la dignité des peuples sous-développés l'emporte sur toute autre considération. Car il peut y avoir abondance matérielle et satisfaction des besoins élémentaires. Sans la dignité, il n'y a point de qualité de la vie.

Décembre, 1975

---

(38) G. Balandier : Afrique ambiguë - 10-18 Union générale, Paris, p. 305.