

SEMINAIRE SUR LA PLANIFICATION AGRICOLE ET LA POPULATION

TANGER 3 - 15 Novembre 1975

LA POPULATION RURALE ET LE PLANIFICATEUR

Par G. WINTER (INSEE)

- I Un constat contradictoire
- II Pour une typologie sommaire des rapports entre population rurale et le planificateur
- III Les quatre aspects de toute planification
- IV Quatre manières pour le planificateur de prendre en considération la population rurale :
  - IV 1 : L'économétrie et le facteur travail
  - IV 2 : La planification sectorielle et l'exploitant agricole
  - IV 3 : L'aménagement du milieu rural et le paysan
  - IV 4 : La planification démocratique et les sociétés rurales.

-----

2 DEC. 1983

O. R. S. I. O. M. Fonds Documentaire

N° : 4052 ex 1

Cote : B

4052 ex 1  
B

## I - UN CONSTAT CONTRADICTOIRE

L'importance économique et sociale de l'agriculture et plus généralement du milieu rural pour le développement est de mieux en mieux perçue, proclamée, défendue tant par les responsables politiques que par les techniciens. Et il serait facile de montrer comment des préoccupations politiques, des raisons économiques et l'expérience se conjuguent désormais pour que problèmes de population et développement de l'agriculture soient enfin associés en une seule priorité.

Cependant, cette prise de conscience nouvelle vient en contradiction avec le fait massif suivant : le développement s'est fait, et bien souvent continue de se faire, au détriment du milieu rural. Les choix de politiques économiques, les contraintes pesant sur les pays en voie de développement, le jeu contradictoire des forces sociales en présence et les mécanismes induits par l'intégration au marché mondial ont, en fait, conduit la plupart des pays à fonder la croissance nationale sur une croissance accélérée du secteur secondaire (induisant une croissance analogue du secteur tertiaire), sur les exportations des produits de base, sur la concentration des activités, des revenus et de l'accumulation du capital en milieu urbain.

Cette contradiction s'impose tout particulièrement au planificateur agricole appelé à proposer des initiatives nouvelles et importantes en faveur du milieu rural et conscient que les tendances fondamentales du développement vont à l'encontre de cette priorité enfin reconnue. Mais il est à craindre que cette contradiction ne puisse être surmontée par les seules vertus d'une planification agricole rénovée, aussi clairvoyante et efficace soit-elle.

## II - POUR UNE TYPOLOGIE SOMMAIRE DES RAPPORTS ENTRE POPULATION RURALE ET PLANIFICATION

La contradiction qui vient d'être évoquée ne peut en effet être analysée et surmontée dans le seul cadre de la planification agricole car le développement est un phénomène global. Tout ce qui se passe d'important en milieu rural a sa contrepartie en milieu urbain et réciproquement ; ou, pour être plus précis, la dynamique des milieux ruraux reflète et engendre à la fois une restructuration de l'économie globale ou d'un ensemble d'économies globales complémentaires. Cette restructuration s'analyse en termes de flux (de produits, d'hommes et de capitaux) et en termes de forces sociales. Une planification agricole visant à améliorer le sort de la population ne peut trouver son sens et son efficacité que si elle est cohérente avec la voie de développement suivie par le pays, c'est-à-dire avec la conception d'ensemble du processus de planification en vigueur. En bref, l'examen des rapports entre "planification agricole et population" appelle <sup>on</sup> ~~ce~~ ~~est~~ ~~celui~~ des rapports entre "planification et population rurale" : ~~essenti~~ ~~l'oc~~ ~~plani~~ ~~ficat~~ ~~eur~~ "Considère-t-il" la population rurale ? Quelle image s'en fait-il ? Quelle importance lui accorde-t-il ?

Il est clair que dans chaque pays ces rapports entre planificateur et population rurale sont spécifiques, complexes et mouvants ; ils sont le résultat de tout un cheminement historique allant généralement dans le sens d'une perception de plus en plus fine des réalités du monde rural et appelant de ce fait des choix politiques de plus en plus explicites.

