



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

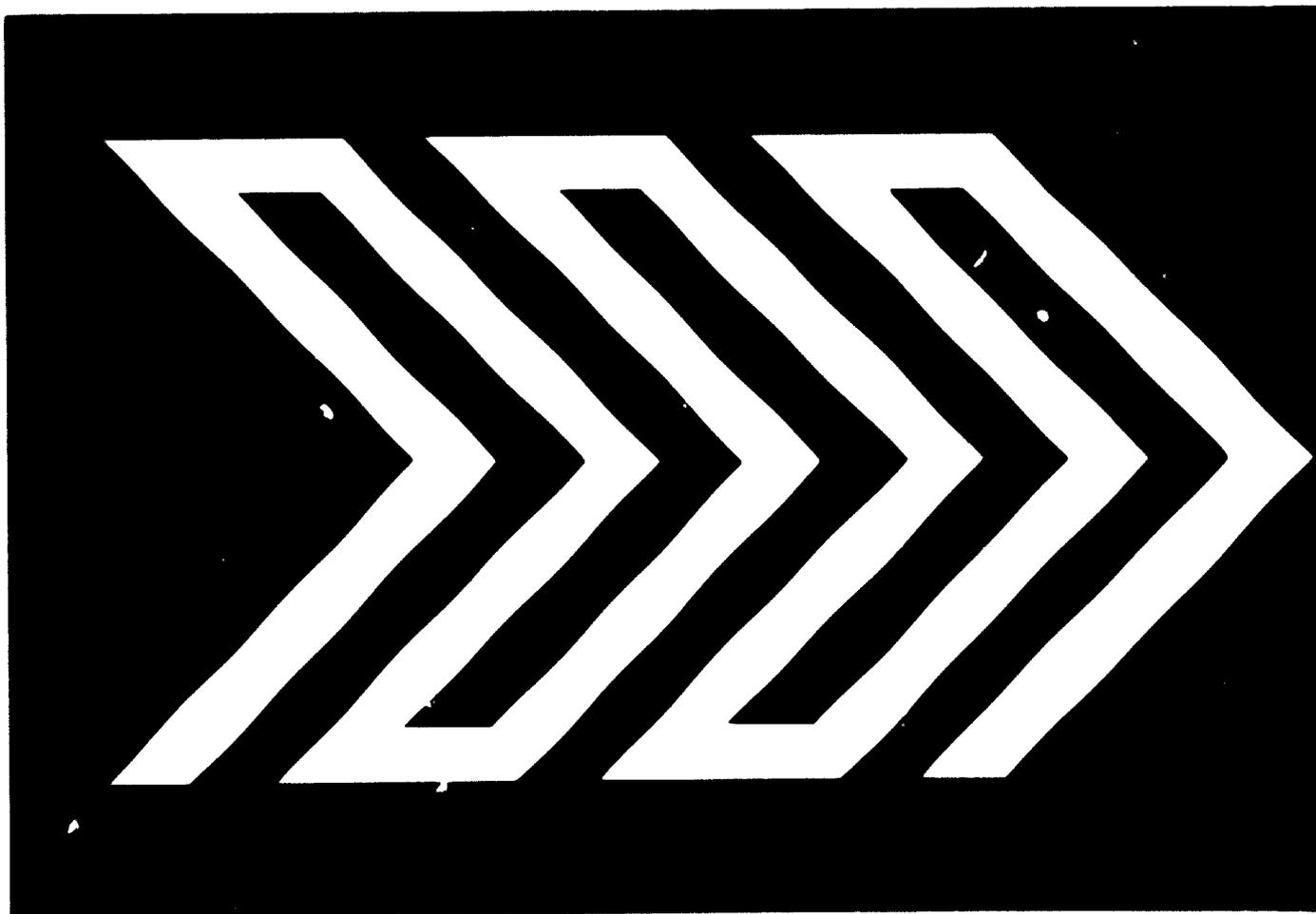
Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

08614-F

INDUSTRIALISATION ET DEVELOPPEMENT RURAL



NATIONS UNIES

INDUSTRIALISATION ET DEVELOPPEMENT RURAL

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL
Vienne

**INDUSTRIALISATION
ET
DEVELOPPEMENT
RURAL**



NATIONS UNIES
New York, 1980

La reproduction, en tout ou en partie, du texte de la présente publication est autorisée. L'Organisation souhaiterait qu'en pareil cas il soit fait mention de la source et que lui soit communiqué un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité.

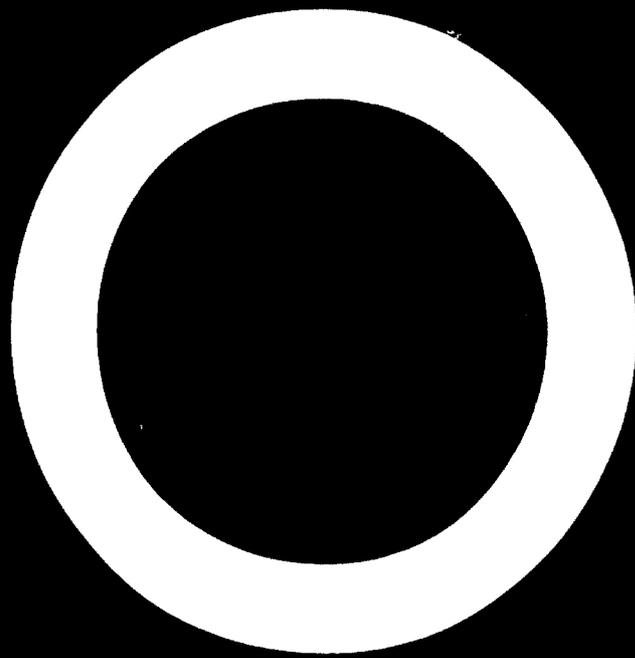
Les frontières indiquées sur les présentes cartes n'emportent ni approbation ni acceptation officielles de la part de l'ONU.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, territoire, ville ou région, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention dans le texte de la raison sociale ou des produits d'une société n'implique aucune prise de position en leur faveur de la part de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).

ID/215
ID/WG.257/23

PUBLICATION DES NATIONS UNIES
Numéro de vente : F.78.II.B.10
Prix : 5 dollars des Etats-Unis
(ou l'équivalent en monnaie du pays)



NOTES EXPLICATIVES

Sauf indication contraire, le terme "dollar" s'entend du dollar des Etats-Unis d'Amérique.

Sauf indication contraire, le terme "tonne" s'entend de la tonne métrique.

Dans les tableaux :

Trois points (. . .) signifient que les données ne sont pas disponibles ou ne sont pas fournies séparément ;

Le tiret (-) indique que le montant est nul ou négligeable ;

Un blanc dans un tableau indique que la rubrique est sans objet.

Les sigles ci-après ont été employés dans la présente publication :

CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
FONAFE	Fondo Nacional de Fomento Ejidal
PIDER	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Mexique)
NDC	National Development Corporation (République-Unie de Tanzanie)
RTC	Regional Trading Corporation (République-Unie de Tanzanie)
RCW	Rural craft workshop (République-Unie de Tanzanie)
SIDA	Swedish International Development Authority
SIDO	Small Industries Development Organization (République-Unie de Tanzanie)
STC	State Trading Corporation (République-Unie de Tanzanie)
UFI	Ubungo Farm Implement Manufacturing Company (République-Unie de Tanzanie)

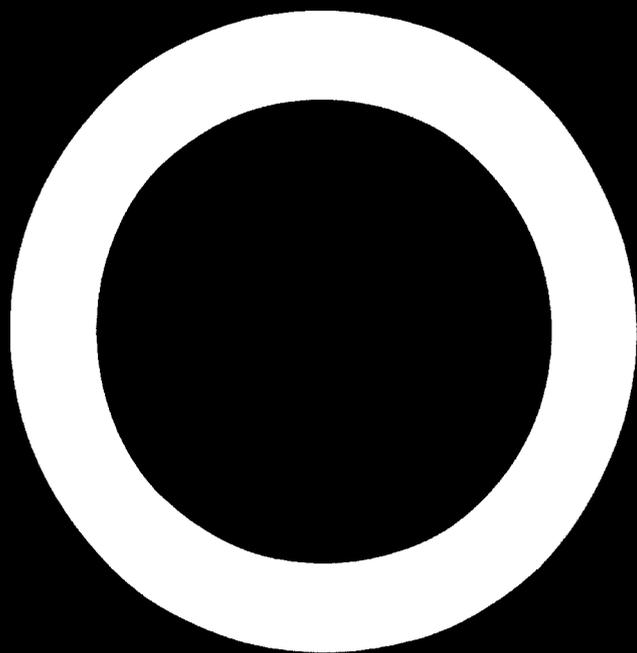


TABLE DES MATIERES

<i>INTRODUCTION</i>	<i>Pages</i> 1
---------------------------	-------------------

Première partie

Rapport du groupe d'experts sur l'industrialisation en rapport avec le développement rural intégré

I. Organisation de la Réunion	5
II. Conclusions	7
III. Propositions pour l'action future	16

Deuxième partie

Industrialisation et développement rural : analyse des questions fondamentales

<i>Introduction</i>	21
I. Contribution de l'industrialisation au développement rural	23
II. Stratégie et options fondamentales	32
III. Contenu et organisation des programmes d'industrialisation rurale	40

Troisième partie

Etudes de cas

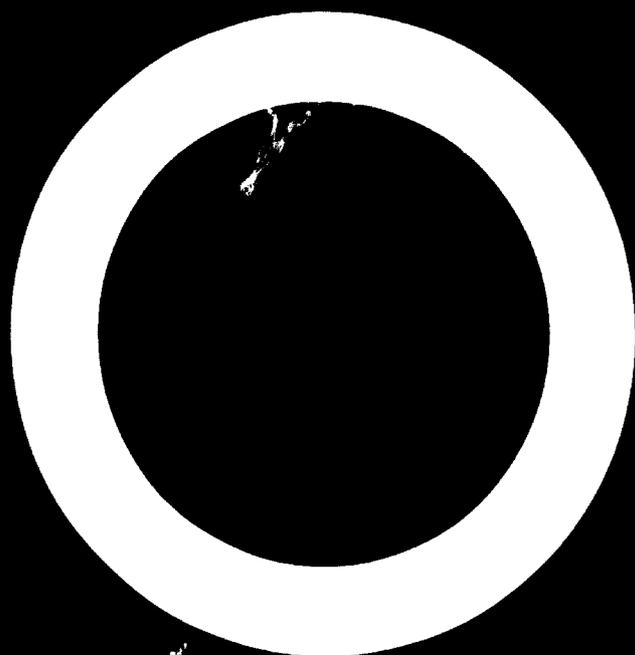
I. Les industries collectives populaires du Jalisco : une étude de cas d'industrialisation rurale au Mexique	53
II. Rôle de l'industrialisation dans le développement rural intégré de la Papouasie-Nouvelle-Guinée : problèmes et stratégies	74
III. Promotion des manufactures d'instruments ruraux en République-Unie de Tanzanie	81
<i>Annexe</i> – Liste des documents	110

Introduction

La Réunion du Groupe d'experts sur l'industrialisation en rapport avec le développement rural intégré, organisée par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), s'est tenue à Vienne du 12 au 15 décembre 1977. Elle avait pour objectif principal de faire le point de l'expérience accumulée en la matière et de formuler des principes directeurs pour les stratégies et programmes d'industrialisation à adopter en relation avec le développement rural intégré. Les participants étaient aussi invités à établir des directives en vue d'un programme d'assistance aux pays en développement en ce domaine, à exécuter par l'ONUDI et d'autres organisations internationales intéressées. Cette réunion faisait directement suite à la deuxième Conférence générale de l'ONUDI qui, dans la Déclaration et le Plan d'action de Lima, avait accordé la priorité aux industries rurales qui satisfont aux besoins essentiels de la population et qui contribuent à l'intégration de différents secteurs de l'économie. Cette réunion constituait aussi un apport de l'ONUDI à l'ensemble des efforts déployés dans ce domaine par le système des Nations Unies dans le cadre de l'Equipe de travail spéciale interinstitutions sur le développement rural du Comité administratif de coordination (CAC).

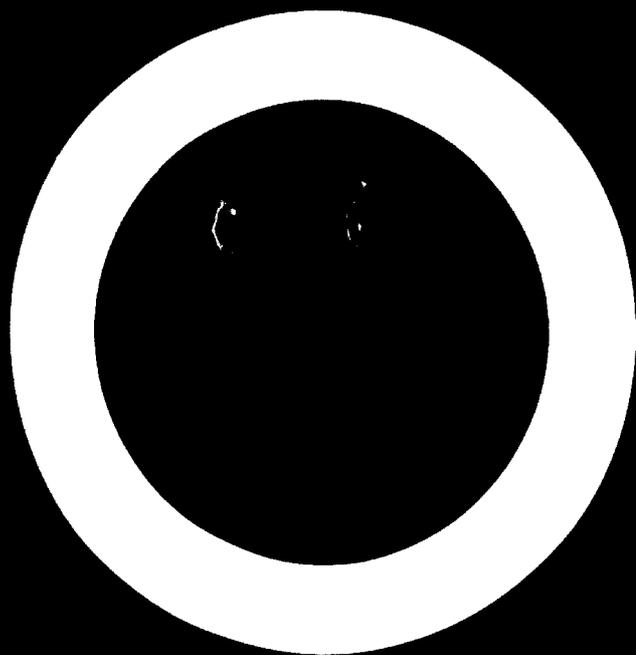
Le Groupe d'experts a tout d'abord étudié les grands principes de l'industrialisation rurale et du développement rural intégré en vue de définir leur place dans une approche du développement économique et social des pays en développement qui serait orientée sur la lutte contre la pauvreté. Les experts ont ensuite examiné la contribution de l'industrialisation à un programme général de développement rural intégré, du point de vue de l'utilisation des matières premières et des compétences locales, de la création d'emplois, de la production de biens destinés à répondre à des besoins essentiels et de l'établissement de liens avec d'autres secteurs de l'économie. Après avoir ainsi défini la contribution de l'industrie, les participants se sont interrogés sur le point de savoir comment l'organiser de la façon la plus efficace possible au niveau de la prise des décisions, tant au plan national qu'à l'échelon opérationnel. Les experts ont en conséquence suggéré un certain nombre de principes directeurs à suivre pour la conception, la coordination et l'exécution de programmes d'industrialisation rurale. Ils ont achevé la discussion en présentant des propositions en vue d'une action à mener par l'ONUDI et d'autres organisations internationales.

La première partie de la présente publication contient les conclusions et les propositions d'action adoptées par le Groupe d'experts. La deuxième partie est un exposé de certaines questions fondamentales rédigé en vue de la Réunion par un consultant de l'ONUDI. La troisième partie comprend quelques études de cas présentées à la réunion. Enfin, l'annexe donne la liste des documents présentés au Groupe d'experts.



PREMIERE PARTIE

**Rapport du Groupe d'experts
sur l'industrialisation
en rapport avec le développement
rural intégré**



I. Organisation de la Réunion

Vingt-trois experts venus de pays développés et de pays en développement ou délégués par des organisations internationales ont assisté à la Réunion du Groupe d'experts sur l'industrialisation en rapport avec le développement rural intégré. Tous les experts assistaient à la réunion à titre personnel et non en qualité de représentant de leurs gouvernements, organisations ou institutions.

M. Cyril Bright (Libéria) et M. Prasanta K. Das (Inde) ont été élus respectivement aux postes de président et de vice-président de la réunion. M. Martin Hogg (Royaume-Uni) a été élu rapporteur.

Des déclarations liminaires ont été faites par M. Farlan Carré, directeur par intérim du Centre international d'études industrielles de l'ONUDI, M. Subrahmanjan Nanjundan, chef de la Section des études par régions et par pays du Centre international d'études industrielles (ONUDI) et M. Cyril Bright (président). Les principaux points de ces déclarations sont résumés ci-après.

On reconnaît en général que l'industrialisation peut être une force dynamique capable d'amorcer un processus de développement auto-entretenu dans les pays en développement. Un certain nombre de pays développés ont déjà enregistré un développement non négligeable et une large gamme de biens y sont manufacturés localement. Toutefois, bien que les efforts d'industrialisation entrepris dans certains pays en développement aient débouché sur des résultats encourageants, d'importantes couches de la population rurale de ces pays n'ont guère profité des progrès réalisés.

Le modèle de croissance industrielle des pays en développement a eu tendance à favoriser seulement une petite partie de la population, c'est-à-dire les citadins plutôt que les ruraux. Il en est résulté une production essentiellement orientée vers la consommation urbaine et une distorsion dans la répartition des revenus et dans les possibilités d'emploi. En conséquence, il faut modifier la nature et le modèle du développement industriel afin de satisfaire les aspirations et les besoins de la majorité des populations des pays en développement, et en particulier des couches les plus défavorisées. Cela exige un surcroît d'efforts pour développer davantage que jusqu'à présent l'industrie dans les régions rurales.

On reconnaît de plus en plus que le développement rural est un processus multisectoriel qui doit, à la longue, englober tous les secteurs de l'activité sociale et économique. Néanmoins, si l'on convient sans peine que l'industrialisation peut apporter une contribution notable au développement rural, il n'en reste pas moins que, jusqu'à présent, les programmes d'industrialisation n'ont guère fait de place aux plans de développement des régions rurales des pays du tiers monde.

Par l'intermédiaire de l'Equipe de travail spéciale interinstitutions sur le développement rural du CAC, dont l'ONUDI fait partie, le système des Nations Unies s'est efforcé d'aider les pays en développement à promouvoir des programmes de développement rural intégré. On estime que l'industrialisation devrait constituer un volet important de ces programmes. Toutefois, on se rend bien compte que si

l'industrialisation veut être efficace, il vaut mieux apprécier son importance spécifique du point de vue de l'accroissement de la production et de la productivité, de l'emploi des matières premières et des compétences, de la création d'emplois, du relèvement des revenus en milieu rural, de la production de biens propres à satisfaire les besoins essentiels et du renforcement des liens avec d'autres secteurs de l'économie. En outre, on a besoin de principes précis à suivre pour organiser le plus efficacement possible cette contribution au plan de la prise de décision, à l'échelon national et opérationnel, et plus particulièrement pour la préparation, la conception, la coordination et l'exécution des programmes d'industrialisation rurale.

Le Groupe d'experts, le premier en son genre à avoir analysé les problèmes d'industrialisation en relation avec le développement rural intégré, a été réuni pour dégager des principes directeurs concernant les questions évoquées plus haut. Destinés non seulement à l'ONUDI mais aussi aux autorités nationales et à d'autres institutions des Nations Unies, ces principes devraient aider à la formulation et à l'exécution de programmes intégrés efficaces pour accélérer le développement des campagnes.

II. Conclusions

Le Groupe d'experts a adopté ses conclusions à la dernière séance de la Réunion, le 15 décembre 1977. Elles sont exposées ci-après.

Le rôle de l'industrialisation dans le développement rural intégré

Le Groupe d'experts a convenu qu'il fallait procéder à l'industrialisation rurale des pays en développement pour y stimuler l'emploi et la création de revenus et pour contribuer à satisfaire les besoins essentiels de la population rurale. Etant donné la nature des problèmes que pose le développement rural, la réunion a accepté le principe suivant lequel il faudrait adopter de nouvelles méthodes et mettre en place de nouveaux mécanismes pour faciliter l'industrialisation des campagnes. Il faudrait réexaminer et, le cas échéant, adapter certaines méthodes éprouvées de promotion industrielle pour satisfaire les besoins de l'industrialisation rurale.

Les experts ont estimé que la nature et le modèle du développement industriel doivent être désormais mieux adaptés aux aspirations, besoins et capacités de la majorité des populations des pays en développement. Toutefois, il ne saurait y avoir de solution unique globale au problème des moyens à mettre en œuvre pour industrialiser les campagnes, étant donné les différences de pratiques politiques, sociales, culturelles et économiques. On a estimé qu'une approche plus directe du développement rural s'imposait dans les régions où la pauvreté était endémique, mais on a jugé que les mesures et les instruments conçus pour encourager l'industrialisation rurale devraient être adaptés à chaque pays. Ils devraient aussi être suffisamment souples pour répondre à la diversité des régions rurales et des collectivités de ces pays.

Etant donné l'ampleur et la complexité de la tâche, les experts ont estimé qu'il était indispensable que la nation et ses forces politiques s'engagent sans réserve ni relâche en faveur des politiques de développement rural avant que l'on puisse passer à l'exécution de programmes ou de projets particuliers. On a estimé que l'indice le plus sûr de cet engagement serait constitué par l'apport d'un volume suffisant de ressources (capitales et main-d'œuvre) de qualité à l'appui de ces politiques. Le mot d'ordre devait être la mobilisation totale des ressources disponibles.

Etant donné que l'agriculture est l'activité économique dominante en milieu rural et fait vivre la majorité de la population, on a accepté le principe que, dans de nombreux cas, l'agriculture serait à l'origine du développement rural; dans ces conditions, l'industrialisation des campagnes aurait essentiellement un rôle d'appoint. Un premier pas vers l'industrialisation rurale consisterait à renforcer les liens entre les deux secteurs à l'échelon des décisions, des plans, des programmes et des projets. Toutefois, à mesure que l'agriculture se développerait, le secteur industriel gagnerait en importance et il faudrait s'en occuper séparément.

On a reconnu que bien que le développement rural soit un concept multisectoriel, les programmes correspondants avaient jusqu'à présent porté en

grande partie sur le secteur agricole et sur certains services de caractère social, comme par exemple l'enseignement et la santé. Dans la plupart des cas, cela avait conduit à certaines améliorations de la qualité de la vie, mais dans certains pays, le développement du secteur agricole était déjà freiné par le manque de terres de culture. En outre, pour élever la production et les revenus de ce secteur, il fallait accroître les rendements et relever la productivité. En conséquence, la capacité de l'agriculture d'absorber de la main-d'œuvre supplémentaire paraissait limitée dans de nombreux pays en développement.

Dans ces conditions, le Groupe d'experts a estimé qu'il importait d'envisager la promotion dans les régions rurales d'une plus grande variété d'activités productives si l'on voulait développer les régions peuplées et non encourager encore davantage la migration massive vers les villes, avec les problèmes sociaux qui l'accompagnent. Les meilleures chances de succès de cette action multisectorielle semblaient résider pour la plupart dans les activités non agricoles, c'est-à-dire le secteur manufacturier (traditionnel et moderne), l'entretien et la réparation, la construction et le secteur tertiaire.

Le Groupe d'experts a estimé que si le développement industriel des campagnes était poursuivi suivant ces grandes orientations, il créerait de grandes possibilités d'emploi productif et permettrait d'augmenter le revenu des campagnes, le succès étant d'autant mieux assuré que la plupart de ces activités se renforcent mutuellement. En outre, la plupart - sinon la totalité de ces activités contribueraient à développer et renforcer davantage le secteur agricole.

Le Groupe d'experts a été d'avis que l'industrialisation rurale devait comporter des actions visant d'une part à déconcentrer l'industrie en redéployant dans les régions rurales les capacités installées dans les grandes villes et desservant les marchés urbains et, d'autre part, à assurer une activité industrielle fondée sur les ressources rurales et satisfaisant les besoins des campagnes.

Les experts ont reconnu que pour assurer l'efficacité des politiques et des programmes d'industrialisation rurale, il fallait associer bien plus étroitement les populations à leur formulation. Ce que l'on exigeait des institutions de développement et des "agents d'évolution"¹ c'était de stimuler et non de freiner les initiatives, les énergies, le savoir et les aptitudes des populations rurales afin d'élargir leurs horizons et de mettre en valeur les ressources des campagnes. Par ailleurs, on a reconnu que la faible capacité d'absorption d'apports extérieurs de nombreux groupes ruraux et les difficultés qu'ils éprouvent à assurer les apports locaux et les facteurs multiplicateurs nécessaires au développement industriel nécessiteront une assistance et des méthodes spéciales pour leur permettre de participer effectivement au développement.

Les experts ont relevé un certain nombre de cas où des programmes sectoriels précis avaient effectivement contribué à l'industrialisation rurale, en particulier lorsqu'ils étaient intégrés verticalement et faisaient appel à des matières premières, des connaissances et des compétences locales. Les faits constatés donnaient à penser que l'industrialisation des campagnes non seulement avait un rôle important à jouer mais aussi que, dans certains cas, elle pouvait très bien servir d'amorce à un développement rural plus étendu.

¹ Les agents d'évolution dans l'activité industrielle sont nombreux et variés et sont jusqu'ici fort mal connus. Il peut s'agir d'institutions ou d'individus, d'idées ou de techniques, internes ou externes à une situation industrielle donnée. Certains se prêtent mieux que d'autres à un contrôle, d'autres peuvent avoir des effets négatifs.

Les programmes d'industrialisation des campagnes devaient être intégrés, horizontalement, avec les programmes nationaux de développement rural et, verticalement, avec les programmes nationaux d'industrialisation. S'agissant de la planification, on a estimé que des techniques de planification régionale et/ou de zone permettraient de réaliser l'intégration du fait que la plupart des programmes d'industrialisation avaient toutes chances d'être organisés à l'échelon de la région ou de la localité. Au niveau des projets, les moyens d'assurer la participation effective, quels qu'ils soient, auraient des résultats analogues. L'aménagement du territoire pourrait jouer un rôle de premier plan dans les programmes intégrés de développement rural en assurant les infrastructures nécessaires et en facilitant la réalisation des programmes d'industrialisation des campagnes.

Les experts ont convenu que l'industrialisation rurale d'un pays donné devrait se faire à partir des connaissances générales et du savoir accumulé dans les régions rurales du pays en question en matière d'organisation industrielle et de technologie. Il faudrait pour cela que les institutions et les agents d'évolution apprécient bien mieux qu'ils ne le font à présent les ressources et les compétences locales ainsi que leur potentiel. Dans certains pays on insistait de plus en plus sur l'autosuffisance, même au niveau du village. On a estimé toutefois qu'il y avait des limitations à une stratégie d'autosuffisance industrielle à ce niveau et qu'un certain degré de spécialisation était souhaitable.

Les experts ont estimé que les pauvres des campagnes devraient bénéficier au premier chef de l'industrialisation rurale. On a fait valoir cependant qu'une proportion relativement limitée d'entre eux bénéficierait directement d'un accroissement de l'emploi et d'un relèvement des revenus; une proportion plus importante ne retirerait que des avantages indirects. En ce qui concerne les rôles clés à remplir, comme par exemple ceux qui reviennent aux chefs d'entreprises dans certains projets d'industrialisation rurale, les groupes visés par les programmes correspondants pourraient très bien être différents de ceux qu'intéressent généralement les projets de développement rural, c'est-à-dire ceux qui sont touchés par le sous-emploi et le chômage. Il serait toutefois extrêmement important de créer suffisamment de possibilités d'emploi pour tous ceux qui possèdent l'esprit d'entreprise, afin de mettre leurs aptitudes à l'épreuve, et de fournir un appui permanent à ceux qui ont réussi.

Etant donné les différences de dotations en facteurs suivant les endroits, on a reconnu que si, d'une part, une répartition plus large de l'industrie était possible, un développement équilibré des régions urbaines et des régions rurales ou des régions rurales elles-mêmes pourrait fort bien ne pas être réalisable. L'activité industrielle est très sensible aux tendances de "centrage" qui s'exercent dans les économies en développement ainsi qu'aux contraintes qui existent en matière d'infrastructure. Il fallait s'attendre à la concentration des activités industrielles aux pôles de croissance, par exemple les villes de marché et les centres administratifs, et il fallait même l'encourager car elle contribuerait au développement des campagnes environnantes. Ainsi le Groupe d'experts a-t-il jugé qu'aux fins de l'industrialisation des campagnes, il fallait adopter un concept fonctionnel du milieu rural (qui s'étendrait aux localités rurales).

Considérant le fait que les programmes d'industrialisation des campagnes dans le cadre du développement rural constituaient un peu une innovation, les experts ont estimé qu'il y avait un grand besoin d'étudier des approches, méthodes et concepts

divers et de les mettre à l'épreuve. Ils ont noté tout particulièrement l'importance à cet égard des études de cas de réussite industrielle utilisées comme "points de départ"² de programmes intégrés de développement rural.

Stratégie et options fondamentales

On a noté qu'il y avait un vif intérêt pour le développement rural dans les pays en développement et que, dans les démocraties, les masses rurales, par leur suffrage, pesaient sur les gouvernements pour qu'ils défendent mieux leurs intérêts, et ce d'un poids assez grand pour accélérer le mouvement vers une plus grande égalité. Pour autant qu'ils s'engagent résolument à le soutenir, les gouvernements nationaux ne pouvaient manquer d'intervenir dans toutes les phases du processus de développement rural; la question restait de savoir quelles formes prendrait cette intervention. Plus poussée serait l'intervention bureaucratique, plus grands seraient les risques de retard, de doubles emplois et de gaspillage d'efforts.

Les experts ont convenu qu'il n'était pas possible d'adopter un seul ensemble de mesures pour faire face aux besoins de toutes les régions rurales. Chaque pays devait concevoir et articuler sa propre stratégie, en y ménageant de préférence d'amples possibilités d'expérimenter de nouvelles méthodes, suivant ses propres objectifs et les moyens à sa disposition. On a estimé que les méthodes d'approche conventionnelles devaient être modifiées au besoin et complétées par un processus de développement rural faisant appel à la base. En d'autres termes, on a jugé que les stratégies d'industrialisation rurale pouvaient emprunter aussi bien aux méthodes dictées par le sommet qu'aux approches inspirées par la base, les deux devant se compléter.

Certaines des oppositions et des solutions de continuité qui marquent les sociétés en développement, telles que celles qui opposent les cultures urbaines et rurales ou les élites et les masses devraient être attaquées et surmontées dans l'élaboration des stratégies d'industrialisation rurale. Celles-ci devraient avoir pour caractéristiques essentielles la souplesse et l'adaptabilité. L'attitude des bureaucrates et des élites a souvent empêché les décideurs d'apprécier dans tous ses aspects la situation des campagnes, difficulté qu'aggrave encore le manque d'expérience pratique des problèmes ruraux.

Le Groupe d'experts a estimé que de grands efforts seraient nécessaires pour cerner et démêler les complexités de l'économie rurale et qu'il fallait tenir particulièrement compte de la perception qu'ont les populations des campagnes de leurs propres besoins. Souvent, les groupes visés connaissent bien les besoins et les problèmes locaux bien qu'ils puissent avoir besoin d'une aide pour atteindre leurs objectifs.

Les experts ont reconnu que les stratégies de développement rural devaient tenir compte de différents sous-groupes et catégories parmi les pauvres des campagnes, qui non seulement possédaient des connaissances, des ressources et des aptitudes inutilisées, mais qui avaient aussi au sein de leur collectivité des rapports de dépendance de différents types. Ils nécessiteraient des programmes différents et des méthodes d'approche différentes. On a fait valoir que dans les politiques d'industrialisation rurale, il fallait tenir compte de la nécessité de créer des emplois à

² Par "points de départ" il faut entendre des possibilités d'investissement dans des activités productives qui contribuent directement au développement et servent de catalyseur au développement de secteurs connexes.

temps complet mais aussi des emplois à temps partiel ou saisonniers. Etant donné que la plupart des investissements et des efforts de formation demeurent improductifs pendant un temps relativement long, on a aussi fait valoir qu'il serait bon de se soucier avant tout des besoins des jeunes qui arrivent sur le marché du travail.

Les experts ont estimé que pour concevoir des programmes d'industrialisation rurale il fallait tenir compte des frontières administratives afin de faciliter les rapports avec les services officiels locaux et l'emploi des statistiques de développement disponibles. Les experts ont aussi estimé que c'est à l'échelon supérieur à celui du district que la gestion de ces programmes se ferait de la manière la plus appropriée.

Le Groupe d'experts a convenu qu'il y avait deux catégories distinctes d'industries rurales pour lesquelles des stratégies quelque peu différentes étaient requises dans le cadre d'une stratégie nationale du développement industriel général. Il s'agissait :

a) De la production industrielle typiquement "villageoise", étroitement liée aux ressources et à l'initiative locales et desservant des marchés extrêmement circonscrits; cette production est assurée principalement par de petites entreprises de type artisanal, "préindustrielles" ou menant des activités de service;

b) Des formes plus organisées et spécialisées de production souvent assurées par de plus grandes entreprises du type usine, desservant des marchés plus étendus et pouvant nécessiter un ensemble de ressources hors de portée de la collectivité locale.

Dans la plupart des cas, les activités du premier type ont plus de chances d'être influencées par des stratégies inspirées par la base. Toutefois, les experts étaient fermement convaincus que l'un et l'autre types d'activités étaient des éléments nécessaires de l'industrialisation rurale et que les petites entreprises et les ateliers artisanaux suffiraient rarement à eux seuls à servir de catalyseur du développement rural.

Le Groupe d'experts a estimé que la déconcentration des industries à partir des grands centres métropolitains pourrait constituer une amorce du processus d'industrialisation rurale.

Les experts ont estimé que, s'agissant des types relativement simples d'activités industrielles, il fallait insister davantage sur l'autosuffisance et la liberté que sur des projets ou des programmes standardisés pour trouver des solutions appropriées aux problèmes locaux. Même dans le cas des entreprises relativement bien organisées, il faudrait veiller à faire en sorte que les experts reçoivent des conseils pratiques et soient intégrés à la population locale afin de faire un meilleur usage de leurs talents et de leurs capacités.

Le Groupe d'experts a estimé que dans une stratégie industrielle, il faut se soucier d'éliminer sans tarder les contraintes imposées aux entreprises rurales par les infrastructures matérielles et d'assurer les apports critiques et la formation. Etant donné que la priorité à donner au développement des structures, matérielles et institutionnelles est souvent déterminée par le volume des capitaux disponibles, il faudrait dégager des ressources supplémentaires à cet effet.

Les experts ont conclu que le choix des techniques de production pour les entreprises rurales n'était pas simple et que, à vrai dire, il n'y avait pas de choix véritable. Trop souvent, on ne trouvait dans les régions rurales ni techniques à fort coefficient de main-d'œuvre ni techniques appropriées. Les gouvernements pourraient élargir la gamme des possibilités de choix en étudiant les techniques

existantes appliquées dans d'autres secteurs de l'économie et dans d'autres pays en développement et en encourageant leur adaptation et leur diffusion. Les experts ont estimé que le niveau de la technologie à employer par un pays devrait être déterminé par la capacité réelle ou potentielle de son industrie de constructions mécaniques ainsi que par l'aptitude des entreprises rurales à assimiler de nouvelles technologies.

La question de la protection est souvent d'une grande importance pour la survie de l'artisanat traditionnel ou des industries de type artisanal qui souffrent très fréquemment de ne pouvoir s'adapter à la concurrence et à l'évolution de la demande. Certains membres du groupe d'experts étaient fermement convaincus que le progrès de nombreuses industries traditionnelles avait été retardé par diverses contraintes externes et internes, alors que la contribution qu'elles pouvaient apporter au développement rural était considérable, au moins à court terme. On s'est inquiété de la résistance qu'elles opposent à l'évolution des techniques de production et des méthodes de gestion.

Le Groupe d'experts pensait que de nouvelles entreprises industrielles rurales, petites ou grandes, exerceraient une influence bénéfique directe et indirecte sur le développement rural. Certaines activités plus sophistiquées ont toutefois été jugées plus difficiles à planifier et à lancer que d'autres; elles nécessitaient une connaissance bien plus approfondie des rouages de l'économie rurale et des marchés locaux. Ces projets nécessitaient des études de faisabilité des plus approfondies. La valeur des études de faisabilité en soi a été contestée par certains du fait de leur caractère arbitraire et de leur complexité. L'union du savoir-faire local et des connaissances spécialisées importées était, pensait-on, un des grands objectifs à atteindre pour élaborer des techniques de planification et d'évaluation mieux appropriées aux projets ruraux.

Programmes d'industrialisation rurale

Deux facteurs déterminent les décisions quant aux priorités à accorder aux produits dans les programmes d'industrialisation : la promotion sélective et les contraintes qui pèsent sur les ressources disponibles. Le principal critère à prendre en considération pour fixer les priorités est constitué par la demande avérée ou probable. Cette demande peut subir des influences de divers ordres. Dans le cas des programmes destinés à combattre la pauvreté, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle de premier plan en pesant sur la demande en faveur des groupes cibles, en particulier afin de satisfaire les besoins essentiels et de susciter une amélioration progressive de la qualité de la vie dans les campagnes. Dans la plupart des pays, la première priorité pour les industries rurales sera vraisemblablement de produire des consommations intermédiaires destinées à l'agriculture, c'est-à-dire de créer des entreprises industrielles rattachées en amont à l'agriculture. En deuxième rang viendront la production de biens de consommation et la fourniture de services destinés aux collectivités rurales. Ces activités revêtent une importance d'autant plus grande qu'elles occupent une main-d'oeuvre abondante et qu'elles n'exigent guère d'esprit d'entreprise. En troisième lieu viendra la transformation des produits de l'agriculture pour les marchés locaux et régionaux. Enfin, la production de matériaux de construction, la transformation des ressources minérales, l'artisanat et les industries non rurales exploitant les ressources locales ont tendance à être assujettis à la concurrence qui règne sur les marchés régionaux, nationaux et internationaux.

La création et l'expansion d'entreprises industrielles dans les régions rurales sont conditionnées principalement par l'esprit d'entreprise, le crédit et l'élimination des difficultés posées par l'infrastructure. La nature des entreprises rurales, s'agissant de leur échelle de production et de la technologie qu'elles emploient, dépend dans une large mesure de tous ces facteurs fondamentaux interdépendants. En conséquence, l'assistance que fournissent les pouvoirs publics aux entreprises rurales doit être conçue de manière à tenir compte aussi bien de ces rapports que de la forme d'organisation sociale de la production. Dans de nombreuses régions rurales, les projets d'assistance groupés risquent d'échouer parce qu'ils sont mal adaptés aux besoins locaux. La plupart des formes d'activité industrielle nécessitent de la part des gestionnaires des qualités de souplesse et de sensibilité à l'évolution de la demande qui ne peuvent être acquises que par l'expérience et la formation. Dans les régions rurales, il n'est pas rare de rencontrer ces qualités dans les entreprises commerciales et les entreprises de services qui viennent de se créer.

Les experts ont estimé que, dans les programmes d'industrialisation rurale, il fallait faire une place à tous les types d'entreprises, quels que soient leurs dimensions et leur niveau technologique. Il est arrivé que des entreprises et des techniques de pointe contribuent à influencer sur les perspectives et les horizons des populations rurales. Le Groupe d'experts a pris connaissance d'exemples précis dans lesquels l'évolution technologique avait servi de catalyseur du développement rural, en créant des possibilités d'emploi et en précipitant l'évolution sociale. On a aussi reconnu que la taille des entreprises et la technologie qu'elles mettent en œuvre étaient proportionnées à l'importance des collectivités urbaines et rurales et adaptées aux liaisons interindustrielles créées par la planification nationale et régionale.

Etant donné que les gouvernements peuvent influencer sur le choix des techniques opérées par les entreprises industrielles, les experts ont estimé qu'il convenait de privilégier les technologies pouvant être adaptées aux compétences et aux ressources locales. Ils ont jugé que l'imitation de modèles étrangers et l'adoption de projets standardisés n'étaient pas souhaitables et risquaient d'aller à l'encontre de l'objectif poursuivi.

Les pouvoirs publics et les institutions devraient tenir compte des structures et des organisations industrielles ou préindustrielles existant dans les régions rurales et du rôle positif ou négatif qu'elles jouent dans le développement. Dans certains cas où ces organisations ont manifestement joué un rôle d'exploitant, certains changements en profondeur peuvent s'imposer pour permettre aux populations rurales de récolter le fruit de leurs efforts. S'agissant du choix d'une forme préférentielle d'organisation de la production dans une activité donnée, le critère devrait être qu'elle permette l'association la plus efficace des membres ou des groupes clés des collectivités rurales.

Le Groupe d'experts a conclu que de nombreux pays n'avaient pas su reconnaître les avantages que présentent les formes collectives d'organisation de la production. La place qu'elles font à l'auto-assistance et les avantages d'échelle qu'elles assurent, notamment en ce qui concerne la production de biens destinés à satisfaire les besoins essentiels et les industries de services généralement requises dans les collectivités rurales, ont été jugés particulièrement importants. On a estimé que ces formes collectives de production étaient particulièrement efficaces dans les cas où l'initiative et l'élan venaient de la base. Dans certaines situations rurales, les formes précollectives d'organisation pouvaient être considérées comme appropriées.

Les experts ont noté que les unités de production relativement importantes et fabriquant des produits assez élaborés avaient tendance à gagner en autonomie et

qu'il leur arrivait d'occuper une position dominante dans l'économie rurale. On a estimé qu'il importait de faire le nécessaire pour qu'elles continuent de procurer des emplois à une couche aussi importante que possible de la collectivité locale, à condition toutefois qu'elles n'étouffent pas les autres formes d'activité.

Etant donné le peu d'expérience acquise jusqu'à présent en ce qui concerne les formes appropriées d'organisation industrielle et la diversité des options possibles, les experts ont estimé qu'il fallait adopter pour l'expérimentation des différents types d'organisation une méthode d'approche souple et pragmatique. On a estimé à cet égard que les formes d'organisation fondées sur l'auto-assistance et faisant appel aux populations et aux ressources locales présentaient un intérêt certain.

