

NATIONS UNIES

ASSEMBLEE

GENERALE



Distr.
GENERALE

A/36/497

14 septembre 1981

FRANCAIS

ORIGINAL : ANGLAIS

Trente-sixième session

Point 69 de l'ordre du jour provisoire^z

DEVELOPPEMENT ET COOPERATION ECONOMIQUE INTERNATIONALE

Lettre datée du 10 septembre 1981 adressée au Secrétaire
général par le Représentant permanent d'Israël auprès de
l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous communiquer ci-joint un rapport établi par le Gouvernement d'Israël, intitulé "Le développement par la promotion de l'économie de transition". Ce rapport examine les moyens de promouvoir les activités de développement dans les pays en développement, à la lumière des futures négociations globales et du dialogue Nord-Sud.

Je vous saurais gré de bien vouloir faire distribuer la présente lettre et le rapport qui y est joint en tant que document officiel de l'Assemblée générale au titre du point 69 de l'ordre du jour provisoire.

L'Ambassadeur,

Représentant permanent d'Israël auprès de
l'Organisation des Nations Unies

(Signé) Yehuda Z. BLUM

^z A/36/150.

ANNEXE

ETAT D'ISRAEL

LE DEVELOPPEMENT PAR LA PROMOTION
DE L'ECONOMIE DE TRANSITION

Juin 1981

/...

RESUME

L'essor spectaculaire qu'a connu le tiers monde au cours des deux dernières décennies tend à masquer le fait que la croissance économique des pays en développement les plus pauvres, en particulier celle des pays les moins avancés et du secteur périphérique des pays nouvellement industrialisés, a été, pour le moins décevante.

La plupart des experts s'entendent à présent pour dire qu'il ne sera possible de corriger cette inégalité dans le développement du tiers monde qu'en affrontant directement à l'échelon national les problèmes de productivité et de qualité de la vie inhérents au sous-développement. Les études indiquent toutefois que les ressources financières et humaines qui pourraient être mobilisées à cette fin risqueraient d'être tout à fait insuffisantes pour mettre en oeuvre des programmes classiques de développement.

Il est donc nécessaire de mettre au point de nouveaux programmes-types susceptibles, sans trop de délai, d'améliorer la productivité et la qualité de la vie du secteur périphérique national, compte tenu du caractère limité des ressources. Afin de parvenir à ce but, il faudrait mettre en oeuvre des programmes créant un environnement propice à l'acquisition de connaissances par la société afin d'amoindrir les contraintes financières. Ces nouveaux modèles pourraient se différencier de quatre manières des programmes classiques.

Tout d'abord, tandis que les programmes de type classique ne tiennent généralement pas compte des limites afférentes à la capacité des ressources humaines aux deux extrémités du processus de transfert, les nouveaux programmes les prendraient en considération (dans les organismes de développement ainsi qu'au sein de la population cible) lors de la définition des opérations à effectuer et s'efforceraient simultanément, en encourageant l'acquisition de connaissances par la société, d'améliorer la capacité des populations compte tenu des exigences de la poursuite du programme.

En deuxième lieu, au lieu de tenter d'imposer, de manière paternaliste, de nouveaux modes de production et de comportement social, ces nouveaux programmes viseraient surtout à encourager la participation de la base et à inciter la population cible à partager la responsabilité de la conception, de la mise en oeuvre puis de la gestion des projets.

Troisièmement, pour tenir compte des difficultés inévitables qui ne sont généralement pas prises en considération dans les programmes classiques, par trop théoriques, il conviendra d'adopter une méthode plus expérimentale permettant une plus grande rétroaction.

Enfin, il convient d'écartier le principal critère qui prévaut dans la planification classique, à savoir celui de l'optimisation du rapport bénéfice-coût des projets tendant à l'amélioration d'un complexe de production donné (tel qu'un système d'irrigation). Il faudrait plutôt appliquer, lors de la sélection des programmes, le critère de l'utilisation intégrée de la totalité des ressources

naturelles et de la main-d'oeuvre en chômage ou sous-employée disponible dans un bassin fluvial ou dans une région donnée, et celui de la contribution que pourrait apporter la population cible mobilisable, en mettant l'accent sur l'acquisition de connaissances par la société et la participation sociale. Ce critère permettrait, compte tenu des contraintes existantes, d'obtenir les plus grands bienfaits possibles pour un bassin fluvial ou une région donnée, leur répartition sociale la plus satisfaisante et le passage le plus rapide possible à la croissance autonome.

Bien que les efforts de développement ne doivent pas, bien entendu, se limiter au secteur périphérique, il conviendrait, pendant quelque temps, d'abandonner la politique des 20 dernières années qui consistait à favoriser le secteur moderne, et de donner la priorité au secteur périphérique pour corriger le déséquilibre qui, jusqu'à présent, a caractérisé les efforts de développement. Il conviendrait de créer, parallèlement aux ensembles économiques quasi-autarciques mettant l'accent sur le secteur moderne, qui ont été mis en place presque exclusivement selon des modèles classiques de développement, des économies périphériques quasi-autarciques qui sont définies dans le présent document comme des "économies de transition". Ces économies produiraient essentiellement pour satisfaire leur propre consommation et ne produiraient, à des fins d'exportation intersectorielles et internationales, que les quantités nécessaires en vue de financer leurs importations.

Les nouveaux programmes types mettront l'accent sur le rendement et la production agricoles, sur la création d'emplois non agricoles, dans les industries et les ateliers ruraux, sur les services sociaux ruraux ainsi que sur l'infrastructure. Il conviendrait en outre de lancer des programmes parallèles dans le secteur "non réglementé" des taudis urbains.

Sous les auspices de la Banque mondiale, de grands programmes de ce type visant à améliorer la productivité agricole ont connu un très grand succès dans les régions irriguées d'un grand nombre de pays, tandis que des projets de faible ampleur sont en cours d'exécution dans les zones non irriguées. Des débuts prometteurs ont également été obtenus par des méthodes similaires dans d'autres secteurs, tels que les soins de santé de base et l'éducation. Tous ces programmes comportent un certain nombre de caractéristiques communes : sélection de techniques selon le critère susmentionné, amélioration et expansion, par les transferts de techniques requis, des services de vulgarisation et de services d'appui similaires, souplesse dans la planification et la mise en oeuvre et adoption par le gouvernement de politiques économiques appropriées.

Ni les nouveaux pays industriels ni les pays en développement ne disposent de suffisamment de ressources humaines qualifiées pour lancer simultanément des programmes dans tous les secteurs; en outre, la population cible ne pourrait pas absorber un tel volume d'innovations. Les premiers programmes devront par conséquent être consacrés aux questions les plus importantes et conçus de manière à produire, au moyen des ressources disponibles, et sur la base la plus large possible, d'importants avantages initiaux; les programmes ultérieurs viseraient à faire la plus grande utilisation possible des effets de facilitation qui peuvent être obtenus à l'intérieur des secteurs ou entre ceux-ci.

La réorientation stratégique proposée ici risque de rencontrer un grand nombre de résistances. En vue de surmonter ces dernières, il faudra créer de puissants stimulants nationaux et internationaux. Les stimulants nationaux pourront être mis en place grâce à une redéfinition des politiques économiques qui permette de revenir sur la priorité accordée au secteur moderne. Quant aux stimulants internationaux, ils pourraient prendre la forme de l'affectation, par des organismes internationaux, régionaux ou bilatéraux de financement, de fonds à des conditions de faveur pour la réalisation des nouveaux types de projets dans les pays en développement et les pays les moins avancés, ou encore celle de l'octroi aux nouveaux pays industriels, pour la réalisation des programmes d'"économie de transition", de prêts à des taux privilégiés, selon le plan Horowitz, dans le cadre d'un cofinancement faisant appel à la fois aux organismes de financement et aux banques commerciales. Les stimulants économiques devront être complétés par des mesures visant à conférer une respectabilité professionnelle à la méthode de planification en inscrivant par exemple cette nouvelle stratégie à l'ordre du jour des débats professionnels nationaux et régionaux.

Les "retombées" économiques de la politique qui a consisté à accorder l'accent au secteur moderne au cours des 20 dernières années n'ont pas permis de réduire la misère des secteurs périphériques ou les problèmes endémiques connexes tels que l'exode rural massif et l'accroissement excessif de la population. Les résultats encourageants obtenus par la nouvelle stratégie dans le domaine agricole semblent montrer que l'application d'une méthode comparable dans d'autres secteurs tels que les services ruraux, la création d'emplois non agricoles, la construction de logements rudimentaires et la création d'emplois dans les taudis urbains, laissent espérer qu'il sera possible d'élaborer une stratégie qui permettra d'intégrer le secteur périphérique dans l'économie le plus rapidement et le plus largement possible.