Ce sont précisément ces rapports entre population rurale et planification que je voudrais schématiser ici en essayant de montrer comment différents aspects de la planification ou plutôt différents niveaux de planification, du reste compatibles entre eux, peuvent se caractériser par une prise en considération et finalement en "compte" de plus en plus réaliste de la population rurale. Naturellement cette esquisse d'une typologie des rapports entre population rurale et planificateur ne sera que très sommaire et très générale. Elle ne vise pas tant à retracer un cheminement historique et concret qu'à fournir un cadre de réflexion et un fil conducteur pour les débats du séminaire. Les réalités économiques, sociales, institutionnelles et politiques des pays représentés à ce séminaire sont trop diverses pour qu'un tel schéma convienne à chaque cas. Il serait nécessaire de l'aménager en tenant compte de l'importance et des caractéristiques de l'agriculture de chaque pays, de la voie de développement suivie, du type de planification en vigueur (planification centrale ou planification indicative), de l'ampleur de l'appareil d'investigation statistique pour le secteur rural, etc....

### III - LES QUATRE ASPECTS DE TOUTE PLANIFICATION

Le concept de planification est ambigu et riche de connotations diverses. Quant au contenu concret de la planification, il est extraordinairement variable d'un pays à l'autre. Aussi avant de traiter de la question des rapports entre planificateur et population rurale, peut-on rappeler, sans s'enfermer dans une définition académique de la planification, que toute planification se présente sous quatre aspects interdépendants : un aspect politique, un aspect institutionnel, un aspect économique et un aspect technique.

1°) Aspect politique : un Plan est fondamentalement un acte politique. D'abord parce qu'il s'inscrit nécessairement dans un contexte institutionnel et qu'il exprime donc, parfois implicitement seulement, un certain rapport de forces politiques, économiques et sociales, qu'il cherche éventuellement à modifier. Ensuite parce qu'il propose, avec plus ou moins de clarté et de fermeté, la réalisation d'un certain type de société : il est sous-tendu par une idéologie ou, si l'on préfère, il privilégie certaines valeurs ou idées-force : indépendance, unité nationale, démocratie ou responsabilité, justice sociale, efficacité économique, niveau de vie, etc.... Enfin parce qu'il propose un certain nombre d'orientations ou d'objectifs généraux en matière de développement.

2°) Aspect institutionnel : un Plan est un substitut au moins partiel des mécanismes du marché. Il remplace le marché, le contrôle, l'oriente ou en réduit les incertitudes et les défauts. Un système de planification se définit donc par le champ d'application du Plan (Nation, région, secteur public ou aussi secteur privé, branches, catégories sociales, etc..), par les marchés qu'il remplace ou sur lesquels il pèse (marché des biens et services, marché de l'emploi, marché financier) et enfin par les moyens qu'il utilise (interventions directes, incitations ou dissuasions par les prix, la fiscalité ou le crédit, réglementation, persuasion). Tout ceci revient à définir la liberté que le Plan laisse, ou qu'il est obligé de laisser, aux agents économiques et s'exprime par l'ensemble des structures ou institutions mises en place pour élaborer et mettre en oeuvre la politique de développement.

3°) Aspect économique : au sens strict, un Plan est une conception de l'avenir économique d'un pays à moyen terme combinant le souhaitable et le possible. C'est donc un ensemble cohérent et chiffré d'objectifs et de moyens ordonné à la réalisation des orientations fondamentales privilégiées par le pouvoir poli

tique. De ce point de vue, la planification consiste à définir une stratégie de développement, à déterminer les objectifs sectoriels et les politiques spécifiques cohérents avec la stratégie adoptée, à choisir des projets permettant d'atteindre ces objectifs et des mesures susceptibles soit d'inciter les différents centres de décision à réaliser ces projets soit de traduire dans les faits les politiques spécifiques choisies.

4°) Aspect technique : la planification, c'est enfin un ensemble de techniques dont la complexité et l'efficacité dépendent à la fois des caractéristiques de l'économie considérée et du type de planification adoptée. Elles ont pour objet les chiffres, les projets, les contacts. Le premier groupe comprend les techniques relatives à l'information statistique, aux prévisions et projections, à la comptabilité économique et aux modèles économétriques. Trop souvent la planification apparaît seulement comme l'ensemble de ces techniques quantitatives de l'économie. Le deuxième groupe concerne l'analyse des projets et programmes élaborés par les principaux agents économiques afin d'en apprécier les effets à différents niveaux et à différentes échéances puis la sélection de ces projets en fonction de certains critères de choix (ou de compromis traduisant des rapports de forces) et enfin la synthèse de ces projets en un ensemble cohérent et coordonné. Enfin il y a les techniques de concertation consistant à réunir les représentants des différents centres de décision de manière organisée pour qu'ils échangent leurs informations, confrontent leurs prévisions et leurs objectifs et soit prennent des décisions, soit formulent des avis.