Le Groupe d'experts a convenu que les programmes d'industrialisation rurale devaient être conçus de sorte à assurer aux industries rurales les apports nécessaires et à compenser les principales lacunes en matière de ressources. On a estimé que le développement industriel des campagnes ne pouvait se faire que grâce à l'installation et à l'expansion de nouvelles capacités en milieu rural et, dans la mesure du possible, grâce à la transplantation ou au redéploiement de capacités implantées dans les grands centres urbains de production.

Le Groupe d'experts a estimé que des mesures devaient être prises pour stimuler l'investissement dans l'activité industrielle rurale. Nombreuses sont les industries rurales nouvelles ou en expansion qui auraient besoin d'un ensemble de mesures d'assistance propres à améliorer les conditions et le climat de leur exploitation et à leur assurer les apports indispensables. Un service de vulgarisation jouerait un rôle particulièrement important à cet égard et le Groupe d'experts a souligné combien il serait utile pour un entrepreneur de n'avoir à faire qu'à un seul interlocuteur dans ces contacts avec les divers organismes officiels compétents. Les experts ont jugé que la solution des problèmes que posent l'insuffisance des renseignements commerciaux et le marketing aux entreprises rurales méritait de faire l'objet d'une assistance particulière de la part des institutions de développement et des organisations internationales.

Les experts ont reconnu que les entreprises industrielles nécessitent une assistance différente suivant leur taille et leur genre. Les entreprises relativement importantes et fabriquant des produits relativement élaborés réagissent aux mesures d'ordre fiscal alors que des entreprises plus petites, à la production plus simple, ont tendance à réagir à des formes plus directes d'assistance. Ainsi, une formule particulière serait nécessaire pour encourager le développement du secteur artisanal afin d'améliorer son accès aux marchés – en particulier à l'exportation – et mieux l'alimenter en matières premières et en capitaux.

Le Groupe d'experts a ajouté qu'étant donné que la plupart des entrepreneurs ruraux étaient des imitateurs – et non des novateurs – des mesures appropriées étaient nécessaires pour mettre au point de nouveaux produits et de nouvelles techniques de production afin d'assurer à long terme la rentabilité des entreprises rurales.

Les experts ont souligné l'importance d'une formation appropriée pour les dirigeants, cadres, agents de maîtrise et travailleurs des entreprises rurales et pour les fonctionnaires dont la tâche était de les aider. On a vivement insisté sur la nécessité de l'apprentissage, de la formation en cours d'emploi et de l'acquisition d'une expérience pratique.

En ce qui concerne les marchés qui se prêtent à des formes d'activités industrielles ou préindustrielles, le rôle de catalyseur des agents de l'évolution

individuels ou institutionnels, pour ce qui est de stimuler et de faciliter le développement des industries rurales a été considéré par les experts comme un aspect crucial de l'influence des pouvoirs publics. On a jugé que le choix, les motivations et la formation de ces agents étaient des facteurs cruciaux pour leur efficacité, mais on a estimé qu'il fallait étudier davantage leur rôle dans le processus d'industrialisation rurale. On a considéré que la décentralisation des décisions en ce qui concerne les dépenses d'assistance et le fait de pouvoir compter sur des spécialistes constituaient les aspects les plus importants de l'appui à fournir à ces agents.

Le Groupe d'experts a convenu qu'il fallait instaurer à tous les niveaux une coordination verticale et horizontale effective entre les institutions sectorielles qui s'occupent d'industrialisation rurale et notamment de la détermination des objectifs et de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies et des programmes dans ce domaine.

Les experts ont convenu qu'un premier pas dans ce sens consisterait à faire un meilleur usage des institutions en place pour développer les industries rurales. Cela nécessiterait de profonds changements dans leurs attitudes et leurs méthodes de travail ainsi que l'élargissement de leurs activités aux régions rurales. Les institutions d'appui doivent pouvoir réagir efficacement aux initiatives et aux possibilités recensées par les agents de l'évolution, et leurs opérations doivent être décentralisées en conséquence.

Les experts ont convenu qu'il fallait évaluer en permanence les progrès de l'industrialisation rurale si l'on voulait que les programmes soient mis en œuvre efficacement. Les projets d'envergure devraient intégrer un élément d'évaluation.

Les experts ont conclu que le développement de l'activité industrielle dans les régions rurales ne pourrait s'accélérer que si les institutions en place encourageaient et aidaient vraiment les groupes et les individus entrepreneurs à s'aider eux-mêmes à mettre au point des formes de production plus efficaces et mieux appropriées. Plus larges seraient les possibilités offertes à ces groupes et individus de faire la preuve de leurs compétences et de les perfectionner – et plus importants les moyens à leur disposition –, plus la contribution de l'industrie rurale au développement économique général serait appréciable.

III. Propositions pour l'action future

Pendant la réunion du Groupe d'experts, diverses suggestions ont été faites quant à la façon dont l'ONUDI et d'autres institutions pourraient faciliter le processus d'industrialisation rurale des pays en développement. Ces suggestions en vue d'une action future ne sont pas à considérer véritablement comme des recommandations. En effet, on s'est attaché avant tout à préciser les rôles à jouer ou les tâches à accomplir. Certaines indications ont été données quant aux organismes qui pourraient se charger de ces tâches, mais il est bien évident que c'est aux institutions elles-mêmes qu'il appartient de prendre l'initiative.

Il faut d'urgence étudier plus avant les stratégies et les techniques applicables aux programmes visant à développer l'esprit d'entreprise dans les régions rurales. Nombre de pays en développement constatent que leur politique de développement industriel souffre de ce qu'ils manquent d'individus capables de prendre des risques et doués pour l'organisation, en particulier en milieu rural. Des recherches complémentaires s'imposent dans ce domaine, et il y aurait lieu à ce sujet de publier des directives à l'intention des institutions et organisations compétentes.

Il faudrait faire des études de cas sur des entreprises rurales connaissant la réussite, en particulier celles qui emploient des techniques adaptées au milieu. Ces études de cas devraient correspondre à des catégories de produits et être publiées par l'ONUDI dans la série des *Guides des sources d'information*³. Elles pourraient aussi être communiquées à des groupes, organisations ou individus s'occupant de développement rural et servir pour des séminaires et des discussions de groupes.

On connaît mal le processus d'évolution et la cause initiale ou le motif de l'évolution au sein des entreprises industrielles, qu'elles soient relativement avancées et organisées ou qu'elles se trouvent au stade préindustriel, comme c'est fréquemment le cas dans les régions rurales. On connaît encore plus mal le processus par lequel les petites unités de production se développent et se transforment en usines plus importantes et plus spécialisées, ou encore celui au bout duquel des unités artisanales traditionnelles deviennent de petites entreprises modernes. Le Groupe d'experts a recensé plusieurs domaines (entreprises de construction, activités commerciales, services et transports, etc.) où des entreprises rurales ont tendance à s'implanter très tôt dans des régions agricoles relativement prospères et progressistes. Il faudrait en savoir bien davantage quant à l'implantation de ces activités rurales préindustrielles et aux moyens de l'encourager. Diverses suggestions ont été faites quant aux expériences à réaliser et aux diverses méthodes à appliquer pour susciter et stimuler l'implantation d'activités de ce genre dans les collectivités rurales. Ces suggestions sont les suivantes :

a) Assistance aux institutions nationales ou aux organisations locales qui gèrent des projets, ou mise au point de nouveaux projets en vue d'étudier le rôle :

i) de l'industrie en tant que point de départ d'un développement rural autosuffisant et fondé sur la participation;

³UNIDO/LIB/SER.D.

- ii) de l'industrie en tant qu'étape intermédiaire ou en tant que finalité du processus;
- iii) de la technologie de masse et des techniques à fort coefficient de main-d'œuvre, et de l'apprentissage sur le tas.

b) Enquêtes effectuées par des organisations locales ou des institutions de développement rural afin de recenser et de redéfinir les ressources, les débouchés, les compétences et les techniques en vue de mettre au point des programmes appropriés d'industrialisation des campagnes.

Ces études devraient faciliter la mise au point de nouvelles techniques de nature à contribuer au développement d'industries mieux appropriées à la situation des campagnes.

Une assistance complémentaire des institutions internationales est requise dans les domaines suivants :

a) Mise au point de méthodes et développement de connaissances spécialisées pour la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation de plans, de politiques et de programmes industriels compatibles avec les objectifs généraux du développement rural;

b) Mobilisation et organisation de services et institutions industrielles décentralisés pour appuyer les industries rurales;

c) Mise en œuvre à titre de démonstration de programmes et de projets pilotes d'industrialisation rurale;

d) Mise au point et application de techniques de formation mieux appropriées aussi bien pour les fonctionnaires responsables des programmes d'industrialisation rurale que pour les dirigeants et les employés des entreprises rurales;

e) Echanges d'informations, de données d'expérience et de connaissances spécialisées au moyen de séminaires, de voyages d'étude, de groupes de travail, de stages de formation, etc., dans le cadre de la coopération technique entre pays en développement et d'autres parties intéressées.

Les programmes et projets en cours et futurs de l'ONUDI pourraient être utilement évalués suivant les nouveaux critères qui se sont dégagés des délibérations du Groupe d'experts; ils pourraient être réorientés, restructurés ou réorganisés en consultation avec les gouvernements et être rattachés aux programmes financés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour le développement industriel (FNUDI) et d'autres sources analogues d'assistance technique.

On a estimé que les difficultés qu'il y avait à apprécier la demande existante ou potentielle figuraient parmi les principaux problèmes de commercialisation qui se posent à de nombreux pays en développement. Cette situation se complique du fait d'évolutions spontanées ou imposées de la demande sur les marchés ruraux et urbains. Des travaux complémentaires s'imposent pour mieux comprendre ces évolutions, s'agissant en particulier des besoins essentiels à satisfaire au sein des économies rurales dont le développement est stimulé par les progrès de l'agriculture. En outre, une assistance importante est requise pour développer davantage les moyens de commercialisation des secteurs industriels des pays en développement.

On a estimé qu'il fallait encourager les recherches à orientation pratique pour aider à édifier les institutions autonomes et mettre au point les techniques nécessaires pour les programmes d'industrialisation rurale. Des études complémentaires devraient porter sur les domaines suivants : organisations précoopératives ou coopératives, groupements de jeunes, groupements de femmes; collectifs, dialogues et forums de villages, fonds de villages et agents de l'évolution.

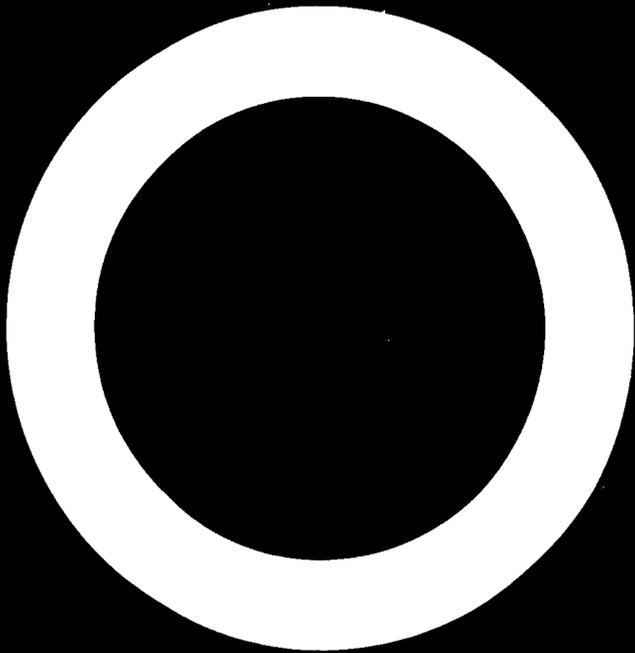
DEUXIEME PARTIE

**Industrialisation
et développement rural :
analyse des questions fondamentales**

par

M. V. Hogg

Overseas Development Institute, Londres
Consultant de l'ONUDI



Introduction

Dans l'espace d'une seule génération, quelques pays sont parvenus, avec un succès notable, à réactiver leur économie grâce à un secteur industriel puissant en expansion rapide qui contribue sensiblement à leur produit national brut et fournit de nombreuses possibilités d'emploi à leur main-d'œuvre en accroissement. Toutefois, dans la majorité des pays en développement, le secteur industrialisé demeure une sorte d'appendice greffé sur une économie traditionnelle. Une profonde déception se fait donc jour devant l'impuissance à transformer ces économies grâce à l'industrialisation.

Ce sentiment de frustration tient aussi aux conflits et aux incohérences qui divisent profondément les sociétés en développement. En particulier le dualisme actuel de nombreuses économies en développement a abouti à la polarisation des intérêts entre les élites qui continuent de monopoliser le pouvoir et la richesse et la majorité des populations qui réside dans les régions rurales et cherche à y subsister. Pour la majorité, la pauvreté imprègne tout un mode de vie qui a tendance à se perpétuer. En outre, l'urbanisation excessive et la concentration des investissements, principalement dans des activités qui privilégient les villes et consomment d'énormes capitaux, ont produit dans les sociétés en développement un grave déséquilibre que peu de gouvernements sauraient ignorer.

Les pressions qui s'exercent sur les pouvoirs publics pour qu'ils corrigent ce déséquilibre s'appesantissent du fait que la majorité des populations se rend de mieux en mieux compte de l'étendue des inégalités qu'elle subit et du peu de chances qu'il y a de les corriger. Toute une série de revendications se sont fait jour qui ne sauraient manquer de déterminer la forme, le calendrier et, dans une certaine mesure, le fond même des futures stratégies de développement, en particulier le rôle à y accorder à l'industrialisation. En premier lieu, le rythme de développement doit s'accélérer; deuxièmement, les mesures et les politiques à adopter doivent mieux répondre aux besoins de la majorité; et enfin, il doit y avoir une bien plus grande participation au processus de décision afin que les avantages soient plus équitablement répartis.

Les institutions internationales et de nombreux gouvernements ont réagi à ces revendications en procédant à une réallocation des ressources au détriment des villes et des activités à fort coefficient de capital. Une part accrue du total des ressources disponibles pour les investissements productifs et les services collectifs doit être réservée à mettre à profit les possibilités qu'offrent les régions rurales d'améliorer le bien-être et la qualité de la vie de la majorité des populations, qui vit justement dans ces régions. Toutefois, cette réallocation des ressources s'est faite très lentement jusqu'à présent.

L'industrialisation peut apporter une contribution appréciable au développement rural en accroissant la production et la productivité des campagnes, en créant des emplois, en pourvoyant aux besoins essentiels et en créant des liens avec d'autres secteurs de l'économie. Afin d'y parvenir, il faut que les politiques industrielles soient intégrées aux politiques de développement rural; il faut créer à tous les niveaux des

institutions appropriées et élaborer des programmes industriels visant des objectifs socio-économiques nettement définis.

Les difficultés propres aux régions rurales ne manqueront pas de réduire de façon draconienne la contribution attendue de l'industrialisation, avant tout dans les pays les moins développés. Vu la nécessité d'adopter une approche simultanée et multisectorielle, la première de ces difficultés – et la plus grave – tient à l'ampleur et à la complexité des problèmes en jeu. Il va falloir inventer de nouvelles techniques pour déterminer les possibilités les plus prometteuses et il faut trouver les moyens de dégager des ressources locales et de créer des effets multiplicateurs. Il faudra aussi inventer de nouvelles méthodes pour obvier à la capacité limitée d'assimilation, aux hésitations à prendre des risques et à la résistance au changement qui caractérisent les sociétés rurales. Etant donné le caractère radical des changements en cause – s'agissant des valeurs, des attitudes et des compétences, ainsi que des instruments du changement –, un rythme d'évolution lent et incertain s'impose. En conséquence, si l'on ne veut pas que la majorité perde patience, un effort plus intense doit être fait; et quelle que soit son importance, il faut que le progrès soit plus évident et ses avantages plus équitablement répartis que dans le passé.

La réunion du Groupe d'experts sur l'industrialisation en rapport avec le développement intégré a un double objectif: d'une part, faire le point de l'expérience acquise en la matière; d'autre part, formuler des principes directeurs pour les stratégies et les programmes d'industrialisation. Dans les pages qui suivent, on traitera de ces deux objectifs, en exposant d'abord les grands concepts et les problèmes qui s'en dégagent, puis en traitant à fond les problèmes en question au niveau de la stratégie et des politiques. Enfin, on s'attachera au contenu et à l'organisation des programmes nécessaires pour mettre ces politiques en œuvre.

I. Contribution de l'industrialisation au développement rural

Développement rural

Le développement rural ne vise pas seulement l'évolution des conditions rurales au sens économique strict mais aussi le développement social et économique équilibré de zones ou de régions données, en particulier l'utilisation optimale des ressources locales et une plus large répartition des avantages de ce développement. Une réorganisation des priorités du développement pour parvenir à ce but doit être inspirée par les besoins de la majorité des populations qui vivent en dehors des grandes villes, dans une pauvreté absolue ou relative pour une bonne part. Cette majorité rurale va jusqu'à dépasser 75 % de la population totale dans certains pays en développement. Suivant des estimations de la Banque mondiale⁴, si l'on prend comme étalon de mesure le revenu de moins d'un tiers de la moyenne nationale de chaque pays, environ 40 % de la population totale des pays en développement vivent dans une pauvreté absolue ou relative, et 80 % d'entre eux résident dans des régions rurales.

Nature de la pauvreté rurale

Les pauvres des campagnes dépendent en grande partie pour leur subsistance de l'agriculture; ils ont adapté leur mode de vie à un isolement relatif, n'ayant guère accès aux ressources nationales et fort peu d'influence sur leur propre avenir. Leur niveau de vie est bas et très souvent même en baisse; la qualité de la vie les défavorise gravement et les rend moins capables de changer leur rôle sans aide extérieure. Leurs traditions culturelles sont solides et leurs sociétés se distinguent par des divisions marquées. Cette pauvreté peut être imputée aux faibles rendements agricoles et à la basse productivité du travail. En outre, la population exerce une pression croissante sur les ressources naturelles, et le taux de chômage absolu et déguisé est élevé. Les mécanismes institutionnels sont médiocres et l'infrastructure matérielle et les services sont insuffisants, en sorte que l'accès aux ressources disponibles et aux centres de décision est extrêmement limité. Aussi la pauvreté, qui est généralisée, a-t-elle tendance à se perpétuer; le principal souci de bon nombre de ces pauvres ruraux est tout simplement de survivre.

Dans les pays en développement, les formes et l'incidence de la pauvreté sont fort variables, ainsi d'ailleurs que ses nombreuses causes. Il n'y a pas d'homogénéité parmi les pauvres d'un pays donné; il y a de nombreux intérêts en conflit, des moyens variables et de nombreux degrés dans la privation. Toute tentative de remédier à cette pauvreté doit donc être adaptée à une localité particulière et tenir

⁴ *Rural Development*, document sectoriel (Washington D.C., Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), février 1975).

compte de la diversité des collectivités nationales. En outre, l'assistance fournie ne doit pas seulement être un palliatif, car ce qu'il faut ce n'est pas une amélioration temporaire mais un moyen de libérer les énergies et les talents de la majorité et de mobiliser des ressources supplémentaires à son profit.

Besoins essentiels

Une approche du développement rural fondée sur la lutte contre la pauvreté doit viser à relever les revenus et à satisfaire les besoins essentiels pour un niveau de vie minimum acceptable. Ces besoins essentiels ont été recensés : amélioration de l'alimentation et de la nutrition, propreté de l'eau, habillement suffisant, logement, éducation et soins de santé minimums. Dans chaque cas, il faut procéder à une réforme radicale des systèmes existants de production et de distribution pour mieux les adapter aux besoins des pauvres ruraux.

Parmi les biens nécessaires pour satisfaire les besoins essentiels⁵, les produits industriels sont nombreux. Il s'agit notamment de biens comme les aliments transformés, l'habillement, les chaussures, les matériaux de construction, les médicaments essentiels, les bicyclettes, les allumettes, les savons et détergents, les manuels scolaires et les articles de papeterie, les ustensiles domestiques et les articles de ménage, le mobilier à bon marché et l'énergie nécessaire pour le chauffage et l'éclairage. La production de nombre de ces articles n'exige ni techniques de pointe ni organisation perfectionnée. Par-dessus tout, bien qu'il soit en puissance énorme, le marché est fragmenté et dispersé, en sorte qu'il se prête à des formes moins centralisées de production, en particulier dans les cas où l'infrastructure et les communications sont insuffisamment développées. A l'heure actuelle, ce potentiel est souvent mal exploité faute de pouvoir d'achat. Si l'on ne réussit pas mieux qu'à présent à assurer aux pauvres des moyens d'existence suffisants pour qu'ils puissent se suffire à eux-mêmes et créer ainsi des ressources supplémentaires, il ne sera pas possible d'améliorer leur bien-être. Le moyen de soulager la pauvreté dépend en partie de la mobilisation des maigres ressources et des talents des pauvres eux-mêmes.

Vu le caractère contradictoire des revendications d'une grande partie de la population, l'assistance aux pauvres des campagnes doit être concentrée là où elle peut profiter à ceux qui sont dans le plus grand besoin et, de préférence, où elle peut être utilisée au mieux. Malheureusement, ces deux exigences ne sont pas toujours conciliables et de nombreux groupes défavorisés sont parmi les moins aptes soit à s'aider eux-mêmes, soit à faire usage des ressources supplémentaires qui sont exceptionnellement mises à leur disposition. Dans de trop nombreux cas, les collectivités ou les individus les plus défavorisés ne peuvent ainsi profiter des possibilités nouvelles d'un développement plus équitable. Les groupes visés par les projets de développement rural sont souvent les petits agriculteurs occasionnels, les travailleurs sans terre, les artisans ainsi que les chômeurs et les sous-employés (en particulier les jeunes éduqués). Ces groupes pourraient être les bénéficiaires directs de projets d'industrialisation rurale; d'autres en bénéficieraient indirectement grâce à l'accroissement du pouvoir d'achat et aux gains de productivité ainsi assurés.

⁵ "Industrialization in relation to integrated rural development with selected reference to Indonesia, Papua New Guinea, the Philippines and Thailand" (UNIDO/ICIS.52).

Conditions de l'évolution rurale

Il est manifeste que le développement rural met en jeu un processus de profond changement de la société tout entière, de la collectivité locale et par-dessus tout du rôle de l'individu. Il s'agit pour l'essentiel de multiplier les chances de l'individu ainsi que ses moyens d'en tirer parti. Les dimensions et l'inertie des économies rurales, et leur complexité, défient toutes les tentatives — sinon les plus résolues et les mieux concertées — de créer de nouveaux moyens d'existence et d'améliorer le bien-être. Et pourtant, la nature même de la pauvreté et la nécessité d'une plus grande égalité exigent que l'évolution s'opère sur un large front, en tenant compte de tous les facteurs politiques, économiques, techniques, institutionnels et humains pertinents. Non seulement nous comprenons imparfaitement le problème, ses interactions et ses causes, mais il nous faut aussi bien nous rendre compte que nous n'avons pas assez de moyens à notre disposition, en particulier les compétences appropriées, pour établir nos plans et intervenir. Il faut redoubler d'efforts pour déterminer les priorités auxquelles appliquer les ressources disponibles pour le développement et rechercher les effets multiplicateurs qui amplifieront et renforceront l'impact des apports disponibles.

Une stratégie de développement rural doit donc viser à accroître l'efficacité des formes existantes d'activité et à créer de nouvelles possibilités et de nouveaux instruments de développement. Un surcroît d'investissement dans les régions rurales devrait contribuer à relever la productivité du travail en éliminant les tâches peu productives, à accroître la spécialisation et à assurer une meilleure utilisation des matières premières. Il devrait aussi créer plus de possibilités d'emploi et de revenus qui permettraient d'intégrer toute la main-d'œuvre rurale dans l'activité économique. La propension à l'épargne des populations rurales pourrait être mobilisée grâce à la création de banques et de coopératives, alors que les changements dans la structure de la consommation pourraient être exploités par des industries rurales fabriquant des produits appropriés. L'objectif doit être de créer un secteur rural plus diversifié entraînant une plus grande dispersion de l'activité économique et assurant une expansion des activités non agricoles, en particulier celles des industries rurales.

Plusieurs initiatives et conditions sont requises pour amorcer ce processus de profonde évolution. En premier lieu, il faut arrêter un ensemble précis d'objectifs spécifiques pour les politiques de développement rural tenant compte des priorités nationales du développement socio-économique qui soient bien connues et comprises. Celles qui ont été établies par la République-Unie de Tanzanie (voir troisième partie, chapitre III) pourraient servir d'exemples. En deuxième lieu, il faut qu'il y ait un ferme engagement national en faveur du développement rural à tous les échelons de l'Etat, jusque dans les services administratifs subalternes au niveau local. Il y aurait peut-être lieu de se demander, à ce stade, si l'une des conditions indispensables à réunir (et, partant, peut-être aussi l'une des limitations de la stratégie) pour assurer la mise en œuvre efficace des politiques de développement rural ne serait pas la présence de dirigeants charismatiques, comme l'a montré la création au Mexique de la *Actividades productivas, S.A.* (voir troisième partie, chapitre I). Ce genre d'intervention exceptionnelle de la part de personnalités engagées et influentes semble constituer un catalyseur nécessaire pour vaincre les inerties et les oppositions. Troisièmement, il faut, par des moyens efficaces, permettre aux groupes visés de participer aux décisions concernant la planification et l'élaboration des projets. L'expérience des programmes de développement rural au

Bangladesh, au Mexique et en République-Unie de Tanzanie a montré que c'était le seul moyen de mobiliser les énergies et les ressources des groupes les plus défavorisés pour accroître leur productivité et leur bien-être. Enfin, il faudra faire en sorte que les minorités influentes ne s'approprient pas les ressources ou soient les seules à profiter des chances offertes aux groupes cibles.

Développement rural intégré

La notion de développement rural intégré découle de la nécessité d'assurer la concertation des politiques et des programmes sectoriels arrêtés par diverses institutions pour résoudre les grands problèmes du développement rural. Cela suppose la mise au point d'une politique ou d'un programme qui soit non seulement adapté aux besoins particuliers d'un groupe cible donné mais qui tienne aussi compte d'autres politiques ou programmes parallèles qui visent le même groupe. Ainsi comprise, l'intégration comporte la recherche de politiques ou de programmes compatibles et se renforçant mutuellement mais qui peuvent très bien être mal adaptés au mode de fonctionnement des administrations de l'Etat, lesquelles sont habituellement organisées sur une base sectorielle avec spécialisation des fonctions et répartition soigneuse des responsabilités⁶. En outre, l'intégration doit s'opérer aussi bien au sein des organismes (entre les services de décision et les services opérationnels) qu'entre les différents organismes, dans le cas où il y a chevauchement d'intérêts.

Dans certains pays en développement, l'intégration a aussi parfois pour but d'éliminer la stratification de la société et de créer de meilleures chances pour une plus grande partie de la population. Ainsi comprise, l'intégration va bien au-delà de projets destinés à soulager la misère de certains groupes; elle exige l'élaboration de vastes politiques de nature à réduire les disparités entre les revenus urbains et ruraux et à accroître l'autosuffisance des régions rurales.

Les mécanismes nécessaires pour parvenir à l'intégration demeurent en grande partie obscurs. Néanmoins, il semblerait que les décisions et les actions doivent être intégrées à quatre niveaux différents pour vraiment contribuer au processus de développement rural. Les voici :

- a) Fixation des objectifs du programme ou du projet (y compris le recensement des besoins et des ressources des groupes visés);
- b) Elaboration du programme ou du projet et allocation des ressources nécessaires;
- c) Gestion et évaluation du programme ou du projet;
- d) Participation de membres des groupes visés à la mise en œuvre du programme ou du projet.

Le principe suivant lequel l'efficacité d'un organisme de coordination est directement liée à l'appui politique dont il bénéficie et au contrôle qu'il exerce sur les ressources financières paraît très pertinent. De même, le type et l'efficacité du mécanisme de planification mis en place revêtent une très grande importance. Un

⁶ "Industrialization in relation to integrated rural development with reference to Bangladesh" (ID/WG.257/5), p. 32-33.

Le système de planification centralisé serait le mieux à même d'assurer l'organisation de programmes multisectoriels et l'utilisation la plus rentable de maigres ressources suivant les priorités nationales. Un système de planification sectorielle présente l'avantage d'être rattaché par des liens plus solides aux organismes d'exécution; il devrait par conséquent permettre une meilleure appréciation des difficultés et des contraintes opérationnelles.

L'apport de la planification

Une suggestion radicale pour résoudre le problème des moyens à employer pour assurer le développement rural intégré serait d'inverser l'ordre hiérarchique normal de la planification en déléguant le soin à la base d'établir des objectifs et de les traduire en projets, c'est-à-dire de faire participer à l'exercice les membres du groupe visé⁷. Cette méthode présente certains avantages manifestes. Elle devrait permettre de mieux recenser les besoins locaux et les priorités locales et de tirer parti de la perception plus fine qu'ont les populations d'une localité donnée des obstacles et des contraintes au développement rural. Elle devrait aussi permettre de mieux mobiliser les ressources locales et d'allouer et de mettre en place les crédits de façon appropriée. Dans la pratique, cette méthode exige une décentralisation poussée des pouvoirs, en particulier en matière d'allocation des ressources, et des services spécialisés d'appui en faveur des décideurs locaux; les deux conditions sont coûteuses et difficiles à réaliser.

Le développement rural intégré tel qu'il est pratiqué dans de nombreux pays en développement, comme par exemple l'Inde et la République-Unie de Tanzanie, fait appel à des techniques de planification du développement de zones. Les grands objectifs et les priorités générales sont certes arrêtés à l'échelon national, mais la mise au point et l'exécution des projets sont confiées aux pouvoirs locaux à qui il incombe de faire l'inventaire des ressources locales et de prendre les mesures qui s'imposent pour mobiliser les ressources disponibles. Cette technique est appliquée à l'échelon régional et sous-régional, alors que dans de nombreux cas, les stratégies s'articulent sur des pôles de croissance comme moyens de stimuler le développement des régions rurales environnantes.

Le rôle des institutions "chefs de file"

L'un des problèmes les plus importants à résoudre pour arrêter une méthode de développement rural intégré consiste à déterminer le point d'où provient l'initiative et où s'exerce la responsabilité principale des interventions au niveau local. L'agriculture étant le moyen d'existence le plus important pour la majorité des populations pauvres, ce secteur constitue souvent le point d'articulation des stratégies de développement rural. Les institutions et organismes agricoles assument fréquemment le rôle de "chefs de file", encore que les organismes chargés de l'éducation ou de la santé puissent aussi jouer ce rôle. C'est rarement le cas des organismes industriels. De fait, dans de nombreux pays on ne tient pas suffisamment compte dans le processus de planification et d'exécution du volet industriel des

⁷"From the village to the global order. Elements in a conceptual framework for another development" (ID/WG.257/3).

programmes de développement rural intégré. Il arrive très souvent qu'il y ait dans la même localité des programmes sectoriels concurrents, dont les intérêts se chevauchent sans que les projets soient coordonnés⁸.

Plusieurs explications à cet état de choses viennent à l'esprit :

a) Il se peut que les organismes en cause soient soucieux d'établir et de développer les liens nécessaires, mais qu'ils ne soient pas compétents pour le faire;

b) Les communications entre organismes sont déficientes au point qu'elles ne leur permettent pas de coordonner leurs efforts;

c) Le type de critères employés pour choisir l'implantation de projets agricoles, et les mécanismes institutionnels correspondants, peuvent très bien faire que la zone considérée soit exclue du bénéfice des projets;

d) Les organismes sont le plus souvent soucieux de préserver leur autonomie et les structures administratives en place ne contribuent pas à les rapprocher.

S'agissant des critères employés pour le choix des projets, deux importantes questions demeurent : quelles sont les conditions indispensables au développement industriel des régions rurales comme, par exemple, au Libéria⁹ et en Papouasie-Nouvelle-Guinée? (voir troisième partie, chapitre II). Le développement agricole et le développement industriel s'opèrent-ils vraiment suivant un calendrier différent, comme cela semble être le cas en Inde et au Kenya?

Industrialisation rurale

La contribution de l'industrialisation au développement rural présente de multiples facettes. Son but principal doit être d'accroître la production et la productivité rurales. Les industries rurales peuvent fournir un appui direct au progrès agricole grâce à la fabrication et à la fourniture d'apports permettant des gains de productivité, en particulier les apports qui sont adaptés aux besoins des exploitations réduites ou marginales. De plus, elles peuvent constituer un moyen de mobiliser la main-d'œuvre des campagnes en créant des emplois supplémentaires dans l'artisanat, la transformation des produits agricoles, les services et les activités manufacturières orientés vers d'autres marchés industriels ou urbains. La fabrication de biens nécessaires pour satisfaire les besoins essentiels des marchés ruraux contribue grandement à élever les niveaux de vie et doit aller de pair avec l'accroissement des revenus ruraux et avec les initiatives prises pour assurer une répartition plus équitable des revenus. Enfin, l'industrialisation rurale peut aussi apporter une importante contribution sur le plan social en favorisant la mise en valeur des ressources humaines dans les régions rurales. La diversification de l'activité économique en milieu rural ne peut qu'entraîner des conséquences favorables pour la population : l'esprit d'entreprise trouve davantage d'occasions de se développer, les horizons s'élargissent, le niveau des compétences s'élève et les moyens se multiplient de réaliser des aspirations que l'on place sans cesse plus haut.

⁸ UNIDO/ICIS.52, *op. cit.*, p. 6.

⁹ "Industrialization of rural areas. Case study on establishment of rural industrial estate, Foya, Lofa Country, Liberia" (ID/WG.257/1).

Echelle de production

L'industrie peut contribuer au développement rural de diverses manières. L'échelle de la production et ses formes sont déterminées par l'environnement socio-économique du pays et par la dotation en facteurs d'une localité donnée, et aussi par l'orientation de la production en fonction des facteurs requis ou des débouchés existants pour un produit donné. Etant donné que les régions rurales disposent d'une infrastructure et de services relativement limités, l'échelle de production des entreprises a tendance à y être plus modeste que dans les villes. La technologie et les procédés employés y sont aussi plus simples. Aussi la plupart des entreprises rurales consomment-elles relativement peu de capital, compte tenu des ressources disponibles. Enfin, les entreprises rurales sont sans doute mieux adaptées aux compétences locales - en matière de gestion et d'organisation - et il est plus facile de les intégrer dans l'économie rurale.

Dans certaines régions rurales, on a procédé à des investissements publics directs dans des unités de production, essentiellement à des fins de démonstration, pour pallier la carence des entrepreneurs locaux. Toutefois, en règle générale, ces investissements ne font que compléter ceux du secteur privé ou du secteur coopératif. Dans de nombreux pays en développement, les unités industrielles rurales sont du type artisanal traditionnel. Prises séparément, ce sont de petites unités qui, collectivement, peuvent assurer un gros volume de production et de nombreux emplois et, parfois, occuper une position dominante dans l'économie locale. De grandes entreprises peuvent cependant être viables en milieu rural si elles traitent principalement des matières premières locales, en particulier si ce traitement entraîne une perte de poids ou de volume ou si les matières premières traitées se dégradent rapidement, comme c'est le cas des denrées périssables. D'une manière générale, ces industries consomment davantage de capitaux et utilisent des techniques plus perfectionnées, surtout quand elles travaillent pour l'exportation. Très souvent, les grandes entreprises sont implantées dans des régions privilégiées (surtout pour des raisons politiques) par les stratégies nationales de développement, et il arrive que les pouvoirs publics les dédommagent des inconvénients que présente leur situation géographique. Elles offrent parfois des débouchés intéressants pour les produits des petites entreprises et il arrive aussi que leurs sous-produits et leurs déchets permettent d'amorcer d'autres activités industrielles. Mais le principal intérêt de ces grandes entreprises tient peut-être à l'influence qu'elles exercent sur le développement de l'infrastructure dans leur voisinage.

Déconcentration

La déconcentration des industries implantées dans les grandes villes surpeuplées est une réaction aux politiques de développement qui, dans de nombreux cas, ont eu tendance jusqu'ici à favoriser les villes à l'excès. Il est sans doute possible de redéployer vers des régions rurales des entreprises industrielles établies dans de grandes villes, mais le succès de pareille opération risque de dépendre des possibilités d'expansion, du coût de la congestion industrielle et des stimulants ou des compensations offerts pour renoncer à un emplacement plus avantageux. Le redéploiement peut créer pour les entreprises intéressées de meilleures possibilités de sous-traiter une partie de leur production ou, si elles acceptent de servir de pôle de

développement, de favoriser la création d'unités satellites bénéficiant d'apports de techniques et de compétences. Il est sans doute possible aussi de rapprocher les activités de transformation ou de fabrication des sources de matières premières ou de main-d'œuvre spécialisée. Toutefois, dans la majorité des cas, il y a toutes les chances pour que les entreprises rurales soient des unités nouvelles – ou ayant subi d'importantes transformations – de taille relativement modeste créées par des entrepreneurs locaux pour exploiter de nouveaux débouchés, extrêmement localisés dans certains cas.

Relations campagne/ville

En règle générale, les entreprises industrielles sont concentrées suivant la disponibilité des facteurs et des services clés et leur accessibilité. Ces entreprises sont sensibles aux tendances de "centrage" qui opèrent dans une économie en développement. Elles sont fortement tributaires de leurs liens avec les centres de l'activité économique et de leurs rapports d'interdépendance avec d'autres secteurs de l'économie. Et pourtant, les programmes de développement rural sont, pour l'essentiel, conçus en fonction de la compartimentation quasi totale du monde rural. Dans certains cas, les centres ruraux de commerce sont exclus du champ des projets de développement du fait que, par l'importance de leur population, ils peuvent être classés comme établissements urbains. Dans d'autres cas, les projets de développement sont conçus comme visant à développer l'autosuffisance à l'échelon du village. L'interdépendance entre les centres de production et les centres de commercialisation et les relations entre les centres de services et leur *hinterland* sont autant de questions cruciales pour le développement des industries rurales, qu'elles relèvent du secteur moderne ou du secteur traditionnel. C'est certainement vrai du modèle de développement suivi par les forgerons traditionnels de la République-Unie de Tanzanie (voir troisième partie, chapitre III) et dans d'autres branches artisanales au Kenya¹⁰.

Le lieu d'implantation des entreprises est déterminé par tout un ensemble de facteurs dont le moins important n'est certes pas – s'agissant des petites entreprises – l'attachement que l'entrepreneur porte à l'endroit où il vit. Quoiqu'il en soit, les entreprises rurales courent le risque de voir leurs coûts de production s'élever parce qu'il leur est difficile de faire appel à des services spécialisés (entretien et réparations), de diversifier leurs sources de financement ou de trouver des débouchés pour leurs produits finis. Il peut arriver aussi que certains produits ne puissent être fabriqués dans des régions isolées faute de services essentiels : réseau électrique fiable, facilités d'acheminement des marchandises et de l'information, facilités bancaires, services publics.

Viabilité à long terme

Pour pouvoir contribuer valablement au développement rural, les petites entreprises doivent être viables à terme, c'est-à-dire rentables et capables de produire elles-mêmes des capitaux, des compétences et de la technologie. Il est certes difficile

¹⁰ "Kenya rural industrial development programme: its role as an extension service programme" (ID/WG.257/6).

de généraliser, mais on peut dire que c'est dans les cinq à sept ans suivant l'investissement initial qu'apparaissent les indices manifestes de viabilité d'une entreprise. La viabilité d'une petite entreprise rurale se mesure à divers indices, notamment son taux de rendement de l'investissement et son aptitude à financer ses dépenses fixes et variables, à rembourser ses emprunts et à en assurer le service, à réinvestir ses bénéfices et à consolider son capital social.

Il est fréquent que des pressions considérables s'exercent sur les gouvernements des pays en développement pour qu'ils subventionnent – directement ou indirectement – les coûts de production et assurent une certaine protection aux industries naissantes. A long terme, ces mesures peuvent certes créer une rentabilité artificielle, mais elles risquent de fausser la compétitivité des entreprises. Par ailleurs, les industries rurales ne sauraient prospérer dans un milieu hostile, et elles ont besoin d'encouragements tangibles pour se développer. Diverses méthodes sont à employer pour déterminer la nature et l'ampleur de ces mesures, notamment l'analyse des coûts et avantages sociaux et l'emploi de prix fictifs pour calculer le coût des facteurs et des biens échangés, afin d'intégrer ces éléments dans une perspective socio-économique plus large.

II. Stratégie et options fondamentales

Eu égard à la pauvreté généralisée et auto-entretenu qui frappe la plupart des régions rurales dans les pays en développement, il ne suffit pas pour les organismes de développement d'adopter une attitude passive ou simplement de jouer un rôle d'appui face aux pressions en vue d'un développement accéléré plus équitable. Faute d'engagement plus actif des pouvoirs publics, de ressources officielles plus importantes et d'encouragements plus vigoureux aux entreprises privées ou collectives et à la participation locale par un biais d'une assistance matérielle et de stimulants - le développement industriel risque de s'opérer à un rythme lent et de ne profiter qu'à des régions privilégiées. C'est la philosophie politique des forces au pouvoir qui détermine la mesure et la manière suivant lesquelles un Etat et ses organismes de développement se sentent en mesure de réorganiser l'économie locale. Car en s'efforçant de répartir largement les effets du développement, les organismes responsables risquent de perturber les structures bien établies de l'activité économique rurale, principales pourvoyeuses d'emplois, et se heurtent à d'autres obstacles encore dans un milieu marqué par l'inertie et la résistance au changement.