Le développement rapide et massif du secteur périphérique aura sans aucun doute des répercussions importantes dans d'autres secteurs et devraient également, avant longtemps, profiter au secteur moderne. En outre, le succès de l'adoption de la nouvelle stratégie dans quelques pays aura un effet de démonstration donnant lieu à des retombées "latérales" qui faciliteront une plus grande diffusion de cette expérience. Israël applique certains éléments de cette méthodologie tant sur son territoire que dans le cadre de ses nombreux programmes de coopération dans les pays du tiers monde.

L'expérience et les connaissances spécialisées acquises par Israël ainsi que par d'autres pays actifs dans ce domaine pourraient aider les pays du tiers monde à accélérer le passage à la stratégie de l'"économie de transition".

OBJECTIFS

Il n'est pas possible d'aborder la question de la stratégie du développement sans évoquer celle des objectifs. Il serait toutefois malaisé d'identifier un ensemble acceptable d'objectifs qui tienne compte de la diversité des situations socio-économiques et culturelles, des aspirations, des idéologies et des régimes

/...

politiques qui existent dans les pays en développement. Tout ce que nous pouvons espérer c'est que notre définition de l'ensemble des objectifs soit suffisamment large pour être acceptée par la plupart des pays en développement sans toutefois l'être trop au point de perdre tout intérêt.

La vaste gamme d'objectifs dont il est question dans le présent document est fondée sur le consensus, au moins formel, qui veut que la principale aspiration des pays en développement devrait à présent être de promouvoir l'intégration économique des couches les plus déshéritées de la population en les aidant à accéder en masse à l'"économie de transition", d'aider ceux qui en font déjà partie à atteindre des niveaux plus élevés de productivité et de faciliter le passage vers l'économie moderne du secteur de la population situé au stade le plus avancé de l'"économie de transition".

La notion d'"économie de transition" que nous utilisons ici correspond à un processus dynamique continu (plutôt qu'à un objectif) d'amélioration des techniques, des intrants et des moyens de production - accompagné du phénomène connexe de l'adaptation culturelle, institutionnelle et politique - à des niveaux qui puissent être maintenus à l'échelon national, compte tenu des limitations existantes. L'économie de transition vise à assurer la "croissance" de type économique, tandis que les processus connexes ont pour objectif de réaliser une "croissance" de type non économique. Le développement, objet de nos aspirations, n'est possible que si l'allocation de ressources s'effectue d'une manière qui permette une progression harmonieuse de ces deux aspects de la croissance.

DIAGNOSTICS

Bien qu'une croissance économique très forte ait été obtenue dans un grand nombre de pays en développement, l'expansion a été beaucoup moins soutenue dans les pays à faible revenu et, dans presque tous les pays en développement, le développement au sein de la population périphérique a été pour le moins décevant. Dans le dialogue Nord-Sud, cet échec a été imputé à quatre insuffisances principales :

a) Déséquilibre de l'allocation de ressources entre le secteur périphérique-traditionnel et le secteur central-moderne (se traduisant par une fixation presque exclusive sur la croissance économique et l'absence de programmes types efficaces pour le développement économique et socio-culturel du secteur périphérique):

b) Insuffisance de l'aide accordée à des conditions de faveur et de l'appui commercial et financier ainsi que de l'ouverture de marchés à ceux des pays en développement qui en ont le plus besoin, et "usurpation" par les pays développés du pouvoir de décision au sein des institutions internationales;

c) Manque de communication entre les parties dû essentiellement à une conception différente de leurs propres intérêts et de ceux de la partie adverse, renforcée par des idéologies et une argumentation ethnocentriques;

/...

d) Fuite des responsabilités face aux échecs par le biais de la projection , qui consiste à attribuer des échecs endogènes à des agents ou à des collusions exogènes, ainsi que par le recours au 'cargocult', afin de légitimer les retards intervenus dans l'adoption des mesures requises par le refus des agents exogènes de reconnaître leurs responsabilités dans les péchés par action et les omissions passés et présents, et affirmation que toute action valable nécessite d'abord la réparation de ces péchés.

Dans la controverse Nord-Sud, les pays développés sont portés à attribuer les résultats décevants des programmes de développement mis en oeuvre dans le tiers monde à la première des insuffisances susmentionnées, tandis que les pays en développement, pour leur part, mettent l'accent sur la deuxième, les deux parties ont bien soin de ne pas mentionner la troisième. Les pays en développement sont en général accusés de la quatrième insuffisance, bien que les pays développés ne puissent s'en déclarer totalement exempts.

AUTRES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT

Il serait absurde de prétendre qu'une seule stratégie de développement permettrait de répondre à la grande diversité des situations et des aspirations existant dans les pays les moins avancés. Il est évident qu'une seule stratégie ne peut en aucune manière apporter des solutions viables permettant de satisfaire les besoins du milliard de personnes les plus pauvres des pays à faible et à moyen revenus, en même temps que ceux des populations appartenant au secteur moderne des pays à moyen revenu et ceux des populations des pays riches en pétrole.

Le présent document traite exclusivement des problèmes de développement de la première catégorie, à savoir ceux des populations pauvres des pays en développement. Les stratégies décrites ici ne s'intéressent qu'à cette couche sociale et il est par conséquent évident qu'il ne peut s'agir de stratégies générales et que la plupart des pays en développement - et en particulier les nouveaux pays industriels - devront poursuivre certaines de leurs politiques classiques de développement en mettant l'accent sur les exportations.

On estime cependant qu'une modification des priorités en faveur de la population périphérique et un réexamen radical des méthodologies, visant à tenir compte des particularités du développement de cette couche sociale, ne permettraient pas seulement d'assurer une meilleure et plus large distribution des services sociaux mais pourraient également, à long terme, créer une base plus saine pour le développement du secteur moderne. L'histoire du développement économique indique en effet que, dans la majorité des cas, l'industrialisation a été précédée d'un développement agricole massif.

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, deux options politiques de base, fondées sur deux explications antithétiques des causes de la pauvreté des nations, ont été défendues.

a) Développement prioritaire du secteur moderne ainsi que de l'infrastructure et des services connexes, la théorie étant que le secteur traditionnel bénéficierait tôt ou tard des "retombées" économiques de ce développement. Cette option, qui met l'accent sur l'industrialisation urbaine visant au remplacement des importations ou à l'exportation, est basée sur l'hypothèse selon laquelle les inégalités internationales seraient dues essentiellement à des facteurs structurels mondiaux. Selon cette hypothèse, la pauvreté des pays les moins avancés est due à l'exploitation néo-colonialiste dont ils sont victimes du fait de la collusion des pays développés. Cette collusion va jusqu'à la manipulation des termes de l'échange, la mise en place de barrières commerciales formelles ou non, l'imposition d'une division du travail internationale inéquitable entre le Nord et le Sud, une mainmise abusive par le Nord sur les marchés financiers internationaux et les institutions internationales de financement, etc.;

b) Action prioritaire directe visant à mettre fin au cercle vicieux de la misère dans le secteur périphérique traditionnel. Cette stratégie du développement est fondée sur l'hypothèse selon laquelle la pauvreté serait imputable essentiellement à des facteurs structurels internes de caractère politique, économique, social, culturel et idéologique. Dans ce cas, c'est le gouvernement national qui est considéré comme le grand responsable de la difficile tâche de transformation.

Au cours des 30 premières années de l'après-guerre, l'accent a été mis sans réserve sur la première de ces stratégies, à savoir celle du développement du secteur moderne, qui a suscité dans certains pays une croissance spectaculaire de ce secteur. Cependant, les "retombées" dont aurait dû profiter le secteur périphérique n'ont pas eu lieu et l'on a vu s'instaurer une économie de type dichotomique caractérisée par la difficile coexistence d'un secteur moderne en expansion et d'une économie traditionnelle périphérique en stagnation.

La seconde stratégie du développement n'a trouvé des partisans que beaucoup plus récemment, en réaction à la stagnation générale du développement du secteur périphérique qui a résulté de l'application de la première stratégie.

On peut déjà constater une modification progressive des politiques d'allocation des ressources. Toutefois, cette modification et l'importance qui est accordée au secteur périphérique sont encore loin d'être suffisantes et se limitent presque exclusivement à créer une infrastructure de croissance matérielle, les aspects complémentaires de l'adaptation socio-culturelle ne se voyant accorder qu'une attention marginale.