L'articulation de ces diverses techniques et l'enchaînement des opérations correspondantes, qui peuvent être menées à divers niveaux (secteurs, régions etc.....) et avec plus ou moins de détail, constituent le processus général de la planification.

#### IV - QUATRE MANIÈRES POUR LE PLANIFICATEUR DE PRENDRE EN CONSIDÉRATION LA POPULATION RURALE

Encore une fois, la présentation qui suit est simplifiée à l'extrême. Elle force le trait, comme dans une caricature, pour faire ressortir l'essentiel.

##### 1°) L'économétrie et le facteur travail

Une première manière pour le planificateur de prendre en compte la population rurale est de considérer celle-ci comme une "ressource" et le plan comme un ensemble de techniques de projection ayant à intégrer cette ressource particulière. C'est le domaine des modèles de croissance et en particulier des modèles démo-économiques. Ces modèles admettent comme critère de l'évolution économique le produit par tête et examinent si la croissance démographique affecte l'évolution des facteurs de production et de leur productivité dans un sens favorable ou défavorable. En gros, le raisonnement est le suivant : la fécondité influence la structure par âge, donc la proportion d'actifs dans la population, donc l'épargne et l'investissement. Ils deviennent plus réalistes si, au lieu de concerner globalement une économie nationale, ils sont appliqués soit à une zone rurale considérée comme homogène, soit à une économie nationale différenciée au moins en zone urbaine et zone rurale. Dans le premier cas, les variables caractérisant la population rurale sont : l'effectif, la structure par âge, la productivité à l'hectare de l'heure de travail et éventuellement la propension à épargner.

Dans le second cas, il faut ajouter aux variables précédentes les mouvements migratoires, et le revenu individuel rural si, comme TODARO, on considère que la migration est une fonction de la différence relative entre revenus individuels rural et urbain et de la probabilité de trouver un emploi en ville. Dans l'un et l'autre cas, la population rurale est donc considérée comme un ensemble de travailleurs, réels ou potentiels, plus ou moins productifs selon la densité de population.

Il n'est pas question de revenir ici sur l'intérêt, modeste, et les limites très précises, de ces modèles. Disons seulement qu'une planification fondée sur une telle approche essentiellement technique a un contenu opérationnel faible. Elle privilégie des quantités physiques (hommes et ressources) et fait de la contradiction entre ces quantités physiques une explication des mouvements de sociétés sans prêter attention aux contradictions propres à la répartition des revenus et aux rapports sociaux. Trop souvent, elle s'appuie sur des hypothèses discutables et sur des données trop globales et peu fiables. Elle se fonde sur une approche néo-classique ou sur une vision dualiste du développement, elle appelle des enquêtes démographiques et agricoles de type classique, elle néglige l'analyse des facteurs de variation de la productivité dans le secteur agricole et conduit généralement à des positions favorables à une croissance démographique moins rapide et à la limitation des naissances. Elle a donc un contenu idéologique, sinon politique, évident comme justification des programmes de planning familial.

#### 2°) La planification sectorielle et l'exploitant agricole

La planification sectorielle a été adoptée par nombre de pays en voie de développement au cours des années 50 et 60. Beaucoup de ces pays, après avoir obtenu leur indépendance politique, se trouvaient devant une tâche, vaste et urgente, de construction économique nationale pour laquelle le passé ne pouvait servir de référence et les moyens nationaux, techniques et financiers, étaient très faibles. De plus les informations sur l'état de l'économie et sur la couverture des besoins individuels et sociaux étaient rares et fragiles. Il a donc fallu opérer avec un très grand pragmatisme. Il s'agissait de créer une structure de production agricole et industrielle nouvelle et diversifiée et de développer une infrastructure économique et sociale encore embryonnaire, cela en s'appuyant plus ou moins massivement au départ, sur les capitaux extérieurs et l'assistance technique étrangère, et en s'assurant de l'équilibre des finances publiques et de la Balance des Paiements, mais avec le souci de renforcer l'action de l'Etat dans le choix et le contrôle des investissements et d'accroître progressivement la part du financement national de ces investissements.