L'assistance directe à des projets ou à des groupes de clients particuliers entraîne l'intervention directe de l'Etat sur le marché. Pourtant, c'est là probablement la seule façon de promouvoir un développement industriel accéléré des régions rurales, et il se peut que cette assistance doive être intensive et se prolonger longtemps pour créer le climat matériel et économique propice à l'instauration d'une tradition industrielle. Eu égard au manque de ressources et de compétences et à l'insuffisance des infrastructures, les organismes de développement devront peut-être s'engager pour dix ans ou plus à financer des activités de formation, des infrastructures, des services industriels et des programmes spéciaux d'assistance. Il n'est guère réaliste d'escompter qu'une industrie rurale qui démarre de zéro atteigne son rythme de croisière en moins de dix ans. Toutefois, les interventions de l'Etat sur le marché et le contrôle qu'il exerce sur la production et la distribution n'ont rien de simple, et ils ont tendance à se prolonger toujours davantage. Nombreux sont les gouvernements des pays en développement qui hésitent à intervenir ou manquent des compétences nécessaires - dans les arcanes du contrôle des prix, de l'allocation des matières premières ou de l'octroi des autorisations d'implantation. Et pourtant, un certain interventionnisme est courant, même dans les économies non planifiées, ne serait-ce que pour tenter de corriger le déséquilibre des termes de l'échange entre les villes et les campagnes et pour orienter la production davantage vers les biens essentiels que vers les articles de consommation de luxe.

Objectifs nationaux

Une fois qu'existe un engagement national actif en faveur du développement de l'industrie rurale, les lignes de force de la stratégie seront déterminées par les objectifs fixés à l'échelon national et par les ressources disponibles. Les pressions exercées par

le chômage et le sous-emploi, la migration vers les villes, la pénurie de devises conditionnent en grande partie les priorités à adopter en matière de création d'emplois, d'exploitation des matières premières locales et d'approvisionnement en énergie, ou encore de protection des industries traditionnelles. Cultiver une tradition industrielle naissante en milieu rural est une tâche délicate. Il faut pour cela que les orientations fondamentales soient suffisamment souples pour permettre d'adapter les projets aux besoins des régions et des populations concernées. De plus en plus souvent, la priorité est donnée dans de nombreux pays en développement aux régions et aux districts les plus attardés qui, sur le plan du potentiel de développement, n'ont guère de ressources naturelles et manquent même des infrastructures les plus essentielles. Les problèmes qui se posent dans ces régions constituent un défi de taille à l'efficacité des politiques d'industrialisation rurale et des organismes chargés de les mettre en œuvre.

De nombreux pays en développement ont pris l'habitude de faire l'essai de techniques et de méthodes nouvelles de développement rural dans le cadre de projets pilotes. Considérant le grand nombre d'impondérables échappant au contrôle d'un organisme de développement, le lieu d'implantation des projets de démonstration doit être soigneusement choisi et être préparé de façon extrêmement approfondie. Des ressources suffisantes en qualité et en volume – doivent être allouées et une bonne gestion assurée pour tirer un parti maximum des chances créées grâce aux options et aux initiatives prises sur le plan local. Toutefois, un problème de taille se pose dans le cadre des stratégies de développement rural, à savoir celui de la transposition de cette approche mûrement pesée à l'échelle d'un pays tout entier, quelle que soit la diversité des situations. S'agissant des ressources disponibles, il faut non seulement veiller à accroître la part des campagnes dans le total national, mais aussi faire en sorte que les ressources soient réinvesties sur place au lieu qu'il y ait un transfert net au détriment des régions rurales. La tendance à réinvestir ailleurs les profits dégagés des activités rurales est courante, comme par exemple au Mexique (voir troisième partie, chapitre II). Cette tendance s'atténue seulement dans les cas où des industries rurales sont créées grâce à des initiatives locales par des entrepreneurs locaux.

Les contraintes de caractère politique

A l'échelon national, diverses contraintes pèsent sur les politiques d'industrialisation rurale. Certaines d'entre elles sont susceptibles d'évoluer progressivement, mais elles déterminent toute la forme et le fond des politiques en vigueur. Les moindres ne sont certes pas les pressions politiques exercées par les groupements d'intérêts particuliers – milieux commerciaux ou grande industrie par exemple – qui peuvent entraver fortement l'action des pouvoirs publics en faveur du développement rural. Etant donné l'ampleur de l'évolution en jeu et la nécessité de faire participer la base à la conception et à la formulation des projets de développement rural, le rôle des services nationaux de planification et leurs rapports avec les institutions publiques locales revêtent une importance toute particulière.

L'organisation de l'Etat, le partage des responsabilités, la répartition des pouvoirs entre services officiels et la compétence des agents des organismes publics auront manifestement une influence sur le succès des efforts entrepris pour intégrer les politiques et les programmes. Il y a un rapport particulièrement important entre

l'aptitude à coordonner les politiques, d'une part, et le contrôle des ressources financières, d'autre part – comme l'exemple du Mexique le prouve – mais le régime administratif mis en place à l'échelon local et le degré de décentralisation des décisions revêtent une importance cruciale pour la forme de participation des membres des groupes cibles.

Les politiques industrielles devront aussi tenir compte des règlements, des procédures et des contrôles imposés par les divers services de l'Etat; il se peut d'ailleurs qu'ils touchent davantage les petites entreprises rurales au bénéfice desquelles ils avaient été conçus à l'origine. Les conditions économiques générales elles aussi auront pour effet soit de favoriser, soit d'entraver le développement des industries rurales. Il est bien évident que le niveau des tarifs douaniers et les obstacles aux échanges détermineront la praticabilité d'une politique de remplacement des importations. Les lois sur le salaire minimum et les impôts locaux peuvent aussi influencer sur la compétitivité dans le cas où il y a des différences entre les régions ou entre les villes et les régions rurales environnantes. Le loyer de l'argent, en particulier celui des devises, et sa masse disponible peuvent aussi jouer au détriment des entreprises rurales. Parmi ces facteurs, il n'y en a guère – s'ils ont une influence négative – qui soient susceptibles d'évoluer rapidement ou radicalement, et ils risquent fort de faire échouer les tentatives de développement des industries rurales, surtout s'ils opèrent en combinaison avec un système de distribution constamment axé sur les importations, comme c'est le cas en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Les caractéristiques culturelles des populations rurales – domaine qui échappe certes à la compétence des services officiels – exercent elles aussi une influence considérable sur la nature et le rythme de l'industrialisation rurale. Celle-ci sera grandement facilitée ou entravée suivant que les populations locales seront disposées ou non à expérimenter et à prendre des risques, suivant qu'elles reculeront ou non devant les investissements à long terme – placement de capitaux ou acquisition de compétence – et suivant qu'elles auront ou non du talent pour certains métiers, comme le travail du bois ou des métaux. Une population qui sait de quoi elle est capable à condition de disposer des moyens et de l'organisation nécessaires est puissamment motivée à faire changer l'ordre établi. Dans le cadre des projets de développement, on peut – et il faut – élever le niveau des aspirations et des ambitions pour rendre la participation possible. Aussi faut-il faire de l'éducation et de la formation des éléments essentiels des programmes d'industrialisation rurale.

Industries prioritaires

Les décideurs doivent avoir une idée précise des produits auxquels les programmes d'industrialisation rurale doivent donner la priorité de façon à répartir convenablement les fonds publics entre les investissements à long terme et l'assistance. Ces priorités doivent être arrêtées en fonction des ressources disponibles, des matières premières, des ressources en énergie, des compétences professionnelles de la population et des débouchés possibles. Mais pour les établir, il faut aussi bien évaluer les débouchés locaux et la nature de la demande existante (ou prévue). La nature des relations interindustrielles verticales permettra d'identifier les principaux domaines de spécialisation. Une fois établies, les priorités nationales serviront de cadre à l'organisation de l'assistance institutionnelle spécialisée et de base à l'intégration des politiques sectorielles.

En gros, les programmes d'industrialisation rurale pourraient privilégier les domaines suivants :

- Production de biens agricoles
- Transformation des produits de l'agriculture
- Transformation des ressources minérales et naturelles
- Production de matériaux de construction
- Production de biens de consommation et de produits de première nécessité
- Artisanat traditionnel
- Réparation et entretien (y compris la production de pièces détachées)
- Fourniture de biens et de services pour d'autres industries locales (sous-traitance et éventuellement création d'unités auxiliaires)

On a tendance peut-être est-ce là un héritage transmis par les pays industrialisés -- à accorder une importance exagérée à la diversification à l'échelon des pays en développement dans leur ensemble, sans tenir compte de l'avantage comparatif à la production. Jusqu'à présent, le remplacement des importations était -- et le sera encore probablement -- le point de départ de la plupart des programmes de développement industriel. Toutefois, il y a des limites à la validité de cette stratégie d'autosuffisance, en particulier à l'échelon des collectivités rurales et des projets, encore que dans le cas des biens essentiels de faible valeur unitaire, cela constitue moins une contrainte que pour la production des biens de consommation plus élaborés.

Il est difficile de généraliser quant à la nature des possibilités industrielles qui peuvent se présenter dans une localité rurale donnée. Une certaine activité peut déjà y exister à l'état préindustriel (par exemple, la production de matériaux de construction, l'artisanat traditionnel ou la transformation des produits de l'agriculture) qui n'attend que d'être modernisée par l'injection de nouveaux investissements, l'apport de nouvelles techniques appropriées et l'accès à des débouchés plus importants. Toutefois, dans la majorité des cas, on accorde une priorité élevée à la création de nouvelles industries dont la production remplace les importations en provenance d'autres centres industriels ou de l'étranger, ou vise à satisfaire une demande nouvelle imputable au progrès enregistré dans d'autres secteurs. Dans les régions rurales, la production des biens de consommation est souvent gênée par un faible pouvoir d'achat et le manque d'une demande effective sur des marchés restreints. A cet égard, cependant, la substitution des produits est fréquente -- et parfois rapide -- quand elle s'accompagne d'une évolution des goûts et d'une meilleure connaissance des conditions de vie non rurales. Etant donné que l'agriculture constitue de loin le principal moyen d'existence, de nombreux gouvernements considèrent les industries d'aval, telles celles qui fabriquent des produits pour l'agriculture, comme devant bénéficier d'une priorité très élevée en matière d'investissements. Les possibilités de fabriquer des produits pour l'industrie et de sous-traiter pour le compte de grosses entreprises relativement complexes dépendent essentiellement de la présence d'entreprises de ce genre à proximité. Toutefois, il peut y avoir quelques possibilités limitées de fabriquer des biens de production, en particulier s'il existe déjà une tradition bien établie du travail des métaux, par exemple. Dans le secteur des industries mécaniques, l'activité industrielle débute généralement par les travaux d'entretien et de réparation et la fabrication de pièces détachées.

On peut distinguer en milieu rural plusieurs catégories d'activités de service. Une première catégorie comprend l'entretien et les réparations, qui gagnent sans cesse plus d'importance à mesure que se développe l'emploi d'un matériel nouveau et plus perfectionné dans l'agriculture, l'entreposage, les transports et la production de nouveaux biens de consommation; dans la majorité des cas, ces travaux s'effectuent à façon et donnent lieu à la fabrication de petites séries de pièces et d'éléments. Un autre groupe d'activités comprend la transformation ou la fabrication de certains produits (souvent, il s'agit de produits alimentaires ou de biens de grande consommation) sur le lieu même où ils sont vendus, dans des établissements qui ont aussi une activité commerciale¹¹. En fait, il s'agit souvent d'activités artisanales. D'autres catégories d'activités comprennent les transports et l'infrastructure, ainsi que les services domestiques. Ces services sont peu différenciés dans les petites collectivités, mais relativement spécialisés dans les communautés importantes. Dans les régions rurales, les qualifications et les techniques mises en œuvre ont tendance à être peu perfectionnées, mais leur développement contribue beaucoup à l'industrialisation des campagnes. Ces activités nécessitent peu de capitaux et de compétences, ce qui en facilite le lancement. Elles constituent donc un excellent tremplin pour les nouveaux entrepreneurs et une bonne base pour des activités industrielles plus spécialisées et plus complexes.

Industries traditionnelles

L'une des options évidentes qui s'offrent pour industrialiser les campagnes consiste à faire porter l'effort sur le développement et la diversification des industries existantes. La plupart des industries établies en milieu rural sont du type artisanal traditionnel, bien que certaines activités simples de fabrication et de transformation aient pu se développer en marge d'entreprises commerciales de gros ou de détail. Les entreprises artisanales traditionnelles font appel à une technologie et à des aptitudes manuelles simples et éprouvées. Leur capacité est souvent supérieure à la demande et elles sont fréquemment de type familial et de subsistance. La production a tendance à ne pas y être organisée, mais ces entreprises ont l'avantage d'être situées tout près des marchés, d'avoir peu de frais généraux et d'être bien adaptées aux conditions locales. La question de savoir s'il est possible de les transformer en entreprises bien organisées employant des technologies plus productives est des plus importantes.

Pour bien analyser cette question, il faut tenir compte de l'importance des effectifs employés par ces industries. En Inde¹², l'artisanat et les industries artisanales traditionnelles emploient des effectifs tellement importants qu'il faut désormais les protéger contre la concurrence à laquelle ils sont très vulnérables, au moins à court terme. En République-Unie de Tanzanie, les forgerons traditionnels apportent actuellement une telle contribution à l'économie rurale que, si elle se poursuivait, la diminution de leurs effectifs provoquerait des perturbations graves et un chômage important dans certains secteurs connexes. Toutefois, pour survivre, ces industries doivent améliorer leurs compétences, leurs méthodes de production et leur compétitivité. Au Kenya, les services de vulgarisation se sont heurtés à une résistance

¹¹ "Basic issues, macro policies and components of a programme of development" (ID/WG.257/12), p. 22.

¹² "Industrialization in relation to integrated rural development : review of policies and programmes in India" (ID/WG.257/13).

considérable au changement et aux mesures d'assistance intensive mises en oeuvre pour faire revivre ces entreprises. Les obstacles à ces efforts sont de taille, le moindre n'étant pas la dispersion géographique des entreprises qui rend difficile leur recensement et extrêmement coûteux tout programme intensif d'assistance, comme c'est le cas du programme d'industrialisation rurale au Kenya. Ces entreprises sont souvent de taille modeste, n'ont guère de ressources et combinent généralement un atelier et un magasin de vente au détail. Elles produisent des articles à la demande avec une main-d'oeuvre très habile de ses mains. Elles n'ont souvent aucune machine, ni à moteur ni à main. La qualité de leurs produits est fort variable, souvent par suite des matières premières et des outillages employés. Leur activité n'est pas organisée au sens conventionnel du terme, leur propriétaire n'a ni instruction ni connaissances techniques théoriques et tient une comptabilité fort rudimentaire; bref, l'activité industrielle de ces unités de production est le reflet fidèle de la culture et du mode de vie des campagnards.

Il ne manque pas de possibilités d'aider ces unités traditionnelles à améliorer leur production. Des outils et du matériel de meilleure qualité peuvent leur être fournis, et une certaine division du travail peut y être instaurée pour améliorer les méthodes de production. Des matières premières et d'autres apports de meilleure qualité, y compris des crédits peuvent être mis à leur disposition. La conception de leurs produits peut être perfectionnée et on peut leur fournir des conseils quant à l'emploi des services bancaires et des techniques de comptabilité et de gestion. Il reste à savoir si, dans la majorité, les artisans sont disposés et aptes à modifier suffisamment les habitudes de travail de toute une vie pour devenir compétitifs.

Industries nouvelles

Toutefois, la création d'entreprises nouvelles en milieu rural n'est pas une solution de rechange facile. Le problème le plus courant pour la plupart des pays en développement est qu'ils manquent d'entrepreneurs. A supposer même que la question difficile du choix des produits soit résolue de façon satisfaisante, il n'en demeure pas moins une pénurie généralisée de ressources et de compétences nécessaires pour lancer la production. L'accès aux techniques appropriées est très limité et les risques que comportent le recensement et l'approvisionnement de nouveaux marchés sont considérables. La fourniture d'une assistance directe aux nouvelles entreprises rurales nécessite la mise en place d'institutions spéciales qui auront à faire face à bien des difficultés, notamment celles que posent l'évaluation des propositions de projet, le manque de capitaux et de garanties pour l'obtention de prêts, et aussi la tâche de choisir les chefs d'entreprise en puissance qui méritent un appui. Il est vrai que c'est seulement à sa réussite que l'on peut mesurer avec sûreté les qualités d'un chef d'entreprise.

Choix des techniques

A première vue, le choix des techniques à employer dans les industries rurales paraît plus large qu'il ne l'est en réalité, et les avantages en sont incertains. En règle générale, la mise au point locale de techniques est une entreprise fort risquée et coûteuse par le temps et les capitaux qu'elle exige. Dans la pratique, le choix des

techniques dans les régions rurales est donc limité à celles qui sont immédiatement ou très aisément accessibles. La diffusion des techniques nouvelles est un processus aléatoire qu'il semble difficile d'influencer ou d'orienter. Dans l'immédiat, il serait sans doute bien plus rentable de s'attacher en priorité à faire connaître les techniques éprouvées qui sont réellement (et non théoriquement) accessibles plutôt qu'à la recherche et à la mise au point de techniques nouvelles. A plus longue échéance, on pourrait alors faire le nécessaire pour importer d'autres régions ou pays de nouvelles technologies que l'on adapterait, et pour encourager les innovations, notamment parmi les petites entreprises, par exemple en finançant des installations pilotes de production.

Les préalables institutionnels

La possibilité de concevoir des politiques efficaces pour faire face à des problèmes aussi divers et aussi complexes dépendra en grande partie de l'efficacité des institutions nationales responsables. On a déjà souligné combien il importait d'arrêter des objectifs précis en matière d'industrialisation rurale. Il faut aussi clairement définir les responsabilités sur le plan de l'exécution et mettre en place un bon système d'information verticale et horizontale au sein de l'administration.

L'industrialisation rurale relève communément de la compétence de plusieurs services ou ministères : industrie, agriculture, planification, développement rural, etc. Il est souhaitable qu'un seul organisme soit compétent pour les grandes initiatives et la coordination des plans et de l'exécution, afin de permettre l'intégration des politiques et des projets de développement. De nombreux services disposent de fonctionnaires fort compétents, mais certains détachements peuvent s'imposer pour tirer tout le parti possible de leur expérience. A l'heure actuelle, la partie concernant l'industrialisation de nombreux programmes de développement rural n'est pas complètement développée mais avant de la réaliser, il faut trouver l'engagement politique nécessaire et assurer le partage des responsabilités.

Le degré de décentralisation de l'appareil national de planification varie d'un pays à l'autre, encore que la plupart des pays en développement aient tendance à centraliser leur système de planification. L'industrialisation rurale exige une décentralisation aussi large que possible pour assurer l'adaptation nécessaire des stratégies aux conditions et aux besoins locaux. Le choix du niveau auquel cette décentralisation peut s'opérer résulte toujours d'un compromis suivant le degré de perfectionnement des infrastructures, la nature des administrations locales et la disponibilité de personnels possédant la formation et les compétences requises. Malheureusement, les tentatives d'intégrer les politiques d'industrialisation des régions rurales avec celles d'autres secteurs sont souvent incompatibles avec le mode de gouvernement des pays en développement. Il y a donc avantage à disposer au niveau opérationnel d'un cadre institutionnel efficace permettant une participation locale effective aux affaires.

Il y aurait lieu à ce propos d'envisager sérieusement l'échelon provincial (sous-région ou département) pour les possibilités qu'il offre d'intégrer la planification et l'exécution des projets. L'efficacité des liens entre la province et les institutions nationales au sommet est d'une importance capitale, et il faut si possible éviter les échelons intermédiaires. A cet égard, le système de Markaz, au Pakistan¹³,

¹³ "Industrialization in relation to integrated rural development in India, Nepal and Pakistan" (ID/WG.257/4), annexe III, p. 4.

est à analyser avec soin car il semble réaliser un bon équilibre entre les priorités nationales et les intérêts des collectivités locales.

L'appui spécialisé aux institutions provinciales pourrait être organisé à l'échelon national par des institutions de recherche ou à vocation technique fournissant des services consultatifs en réponse aux besoins identifiés à l'échelon local. Le succès des programmes intégrés de développement rural dépend dans une large mesure de l'efficacité des relations de travail entre les services et organismes nationaux et les autorités locales et de l'empressement que des organismes mettent à élaborer des projets intégrés. L'édification d'un pareil cadre institutionnel revient quasiment à vouloir un équilibre parfait des pouvoirs, mais pas au point d'émousser les initiatives ni d'embrouiller les responsabilités.

Le cadre institutionnel à mettre en place pour assurer le nécessaire aux entreprises rurales doit être adapté à l'ampleur et à la variété des besoins particuliers d'une localité donnée. Certaines responsabilités (octroi de prêts, services de commercialisation, vulgarisation, etc.) seront de préférence déléguées à des organismes spécialisés, éventuellement des sociétés de droit public, autonomes et à caractère commercial. Ces organismes exigent une représentation locale effective et une coordination totale de leurs méthodes et opérations jusqu'au niveau de leurs relations avec la clientèle. Il est souhaitable toutefois que ces services soient complètement écartés des opérations de conception et d'exécution des projets des institutions de développement. Les organismes financiers doivent jouer un rôle dans la création d'entreprises nouvelles et la transformation d'unités existantes.

La tâche importante qui consiste à ménager aux groupes cibles la possibilité de participer à la planification et à l'exécution des projets pose la question du rôle des autorités locales. A terme, l'administration locale doit gagner en efficacité pour satisfaire les aspirations des populations rurales. Dans la pratique actuelle, elle est souvent laissée de côté, en particulier lorsqu'elle est dominée par des groupes minoritaires, comme par exemple les propriétaires fonciers. Dans ces conditions, il faudra mettre en place de nouvelles institutions locales, peut-être basées sur l'unité de production ou le groupe d'unités de production, pour protéger les intérêts des groupes cibles.

L'efficacité avec laquelle les institutions en place contribuent au développement des industries rurales dépend du nombre et de la qualité des experts qu'elles emploient aux postes clés. La constitution d'un encadrement dévoué et expérimenté est un préalable du progrès. Ces institutions doivent aussi – et ce n'est pas la condition la moins importante – disposer des services d'agents ayant l'expérience de l'industrie et de la gestion qui sachent apprécier la situation et les difficultés des entreprises rurales. Ce sont des qualités qu'il est extrêmement difficile d'inculquer rapidement à un assez grand nombre, mais c'est probablement la condition la plus déterminante du succès.

III. Contenu et organisation des programmes d'industrialisation rurale

Les programmes viseront normalement à résoudre des problèmes précis ou à corriger des carences particulières dans l'économie rurale et ils seront organisés en fonction des besoins et des possibilités recensés dans une localité donnée ou dans un groupe de localités. A l'échelon opérationnel, il faudra donc en premier lieu déterminer les produits particuliers à fabriquer dans une localité donnée compte tenu des priorités arrêtées à l'échelon national. C'est en fonction de ces dernières qu'on pourra alors organiser les divers projets locaux et l'assistance qu'ils nécessitent.

Produits prioritaires

Les décisions les plus importantes conduisant au développement des industries rurales sont celles qui touchent la sélection des produits. Pourtant, ces décisions sont parmi les plus difficiles pour les organismes de développement qui ont en outre tendance à cerner les problèmes communs à une branche donnée et à orienter leurs programmes d'assistance de façon à contribuer à la viabilité de la branche considérée. Ce qui, au mieux, ne résout qu'une partie des problèmes des entreprises considérées séparément. Pour ces dernières, certaines difficultés peuvent tenir à la qualité de la gestion, à l'organisation de la production ou à la mauvaise adaptation d'un produit au marché auquel il est destiné. De toute évidence, il faut des connaissances et des compétences plus spécialisées pour s'attaquer aux problèmes spécifiques qui se posent au niveau de l'entreprise. On comprendra, dès lors, que les organismes de développement soient souvent mal outillés pour s'y attaquer efficacement.

Si l'on considère le problème que pose l'identification des débouchés industriels, on appréciera l'importance que revêt l'orientation de la production, aussi bien pour les entreprises que pour les institutions de développement. L'élaboration d'un ensemble de priorités touchant les produits, puis l'orientation sélective de l'assistance au développement pour favoriser la fabrication de ces produits sont des éléments fondamentaux du processus de décision. Pareille approche doit reposer sur l'analyse des débouchés existant dans la localité visée en vue de détecter l'évolution potentielle de la demande et d'évaluer les besoins avérés des consommateurs. C'est à l'entrepreneur que cette opération incombe au premier chef, mais une grande clairvoyance et des connaissances approfondies sont indispensables aux institutions de développement chargées de fournir un appui direct aux entrepreneurs, d'organiser les investissements publics à long terme dans l'infrastructure ou de mettre en oeuvre des mesures d'assistance moins directes au profit des industries rurales.

Le rassemblement et l'exploitation des renseignements commerciaux ne sont pas à la portée de la plupart des petites entreprises rurales, notamment lorsque le marché déborde le cadre du voisinage immédiat. Et pourtant, ce n'est pas le genre de tâche qui convient d'habitude aux services de l'Etat. On n'apprécie pas assez l'importance de cette information essentielle pour les industries rurales. Si même on la perçoit, on

ne sait pas très bien comment organiser cette information, particulièrement dans les pays en développement qui manquent parfois totalement de statistiques et de renseignements commerciaux fiables.

L'organisation de la production

La tâche importante qui consiste à multiplier les possibilités de participation de la collectivité aux affaires pose la question des types d'unités de production à favoriser. Le choix entre entreprise publique ou entreprise privée, et entre unités de production individuelles ou formes de production coopératives, est plus apparent que réel du fait qu'il est dicté par la tradition politique et culturelle de la région ou des régions en cause. Il est évident que le type dominant d'unité de production, sa taille et son niveau de technicité aideront à déterminer la nature de l'assistance officielle fournie et les modalités de son attribution.

Les grandes entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, ont tendance à être fort exigeantes sur le plan de l'organisation, de la gestion et de la technique, et elles font souvent appel, pour occuper les postes clés, à du personnel qualifié étranger à la région. Les petites entreprises privées peuvent concourir à la mobilisation de ressources locales souvent sous-utilisées, en particulier les capitaux, et devraient être avantagées par leur souplesse considérable sur le plan de la production et par leur adaptabilité à l'évolution des besoins du marché. Toutefois, ces entreprises dépendent de dirigeants locaux et de leur accès aux sources de financement appropriées; les chefs d'entreprise qui ont l'expérience des affaires ou de l'industrie seront donc mieux armés pour exploiter toutes les chances qui s'offrent et tirer parti de l'assistance fournie par les organismes de développement. Les chefs d'entreprise sans expérience n'auront guère de chance de réussir que dans le secteur des fabrications simples ou dans les activités de caractère préindustriel exigeant relativement peu de capitaux et de compétences.

Les formes coopératives d'entreprises peuvent constituer un moyen des plus efficace d'intéresser les couches les plus défavorisées de la collectivité et elles peuvent aussi parvenir à une grande autosuffisance dans les cas où elles étendent leurs activités au secteur manufacturier secondaire ou au secteur des services¹⁴. Le facteur déterminant à cet égard sera peut-être la nature des initiatives locales et le talent des organisateurs locaux. On ne saurait nier la force des institutions coopératives, ni leur contribution – quand elles sont pleinement développées – au progrès vers l'égalitarisme, ni d'ailleurs le dévouement et la motivation que peut faire naître la propriété collective. Plus les participants sont associés étroitement aux décisions d'investissement et plus ces décisions ont des chances d'être judicieuses. Toutefois, il semble y avoir relativement peu de mouvements coopératifs qui se soient formés spontanément, ce qui est pourtant une condition quasi nécessaire du succès.

Mesures d'assistance aux entreprises rurales

Les divers types d'assistance qui peuvent être fournis dans le cadre des programmes d'industrialisation rurale peuvent être classés en cinq grandes catégories, suivant leur objet : mise en place des infrastructures, acquisition des compétences,

¹⁴ "The role of industrial co-operation in rural development; experience of Poland" (ID/WG.257/7).

rôle d'un service de vulgarisation industrielle, crédit et instauration d'un climat propice aux affaires. Une certaine assistance de chaque type sera nécessaire presque à coup sûr, mais le dosage et la répartition des ressources disponibles entre eux variera selon les endroits.

La mise en place des infrastructures

Dans les pays en développement, et en particulier dans leurs campagnes, ce qui manque le plus ce sont les infrastructures matérielles. Il ressort de plusieurs études de cas, par exemple au Kenya et en Inde, que ces investissements indispensables pour l'économie rurale devraient avoir un rang de priorité élevé. Mais il se pose à cet égard une double difficulté : le montant élevé des dépenses en cause et le risque d'investir à mauvais escient. En outre, le développement initial des infrastructures rurales s'accompagne d'un paradoxe : si, d'une part, il permet d'accroître l'activité économique de la région concernée et, partant, son autonomie, d'autre part il sert à renforcer les liens avec les centres urbains voisins et, par conséquent, la dépendance à leur égard. Par exemple, l'amélioration des moyens de communication peut accélérer le rythme de migration des campagnes vers les villes. Il n'est pas inutile ici de rappeler la priorité donnée en Chine à l'électrification rurale plutôt qu'à l'amélioration du réseau routier. Les avantages qui résultent de l'amélioration des infrastructures ne sont pas forcément bien répartis.

Quoi qu'il en soit, l'amélioration des moyens de communication — en particulier la disponibilité de moyens de transport fiables et bon marché pour les gens et les marchandises — demeure un préalable à l'industrialisation rurale. Plus une localité est isolée, plus difficile est son approvisionnement en matières premières, plus limités sont ses débouchés et plus complexe est le problème que pose l'obtention de facteurs de production suffisants et de services essentiels.

Les distributions communes, et notamment la force, sont aussi un préalable sans lequel il est extrêmement difficile d'améliorer la productivité. Mais il ne suffit pas qu'elles soient disponibles; la régularité des fournitures et les délais d'installation ou d'agrandissement des réseaux sont tout aussi importants. Des moyens efficaces de diffusion des idées et de l'information par la poste et le téléphone sont indispensables, ne serait-ce que pour assurer l'organisation et l'administration des programmes d'assistance au bénéfice des régions isolées à la population dispersée. Des contacts fréquents et étroits sont nécessaires entre les services officiels, les producteurs et les consommateurs pour assurer le bon fonctionnement du marché. On n'a guère fait de progrès jusqu'ici dans l'application des moyens de grande information (par exemple, manuels, diagrammes et guides) à des fins éducatives, pour permettre aux ruraux de s'aider eux-mêmes.

L'absence d'un système de distribution efficace constitue un autre obstacle de taille pour les industries rurales. En partie, cet obstacle est fonction de l'infrastructure en place. Cela peut aussi constituer une des sources d'opposition à la croissance de nouvelles industries rurales considérant que les commerçants locaux alimentent déjà les marchés ruraux environnants en produits d'origine lointaine, par exemple en marchandises importées. Les interventions et les investissements officiels dans la distribution de gros ou de détail présentent des risques, encore que le contrôle des prix de certaines matières soit assez fréquent. La principale difficulté que soulève l'intervention massive des pouvoirs publics — comme c'est le cas en République-Unie

de Tanzanie où tout le secteur de la distribution a été nationalisé – est que la distribution est centralisée à l'excès et que son contrôle est souvent dirigé de l'extérieur des campagnes. Pour être menée avec efficacité, l'activité commerciale a besoin de beaucoup de souplesse et d'une large autonomie; ainsi en est-il du mécanisme de fixation des prix. Les différences de spécifications et de qualité des produits, les ruptures de charge et les transports sont des problèmes logistiques formidables et les erreurs se paient fort cher.

Le système de distribution présente bien entendu une importance toute particulière pour le développement des industries rurales, et ce sur deux plans : d'une part, en assurant l'approvisionnement en matières premières, ce qui peut être un gros obstacle pour les petites entreprises, surtout les unités artisanales, d'autre part, en assurant la distribution des produits finis. A ce propos, on ne s'est peut-être pas suffisamment intéressé aux coopératives de consommateurs qui pourraient bien avoir un important rôle à jouer dans la satisfaction des besoins essentiels. Elles assurent des avantages considérables par leurs achats en gros, leur insistance sur la qualité et les commandes qu'elles passent aux fournisseurs locaux. Dans la pratique, l'intervention directe des pouvoirs publics dans la distribution est souvent limitée au contrôle des prix ou aux activités commerciales exercées par des sociétés publiques autonomes, en particulier dans le domaine de l'approvisionnement en matières premières où des intermédiaires avaient souvent joué un rôle d'exploiteur.

Une des politiques les plus répandues consiste à fournir des terrains et des bâtiments à usage industriel^{1 5}. Cela tient à diverses raisons : généralisation des plans d'occupation des sols et des contrôles en la matière, préoccupations quant aux effets de l'industrie sur l'environnement, pénurie – donc coût élevé – de terrains à usage industriel dans les régions agricoles prospères et programmes de rénovation urbaine. Les initiatives prises en vue de la relocalisation des grandes entreprises ont aussi abouti, tout d'abord dans les grands centres urbains, à la création de domaines industriels, vastes terrains aménagés et dotés de tous les services nécessaires.

On a ensuite déplacé vers les campagnes ces ensembles industriels dotés de bâtiments normalisés, essentiellement parce qu'il manque de place pour accueillir de nouvelles entreprises ou des usines qui s'agrandissent. Toutefois, il se pose un problème important qui est celui des investissements nécessaires, en particulier dans les cas où les normes pour les bâtiments industriels sont trop sévères ou inadaptées au lieu d'implantation ou au niveau de développement de l'économie locale. Il arrive trop souvent que l'on ne se soucie pas assez des besoins des entreprises, notamment des petits artisans qui préfèrent des ateliers traditionnels. Les nouveaux bâtiments normalisés peuvent imposer des dépenses d'équipement et des frais généraux excessifs aux entreprises rurales, en particulier celles que les programmes de rénovation urbains contraignent à se relocaliser. En conséquence, il faut au départ transiger quelque peu pour permettre aux entreprises rurales de relever progressivement les normes de construction de leurs locaux et améliorer les conditions de travail à mesure qu'elles se développent et deviennent à même de supporter l'augmentation correspondante de leurs frais généraux.

Réduire les dépenses d'équipement et les frais généraux à un strict minimum constitue un principe particulièrement valable pour le développement des domaines industriels. Bien que le seuil de "centralité" à partir duquel se justifient les dépenses nécessitées par la planification et la construction d'un domaine industriel soit

^{1 5} Cette politique a été exposée dans le rapport intitulé "Les effets des domaines industriels dans les pays en développement" (UNIDO/ICIS/32).

nettement plus élevé que ne le jugent généralement de nombreux organismes de développement, la formule demeure populaire. Pour les politiciens, le domaine industriel est un exemple précieux de développement industriel dans un endroit circonscrit. Pour les planificateurs et les organismes de développement, c'est un moyen d'obtenir rapidement des résultats en concentrant les ressources en quelques endroits choisis et en offrant une "enveloppe" de stimulants à des entrepreneurs en puissance. Enfin, pour l'entrepreneur, c'est une méthode bien commode de simplifier les formalités longues et compliquées qu'il faut accomplir pour créer une entreprise, acheter ou construire des bâtiments, faire démarrer la production.

Toutefois, la construction d'un domaine industriel bien conçu soulève de grandes difficultés et coûte fort cher. L'expérience acquise par l'Inde en vingt années montre bien les limitations de la formule dans les régions rurales. En soi, les domaines industriels n'ont pas un pouvoir catalytique suffisant; ils doivent être complétés par d'autres formes d'assistance dans le cadre d'une politique globale d'industrialisation. Ils conviennent mieux pour accélérer l'industrialisation rurale que pour l'amorcer. D'autres formules moins élaborées, comme l'agglutination d'ateliers artisanaux, conviennent peut-être mieux aux conditions rurales, encore qu'elles ne puissent déployer tous leurs effets sans un développement simultané de l'esprit d'entreprise et des capacités d'organisation.

La sophistication croissante des infrastructures et, partant, l'accès à des débouchés plus larges, permettent une plus grande spécialisation de la production industrielle. Dans les régions rurales, l'échelle de production restreinte et les compétences et les technologies peu évoluées de la plupart des entreprises ne peuvent que bénéficier d'une amélioration progressive des infrastructures. Mais sans services essentiels (force, eau, transports, banques, etc.) aucune entreprise ne peut fonctionner.

L'acquisition des compétences

Dans les économies rurales traditionnelles, l'acquisition de nouvelles compétences est une des conditions indispensables au développement de l'industrie, aussi bien pour ceux qui sont appelés à diriger et à surveiller la production que pour ceux qui devront exercer un métier. L'inclination à prendre des risques et l'aptitude à mobiliser des ressources dépendent des traditions culturelles, de l'environnement local et du milieu familial; dans une certaine mesure, l'épanouissement de ces qualités peut être favorisé par l'enseignement formel. Les entrepreneurs peuvent se recruter dans les milieux commerçants, chez les propriétaires fonciers, dans les professions libérales, chez les artisans, les cadres de maîtrise et les ouvriers chevronnés et aussi parmi les diplômés de l'enseignement technique supérieur (après qu'ils auront acquis une certaine expérience pratique). Ces groupes peuvent très bien être inclus dans les groupes visés par de nombreux programmes d'industrialisation rurale.

Le choix d'un entrepreneur que l'on envisage de former ou de financer comporte certes de gros risques, mais pas plus que le choix d'un artisan à qui l'on veut confier la propriété ou la gestion d'une entreprise. Le nombre d'échecs est élevé, surtout parmi les petites entreprises, mais c'est un tribut quasi inéluctable qu'il faut payer au développement. L'exemple des campagnes intensives menées à l'échelon du district en Inde¹⁶ montre qu'à la condition de faire preuve de la patience et du

¹⁶ ID/WG.257/13, *op. cit.*

développement nécessaires et de créer certaines conditions propres à stimuler la réaction du groupe cible et à le motiver, les organismes de développement finissent par susciter cette réaction; le tout est de savoir la discerner et de faire en sorte qu'elle s'exprime totalement.

Des avis techniques d'experts et des conseils pratiques quant aux moyens de surmonter les problèmes initiaux que pose la création ou l'expansion d'une entreprise sont des catalyseurs nécessaires. La diffusion de technologies et de méthodes de production nouvelles et la fourniture en temps opportun d'une assistance financière sont aussi indispensables. Dans les régions rurales, les procédés de production à faible composante technologique et les installations clés en main sont probablement essentiels pour la création des premières entreprises manufacturières. C'est de l'aptitude des organismes de développement à identifier les entrepreneurs potentiels et à se mettre en contact avec eux que dépendra en grande partie le succès des efforts faits pour accélérer l'industrialisation rurale. Une fois prises en principe les grandes décisions d'investissement, une aide peut être apportée pour résoudre les problèmes de démarrage et des services d'appui peuvent être fournis. Dans les entreprises nouvelles ou dans celles qui s'agrandissent, le délai s'écoulant entre le début des travaux et la mise en route de la production peut aller jusqu'à deux ans. Parmi les nombreuses qualités qu'il doit avoir pour réussir, l'entrepreneur doit pouvoir faire face aux problèmes complexes que pose la mise en route d'une installation et être résolu et capable de les surmonter.

Certains pays en développement ont mis sur pied des programmes de formation et de perfectionnement pour chefs d'entreprise, comprenant souvent des études de motivation. Certains de ces programmes visent tout au plus, semble-t-il, à exposer les mécanismes de création d'une entreprise. D'autres enseignent les principes et les techniques rudimentaires de la gestion et tâchent d'éveiller l'intérêt pour des méthodes plus perfectionnées, intérêt qui pourra être satisfait, sur demande, grâce à des cours plus spécialisés. On a aussi mis au point d'autres méthodes destinées à apprendre aux entrepreneurs à identifier les problèmes qui se posent dans leur entreprise. Mais on ne s'est pas assez préoccupé de présenter la gestion sous une forme simplifiée assimilable par les entrepreneurs ruraux. La formation d'entrepreneurs présente cette difficulté qu'une fois plongés dans la gestion quotidienne de leur entreprise, ils n'ont guère de temps à consacrer à se perfectionner.

Dans les régions rurales, où sévit le chômage — réel et déguisé — ce n'est pas un paradoxe qu'il y ait à la fois pléthore de main-d'œuvre et pénurie de personnel qualifié. La main-d'œuvre rurale manque souvent des qualifications nécessaires pour les formes évoluées de production, notamment celles qui mettent en œuvre des technologies nouvelles et une division plus poussée du travail. Le contenu de l'enseignement élémentaire et, éventuellement, son orientation professionnelle peuvent jeter les bases de programme spécifiques de formation ultérieure, pour autant que l'intégration nécessaire des objectifs ait été réalisée. Dans la majorité des cas, il faudra sans doute opter pour la formation non institutionnalisée des adultes et la formation en cours d'emploi.

La formation des artisans traditionnels se fait intégralement sur le tas, par la parole et par l'exemple. La filière établie peut comprendre, comme au Nigéria, un long stage en tant qu'aide, une longue période d'apprentissage (que l'apprenti aura le privilège de payer), un stage de compagnon ou, peut-être, de contremaître, enfin l'accession à la qualité de maître indépendant. Il est intéressant de noter que ce

système d'apprentissage et d'"essaimage" ultérieur se reflète souvent dans le mode de développement des petites entreprises, même dans le secteur moderne. Ainsi tel employé, une fois sa formation achevée, s'établira à son compte pour faire concurrence à son ancien employé, parfois avec la bénédiction et l'aide indirecte de ce dernier. Une petite entreprise qui marche bien attire rapidement autour d'elle des imitateurs, quel que soit - ou presque - le volume de la demande.