LA STRATEGIE PROPOSEE : PROMOUVOIR UNE "ECONOMIE DE TRANSITION"

Si l'on considère l'histoire économique des 30 dernières années, on constate que les politiques économiques et les stratégies de développement ont rarement été équilibrées et qu'à un type de politique a généralement succédé son contraire, cette évolution s'inscrivant dans ce que l'on pourrait appeler un mouvement dialectique cyclique. Les origines de ce changement périodique des priorités sont socio-économiques et politiques ainsi que psychologiques et motivationnelles. Un programme équilibré peut sembler dénué d'attrait et susciter peu d'enthousiasme alors qu'un changement radical des priorités enflamme souvent l'imagination et peut fournir des slogans mobilisateurs.

Pour faire contrepoids à la prépondérance accordée au secteur moderne dans l'économie au cours des 30 dernières années, il faut que la répartition des ressources privilégie le secteur traditionnel et périphérique. La préférence marquée pour le secteur moderne central a abouti à la création d'îlots économiques avancés, fonctionnant en quasi-autarcie, produisant essentiellement pour leur propre consommation et ne concédant que des avantages marginaux à la périphérie, tout en utilisant les recettes des exportations de la périphérie pour financer les importations de biens d'équipement nécessaires au développement du secteur moderne. Un changement des priorités en faveur du secteur périphérique faciliterait, de manière analogue, l'avènement d'une économie périphérique quasi-autarcique (temporairement) qui produirait des aliments et des biens et services non agricoles, essentiellement pour sa propre consommation, et où les excédents, en grande partie agricoles, paieraient les importations en provenance du secteur moderne et du marché mondial.

Contrairement au concept des "besoins essentiels", qui donne l'impression regrettable d'être un objectif imposé de l'extérieur et privant les populations pauvres du droit à aspirer à davantage qu'un minimum vital strictement défini, le concept "d'économie de transition", lui, évoque l'image d'un processus autonome et continu de croissance et d'adaptation. Au lieu de suggérer l'application dédaigneuse de solutions médiocres à un lumpenprolétariat résigné, légitimant ainsi l'insuffisance des transferts de capitaux des pays développés vers les pays en développement (ce que sous-entend le concept de "besoins fondamentaux"), le concept "d'économie de transition", lui, permet d'offrir à la grande majorité des populations pauvres des occasions et des moyens de s'insérer dans la vie économique et d'améliorer leur condition d'une manière continue grâce à leurs efforts personnels. L'instauration d'une "économie de transition" pourrait être comparée à une sorte de trottoir roulant qu'emprunteraient les "passagers" au début de leur voyage, dont profiteraient ceux qui y sont déjà pour progresser vers des objectifs intermédiaires, et que quitteraient ceux qui sont arrivés au bout pour emprunter le trottoir roulant suivant, représentant le secteur moderne.

La stratégie de promotion du secteur moderne implique un saut sans transition d'une économie traditionnelle à une économie moderne, saut qui ne pourra être effectué que par une frange étroite de la population en raison des ressources importantes qu'il implique. Cette stratégie implique également le choix d'objectifs précis qui, faute de mieux, reproduisent généralement et de manière peu heureuse les objectifs de croissance classiques des pays industrialisés à une époque où, ironie du sort, ces derniers nourrissent des doutes sérieux quant à la sagesse de leurs choix.

Le fait même que la stratégie de promotion d'une économie de transition vise des objectifs beaucoup plus modestes permet d'accroître les interventions en faveur du développement à l'échelle nationale sans aucun retard et sans avoir au départ à prendre des engagements allant au-delà de la réalisation des objectifs les plus naturels communs à toutes les stratégies. Ceci permettra aux pays les moins avancés de définir leurs propres objectifs à long terme à partir de l'expérience acquise dans la poursuite d'objectifs de remplacement au cours de leur développement.

LES EFFETS DE LA NOUVELLE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT

D'après le Rapport sur le développement dans le monde (1979) de la Banque mondiale, près de 600 millions de personnes vivront peut-être en l'an 2000 en deçà du seuil de pauvreté absolue, si l'on s'en tient à un scénario modérément optimiste d'où est écarté tout élément de surprise. Avec un scénario moins optimiste, ce chiffre pourrait dépasser 700 millions. La recommandation la plus énergique qui ressorte du Rapport est qu'il faut augmenter massivement l'aide aux pays en développement et accroître le volume des exportations de ceux-ci vers les pays développés. Cependant, les auteurs du Rapport doutent qu'eu égard aux perspectives économiques à court terme des pays de l'OCDE ces recommandations soient suivies d'effets. En enfermant la future stratégie de développement dans l'orthodoxie économique, les auteurs du Rapport en ont été réduits à adopter une variante de l'attitude dite du "cargo-cult" : le sort des populations pauvres ne peut être amélioré de manière satisfaisante que si les pays développés adoptent une nouvelle attitude face à leurs responsabilités mondiales, volte-face que les auteurs eux-mêmes jugent peu probable.

Les organisations qui représentent les pays en développement se sont empressées de reprendre ce raisonnement à leur compte et l'ont utilisé pour tenter de justifier leur propre attitude de "cargo-cult"; pour étayer encore leur position, elles ont affirmé que le développement des pays en développement dépendait de changements radicaux qui devaient être opérés dans les politiques mondiales et dans le rapport de force au sein des institutions internationales, changements auxquels les pays développés, qui fournissent l'essentiel des fonds, sont peu susceptibles d'acquiescer.

La pierre angulaire de cet argument est l'hypothèse "structuraliste" selon laquelle entre la pauvreté des pays en développement (et particulièrement des pays les moins avancés) et la richesse des pays développés, il existe un lien de cause à effet excluant toute autre explication. Quelle que puisse être la validité de cet argument, la plupart des spécialistes s'accordent aujourd'hui à penser qu'il a peu de poids en ce qui concerne le secteur périphérique. Les causes fondamentales de la pauvreté dans ce secteur sont à rechercher dans des problèmes nationaux plutôt que dans des problèmes structurels mondiaux. Aussi il serait illusoire d'espérer atténuer la pauvreté du secteur périphérique dans les pays en développement sans traiter tout d'abord les problèmes structurels en cause.

Pour échapper à cette mentalité de fuite devant les réalités, il faudra redéfinir les problèmes et réviser les méthodes utilisées pour les résoudre. Au lieu de poser la question de savoir quelle est la situation à laquelle il faut faire face et quelles sont les ressources qui doivent être mobilisées pour atteindre des objectifs raisonnables, il faudrait poser le problème de la manière suivante : comment tirer

/...

le mieux parti des ressources disponibles pour instaurer une "économie de transition" sur la base la plus large possible et donner ainsi aux populations du secteur périphérique les moyens de s'extraire de la pauvreté absolue? Etant donné que de tels objectifs ne peuvent apparemment pas être atteints au moyen des programmes classiques, quel autre type de programmes offrirait les meilleures perspectives de réussite compte tenu des contraintes actuelles? Comment le potentiel des vecteurs de changement et de la population visée pourrait-il être exploité grâce à la participation pour améliorer le coût-utilité des programmes? Quelle politique macroéconomique les gouvernements et les organismes internationaux devront-ils adopter, quelles incitations devront-ils mettre en place, quelles conditions favorables devront-ils promouvoir pour assurer un accueil favorable à ce nouveau type de programmes plus prometteur?

L'expérience prouve que le développement, tel qu'il a lieu aujourd'hui, risque d'aboutir à un épuisement des ressources sans pour autant faire progresser la société à un rythme et sur une échelle qui soient compatibles avec des objectifs à long terme. Les projets respectant l'orthodoxie en la matière ont épuisé les ressources pour créer des équipements et accroître le personnel, tout en évitant soigneusement des interventions impliquant une transformation des institutions et des mentalités. Certains projets plus ambitieux ont peut-être prévu des interventions de ce type mais ont, jusqu'à une date récente, négligé au stade de la conception de tenir compte des capacités limites tant des organismes de développement que des populations visées.

Selon les nouveaux types de programmes proposés, il faut façonner le vêtement en fonction du tissu dont on dispose et non pas conformément à la tradition du métier ou à la mode. Dans les nouveaux types de programme, la phase initiale sera adaptée aux capacités limites des organismes de développement et des populations visées; les programmes utiliseront néanmoins les résultats obtenus après la phase initiale et tiendront compte du nouveau contexte pour susciter les motivations, créer les compétences et faciliter l'adaptation des mentalités et permettre ainsi des interventions ultérieures plus ambitieuses. Les avantages socio-économiques peuvent évidemment être considérés comme une fin en soi, mais on peut aussi les considérer comme des instruments de la promotion du processus endogène de développement et de l'auto-organisation.