La planification sectorielle a précisément consisté à déterminer des objectifs de production et d'investissement pour les différents secteurs d'activité compte tenu des orientations fondamentales retenues par les instances politiques, de l'évaluation des besoins, de l'inventaire des projets réalisables et des contraintes financières. C'est une planification verticale axée sur la croissance de la production marchande et dont la cohérence est recherchée au niveau macro-économique (1).

---

(1) Nous reviendrons plus en détail dans la Note intitulée "Le planificateur et les méthodes d'investigation en milieu rural" sur l'aspect technique de ce type de planification et sur les questions qu'il soulève.

Dans un tel cadre, il s'agit pour le planificateur agricole d'étudier de promouvoir des projets rentables et la tendance est naturellement de développer les cultures de rente, source de devises et de recettes fiscales et propices à des transformations industrielles sur place, en misant sur la recherche et la vulgarisation techniques et sur des structures d'intervention spécialisées. Le paysan est essentiellement considéré comme un producteur, soit salarié d'un complexe agro-industriel, soit exploitant agricole étroitement encadré du point de vue technique mais seulement pour les spéculations marchandes. Les activités non agricoles des paysans et l'agriculture vivrière à usage domestique sont bien souvent négligées. On raisonne en termes de volumes de production, de surfaces, de rendements, de nombre d'exploitations, et d'actifs agricoles, de taux de rentabilité etc.... L'appareil statistique et les études de projets sont orientés vers l'évaluation de ces grandeurs physiques et financières. Il est très généralement admis que le revenu monétaire des paysans doit augmenter bien davantage grâce à la croissance du volume de ses productions commercialisées qu'en raison d'une révision profonde des prix aux producteurs et plus généralement des termes de l'échange entre milieu rural et milieu urbain.

La vision du développement sous-jacente à une telle politique est une vision mécaniste et dualiste de la croissance. Implicitement les éventuelles transformations endogènes du système économique villageois "traditionnel" sont considérées comme sans effets notables sur la croissance et les techniques, l'organisation, la logique du profit du système capitaliste "moderne" sont supposées capables de transformer profondément le milieu rural dans le sens d'une amélioration décisive du niveau de vie. Cet optimisme technocratique se fonde sur l'idée que les bienfaits de la croissance (accroissement des revenus monétaires, accès aux équipements collectifs etc...) seront si généralement ressentis que la résistance des comportements et des structures anciennes n'est pas déterminante. Il va de soi que dans ces conditions les rapports entre les différentes forces sociales de la communauté nationale ne sont pas remis en question et que la planification reste une planification "descendante", quels que soient les efforts déployés et les structures "participatives" mises en place, au niveau national ou au niveau local, lors de l'élaboration ou de l'exécution du Plan. Ainsi, par souci de réalisme et d'efficacité, la planification sectorielle peut être régionalisée.

La région est alors un niveau intermédiaire, à la fois géographique, technique et institutionnel, et très généralement administratif, de collecte d'informations, de consultations, d'études de projets, de cohérence physique, de contrôle d'exécution. Si la région n'est que ce niveau intermédiaire, sans pouvoir politique propre ni moyens d'intervention autonomes, la planification reste fondamentalement technocratique, verticale, "descendante".

### 3°) L'aménagement du milieu rural et le paysan

Il ne serait pas très difficile d'avancer plusieurs arguments en faveur de la thèse selon laquelle les problèmes actuels relatifs au milieu rural ne sont pas indépendants du type de planification sectorielle, qui vient d'être exposé à grands traits, et finalement de la politique et de la conception du développement que cette planification trop exclusivement sectorielle exprime (1).

(1) La discussion sur ce point est ouverte dans la note "Le point de vue d'un planificateur sur le problème de l'amélioration des méthodes d'investigation en milieu rural".