La formation aux emplois susceptibles d'être requis par les programmes d'industrialisation rurale devrait être assurée aussi longtemps que possible avant la création de ces emplois. Dans le secteur de la production, les postes clés sont ceux de superviseur ou de contremaître, notamment lorsque l'entrepreneur apporte à l'affaire ses talents d'organisateur/de commerçant plutôt que sa maîtrise des procédés de production mis en oeuvre. Dans la plupart des petites entreprises rurales, ces contremaîtres ont la charge de diriger la production et de former la main-d'œuvre, et c'est souvent sur eux qu'il faudra compter pour relever la productivité.

Le rôle d'un service de vulgarisation industrielle

L'exploitation d'un service efficace de vulgarisation industrielle est probablement à elle seule la forme d'assistance la plus importante que puisse fournir un organisme de développement à l'industrie. L'étude de cas concernant le Kenya et l'expérience accumulée dans d'autres pays en développement montrent qu'un service de vulgarisation industrielle joue un rôle central dans le développement des capacités industrielles. C'est toutefois un rôle difficile à définir avec précision et qui varie beaucoup d'un pays à l'autre. La tendance générale, comme le montre l'exemple du programme kényen d'industrialisation rurale¹⁷, est d'imposer aux services de vulgarisation la tâche de réaliser tous les objectifs généraux du développement industriel. Or un service de vulgarisation devrait avoir un rôle limité et très précis, à savoir appuyer la production. Il devrait principalement fournir des services aux producteurs et s'occuper de l'organisation de la production ainsi que des technologies et des procédés afin d'améliorer le rendement, le contrôle de la qualité et la conception des produits. Pour l'essentiel, il fournit des services consultatifs en usine et fait la démonstration de techniques, de méthodes de travail et de matériels perfectionnés. Les agents de vulgarisation doivent avoir reçu une formation appropriée et bénéficier du concours d'un personnel très compétent et expérimenté, mais il n'est pas nécessaire que tous les agents soient extrêmement qualifiés. En effet, pour aider les très petites entreprises à appliquer des méthodes de gestion élémentaires, on peut très bien faire appel à de jeunes agents n'ayant reçu qu'une instruction de base mais aussi la formation nécessaire. Cette assistance exige toutefois des contacts étroits et suivis entre les vulgarisateurs et les entreprises. Il y a bien entendu un certain chevauchement entre vulgarisation et formation, mais il est souhaitable que ces deux fonctions demeurent distinctes tout en étant complètement intégrées.

Les services d'appui nécessaires peuvent comprendre : un service de consultation pour résoudre les difficultés de production; des installations pour l'entretien et la réparation des machines et du matériel; un atelier de mécanique de précision; des installations spécialisées dans la transformation et le traitement, encore que dans ce

¹⁷ ID/WG.257/6, *op. cit.*

dernier cas - et si la demande est suffisante - on puisse confier ces opérations à une entreprise locale sur une base commerciale. Des services de cette nature sont, bien entendu, coûteux et ils doivent être adaptés à la demande. Il serait souhaitable que les entreprises qui en bénéficient supportent progressivement une part croissante de leur coût réel, mais il est évident que le service de vulgarisation devra en prendre une part substantielle à sa charge pendant un temps assez long.

L'assistance technique fournie par un service de vulgarisation ne sera constructive que si les connaissances spécialisées de son personnel se développent au rythme de celles de ses clients. Pour cela, il faudra un renouvellement constant des connaissances et des compétences qui ne sera possible que si les divers centres de vulgarisation se spécialisent un tant soit peu. C'est particulièrement vrai pour les travaux de mise au point des produits et des procédés de fabrication. Il n'est guère d'entreprise rurale qui puisse se permettre d'entreprendre des travaux de cette nature, bien que certaines ne manquent sans doute pas d'une grande capacité d'innovation. Une assistance est nécessaire pour appliquer ces innovations à la production, et il est douteux que cette assistance puisse être fournie de loin par un établissement national de recherche. Les associations de recherche se préoccuperont davantage d'effectuer des recherches fondamentales sur des techniques nouvelles. "La mise au point des produits est un problème à résoudre en combinant l'application de procédés techniques et l'étude du marché visé en consultation avec les producteurs locaux"¹⁸. L'expérience du Kenya permet de penser que les nouveaux projets nécessitent plus de capitaux que les anciens. Il n'est pas sûr que cela soit inéluctable; il semblerait que l'on puisse contrôler dans une certaine mesure le volume des capitaux requis par les projets.

Les travaux d'un centre de vulgarisation industriel portent sur deux domaines connexes : la technologie industrielle et les techniques de gestion. Vu les moyens limités à la disposition de la plupart des entreprises rurales, c'est l'efficacité avec laquelle l'entrepreneur utilise ses ressources financières, notamment sa trésorerie, qui déterminera le succès ou l'échec de l'entreprise. La possibilité de disposer d'une assistance pour identifier les problèmes de l'entreprise est un atout précieux pour leur viabilité. L'exemple des "comptables cyclistes" au Kenya¹⁹ est particulièrement intéressant en ce qu'il montre que des agents de vulgarisation d'un niveau fort modeste, mais convenablement formés, peuvent fournir une assistance bien adaptée à la capacité d'assimilation des entrepreneurs.

Le crédit

La fourniture de crédits à long et à court terme est, pour le développement des industries rurales, un élément essentiel qui reçoit généralement une priorité élevée dans les stratégies d'industrialisation. Il est cependant rare que le volume des crédits disponibles localement soit suffisant pour les besoins des entreprises existantes. Les entreprises artisanales traditionnelles et les petites entreprises nouvelles ont tendance à manquer de capitaux. Les crédits offerts par les prêteurs ou les banques commerciales ne suffisent pas à financer des investissements de quelque importance.

¹⁸ ID/WG.257/6, *op. cit.*, p. 32.

¹⁹ "Case study of rural industrialization in Kakamega District, Kenya" (ID/WG.257/2), p. 12.

Le problème du financement des investissements industriels comporte deux aspects : d'une part, il faut trouver des capitaux de risque pour compléter le capital social – souvent constitué par des membres de la famille ou des amis – et d'autre part, il faut constituer un fonds de roulement. Toutefois, le véritable problème ce n'est pas le coût du capital, mais c'est de le trouver ou d'y avoir accès.

Il faudra sans doute instituer des facilités spéciales pour fournir des capitaux de risque et des prêts à long terme qui auraient pour but important de compléter les ressources propres de l'entrepreneur et de lui permettre d'emprunter par les voies normales aux conditions en vigueur. Ces fonds spéciaux devront peut-être être couverts par des garanties, ce qui permettrait d'assurer les risques d'échec et d'assouplir dans une certaine mesure les conditions de prêt. En ce qui concerne les sûretés exigées, il faudra faire preuve d'une certaine souplesse, afin d'aider les entrepreneurs méritants les plus susceptibles d'assurer la rémunération des prêts et d'en rembourser le principal. Pour ce qui est des biens de capital fixe, la formule de la vente à crédit paraît bien convenir pour les régions rurales. Le choix des clients est un processus qui exige de la part des divers organismes concernés la coordination effective de leurs décisions et l'intégration de leurs politiques pour éviter les retards et l'instauration de procédures inutilement compliquées.

C'est aux organismes financiers concernés qu'il incombe naturellement d'évaluer la praticabilité des propositions qui leur sont soumises. Ces organismes doivent donc avoir les compétences et les connaissances spécialisées nécessaires, aussi bien sur le plan financier que sur le plan commercial. C'est probablement aussi à ces organismes que devrait incomber – au moins en partie – la promotion des possibilités d'investissement dans les régions rurales. Il faudra donc qu'ils soient bien représentés à l'échelon local; ils bénéficieront grâce à cette présence d'une profonde connaissance du marché local.

Pour ce qui est du capital circulant, il faut laisser aux banques le soin de le financer pour autant qu'elles soient sensibles aux efforts faits par les pouvoirs publics pour susciter une certaine libéralisation des attitudes. Certaines garanties seront sans doute nécessaires à cette fin. L'évolution des attitudes à l'égard du crédit aux ruraux exige l'élaboration d'un vaste programme de recyclage et de réorientation capable de donner aux banques les moyens nécessaires pour s'acquitter de cette tâche fort lourde du point de vue administratif. On peut certes élaborer des procédures et des sauvegardes, comme par exemple le contrôle des stocks de matières premières et de produits finis, mais la nature des rapports que les banques établiront avec leurs clients fera beaucoup pour déterminer l'usage qui sera fait des prêts. Il est évident que le manque de filiales bancaires constitue un obstacle quasi insurmontable au développement des industries rurales. Pour une banque, le fait d'être sur place et d'avoir des contacts fréquents avec ses clients est indispensable pour assurer le remboursement de ses prêts. Les banques peuvent faire beaucoup pour encourager une entreprise à adopter des méthodes comptables simples et à assurer le suivi de ses progrès en sorte que le niveau global d'utilisation des ressources et l'efficacité générale de l'entreprise augmentent. Il faut mettre au point des techniques comptables simples pour les petites entreprises, en particulier celles du type traditionnel. Le coût du service d'un système de crédit rural peut être si élevé que les organismes de développement doivent le subventionner, mais les satisfactions qu'apporte l'industrialisation rurale devraient largement compenser les dépenses engagées.

L'instauration d'un climat propice aux affaires

Un climat hostile aux affaires est sans aucun doute nuisible aux décisions d'investissement. Identifier dans les politiques en vigueur les éléments défavorables aux industries rurales, et les corriger, constituent une tâche importante pour un organisme de développement. Par exemple, les mesures de lutte contre le bruit, la pollution, l'élimination des déchets, et les règlements concernant la sécurité et la construction peuvent imposer aux industries naissantes des charges financières qui nuisent à leur rentabilité. Les règlements sur l'utilisation des terres entravent souvent les décisions d'implantation, tandis que les règlements applicables à la propriété et au contrôle des avoirs et du patrimoine des sociétés jouent un rôle déterminant dans les décisions d'investissement. Au même titre, les politiques fiscales et la réglementation des pratiques et des activités commerciales peuvent freiner les investissements industriels.

De nombreux pays en développement font cependant des exceptions à ces règlements en faveur des petites entreprises. Mais, une fois créée une catégorie d'entreprises privilégiées, le problème se pose de définir les conditions d'admission à ce statut. Celles-ci varient suivant l'objectif poursuivi. Toutefois, il faut éviter d'employer des critères arbitraires pour définir les conditions à réunir pour bénéficier de stimulants spéciaux et autres avantages, de façon à empêcher la création d'obstacles à la croissance ou à l'expansion de certaines entreprises, ce qui pourrait entraîner pour elles la perte de profits. Il n'est pas certain qu'on doive appliquer un traitement différent aux petites et aux moyennes entreprises. S'agissant des très petites entreprises — essentiellement celles qui n'emploient qu'une seule personne — il est sans doute justifié de tenir compte du fait qu'elles ont des problèmes très différents.

De même, vouloir établir des distinctions entre les entreprises selon leur lieu d'implantation soulève bien des difficultés. A supposer que le problème des définitions puisse être résolu, il demeure que le système des exonérations générales ou des privilèges spéciaux n'est pas assez sélectif, et que l'autre solution — longue et paperassière — multiplie les possibilités de corruption. Les efforts faits pour déconcentrer et relocaliser les capacités industrielles ont abouti dans certains pays à l'instauration d'un système régional ou sous-régional de subventions ou d'autres stimulants. L'impact de ces mesures sur les petites industries rurales n'est pas évident; il est même probablement négligeable. Les entreprises relativement importantes à forte intensité de capital sont attirées par ces avantages qu'elles considèrent un peu comme une compensation au surcroît de dépenses qu'entraîne leur implantation dans des régions éloignées ou défavorisées. L'efficacité de ces mesures tient sans doute à la concentration des avantages offerts dans une région donnée. Elles devraient donc avoir une durée d'application limitée (cinq ans peut-être), c'est-à-dire jusqu'au moment où un élan suffisant aura été imprimé au développement. Dans une certaine mesure, ces stimulants ont aussi des effets indirects, en ce sens qu'ils peuvent contribuer à raffermir la confiance dans le développement d'une région donnée, car ils sont la preuve de l'intérêt qu'y portent les pouvoirs publics. Ce surcroît de confiance peut conduire à la création de nouvelles entreprises.

La principale catégorie de mesures qui influent sur le développement industriel sont celles qui sont destinées à soutenir les entreprises jusqu'à ce qu'elles atteignent le seuil de rentabilité. Les abattements accélérés d'impôts pour amortissement, les subventions financières et le remboursement différé des intérêts ne sont que quelques

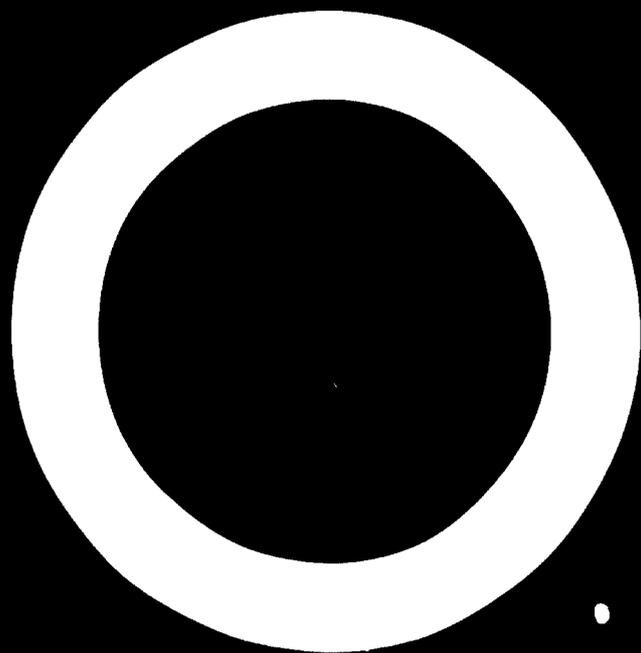
unes des options possibles pour atténuer les difficultés de trésorerie des entreprises. S'agissant des entreprises rurales faiblement capitalisées et fortement endettées, la bonification des taux d'intérêts pendant les premières années d'exploitation pourrait sans doute se justifier. Autrement, elles ne seraient pas assez rentables pour survivre aux fluctuations normales de la demande, d'autant moins que leur trésorerie risque d'être fort sollicitée en période de resserrement du crédit. Le danger est que le système de bonification des intérêts soit appliqué sans discrimination et pendant une période indéfinie, et qu'il entraîne une distortion du coût réel des facteurs, ce qui aurait une influence négative sur l'emploi.

Dans certaines économies fortement planifiées, on va jusqu'à essayer d'assujettir toutes les capacités industrielles à un système de licences et de contrôles. Des restrictions sont imposées aux grandes entreprises, et la fabrication de certains groupes de produits est réservée à de petites entreprises de type traditionnel. Cette différence de traitement se justifie moins pour des raisons économiques que politiques. Les entreprises qui emploient une main-d'œuvre nombreuse, particulièrement dans l'artisanat, sont vulnérables à la concurrence des produits importés ou fabriqués localement en grande série, et il se peut qu'elles aient besoin d'une certaine protection à court terme. Mais cette protection implique que l'on s'efforce d'améliorer la compétitivité des secteurs traditionnels, faute de quoi le coût pour l'ensemble de l'économie serait à la longue trop élevé.

L'insaturation d'un climat propice aux affaires est la forme la moins tangible d'assistance aux entreprises industrielles. Son importance pour les initiatives prises pour créer de nouvelles capacités industrielles dans les campagnes est sans doute limitée, particulièrement du point de vue des petites entreprises ou des entreprises traditionnelles. En effet, une fois assurés les services essentiels et éliminés les obstacles manifestes à la croissance et à l'expansion, les petites entreprises rurales semblent préférer échapper aux règlements et aux contrôles pour consacrer toutes leurs énergies à satisfaire les besoins du marché. Mais à mesure qu'elles s'organisent et atteignent un niveau de technicité plus élevé, elles deviennent plus sensibles aux subtilités des politiques fiscales et commerciales. Aussi est-il particulièrement difficile d'établir un juste équilibre entre l'assistance pratique qui soutient et l'intervention excessive dans le jeu des forces du marché.

TROISIEME PARTIE

Etudes de cas



I. Les industries collectives populaires du Jalisco : une étude de cas d'industrialisation rurale au Mexique

par

*S. A. Ferrer**

Historique

Le présent chapitre traite d'un projet récent de développement rural régional conçu pour faire participer des paysans sans terre, et particulièrement de jeunes chômeuses, à un processus d'industrialisation fondé sur la petite entreprise collective. Ce projet avait pour objectif précis, sur le plan social, d'améliorer le bien-être de la population rurale. L'industrialisation n'était donc pas considérée comme une fin en soi, mais seulement comme un moyen de faire progresser le bien-être collectif.

Pour comprendre l'influence exercée par les facteurs externes et internes sur le déroulement de cette expérience collective, il faut avoir quelque idée du contexte historique régional et national qui influent directement sur l'équilibre des forces sociales et économiques du Mexique contemporain. C'est seulement en tenant pleinement compte des forces historiques que l'on peut juger des actions de ceux qui ont participé à des projets de développement dans les quelques dernières décennies.

Le collectivisme agraire et l'organisation des paysans ont des racines profondes dans les campagnes mexicaines. Ils ont servi de point de départ à de nombreux efforts en vue d'améliorer le niveau de vie de la paysannerie et, sur un plan plus général, à fournir à l'ensemble de la nation des modèles de développement de rechange. Le projet que l'on va analyser s'inscrit donc dans la tradition; par ailleurs, il rencontre les mêmes problèmes que ses prédécesseurs et aussi de nouvelles difficultés causées par le cours d'événements récents. Son succès ou son échec ne présentent pas seulement un intérêt théorique. Le modèle de développement national construit sur la mobilisation des énergies de la paysannerie mexicaine est encore aujourd'hui d'actualité, malgré près de quarante années de développement urbain. La paysannerie n'a pas disparu et des problèmes comme la réforme agraire — dont on pourrait croire qu'ils ont disparu avec la révolution de 1910 — sont encore autant à l'ordre du jour dans bien des campagnes qu'ils l'étaient à l'aube du siècle. La question de savoir comment les ruraux vont façonner leur avenir, et celui du pays, n'a pas encore été résolue. Elle offre un bien grand champ d'expérience.

*Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

Premières expériences d'industrialisation rurale

Au début des années 70, l'économie mexicaine tout entière connaissait un grave déclin, auquel la stagnation du secteur agricole avait grandement contribué, et qui s'accompagnait naturellement d'une forte augmentation du prix des denrées et des importations agricoles. Ce marasme était lié à la crise économique internationale, mais des facteurs internes y jouaient un rôle important. Plusieurs contradictions socio-économiques capitales datant de la révolution de 1910-1917 demeurent encore sans solution à ce jour.

Des vues divergentes sur le développement rural se sont manifestées au sein de la coalition politique au pouvoir depuis cinquante ans. Avec la révolution, l'élite terrienne traditionnelle, qui dominait les plantations et les industries extractives avec des investisseurs étrangers, dut céder le pouvoir à des groupes qui n'avaient jamais été auparavant convenablement représentés dans le système politique : ouvriers, paysans et membres des classes moyennes nationalistes. Dès le début des années 30, il était évident que ces nouveaux dirigeants révolutionnaires avaient l'intention de promouvoir le développement économique grâce à l'industrialisation et à la modernisation générale de la société. Il était tout aussi évident que des divisions existaient entre ceux qui estimaient que l'industrialisation devait suivre le modèle capitaliste (et plus précisément celui des Etats-Unis d'Amérique) et ceux qui recherchaient une alternative à orientation coopérativiste, voire socialiste, et qui se faisaient les champions d'une idéologie mêlant l'anarchisme, le marxisme, le libéralisme, la démocratie chrétienne et certains éléments de la tradition mexicaine préhispanique.

La réforme agraire était le problème le plus pressant, et en 1934, lorsque Lázaro Cárdenas accéda à la présidence, les paysans multipliaient les troubles pour protester contre les carences dont l'administration précédente s'était rendu coupable dans l'organisation de la réforme. Cárdenas n'avait d'autre choix que de faire droit aux revendications paysannes. Pendant son mandat, il procéda à plus de distributions de terre que tous ses prédécesseurs postrévolutionnaires réunis. L'expropriation de certains des plus grands domaines fut autorisée et d'anciens ouvriers agricoles furent regroupés pour former des "*ejidos* collectifs", c'est-à-dire des ent reprises coopératives cultivant des terres irriguées grâce à des crédits consentis par la banque d'Etat nouvellement créée²⁰. Au besoin, les bénéficiaires de la réforme agraire recevaient des armes de l'Etat pour protéger leurs nouvelles terres.

Dans la réalité, la stratégie de développement de Cárdenas s'écartait du modèle capitaliste d'industrialisation. Au lieu que toute l'industrie fût concentrée dans un petit nombre de régions urbaines, des complexes agro-industriels diversifiés allaient naître des *ejidos* collectifs. Ainsi, pensait-on, le pays pourrait éviter – ou au moins réduire sensiblement – les dépenses sociales élevées inhérentes à la voie capitaliste. Assurément, pareille politique n'était pas facile à mettre en oeuvre, même pour un

²⁰ L'*ejido* est, au Mexique, une forme traditionnelle de domaine communal datant de l'époque préhispanique et coloniale. Traditionnellement, les terres appartenaient à l'ensemble de la collectivité et pouvaient être cultivées par tout le monde. Aux termes de la législation sur la réforme agraire qui a suivi la révolution, l'*ejido* est devenu une terre donnée à un groupe de bénéficiaires qui en détenaient la propriété en commun et qui ne pouvaient ni la vendre ni l'hypothéquer, mais qui pouvaient l'exploiter individuellement et léguer leur parcelle à un héritier. La formule de l'"*ejido* collectif", exploité collectivement par tous les membres et non divisé en parcelles individuelles, est généralement associée à la présidence de Cárdenas, bien qu'il y en eût avant dans quelques parties du pays.

gouvernement ayant une assise populaire aussi large que celui de Cárdenas. La Seconde Guerre mondiale vint fournir des munitions aux entrepreneurs mexicains opposés aux mesures réformistes, et la stratégie de Cárdenas fut radicalement modifiée; son successeur prêta ouvertement son plein appui à une industrialisation inspirée du modèle capitaliste.

Pendant de nombreuses années, cette politique produisit des taux élevés de croissance économique sans guère de troubles populaires. La demande de travailleurs agricoles non qualifiés dans le Sud-Ouest des Etats-Unis attirait de nombreux Mexicains, nettement mieux payés qu'ils n'en avaient l'habitude; par ailleurs, la création de nouvelles industries dans les principaux centres urbains du Mexique absorbait d'autres migrants. On négligea donc l'industrialisation rurale, à l'exception des activités traditionnelles comme le traitement de la canne à sucre, qui étaient généralement aux mains du secteur privé. L'appui officiel à la réforme agraire tourna à l'indifférence, puis à l'hostilité ouverte. La législation sur la réforme agraire fut modifiée pour permettre au secteur privé de constituer de grands domaines bénéficiant d'investissements publics d'infrastructure (barrages, travaux d'irrigation, routes, électricité, etc.), de facilités de crédit, d'assistance technique et de subventions sur les prix. De ce fait, le secteur privé assurait une part toujours plus grande de la production agricole, alors que la majorité des *ejidos* et des petites exploitations privées se maintenaient à un niveau voisin de la subsistance. Quelques *ejidos* collectifs seulement parvenaient à rester bien organisés et indépendants et à produire efficacement non seulement pour le marché national, mais aussi pour l'exportation (en particulier du coton, des tomates et du blé à La Laguna, Sinaloa et dans la Vallée Yanqui de Sonora).

Toutefois, dès 1960, on s'était rendu compte que la stratégie d'industrialisation urbaine était fort coûteuse sur le plan social. Les paysans sans terre forcés d'émigrer vers les villes constituaient une main-d'oeuvre abondante qui contribuait à maintenir les salaires industriels à un niveau très bas. Entre 1940 et 1960, les salaires réels dans les villes avaient diminué de 6 à 10%. Dans les campagnes, le niveau de vie avait chuté de façon vertigineuse pendant cette période, l'accroissement de la population, combiné à la mécanisation croissante, réduisant les possibilités d'emploi. Entre 1950 et 1960, le nombre de jours de travail effectifs d'un ouvrier agricole était tombé de 190 à 100; entre 1939 et 1959, le salaire réel avait baissé de 7 à 24%, suivant les sources consultées²¹. Par voie de conséquence, les groupes à revenu moyen et élevé accroissaient leur part du revenu national. Les 50% les plus pauvres de la population absorbaient 19,1% du revenu global en 1950, 16,7% en 1958, 15,7% en 1963 et seulement 15% en 1969²². La croissance urbaine excessive a provoqué de graves problèmes socio-économiques, politiques et culturels. Mexico, qui comptait environ 13 millions d'habitants en 1977, est désormais quasiment ingouvernable.

Superposée à une crise économique mondiale, la situation en était arrivée à un tel degré de gravité, qu'il fallait réévaluer la politique en vigueur. Aussi le secteur public, comme le secteur privé, se sont-ils tournés vers l'option de l'industrialisation rurale, à réaliser en partie par le transfert de certaines industries et la création

²¹ Centro de Investigaciones Agrarias, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México* (Mexico City, Fondo de Cultura Económica, 1974), p. 344.

²² Wouter von Ginneken, *Mexican Income Distribution within and between Rural and Urban Areas*, World Employment Program Working Paper No. 2-23 (Genève), p. 99.

d'autres en dehors des conurbations, et en partie grâce à l'implantation de petites industries rurales pour exploiter les ressources locales et, si possible, pour produire des biens répondant aux besoins locaux.

Initiatives récentes

Pendant les années 70, le secteur public a encouragé la création de petites entreprises rurales principalement grâce à deux programmes destinés aux bénéficiaires de la réforme agraire. Le premier de ces programmes est placé sous l'égide du Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) qui relève du Ministère de la réforme agraire - créé dans les années 50 pour investir les fonds dégagés par les *ejidos* de l'exploitation des ressources communales (pâturages, forêts, mines) dans des projets communautaires (écoles, routes, distributions communes). Sous la présidence de Luis Echeverría (1970-1976), le FONAFE a reçu des fonds publics supplémentaires et son mandat a été étendu à la promotion du développement industriel des campagnes. En 1976, le total de ses ressources s'élevait à 2 milliards de pesos, contre 76 millions en 1970, et le nombre d'*ejidos* bénéficiant du programme était passé de 3 235 à 5 317²³. Ces ressources étaient investies à 78 %, mais 18 % seulement de ces investissements étaient consacrés à des activités productives - essentiellement des industries rurales. Le programme avait financé au total 351 entreprises paysannes (sylviculture, agriculture, élevage, construction, tourisme, manufacture et pêche) représentant un investissement cumulé de 651 millions de pesos ayant permis la création de 13 161 emplois permanents et 7 000 emplois à temps partiel. Pendant cette même période, le FONAFE a aussi assuré la promotion de 36 entreprises mixtes, réunissant des particuliers et l'Etat, pour un investissement de 323 millions de pesos permettant la création de 1 908 emplois.

Parallèlement, un second effort de développement rural était entrepris par le Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) rattaché au Ministère de la Présidence. A partir de 1973, des fonds fédéraux et internationaux (Banque mondiale) ont été affectés à certaines régions pauvres (mais nullement les plus déshéritées) en vue de restructurer l'économie des campagnes pour la rendre plus productive. Les investissements portaient sur trois grands domaines : infrastructure matérielle et économique, bien-être social (formation technique, santé, logement) et production (agriculture, mines, pêche et petites industries). Entre 1973 et 1976, des crédits d'un montant global de 5 milliards 824 millions de pesos ont été affectés à ces fins. Le PIDER a coordonné ses projets d'industrialisation rurale avec la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). A la fin du mandat du président Echeverría, la CONASUPO avait créé des petites entreprises dans plusieurs secteurs (habillement, tissage, fruits, légumes, produits laitiers) et 20 petits ateliers de couture. En outre, le PIDER a coordonné ses activités avec le groupe Activités productives (*Actividades productivas*) du Ministère de la Présidence de façon à intégrer dans la programmation fédérale l'expérience acquise dans le cadre d'une grande action d'industrialisation rurale alors en cours, à savoir les Industries collectives populaires du Jalisco méridional.

²³ José Gascón Mercado, "Acción del FONAFE, 1971-1976", *El Ejido Industrial* (Mexico City, FONAFE, 1976).

Préalables à la création de petites industries rurales dans le Jalisco méridional

La création des Industries collectives populaires dans le Jalisco méridional a bénéficié d'un certain nombre de facteurs favorables. En premier lieu, les conditions écologiques y étaient très bonnes par rapport à bien d'autres parties du Mexique et les ressources naturelles y étaient relativement abondantes. Il y avait assez d'eau (moyenne annuelle des précipitations, 700 mm), de bonnes terres de culture et un climat tempéré propice aux cultures associées. En deuxième lieu, l'organisation des ruraux n'y était pas inconnue : le Jalisco méridional avait été le théâtre d'un mouvement paysan qui, ayant appuyé une des factions victorieuses pendant la révolution, avait arraché la réforme agraire. Le troisième facteur, qui tenait en partie aux deux précédents, était que le niveau de vie dans la région n'avait, semble-t-il, jamais été inférieur à celui de bien d'autres régions du pays. Enfin, l'expérience acquise au cours du siècle passé avait contribué à y créer une mentalité industrielle.

Le Jalisco méridional a une superficie légèrement supérieure à 22 000 km² (28 % de l'Etat). D'après le recensement de 1970, il compte 559 822 habitants pour une densité moyenne de 22,5 habitants au km². Le coefficient de terre cultivée par habitant est parmi les plus élevés du pays.

La combinaison de l'agriculture et de l'activité industrielle, notamment l'exploitation des ressources naturelles (bois, sel, sable et pierre), ajoutée au traitement de la canne à sucre ont fait que le chômage y est resté relativement bas : 2,9 % en 1970, contre 3,8 % pour l'ensemble de la nation. Néanmoins, le chômage atteignait de 4,5 à 8,9 % dans sept districts de la région et le sous-emploi y était élevé, aggravé encore par le caractère saisonnier des emplois agricoles et l'absence d'autres sources de travail.

A la suite de combats armés contre les grands propriétaires fonciers pendant la révolution et immédiatement après, une réforme agraire fut amorcée dans le Jalisco méridional, qui aboutit à confier 51 % de toutes les terres agricoles aux paysans. En 1970, il y avait 35 718 *ejidatarios*²⁴ regroupés en 513 collectivités agraires ou *ejidos* d'une superficie moyenne de 7,6 hectares de terre cultivable par *ejidatario*. La supériorité numérique des bénéficiaires de la réforme agraire et le fait qu'ils disposaient de ressources relativement abondantes (ils détiennent 67 % des terres irriguées de la région) étaient importants pour une action du type des Industries collectives populaires. Néanmoins, près de la moitié des terres de la région demeuraient aux mains du secteur privé; la superficie moyenne des exploitations privées était de 15,9 hectares, mais il y avait de très vastes domaines. Dans certaines des parties les plus isolées du Jalisco méridional, les familles paysannes vivaient très mal, mais le niveau de vie de la majorité de la population de la région était plus élevé que dans la plupart des autres régions du pays (voir tableau 1).

Expérience préalable de l'industrialisation

Depuis l'époque coloniale, l'Etat de Jalisco est une région agricole importante et il y a toujours eu rivalité entre l'élite de Jalisco et celle de Mexico. Dans le Jalisco septentrional, les populations autochtones ont été exterminées et il s'y est instauré

²⁴ Paysans bénéficiaires de terres données et qui en détiennent collectivement le droit de propriété.

TABLEAU 1. REGION DU JALISCO MERIDIONAL : INDICES COMPARATIFS DU NIVEAU DE VIE, 1970

(En pourcentage)

Région	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Jalisco méridional	52,4	28,7	7,9	40,2	65,6	31,2	22,8
Reste de l'Etat	37,4	24,6	...	31,1	41,1	23,5	18,7
Reste de l'Etat ^a	51,5	32,5	...	47,7	65,8	27,9	24,7
Total de l'Etat	39,7	25,3	9,2	32,7	45,2	24,9	19,4
Mexique	44,7	28,3	9,1	38,8	58,8	37,3	23,7

Source : D'après les données du IX^e recensement de la population, Mexique, 1970.

Clé : (1) Population employée gagnant moins de 500 pesos/mois

(2) Moyenne de la population âgée de plus d'un an ne consommant pas régulièrement de lait, d'œufs et de viande

(3) Taux de mortalité

(4) Population vivant dans des logements sans eau courante

(5) Population vivant dans des logements sans tout-à-l'égout

(6) Population vivant dans des logements d'une pièce

(7) Taux d'analphabétisme

^a Non compris la capitale, Guadalajara.

un régime mixte d'*haciendas* et de petites exploitations familiales privées alimentant en denrées, en matières premières et en bétail les fameuses villes minières de Zacatecas et de Guanajuato, de l'autre côté de la frontière. Dans le Jalisco méridional s'est aussi établi un système d'*haciendas* plus petites approvisionnant les mines, mais ses avantages naturels ont fait du sud la région des plantations de canne à sucre. Quelques communautés d'Indiens ont pu y survivre – organisés par des prêtres catholiques – sur des terres communales dans certaines parties de la région. Suivant une étude, la collectivité indigène de Tuxpan avait dans les années 50 un des niveaux de vie les plus satisfaisants parmi tous les groupes d'Indiens vivant au Mexique.

Initialement donc, l'industrie s'est développée dans le Jalisco méridional comme complément d'une économie fondée sur la canne à sucre. (Les mines de sel situées dans la région des lacs du haut plateau et datant de l'époque préhispanique, ont été ensuite exploitées par les colons espagnols qui en ont augmenté la production.) Mais, dès la moitié du dix-neuvième siècle, l'indépendance acquise sur l'Espagne et les contacts avec les idées de la révolution industrielle en Europe ont favorisé la diversification des intérêts, jusqu'alors centrés sur l'agriculture commerciale et l'exploitation minière. Le minerai de fer extrait des mines locales soutenait une petite fonderie produisant des instruments agricoles grossiers. Par ailleurs, un homme d'affaires du Nord de l'Etat avait fondé une papeterie prospère qui exportait du papier de qualité aux Etats-Unis.

Au début du vingtième siècle, des petites industries s'étaient implantées dans près de la moitié de la région. Elles produisaient des outils en fer, du papier, du savon, du sucre, de la farine, du cuir, des cigares, des allumettes, du rhum et de l'alcool, de la bière, des chaussures, de la confiserie, des eaux minérales en bouteille, des bougies et des textiles. Néanmoins, les réalisations des pionniers de l'industrialisation furent compromises par l'installation du chemin de fer dans le Jalisco méridional, au début du siècle, et par le chaos créé par la révolution de 1910. Dès 1913, la plupart des premières industries de la région avaient disparu. Certains de leurs propriétaires locaux s'étaient repliés, notamment sur Guadalajara, pour être

remplacés par de puissants groupes venus d'autres régions du Mexique et de l'étranger. Les sucreries longtemps aux mains des *hacendados* locaux furent rachetées par des étrangers (et aussi par le gouvernement fédéral), et commencèrent à travailler avec des sociétés de crédit constituées par des bénéficiaires de la réforme agraire. La première papeterie fut remplacée dans les années 40 par une nouvelle usine construite par un étranger à la région et fut revendue après quelques années au gouvernement fédéral. (Cette usine, située à Atenquique, fournit encore 500 emplois relativement bien rémunérés et permet d'assurer l'ensemble des services requis par les 3 160 habitants de la localité.) Pendant les années 50 et 60, trois autres entreprises extérieures se sont établies dans la région : deux cimenteries, dont une contrôlée par une société transnationale, et une fabrique de fer dont la société mère a son siège à Monterrey.

Les problèmes socio-économiques dans les années 70

La domination croissante de l'économie régionale par des intérêts extérieurs, combinée au contrôle accru des entrepreneurs privés sur les terres agricoles, a causé de nombreux problèmes. Par exemple, du fait du contrôle d'une partie croissante de la production agricole par de grosses sociétés commerciales, la mécanisation a été poussée, ce qui a réduit la demande de main-d'oeuvre agricole et favorisé le chômage. La région produit maintenant moins pour la consommation locale, les terres étant de plus en plus cultivées pour alimenter les industries de transformation implantées à l'extérieur (canne à sucre, sorgho, foin, orge). Les profits de l'industrie et du commerce, et aussi de l'agriculture, ont aujourd'hui moins de chance d'être réinvestis sur place qu'à l'époque où des personnalités locales étaient intéressées aux affaires. A l'heure actuelle, des places commerciales comme Ciudad Guzmán servent à exporter des ressources en dehors du Jalisco méridional.

Les populations rurales locales sont donc de plus en plus tenues en marge des activités économiques majeures de la région. Le résultat en a été l'émigration. Entre 1950 et 1970, la population a augmenté très peu par rapport au reste du pays; dans la région des lacs et dans les montagnes elle a quasiment stagné. Un effort de développement s'imposait donc manifestement à l'échelon local.

Création et réalisation des Industries collectives populaires

Le rôle de la Comisión del Sur

En 1965, le gouvernement de l'Etat de Jalisco a partagé le territoire en régions dotées chacune d'une commission pour la promotion du développement économique. Cette mesure n'a pas été prise seulement pour des raisons administratives; c'était aussi un moyen de répartir les responsabilités et le pouvoir de décision entre les groupes les plus importants de l'Etat et donc d'établir un équilibre propre à atténuer au maximum les problèmes pour le gouverneur.

La commission mise en place dans le Jalisco méridional, appelée Comisión del Sur, était dirigée par un jeune dirigeant étudiant énergique, dont le père, alors qu'il était gouverneur de l'Etat dans les années 20, avait activement poussé la réforme agraire dans le Sud de la région. A l'époque de sa nomination, il était secrétaire particulier de l'ex-président Lázaro Cárdenas, et donc enthousiaste pour appliquer

son expérience au développement rural du Jalisco. Toutefois, en raison de son budget limité, la Comisión devait se borner à promouvoir, organiser et coordonner les programmes d'infrastructure approuvés par le gouvernement fédéral. Pendant cette phase, la paysannerie locale fut organisée dans une certaine mesure et ses revendications furent portées à l'attention des organismes officiels. De nouvelles routes furent ouvertes, de petites écoles primaires et des dispensaires furent construits et une certaine assistance technique fut fournie aux petits producteurs de canne à sucre²⁵.

En décembre 1970, sous l'administration Echeverría, la position politique et économique de la Comisión del Sur a été fortement consolidée. Le directeur de la Comisión était le beau-frère du nouveau président et jouissait donc de sa confiance. Pendant les années qui ont suivi, les instances fédérales officielles ont affecté 2 milliards 197 millions de pesos (160 millions de dollars des Etats-Unis) au Jalisco méridional, la Comisión del Sur étant chargée de réaliser les programmes correspondants.

La Comisión a joué un rôle particulièrement important dans le domaine de l'éducation. Constatant que les plans des bâtiments préfabriqués normalisés construits par le Service fédéral des constructions scolaires ne tenaient pas compte des différences de climat et de matériaux de construction entre les régions, les spécialistes de la Comisión décidèrent d'établir leurs propres plans. Des bâtiments en bois, plus chauds, pourvus de moins de fenêtres furent proposés pour les zones montagneuses relativement froides, et des bâtiments plus frais, mieux aérés, construits en briques et couverts de tuiles pour les vallées relativement chaudes. Dans un cas (celui de Las Caleras), qui devait symboliser l'effort coopératif à venir, toute une communauté fut organisée en coopérative pour construire en cinq jours son école primaire comportant une seule classe, malgré les menaces des propriétaires terriens du voisinage qui s'étaient toujours opposés aux revendications populaires en ce sens. La Comisión œuvra aussi en faveur de la création de 12 écoles techniques secondaires. On y mettait l'accent sur les activités coopératives pratiques, par exemple la culture de 10 hectares de terres dans une école d'agriculture près de Sayula, qui forme aussi des mécaniciens pour la réparation du matériel agricole et rend ainsi des services aux paysans de la région. En 1975, 92 jeunes gens et jeunes filles étaient sortis diplômés de cette école et la plupart ont poursuivi leurs études à l'école supérieure régionale d'agriculture. Une formation technique bien nécessaire a donc ainsi été rendue accessible aux enfants des familles à faible revenu, alors qu'une minorité à revenu élevé réclamait un enseignement plus théorique.

Un autre exemple des efforts déployés par la Comisión a été sa tentative d'organiser les bénéficiaires de la réforme agraire et les petits exploitants qui fournissaient le bois à la papeterie d'Atenquique et qui s'étaient toujours trouvés dans une position de faiblesse pour négocier avec l'Etat propriétaire. Mais les efforts entrepris par le directeur de la Comisión pour persuader les ouvriers de la papeterie d'appuyer les revendications des paysans au sujet du prix du bois échouèrent totalement. Les ouvriers, qui constituaient un groupe privilégié dans la classe ouvrière locale, étaient totalement dépourvus d'esprit de classe²⁶.

²⁵ Fondé sur des entrevues personnelles réalisées en 1975, 1976 et 1977. Le montant total des investissements réalisés dans la région pendant cette période s'est élevé à 28,9 millions de pesos, dont 23 % fournis par les collectivités elles-mêmes. Voir José Guadalupe Zuno Arce, *Industrias del Pueblo*, thèse, Université de Guadalajara, 1977, p. 10.