Plus concrètement, dans les pays en développement les plus pauvres, la pénurie de ressources se fait sentir non pas uniquement au niveau des capitaux mais également en ce qui concerne le personnel de direction et de gestion chargé de résoudre les problèmes dans le secteur avancé de l'économie, les motivations et l'efficacité opérationnelle des vecteurs de changement, la capacité des populations visées à digérer les innovations et leur tendance à prendre des risques.

Pour tirer le meilleur parti possible de ces maigres ressources et améliorer les conditions d'existence des populations pauvres à l'échelon national, il faudra adopter des programmes qui, dans leur phase initiale, limiteront le nombre d'interventions simultanées et emploieront des technologies simples et peu coûteuses. La mobilisation ainsi réussie, les changements de mentalité ainsi obtenus et l'information ainsi créée par ces interventions initiales devraient rendre possible le passage, par étapes successives, à la poursuite d'objectifs plus ambitieux et l'adoption de technologies plus poussées, à l'accroissement du nombre des programmes, et devraient permettre de maîtriser les relations interdépendantes qui s'établissent entre ces programmes.

/...

Pour arriver à une vue d'ensemble de l'interaction des divers problèmes nationaux de développement, il faudra disposer d'une vision globale du développement. Cependant, au moment de la planification de la stratégie de développement à court et à moyen terme, il faudra sélectionner un nombre limité de situations critiques affectant le bien-être des populations du secteur périphérique, situations où des améliorations sensibles pourront être apportées dans des délais raisonnables à l'échelon national en dépit des contraintes touchant les ressources et les capacités.

DIFFERENCE ENTRE LES PRIORITES ACTUELLES ET LES PRIORITES PROPOSEES

Les principales causes des résultats décevants de beaucoup de programmes de développement du secteur périphérique semblent être liées à la concentration, à l'échelonnement, à l'intensité, à la combinaison et à l'enchaînement des flux d'informations et de ressources, et à l'incapacité d'inscrire ces programmes dans le cadre d'un objectif plus vaste, plus important et plus motivant. L'échelonnement et l'enchaînement des flux sera souvent un facteur décisif de réussite. Ainsi, le "prédéveloppement" d'un secteur par l'intermédiaire du renforcement (ou de la création lorsqu'il n'en existe pas) de services de vulgarisation efficaces dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de la santé, etc., peut non seulement entraîner une augmentation spectaculaire de la productivité et améliorer la qualité de la vie mais aussi, d'une manière décisive, faciliter et accélérer l'absorption des investissements dans des programmes ultérieurs d'irrigation et ainsi limiter le coût élevé lié à l'accès à la maturité économique. Dans la pratique, les planificateurs se rendent rarement compte des pertes importantes sur les plans de l'emploi, de la production et des effets de mutation qu'entraîne la réduction de la période de "prédéveloppement".

On constate en outre que les réalisations ne sont pas évaluées au moyen de critères valables sur le plan social et économique. Il en résulte que l'expérience sert peu et qu'un même type de programme peut être répété pendant des décennies en dépit d'échecs patents.

La concentration excessive des flux de facteurs est également à l'origine de difficultés importantes. Chaque programme est défini par sa "masse critique" spécifique de facteurs, c'est-à-dire par les flux minimums de ressources et d'informations qui sont nécessaires pour que le programme ait des effets concrets. Si on choisit des programmes ayant une masse critique élevée (les programmes publics de peuplement par exemple), les ressources dont disposent les organismes de développement seront utilisées pour une frange étroite de la population sans bénéficier à la majorité de la population. Un mode d'opération paternaliste renforcera l'iniquité de la répartition des avantages en empêchant la mobilisation du potentiel de la population visée, qui pourrait réduire la masse critique des interventions du secteur public. Le développement de type orthodoxe est devenu un jeu auquel jouent les organismes de développement selon des règles immuables et qui n'offre pas la moindre perspective d'accord sur des objectifs nationaux à long terme.

La concentration excessive des flux de capitaux et d'informations que l'on constate aujourd'hui compromettra non seulement l'équité dans la répartition mais aussi les avantages économiques. Dans les pays en développement, la "courbe de production", représentant le rapport entre les facteurs de production (capital et information), d'une part, et les bénéfices réalisés, d'autre part, montera généralement très

/...

rapidement au début et s'aplatira progressivement par la suite; en d'autres termes, un plus vaste déploiement, qui dans l'idéal serait national, des flux de facteurs de production devrait produire des avantages sociaux et économiques plus grands qu'un déploiement limité, à condition que le niveau des facteurs franchisse un seuil donné. Il faudrait donc accorder la préférence à des programmes caractérisés par un seuil peu élevé et un rendement prometteur. L'adoption de ce critère de sélection pour l'allocation des ressources s'est avéré infiniment plus efficace pour contribuer à la réalisation des objectifs sociaux et économiques que les tentatives souvent marginales d'optimiser le coût-efficacité des programmes classiques ponctuels caractérisés par un seuil élevé. Les résultats encourageants obtenus sur une grande échelle dans les projets de la Banque mondiale grâce à l'utilisation de programmes de vulgarisation, au seuil peu élevé, de type "formation et visites" dans l'agriculture irriguée (dont Israël a été le pionnier) ou les activités structurelles similaires destinées à assurer des prestations médicales de base, conformément aux résolutions d'Alma Ata de l'OMS, illustrent bien la valeur de ce principe de sélection.

Pour finir, il convient de mentionner une autre insuffisance qui peut paraître "abstraite" mais qui s'est avérée très néfaste; il s'agit du mépris pour ces caractéristiques fondamentales du développement que sont la continuité, la complexité, la non-linéarité et l'imprévisibilité. Le modèle occidental de développement se fonde généralement sur un processus de croissance prévisible dans un cadre économique, culturel, social et politique donné où la complexité de l'adaptation nécessaire des attitudes et du comportement peut être négligée par l'organisme de développement, le processus d'adaptation se faisant généralement de manière spontanée. Dans ce schéma, l'homme est un facteur qui s'adapte commodément à la croissance économique tandis que les institutions sociales demeurent inchangées. L'utilisation de ce modèle pour les pays en développement, où l'adaptation des comportements et la transformation des attitudes (malheureusement jamais complètement prévisibles) constituent un objectif primordial, est l'une des plus sérieuses faiblesses de la théorie du développement des pays en développement.

REVISION DES OBJECTIFS

Dans les pays en développement, la transformation des attitudes, du comportement et de la structure institutionnelle doit être considérée à la fois comme un objectif intermédiaire important et comme une fin en soi. La trajectoire choisie pour réaliser des objectifs économiques, c'est-à-dire le type et le degré de mutation obtenus, le "potentiel" créé, peut donc s'avérer être aussi importante, et parfois même plus importante, que les objectifs eux-mêmes. Dans ce sens, l'objectif premier des efforts de développement dans les pays en développement devrait être de lancer un processus de mutation qui puisse ensuite devenir de plus en plus endogène.

Les types d'objectifs pèseront, de toute évidence, de tout leur poids sur l'allocation des ressources. Jusqu'à récemment, l'ensemble des pays développés considérait que l'objectif du développement était l'augmentation illimitée du bien-être matériel. Aujourd'hui, même les conservateurs endurcis nourrissent des doutes quant à la validité exclusive de cet objectif. Dans les pays en développement, la nature des objectifs est encore imprécise mais on constate une tendance marquée au rejet d'une "greffe" des objectifs des pays développés et à la recherche d'objectifs

/...

enracinés dans les cultures des pays en développement. Les objectifs immédiats des pays en développement étant de toute évidence de briser le cercle vicieux de la pauvreté, la nature des objectifs ultimes n'est qu'une question théorique. Cependant, il serait imprudent de sous-estimer l'attrait puissant qu'exercent certains objectifs globaux et l'effet que cet attrait est susceptible d'exercer sur l'orientation du développement. L'incapacité de nombreux pays en développement à conceptualiser les objectifs sous forme de cadre pour des programmes concrets explique leur paralysie quand il s'agit de faire participer la population du secteur périphérique au développement.

Il faudrait que les programmes de développement à moyen terme soient présentés comme l'étape de lancement de programmes globaux à long terme et que ces derniers soient définis de manière plus précise au fur et à mesure que se forge l'expérience.