Rappelons quelques-uns de ces problèmes, qui heureusement ne se posent ni partout ni simultanément : agriculture vivrière en relative stagnation et pénurie alimentaire, parfois dramatique, toujours coûteuse du point de vue économique et social ; exode rural avec pour contreparties une urbanisation anarchique, un chômage urbain croissant et une population rurale vieillissante mais toujours aussi nombreuse ; disparité des revenus entre ruraux et salariés urbains ; différenciation sociale accrue au sein du milieu rural et éclatement des structures villageoises traditionnelles conduisant à une prolétarisation progressive de la population rurale ; échecs ou difficultés de maintes interventions (qu'il s'agisse de projets ou de structures d'encadrement) en matière agricole et en particulier impuissance de la technologie à assurer à elle seule la croissance de la production agricole, etc....

Pour résoudre ces problèmes une nouvelle manière d'aborder le milieu rural se fait jour tant au niveau des modes d'analyse et d'intervention qu'au niveau de la définition des orientations en matière de développement rural : la planification sectorielle fait place et plus souvent encore se combine à une politique d'aménagement du milieu. Les zones rurales ne sont plus considérées seulement comme un ensemble d'exploitations agricoles spécialisées dans certaines productions marchandes mais aussi comme des systèmes économiques et sociaux où les différents aspects de la réalité locale (activités productives de biens et services, marchands ou non-marchands, écosystème et ressources naturelles, organisation sociale et mode de vie, actions de l'Etat, du milieu urbain-industriel du marché mondial) sont reliés en un ensemble cohérent et dynamique (1). L'exploitant agricole fait place au paysan, c'est-à-dire à une personne dont l'ensemble des activités économiques, sociales, culturelles et politiques s'inscrit dans un paysage déterminé peu à peu modelé par l'action des hommes. La planification verticale dont la cohérence est établie en terme de flux macro-économique au niveau national se double d'une planification horizontale dont la cohérence est établie en termes d'espace et de comportements socio-économiques.

Cette organisation de l'espace à base régionale ou zonale doit permettre non seulement l'analyse simultanée de deux systèmes économiques différents, (le système paysan "traditionnel" et le système capitaliste) mais aussi leur articulation. La région ou la zone sera alors le cadre d'un développement à l'échelle humaine où l'univers villageois rencontre l'univers industriel et technique, où les unités économiques s'associent ou se confrontent dans une organisation économique ambivalente mais commune, où les échanges se diversifient, où le dynamisme et les aspirations des groupements sociaux et des individus peuvent trouver à s'exprimer et à se concrétiser, où l'aménagement cohérent de l'espace facilite la croissance et réduit les déséquilibres.

En réalité, l'aménagement du milieu rural peut être conçu de manière plus ou moins restrictive, c'est-à-dire de manière plus ou moins technocratique

Par exemple, pour "l'aménagement du territoire", il s'agit en fait de tenir compte des liaisons qui existent dans l'espace entre flux économiques, opérations d'aménagement et structures d'intervention (cf. schéma ci-joint). On peut reprocher à cette conception de l'aménagement de ne pas mettre en évidence la cohérence (ou la rationalité) du comportement économique et social du paysan qui est considéré tantôt comme un travailleur, tantôt comme un producteur, tan-

---

(1) Cf. à ce sujet l'analyse de M. THENEVIN sur les systèmes d'exploitation agricole paysans.

tôt comme un consommateur.

Au contraire, considérer le milieu rural comme un ensemble de "systèmes d'exploitation agricole paysans" permet une approche plus globale et plus intégrée des structures sociales et des comportements individuels.

Du point de vue de la politique économique, cette conception de la planification en termes d'aménagement du milieu est cohérente (1) avec des orientations visant à développer les cultures vivrières, adopter une politique de prix plus favorable aux paysans, réformer le régime foncier, équiper les campagnes, réduire les disparités régionales, organiser les migrations et diversifier les activités rurales.

Du point de vue institutionnel, cette conception de la planification privilégiant la cohérence des interventions sur le terrain peut faciliter la solution du problème si fréquent de la multiplicité de la concurrence des services administratifs et des organismes spécialisés intervenant en milieu rural, en confiant la responsabilité effective de la conception et de la coordination de l'aménagement d'une zone ou d'une région à une structure horizontale dotée de moyens techniques et financiers qui lui soient propres (Office, Autorité, Société d'aménagement).

Du point de vue technique enfin il est clair que les méthodes d'investigation, d'analyse et de prévision, tout comme les techniques d'évaluation des projets doivent être substantiellement enrichies. Les méthodes statistiques et macro-économétriques doivent se combiner avec des analyses micro-socio-économiques.