²⁶ Luisa Gabayet Ortega, "Economía familiar de los obreros de Atenquique", dans *Ensayo sobre el Sur de Jalisco*, op. cit., p. 199.

Création des premiers ateliers ruraux

La Comisión jouant un rôle de coordination de plus en plus efficace et ses pouvoirs ainsi que ses moyens financiers augmentant, elle était en mesure d'envisager l'organisation de petites entreprises rurales. A l'origine de cette décision, il y avait d'énergiques revendications des paysans sans terre qui voulaient plus d'emplois et des revenus plus élevés, mais c'est presque par coïncidence que la première petite entreprise fut créée. En 1973, la Comisión participa à une campagne pour obtenir de la Commission fédérale de l'électricité l'électrification des campagnes. A l'époque, ce service ne pouvait satisfaire cette revendication (bien qu'elle eût formellement accepté d'inclure le Jalisco méridional dans son programme d'électrification), car il n'y avait pas de poteaux électriques en ciment. Elle signifia cependant à la Comisión que si celle-ci pouvait fournir les poteaux, l'électrification pourrait se faire sans délai.

C'était là le genre d'occasion que le directeur de la Comisión et son équipe attendaient (peut-être inconsciemment). Il fut décidé que ce serait la population, bénéficiaire en dernière analyse de l'électrification, qui ferait les poteaux. Mais les responsables du projet ne savaient pas très bien comment fonder une entreprise qui ne soit ni une vraie société ni une coopérative de production. En l'absence de cadre juridique correspondant exactement à ce qu'ils avaient en vue, ils décidèrent de commencer par créer une société ayant des objectifs de développement régional précis. Treize actionnaires, dont le directeur de la Comisión, fondèrent ce qu'ils appelèrent officiellement la "Actividades productivas, S.A."; six d'entre eux fournissaient les capitaux et sept paysans apportaient le capital-travail. Cette forme de société avait pour caractéristique que ses ouvriers participaient aux bénéfices suivant le nombre d'actions-travail attribuées à chacun d'eux, ces actions-travail étant considérées comme équivalentes à la valeur des actions de capital détenues par les six autres membres fondateurs²⁷.

Avec un capital d'un montant approximatif d'un million de pesos²⁸, la Actividades productivas, S.A. fabriqua des poteaux en réalisant un profit initial de 600 000 pesos. Par accord entre tous les actionnaires, 200 000 pesos seulement furent distribués, le reste étant investi dans de nouvelles installations devant produire des biens pour les entreprises publiques et les ministères, assurant ainsi du travail aux jeunes paysans chômeurs de la région. L'expérience locale des coopératives – acquise à l'époque où la Comisión avait organisé les populations pour obtenir des contrats de travaux publics – commençait à être payante. Les promoteurs eux-mêmes acquéraient une expérience industrielle et les paysans commençaient à envisager de créer leur propre affaire. C'est ainsi par exemple que cinq jeunes filles, qui avaient participé pour leur communauté à une campagne en vue d'obtenir l'adduction d'eau potable, prirent contact avec le directeur de la nouvelle société pour suggérer la création d'un atelier de couture dans leur village.

La Actividades productivas, S.A. se mit alors à fabriquer des brouettes, des pelles, des pics, des gants, des ballons et de la craie et fonda une petite scierie et une forge. L'intention était de vendre à l'Etat, qui n'était guère un client facile. L'affaire des brouettes le prouve bien. Le contrat conclu avec le Ministère des travaux publics avait

²⁷ Julius Pomar, "La nueva revolución : industrias del pueblo en el Sur de Jalisco" (Tuxpan, octobre 1976, manuscrit non publié), p. 27-28; et entretiens personnels, octobre 1975 et septembre 1977.

²⁸ Samuel Lichtensztejn, "Grupos industriales del pueblo. Comisión del Sur de Jalisco" (juin 1975, manuscrit non publié), p. 1.

été remporté sur une société transnationale : c'était donc un triomphe pour la nouvelle entreprise. Mais il se transforma bientôt en cauchemar. Le Ministère insistait pour que les livraisons se fissent en plusieurs points et comme la *Actividades productivas, S.A.* n'avait pas de moyens de transport, elle dut recourir à d'extraordinaires improvisations. Un contrat de fourniture de ballons conclu avec l'Etat donna lui aussi lieu à des difficultés. Une fois que les ballons furent prêts, on s'aperçut que le fonctionnaire qui devait les réceptionner avait été remplacé par un autre qui refusait d'honorer les contrats conclus par son prédécesseur.

Le problème le plus crucial à ce stade du développement de l'entreprise était que les procédures administratives de l'Etat étaient trop lentes pour une société à la situation financière aussi précaire que la *Actividades productivas, S.A.* Pour obtenir les matières premières nécessaires pour la production, il lui fallait s'endetter, soit auprès de ses fournisseurs, soit auprès de l'Etat. Comme elle devait rembourser ses dettes à échéances fixes et était payée avec retard, son endettement et ses intérêts ne pouvaient qu'augmenter. Aussi fallut-il fermer la plupart des ateliers au bout de la première année. Seules la fabrique de craie et la fabrique de poteaux, qui avaient des contrats à long terme, continuèrent de tourner.

A la suite de cette première expérience, la stratégie de production fut radicalement modifiée. En février 1974, il fut décidé de produire pour la vente directe à la population locale afin de réduire -- sans toutefois éliminer complètement -- la dépendance de la société à l'égard du gouvernement fédéral.

Une bonne dizaine d'ateliers, situés dans de petites villes (Copala, Tonila, San José de la Tinaja) et à Tuxpan furent sauvés. Un délai d'un mois fut fixé pour produire des chemises, des pantalons, des chaussures, des lainages et divers produits alimentaires (fromage, saucissons, sucre de canne, fromage blanc et pain). Ces articles (plus un stock d'outils et de ballons invendus) furent ensuite mis en vente sur le principal marché de plein air de la région, à Ciudad Guzmán. La plupart des marchandises furent vendues. Dans le même temps, des représentants de la société notaient le genre de produits les plus demandés par la population de la région, à savoir certaines espèces de pain et autres denrées, lainages, articles d'habillement et chaussures, sur lesquels ils décidèrent de concentrer la production.

Ce changement de stratégie permit d'augmenter le nombre d'ateliers et de diversifier la production. Dix ateliers se mirent à produire des chandails sur le modèle de Chinconcuac, un village bien connu de tisserands situé près de Mexico; avec la fabrique de craie de Tuxpan, employant 70 travailleurs, ils permirent à la société de réaliser un profit mensuel d'un million de pesos. Ces sommes furent versées au fonds de solidarité pour être réinvesties²⁹.

Parallèlement, la société s'engagea dans une deuxième voie. Un de ses principaux objectifs avait toujours été de fournir du travail aux chômeurs près de chez eux, dans les villages, de sorte que les paysans sans terre soient assurés d'un revenu sans devoir émigrer. La première initiative dans ce sens fut la création, en juillet 1974, d'un atelier de tissage à La Media Luna, un des villages de montagne les plus isolés. L'appui technique fut assuré par la fabrique de chandails de Puerto de las Cuevas, une localité voisine qui, de son côté, reçut une assistance du siège de la société, situé à Tuxpan.

Tout juste plus d'un an après le changement de stratégie, le Jalisco méridional comptait 69 ateliers groupant 972 ouvriers membres et 35 employés de bureau, pour

²⁹ Julio Pomar, "Una nueva revolución, *El Día* (Mexico), janvier 1976, p. 11. (Suplemento 63 de la sección testimonios y documentos.)

un investissement de 18 millions de pesos – soit un peu plus de 17 600 pesos par emploi.

On peut classer ces ateliers en deux grandes catégories. Les ateliers “concentrés”, situés à Tuxpan et dans ses environs, comptaient chacun en moyenne 32 ouvriers, pour un investissement de 50 000 pesos par poste de travail, et étaient surveillés par un dirigeant permanent. Les ateliers “non concentrés”, éparpillés en dehors de la région de Tuxpan, comptaient en moyenne 10 ouvriers, pour un investissement de 2 700 pesos par emploi, et n’avaient pas de superviseur permanent³⁰.

Le tableau 2 montre que 90 % des investissements étaient concentrés sur trois fabrications (articles et ouvrages en bois, craie et chaussures), assurées par neuf ateliers employant 310 ouvriers membres. On comptait nettement moins sur l’Etat pour écouler la production : neuf ateliers seulement (produisant de la craie, des jouets en bois et des chandails) travaillaient en partie ou exclusivement pour l’Etat. Néanmoins, ces fabrications absorbaient 31 % des investissements, et l’Etat demeurait la principale source des rentrées. Ces trois fabrications ensemble assuraient au fonds de solidarité des rentrées mensuelles de l’ordre d’un million de pesos³¹.

A ce stade, on décida aussi de promouvoir la participation des femmes au développement. Quarante pour cent des membres déjà étaient des femmes, dont 75 % dans trois secteurs de production : couture, chandails et denrées alimentaires. Toutefois, une campagne fut lancée pour attirer plus d’ouvrières membres qu’on jugeait plus responsables, plus enthousiastes et mieux respectées que les hommes jeunes.

La société ayant arrêté un programme de production pour le marché régional, il fallait une infrastructure commerciale. Il ne suffisait plus d’acheminer la production des ateliers vers les marchés locaux et régionaux, car la production eut tôt fait de

TABLEAU 2. INDUSTRIES POPULAIRES COLLECTIVES : REPARTITION PAR TYPE D’ACTIVITE PRODUCTIVE, JUIN 1975

Type d’activité	Ateliers		Ouvriers		Investissement	
	(Nombre)	(%)	Nombre	(%)	(Milliers de pesos)	(%)
Denrées alimentaires	26	37,2	296	29,4	440	2,5
Textiles et chandails	20	28,6	254	25,2	745	4,2
Articles en bois	3	4,3	185	18,4	8 826	49,6
Craie	1	1,4	88	8,7	5 019	28,2
Matériaux de construction	8	11,4	68	6,7	515	2,9
Chaussures	5	7,1	37	3,7	2 185	12,3
Agriculture et élevage	4	5,7	26	2,6	42	0,2
Autres	2	2,9	18	1,8	15	0,1
Administration	1	1,4	35	3,5	—	—
Total	70	100,0	1 007	100,0	17 787	100,0

Source : Samuel Lichtensztejn, “Grupos industriales del pueblo. Comisión del Sur de Jalisco” (Tuxpan, octobre 1976, manuscrit non publié).

³⁰ Lichtensztejn, *op. cit.*, p. 3; pour le chiffre national, Plan Lerma Asistencia Técnica, *Diagnóstico sobre las Condiciones Económicas y Sociales de la Región Lerma, 1960-1970* (Guadalajara, NAFINSA*CNU, mai 1972), p. 11.

³¹ Pomar, *op. cit.*

dépasser leur capacité de vente. Pour éviter d'avoir à dépendre des commerçants locaux, on mit en place tout un réseau de petits magasins populaires, qui n'étaient parfois qu'une pièce attenante à un atelier ou une pièce louée ou empruntée aux autorités locales. Dans les cas où la production n'était pas suffisamment variée pour satisfaire, ici ou là, les besoins essentiels, on achetait les articles manquants à la CONASUPO, qui avait précisément pour fonction de gérer des épiceries vendant à bon marché dans les régions à revenus faibles et modestes. Entre octobre 1974 et mai 1975, 28 de ces magasins furent ouverts dans le Jalisco méridional. La société continua par ailleurs de vendre sur les trois principaux marchés en plein air de la région. On estime à 828 000 pesos le bénéfice net réalisé par tous les points de vente au détail pendant cette période, et les ventes progressaient. A la fin de cette phase, le coefficient de capital pour l'ensemble des activités était de 3 et la société assurait à ses membres un revenu journalier moyen de l'ordre de 50 pesos, soit nettement supérieur de 40 % au salaire minimum moyen de la région.

I. l'expansion réussie

En 1975, la société pouvait donc compter sur un appui vigoureux pour procéder à son expansion. A l'échelon local, les emplois fournis et les revenus plus élevés assurés aux paysans sans terre (et à leurs filles qui, pour la première fois de leur vie, avaient l'occasion de participer au processus de décision) assuraient leur loyauté à l'égard du mouvement. Et, à l'échelon national, l'appui venait directement du président par le biais de plusieurs programmes de développement locaux et régionaux réalisés par divers ministères. Des groupements régionaux et des organisations politiques manifestaient leur enthousiasme pour l'effort collectif, tandis que les présidents de 42 conseils municipaux de la région lui apportaient publiquement leur appui.

La société choisit ce moment pour exposer son idéologie dans une déclaration de principes. L'objectif principal, y était-il dit, était de renforcer la souveraineté mexicaine en contribuant à l'indépendance économique de la République face aux interventions des sociétés transnationales. On y exprimait aussi un vigoureux appui à la libération des femmes grâce à l'amélioration de leur situation économique. Et surtout, on y répudiait l'exploitation de l'homme par l'homme. La libération économique devait être réalisée par le collectivisme industriel et la solidarité des travailleurs. Il fallait donc assurer la propriété collective des moyens de production et remplacer le profit par un fonds de solidarité, qui permettrait l'expansion de l'entreprise collective et l'association aux affaires d'un nombre croissant de membres des couches sociales aux revenus les plus bas.

Ces idéaux furent discutés lors de longues réunions. On insista aussi sur l'importance de la culture paysanne, plus particulièrement au moyen de diverses créations artistiques. Des chants allégoriques, des marches et des hymnes furent composés par le directeur de la société, dont le charisme continuait de contribuer pour beaucoup à la cohésion du groupe. Le nationalisme, l'amour du travail et la solidarité sociale étaient les thèmes principaux des chants ainsi que des œuvres jouées par une nouvelle troupe de théâtre (*el Teatro Campesino*). Cet éveil culturel était favorisé par les contacts personnels de plus en plus nombreux avec des visiteurs venus du monde entier. Les échanges d'expérience avec des mouvements d'autres pays en développement aussi bien qu'avec des représentants d'autres communautés et classes

du Mexique servirent à élargir les horizons des ouvriers membres et à leur faire apprécier l'importance de leur société.

A la fin de 1975, l'organisation collective comptait 125 ateliers employant 1 500 ouvriers membres et produisant 34 espèces de biens. Aux fabrications existantes était venue s'ajouter la production de chapeaux de paille, de vestes en cuir, de ceintures, de sandales et de savon. La production alimentaire avait été diversifiée et comprenait les jus de fruits naturels en boîtes; les ateliers d'habillement produisaient maintenant des vêtements pour enfants. En juin 1976, il y avait près de 200 ateliers éparpillés dans 32 communes et employant désormais 1 700 travailleurs, dont 88 % de femmes (plus du double de l'année précédente). La majorité des ouvriers membres avaient de 14 à 22 ans; sans la société, ils auraient constitué un fort pourcentage des chômeurs de la région³². Ils travaillaient maintenant dans des ateliers plus petits qu'avant, car c'étaient les petits ateliers qui avaient connu la plus forte expansion. En juin 1975, il y avait en moyenne 14 ouvriers membres par atelier, mais un an plus tard, il n'y en avait plus que 9. A la mi-1976 aussi, il y avait 58 épicerie populaires ayant chacune un chiffre de vente moyen de 6 000 pesos par mois (près de trois fois le chiffre des débuts).

Pour la région, le revenu par ouvrier membre était relativement élevé, bien qu'il fût souvent irrégulier étant donné les délais entre la fabrication et la vente de certains produits. Dans le cas des chandails en laine, par exemple, une ouvrière interrogée a indiqué qu'elle gagnait 110 pesos par jour (pour 10 chandails); avec son consentement, la société retenait 40 pesos au profit du fonds de solidarité, ce qui lui laissait un revenu net de 70 pesos, considéré comme très nettement supérieur au salaire minimum de la région. Dans les ateliers de couture, le revenu variait suivant la productivité : dans certains, la moyenne était de 40 pesos par personne et par jour; dans d'autres, elle était de 80 pesos. A San José de la Tinaja, 12 jeunes filles faisant des coussins pour une fabrique de meubles gagnaient de 50 à 83 pesos par jour. Dans un atelier de Villa Lázaro Cárdenas produisant des chapeaux de paille, le revenu journalier moyen par ouvrier était de 114 pesos. Les salaires les plus élevés étaient ceux de la fabrique de craie, où les ouvriers avaient en 1975 un revenu journalier de 250 pesos (dont 50 pesos étaient ristournés au fonds de solidarité) et en 1976 de 350 pesos (dont 43 % étaient retenus). Le salaire minimum officiel pour la région était à l'époque de 33,50 pesos par jour, mais dans les campagnes, il était même légèrement inférieur.

Structure et organisation interne des Industries collectives populaires

Du fait qu'elle se développait et diversifiait ses activités, la société devait trouver le moyen de renforcer son organisation interne, ce qu'elle fit essentiellement par tâtonnements suivant l'évolution constante des conditions internes et externes. L'objectif principal était, toutefois, d'assurer au maximum la participation démocratique de tous les membres et de réduire à un minimum l'effectif et le coût du personnel administratif.

Au sommet de l'édifice, il y avait l'assemblée générale de tous les membres (1 700 personnes en 1976), qui avait le droit de discuter de toutes les activités sur le plan économique, organisationnel et idéologique (voir organigramme). Cette assemblée élisait une assemblée générale des représentants, à raison d'un représentant

³² En 1976, 1 700 personnes représentaient 32 % du total des chômeurs de la région.

pour 10 ouvriers membres³³. Elle élit aussi trois comités principaux : le comité exécutif, chargé principalement des décisions concernant la production et la commercialisation; le comité des finances et de surveillance (ou de vigilance) chargé de contrôler le fonds de solidarité et, par conséquent, la politique d'investissement; et le comité d'admission des membres présentant ses recommandations à l'assemblée générale pour décision finale. Ainsi, le comité d'admission pouvait proposer l'admission dans la société d'un groupe de candidats ouvriers membres; le comité exécutif déterminait ensuite quel type d'atelier il fallait créer pour eux, quelle fabrication il devait assurer et sa taille optimale. Enfin, les recommandations du comité exécutif étaient présentées au comité des finances et de surveillance qui ouvrait les crédits nécessaires et contrôlait les dépenses correspondantes. Les membres de ces comités étaient élus pour un ou deux ans, suivant la volonté de l'assemblée générale. Ils pouvaient être réélus, mais l'organisation était conçue de façon qu'autant de membres que possible acquièrent le genre d'expérience nécessaire pour gérer les affaires de la société, de sorte qu'il n'y avait guère de risque que tout vienne à dépendre d'un seul ou d'un groupe restreint. En 1976, sur les 70 responsables élus, 20 seulement n'étaient pas d'origine paysanne.

Le comité exécutif, présidé par le directeur de la Comisión del Sur, était le centre nerveux de l'activité économique, coordonnant à la fois la production industrielle et la commercialisation. Dépendant du comité exécutif, il y avait un directeur de la production industrielle qui établissait des plans de production en coordination avec les 12 chefs de fabrication. Chacun de ces chefs était, quant à lui, responsable d'un certain nombre d'ateliers dirigés, à l'échelon local, par un comité de production démocratiquement élu par les travailleurs de l'atelier.

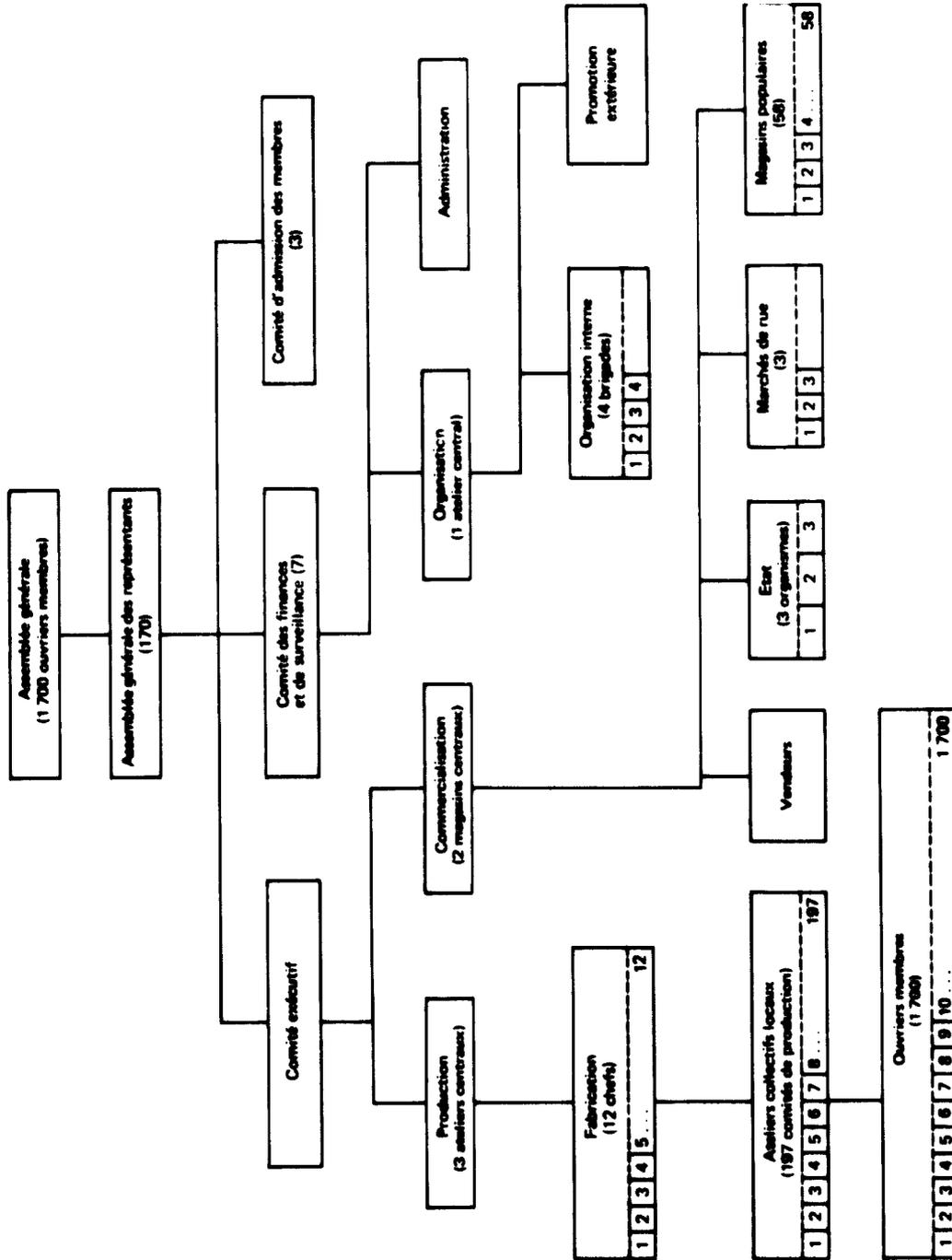
Les ateliers eux-mêmes étaient classés par ordre de complexité croissante, en sorte que les plus petits (appelés "ateliers de pénétration") pouvaient compter sur l'appui d'ateliers installés dans les localités voisines dotées d'une certaine infrastructure économique ("ateliers de soutien"), bénéficiant eux-mêmes de services complémentaires fournis par les "ateliers centraux" situés à Tuxpan. Il y avait trois ateliers centraux dans le secteur de la production industrielle : un chargé de l'entretien du matériel et des machines de la société; un deuxième chargé de couper les tissus avant de les livrer aux petits ateliers de couture; enfin, un atelier chargé du contrôle de la qualité et de l'emballage des vêtements finis.

Un directeur de la commercialisation (rendant compte au comité exécutif) coordonnait la commercialisation sur quatre fronts : l'Etat et ses trois principales sources de fonds (Ministère de l'éducation, Commission fédérale de l'électricité et Institut de sécurité sociale, de création récente); les épicerie populaires situées dans les petites villes et les villages; les marchés de plein air qui, en 1976, n'étaient plus que trois (Ciudad Guzmán, Sayula et Tuxpan); et les démarcheurs de la société chargés d'écouler les produits les plus chers dans les grandes villes et dans la région frontalière jouxtant les Etats-Unis. Deux magasins centraux étaient chargés respectivement d'acheter les matières premières nécessaires aux ateliers et de rassembler les produits finis destinés à la vente.

L'"atelier d'organisation" constituait un autre élément important de la structure institutionnelle de la société. Les brigades composant cet atelier participaient à des activités de nature à renforcer la cohésion interne de l'organisation et à promouvoir ses programmes en dehors du Jalisco méridional. Par exemple, une brigade

³³ L'assemblée générale des représentants est une addition récente rendue nécessaire par l'adoption en mai 1976 de la loi sur les sociétés de solidarité sociale.

ORGANIGRAMME DES INDUSTRIES COLLECTIVES POPULAIRES, 1976



idéologique – plus tard rebaptisée commission d'éducation – regroupant des ouvriers membres d'élite, avait pour tâche de se rendre régulièrement dans tous les ateliers locaux et dans toutes les épiceries populaires pour y détecter les problèmes susceptibles de freiner la productivité ou de tempérer l'enthousiasme des membres pour leur travail. Elle encourageait la libre discussion des problèmes de l'atelier et des grands problèmes socio-économiques de la région et du pays. Elle mettait aussi l'accent sur la bonne compréhension de l'idéologie et des principes juridiques inspirant la société. Cette commission avait un rôle d'autant plus important que la productivité de chaque atelier relevait de la responsabilité individuelle; il n'y avait pas de patron.

Deux équipes rendaient compte à la commission d'éducation : la brigade de communication et d'éducation et la brigade de protection de la nature. La première encourageait la formation théorique et la formation non institutionnalisée parmi les membres, en établissant des liens avec les établissements publics d'enseignement compétents et en organisant des campagnes d'éducation des adultes. En outre, les enfants des écoles rurales furent organisés en clubs de production. Un de ces clubs, à La Libertad, récolta 16 000 pesos grâce à la vente de six bœufs; la moitié de cette somme fut donnée aux 23 jeunes membres et à leurs familles, l'autre moitié étant consacrée à l'achat de gilets pour les enfants des familles pauvres des villages voisins. Dans les derniers temps, la brigade avait élargi ses activités pour assurer des soins médicaux aux ouvriers membres, en premier lieu dans le cadre d'un accord passé avec l'Institut mexicain de sécurité sociale, puis grâce à la création d'un service médical indépendant.

La brigade de protection de la nature commença en mars 1976 à mettre sur pied divers programmes de protection : régénération des sols, reboisement, plantation d'arbres fruitiers, etc., qui permettaient estimait-on, aux ouvriers membres d'affirmer leur sens de la solidarité.

L'atelier d'organisation n'a pas ménagé ses efforts pour faire connaître l'œuvre de la société aux institutions et aux particuliers intéressés. De petits groupes de jeunes sont souvent envoyés en stage dans les ateliers de la société, qui fournit une assistance technique pour la création d'entreprises collectives du même type. Par exemple, en octobre 1976, la colonie de squatters "*Tierra y Libertad*" (Terre et Liberté) de Monterrey, dans le Nord, a envoyé 10 jeunes gens et 10 jeunes filles suivre un stage de formation d'un mois à la fabrication de chaussures au siège de la société, à Tuxpan. Moins d'un an plus tard, ils ont créé leur propre collectif à Monterrey. La même procédure a été suivie pour la création à Mexicali, près de la frontière californienne, d'un atelier de couture par des paysannes migrantes.

Un cadre juridique nouveau : la loi sur les sociétés de solidarité sociale

Comme on l'a déjà dit, les fondateurs et les principaux responsables de la *Actividades productivas, S.A.* cherchaient depuis le début un cadre juridique leur permettant de créer une société orientée vers l'emploi et non vers le profit. Leur préoccupation première était d'assurer des emplois bien rémunérés capables de relever le niveau de vie des groupes à faible revenu qui pourraient en faire profiter les autres membres de la collectivité. De ce point de vue donc, l'une des plus importantes réalisations des industries collectives a été l'adoption en mai 1976, par le Congrès, de la loi sur les sociétés de solidarité sociale. La société du Jalisco méridional a servi de

modèle pour l'élaboration de cette loi, qui devait créer les fondements juridiques nécessaires à la généralisation dans le reste du pays des petits ateliers collectifs. Dix jours après la promulgation de la loi, la *Actividades productivas, S.A.* fut rebaptisée *Société d'industries collectives populaires* et devint le premier groupe à être officiellement homologué comme société de solidarité sociale.

La loi autorise les ruraux à faible revenu – paysans sans terre, *ejidatarios*, petits propriétaires fonciers ou membres d'autres groupements professionnels – à fonder des sociétés de solidarité sociale pour créer de nouveaux emplois et produire et vendre à bon marché des biens essentiels pour les populations locales. Ces sociétés, qui doivent compter un minimum de 15 membres, ne sont pas autorisées à recruter de la main-d'œuvre à l'extérieur, à l'exception des techniciens de niveau moyen ou supérieur dont elles pourraient avoir besoin pour installer leurs ateliers. Leur structure, et notamment les trois comités centraux dont on a parlé plus haut (comité exécutif, comité d'admission, comité des finances et de surveillance) est fort semblable à celle de la *Actividades productivas, S.A.* La loi prévoit la possibilité, à une date ultérieure, de regrouper les sociétés en associations régionales et en une confédération nationale.

L'expérience du Jalisco méridional : un exemple pour l'industrialisation rurale d'autres régions

Avant même l'adoption de la loi sur les sociétés de solidarité sociale, l'expérience du Jalisco méridional avait commencé de servir de modèle pour certaines initiatives fédérales de développement d'autres régions en déclin. En septembre 1974, un département de la *Actividades productivas, S.A.*, dirigé par un des fils du président Echeverría (et, en même temps, neveu du directeur général de la société), avait été intégré dans le PIDER, afin d'appliquer les enseignements recueillis dans le Jalisco méridional à la promotion des coopératives rurales dans tout le pays. Entre avril et octobre 1975, de petits ateliers coopératifs furent créés dans 19 états de la République, généralement dans des régions desservies par le PIDER. On comptait que plus de 84 millions de pesos auraient été investis dans ce programme à la fin de 1975, créant 375 unités de production intégrées dans 15 unités administratives centrales, quelque 200 épiceries populaires et environ 2 300 emplois permanents au profit de 60 000 familles rurales.

Face à la crise : vers une stratégie d'autosuffisance

Toutefois, vers la fin de 1976, l'évolution de la conjoncture nationale annonçait la crise pour les Industries collectives populaires du Jalisco méridional. La détérioration de la situation économique était exacerbée par des difficultés politiques, qui eurent tôt fait de susciter des incertitudes quant à la stabilité du régime. La situation n'avait jamais été aussi grave depuis la fin des années 30. Tout comme alors, la crise de 1976 trouvait son origine dans les antagonismes entre les milieux conservateurs, représentés par les gros industriels et les propriétaires fonciers appuyés par une grande partie de la classe moyenne, d'une part, et les partisans d'un programme populiste de développement rural, d'autre part. Entre 1970 et 1976, les pouvoirs publics n'avaient eu d'autre choix que de mettre en œuvre une politique de

développement axée sur le bien-être des populations rurales. Les efforts qu'ils avaient déployés pour combler les écarts énormes de revenus et de niveau de vie entre les pauvres des campagnes et les privilégiés, ainsi que leur politique nationaliste et leur assistance aux réfugiés de divers pays d'Amérique du Sud leur avaient valu l'hostilité d'une bonne partie du secteur privé du pays. Cette politique populiste était tenue pour responsable de tous les maux économiques du Mexique et, de ce fait, les capitaux se mirent à fuir le pays. Il en résulta une dévaluation du peso en septembre 1976, suivie presque immédiatement d'une seconde dévaluation et de la décision de laisser flotter la monnaie jusqu'à nouvel ordre.

Avec l'installation d'un nouveau gouvernement en décembre 1976, les Industries collectives populaires, qui symbolisaient la stratégie de développement des années 1970-1976, furent bientôt attaquées de toute part. Toutefois, dès novembre 1976, le système des ateliers collectifs du Jalisco méridional était déjà en crise. Le premier coup avait été porté au fonds de solidarité par la dévaluation et la hausse des prix qui en était résultée. En 1973, déjà l'inflation était générale, mais une véritable flambée des prix s'est produite à la fin de 1976. Du fait que les Industries collectives continuaient de vendre aux mêmes prix à des collectivités qui ne pouvaient payer plus, les versements au fonds de solidarité (équivalant aux profits de l'industrie privée) diminuèrent rapidement. La conséquence immédiate fut l'arrêt du programme d'expansion lancé au début de l'année. Avec l'avènement du nouveau gouvernement, les organismes officiels réduisirent ou annulèrent carrément leurs contrats. Ainsi, le Ministère de l'éducation annula ses contrats d'achat de craie, ce qui eut pour effet de réduire de façon draconienne l'activité de la fabrique de craie et de la contraindre à fermer bon nombre de ses installations. Les ateliers fournissant des gilets au même ministère durent fermer leurs portes, car ils ne pouvaient continuer à payer les achats de matières premières. La production des fabriques de meubles et de jouets en bois fut réduite de moitié pour les mêmes raisons. En juin 1977, il n'y avait plus que 123 ateliers en exploitation (dont 9 étaient temporairement fermés) occupant encore un peu plus de 1 100 ouvriers membres (860 dans les ateliers encore en activité, 96 suspendus temporairement, 76 dans les magasins populaires et 65 affectés à l'administration, à l'entretien et à la formation). Il ne demeurait plus que 45 magasins populaires.

La Comisión del Sur a été dissoute en 1977 en même temps qu'il était mis un terme à ses programmes d'accompagnement. De ce fait, la population rurale de la région a eu à souffrir non seulement de la réduction des emplois assurés par les Industries collectives populaires, mais aussi de l'annulation d'un certain nombre de services sociaux assurés jusqu'alors par la Comisión del Sur grâce à des crédits du gouvernement fédéral.

C'est à la même époque qu'une opposition politique commença à se manifester de diverses façons à l'égard de l'expérience collective. L'un des premiers actes des nouvelles autorités municipales de Tuxpan fut de couper l'eau aux Industries collectives populaires, sous prétexte qu'elles en utilisaient trop aux dépens des habitants de la ville. L'organisation collective réagit en installant son propre réseau d'adduction (pour une dépense d'un montant estimatif d'un million de pesos); la ville, pour sa part, souffre d'un manque chronique d'eau du fait que les nouvelles autorités n'ont pu trouver de technicien pour faire marcher les installations de pompage et de distribution. Mais les autorités municipales ont trouvé un autre moyen de manifester leur déplaisir en déversant les ordures de la ville sur les terrains vagues

voisins du siège des Industries collectives populaires, ce qui n'a pas manqué d'attirer les mouches.

Des incidents bien plus graves se sont produits récemment dans le district de Pihuamo, où des paysans partisans des Industries collectives ont subi des violences aux mains de la police³⁴. Dans un cas au moins, ces accrochages sont à rapprocher des luttes politiques internes à l'organisation régionale des producteurs de canne à sucre.

En bref, donc, après que leurs idéaux et leurs programmes aient joui pendant un certain temps des appuis les plus élevés, les Industries collectives populaires ont maintenant à souffrir d'un climat politique et économique fort différent. Cela n'a pas été pour surprendre les principaux protagonistes de l'expérience : ils savaient dès le départ que le temps leur était compté pour bâtir une organisation capable de résister à la disgrâce et à l'opposition des milieux officiels. C'est dans les mois et les années à venir que l'on saura s'ils ont réussi.

Résumé et conclusions

L'expérience du Jalisco méridional est loin de constituer un cas type de développement rural, mais c'est un bon exemple d'évolution socio-économique encouragée d'en haut, dans un milieu naturel et un climat social propices. On peut résumer comme suit les résultats de cette expérience.

Réalisation et difficultés sur le plan technologique

Les petites entreprises créées devaient mettre en oeuvre deux types de technologies. Dans le premier cas, il s'agissait d'une technologie très simple faisant appel aux matières premières locales et aux connaissances techniques et aux aptitudes manuelles traditionnelles. C'était le cas dans certains ateliers produisant des chandails en laine, où l'on utilisait seulement de petits cadres en bois dans lesquels des clous étaient enfoncés suivant une certaine disposition, et aussi dans la fabrique de craie qui employait un outillage et des techniques très simples. Pour la transformation des produits alimentaires, on avait aussi tendance à employer les méthodes traditionnelles de conservation et de cuisson; la production des jus de fruits en boîtes était la seule à se faire suivant des méthodes relativement modernes. En revanche, pour les métiers à tisser, les machines à coudre et le matériel servant à la fabrication des ouvrages en bois, du savon et des chaussures, on employait une technologie moderne nécessitant le courant électrique.

Les ouvriers membres ont appris au bout de quelques semaines de formation à se servir des machines les plus compliquées et ils étaient capables de passer d'une machine à l'autre sans difficulté, suivant les besoins. Toutefois, ils ont toujours su distinguer les mérites respectifs de la technologie moderne et des techniques traditionnelles; la combinaison des deux leur a permis d'affirmer leur identité culturelle et les a empêchés de considérer comme dépassée la façon traditionnelle de faire les choses. Par rapport à ces gains sur le plan des compétences et du point de vue

³⁴ Entretien personnels de l'auteur, septembre 1977; *Excelsior* (Mexico), 13 septembre 1977, p. 27-A.

culturel, les difficultés ont revêtu une importance secondaire. Les pannes de courant ont peut-être été le problème le plus important rencontré dans les ateliers modernes, et ce n'était pas l'organisation collective qui pouvait le résoudre.

Réalisation et difficultés économiques

Un des buts les plus souvent proclamés des Industries collectives populaires était de faire en sorte que l'argent gagné dans la région y reste, de façon à réduire sa dépendance à l'égard des centres extérieurs de production industrielle et de rendre plus favorables les termes de l'échange entre la région et le monde extérieur. Il n'est pas du tout certain que cet objectif ait été complètement atteint; cette question, qui est au coeur de l'évaluation de l'expérience, devrait être analysée de manière approfondie. Il semblerait toutefois que de grands progrès aient été faits en ce qui concerne le remplacement des importations par des produits locaux et que, par conséquent, une plus grande partie du revenu des familles locales soit restée dans l'économie de la région.

En s'efforçant de comprendre les besoins de la population locale et en produisant des biens pour les satisfaire, les Industries collectives populaires ont pu se développer rapidement. Néanmoins, pour certains articles comme les vêtements, les délais entre les études de marché et la décision de modifier certains modèles étaient trop longs pour permettre aux ateliers de concurrencer avantageusement les fabricants extérieurs. Sans pour autant constituer un grave problème, cela n'a pas laissé de préoccuper.

Le fait de combiner la production collective à un système de distribution régionale contrôlée par les producteurs eux-mêmes s'est avéré un moyen des plus efficaces de faire face à la concurrence des produits industriels de l'extérieur. Toutefois, l'expérience des Industries collectives populaires montre qu'il est difficile de coordonner les deux fonctions au sein d'une seule organisation. La distribution est une fonction qui devient particulièrement complexe à mesure que l'organisation s'implante sur le marché national où la concurrence est plus vive, et qui manque en grande partie des infrastructures nécessaires pour soutenir l'effort de commercialisation d'une organisation collective.

Quels que soient les problèmes rencontrés pour structurer les Industries collectives populaires, il ne fait pas de doute que l'expérience a permis d'assurer du travail et des moyens d'existence à une bonne partie des jeunes chômeurs sans terre du Jalisco méridional. En ce sens, elle a apporté une contribution notable au développement rural de la région.

Réalisation et difficultés socio-culturelles

Les incidences socio-culturelles de la création des Industries collectives populaires dans le Jalisco méridional ont été, à bien des égards, analogues à celles de la réforme agraire. Les ouvriers membres ont acquis chacun en ce qui les concerne le sentiment d'appartenir à une collectivité, ainsi que des droits et des responsabilités. En outre, on a renforcé ce processus de libération sociale en insistant sur les valeurs et les traditions culturelles qui fondent une identité ethnique. Il n'est donc guère étonnant que les stimulants moraux et aussi matériels aient efficacement contribué à

maintenir la discipline de travail et favorisé la participation à divers programmes organisés en dehors des heures de travail. Il est arrivé aussi que les membres ne soient pas payés tant que leur production n'était pas écoulee et le produit réparti, ce qui pouvait parfois durer longtemps.

Un sens aussi élevé de la solidarité sociale et de l'identité ethnique pourrait toutefois créer des problèmes à l'avenir, car les jeunes qui ne peuvent être associés immédiatement à l'expérience pourraient fort bien commencer à éprouver le sentiment d'être exclus de la collectivité. Des heurts de ce genre se sont produits en certains endroits. Néanmoins, dans l'ensemble, l'effort collectif entrepris dans le Jalisco méridional a été nettement positif.

Préalables à l'industrialisation rurale collective

L'industrialisation collective des campagnes dans un cadre socio-économique plus vaste dominé par une économie de marché, mais où l'Etat joue un rôle d'accompagnement déterminant, semble dépendre, pour réussir, des conditions suivantes qu'il faut réunir à l'échelon local :

Des ressources naturelles suffisantes

Un certain degré de mobilisation sociale propice à la diffusion du sentiment de solidarité

Des connaissances techniques, même élémentaires, assez répandues

Des dirigeants honnêtes, dévoués et charismatiques

Une orientation systématique de la production vers des objectifs collectifs et non individuels

La promotion de stimulants aussi bien moraux que matériels

En outre, il importe que ceux qui participent à des entreprises d'industrialisation rurale soient conscients des limitations et des restrictions qui risquent de leur être imposées par la conjoncture régionale et nationale dans laquelle ils ont à opérer. Des projets intégrés au plan régional auront donc plus de chances de réussir que des projets individuels.

