

Commission du Pacifique Sud
Document Technique No. 84

dean no. 19558(c)

LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
PAR L'AMENAGEMENT
DES COLLECTIVITES LOCALES

par H. BELSHAW

Professeur d'Economie (Fondation Macarthy)
à l'Université Victoria de WELLINGTON
NOUVELLE-ZELANDE.

SPC Library
(303173)

303173
Bibliothèque CPS

Commission du Pacifique Sud
Nouméa, Nouvelle-Calédonie
Juillet 1955

LIBRARY
SOUTH PACIFIC COMMISSION

Ce document est publié par la Commission
du Pacifique Sud à titre d'information.
Les opinions de l'auteur n'engagent en
rien la responsabilité de la Commission.
L'original a été rédigé en anglais.

Préface

Le Professeur Horace Belshaw, Professeur d'Economie (Fondation Macarthy) à l'Université Victoria de Wellington (Nouvelle-Zélande), est également bien connu pour les travaux qu'il a effectués en qualité, successivement, de Conseiller Economique de la Mission Economique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (1947) et de Directeur de la Division de la Vie Rurale à l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (1948-1951). A ce dernier titre, c'est à lui qu'incombait l'organisation des programmes d'action et d'assistance technique, ainsi que des missions de relèvement rural, notamment en ce qui concerne les domaines tels que les coopératives, l'économie ménagère, la vulgarisation agricole et les projets-témoins. Il a en outre effectué des missions personnelles, à titre d'expert-conseil, en Amérique centrale et aux Antilles, au Moyen-Orient et dans le Sud et le Sud-Est asiatiques. Enfin, en 1952-1953, il a présidé la Mission des Nations Unies chargée d'étudier sur place l'aménagement et le relèvement des collectivités du Sud et du Sud-Est asiatiques.

Sollicité par la Commission du Pacifique Sud, le Professeur Belshaw a bien voulu accepter de conseiller les territoires intéressés en toute question économique et socio-économique. A ce titre, il s'est rendu aux Samoa Américaines, de décembre 1954 à janvier 1955, pour étudier les plans de développement économique et social du district de Manu'a. A la suite de cette mission, le gouvernement néo-zélandais l'a chargé, en mai 1955, d'une étude économique des Iles Cook, en collaboration avec M. V.D. Stace, de la "Reserve Bank" de Nouvelle-Zélande.

La très intéressante étude que le Professeur Belshaw a rédigée pour la Commission est susceptible de modifier complètement nos conceptions quant aux possibilités de mettre les collectivités océaniques sur la voie du développement et aux conditions nécessaires au succès de cette entreprise. En effet, le bien-fondé de ses observations et de ses avis a été confirmé à l'avance par l'histoire du développement communautaire dans cette partie du monde. C'est ainsi que, si l'on en juge par le compte rendu des différents projets, on n'a pas toujours suffisamment apprécié, dans le passé, les limitations des projets-témoins, la nécessité d'une continuité d'action servie par la mobilisation de toutes les ressources disponibles, enfin la nécessité de disposer d'une part d'une organisation satisfaisante pour la formation du personnel à tous les échelons, et d'autre part des moyens d'évaluer les progrès réalisés.

Mais ce que l'auteur de cette étude préconise avant tout, c'est une administration souple capable de faire de la formule de l'"aménagement des collectivités locales" une partie intégrante de sa structure organique, ce qui implique une coordination complète dans l'élaboration et l'exécution des plans depuis le village jusqu'à l'échelon le plus élevé. Dans combien de territoires dépendants, qu'ils soient situés dans le Pacifique ou non, peut-on dire que l'administration répond à ces exigences ?

A quelques importantes exceptions près, il semble que, dans le Pacifique Sud, le développement des collectivités se soit modelé sur ce qu'on peut appeler, faute d'un meilleur terme, l'exemple africain. Or, en Afrique, les projets de cet ordre sont justement considérés comme une tâche exceptionnelle ne relevant pas des fonctions des services administratifs normaux. Ils sont souvent conçus et exécutés par un seul service, dans un secteur délimité et pendant une période de temps déterminée.