LES NOUVEAUX PROGRAMMES TYPES

Il n'existe pas de panacée universelle aux tares endémiques des méthodes actuelles de développement qui permettrait de briser le cercle vicieux de la pauvreté. Accumuler les recommandations ou spéculer sur des hypothèses comme le font de nombreux programmes par trop ambitieux ne sert à rien. Si une nation pouvait transposer toutes ces recommandations dans la réalité, elle aurait appris sa leçon et ne serait plus "sous-développée".

Cependant, il est possible de définir un certain nombre de politiques fondamentales pour l'amélioration du processus de développement et de formuler des principes directeurs pour leur application. Il serait également utile d'illustrer l'application de ces politiques à des programmes types. C'est à cette tâche que sont consacrées la présente section et la suivante.

L'aspect statique du message qu'énoncent ces politiques serait, sous forme résumée : adaptation du jeu du développement aux capacités limites des joueurs, sans pour autant perdre de vue les objectifs à long terme; son aspect dynamique serait le suivant : adaptation des joueurs aux exigences du jeu du développement, c'est-à-dire incorporation dans les programmes d'une composante apprentissage destinée à améliorer l'efficacité des ressources humaines et institutionnelles et ainsi à permettre l'élimination progressive des contraintes. Il faudrait par un système de surveillance veiller à ce que ces deux exigences soient satisfaites en permanence.

Pour pouvoir se conformer aux prescriptions de caractère statique que contiennent les politiques de développement, toute planification devrait reconnaître pour commencer que dans un contexte politique donné on ne pourra régler à la fois qu'un nombre extrêmement limité de problèmes prioritaires. Il faudrait donc concentrer au départ l'attention et les ressources sur un nombre restreint de problèmes critiques. Les effets néfastes de l'instabilité politique pourraient être minimisés par l'adoption d'un programme conçu pour limiter la dépendance vis-à-vis du secteur moderne en faisant participer, par exemple, les organismes de financement de manière plus directe et en encourageant la création d'une "clientèle" pour les programmes.

Les limitations opérationnelles du processus bureaucratique, la faible capacité d'absorption de la population visée, le manque de capitaux et l'instabilité politique sont autant de facteurs qui imposent la mise en place des programmes initiaux à court terme, peu coûteux et hautement efficaces, devant permettre d'exploiter pleinement les complémentarités synergiques entre les éléments constitutants et pouvant rapidement être étendus, en dépit des contraintes actuelles, à un domaine plus vaste et même à la nation tout entière.

Pour assurer la convergence de l'ensemble des opérations vers des objectifs nationaux à long terme, un processus permanent, systématique et hiérarchique de surveillance, d'évaluation et de révision devra être incorporé au programme : aux échelons inférieurs, il contrôlera l'efficacité des activités visant à la réalisation d'objectifs spécifiques à court et à moyen terme, aux échelons supérieurs, il devra assurer la convergence des activités vers des objectifs à long terme.

Pour satisfaire les exigences de la dynamique des politiques de développement, les programmes devront intégrer une composante apprentissage fonctionnant à plusieurs niveaux. Au premier niveau, la démonstration locale et des mesures pour la réduction des risques devraient inciter les gens (y compris ceux qui sont les vecteurs du changement) à accepter le message fondamental du processus de développement qui est d'apprendre à apprendre. Au niveau immédiatement supérieur, un service de vulgarisation, c'est-à-dire une organisation d'appui opérant dans le secteur périphérique pour faciliter l'acquisition des connaissances techniques et des capacités de décision et d'initiative, devra être créé. En ce qui concerne les institutions de développement, l'apprentissage, à ce niveau, sera associé avec la capacité de réaliser une planification qui soit conforme tant aux exigences permanentes qu'aux exigences fluctuantes du développement. A un niveau plus élevé, l'apprentissage sera associé à l'utilisation planifiée du processus de développement en tant que tel pour promouvoir la mise en place de structures devant faciliter le type d'adaptation socio-culturelle requis par le programme.

Pour finir, à un niveau plus élevé encore, l'apprentissage devra être lié à la création - par le pouvoir central, par les organisations régionales ou pluri-nationales, par les organismes de financement internationaux, régionaux et bilatéraux et par l'ensemble des cadres - d'un climat économique, idéologique et technique propice, sur le plan politique, aux nouveaux types de programme. Ce climat pourrait être créé grâce à l'affectation par les organismes internationaux de financement de fonds prêtés à des conditions libérales aux nouveaux types de projet, de tels encouragements devant être suffisants non seulement pour inciter les autorités politiques à adopter la nouvelle stratégie de développement mais également pour les mettre dans une position embarrassante si elles ne le faisaient pas.

Dans le domaine de l'économie, les nouvelles compétences acquises par les agents du changement et par la population visée rendraient possibles le règlement de problèmes de développement plus complexes et l'examen plus détaillé du potentiel que recèle l'utilisation des complémentarités synergiques entre les différents programmes. Dans le domaine politique, l'apparition d'institutions dans le secteur périphérique et l'auto-organisation créeront de nouvelles forces politiques dont le poids s'affirmera inexorablement.

PROGRAMME TYPIQUE DE PROMOTION D'UNE ÉCONOMIE DE TRANSITION

Les programmes destinés à promouvoir l'"économie de transition" seront généralement axés sur cinq objectifs principaux : la productivité agricole (y compris, le cas échéant l'irrigation); la création d'emplois ruraux en dehors de l'agriculture; la mise en place d'une infrastructure et de services sociaux dans les zones rurales; la création d'emplois, la construction de logements et l'organisation de services dans les taudis urbains, ainsi que la régulation du mouvement de la population. Pour des raisons politiques et logistiques, il sera difficile, dans la plupart des cas, d'entreprendre des programmes dans tous ces domaines simultanément. Les programmes ajournés ne devraient être mis en train que lorsque ceux qui sont en cours d'exécution leur auront préparé la voie. Si, par exemple, la prépondérance était accordée initialement à la productivité agricole (ce qui est souvent un choix judicieux), la constitution, au début de l'exécution du programme agricole, de l'une ou l'autre forme de système coopératif rural permettra d'y rattacher des services sociaux dans les zones rurales.

La complémentarité sera particulièrement utile à l'instauration de l'"économie de transition", si l'on combine les dépenses d'équipement avec des activités de vulgarisation destinées à favoriser les transferts de techniques et les modifications de comportement nécessaires pour tirer pleinement parti des investissements.

De manière générale, la complémentarité produira des effets synergiques sur trois plans. Au niveau intersectoriel : les ajustements du comportement et les aménagements institutionnels réalisés dans un secteur pourront faciliter les changements nécessaires dans un autre secteur, par exemple, l'existence de coopératives agricoles permettra d'y rattacher des services sociaux ruraux. Au niveau intrasectoriel : en combinant des investissements destinés à moderniser les installations de production et une amélioration des facteurs de production avec des activités de vulgarisation, l'on accroîtra sensiblement la rentabilité des investissements; par exemple, on pourra compléter les investissements consacrés aux systèmes d'irrigation par des activités de vulgarisation agricole ou associer aux investissements dans le réseau de distribution d'eau des zones rurales des cours d'hygiène et d'assainissement. Au niveau personnel : les connaissances et idées acquises dans un secteur contribueront, dans une large mesure, à faire accepter des innovations dans un autre secteur. De la même manière, l'acquisition de connaissances élémentaires facilitera l'apprentissage de techniques plus complexes. En outre, lorsque des attitudes novatrices auront été adoptées et couronnées de succès, elles deviendront une habitude, voire un rituel.

Un certain nombre de projets de développement agricole, dans lesquels l'amélioration de la productivité de l'agriculture irriguée repose principalement sur un nouveau type de programme de vulgarisation, ont amplement démontré que le rôle de la complémentarité est important et peut être décisif. Des activités plus récentes intéressant les cultures pluviales ont également donné des résultats encourageants. On peut affirmer, sans exagération, que l'application, à grande échelle, de programmes de ce genre pourrait produire des résultats comparables à ceux des

/...

grands progrès techniques, comme les semences améliorées. Lorsque l'on combine ces deux éléments (comme on l'a fait pour un certain nombre de grands projets), les résultats obtenus peuvent être réellement spectaculaires.

Les exemples des effets exercés par la complémentarité dans d'autres secteurs que l'agriculture, bien qu'ils soient moins nombreux, suffisent à confirmer la valeur générale de cet argument. Par ailleurs, ils indiquent qu'il ne doit pas forcément y avoir une grande différence entre les méthodes de base employées dans les divers secteurs et que, si une méthode a fait ses preuves en agriculture, elle peut, mutatis mutandis, être très utile à l'élaboration de programmes dans d'autres secteurs. On peut estimer, après quelques essais d'adaptation des méthodes, que les chances de succès d'une transposition intersectorielle sont excellentes.