#### 4°) La planification démocratique et les sociétés rurales

Il ne faut pas se cacher que cette "prise en considération" du milieu paysan par la planification n'est pas exempte de dangers et que, du point de vue de la transformation des rapports socio-politiques existant au sein de la nation, ses limites sont évidentes.

Tout d'abord, les opérations d'aménagement, si elles monopolisent d'importants moyens financiers et intellectuels, risquent d'être exclusives d'autres opérations. Les responsables de l'aménagement d'une zone, si "compréhensifs" soient-ils, ont tendance tout naturellement, à limiter leur horizon et leurs préoccupations à cette zone. Ce qui est en dehors reste inorganisé. De plus cette conception de la planification risque de rester essentiellement technocratique et "descendante"; sa logique propre tend à nier les dynamismes locaux, à considérer les paysans comme des objets plus que comme des sujets. Les paysans restent tributaires de choix politiques effectués en dehors d'eux, et il est probable que les rapports des forces économiques et sociales continueront de jouer en faveur de la ville, de l'industrie, des couches sociales les plus favorisées.

Il est cependant possible de concevoir le milieu rural comme un ensemble de foyers d'aménagement de projets collectifs, comme des aires d'extension non seulement d'un sentiment d'appartenance mais aussi d'une prise de conscience d'une communauté de destin, d'une solidarité volontaire devant l'avenir. Ce sentiment de solidarité, qui repose sur des affinités socio-culturelles, sur la simi-

---

(1) ce qui ne veut pas dire qu'elle est nécessairement liée à ces orientations politiques.

litude des problèmes quotidiens affrontés par chacun, sur le partage d'un même cadre de vie et des mêmes contraintes imposées de l'extérieur, il s'agit de le projeter dans l'avenir.

Le paysan devient alors le membre responsable d'une société rurale ou d'une "communauté rurale de base" responsable dont le pouvoir s'exerce à travers des institutions économiques, sociales et politiques démocratiques.

Une telle conception de la planification, enfin "ascendante" et démocratique, implique que le dynamisme de groupements humains territoriaux, le développement parti de la base, la multiplication des projets "à ras du sol" pris en charge sur place, sont considérés comme des facteurs de développement décisifs.

Il est clair que, par rapport aux précédentes conceptions de la planification, celle-ci appelle dans bien des cas un renversement des choix politiques fondamentaux, un rééquilibrage des forces sociales en faveur du milieu rural, la création d'institutions politiques et économiques nouvelles.