A cette conception, qui fait du projet de développement communautaire une sorte d'expérience, il devient de plus en plus évident qu'il faut préférer l'effort total et enthousiaste dont l'Inde a donné l'exemple. C'est pourquoi nous espérons que l'étude du Prof. Belshaw intéressera les administrations et suscitera de fructueuses discussions lors de la Conférence sur l'aménagement des collectivités océaniques que la Commission du Pacifique Sud doit organiser en 1956.

Les notes sur les projets-témoins qui figurent au chapitre IV et le questionnaire du chapitre VII retiendront particulièrement l'attention des gouvernements qui envisagent la mise en oeuvre d'un programme de développement communautaire ou la révision du programme existant.

Sydney, Australie.

H.E. MAUDE
Directeur de la Section Développement social
à la
Commission du Pacifique Sud

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Introduction	(vi)
I. <u>Aménagement d'une collectivité ou des collectivités ?</u>	1
II. <u>La vulgarisation, science appliquée</u>	3
III. <u>La vulgarisation dans les pays sous-développés</u>	5
Quelques contrastes	5
Faiblesse des ressources	5
Cadres locaux et action collective	6
Dialectique de l'Innovation	6
L'impulsion extérieure	6
Portée de la vulgarisation	7
Recherche scientifique et formation des cadres	7
Le rôle des organisations locales	8
Autres conditions requises	8
Souplesse administrative	9
IV. <u>L'Organisation des projets d'aménagement des collectivités</u>	10
Liste des conditions à remplir	10
Limitations	10
V. <u>Un "Modèle" : l'Administration indienne des projets collectifs</u>	12
Quelques différences entre l'Inde et l'Océanie	12
Prototypes	14
Portée du programme	14
Structure et hiérarchie administratives	14
Contrastes avec les autres pays	15
Enquêtes préliminaires	16
Effectifs	17
Le rôle des agents de village	18
L'initiative locale, but de l'organisation	18
L'enseignement scolaire	20
La formation professionnelle	20
Le développement de l'initiative locale	21
Un plan économique	22
L'évaluation des résultats	23
VI. <u>Les conditions de succès d'une démonstration</u>	25
VII. <u>Quelques questions</u>	29
<u>Bibliographie</u>	31

INTRODUCTION

Dans les pages qui suivent, nous nous sommes efforcés de développer une conception particulière du projet collectif, envisagé comme une méthode d'organisation de nature à promouvoir le développement économique et le progrès social dans les régions rurales. Exprimée en termes aussi simples que possible, cette conception est celle de l'organisation des services économiques et sociaux d'un territoire de façon à promouvoir l'application coordonnée des techniques de vulgarisation (ou, si l'on préfère cette terminologie, de l'éducation de base ou de l'éducation des masses.)

Par développement économique, nous entendons un processus suivant lequel les niveaux de consommation s'élèvent progressivement. Le terme "consommation" englobe (par exemple) les services dont le rôle est d'améliorer l'alimentation et la santé publique, aussi bien que le logement, les services municipaux et ce qu'on s'accorde à appeler les articles de consommation. Nous ne tenons donc pas pour acquis que les niveaux de vie ou le bien être général de la population s'amélioreront dans leur ensemble. En effet, ces dernières notions comportent, outre les éléments matériels du bien-être, toute une gamme de facteurs non-matériels tels que la satisfaction que procurent les croyances et pratiques religieuses, le sentiment affectif ou psychologique de sécurité et les formes non-économiques d'expression de la personnalité. Si nous adoptons cette conception "matérielle" du développement économique, c'est parce qu'elle est l'un des premiers objectifs de la plupart des administrations des pays sous-développés et parce qu'elle correspond aux aspirations des autochtones eux-mêmes. Il n'est guère niable, en effet, que l'amélioration de la consommation constitue l'un des importants objectifs visés. Il ne faut toutefois pas négliger le risque de conflit avec d'autres valeurs, tant en raison des obstacles que ces dernières peuvent opposer au développement économique qu'à cause des dommages qu'elles peuvent subir de son fait.