S'agissant des moyens de financer des industries collectives, il faut aussi veiller tout particulièrement aux véritables problèmes que risque de poser la question de savoir s'il faut investir dans des projets à caractère essentiellement social ou collectif, ou s'il faut insister sur la répartition des profits entre les membres de l'entreprise. Il est probable que les objectifs sociaux l'emporteront au début, c'est-à-dire lorsque la participation de tous les membres est relativement égale. Mais, lorsque les performances commencent à différer, il risque de se produire des conflits internes. Tout groupe qui s'engage dans un effort collectif doit être conscient de ce problème et arrêter une stratégie permettant d'y parer.

Enfin, on ajoutera que dans les pays du tiers monde comme le Mexique, il ne faut pas considérer l'industrialisation comme une fin en soi, mais seulement comme un moyen d'assurer le mieux-être des populations. La culture de ces pays est riche de possibilités pour les populations de mener une vie productive offrant bien des satisfactions. La technologie moderne ne doit y être implantée que là où elle a toutes les chances de profiter au mieux à la collectivité au moindre coût pour elle.

II. Rôle de l'industrialisation dans le développement rural intégré de la Papouasie-Nouvelle-Guinée : problèmes et stratégies

par

*E. M. Wijenaike**

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est devenue un Etat indépendant en septembre 1975. La Nouvelle-Guinée est par sa superficie la deuxième île du monde, après le Groenland, et le nouvel Etat s'étend sur environ 450 000 km², soit approximativement la moitié de l'île, l'autre moitié étant sous administration indonésienne. Les problèmes que pose le développement de la petite industrie revêtent un caractère exceptionnel. La Nouvelle-Guinée a été coupée pendant des siècles de toute influence extérieure par un accident de la géographie. Par sa situation, sa topographie, son climat, l'île avait offert aux ancêtres immigrés des habitants actuels un refuge sûr à l'abri des contacts avec le monde extérieur.

La topographie est l'un des principaux obstacles à une industrialisation rapide. Près d'un tiers du pays est constitué de pics montagneux s'élevant jusqu'à plus de 3 000 mètres. Un autre tiers est recouvert de marécages ne se prêtant à aucune culture systématique. Cela a empêché la mise en place d'un bon réseau de communications routières et ferroviaires dans ce grand pays, avec pour conséquence que les principaux centres urbains ne peuvent guère être desservis que par air ou par mer. La population de 2,7 millions d'habitants seulement constitue un petit ensemble de consommateurs dont le revenu est fort bas et qui est dispersé dans de minuscules régions du pays, parfois inaccessibles.

Heureusement, l'abondance des ressources naturelles – minérales, forestières et marines – et les cultures en plantation ont contribué à la stabilité de l'économie ces dernières années, malgré les fluctuations des cours à l'exportation. La bonne gestion de l'économie par le gouvernement, qui cherchait à maintenir une monnaie forte, a permis de contenir l'inflation à un niveau très bas. Toutefois, le pays est, à l'heure actuelle, fortement tributaire de l'aide australienne.

Le secteur manufacturier est très restreint et gravement sous-développé. Le secteur secondaire assure environ 7 % du produit intérieur brut et emploie 10 % du total de la main-d'œuvre. En 1974-1975, la valeur de la production manufacturière s'est élevée à environ 250 millions de dollars, aux prix courants, alors que le secteur employait 16 000 personnes. Entre 1972 et 1975, l'emploi dans ce secteur a augmenté seulement de 5 % (avec toutefois une baisse pendant deux des années

*Directeur adjoint, Petites industries, Département du travail, du commerce et de l'industrie, Service du développement des entreprises, Papouasie-Nouvelle-Guinée, et directeur du projet de l'ONUDI pour le développement de la petite industrie en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

considérées), alors que la production a augmenté en valeur réelle de 16 % en 1973-1974 et de 27 % en 1974-1975. Le secteur des métaux et du matériel industriel est le principal employeur industriel avec un peu plus d'un tiers du total de la main-d'œuvre employée dans le secteur manufacturier. Deux autres branches d'industrie de la CITI³⁵ ("produits alimentaires, boissons et tabac" et "autres branches d'industries") emploient le reste.

Outre l'exiguïté de la base industrielle, le fait très important est que l'industrie manufacturière appartient pour près de 98 % à des expatriés qui en assurent aussi la gestion. Il n'y a pas de secteur informel, ce qui est imputable en partie aux restrictions imposées par les pouvoirs publics : protection excessive des sociétés patentées, réglementation exagérée des transports, du commerce et de l'industrie et en partie à l'insistance mise sur le développement méthodique des villes. Si l'on ne tient pas compte de l'artisanat, qui emploie peut-être 100 000 personnes principalement à temps partiel, on peut dire que l'industrie rurale proprement dite n'existe pas.

Le secteur manufacturier emploie massivement des technologies à forte intensité de capital et à faible coefficient de main-d'œuvre, ce qui avantage ceux qui ont reçu une formation technique. La tendance est à jeter et à remplacer au contraire de ce qui se passe dans nombre d'autres pays en développement où le maximum est fait pour réparer ce qui ne marche plus afin d'économiser les devises et d'accroître l'emploi.

L'activité manufacturière est fortement concentrée dans trois provinces sur dix-neuf — Morobe, province centrale et East New Britain — et implantée principalement dans les centres urbains de Port Moresby, Lae et Raul. Plus de 90 % de la population vivent dans les campagnes, principalement de l'agriculture de subsistance, encore qu'un grand nombre pratique aussi l'agriculture commerciale. Il ne manque donc pas de justification à la décentralisation de l'activité industrielle. Ainsi, la région des hauts plateaux, la moins développée et la moins industrialisée, compte aussi la population la plus nombreuse.

Face à l'accroissement du chômage, qui touche particulièrement les jeunes instruits, l'incapacité du secteur manufacturier à assurer plus d'emplois est fort préoccupante. Si la tendance actuelle se maintient, on estime qu'en 1984 il y aura 310 000 jeunes scolarisés sans emploi rémunéré. Cela pourrait avoir de graves incidences politiques. Par ailleurs, il y a une grande disparité de revenus entre les travailleurs urbains et les travailleurs ruraux. (Le salaire minimum des travailleurs ruraux a augmenté de 5 % en termes réels entre 1971 et 1976 contre 116 % dans les villes.) Le manoeuvre urbain gagne trois fois plus que l'ouvrier agricole ou deux fois et demie plus que le manoeuvre rural. Ces disparités attirent les artisans les plus qualifiés vers les régions urbaines et accélèrent l'exode rural, ce qui produit un effet cumulatif sur le chômage, renforce la criminalité, les tensions sociales et la pollution et multiplie les colonies de squatters dans les villes. Toutefois, il n'y a pas de stimulants financiers pour implanter des industries dans les régions rurales, de crainte de créer une classe de privilégiés.

Dans sa stratégie de développement national, le gouvernement a reconnu la nécessité urgente de consacrer plus de ressources aux campagnes. Il envisage de réduire les inégalités en créant des possibilités d'emploi lucratif dans les régions rurales. Il est aussi soucieux de préserver l'agriculture de subsistance et d'étendre la

³⁵ *Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 68.XVII.8).

gamme des biens de subsistance disponibles. Le développement urbain sera considéré comme un complément du développement rural et constituera le fondement d'une expansion future reposant sur l'industrialisation.

Le système administratif est un des plus centralisés parmi les pays en développement. Il repose largement sur des expatriés dont peu ont l'expérience des problèmes d'un pays en développement. Comme c'est le cas dans beaucoup de pays en développement, les services de développement rural étaient fort mal coordonnés, ce qui a nui à la réalisation des projets et entraîné par conséquent une perte de confiance dans les services officiels. De ce fait, on met maintenant l'accent sur la planification au niveau local. L'une des principales initiatives prises pour associer les ruraux à la gestion des affaires a été l'établissement de gouvernements provinciaux, dont un certain nombre fonctionnent déjà. Auparavant, il n'y avait guère de contacts entre les régions rurales et les centres de décisions qui, de ce fait, étaient peu sensibilisés aux besoins des ruraux. On espère que l'industrialisation des campagnes dans le cadre d'un développement rural intégré créera des possibilités de revenu, en particulier pour les travailleurs indépendants.

Avant l'arrivée des Européens, la Papouasie-Nouvelle-Guinée ne connaissait pas l'emploi des métaux. Les seuls matériaux utilisés étaient l'os, la pierre et le bois. Aujourd'hui encore, on ne trouve ni forgeron ni cordonnier. C'est peut-être bien là une séquelle caractéristique de la tutelle exercée par un pays industrialisé. Il y a 90 ans, on ne connaissait pas la roue et, aujourd'hui encore, on n'emploie pas les animaux pour l'agriculture ou pour le transport des charges. L'économie villageoise est d'essence horticole, fondée sur la culture par rotation de racines et de patates douces; elle est nettement différente de la riziculture pratiquée dans de nombreux pays d'Asie. En plus du manque de routes, d'électricité, d'eau et de moyens de transport, on ne trouve en général pas d'artisans dans la plupart des villages. Cette situation pourrait s'améliorer dans l'avenir grâce aux jeunes toujours plus nombreux qui sortent des écoles techniques, à condition qu'ils rentrent dans leur village. A l'heure actuelle, l'infrastructure rurale ne saurait soutenir une industrialisation rapide, hormis quelques industries artisanales.

Comme nombre d'autres pays en développement, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a une économie mixte; mais c'est une économie mixte différente des autres. Un spécialiste a écrit à son propos qu'elle était paradoxale. Elle est tout à la fois primitive, sous-développée et moderne. Alors que le secteur de subsistance – primitif – présente les caractéristiques d'une communauté horticole qui existait il y a 10 000 ans, le secteur moderne – notamment le commerce, les banques, le logement urbain, la construction et les communications – présente toutes les caractéristiques d'un Etat industriel moderne comme l'Australie.

Un problème de taille que rencontrent tous les pays en développement est de trouver des entrepreneurs capables de créer de petites entreprises. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, les chefs d'entreprises industrielles autochtones sont tout au plus une poignée, et dans les autres domaines, comme par exemple le commerce et les transports, il n'y en a que depuis fort peu de temps. Même dans les centres urbains, où les gens instruits sont nombreux, il a été quasiment impossible de trouver des entrepreneurs pour lancer des projets de petite industrie et s'occuper de questions aussi complexes que l'achat de matières premières, l'organisation de la production, le marketing, etc. Dans le cadre du programme actuel d'"indigénisation" des entreprises, les nationaux intéressés préfèrent se lancer dans des activités moins

complexes que l'industrie, par exemple le commerce de détail, les transports ou les plantations, du fait que la mentalité industrielle leur est étrangère.

D'autres facteurs militent contre un développement rapide des industries rurales : par exemple, certains facteurs socio-culturels comme ce que l'on désigne populairement sous le nom de système "wantok". Dans le cadre de ce système, le droit à la subsistance est garanti aux membres d'un clan ou d'un groupe tribal, en temps de paix comme en temps de guerre. Aussi la crainte de la faim n'a-t-elle jamais constitué un stimulant à l'activité économique. La famille élargie ou la tribu constitue l'unité de base du secteur de subsistance. En "pidgin English", le mot "wantok" désigne celui qui parle la même langue; c'est en réalité un groupe de personnes parlant une même langue et partageant les mêmes intérêts et objectifs, unis par le principe de la réciprocité et des ancêtres communs. Ce système continue d'exercer une influence considérable et, malgré les pressions de la société moderne et l'accroissement rapide de la population, il semblerait même s'être renforcé. A ceux qui quittent leurs lieux traditionnels d'habitation en vue de chercher un emploi ailleurs, ce système assure des avantages comparables à ceux de la sécurité sociale.

Ce système a été critiqué comme étant nuisible au développement de l'esprit d'entreprise, car il suppose le partage des profits. D'autres soutiennent qu'il pourrait puissamment favoriser l'industrialisation du fait que les chefs de clans peuvent mobiliser dans les villages des ressources considérables. Grâce au système, on pourrait disposer de capitaux, de main-d'œuvre et, éventuellement, de savoir-faire normalement hors de portée d'un individu. Certains problèmes comme le salaire minimum, les horaires de travail, etc. ne se poseraient pas et les efforts collectifs pourraient faire l'objet d'une concentration aussi poussée que dans le système paternaliste en vigueur au Japon³⁶. Toutefois, dans le domaine industriel, les faits ne semblent guère confirmer cette théorie, même si cela semble être le cas dans une certaine mesure dans le commerce. Deux entrepreneurs pressentis ont échoué du fait du système du "wantok".

La promotion des petites industries et des industries rurales soulève encore d'autres problèmes. Une directive enjoignant aux services officiels des marchés d'acheter de préférence des articles manufacturés localement n'est pas appliquée comme il faudrait. Ces services ont tendance à refuser ces produits en faveur d'articles importés de meilleure qualité. Par ailleurs, étant donné le coût prohibitif des transports intérieurs, il est plus avantageux dans certaines régions d'acheter des produits australiens que de les fabriquer sur place, même en utilisant des matières premières locales.

Le Gouvernement n'a pas encore arrêté sa politique en ce qui concerne la protection qu'il entend assurer à la petite industrie. La stratégie de développement national précise que seuls seront protégés les articles manufacturés localement capables de concurrencer les produits importés. Cette disposition est fort vague et il est douteux qu'une protection efficace puisse être assurée en l'absence de directives plus précises. Jusqu'à présent, on a eu tendance à rejeter les demandes de protection sous prétexte que cela risquait de faire augmenter le coût de la vie pour les masses.

Un autre problème est que quelques sociétés contrôlées par des expatriés détiennent un quasi-monopole sur la distribution. Même dans les cas où les articles fabriqués par les petits industriels locaux sont compétitifs du point de vue de la qualité et des prix, les distributeurs préfèrent poursuivre leur association avec leurs

³⁶ Voir Dr. Mannan, *The wantok system—Its implication for development in PNG*. Institute of PNG Studies, Discussion Paper No. 16.

fournisseurs étrangers et, du fait de la dispersion des débouchés intérieurs, il ne serait pas rentable d'opérer en marge du réseau de distribution en place.

La théorie officielle est que le secteur privé doit promouvoir le développement industriel et ce n'est qu'en cas de carence que les pouvoirs publics sont censés intervenir. Face à tant de contraintes inhérentes au système, il faut bien se poser quelques questions au sujet de la promotion de la petite industrie. Y aurait-il lieu de renoncer au programme jusqu'au moment où les conditions nécessaires seraient réunies et faudrait-il, dans l'intervalle, affecter les ressources correspondantes à un autre secteur où les problèmes sont moins complexes ? Ou bien faudrait-il poursuivre les efforts en vue de trouver une solution au problème ? Promettre au peuple, du haut de la tribune ou dans les tracts officiels qu'on lui distribue, qu'une ère nouvelle va s'ouvrir à la petite industrie et être capable de traduire ces promesses en programmes d'action, sont deux choses bien différentes.

Les responsables de la promotion de la petite industrie ont pour tâche de convaincre non seulement les entrepreneurs privés des vertus de l'investissement industriel, mais aussi ceux qui détiennent le pouvoir que les principes proclamés officiellement n'ont rien de théorique, de façon à obtenir le maximum d'appuis financiers. Il faut du temps à une bureaucratie pour, changeant d'attitude, s'atteler à des programmes et à des politiques conçus pour atteindre des objectifs différents de ceux d'une époque antérieure, comme par exemple celle qui a précédé l'indépendance.

La Division de la petite industrie du Département du développement des entreprises a été créée il y a quatre ans, mais elle est encore trop peu spécialisée dans la promotion de la petite industrie. Jusqu'à il y a peu, les fonctionnaires nationaux n'étaient pas envoyés à l'étranger pour y recevoir une formation spécialisée dans ce domaine. Il faut pourtant porter à leur crédit d'avoir su admirablement convaincre le pays des avantages de la petite industrie. Il est donc d'autant plus regrettable que, pour des raisons financières, l'ONUDI ait dû restreindre son programme de développement de la petite industrie en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Par ailleurs, l'apport du Programme de coopération technique entre pays en développement – qui aurait pu être d'un grand secours – a été des plus restreints.

Le pays offre encore de bien grandes possibilités pour les petites industries et les industries rurales, en particulier celles qui utilisent des matières premières locales et des technologies simples. Il aurait pu s'en créer plus tôt en grand nombre si le pays n'avait pas été aussi fortement tributaire des importations australiennes. Toutefois, la stratégie classique consistant à offrir à l'entrepreneur privé un ensemble de stimulants – services consultatifs, formation, crédits à des conditions raisonnables, locaux avec services auxiliaires et distributions communes, stimulants financiers, etc. – n'a guère de chances de produire des résultats tangibles, pour les raisons exposées plus haut. En outre, il n'est guère probable que les pouvoirs publics dégagent des crédits supplémentaires pour financer un programme de cette nature. Le Département du développement des entreprises a donc décidé d'adopter une stratégie audacieuse, à savoir exécuter lui-même plusieurs projets intéressant la petite industrie de façon à parvenir à des résultats concrets plutôt que de vanter les vertus de la petite industrie et d'offrir des conseils à des entrepreneurs qui n'existent pas. L'alternative aurait été de dire au gouvernement que la conjoncture socio-économique n'était pas propice au lancement d'un tel programme de développement de la petite industrie.

Plusieurs projets sont en cours d'exécution et nombre d'entreprises viennent de démarrer la production. Elles emploient presque toutes des ressources d'origine

essentiellement rurale et leur production est intégrée verticalement : par exemple, tannage du cuir, sel, sériculture, ouvrages en bois, ouvrages moulés en caoutchouc, articles en coir, coques, construction de bateaux, poisson salé, tissage, artisanat, boulangerie, confiserie, etc. Certaines de ces entreprises pourraient fort bien exporter. Le fait le plus important toutefois est que depuis que cette initiative a été lancée, d'importantes ressources supplémentaires ont été mobilisées à des fins d'investissement.

Bien qu'on n'ait pas encore mis sur pied de programmes de formation de chefs d'entreprise, on a adopté une stratégie permettant d'identifier dans la population des entrepreneurs potentiels susceptibles de recevoir une formation. La préférence a été donnée à ceux qui ont l'intention de s'établir dans les zones rurales ou semi-urbaines. Un certain nombre d'entre eux ont déjà été envoyés à l'étranger et ils créeront bientôt leur entreprise.

On envisage de créer un organisme mixte chargé d'exécuter des projets intéressant la petite industrie. Cette proposition bénéficierait probablement du soutien de la Banque de développement et de la Société d'investissement. La Banque de développement a déjà entrepris un ou deux projets de petite industrie en association avec des Papouans-néo-guinéens, en prenant des participations au capital plutôt qu'en accordant des prêts aux entrepreneurs. Toutefois, dans la conjoncture actuelle, la Banque de développement, du fait de sa plus grande souplesse, devrait jouer un rôle plus dynamique dans la création des petites entreprises qui seraient cédées ultérieurement à des entrepreneurs locaux. Une fois achevée l'étude de faisabilité et de rentabilité économique d'un projet donné, on pourrait choisir comme directeur stagiaire du projet un candidat entrepreneur à qui on confierait l'entreprise dès qu'il aurait fait ses preuves. La Banque de développement ou une banque commerciale pourrait financer l'opération. La promotion de la petite industrie devrait continuer à relever de la compétence du Département du développement des entreprises.

Il est envisagé de créer dans les zones urbaines et semi-urbaines des centres de services communs qui sous-traiteraient des travaux à des particuliers, à des groupes ou à des établissements de formation professionnelle installés dans les régions rurales. On espère que ces centres constitueront des pôles de croissance pour l'avenir. On a aussi l'intention de favoriser le secteur tertiaire dans les villages. Les jeunes qui rentrent au village après avoir reçu une formation technique pourraient gagner leur vie en ouvrant des petits ateliers nécessaires pour répondre aux besoins de l'agriculture, de l'industrie et des transports, qui augmentent à mesure que des fonds publics plus importants sont consacrés à ces régions.

Il ne fait pas de doute que malgré les nombreux obstacles qui freinent l'industrialisation des campagnes en Papouasie-Nouvelle-Guinée, les pôles de croissance sont appelés à jouer un rôle capital dans les programmes de développement rural intégré. La plupart des projets en cours d'exécution nécessitent une étroite coordination avec d'autres services officiels.

La participation des ruraux à l'identification, l'évaluation et l'exécution des projets est l'un des principes fondamentaux de la doctrine du développement rural intégré. Il est douteux que dans le domaine de l'entreprise, les populations rurales prennent directement l'initiative avant longtemps. S'il est vrai que dans d'autres pays en développement une industrie artisanale développée et florissante a souvent constitué un terrain fertile pour l'esprit d'entreprise, il n'en va pas de même en Papouasie-Nouvelle-Guinée malgré l'importance des effectifs employés dans

l'artisanat. Par suite de la dévolution des pouvoirs aux gouvernements provinciaux, les possibilités vont sans aucun doute se multiplier d'associer les masses au processus d'industrialisation rurale. Avec la généralisation de l'enseignement, les jeunes auront plus de chance d'élargir leurs horizons, et il est probable aussi que les sociétés provinciales et villageoises de développement se chargeront bientôt d'exécuter des projets de développement rural.

L'industrialisation doit forcément entraîner une modification radicale de la vie villageoise et perturber quelque peu le contexte socio-économique existant. La population de la Papouasie-Nouvelle-Guinée est fort sensible à la nécessité de préserver son identité culturelle et sociale, ainsi que ce qu'elle appelle le mode de vie à la mélanésienne. Déjà, l'érosion de ces valeurs par la modernisation la trouble profondément. Il faudra donc veiller très soigneusement à ce que les atteintes portées aux valeurs sociales et culturelles établies soient réduites à un minimum. Bien entendu, c'est plus tôt dit que fait. Enfin, le rural doit apprendre à saisir clairement les servitudes et l'éthique du travail industriel sans lesquelles l'industrialisation rurale ne saurait réussir.

III. Promotion des manufactures d'instruments ruraux en République-Unie de Tanzanie

par

*J. Müller**

Généralités

Le développement rural nécessite des instruments aratoires, des outils d'artisan et des ustensiles de ménage en nombre suffisant. Et pourtant, c'est une condition dont, en général, on ne semble pas tenir compte dans la plupart des programmes de développement rural, du moins – pas encore – en République-Unie de Tanzanie.

La stratégie tanzanienne de développement rural insiste sur la nécessité de mobiliser les capacités productives et de relever le niveau de vie des 14 millions (sur une population totale de 15,3 millions) de gens qu'on estime vivant dans les régions rurales et qui, pour la plupart, se livrent à l'agriculture de subsistance. (Environ 85 % des exploitations comptent moins de deux hectares.) En ce qui concerne la production alimentaire, on a fixé comme objectif particulier de parvenir à l'autosuffisance en 1980, au moins pour ce qui est des céréales. S'agissant du maïs, cela représenterait un accroissement de quelque 450 000 tonnes par rapport à une production de 880 000 tonnes en 1972; cet objectif pourrait être atteint, soit en augmentant la superficie cultivée totale d'environ 600 000 hectares (soit 50 %) pour les rendements actuels, soit en portant le rendement moyen de 7,5 à 11,5 quintaux à l'hectare. En 1975, les importations agricoles se sont élevées à environ 90 millions de dollars (dont 93 % pour le maïs, le riz et le blé), alors que les exportations agricoles totalisaient environ 200 millions de dollars (dont 78 % pour le café, le coton, le sisal et les noix de cajou). Au même titre que la mise au point de semences améliorées, la distribution d'engrais, les services de vulgarisation et le crédit, la mécanisation de l'agriculture doit jouer un grand rôle dans les efforts à faire pour atteindre cet objectif. A l'heure actuelle, les terres villageoises sont cultivées à raison de 85 % à la main, pour 10 % à l'aide d'animaux et à raison de 5 % avec des tracteurs. Malgré les efforts faits pour promouvoir l'emploi d'animaux et de tracteurs, une projection officielle établie en 1973 pour la demande d'outils à main, d'instruments à employer avec des animaux et de matériel tracté situe leurs parts respectives à 81 %, 11 % et 8 % en 1977 et à 72 %, 18 % et 10 % en 1984, la demande annuelle d'outils à main devant augmenter de 2,3 %.

S'agissant de l'intégration de la production non agricole dans la stratégie de développement rural, la politique du gouvernement est plus floue. Cela tient pour une bonne part à ce qu'il n'y a pas de stratégie globale d'industrialisation, dont on a

*Chargé de recherche, Centre de recherche sur le développement, Copenhague.

pourtant beaucoup discuté. On peut faire observer à ce propos que si les grandes entreprises contrôlées par l'Etat ou lui appartenant se sont développées dans les dix dernières années, les petites et moyennes entreprises privées ont stagné voire reculé dans certains secteurs. En 1968, les entreprises employant de 10 à 100 personnes assuraient 44 % de la production industrielle brute et 37 % de l'emploi; en 1971, ces chiffres étaient respectivement de 29 et 23 %. Au cours de la même période, le nombre d'entreprises occupant plus de 100 personnes est passé de 86 à 120. Bien qu'aucun chiffre précis n'ait été élaboré depuis 1972 au sujet de la production industrielle, la situation n'a pas changé.

Cependant, en 1973, le parti unique au pouvoir a publié une directive spéciale concernant les petites industries. On y soulignait la nécessité d'opérer dans les régions rurales une révolution technologique fondée sur le contrôle populaire, faisant appel aux compétences et aux ressources locales et évitant les grosses dépenses d'équipement. L'organisation pour le développement de la petite industrie (SIDO) fut créée pour formuler une politique décentralisée de développement de la petite industrie.

Sans pouvoir se référer à une stratégie globale d'industrialisation, – et encore moins à une stratégie de développement rural – la SIDO commença par considérer qu'une petite entreprise rurale organisée en coopérative était bonne du moment qu'elle "mobilisait les capacités de production" d'une région donnée. Rapidement, toutefois, il fallut en raison de contraintes budgétaires et administratives prendre certaines décisions difficiles quant aux types d'entreprises, à leur lieu d'implantation et aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer la promotion. On analysera plus loin dans le présent chapitre la portée et la nature de ces décisions en s'appuyant sur l'exemple de la fabrication d'outils et autres instruments.

Certains autres aspects plus généraux du développement rural du pays méritent aussi d'être relevés. Au début des années 70, le Gouvernement a décentralisé en partie ses mécanismes de décision et de contrôle de la planification dans le but d'assurer une coordination sectorielle poussée, grâce à la planification et à l'exécution au niveau local, un directeur régional au développement étant nommé dans chacune des 20 régions. De nombreuses institutions parapubliques ont aussi ouvert des bureaux régionaux : c'est le cas de la SIDO dont chaque bureau sous-régional est dirigé par un spécialiste de la promotion de la petite industrie, assisté par un technicien et un économiste. Le réseau de distribution de gros, contrôlé par l'Etat, a lui aussi été décentralisé avec la création de sociétés régionales de commerce (RTC). Enfin, en 1974-1975, la majeure partie de la population rurale, relativement dispersée, a été rassemblée dans des villages planifiés, appelés "ujamaa" ou villages de développement, qui sont actuellement au nombre d'environ 6 700.

Le secteur structuré

Instruments aratoires

Grandes entreprises

Tous les instruments aratoires fabriqués en grande série étaient importés jusqu'en 1970, année où a démarré l'Ubungo Farm Implement Manufacturing Company (UFI), située à Dar es-Salaam. Construite grâce à un prêt sans intérêt de la

République populaire de Chine, elle avait un investissement initial de 8,4 millions de shillings tanzaniens (soit environ un million de dollars³⁷). Elle occupe actuellement environ 350 personnes, et bien qu'elle ait été construite avec l'aide d'experts chinois, elle est maintenant aux mains d'un personnel local. La société est devenue en 1968 membre du groupe d'entreprises de la Société nationale de développement (NDC). L'usine est équipée pour produire une large gamme d'outils à main, d'instruments pour la traction animale, de matériel de traitement à main, comme par exemple des *jembes* (houes), des haches, des charrues à bœufs et leurs pièces détachées, ainsi que des décortiqueuses d'arachides et des vanneuses. En d'autres termes, elle a une production fort diversifiée se prêtant à l'innovation et à l'adaptation, ce qui est avantageux non seulement pour les utilisateurs, mais aussi pour les ouvriers qui peuvent ainsi acquérir une expérience utile pour leur métier. Si elle était exploitée au maximum, l'usine pourrait être davantage qu'un moyen de remplacer les importations : elle pourrait contribuer au potentiel technologique du pays.

Jusqu'ici, cependant, la société a eu d'autres sujets de préoccupation, par exemple les problèmes de commercialisation, car ses produits doivent être vendus par l'intermédiaire de la Société nationale de commerce (STC), avec les produits importés. Ces problèmes ont été résolus pour l'essentiel en 1973 lorsque, à la suite d'une restructuration, la STC a donné naissance aux RCT. Depuis lors, l'UFI détient le monopole de l'importation, de la production et de la vente d'instruments aratoires. D'autres problèmes, comme les pénuries de matières premières, le manque de place dans les magasins, le manque de pièces détachées pour les machines et les pannes occasionnelles d'eau et de courant, ne sont pas propres à l'UFI; ils se produisent très souvent dans les grandes entreprises qui démarrent.

L'UFI n'a donc pas pu utiliser sa capacité au maximum. Sa capacité annuelle de *jembes* (800 000 unités), a été utilisée à environ 40 % pendant les cinq premières années. Pour les charrues, la capacité (8 000 par an) a été un peu mieux utilisée. Enfin, la société a aussi produit une certaine quantité de haches et de décortiqueuses d'arachides. Mais, dans l'ensemble, la capacité de l'usine a été utilisée à moins de 50 %. Toutefois, on est en train de plus que doubler la capacité de production de *jembes*, pour la porter à 2,2 millions d'unités par an, et on envisage aussi de développer la capacité pour les charrues, les haches et les *pangas* (machettes). Cela pourrait peut-être indiquer que la NDC entend insister davantage sur la production en grande série de produits relativement simples, c'est-à-dire sur le remplacement des importations, voire sur l'exportation éventuelle de certains produits.

Une tendance analogue ressort des plans de la NDB concernant la construction à Mbeya (dans le sud du pays, près de la nouvelle voie ferrée qui relie la Tanzanie et la Zambie) d'une nouvelle usine à peu près aussi importante, avec le concours technique d'une société indienne, la Mysore Implements Factory. Il est prévu des investissements de l'ordre de 15 millions de schillings tanzaniens aux prix de 1975. Près de 300 emplois auront été créés lorsque l'usine tournera à sa capacité installée qui est de 2 815 tonnes d'outils à main (dont 1 000 000 de *jembes*), 730 tonnes d'instruments pour la traction animale et 365 tonnes de matériel pour la traction automobile (principalement des charrues à disques et des herses). Les essais de production pourraient débuter en 1979-1980.

³⁷ Entre 1970 et la fin de 1976, le cours du change du shilling tanzanien par rapport au dollar des Etats-Unis est passé de 7,143 à 9,67.

Moyennes entreprises

Hormis la nouvelle usine de Mbeya et l'UFI, toutes les entreprises du secteur structuré produisant des instruments aratoires sont considérées comme de moyennes entreprises. Il n'existe pas de données précises quant au type et au volume de leur production. Une enquête systématique à ce sujet était en cours au moment où la présente étude de cas a été rédigée.

Des visites effectuées en 1976-1977 dans plusieurs ateliers de mécanique générale de Dar es-Salaam et dans huit centres régionaux ont montré que s'il y avait des machines et des ouvriers compétents pour fabriquer des instruments aratoires et d'autres outillages employés en milieu rural, on n'en produisait pas et il n'était pas prévu de le faire. Les firmes en question étaient disposées à accepter de petites commandes, mais elles n'en avaient pas reçues depuis des années. Personne ne considérait cette situation comme une conséquence directe du contrôle exercé sur le marché par l'UFI; le fait est que ces firmes jugeaient plus rentable de fabriquer des meubles, des portes et des fenêtres métalliques, du matériel pour hôpitaux, etc. Elles effectuaient aussi de très nombreux travaux de réparation de toutes sortes. La seule exception était constituée par une firme qui avait mis au point un moulin à maïs dont elle fabriquait divers modèles. Sa capacité était, paraît-il, de 30 à 50 unités par mois, mais sa production était presque au point mort du fait des difficultés qu'il y avait d'importer les moteurs diesel adaptés aux moulins.

Le profil type d'une moyenne entreprise s'établit comme suit : c'est une entreprise privée appartenant à des particuliers d'origine asiatique. Son capital fixe est de 50 000 à 100 000 shillings tanzaniens. Pour 10 %, les machines ont moins de cinq ans, 60 % ont de cinq à dix ans et le reste a été installé il y a plus de dix ans. Elle emploie de 10 à 16 ouvriers permanents, pour la plupart qualifiés; deux à quatre d'entre eux sont d'origine asiatique. La valeur de la production est d'environ une fois et demie la valeur des actifs fixes. Il y a environ 25 firmes de ce type dans le pays.

Dans ce contexte, il faut mentionner la Tanzania Agricultural Machinery Testing Unit, un service du Ministère de l'agriculture qui s'occupe principalement d'essais, d'adaptation et de mise au point d'instruments aratoires (surtout tirés par des bœufs), mais qui en produit aussi un petit nombre pour la vente. Ce service gère six ateliers d'artisanat rural (RCW) dans les régions. Ces ateliers se concentrent sur la production; leur capacité totale est de 400 chars à bœufs et de 150 charrues à bœufs par an. Dans un de ces ateliers, visité en mai 1977, il y avait 18 chars à bœufs attendant d'être vendus. On avait trouvé des acheteurs éventuels, mais on manquait de moyens pour les transporter vers les exploitations les plus éloignées. En attendant que ce problème de distribution soit résolu, l'atelier s'était mis à fabriquer des encadrements de portes et de fenêtres. Un autre atelier, implanté dans une région où l'emploi des bœufs est fort répandu, avait des problèmes de gestion et d'approvisionnement et ne pouvait satisfaire la demande locale de chars et de charrues.

On prévoit de créer six nouveaux ateliers dans les deux prochaines années. L'objectif visé est d'implanter un atelier dans chaque région et d'y adjoindre un service de dressage des bœufs et de démonstration. Ils sont aussi censés former des artisans et encourager la création d'ateliers de village. Cette dernière fonction fait quelque peu double emploi avec celles de la SIDO, et il pourrait aussi y avoir concurrence avec les ateliers de mécanique générale de la SIDO, en particulier pour les matières premières, notamment le fer. Le coût d'un atelier artisanal rural est d'environ

4,5 millions de shillings tanzaniens, dont environ 1 million pour le matériel et les installations. Chaque atelier doit employer une trentaine de personnes.

Enfin, la SIDO a établi des plans pour la création d'une moyenne entreprise fabriquant des instruments aratoires, dans le cadre d'un projet de développement rural de la BIRD. Sa capacité annuelle serait de 260 tonnes d'instruments à traction animale. Cette entreprise, exigeant des investissements de l'ordre de 2,7 millions de shillings tanzaniens, emploierait quelque 70 personnes.

Distribution

Comme on l'a déjà dit, l'UFI est chargée de contrôler la distribution dans le secteur structuré de tous les outils à main et instruments agricoles à traction animale, essentiellement par l'intermédiaire des sociétés régionales de commerce (RTC). Sa politique, comme celle de tous les organismes de distribution en gros contrôlés par l'Etat, consiste à vendre des outils et des biens de consommation essentiels à des magasins coopératifs et à des organismes officiels; en d'autres termes, elle pratique de la discrimination à l'encontre des magasins privés afin de favoriser le commerce coopératif de détail et de conserver les profits commerciaux sous le contrôle de l'Etat. Quelque avantageuse que puisse être cette politique, elle n'en a pas moins eu des répercussions sur le consommateur, des pénuries de matériel s'étant produites dans les villages pendant la phase d'implantation des RTC et des magasins coopératifs. Là où il n'y avait pas de point de vente de demi-gros organisé par la RTC, le petit commerçant devait se rendre dans les centres régionaux pour s'y approvisionner, très souvent sans savoir à l'avance s'il trouverait les articles dont il avait besoin. Maintenant que les RTC ont ouvert des magasins de demi-gros dans les districts, la situation s'est améliorée, mais un contrôle effectué à la mi-1977 dans plusieurs RTC de district a montré qu'ils n'avaient pas grand-chose en stock. La principale raison avancée était le problème des transports. Auparavant, ces transports étaient assurés par une flottille de camions et camionnettes privés. De nombreux commerçants avaient leurs propres moyens de transport – comme, bien entendu, les coopératives finirent par les avoir – et les RTC achèteront sans doute assez de camions pour assurer à temps les livraisons dans les districts.

Un autre problème tient à la rigidité toute bureaucratique dont font preuve les RTC dans leurs procédures d'achat, études de marché et méthodes de fixation des prix. Par exemple, une des RTC visitées avait en stock une importante quantité de *jembes* de mauvaise qualité fabriquées au Brésil et qui ne pouvaient servir pour travailler les sols durs de la région. Toutefois, il semblait n'y avoir aucune procédure prévue pour abaisser le prix des *jembes*, ni pour les retourner au fabricant. La RTC semblait hésiter à commander de nouveaux articles avant d'avoir écoulé le stock. Cet exemple est probablement une exception et ne permet sans doute pas de porter un jugement impartial sur les RTC. On l'a néanmoins cité pour montrer le genre de problèmes internes que le système doit résoudre.

Il n'y avait aucun moyen permettant de mesurer l'efficacité relative du système de distribution ni de chiffres précis quant à la demande non satisfaite d'instruments et d'outils. Une indication indirecte peut toutefois en être donnée. Pour 1976, la demande totale probable de *jembes* neuves était estimée à environ 3,2 millions, alors que les RTC et l'UFI en avaient 1,4 million en stock au début de l'année. Comme on l'indique plus loin, la demande totale prévue aurait dû être seulement de 2,5 millions

en 1976 si le système de distribution avait fonctionné normalement. On peut donc supposer qu'en 1975, l'offre de *jembes* a été de 0,7 million inférieure à la demande, ce qu'il faut distinguer d'un déficit de la production ou des importations. Dans une section ultérieure consacrée à l'élaboration d'une approche de rechange, on s'étendra plus longuement sur l'importance qu'il y a de disposer de données aussi détaillées que possible concernant le fonctionnement du système de distribution.

Equilibre de l'offre et de la demande

On va s'efforcer ici de déterminer et de quantifier l'écart entre l'offre et la demande. Malheureusement, on ne dispose de données fiables que pour les *jembes*, mais comme il s'agit des instruments les plus importants, ces données peuvent sans doute servir à dégager la tendance. Une enquête sur les ménages ruraux³⁸ faite en 1969 montrait que chaque ménage possédait en moyenne 3,1 *jembes*. Si l'on prend pour hypothèse que ce chiffre vaut aussi pour 1975, et considérant que la taille moyenne des ménages est de 4,6 personnes, on peut conclure que 14 millions de ruraux possédaient 9,4 millions de *jembes* en 1975. Pour arriver à une approximation du volume annuel de la demande, il faut faire d'autres hypothèses. Premièrement, la longévité moyenne d'une *jembe* est de quatre ans, soit un taux annuel de remplacement de 25 %. Deuxièmement, l'augmentation de la demande est proportionnelle à l'accroissement de la population, à savoir 2,5 % jusqu'en 1975. Par la suite, on peut supposer que ce chiffre tombera à 1,5 % par suite de la mécanisation. Ces deux taux sont employés comme limites possibles des projections de la figure I. Pour le moment, la demande annuelle est d'environ 2,5 millions de pièces. Les ventes de *jembes* importées et produites par l'UFI sont aussi portées sur la figure I.

Cette figure fait apparaître entre l'offre et la demande un écart moyen de 0,4 million de *jembes* pour la période 1966-1969; ensuite, jusqu'en 1974, cet écart est de 1,2 million, soit un chiffre moyen de 0,8 million pour l'ensemble de la période considérée. (Toutefois, ce chiffre ne reflète pas fidèlement la situation, car il ne tient pas compte de la production villageoise dont on parlera plus loin.) En ce qui concerne la rubrique "Ecart présent et futur", on note d'abord que les importations possibles de *jembes* ne sont pas prises en compte. Deuxièmement, on prend en compte l'accroissement de capacité de l'UFI et de la nouvelle usine de Mbeya; au total cela représente pour les grandes entreprises modernes une capacité maximum de 3,2 millions de *jembes* en 1982. On a pris pour hypothèse qu'il faudrait trois ans pour parvenir à la pleine capacité et que celle-ci ne serait, en définitive, utilisée qu'à 80 %. Il en résulte pour l'écart présent et futur (jusqu'en 1985) entre l'offre et la demande une estimation raisonnable de l'ordre de 5 millions de *jembes*, débutant à 1,55 million en 1978 pour baisser à un minimum de 0,25 million en 1983, avant de remonter à 0,29 million en 1984. Au cas où réussiraient la campagne de mécanisation et les efforts tentés pour augmenter les rendements grâce à l'emploi de variétés améliorées, la courbe de la demande pourrait baisser. En cas d'échec, elle pourrait fort bien augmenter et tendre vers la courbe maximum ("demande totale absolue estimative"). Au cas où la production des grandes entreprises modernes

³⁸ Ian Livingstone, "Results of a rural survey: the ownership of durable goods in Tanzanian households and some implications for rural industry", ERB paper 70.1, University of Dar es Salaam, 1970.