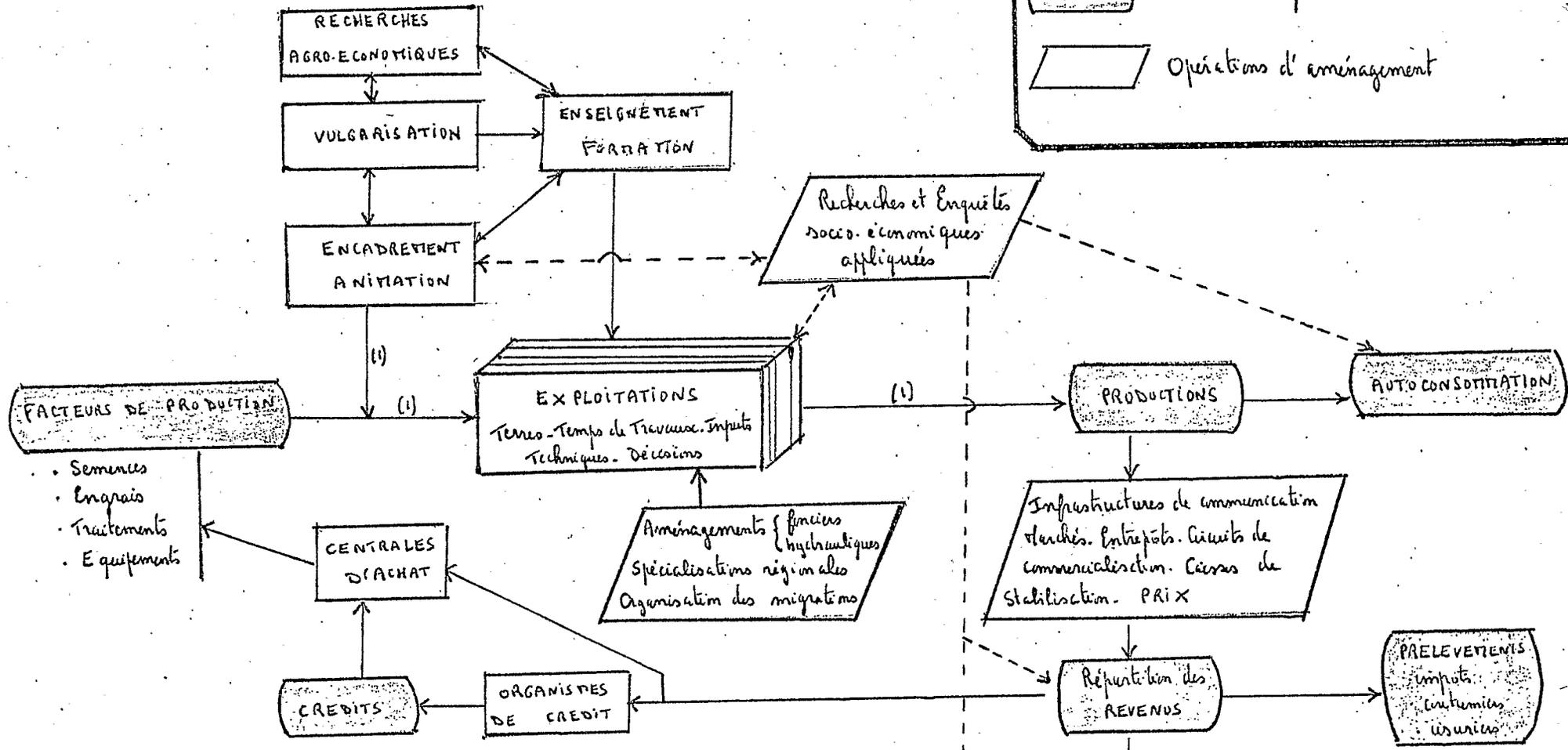
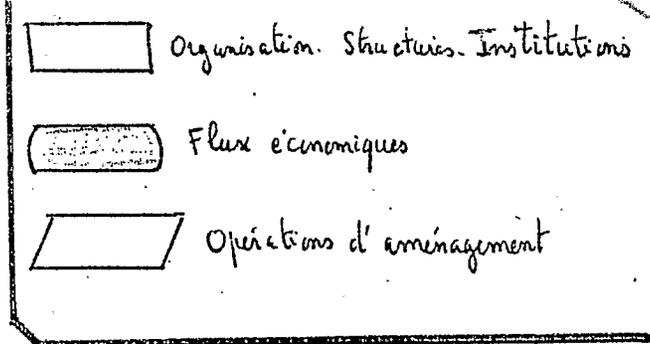
Elle suppose en tout cas une connaissance et une analyse de la dynamique des sociétés rurales plus riche que celles, si fines et subtiles soient-elles, dérivées des théories mécanistes et dualistes de la croissance et des techniques quantitatives qui en découlent. Le recours à la théorie de la transition (transition des sociétés rurales pré-capitalistes vers le système capitaliste) aux méthodes de l'anthropologie politique et économique, à la technique des indicateurs sociaux (indicateurs de la transition ou indicateurs des transformations socio-économiques) peut ouvrir la voie à ce renouvellement nécessaire des méthodes d'analyse de prévision et d'intervention.

\*

\* \* \*

En conclusion, et comme rappel des quatre aspects de toute planification, on peut avancer en simplifiant à outrance que la planification économétrique privilégie l'aspect technique, la planification sectorielle l'aspect économique, l'aménagement l'aspect institutionnel et la planification démocratique l'aspect politique de la planification.

# L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL



1er problème = assurer une rémunération de l'heure de travail du paysan et des possibilités de consommation suffisantes pour que le paysan soit incité à adopter les modifications techniques et sociales nécessaires à la mécanisation de l'agriculture villageoise dans un contexte de sécurité minimum.

2ème problème = quelle organisation ou quelle institution est susceptible d'assurer la cohérence (dans le temps, dans l'espace, entre les acteurs) de l'ensemble du processus d'aménagement

Remarque = jusqu'à présent on a trop souvent cherché des solutions uniquement techniques [opérations (1)]