Par leur nature même, les mesures de développement économique ou de progrès social se fondent sur l'hypothèse de la "supériorité" de certaines valeurs occidentales; elles présupposent que la suppression de l'analphabétisme, l'amélioration de la santé publique et le relèvement des niveaux de consommation sont des réalisations désirables. Toutefois, la valeur de l'analyse descriptive qui suit n'est tributaire d'aucune définition détaillée de ces objectifs. Par ailleurs, notre étude ne se fonde pas nécessairement sur l'hypothèse que tout projet collectif doit prendre pour modèle une société individualiste de type occidental, une économie paysanne ou l'emploi de techniques perfectionnées. Les concepts de développement économique et de progrès social présupposent cependant certains changements dans la psychologie ou mentalité, dans les rapports sociaux et dans les institutions ainsi que, en Océanie tout au moins, l'existence d'un plan et d'un programme quelconques. Ces concepts impliquent un certain affaiblissement des systèmes actuels de valeurs. Le relèvement des niveaux de consommation est en effet impossible sans qu'il

y ait formation de capital sous une forme ou sous une autre, certaines modifications des préférences individuelles en ce qui concerne, par exemple, le travail et les loisirs, et une certaine réorientation de la main-d'oeuvre.

La valeur de la méthode du projet collectif repose sur ces hypothèses, mais elle n'implique pas nécessairement que le secteur en cause soit tenu d'égaliser les normes et niveaux de consommation de l'Occident. En fait, la situation culturelle de bien des îles du Pacifique, la nature de leurs ressources et le rapport entre ces ressources et leur population rendent impossible toute équation de cet ordre avant un avenir lointain. Il importe de prendre conscience de ces facteurs limitatifs. Il est aussi dangereux d'espérer trop que d'espérer à mauvais escient. Nous ne sommes pas éloignés de penser que beaucoup de changements culturels et institutionnels pris pour objectifs, que beaucoup d'accusations d'irrationalisme, d'inconscience, de paresse, d'instabilité, etc. s'expliquent par la conviction cachée que les peuples autochtones devraient, dans leur propre intérêt, se comporter comme des Européens, auquel cas les avantages matériels des sociétés évoluées seraient à leur portée.

Les résultats de tout projet collectif ont les mêmes limitations, et c'est en fonction de celles-ci que doivent être établis avec soin l'ampleur et la nature des objectifs aussi bien que l'échelonnement des tâches, si l'on veut éviter que ces résultats n'engendrent amertume et désillusion.

Pourtant, les signes de perturbation, voire de dissidence, que l'on peut observer dans tout le Pacifique témoignent d'aspirations naissantes à une amélioration. Ces aspirations sont souvent vagues, mal définies et parfois dénuées de tout sens des réalités. L'un des buts de tout programme de développement est de les rendre plus cohérentes, plus précises et plus réalisables, et de canaliser la propension au changement qui en fait généralement partie. La méthode des projets collectifs, bien qu'elle ne soit pas la seule, représente le meilleur instrument que nous connaissions pour atteindre ces fins. Elle présente en effet l'avantage de tenir expressément compte, dans ses techniques et ses modalités d'application, du caractère complémentaire des divers facteurs de progrès social et de la nécessité de la participation de la population intéressée. Il convient de préciser toutefois que le fait de préconiser une méthode "coordonnée" et "à objectifs multiples" ne signifie pas qu'il faille essayer de faire tout à la fois.

Nous nous sommes abstenus d'employer dans cette introduction l'expression "aménagement des collectivités locales", car elle peut prêter à des interprétations diverses, et toute tentative de définition nous entraînerait loin de notre sujet. Cependant, s'il nous fallait choisir entre plusieurs définitions, nous nous prononcerions en faveur de celle de McAuley, à savoir que : "Le but primordial de l'aménagement des collectivités est de renforcer la cohésion de la population en question, ses liens organiques, sa capacité d'initiative et de discipline spontanées et son désir de participer activement et intelligemment aux plans d'amélioration