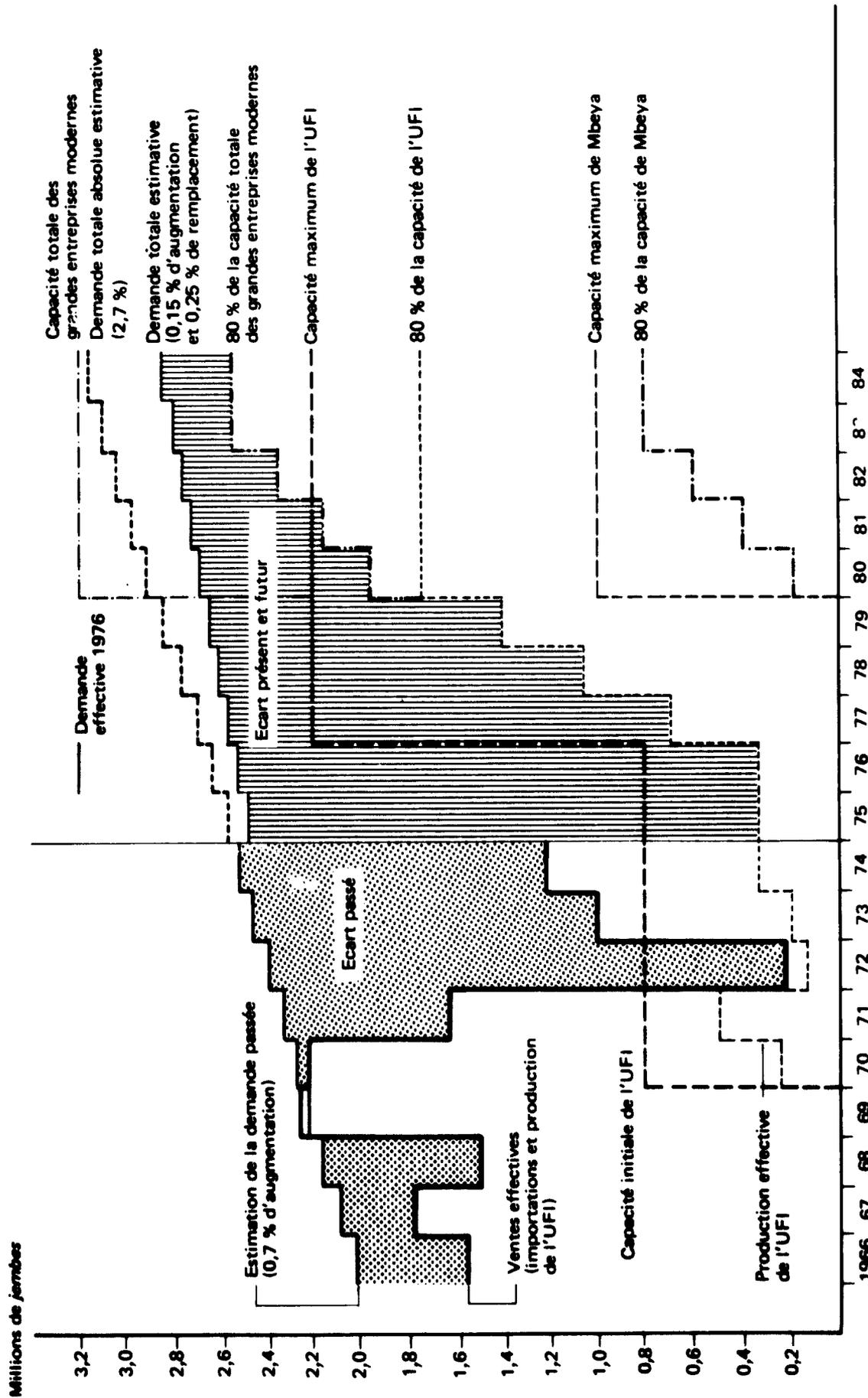
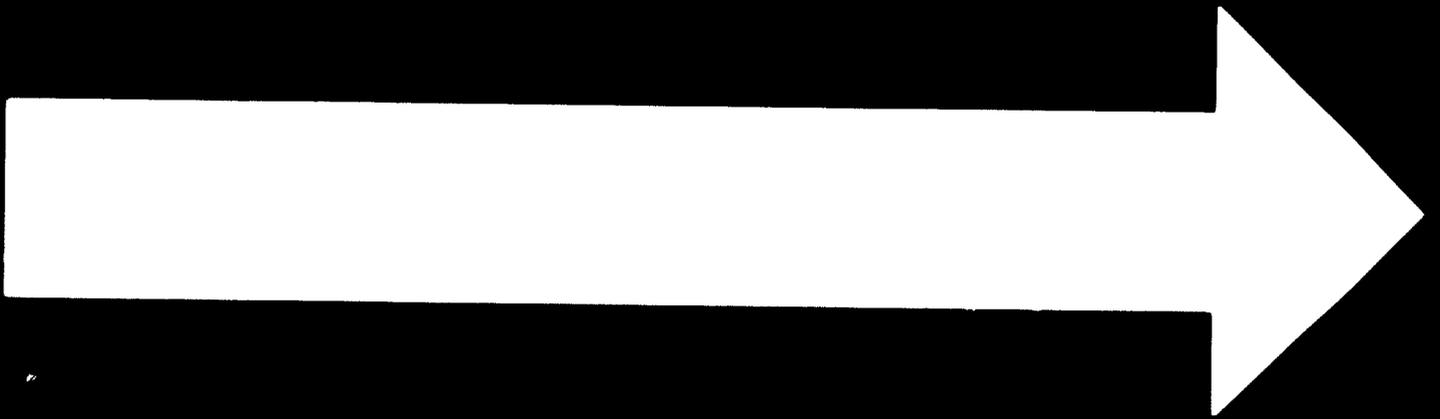
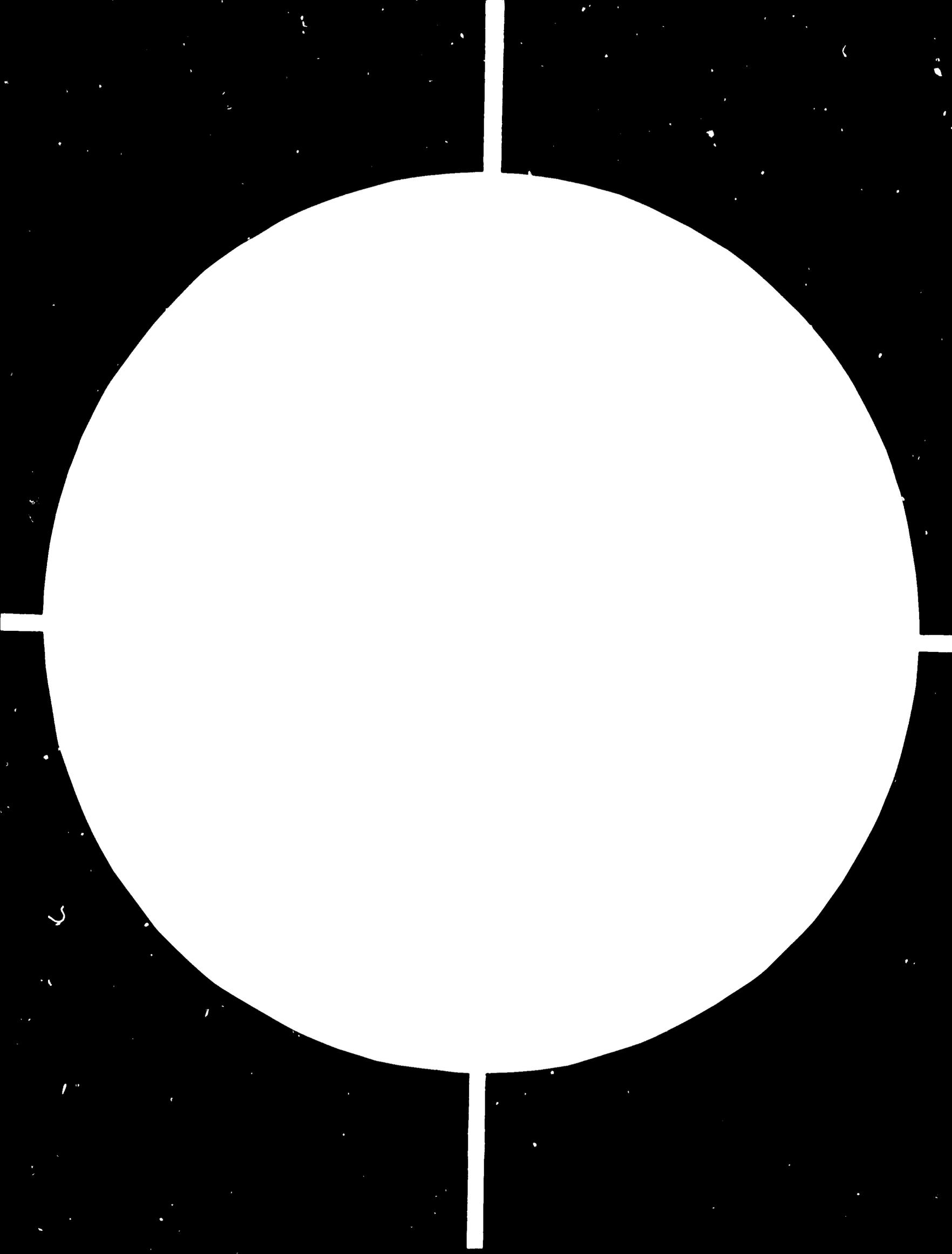


Figure 1. Equilibre de l'offre et de la demande de jembes, 1966-1984

G-351



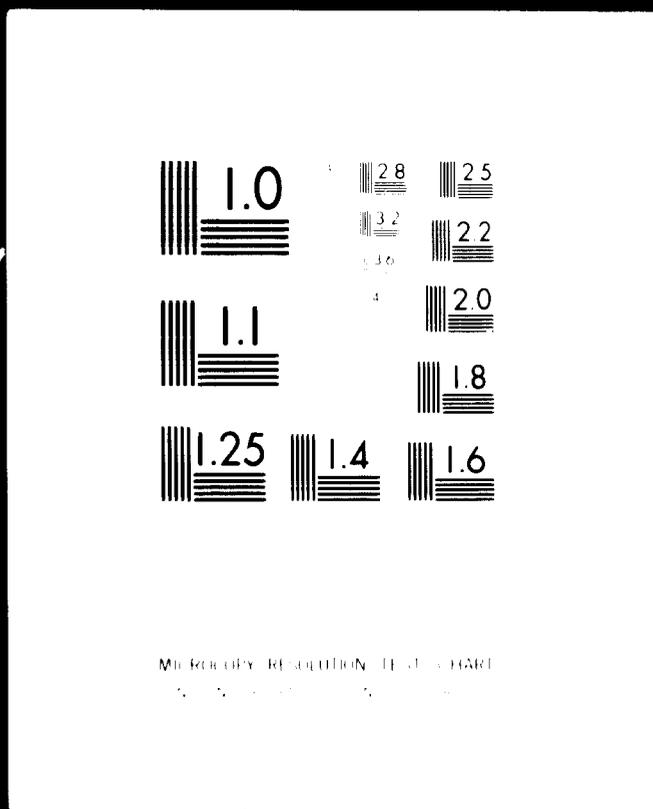
80.11.24



2 OF 2

08614

F



24x
C

n'augmenterait pas dans les proportions prévues, l'écart sera beaucoup plus grand que prévu. Considérant ces impondérables et aussi les insuffisances passées de l'offre, on peut conclure que ces estimations sont réalistes et qu'elles constituent au moins une bonne base pour l'analyse des moyens de combler cet écart, qui fera l'objet d'une section ultérieure.

Autres outils et instruments à usage rural

Il n'y a pas de production en série d'outils d'artisan et d'ustensiles ménagers de base, hormis quelques casseroles en aluminium destinées principalement au marché urbain, produits à titre accessoire par une entreprise qui fabrique des tôles ondulées en aluminium, des plaques et des tuyaux galvanisés. Une entreprise de moyenne importance fabrique des ustensiles émaillés, une autre des seaux galvanisés et des articles en acier inoxydable, et une autre encore des couteaux de cuisine, le tout en quantités relativement modestes par rapport à l'importance du marché. Du reste, on ne peut guère considérer ces produits comme des instruments à usage rural étant donné leur prix. Il semble que seuls les seaux et les couteaux parviennent aux ménages ruraux. Ces entreprises ne fabriquent pas d'outils d'artisan de quelque importance. La plupart des outils et instruments utilisés dans les campagnes sont importés. Pour donner une idée de l'ampleur de ces importations, disons simplement qu'en 1973, leur valeur totale s'est élevée à 20 millions de shillings tanzaniens pour les outils à main et à environ 10 millions pour les articles de coutellerie, les seaux et autres ustensiles de ménage en métaux.

Les outils à main essentiels dont les RTC assurent normalement la distribution sont tout simplement introuvables dans de nombreuses régions du pays. Cela tient probablement tout autant aux carences du système de distribution qu'à l'insuffisance des importations.

Forgerons et ferblantiers de village et le système de distribution en milieu rural

Des fouilles récentes permettent de conclure qu'on travaillait le fer dans le nord-ouest de la Tanzanie 300 ans avant l'ère chrétienne. Il y avait donc des forgerons à l'oeuvre bien avant les incursions arabes et européennes. Les premiers Européens à avoir exploré l'Afrique de l'Est parlent de royaumes prospères fondés sur la maîtrise de la technologie du fer. En 1892, un de ces explorateurs estimait à 150 000 le nombre de *jembes* vendues chaque année sur le marché de Tabora, la principale place commerciale des hauts plateaux.

Les autorités coloniales – allemandes d'abord, britanniques ensuite – interdirent le métier de forgeron dans plusieurs régions du pays, probablement en application de ce principe constant de la politique coloniale qu'il fallait réserver le marché aux importations. Il se peut aussi que cette décision ait été dictée par l'habileté des forgerons à fabriquer des canons. Toutefois, ces mesures n'aboutirent que partiellement. Les forgerons continuèrent de travailler clandestinement et résistèrent bien mieux que d'autres artisans aux tracasseries des autorités coloniales, en grande partie parce que les populations rurales dépendaient pour leur survie des outils nécessaires à leur agriculture de subsistance. L'une des raisons pour lesquelles le travail du fer ne s'est pas perfectionné ni diversifié depuis l'époque coloniale est sans

doute que les techniques de production agricole n'ont guère évolué. Par ailleurs, l'activité du forgeron était tellement intégrée à la vie culturelle dans la plupart des villages que l'interdit colonial ne pouvait pas vraiment y mettre fin.

Après l'indépendance, les forgerons n'ont pas été reconnus ni enregistrés du jour au lendemain. Leurs aptitudes remarquables et très spécialisées ne répondaient pas au code du travail hérité des Britanniques; un maître forgeron ne pouvait passer aucun examen professionnel, même au niveau de qualification le plus bas. Les forgerons sont donc considérés comme des travailleurs non qualifiés. Leur art semble tout à fait distinct de celui des autres métiers qui pratiquent le travail des métaux.

Effectifs actuels

Il n'y a pas de recensement complet des forgerons ruraux. Ce fait a été relevé dans de nombreux rapports concernant des programmes de promotion des industries rurales établis par les organismes d'assistance des Nations Unies et autres, mais on a retenu l'hypothèse qu'il n'y avait pas d'artisans ruraux. De ce fait, les rapports en question proposent des programmes visant à créer de toutes pièces des industries rurales, ce qui ne saurait manquer d'avoir des effets préjudiciables.

Et pourtant, quelques données existent. Dans le recensement de la population de 1967³⁹, la catégorie "forgerons, outilleurs, mécaniciens, plombiers, soudeurs et travailleurs assimilés" regroupait 0,09 % (12 600 personnes) de la population rurale. Dans la région de Mwanza, connue pour ses forgerons, le chiffre était de 0,11 % (14 100), soit à peine plus que la moyenne nationale. En 1974-1975, des plans intégrés de développement régional ont été établis pour la quasi-totalité des régions dans le cadre du troisième plan quinquennal. Deux enquêtes approfondies sur les industries rurales existantes ont été faites dans la région de Tanga et dans la région du Lac occidental. D'après le rapport sur Tanga⁴⁰, il y avait 0,29 % de forgerons et de ferblantiers (40 600). Ce chiffre relativement élevé tient sans doute au sérieux avec lequel l'enquête a été faite, mais aussi probablement au fait que Tanga a toujours été parmi les régions les plus actives sur le plan industriel. Le chiffre correspondant pour la région du Lac occidental⁴¹ était de 0,12 % (16 500), mais il ne comprenait pas les ferblantiers. Enfin, à partir d'une enquête sur les métiers dans les villages⁴² réalisée dans certains districts, on a calculé que la proportion des personnes employées au travail du fer et des métaux était de 0,09 % (12 600).

En prenant pour hypothèse une population rurale de 14 millions d'habitants, on parvient donc par déduction à un chiffre variant de 12 600 à 40 600 ruraux employés au travail des métaux. Toutefois, il vaut mieux ne pas être trop optimiste quant au nombre actuel de forgerons; 0,1 % ou 14 000 paraît être une estimation réaliste. Aux fins de planification, il serait préférable de retenir le chiffre de 10 000.

³⁹CSB, *1967 Population Census*, vol. 4 (Dar es-Salaam, 1969).

⁴⁰*Tanga Integrated Regional Development Plan*, vol. 3 (1975) (patronné par la République fédérale d'Allemagne).

⁴¹*Integrated Regional Five-Year Development Plan (1975-1980), West Lake Region, Tanzania* (février 1975) (patronné par la DANIDA). Cette enquête est analysée de façon approfondie dans J. Müller, *Decentralized Industries and Inadequate Infra-structure*, Institute for Development Research Papers A.76.5 (Copenhague, 1976).

⁴²J. Rudengren et M. L. Swartz, *Village skill survey. Report of the pre-pilot and pilot surveys*, University of Dar es Salaam (Bureau of Resource Assessment and Land Use Planning, janvier 1976).

Méthodes de travail

Pour compléter ces estimations quantitatives, on a effectué des études de cas sur les régions choisies au hasard de Tanga, d'Arusha, de Mara, de Mwanza et du Lac occidental dans le nord et de Mtwara, Ruvuma et Iringa dans le sud. Il s'en est dégagé comme conclusion générale que les régions les plus isolées comptaient les groupes de forgerons les plus actifs. Toutefois, au sein d'une même région, il semble qu'un forgeron soit d'autant moins actif qu'il réside loin du centre du district, à moins qu'il ne vive là où il y a encore du fer à extraire et du bois pour distiller le charbon de bois. Dans ces cas, il arrive qu'il s'occupe pendant une partie de l'année à extraire du minerai. C'est encore le cas dans deux endroits situés dans le sud (Mbamba Bay et Mfindi), et ce le serait aussi dans deux autres, respectivement dans le nord et dans l'ouest.

On trouvera ci-après la description type des connaissances, des techniques et des produits de forgeron de village type, telle qu'elle se dégage des entrevues menées au cours de l'enquête avec 22 groupes d'artisans pris comme échantillon.

Ce sont les fondeurs qui ont suscité l'intérêt le plus vif et on a été amené à se demander s'il serait possible de faire revivre cette activité. Il n'est manifestement pas possible, pour des raisons économiques et écologiques, d'encourager la remise à l'honneur de ce genre de procédé fonctionnant au charbon de bois. La fonte produite est certes de grande qualité (la température dans le fourneau peut atteindre 1 600 °C), mais des essais effectués récemment dans la région du Lac occidental ont montré que la production d'un kilo de fonte nécessite de 20 à 30 hommes-jour et coûte au minimum 40 shillings tanzaniens. Le prix correspondant au laminoir de Tanga est dix fois moindre. En outre, il faut à peu près une tonne de bois pour produire un kilo de fer. Dans certains endroits visités, les forgerons ont expliqué qu'ils avaient cessé de faire de la fonte, notamment parce qu'ils ne trouvaient plus les essences particulières dont ils avaient besoin. Les artisans de Mufindi, qui faisaient encore de la fonte tous les mois d'août, étaient conscients que leur activité n'était plus rentable. Ils ont tous évoqué leur dur labeur et les longues distances à parcourir pour leur amener la nourriture à pied d'oeuvre. Cette activité comporte manifestement des aspects culturels, mais tous les artisans interrogés disaient qu'ils l'abandonneraient volontiers s'ils pouvaient trouver ailleurs du fer d'assez bonne qualité. Maintenant, ils ramassent toute la ferraille possible, mais leurs produits sont tellement demandés qu'ils ont choisi de poursuivre leur production.

Sur un plan plus théorique, les forgerons-fondeurs semblent considérer leur coût d'opportunité comme voisin de zéro pendant la morte saison agricole du fait que la ferraille de bonne qualité est de toute façon fort rare. Mais ils changeraient d'avis s'ils pouvaient trouver ailleurs assez de fer. D'un point de vue national, il ne semble pas non plus rentable de voir ces artisans très qualifiés couper et brûler des arbres pour faire du charbon de bois, creuser des trous pour en extraire le minerai de fer, etc. alors qu'ils pourraient fabriquer des instruments utiles. Toutefois les forgerons qui pratiquent activement la fonte du fer constituent l'exception. La plupart de ceux qui le faisaient ont cessé, du fait principalement qu'ils peuvent maintenant trouver de la ferraille et aussi à cause du déboisement. Dans la région du Lac occidental, les forgerons ont cessé d'affiner le fer il y a quarante ans.

L'art du forgeron est difficile à décrire. C'est le résultat d'un savoir héréditaire et aussi du flair et de l'habileté de l'artisan indigène. La seule façon dont cet art puisse être transmis est par l'apprentissage intensif. Le forgeron qui reçoit un morceau

d'acier le soupèse, le met dans sa forge, détermine combien de temps il met avant de prendre telle ou telle teinte, puis il le bat avec son marteau en observant le genre d'étincelles qu'il produit. Arrivé là, il sait à quel genre d'acier il a affaire, c'est-à-dire qu'il sait quel genre d'instrument il peut en fabriquer, mais aussi à quels usages il ne peut servir. Il est incapable d'exprimer son savoir en pourcentages de teneur en carbone, etc., pourtant il sait. Ce genre de méthode d'essai dépend dans une grande mesure des outils qu'emploie le forgeron, par exemple, sa forge, son soufflet, son marteau et son enclume. Avec d'autres outils, il serait sans doute désemparé ou, du moins, il lui faudrait un certain temps pour adapter son savoir.

En règle générale, les forgerons travaillent individuellement ou sont organisés en groupe. Cela ne veut pas dire qu'ils travaillent seuls: chacun a un ou deux aides ou apprentis. L'un actionne le soufflet, l'autre, assis en face du maître, l'aide à forger la pièce. Les apprentis sont en règle générale des fils ou de jeunes parents. Le forgeron prend part à toutes les opérations, ramassant la ferraille, brûlant le bois et même vendant ses produits. En même temps, il est fermier car il ne travaille qu'à mi-temps dans sa forge.

Dans les cas où ils sont groupés, les maîtres-forgerons se prêtent occasionnellement assistance, mais ils n'ont, pour l'essentiel, que la forge en commun. Toutefois, 4 des 22 groupes visités avaient amorcé une collaboration plus serrée et adopté une certaine division du travail. Dans un village, 15 maîtres-forgerons travaillaient sous un même toit. Ils s'étaient récemment installés là au moment de la constitution des villages de l'*ujamaa*. Ils avaient entrepris de ramasser la ferraille et de distiller le charbon de bois en commun, et ils parlaient de commercialisation collective dès que la production dépasserait la consommation du village. Dans un autre village, tous les habitants avaient participé à la construction d'un atelier semi-permanent pourvu d'une toiture en tôle ondulée. Les forgerons, huit au total, avaient adopté une méthode de production "en phases". La première phase consistait à découper la ferraille en morceaux d'égale longueur; venait ensuite la fabrication d'ébauches de forge puis la fabrication du produit fini par forgeage. En d'autres termes, ils avaient décomposé le procédé de forgeage.

Les outils employés par les forgerons sont pour l'essentiel: une enclume de pierre à moitié enfouie dans le sol; un âtre à charbon de bois creusé dans le sol près de l'enclume; un soufflet en peau de chèvre duquel l'air est envoyé dans des tuyaux en bois ou en argile. Le forgeron assis à même le sol utilise des marteaux et des pinces, souvent fabriqués par lui-même, des ciseaux pour découper le fer porté au rouge, de curieux forets pour percer les petits trous et des limes pour affûter les bords. L'atelier, bas de plafond, ouvert de tous côtés, pourvu d'un toit de chaume, est installé dans la cour de la ferme du forgeron. On n'a guère relevé de signes de dépenses nouvelles pour améliorer l'outillage ou les bâtiments, sinon que dans certains cas, le soufflet avait été remplacé par une soufflerie mécanique actionnée par une roue de bicyclette ou que l'enclume de pierre avait fait place à une lourde pièce d'acier. Pour l'essentiel, les méthodes de travail n'avaient pas changé: le forgeron continuait de forger et de façonner les pièces à la main selon la représentation mentale qu'il avait du produit fini. On peut dire que les forgerons modelaient chaque pièce.

Quelques ateliers plus perfectionnés ont été visités. Les forgerons y avaient acquis leur savoir grâce à une formation théorique. Ces ateliers – associations de personnes ou coopératives – avaient l'électricité, employaient principalement du

matériel de soudure et travaillaient sur croquis. On pourrait les appeler des ateliers de mécanique générale en herbe. Comme ils employaient seulement de six à huit personnes, ils pouvaient être considérés comme des petites entreprises.

Produits

On a noté plus haut que la technique adoptée par les forgerons de village s'apparente au modelage. Deux articles ne sont donc jamais identiques. Par exemple, un forgeron peut faire 2 000 haches qui seront toutes de différente forme. Si toutefois on lui donnait la même ébauche de fer brut en lui disant que les haches seront utilisées par la même personne pour couper le même type de bois, il produirait des haches tellement semblables qu'il faudrait des instruments de mesure micrométrique pour déceler la différence; en d'autres termes, la valeur d'usage des haches serait la même. Mais il n'y a pas deux forgerons qui aient la même vision intérieure des choses; toutes sortes de morceaux de ferraille sont utilisés et les forgerons connaissent les préférences de leurs clients et les usages qu'ils feront de leurs haches. Aussi, les haches qu'ils fabriquent ont-elles un aspect différent, même pour un œil non exercé.

Le principal produit est la *jembe*. Les formes en sont beaucoup plus variées que pour les haches, aussi variées en fait que les sols et les cultures que l'on trouve dans le pays. Il en est en forme de cœur avec des pointes, d'autres ont un bord droit, d'autres enfin sont larges et incurvées, selon que le sol est dur, semi-dur ou meuble. Il en est de grandes et lourdes, d'autres petites et légères. On a trouvé plusieurs forgerons qui refaçonnent pour leurs clients les *jembes* standards de l'UFI. Celle-ci fabrique un seul modèle en deux dimensions, respectivement de 2½ et 3½ livres; bien que ce modèle soit peut-être le mieux approprié, certains paysans n'en sont apparemment pas satisfaits et le font refaçonner par des forgerons.

Les forgerons fabriquent aussi des *pangas*, des faux et des serpes, qui sont aussi importés ou produits par l'UFI. Toutefois, les forgerons ont une production fort diversifiée qui comprend un grand nombre d'articles qui ne sont ni importés ni produits ailleurs dans le pays. Les épieux et les flèches sont des outils bien connus, mais on en produit d'autres désignés seulement par des noms locaux qui n'existent même pas en swahili. Tous ces outils sont indispensables pour la production de subsistance encore fort répandue.

On n'a pas trouvé d'informations quant aux différents types d'instruments fabriqués, ni quant au nombre d'instruments spéciaux utilisés. Le tableau 3 résume les résultats d'une enquête sur 30 ménages ruraux entreprise dans le district d'Ibwera, dans la région du Lac occidental. Sur les 5,1 *jembes* par ménage, 18 % étaient fabriquées localement, c'est-à-dire par des forgerons de village; le reste était importé ou produit par l'UFI. Pour 46 %, les *jembes* d'origine locale étaient fabriquées par des forgerons des environs. La dernière colonne indique la réponse des paysans à la question de la longévité de leurs instruments. Ils considèrent manifestement que les *jembes* locales durent au moins deux fois plus longtemps que les autres, peut-être parce que les forgerons peuvent les réparer plus facilement. Les *jembes* à planter, les faucilles et les *pangas* à bananes semblent être utilisés tout aussi communément que les *pangas* ordinaires (de 1,4 à 1,8 par ménage), et ces articles spécialisés sont entièrement de fabrication locale, tout comme les épieux et les couteaux.

TABLAU 3. REPARTITION DES OUTILS A MAIN DE FABRICATION LOCALE ET DE FABRICATION INDUSTRIELLE, SUIVANT LEUR ORIGINE ZONE D'IBWERA, DISTRICT DE BUKOBA 1974

Article	Nombre moyen par ménage	Proportion fabrication locale (pourcentage)	Proportion achetée dans la zone (pourcentage)	Durée (années)	
				Fabrication industrielle	Fabrication locale
Jembes	5,1	18	46	5	11
Pangas	1,8	29	21	8	13
Haches	0,5	28	48	16	19
Pangas à bananes	1,4	100	74		12
Faucilles	1,7	100	56		21
Couteaux	0,7	100	65		13
Epieux	0,8	100	64		32
Jembes à planter	1,8	100	49		13

Source : West Lake Planning Project.

Si l'on retient l'hypothèse que la situation à Ibwera est caractéristique du reste du pays, il faut réviser l'écart entre l'offre et la demande de *jembes* indiqué à la figure I. Si l'on tient compte que la production des villages couvre 18 % de la demande, l'écart annuel moyen pour la période 1966-1974, évalué plus haut à 0,8 million, est réduit de moitié. De même, l'écart pour 1978-1984, estimé à 5 millions, est ramené à 1 million, et le déficit minimum estimatif de 0,25 million pour 1983 se transforme en un surplus de 0,25 million. Pour les calculs qui précèdent, on a retenu l'hypothèse de 18 % faute de disposer d'un chiffre plus précis. On ne saurait dire si, pour l'ensemble du pays, ce chiffre se situe à 10 % ou à 20 %. Ce qu'on a cherché, bien entendu, c'est à donner une idée de l'importance de la production de *jembes* dans les villages. La figure I explique dans une certaine mesure pourquoi la production agricole n'a peut-être pas autant souffert qu'on le pensait de l'insuffisance de l'offre de *jembes* assurée par le secteur structuré. Elle permet aussi de comprendre l'intérêt qu'il y a de maintenir en vie la production des villages, voire de l'encourager.

En plus des instruments aratoires, les forgerons fabriquent divers outils pour les charpentiers et les maçons. Ils font aussi des couteaux de cuisine, des ciseaux, des poêles à frire, etc. Certains de ceux à qui on a rendu visite faisaient aussi des seaux, des mangeoires pour la volaille et des récipients, à partir de simples tôles galvanisées. Les petits ateliers de mécanique générale fabriquaient des roues, des axes et des châssis pour chars à bœufs, des machines à rainurer les tôles de conception locale, ainsi que des réservoirs à eau, pour ne mentionner que quelques articles.

Tous les ateliers faisaient de nombreux travaux de réparation et fabriquaient même des pièces de rechange simples, particulièrement pour leurs instruments. Mais on y faisait aussi la réparation de bicyclettes et de fusils, pour lesquels on fabriquait des pièces de rechange.

Le système de distribution "local"

La plupart des articles fabriqués par les forgerons de village sont probablement faits sur commande mais, dans de nombreux cas, à condition que le client fournisse lui-même les matières premières nécessaires. Ce type de production ne pose pas de

problème de distribution, encore qu'il puisse être révélateur de l'existence de difficultés de commercialisation.

Toutefois, une bonne partie de cette production est écoulee par l'intermédiaire du système de distribution "local". Les administrateurs publics désignent par système "local" tout le système de distribution non enregistré dans les régions rurales, qui exclut les magasins coopératifs inscrits au registre de commerce. Les marchés et les produits couverts par ce système sont appelés marchés locaux et produits locaux, expressions qui sont souvent employées dans un sens péjoratif. Pourtant, les marchés locaux constituent le seul débouché pour les produits dont on a parlé plus haut. Pendant l'enquête sur les forgerons, on a visité plusieurs marchés locaux et interrogé les marchands d'instruments. De nombreux produits en vente avaient été apportés de plus de 100 kilomètres. Les commerçants les avaient achetés directement aux forgerons et étaient venus au marché en autocar ou en camion. Certains d'entre eux n'étaient pas venus au marché pour y vendre spécialement ces produits, mais pour d'autres raisons; sachant cependant que ces articles étaient fort demandés dans la région, ils en avaient amené, plus ou moins pour payer leur déplacement. D'autres marchands étaient eux-mêmes forgerons ou parents de forgerons.

Il fallait beaucoup marchander pour obtenir un prix aussi proche que possible du prix de vente local. Les prix proposés au départ pour des articles d'un même type variaient rapidement suivant les différences mineures de forme ou pour d'autres raisons. Ce fait n'est pas sans intérêt si l'on sait que, interrogés sur le point de savoir s'il était possible d'écouler ces produits par l'intermédiaire du réseau officiel, les responsables des RTC ont, dans tous les cas, répondu par la négative. On ne jugeait pas possible de déterminer un prix fixe pour des articles aussi peu normalisés. Mais le réseau de distribution parallèle permet de fixer des prix différents suivant les articles. Les RTC auraient eu des difficultés insurmontables à fixer une valeur d'échange pour ces instruments.

Dans de nombreux districts, les marchés locaux se tenaient par roulement dans des villages différents chaque semaine. Les marchands ambulants pouvaient donc couvrir une grande zone chaque semaine. Toutefois, dans un cas au moins, cette pratique a été interdite par une directive autorisant la tenue des marchés locaux seulement le samedi après-midi. Assurément, cela se passait au moment d'une campagne générale visant à mobiliser les paysans afin qu'ils cultivent autant de denrées alimentaires que possible, l'argument avancé étant que les jours de marché, personne ne travaillait sérieusement. On pourrait rétorquer que si les paysans ne peuvent pas acheter les instruments nécessaires, les cultures vivrières risquent de décliner encore plus. Ce cas, pour être isolé, n'en illustre pas moins sans doute à l'extrême la façon dont certaines autorités de district considèrent les marchés locaux.

Programme pour la fabrication d'instruments à usage rural

Méthodes antérieures de promotion des artisans ruraux

Dans le présent chapitre, on s'attachera principalement à déterminer la stratégie de production rurale la plus opportune et la plus réaliste, et en particulier le rôle que pourraient y jouer les forgerons et les ferblantiers de village.

Pour répondre à cette question, il est indispensable d'analyser les modalités passées et présentes du développement de ce secteur, dont relève la promotion des petites industries. Au même titre il y a lieu d'analyser les fonctions et la structure des petites entreprises rurales.

On a déjà laissé entendre que ce n'est pas le genre de démarche qui avait été suivie lors des tentatives faites antérieurement pour résoudre la question de l'appui à apporter aux forgerons et ferblantiers ruraux. Les tentatives de ce genre n'ont guère été nombreuses. L'auteur en connaît trois, qui ont trait en partie seulement à cette question : les rapports de Rao⁴³, de Kienbaum⁴⁴ et de l'Agence suédoise pour le développement international (SIDA)⁴⁵. Comme ces rapports contiennent d'utiles informations il ne conviendrait pas de les passer complètement sous silence. On les citera donc parce qu'ils semblent présenter trois points de vue différents bien caractéristiques.

En général, ils contiennent des analyses partielles, très étroitement circonscrites. Cependant, ils contiennent tous les trois des observations quant à la "nécessité urgente" d'une "approche intégrée". Cela eût été très bien si les diverses analyses s'étaient complétées, mais ce n'est pas le cas : elles ont tendance à se recouper largement, peut-être parce qu'elles ont été faites par des organismes d'assistance dans le but exprès d'élaborer des projets d'aide. Elles se concluent toutes par une proposition de projet. L'impression qui s'en dégage est que les dispensateurs d'aide se font concurrence, ce qui semble parfois paralyser les responsables de l'exécution dans le pays bénéficiaire.

Tous les rapports ignorent plus ou moins une part importante de la production "locale" d'instruments aratoires, faute probablement d'informations à ce sujet. Quant aux forgerons de village, si on en parle, c'est pour en minimiser le rôle dans des observations aussi typiques que celle-ci, extraite du rapport Rao :

"A l'heure actuelle, il n'existe ni industrie de village ni petite entreprise dignes de ce nom capables de fabriquer des quantités appréciables d'outils à main et de machines actionnées à la main. Etant donné l'absence quasi totale d'artisans traditionnels et d'outils de base, on ne peut, avec la main-d'oeuvre et les ressources existantes, fabriquer que des quantités limitées d'outils à main rudimentaires de mauvaise qualité"⁴⁶.

En outre, dans son rapport, Rao fait valoir à de nombreuses reprises le besoin de "modernité" et, bien qu'il ne le dise pas explicitement on a l'impression que si l'auteur fait si peu de cas des artisans c'est parce que leur technologie ne correspond pas à l'idée qu'il se fait de la modernité. On pourrait qualifier cela d'approche de la "table rase".

⁴³ K. K. Rao, "Agricultural implements and machinery production and maintenance", projet de coopération ONUDI/FAO, URT/74/006, janvier 1975.

⁴⁴ Kienbaum Beratung, "Demonstration manufacturing plant", UNIDO contract No. 75/41, TF/RAF/74/009, avril 1976.

⁴⁵ SIDA, *Development of Small Industries in Tanzania* (Stockholm, février 1976).

⁴⁶ K. K. Rao, *op. cit.*, p. 19.

Dans son rapport, Kienbaum reconnaît, lui, que "dans certains villages, des forgerons produisent des haches et des *jembes* (grossières mais perfectibles)". Et de poursuivre :

"Il faut bien se rendre compte que chacun des 6 000 villages de Tanzanie finira par avoir besoin d'un atelier pour le travail des métaux (forgeron, mécanicien) et d'un atelier pour le travail du bois (charpentier), si l'on veut mieux assurer le succès de la mécanisation agricole et améliorer l'élevage"^{4 7}.

Tout en recommandant que ces ateliers emploient les artisans existants, le rapport estime qu'il faudrait fournir à chaque paire d'ateliers des outils, du matériel et un capital circulant d'une valeur totale de 120 000 shillings tanzaniens, soit 72 000 shillings pour la forge et 48 000 shillings pour l'atelier de charpentier, et que chacun devrait bénéficier de l'aide et des conseils d'un service de vulgarisation dont la création nécessiterait des investissements d'un même montant. Les bâtiments seraient construits par la collectivité.

Ces sommes sont extraordinairement élevées. S'il en coûtait autant pour les 6 000 villages visés, l'idée serait irréalisable. Il faudrait 14 millions de shillings (soit près de 1% du budget actuel de développement national) pour créer tout juste 60 paires d'ateliers par an, et il faudrait 100 ans pour "couvrir" tout le pays (à supposer que le nombre de villages demeure constant). C'est un exemple de bonne idée quasiment irréalisable du fait de ses incidences financières et administratives. On pourrait appeler cela l'approche du "tout ou rien".

Le rapport de la SIDA propose d'appuyer le développement de l'artisanat rural par la création de "moyens de production". Il reconnaît que le manque d'informations quant aux compétences existantes sur le plan local constitue un obstacle à l'assistance pour le perfectionnement de la main-d'œuvre, l'adoption de nouvelles techniques et le choix et la mise au point des produits. Il propose l'établissement dans un village d'une grappe d'ateliers, en d'autres termes la création d'un "Village Utundu de développement industriel", doté d'un matériel (y compris une génératrice) et de véhicules d'une valeur de 1,6 million de shillings, qui bénéficierait pendant une période de deux ans du concours de personnel expatrié équivalant à 11 années-homme. Le coût total du projet se monterait à 6,4 millions de shillings tanzaniens. C'est ce que l'on pourrait appeler l'approche "directe extrême".

Ce projet n'a pas été accepté par la SIDO, mais la SIDA a accepté de financer un programme révisé d'appui au développement de l'artisanat rural le programme Utundu dont il est question plus loin.

Les trois approches ont ceci de commun qu'elles supposent des apports adaptés dans une certaine mesure aux conditions locales; ces apports (connaissances, organisation, techniques, produits bref la technologie) ont un caractère essentiellement moderne. Ce genre de transfert est d'un coût prohibitif si l'on veut l'opérer à l'échelle d'un pays tout entier; ses effets sont donc limités à un petit nombre de régions. En outre, l'infrastructure relativement perfectionnée nécessaire pour accueillir cette technologie est coûteuse à mettre en place et entretenir. Pour faire fonctionner une génératrice, il faut du carburant; les machines électriques ont besoin de pièces de rechange et pour assurer une production de quelque importance, il faut un approvisionnement régulier en matières premières et des débouchés sûrs. Les autorités de districts qui autorisent pareil transfert de technologie dans un village relevant de leur compétence s'aperçoivent bientôt qu'elles lui consacrent une part relativement plus grande de leurs ressources administratives et financières qu'à d'autres.

^{4 7} Kienbaum, *op. cit.*, p. 36.