PROGRAMMES DESTINES A FAVORISER LA PRODUCTIVITE AGRICOLE ET L'IRRIGATION

Les programmes tendant à accroître la productivité agricole comprendront plusieurs phases successives d'une complexité croissante. Au stade initial, il s'agira surtout d'aider les services de vulgarisation agricole à mettre sur pied ou à rationaliser des programmes de diffusion des techniques et d'ajustement des comportements, en adoptant principalement quelques mesures simples mais très efficaces n'exigeant que peu de moyens logistiques. Dans de nombreux cas, il faudra, pour pouvoir entreprendre ces programmes, modifier sensiblement la manière d'envisager les problèmes, les méthodes de travail, le mode d'organisation, les communications interorganisations et le matériel utilisé. En montrant aux agriculteurs que l'adoption de techniques simples, bon marché et présentant peu de risques permet d'augmenter sensiblement la productivité et en mettant ces techniques à leur disposition, on peut les inciter à mettre en valeur des capacités inexploitées et accroître ainsi considérablement l'efficacité des interventions directes des agents de mutation. Il est essentiel, dans le cadre de ce genre de programmes, de procéder à un contrôle systématique, à une évaluation permanente et à un examen périodique pour continuer d'obtenir des résultats satisfaisants et recueillir des renseignements utiles.

Lorsque les résultats de la première phase seront acquis, d'autres mesures plus complexes, étayées, au plan local, par des recherches appliquées, seront prises en vue de promouvoir la diversification, de moderniser les facteurs et les moyens de production et d'améliorer le fonctionnement des services de commercialisation. L'application de ces mesures exigera des moyens logistiques plus complexes, la création d'institutions villageoises, la mise en place de systèmes de crédit et un processus de communications bilatérales efficaces avec les cadres plus élevés des milieux professionnels et scientifiques. Le moment sera peut-être alors venu de compléter le programme agricole par des programmes dans d'autres secteurs.

Dans de nombreux pays en développement, il faudra éventuellement, en raison des conditions climatiques, de rapports défavorables entre la superficie des terres et l'importance de la population ou d'autres considérations économiques ou politiques, utiliser plus intensivement le réseau d'irrigation existant et le moderniser ou en construire un nouveau. Cependant, on sait que les projets

/...

d'irrigation exigent des investissements élevés et ne devraient pas être entrepris sans s'assurer que les effets synergiques potentiels des programmes destinés à accroître la productivité agricole seront pleinement mis à profit. Ce dernier type de programmes devrait, autant que faire se peut, précéder des investissements importants en matière d'irrigation.

Une approche novatrice tendant à améliorer la rentabilité réelle de travaux d'irrigation coûteux (par opposition à leur rentabilité spéculative qu'indiquent des études préliminaires), appelle une révision de leur conception technique et économique. Les projets d'irrigation de type classique visent à minimiser le coût de conservation et de distribution des principales ressources en eau (généralement d'origine fluviale). En conséquence, la plupart de ces projets n'assurent l'irrigation que des terres situées en amont, les plus proches des ressources en eau, de sorte que les agriculteurs qui vivent en aval du cours d'eau - et qui constituent habituellement la majorité de la population d'un bassin fluvial - n'en retirent aucun avantage. Ce système de conservation des eaux rend également plus difficile, tant sur le plan technique qu'économique, l'exploitation des ressources en eau de moindre importance dispersées en aval. En outre, les méthodes d'irrigation, les techniques agronomiques de sélection des cultures et l'intensité du travail potentielle sont, dans la plupart des cas, considérées (et sous-exploitées) séparément. Pour couronner le tout, l'expérience de nombreux pays a montré que la gestation de ce genre de projets indivisibles était longue et son coût exorbitant.

Il est donc préférable, pour des raisons économiques et sociales, d'élargir la distribution des ressources en eau, de mettre en place un système intégré de conservation des eaux sur toute l'étendue du bassin fluvial, et de procéder à une évaluation commune des installations, des transformations et des utilisations des ressources en eau. L'augmentation des ressources en eau qui en résultera, l'utilisation plus intensive de la main-d'oeuvre découlant d'une distribution élargie des ressources en eau, la sélection de méthodes d'irrigation, de cultures et de techniques agricoles compatibles avec les ressources disponibles, la possibilité d'entreprendre des activités de développement et de transformation partiels sur toute l'étendue du bassin fluvial dans des délais plus brefs et avec des résultats plus rapides permettront d'accroître la rentabilité globale du réseau d'irrigation, de réduire considérablement le coût de la préparation des projets, de répartir plus équitablement les avantages de l'irrigation, ainsi que d'étendre et d'accélérer l'amélioration de la situation socio-économique générale de l'ensemble de la région.

CREATION D'EMPLOIS RURAUX AUTRES QU'AGRICILES GRACE A L'INDUSTRIALISATION

Puisqu'il faut, d'une part, réduire le chômage et le sous-emploi endémiques (qui risquent de s'aggraver à l'avenir) dans les zones rurales et, d'autre part, augmenter les revenus de la population rurale, il est indispensable de compléter les programmes de développement agricole par la création d'emplois non agricoles. Si l'on accorde l'importance qu'elles méritent aux considérations touchant l'économie, les aspects sociaux, l'environnement et la stabilité, l'emploi de techniques intermédiaires sur une petite échelle, et une large dispersion géographique des industries manufacturières, s'avéreront, dans bien des cas, préférables à la concentration de la production que l'on rencontre habituellement dans les pays développés.

/...

Lorsque l'on parle de techniques intermédiaires, il ne s'agit pas forcément de techniques traditionnelles, mais de la combinaison la plus efficace possible de techniques modernes à bon marché (souvent à petite échelle) - lorsque ce choix permet de réduire considérablement les investissements - et de techniques de pointe, quand l'investissement et les frais d'entretien supplémentaires qu'elles supposent se justifient, comme dans le cas de l'emploi de contrôles électroniques ou de découvertes biologiques. Quel que soit le type de technique choisi, il doit se prêter à un perfectionnement ultérieur sans que les investissements effectués soient perdus pour autant. Pour que ce mode de développement soit couronné de succès, il faudra adopter une politique de promotion appropriée, former des chefs d'entreprise, mettre en place une infrastructure de base, créer un service de vulgarisation auxiliaire qui donnera des conseils en matière de technique et de gestion, et bénéficier de l'aide d'instruments financiers spéciaux.

Ce secteur, s'il prenait suffisamment d'ampleur, pourrait fournir une part très importante des emplois dans les zones rurales et contribuer à la solution de graves problèmes socio-économiques, comme l'écart entre les revenus de la population urbaine et de la population rurale et l'exode rural qui en résulte.

Les programmes visant d'autres domaines que l'agriculture pourraient porter sur une large gamme de produits et être entrepris soit au niveau des villages, soit dans la ville la plus proche. Les produits et activités qui viennent d'abord à l'esprit sont évidemment ceux qui sont en rapport avec la production agricole proprement dite - tant en amont, à savoir, les facteurs de production, les outils, les ateliers de réparation, qu'en aval, par exemple, les activités de transformation (techniques simples d'extraction des huiles, conserverie, etc.), l'emballage et les transports, voire, dans un domaine assez proche, la fabrication de textiles et d'articles en cuir. La construction de domaines industriels (pourvus de l'infrastructure nécessaire) où la population d'un ou plusieurs villages pourrait trouver du travail favoriserait les programmes de création d'emplois non agricoles. L'expérience d'Israël et d'autres pays qui ont industrialisé les zones rurales en établissant des coopératives pourrait (en procédant aux aménagements techniques nécessaires) être mise à profit lors de l'élaboration de ces projets.

La production de biens de consommation non agricoles simples, de matériaux de construction et de logements constituerait une deuxième catégorie. L'exécution de contrats de sous-traitance pour la production de pièces simples destinées à des industries plus importantes pourrait former une troisième catégorie.

La priorité accordée à la création d'emplois non agricoles pourra accroître considérablement la participation de la population rurale aux activités les plus lucratives liées à la production agricole et à la fabrication de biens de consommation qui lui sont destinés et augmenter ainsi considérablement ses revenus et le nombre d'emplois qui lui sont offerts. La conjugaison de ce programme et d'autres programmes de développement rural permettra de réduire sensiblement l'écart entre la population urbaine et la population rurale, et, par conséquent, de rendre les centres industriels métropolitains moins attrayants.

/...