Les tenants de ces trois approches soutiennent qu'elles ont un effet de diffusion, de démonstration. Les habitants des villages voisins viendront admirer la nouvelle technologie, ils commenceront à souhaiter la même chose, ils apprendront en observant et, rentrés chez eux, ils essayeront d'imiter. Les difficultés éprouvées à vouloir imiter sans matériel, risquent fort de provoquer des frustrations et la passivité. Même si, par miracle, on mobilise les fonds nécessaires pour acquérir la même technologie, il n'est pas sûr que les villages voisins du moins pas tous puissent persuader les autorités du district de les doter de la même infrastructure que le premier village. Il se peut aussi que, grâce à des pressions politiques, le premier village soit privé de ses services au profit d'un autre, ce qui ne manquerait probablement pas d'entraîner chez le premier la perte de l'acquis technologique. En d'autres termes, l'effet de démonstration risque bien d'être négatif, en fin de compte, même si les avantages directs de la nouvelle technologie sont supérieurs aux dépenses directes qu'elle entraîne.

Vers une solution de rechange

On peut envisager une solution de rechange aux approches que l'on vient d'évoquer. Elle s'en distingue essentiellement par les hypothèses sur lesquelles elle se fonde ainsi que par les recommandations sur lesquelles elle débouche. Les hypothèses de départ sont les suivantes :

a) Pour l'essentiel, le potentiel de production des petites entreprises est déjà pleinement exploité, étant donné l'infléchissement des politiques en faveur de la grande industrie et des importations, la demande effective et le développement de l'infrastructure industrielle dans les régions rurales. On a déjà signalé que, dans les solutions préconisées auparavant, il n'était pas tenu compte de la grande industrie, ni pour ainsi dire de la structure de la demande. En conséquence, on se limite, dans les propositions suivantes, à la question des infrastructures, c'est-à-dire les moyens matériels et institutionnels collectifs nécessaires à la production, y compris les services tels que les institutions de crédit, le réseau de distribution et le système postal;

b) Il est fallacieux de croire qu'un développement plus poussé de la petite industrie est possible sans un développement simultané des infrastructures visant à répondre en particulier aux besoins de la petite industrie. C'est par coïncidence seulement que les infrastructures en place axées sur les importations et les exportations - satisfont aussi en partie aux besoins des petites entreprises;

c) Il en résulte donc qu'il ne suffit pas de réclamer que la technologie transférée aux petites industries soit adaptée à ce que l'on appelle des "conditions locales" pour, du coup, créer une technologie appropriée⁴⁸. Pour l'essentiel, la technologie en usage est déjà adaptée aux conditions locales au point qu'il n'est guère possible de la perfectionner sans modifier l'infrastructure.

⁴⁸Ce qui nous mène à parler de technologie appropriée à propos de la petite industrie est le fait que l'on ait voulu assimiler cette notion de technologie à bon marché. Les références ne manquent pas à ce sujet. On se contentera de mentionner ici la publication intitulée *Techniques et recherche appropriées pour le développement industriel* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 72.II.A.3). On y préconise l'adaptation aux "conditions" ou aux "circonstances locales", sans préciser ce que recouvrent ces notions assez vagues. On y inclut en général la dotation en facteurs de production, et on supposera que l'infrastructure, telle qu'elle est définie ici, y est aussi incluse.

On en conclura donc que la mise en œuvre d'un programme de développement rural ne saurait absolument pas se concevoir sans la réalisation d'un programme de l'infrastructure. Comme ce dernier est le plus important, il doit être en avance sur l'autre. Les artisans sont habiles et susceptibles de se perfectionner ainsi que leur technologie pour autant qu'ils bénéficient de meilleures conditions de production.

Le rapport sur la région du Lac occidental — dont on a déjà parlé — comprenait une enquête sur les infrastructures en place. Cette enquête a permis de recenser les infrastructures sous diverses rubriques : services publics et accès, infrastructure sociale et infrastructure économique — au titre desquelles les principaux services sont assurés. Les résultats de cette enquête sont indiqués dans les figures II et III. La moitié inférieure des cercles de la figure II indique l'infrastructure économique permettant d'assurer l'exportation annuelle d'environ 15 000 tonnes de café lavé et de 21 000 balles de coton. Elle serait insuffisante pour des cultures vivrières ou des petites industries.

On a constaté que moins il y avait d'infrastructures économiques dans un lieu donné et moins son accès était facile, moins il y avait d'industries rurales. Cela peut ne pas surprendre, mais cela dément l'argument souvent invoqué selon lequel les endroits les plus isolés présentent un avantage comparatif pour les petites industries, du fait qu'elles sont plus proches des consommateurs que des grandes entreprises dont les frais de transport sont élevés. En général, cependant, plus un endroit est isolé et plus il est difficile d'y amener les fournitures indispensables aux petites entreprises.

En ce qui concerne l'infrastructure, les protagonistes des trois approches dont on a parlé plus haut proposent la mise en place de services directs spéciaux pour les petites entreprises visées par leur programme respectif. C'est la manne pour quelques heureux élus — autant dire la hotte du Père Noël! Très souvent, il est proposé gratuitement à ces entreprises des outils, des matières et des services de commercialisation uniquement pour les maintenir à flot et aussi, peut-être, pour prouver qu'il est possible de faire marcher quelques entreprises en milieu rural.

La solution de rechange que nous préconisons ici⁴⁹ a un caractère moins généreux. Comme elle ne vise pas à devancer le développement de l'infrastructure, elle s'intègre mieux aux autres efforts de développement rural et répond davantage à la politique nationale d'industrialisation des campagnes, en général, et aux objectifs déclarés de la SIDO, en particulier. Elle a pour caractéristiques :

a) Définition : par petite entreprise, il faut entendre "toute unité dont le contrôle est à la portée de notre population, individuellement ou collectivement, du point de vue des capitaux requis et du savoir-faire";

b) Objectifs :

i) "Utiliser les ressources de l'artisanat traditionnel pour accroître la production et atteindre les objectifs nationaux de socialisme et d'autosuffisance";

ii) "... éliminer progressivement les écarts dans les conditions de vie entre les régions urbaines et les régions rurales" (et aussi, sans doute, entre les régions rurales elles-mêmes).

⁴⁹Cette solution de rechange vaut ici pour la promotion des métiers de forgeron et de ferblantier rural. Elle ne vaut peut-être pas pour d'autres métiers non représentés en milieu rural. Dans ces cas, il faudra peut-être se tourner vers l'approche de la "table rase" si l'on veut en favoriser l'implantation dans les campagnes.

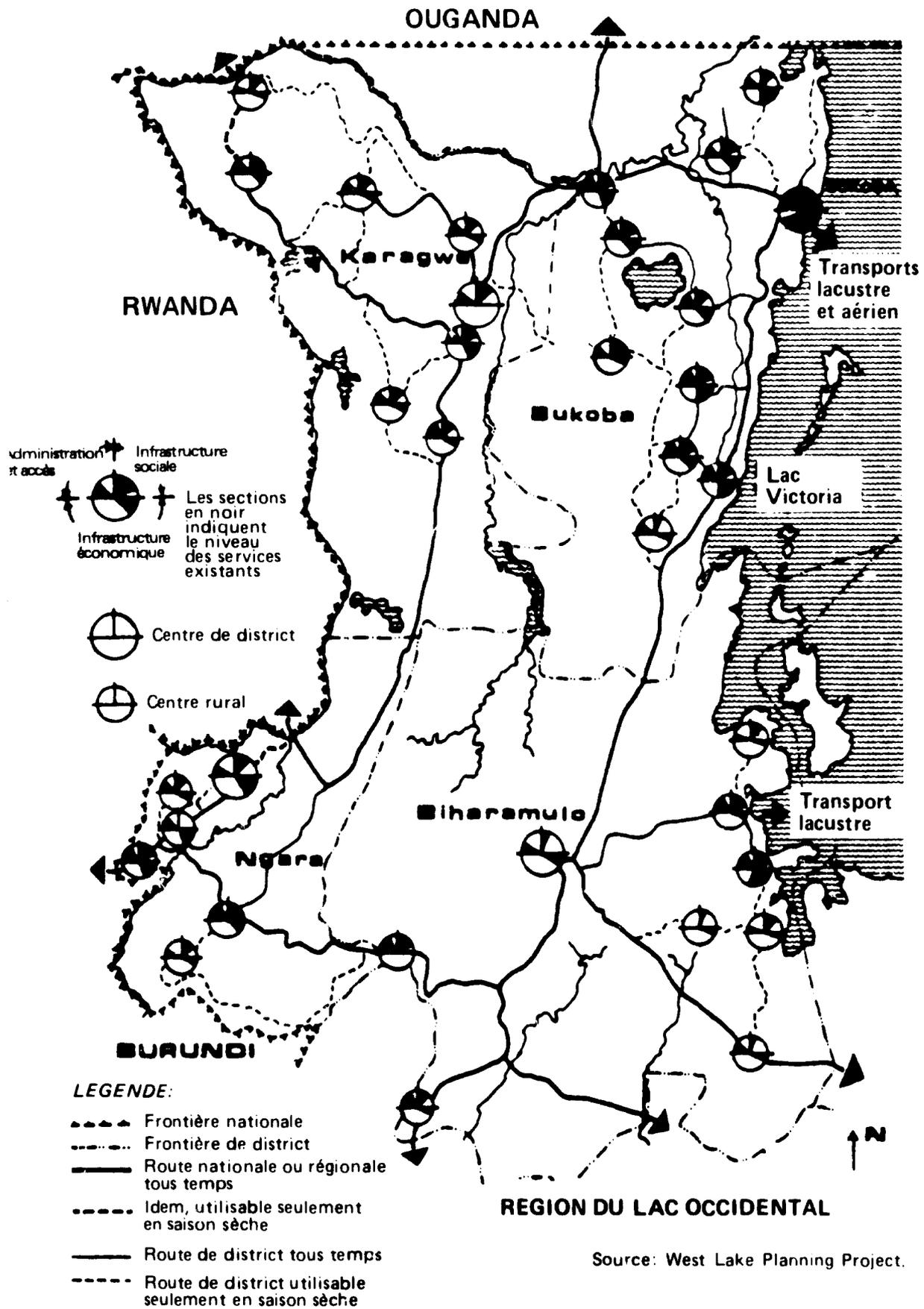
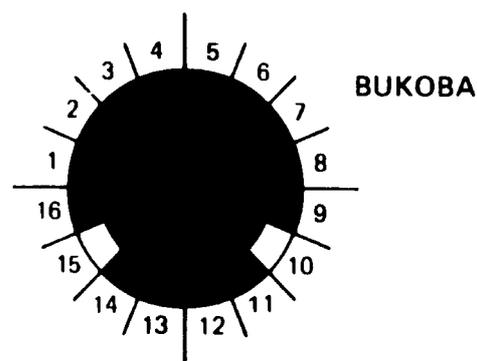


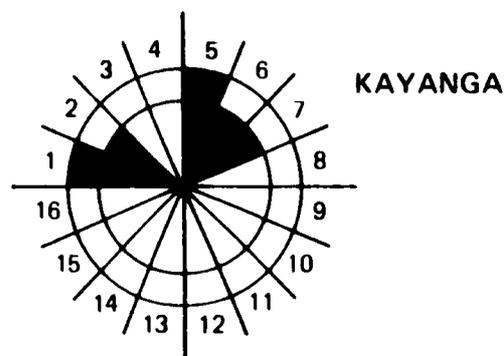
Figure II. Développement des centres économiques

*Administration et accès*

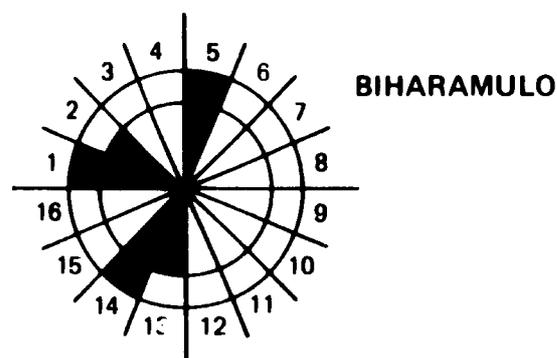
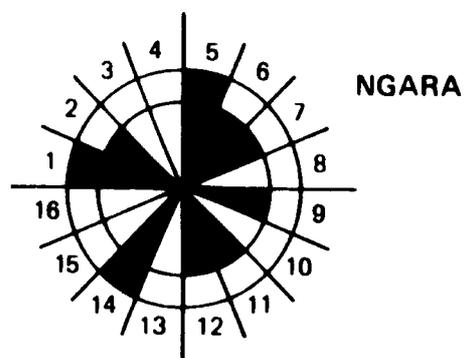
1. Services du district
2. Garage officiel
3. Gare d'autobus
4. Téléphone

Infrastructure sociale

5. Hôpital
6. Service du logement
7. Centre communautaire et bibliothèque
8. Stade sportif

*Infrastructure économique*

9. Coopération agricole d'exportation
10. Service de commercialisation des cultures vivrières
11. Coopérative de gros
12. Coopérative de transport
13. Société régionale de commerce (RTC)
14. Marché
15. Parc pour petites entreprises et services
16. Distribution d'électricité



Note : Les zones en noir indiquent les services assurés "de façon satisfaisante". Les zones partiellement ombrées indiquent que les services sont assurés, mais de façon insuffisante.

Source : J. Müller, *Decentralized industries and inadequate infrastructure*, Center for Development Research Papers, A.76.5 (Copenhague, 1976).

Figure III. Exemple de développement des infrastructures rurales dans la région du Lac occidental : inventaire des centres de district, 1974

Le programme Utundu

Le programme de rechange proposé est appelé "Utundu" ce qui, en swahili, veut dire "tenace" dans le sens d'insistant, d'inventif, de novateur. Ce terme a été créé pour les besoins de l'approche "directe extrême" préconisée par la SIDA en vue de la fabrication d'instruments à usage rural. Toutefois, la SIDO ayant préféré une approche moins directe et moins extrême, la présente solution a été élaborée avec son concours⁵⁰.

Le programme vise à promouvoir la fabrication et la réparation à petite échelle d'articles en fer et en autres métaux, plus précisément d'instruments aratoires, d'outils pour d'autres petites industries et d'ustensiles de ménage. Le programme comporte deux volets : a) mise au point de produits et de procédés de fabrication et b) mise en œuvre du programme à l'échelon régional.

Le premier élément du programme relève de la compétence du siège de la SIDO, qui devra rassembler de la documentation et des informations sur les prototypes de nouveaux produits et sur les techniques du travail des métaux. Les essais seront coordonnés et sous-traités aux ateliers de mécanique générale patronnés par la SIDO. A mesure qu'ils seront consolidés à l'échelon du village et de la région, les ateliers couverts par le programme Utundu recevront les nouveaux produits et les nouvelles techniques par l'intermédiaire d'un service de vulgarisation technique qui se développera progressivement. Cette prudence s'explique par le fait que les expériences prennent du temps et sont coûteuses et qu'il faut en vérifier soigneusement les résultats avant de leur donner une application générale.

La première phase de l'exécution du programme à l'échelon régional est conçue de façon à consolider les groupes existants de forgerons et de ferblantiers plutôt qu'à les développer. En effet, s'ils se développaient plus rapidement que l'infrastructure, ils risqueraient de se dissoudre.

Identification et sélection des groupes

La première phase de l'exécution du programme ne fait que prolonger, en l'élargissant, l'enquête nationale amorcée par les agents de promotion des petites industries et leurs adjoints en vue de recenser la majorité - sinon la totalité - des groupes actifs de forgerons et de ferblantiers. Il est prévu de rendre visite à chaque groupe dès qu'il sera recensé et de s'efforcer de recueillir au minimum les informations suivantes :

- a) Lieu précis d'implantation du groupe (éloignement par rapport au centre de district le plus proche, type de route, etc.) et, éventuellement, nom du groupe;
- b) Brève description des principales caractéristiques du lieu d'implantation (importance du village, infrastructures sociales et économiques en place);
- c) Composition, effectif et organisation du groupe;
- d) Relevé complet des produits fabriqués et de leurs prix;
- e) Inventaire et description des outils employés;
- f) Source et prix des matières premières;
- g) Problèmes de commercialisation.

⁵⁰ Le programme n'ayant pas encore été arrêté et approuvé dans tous ses détails par toutes les parties, il y a lieu de le considérer comme une proposition encore à l'examen.

En rassemblant ces informations, il faudra veiller à ne pas susciter trop d'espoirs quant à l'appui que pourrait fournir le programme. On peut tout au plus encourager les forgerons à mieux s'organiser. Pour nombre d'entre eux, le simple fait de se constituer en groupes coopératifs de producteurs est souvent considéré comme un sacrifice qui exige une contrepartie. Il ne faut pas sous-estimer la réalité de ce sacrifice car l'enregistrement entraîne le paiement de redevances, d'impôts et parfois d'un salaire minimum. Si ces dépenses ne sont pas compensées, la base économique de l'entreprise risque de s'effondrer.

A la suite de cette enquête, chaque groupe sera classé de la façon indiquée au tableau 4. En fonction de ce classement, on décidera de l'appui à accorder en consultation avec le responsable du Siège chargé du programme, qui aura à sa disposition toutes les informations nécessaires pour déterminer l'assistance disponible la mieux appropriée.

Comme indice empirique de planification, on utilisera les chiffres ci-après pour le choix et la localisation des futurs ateliers Utundu, en fonction principalement de l'importance du marché à desservir :

<i>Groupe d'atelier</i>	<i>Nombre minimum de familles</i>
C	9 000
B	18 000
A	A déterminer dans chaque cas

TABLEAU 4. PRINCIPES DIRECTEURS POUR LE CLASSEMENT DES ATELIERS UTUNDU

<i>Caractéristiques</i>	<i>Groupe A</i>	<i>Groupe B</i>	<i>Groupe C</i>
Localisation	Centre de district ou de région	Centre rural, village ou centre de district	Village ou centre rural
Implantation	Batiment permanent raccordé au réseau d'électricité; jeu complet d'outils à main, quelques machines et outils à moteur et matériel de soudure	Appentis; outils à main seulement, traditionnels et modernes; quelques machines actionnées à la main, partiellement ou principalement de fabrication locale	Appentis; principalement outils à main traditionnels partiellement ou principalement de fabrication locale; peu de machines actionnées à la main, de fabrication locale
Ouvriers manuels	Un ou plusieurs ouvriers ayant reçu une formation technique et administrative de niveau moyen, ouvriers semi-qualifiés, manoeuvres et apprentis	Au moins un ouvrier ayant reçu une formation technique non théorique de niveau inférieur; ouvriers semi-qualifiés, manoeuvres et apprentis	Un <i>fundi</i> (technicien ou réparateur) assisté par un à trois parents (fils); compétences principalement héréditaires
Organisation	Association ou coopérative	Association ou coopérative	Particulier
Production	Principalement machines et outils pour d'autres petites entreprises; accessoires	Instruments aratoires et autres; leurs réparations	Instruments aratoires et autres, principalement réparations; armes traditionnelles
Approvisionnement et commercialisation	Fourniture des matières premières par les RTC; vente par l'intermédiaire des RTC ou sur commande; marché local et national	Principalement ferraille; vente sur le marché local, principalement sur commande	Ferraille uniquement; vente sur le marché local, principalement sur commande

En gros, cela veut dire que l'on peut fournir un appui à un maximum de 300 ateliers du groupe C, soit une quinzaine par région. A mesure que le programme se développera et, en particulier, dès que les problèmes d'approvisionnement et de commercialisation seront résolus mais pas avant on pourra abaisser le chiffre indicatif de planification (9 000 familles) pour les ateliers du groupe C.

Produits

Le programme s'articule tout à la fois sur la main-d'œuvre compétente existante et - au moins au début - sur la production qui existe déjà. Il vise à améliorer les méthodes de travail et la qualité. Ce n'est que lorsqu'un groupe aura montré qu'il est capable d'opérer ces améliorations que l'on pourra proposer de diversifier la production et que l'on pourra mettre en œuvre de nouvelles techniques de travail des métaux. Les forgerons savent ce qu'ils doivent fabriquer, mais la demande varie suivant les régions; ce qui est utile dans le district de Karagwe ne l'est pas forcément dans le district de Tunduru.

Outils, matériel et matières premières

A l'heure actuelle, le manque d'outils et d'argent pour les acheter empêche les forgerons de diversifier et d'améliorer leur production. C'est peut-être le manque d'outils qui est le plus grave, car même si les forgerons ont l'argent nécessaire ils ne peuvent pas acheter partout les outils dont ils ont besoin. En prenant simplement les dispositions nécessaires pour leur permettre d'acheter les outils dans les divers RTC, la SIDO fournirait un précieux concours aux forgerons. Elle pourrait aussi favoriser la vente à crédit, l'octroi de prêts à faible intérêt ou la fixation de prix subventionnés. Le programme Utundu ne prévoit pas la fourniture gratuite des outils.

Dans de nombreuses régions, l'approvisionnement en matières premières constitue un problème plus grave que les outils. A l'heure actuelle, la plupart des forgerons doivent se contenter de la ferraille qu'ils peuvent ramasser, l'achetant très souvent à environ 2 shillings tanzaniens le kilo, non compris leurs frais de déplacement. Une première mesure pourrait consister à organiser systématiquement le ramassage de ferraille dans la région, par exemple dans les garages des divers ministères. La SIDO ne peut s'engager à effectuer elle-même les livraisons de matériel, mais elle envisage la possibilité de conclure un accord avec les services techniques régionaux pour que la ferraille soit remise aux ateliers Utundu. Elle négocie aussi avec l'UFI l'achat de ferrailles de diverses qualités. On envisage aussi la possibilité pour l'UFI de vendre, par l'intermédiaire des RTC ou directement par l'intermédiaire des services régionaux de la SIDO, des ébauches semi-finies en acier de diverses qualités, formes et dimensions. Toutefois, la mise en œuvre de cette solution pourrait prendre un certain temps.

Service de vulgarisation et commercialisation

Au début, il n'est pas prévu de fournir des avis techniques particuliers, mais ultérieurement, c'est-à-dire lorsque les ébauches de l'UFI entreront dans le circuit, il se pourrait qu'un service de vulgarisation soit nécessaire. Ce dernier s'occuperait aussi de

la diffusion des résultats des recherches sur la mise au point des produits et des procédés qui font partie du programme.

La commercialisation revêt une importance capitale. Au cours de la phase initiale de consolidation, on pense qu'il suffira de compter sur le marché local. Le fait que les forgerons soutiennent que l'approvisionnement en matières premières constitue leur principal problème est considéré comme un indice qu'il y a une demande excédentaire pour leurs produits. Au moment où on les dotera d'outils perfectionnés, il faudra veiller à faire une étude de marché. Il faudra éviter que la production ne devienne excessive à la suite des prêts accordés, et il faudra consulter la RTC avant de mettre en route une production destinée à être écoulee en dehors du district. En général, les RTC n'acceptent que les produits normalisés.

Evaluation du programme Utundu

Mesure de réalisation

Les objectifs du programme Utundu tels qu'ils sont énoncés ne permettent pas d'en chiffrer le succès. Toutefois, on peut prendre pour ce faire les indicateurs visés dans la section consacrée à l'identification et à la sélection des groupes. Pour la première phase, on y cite à titre indicatif le chiffre de 300 ateliers du Groupe C, soit 15 ateliers par région. En réalité, l'idéal serait de ramener ce chiffre à, disons, 10 ateliers du groupe C, 2 ateliers du groupe B et 1 atelier du groupe A par région⁵¹. Il est difficile de fixer un délai pour la consolidation de ces ateliers, mais une limite de trois à cinq ans et de préférence cinq ans paraît raisonnable.

Il est impossible de mesurer la consolidation en termes de production totale, mais on peut s'en faire une idée en se reportant aux estimations quant à l'écart entre l'offre et la demande de *jembes*, aux pages 86 à 88. Par hypothèse, on pourrait dire que 18 % de la demande de *jembes*, soit environ 0,4 million, sont assurés par les forgerons de village. Si, disons, la moitié de ces articles est fabriquée par les 300 groupes d'ateliers Utundu choisis, cela correspond pour chaque groupe à deux *jembes* par jour, ce qui est à leur portée (chaque groupe peut en produire 10 par jour par maître-forgeron). En conséquence, il est facile de doubler cette production, moyennant une assistance. Pour 1983 on pourrait compter sur une production de 0,6 million, soit 21 % de la demande projetée ou encore un excédent de production de l'ordre de 0,5 million, si les grandes entreprises tournent effectivement à 80 % de leur capacité.

Toutefois, la notion de consolidation doit être mieux précisée. On pourrait considérer qu'un groupe de forgerons est complètement consolidé lorsque *a)* il est organisé de telle manière qu'une certaine division du travail entre ses membres peut être opérée; *b)* ses membres exercent le métier de forgeron à titre principal (et non celui d'agriculteur); *c)* ses rentrées sont suffisantes pour lui permettre de réinvestir et d'accumuler un certain stock d'outils perfectionnés; et *d)* il a tendance à diversifier sa production et à élargir la gamme de ses travaux de réparation. Au moment où l'équivalent de 300 ateliers de village auront atteint ce stade de consolidation en cinq ans, on pourra considérer comme achevée la première phase d'exécution du programme à l'échelon régional.

⁵¹ Il existe des différences considérables entre les régions, en sorte qu'il n'y a pas lieu de considérer que ces objectifs doivent absolument être atteints pour chaque région.

Aucun calcul précis n'a été fait, mais il est prévu que les apports au titre du programme ne dépasseront pas 10 000 shillings tanzaniens par équivalent d'atelier, soit pour la SIDO des dépenses directes de 3 millions de shillings réparties sur cinq ans. Il pourrait s'y ajouter 3 millions de shillings de frais d'administration, etc. En d'autres termes, la phase d'exécution à l'échelon régional coûterait au maximum 6 millions de shillings tanzaniens. Bien entendu, le volet "mise au point des produits et des procédés" du programme sera coûteux, mais il ne devrait pas dépasser 6 millions de shillings, ce qui donnerait pour l'ensemble du programme un total de 12 millions de shillings, soit 2,4 millions par an pendant cinq ans. Comparé aux autres solutions dont on a parlé plus haut, cela équivaldrait au coût de 50 des ateliers proposés par Kienbaum ou à deux des grappes d'ateliers préconisées par la SIDA.

Vérification des hypothèses du programme

Assurément, le programme Utundu a été analysé principalement comme alternative aux approches recommandées jusqu'ici et, ce faisant, on est parti de deux hypothèses implicites qui demandent à être vérifiées.

La première de ces hypothèses était que les forgerons seraient sensibilisés par les objectifs de consolidation à condition que les moyens matériels et institutionnels nécessaires à cet effet soient améliorés. Parmi les groupes interrogés, quatre seulement s'étaient déjà orientés dans cette voie sans programme. Il est fort probable que les 300 premiers groupes sélectionnés ne réagiront pas tous de cette façon, et la SIDO doit s'attendre à des réactions lentes à s'exprimer, voire hésitantes. Les efforts entrepris pour provoquer une révolution technologique en milieu rural exigent de la population concernée une forte motivation politique et une grande volonté de changement. Il faut aussi qu'elle soit absolument convaincue que l'on n'a pas l'intention de l'exploiter, comme on l'a dit plus haut.

Il plane un doute quant à la validité de cette hypothèse. Néanmoins, même si l'on compte qu'il y aura des abandons et que certains forgerons mourront sans que leurs compétences aient été pleinement utilisées, le programme paraît utile; en effet, sans lui, il est fort probable que tous les forgerons renonceraient en fin de compte.

La deuxième hypothèse est que le développement de l'infrastructure rurale en général évoluera progressivement à l'avantage des petits groupes d'artisans. Il ne serait guère raisonnable d'en faire une condition essentielle du programme, car le coût en serait astronomique et il faudrait, ici encore, en revenir aux autres méthodes plus directes. Heureusement, ce n'est pas forcément le cas. Le type de développement des infrastructures requis est fort proche du type de services nécessaires aux paysans pour pratiquer des cultures vivrières ordinaires comme le maïs. Ces cultivateurs, tout comme les forgerons ont besoin de bonnes routes d'accès, de services d'approvisionnement centralisés, de services d'autobus, de services postaux et bancaires, etc. - au moins pour le type de production susceptible de créer des excédents financiers pouvant être réinvestis dans les régions rurales afin d'y développer les activités de production.

Pareil développement nécessite une planification intégrée minutieuse. En d'autres termes, le programme Utundu suppose le genre de planification qui est actuellement pratiqué dans les diverses régions de la République-Unie de Tanzanie et pour laquelle les structures administratives existent déjà. Toutefois, comme le montre la figure II, il manquait dans l'infrastructure de la région du Lac occidental le genre

de services requis par les petits cultivateurs de maïs et les petites entreprises. Bien entendu, ces données remontent à 1974, mais la situation n'avait quasiment pas changé lorsque l'auteur s'est rendu dans la région deux ans plus tard, alors qu'il existait un plan intégré de développement des infrastructures.

Un cas de planification partiellement inefficace ne vaut pas forcément pour l'ensemble du pays, mais l'hypothèse selon laquelle un développement intégré des infrastructures s'opérera progressivement en milieu rural doit être considérée avec circonspection.

Néanmoins, malgré ces incertitudes, il n'est pas recommandé de modifier l'approche sur laquelle se fonde le programme Utundu. En effet, on a tenu compte de la possibilité que le déroulement du programme serait quelque peu en avance sur le développement souhaitable des infrastructures. On n'exclut pas non plus la possibilité que les groupes de producteurs contribuent à ce que les infrastructures soient mises en place un peu plus rapidement que ce n'eût été le cas dans d'autres circonstances.

Stratégies possibles

Si l'on considère le programme Utundu comme l'approche convenant le mieux aux objectifs fondamentaux de la SIDO, il reste en fin de compte à évaluer comment elle s'intègre aux politiques et aux plans du secteur structuré dont on a parlé au début du présent chapitre.

Il existe déjà une grande fabrique d'instruments à usage rural et il y en aura bientôt une seconde. Les moyennes entreprises de mécanique générale ne tournent pas à pleine capacité, et la SIDO a la possibilité d'en promouvoir d'autres, notamment du genre mentionné dans la section consacrée aux instruments aratoires. Enfin, la Tanzania Agricultural Machinery Testing Unit et les ateliers d'artisanat rural, dont on a parlé dans la même section, sont en train de se développer.

La première question qui se pose est, bien entendu, celle de savoir si ces entreprises pourraient sérieusement concurrencer les ateliers Utundu pour la conquête de débouchés. Etant donné l'insuffisance actuelle de l'offre pour la grande majorité des instruments de tous types, les risques en sont minces. On peut tout au plus compter sur une concurrence circonscrite localement entre les ateliers d'artisanat rural et les ateliers Utundu du groupe A. Une meilleure distribution éliminerait cette possibilité; mais, la distribution posant un problème sérieux, il faudra tenir compte de cette concurrence pour choisir le lieu d'implantation des ateliers du groupe A.

On a déjà mentionné la possibilité de conflit en 1983 entre la production de *jembes* assurée par les grandes entreprises et celle des ateliers Utundu. Cette éventualité doit être prise en compte; en effet, les *jembes* peuvent servir à illustrer les diverses options quant à la concurrence qui pourrait opposer les grandes et les petites entreprises. Heureusement, les options propres à éviter la concurrence destructrice ne manquent pas, mais il faut les envisager avant que des conflits se produisent :

a) La production des grandes entreprises peut être exportée, à supposer qu'elle soit compétitive sur le marché mondial du point de vue de la qualité et des prix;

b) Les grandes entreprises peuvent diversifier leur production. Ce n'est peut-être pas la solution la plus rentable, mais plus vite les grandes entreprises commenceront à fabriquer autre chose que des produits destinés à remplacer les importations et plus tôt la capacité technologique nationale se développera;

c) Les petites entreprises peuvent tenter de diversifier leur production, simplement parce que leur productivité est trop faible pour leur permettre d'être compétitives. Le choix des produits à fabriquer est limité; il se pourrait qu'elles doivent se contenter de faire des travaux de réparation, de faire de la sous-traitance ou de fabriquer des accessoires.

Les risques de concurrence entre les petites et les moyennes entreprises sont moindres. Ces dernières ne fabriquent pas d'instruments simples comme les *jembes*. Le risque serait plutôt qu'elles concurrencent les grandes entreprises pour la fabrication de charrues. En pareil cas, les options *a*, *b* et *c* semblent valables également.

L'option *c* paraît la moins intéressante. Etant donné les difficultés de commercialisation, les petites et moyennes entreprises doivent, pour être viables, fabriquer une gamme de produits aussi large que possible. Pour des raisons d'efficacité et de coût, on pourrait peut-être préférer une division régionale du travail entre entreprises plus spécialisées, mais pareille division suppose l'intégration intrarégionale et interrégionale des relations commerciales, qui ne sont pas assez développées jusqu'à présent. C'est ce raisonnement qui fonde la proposition tendant à ce que les groupes de forgerons fabriquent des outils d'artisan et des ustensiles ménagers aussi bien que des instruments aratoires.

L'option *b* est probablement la meilleure de tous les points de vue, hormis le point de vue économique. Elle exige que les grandes entreprises renoncent à une partie de leurs avantages d'échelle, c'est-à-dire précisément à ce qui justifie leur taille. On peut aussi faire valoir que les moyennes entreprises conviennent mieux pour les innovations et les adaptations, en d'autres termes, que c'est à ces entreprises qu'il faudrait confier le principal rôle en matière de diversification.

Il est un type important de diversification dont les grandes entreprises devraient se charger : c'est la production d'ébauches, dont on a déjà parlé. Cela répondrait à l'urgent besoin de matériaux des petits fabricants et aussi au vœu des utilisateurs de disposer d'instruments aux formes bien adaptées. Toutefois, pour la grande entreprise, la valeur ajoutée par tonne de fer serait moindre. L'UFI envisage cette possibilité.

La dernière option – l'option *a* – serait peut-être bien, après tout, la plus prometteuse, pour autant que la condition de compétitivité sur le marché mondial soit satisfaite. Aucune évaluation n'a encore été faite, mais la National Development Corporation étudie la question. En fait, il manque pour cette évaluation une comparaison approfondie du coût-efficacité des échelles de production et des technologies en cause. L'analyse des options a été fondée davantage sur des considérations de qualité. Néanmoins, on a tracé ici, pour une évaluation des choix technologiques appropriés, un cadre sans lequel pareille évaluation aurait peu de valeur.

Recommandations

Il est recommandé que :

a) Le programme Utundu soit mis en œuvre tel qu'il est présenté dans la section intitulée "Le programme Utundu" (page 101). Les ateliers des groupes B et C devraient être consolidés dans des centres ruraux et des villages.

b) La SIDO, la Tanzania Agricultural Machinery Testing Unit et les ateliers d'artisanat rural coordonnent l'établissement d'unités moyennes de production dans des centres de région et de district. La SIDO devrait encourager l'établissement d'une fabrique moyenne d'instruments aratoires dans les centres de région et d'ateliers Utundu du groupe A dans les centres de district.

c) La création de grandes entreprises ne soit envisagée qu'après une évaluation approfondie de la technologie mise en œuvre et une étude de marché.

Pour résumer, le programme Utundu semble constituer le moyen le plus rapide d'accroître l'offre de moyens de production ruraux. Il vise à valoriser des capacités et des compétences sous-utilisées. D'autre part, l'expansion du programme dépend d'une intégration accompagnée d'un développement relativement lent des infrastructures. Sa contribution probable à l'accroissement de l'offre d'instruments est donc limitée. Les unités de taille moyenne ont cet avantage qu'une bonne partie des infrastructures dont elles ont besoin pour leur production existe déjà dans de nombreux centres de région et dans certains centres de district. Toutefois, il semble qu'il faudra au début importer quelques spécialistes de l'étranger. Par ailleurs, l'achat des machines nécessaires gonflera sensiblement la facture des importations tanzaniennes, mais les organismes d'aide pourraient être invités à faire quelques investissements directs à cet effet ou à favoriser la conclusion d'arrangements entre entreprises.

Les résultats qui ne pourraient être atteints grâce à la mise en œuvre des recommandations *a* et *b* devront l'être par une expansion des grandes entreprises existantes, mais pour cela, il faut en tout état de cause améliorer le système de distribution.

Il en faudra bien davantage que l'acceptation de la SIDO pour que le programme Utundu réussisse s'il est adopté. Il faudra aussi que les autorités nationales prennent certaines décisions touchant la politique industrielle générale et le développement des infrastructures.

Conclusions

Cette étude de cas concernant l'offre d'instruments à usage rural dans la République-Unie de Tanzanie n'a peut-être guère de valeur intrinsèque pour d'autres pays en développement, mais elle pourrait bien présenter un intérêt de caractère général pour une analyse de l'industrialisation dans ses rapports avec le développement rural intégré. Elle montre que des enquêtes minutieuses font parfois apparaître que certaines régions rurales des pays en développement ont les capacités nécessaires pour fabriquer certains de leurs moyens de production. Il se peut que ces activités soient éparses ou peu connues pour des raisons historiques. Mais l'élimination de certains métiers, qui n'a pu être réalisée par les autorités coloniales, pourrait très bien l'être aujourd'hui grâce aux efforts systématiques déployés par le secteur structuré pour conquérir les marchés ruraux, et à une politique d'infrastructure qui désavantage les activités productives rurales. En d'autres termes, les Etats aujourd'hui indépendants pourraient très bien parvenir à réaliser par des moyens économiques ce que l'Etat colonial n'a pu faire par des moyens administratifs.

Cela ne veut pas dire qu'il faut revaloriser les forgerons et les ferblantiers de village par romantisme ou nostalgie. Mais ces artisans, à condition d'être appuyés, constituent pour l'industrialisation rurale un atout qui, autrement, serait gaspillé. Et par industrialisation rurale, on ne veut pas dire la création de n'importe quelle industrie dans les campagnes, mais l'établissement d'entreprises rattachées en amont et en aval à d'autres activités productives implantées dans les collectivités rurales. Les forgerons sont reliés en aval à l'agriculture et leur potentiel en matière de travaux de réparation est aussi important que leur production d'instruments.

Cette étude de cas illustre aussi une importante possibilité d'établir des relations verticales entre les grandes et les petites entreprises, grâce aux ébauches que les premières fourniraient aux forgerons ruraux. Elle constitue aussi un plaidoyer en faveur d'une approche indirecte de la promotion des industries rurales : un programme intégré de développement des infrastructures axé sur les besoins des petits cultivateurs et des petites entreprises constitue le meilleur moyen de promouvoir ces deux types d'activités productives. L'approche de l'appui direct devrait au moins aller de pair avec l'approche indirecte. La difficulté à vouloir tout faire dépendre des petites unités de production est qu'elles nécessitent un appui massif pour être rentables.

Il reste une dernière observation à faire quant aux avantages et aux inconvénients des petites entreprises et de la technologie qu'elles emploient. A court terme, il est sans doute plus rentable de créer des moyennes entreprises dans les endroits où existent déjà des infrastructures tout en améliorant les conditions collectives de la production dans les régions rurales.

Annexe

LISTE DES DOCUMENTS

- ID/WG.257/1 Industrialization of rural areas. Case study on establishment of rural industrial estate, Foya, Lofa County, Liberia
D. Skinner, L. Randall and L. Bruyntjes
- ID/WG.257/2 Case study of rural industrialization in Kakamega District, Kenya
R. L. Saluja
- ID/WG.257/3 From the village to the global order. Elements in a conceptual framework for "another development"
P. Wignaraja
- ID/WG.257/4 Industrialization in relation to integrated rural development in India, Nepal and Pakistan
Luong the Sieu
- ID/WG.257/5 Industrialization in relation to integrated rural development with reference to Bangladesh
M. T. Haq
- ID/WG.257/6 Kenya rural industrial development programme: its role as an extension service programme
P. Kongstad
- ID/WG.257/7 The role of industrial co-operation in rural development; experience of Poland
T. Kowalak
- ID/WG.257/8 Promotion of rural implement manufacture in Tanzania
J. Müller
- ID/WG.257/9 The People's Collective Industries of Jalisco : a case study of rural industrialization in Mexico
S. A. Ferrer
- ID/WG.257/10 Role of rural industrialization in integrated rural development in Papua New Guinea—problems and strategies
E. M. Wijenaike

- ID/WG.257/11 Rural industrialization in Costa Rica. Case study of the co-operative union URCOZON in the San Carlos region
R. Escoto
- ID/WG.257/12 Basic issues, macro policies and components of a programme of development
P. K. Das
- ID/WG.257/13 Industrialization in relation to integrated rural development: review of policies and programmes in India
S. E. Joseph
- ID/WG.257/14 Rural industrialization in developing countries: some policy issues
S. V. Sethuraman
- ID/WG.257/15 Issues to be considered by the Expert Group Meeting on Industrialization in Relation to Integrated Rural Development
M. V. Hogg
- ID/WG.257/16 Provisional agenda and work programme
- ID/WG.257/17 Provisional list of participants
- ID/WG.257/18 Annotated agenda
- ID/WG.257/19 Rural industries and rural non-farm activities development in Iran
A. Heydari
P. K. Das
- ID/WG.257/20 Industrialization in relation to integrated rural development
Food and Agriculture Organization of the United Nations
- UNIDO/ICIS.52 Industrialization in relation to integrated rural development with selected reference to Indonesia, Papua New Guinea, the Philippines and Thailand
UNIDO Secretariat



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in Austria

Price: \$US 5.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication

78-7868-March 1980-1,400

Sales No. F.78.II.B.10

ID/215

G-351



80.11.24