SERVICES RURAUX ET INFRASTRUCTURE

A mesure que les revenus de la population rurale augmenteront grâce à l'amélioration de la productivité agricole et à l'industrialisation rurale, la demande de services ruraux se développera, bien que les préjugés puissent fausser temporairement la structure des besoins. Il faudra donc mettre en place des services ruraux, parallèlement au développement socio-économique. Un essor simultané et massif de la productivité agricole et des services ruraux est particulièrement important dans les pays les moins avancés puisque l'on a constaté que, pour atténuer bon nombre des problèmes sociaux les plus graves que rencontrent les pays en développement (comme l'exode rural et l'accroissement démographique excessif), il fallait, en grande partie, réduire l'écart entre les revenus de la population urbaine et ceux de la population rurale et améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales.

Dans ce contexte également, il faudra tenir compte de la complémentarité synergique entre les aspects "matériel" et "logiciel", entre les installations et l'adaptation des modes de pensée. La pénurie de capitaux et de compétences se fera peut-être encore plus cruellement sentir dans ce domaine que dans le cas des activités touchant la production. Par conséquent, il s'agira, là aussi, initialement, d'adapter les programmes aux difficultés et de faire appel à des "agents de changement" extérieurs principalement pour qu'ils facilitent le transfert de techniques, la promotion de la coopération périphérique et la création de structures d'apprentissage qui permettraient de surmonter progressivement les difficultés.

L'équivalent de "l'économie de transition" dans le domaine des services sociaux sera le "réseau de services de transition". Les principes régissant sa conception et sa mise en pratique seront analogues à ceux qui ont été décrits dans le domaine économique : il s'agira, en priorité, d'aider les personnes démunies et n'ayant pas accès à des services à entrer dans le "réseau de services de transition", et d'améliorer les services fournis à ceux qui y ont déjà accès dans une certaine mesure. Au départ, les programmes se limiteront, à nouveau, à l'application d'un très petit nombre de techniques simples et peu coûteuses n'exigeant qu'une formation élémentaire, suivant les méthodes utilisées avec tant de succès dans le cadre des programmes "de formation et de visites" dans le domaine de l'agriculture.

Le rythme de développement des services de transition dépendra, en grande partie, des motivations qui pousseront la population visée à participer activement à ce programme. Une fois rodés, ces programmes cessent d'être tributaires de l'administration centrale et ont de grandes chances de survivre aux bouleversements politiques.

Au lieu de devoir se contenter d'un type de services visant la satisfaction "des besoins essentiels" qui lui serait imposé de l'extérieur, la population visée aura la possibilité de mettre immédiatement en place, en collaboration avec les "agents de changement", un "système de transition" ouvert à tous et dans le cadre duquel l'on pourra améliorer constamment le niveau des services fournis.

/...

C'est probablement peu après les premiers progrès de la productivité agricole (la population visée étant alors motivée pour créer des institutions rurales propres à étayer la croissance économique) qu'il y aura lieu de mettre en place les premiers éléments du "réseau de services de transition".

Au départ, ces services seront axés sur les problèmes sanitaires les plus urgents, comme l'immunisation, la réhydratation des nourrissons et des jeunes enfants par voie buccale, ainsi que des mesures préventives d'hygiène du milieu et des méthodes thérapeutiques simples pour lutter contre les maladies endémiques. Ensuite, la priorité pourrait être accordée à l'hygiène personnelle, à l'assainissement et à la distribution d'eau dans les zones rurales. Ultérieurement, les agents sanitaires locaux pourraient recevoir une formation complémentaire et être pleinement intégrés dans un système d'aiguillage hiérarchisé. Le calendrier des investissements en matière d'infrastructure rurale (routes, énergie, aménagement des établissements humains, communications, etc.) devrait être harmonisé avec celui des activités de production complémentaires.

Il faudra également incorporer, selon les besoins, au "réseau de services ruraux de transition", d'autres activités, comme la formation professionnelle, l'enseignement et les loisirs, dans la mesure où la population visée sera prête à y participer.

CONTROLE DE L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE

Le contrôle de l'évolution démographique - bien qu'il fasse partie intégrante du "réseau de services de transition" - fait l'objet d'une rubrique séparée dans le présent document parce qu'il est d'une importance fondamentale pour le succès socio-économique de tout programme de développement. Malgré des recherches étendues, notre connaissance des facteurs économiques, sociaux et psychologiques qui influent sur les taux de natalité et l'acceptation des mesures de régulation des naissances reste limitée. Apparemment, un certain nombre de causes s'influencent réciproquement mais leur mode d'interaction n'est pas encore bien compris. L'on a même établi certaines corrélations qui pourraient être utiles aux responsables de l'élaboration des politiques. Il s'est avéré, par exemple, que la hausse du niveau de vie, l'amélioration de la qualité de la vie, la scolarisation et l'existence d'options dans le domaine de l'enseignement ainsi que l'application de programmes efficaces de régulation des naissances entraînaient une baisse de la natalité.

Compte tenu de "l'état des connaissances", la méthode la plus pragmatique consisterait donc à intégrer des mesures spécifiques de régulation des naissances dans des projets socio-économiques qui auraient leur propre raison d'être et entraîneraient sans doute une réduction de la natalité. L'expérience acquise montre que l'acceptation d'une "économie de transition" et d'un "réseau de services de transition" constituerait également un moyen très efficace de faire baisser la natalité.

Des considérations de même nature s'appliquent à la réduction du rythme de l'exode rural et à la réduction du taux d'urbanisation qui en résulte. Dans ce cas également, l'adoption d'une "économie de transition" et d'un "réseau de services de transition" permettra de ralentir les migrations.

TAUDIS URBAINS

Si la population des taudis urbains dispose en moyenne de revenus plus élevés que la population rurale, sa pauvreté, ainsi que la relation ténue existant entre le "secteur non structuré" et le système économique, constituent un problème qui est souvent tout aussi grave que celui de la pauvreté rurale.

Malheureusement, les questions d'intégration des pauvres des zones urbaines à l'économie sont beaucoup moins bien connues que les problèmes similaires en milieu rural. Cependant, on ne voit pas pourquoi les mêmes principes fondamentaux ne pourraient s'appliquer mutatis mutandis.

Puisque, dans la plupart des pays en développement, le rythme de l'industrialisation et de la mise en place de services sociaux selon les principes appliqués dans les pays développés ne peut suivre celui de l'urbanisation (qui dépend de la croissance de la population urbaine), nous devons recourir de nouveau à des solutions intermédiaires, c'est-à-dire à la mise en place d'une "économie urbaine de transition".

Dans cette économie, la stratégie devra de nouveau consister à utiliser principalement les faibles ressources disponibles en capitaux et en compétences pour intégrer la grande majorité des sous-employés et des chômeurs, aussi rapidement que possible, au processus de production. Pour atteindre cet objectif, la création d'emplois devrait être basée sur des technologies peu onéreuses à forte intensité de travail qui pourraient, par la suite, être améliorées sans trop de frais. L'accent serait mis de nouveau sur une production destinée en premier lieu à la consommation directe de la population-cible urbaine et à des exportations vers d'autres secteurs de l'économie nationale (comme l'agriculture) ou aux exportations vers d'autres pays nécessaires pour payer les importations - exportations qui comprendraient notamment des denrées alimentaires provenant du secteur agricole et des matières premières.

Bien qu'un développement spontané de ce genre se soit produit dans un certain nombre de pays - souvent comme une retombée d'un développement agricole rapide - on ne possède pour la moment que des données d'expérience limitées concernant les grands projets du secteur public. Les projets les plus vastes ont été entrepris dans le domaine du logement, où les projets accessibles sont allés de la mise en place de trames d'accueil accompagnée de modestes crédits pour l'achat de matériaux de construction, à la construction de "maisons rudimentaires". Plus récemment, des projets de construction de domaines industriels ont été exécutés. La question de la fourniture d'incitations financières pour encourager l'industrialisation rurale et urbaine, et de services de vulgarisation industrielle, qui seraient pour fin de fournir des conseils en matière de technologie et de gestion, a été abordée par certaines organisations, mais l'étude en est encore peu avancée.

/...

MOYENS DE FACILITER LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET FISCALE

La politique économique de nombreux pays en développement encourage, de manière explicite ou implicite, les investissements à forte intensité de capital dans le secteur moderne, notamment dans l'industrie, et décourage les investissements bon marché et à très forte intensité de travail dans le secteur périphérique. Pour créer une impulsion promotionnelle de grande ampleur en faveur de l'"économie de transition", il faudrait privilégier la tendance contraire. Comparant les politiques économiques des pays développés avec celles des pays en développement, un analyste a récemment observé que les pays développés, où l'agriculture représente une partie de plus en plus faible des emplois et de la production, ont suivi une politique économique favorable à l'agriculture et possèdent par suite une agriculture florissante. Au contraire, les pays en développement, où l'agriculture emploie un pourcentage élevé de la main-d'oeuvre et produit la quasi-totalité des biens d'exportation, ont, paradoxalement, suivi une politique économique contraire aux intérêts de l'agriculture qui n'a en fin de compte marqué aucun progrès.

La préférence donnée systématiquement au secteur moderne s'explique par des facteurs économiques, politiques, idéologiques et culturels. Il peut donc s'avérer difficile de corriger une idée si profondément ancrée sans l'aide de facteurs extérieurs. Dans les pays en développement les moins riches, il se peut que la promotion d'une "économie de transition" puisse le mieux être facilitée de l'extérieur par l'affectation, par des institutions de financement internationales, régionales et bilatérales, de fonds substantiels de développement à des conditions de faveur, à des projets satisfaisant aux principes de cette stratégie - rurale et urbaine.

L'assistance spéciale aux pays en développement relativement développés sur le plan économique pour la promotion de ces projets pourrait prendre la forme d'une bonification d'intérêts, assurée par des consortiums de cofinancement, avec un appel simultané aux modes de financement international, régional, bilatéral et commercial, selon les principes suggérés voici bien des années par M. David Horowitz, alors Gouverneur de la Banque d'Israël. La plupart des pays développés utilisent en fait une variante de la politique de bonification d'intérêts en consentant en faveur des exportations vers les pays en développement (et, en fait, en faveur également des exportations vers les pays développés) des crédits-fournisseur à des taux d'intérêt fortement subventionnés, renforcés par d'autres subventions au titre de l'assurance-risques à l'exportation. L'affectation au développement de fonds octroyés à des conditions de faveur donnera aux gouvernements une puissante raison politique d'adopter la notion d'"économie de transition".

Un autre moyen, moins efficace quoique encore important, de promouvoir une nouvelle réflexion sur la politique de développement selon les principes ici proposés, serait de la considérer comme une entreprise devant être confiée à des spécialistes respectés. Des réunions organisées à l'échelle internationale, régionale et nationale par des organisations professionnelles, par des institutions internationales de financement et par des fondations, pourraient contribuer dans

une large mesure à ce processus. Dans beaucoup de pays en voie de développement, les spécialistes exercent une influence considérable sur l'élaboration des politiques et l'acceptation par eux de l'orientation ici proposée en matière de développement, ne tarderait pas à donner des résultats.

CONCLUSION

La stratégie proposée d'"économie de transition" tente de combiner un idéal de développement global et intersectoriel avec des notions pragmatiques de planification, de programmation et d'exécution décentralisée, les contraintes existantes étant dûment prises en considération. La stratégie d'une "économie de transition" appelle le lancement de programmes qui comporteraient un nombre limité de projets liés aux questions socio-économiques les plus urgentes et se situant au départ à un niveau de complexité compatible avec les capacités actuelles des institutions de développement, des agents de changement et des populations cibles. L'élément d'apprentissage compris dans les programmes atténuera ces contraintes et provoquera l'adaptation complémentaire nécessaire pour que les investissements produisent rapidement tous les effets escomptés et pour que des programmes plus complexes puissent être exécutés plus aisément par la suite. Il y aura donc une adaptation des techniques, des attitudes et des institutions qui ira de pair avec l'amélioration des moyens de production et des intrants, le développement parallèle des investissements et des opérations complémentaires de vulgarisation, ainsi que la mise en place d'institutions périphériques.

Les capitaux et les compétences disponibles seront utilisés aux endroits, aux moments et selon les modalités les plus propres à satisfaire les besoins matériels et non matériels et à favoriser le développement des facultés d'adaptation et des capacités.

La stratégie proposée offre non seulement le moyen le plus efficace de parvenir au degré d'autosuffisance nationale compatible avec l'interdépendance mutuelle des nations, mais aussi le moyen le plus rapide de réduire la dépendance du secteur national périphérique par rapport au secteur moderne central et de promouvoir l'égalité sociale.

Le développement ne sera plus dès lors une opération éveillant le doute et la suspicion chez ses bénéficiaires, mais un processus fondé sur la participation de tous, suscitant la motivation et donnant les impulsions institutionnelles nécessaires pour qu'il se poursuive. La planification et l'exécution - bien qu'orientées vers des objectifs spécifiques à atteindre par des moyens spécifiques prévus d'avance - conserveront une souplesse suffisante pour que les éléments d'incertitude existant notamment sur les plans du comportement et de l'organisation puissent être pris en considération sur la base de l'expérience acquise.

La formation d'une "économie de transition" permettrait d'intégrer la grande majorité de la population périphérique en employant au début des techniques correspondant aux capacités nationales et qui pourraient être progressivement perfectionnées, à mesure que des ressources et des capacités nouvelles seraient créées grâce au processus de développement. Les éléments les plus avancés de la

population faisant déjà partie de l'"économie de transition", recevraient une assistance leur permettant d'entrer dans des secteurs plus avancés et, avec le temps, dans le "secteur moderne" - quel que soit le sens auquel un pays donné entende cette notion - et de donner une plus grande place au commerce.

Cependant, les avantages sociaux et économiques qu'offre la stratégie de "économie de transition" peuvent ne pas suffire à la rendre réalisable sur le plan politique. Un soutien substantiel des institutions internationales et régionales peut être nécessaire pour modifier l'image classique du développement. Les institutions de financement internationales, régionales et bilatérales, ainsi que d'autres organismes économiques, seraient obligées d'accepter la notion d'"économie de transition" et de "réseau de services de transition" en tant que stratégie globale destinée à améliorer les conditions de vie de la population périphérique - rurale et urbaine - des pays en développement dans les années 80. Ils devraient convenir d'agir de concert pour laisser énergiquement cette stratégie et en favoriser l'acceptation par les pays en développement en leur offrant de fortes incitations financières (taux d'intérêt libéraux, ou bonifications d'intérêts, etc.). La mise en place de ces incitations à une échelle correspondant aux besoins mondiaux en matière de développement supposera de nouveaux schémas de coopération entre les institutions de financement internationales, régionales et bilatérales d'une part, et les banques commerciales et autres institutions d'autre part.

Des efforts de promotion devraient aussi être faits en faveur de la stratégie dans les milieux spécialisés. La transposition de la stratégie en programmes nationaux concrets devrait certainement demeurer la prérogative exclusive des gouvernements nationaux.

Si l'on veut éviter une situation où 700 millions de personnes pourraient vivre en l'an 2000 en-deçà du seuil de pauvreté, le tiers monde devra mettre bien davantage l'accent sur des programmes axés directement sur le développement de la périphérie et l'amélioration des conditions de vie des pauvres, mobiliser des ressources suffisantes au bénéfice de ces programmes et changer les priorités en matière d'affectation des ressources en conséquence. Les activités du secteur moderne n'ont pas produit les retombées que l'on avait précédemment espérées.

Il est à craindre que la stratégie du développement qui pourrait dériver d'une interprétation radicale des doctrines du nouvel ordre économique international se révèle tout aussi décevante. Elle pourrait améliorer les perspectives de croissance économique des nouveaux pays industriels et, dans la meilleure des hypothèses, aider encore quelques pays en développement à entrer dans la catégorie des nouveaux pays industriels mais, à court et moyen terme, les populations défavorisées des nouveaux pays industriels, des pays en développement et des pays les moins avancés auront peu à en attendre.

D'autre part, un décollage socio-économique de la périphérie, réalisé grâce à une "économie de transition" et à un "réseau de services de transition", pourrait avoir sur les autres secteurs des répercussions favorables dépassant de loin leurs effets socio-économiques directs.

Les programmes d'"économie de transition" n'exigent pas de longs préparatifs. S'ils sont acceptés par les pays en développement et par les principales institutions de financement, des programmes massifs pourraient être lancés à bref délai dans de nombreux pays. Leur extension à une échelle mondiale exigerait cependant un accroissement des transferts de capitaux à partir des pays développés et d'autres sources de capitaux au bénéfice des pays en développement. Un accroissement sensible des transferts exigerait que les prêteurs et les emprunteurs s'entendent sur des modalités financières et économiques internationales précises qui comportent des avantages manifestes pour toutes les parties.

Il se peut qu'une approche aussi positive cadre difficilement avec les doctrines économiques généralement admises dans les deux camps, mais une entente à ce sujet est certainement réalisable.