dont la portée peut déborder le cadre purement local. L'objectif est donc l'initiative personnelle à l'échelon du village. Dès qu'on perd cet objectif de vue et qu'on se met à chercher, non à amener les habitants à travailler ensemble, mais à obtenir des résultats concrets, tout le programme commence à revêtir, et revêt chaque jour davantage, la forme d'une action administrative dirigée d'en haut."* La méthode du projet collectif, telle que nous la concevons, vise à promouvoir le développement économique tout en apportant une contribution aussi importante que possible au développement de la collectivité dans le sens indiqué ci-dessus. En fait, cette méthode se sert de l'initiative et de la participation de cette collectivité comme instruments de développement économique.

Afin d'approfondir un peu la question, sans pour autant nous lancer dans de longs exposés, il paraît utile de formuler un certain nombre de postulats :

- 1) L'influence des "sociétés évoluées" a, dès à présent, affaibli la "cohésion" et "les liens organiques internes" des collectivités villageoises dans bien des sociétés "sous-développées".
- 2) Le processus de développement économique, tel que nous l'avons défini, vient encore ébranler ces apanages sociaux.
- 3) Si l'on veut que le développement économique s'effectue à un rythme assez rapide pour répondre aux aspirations des pays sous-développés (comme à celles de l'opinion publique extérieure), ce développement doit être planifié. Le problème devient alors un problème administratif dont il est impossible d'abstraire la nécessité "d'obtenir des résultats concrets" tout en mettant l'accent sur une participation active des habitants de la localité. Toute participation active de cette sorte exige chez les administrateurs et les techniciens un sens aigu des situations culturelles et le don d'utiliser la culture que, par hypothèse, leur activité tend à modifier.
- 4) Un conflit peut parfois se produire entre la réalisation de ces objectifs concrets et le désir de préserver la cohésion et les liens organiques internes de la collectivité. Aucun critère absolu ne permet de déterminer l'importance respective du développement économique et du développement des collectivités lorsque ces deux objectifs entrent en conflit. Les décisions devront probablement être prises non dans l'absolu, mais en fonction du rapport concret entre le développement économique (souhaité) et les dislocations sociales (redoutées).

* Texte extrait de la critique consacrée par McAuley à "Approaches to Community Development" (Phillips Ruopp éd.) dans le Bulletin Trimestriel de la Commission du Pacifique Sud, Vol. 4, No. 3, juillet 1954, pp. 50-51.

- 5) Comme nous l'avons indiqué plus haut, tout jugement de cet ordre doit s'inscrire dans le contexte des possibilités offertes au développement économique. Si ces possibilités sont limitées, il sera probablement moins nécessaire d'ébranler l'échelle des valeurs et les relations sociales existantes. Les plans de développement doivent être établis en pleine conscience de ces limitations, non seulement afin d'éviter des bouleversements sociaux inutiles, mais aussi pour ne pas susciter d'aspirations impossibles à satisfaire. Peut-être même, dans certains cas, faudra-t-il au moins essayer, si ardue que puisse être cette tâche, de protéger un groupement humain de l'influence d'agents extérieurs de nature à susciter des espoirs irréalisables.
- 6) La méthode du projet collectif accorde une grande importance à l'initiative personnelle et à l'entr'aide, exercées au moyen d'organisations et d'activités collectives. Lorsque les anciens rapports sociaux ont été ébranlés, cette méthode permet ainsi de rétablir la cohésion et les liens organiques; par ailleurs, une participation active des habitants à ces organisations et activités collectives se révélera probablement comme une condition nécessaire à la réalisation de nouveaux objectifs. Normalement, cette participation sous-entend un mobile représenté par "les résultats concrets".
- 7) Si l'on admet que le développement économique ébranle les cadres sociaux locaux, le principe que nous venons de formuler permet d'espérer que l'ébranlement et l'affaiblissement de la cohésion et des liens organiques seront moins graves, que la collectivité s'adaptera plus facilement à un nouveau système de valeurs et de rapports sociaux et qu'elle recouvrera plus rapidement une "cohésion" sur un plan différent et à des fins différentes, que si l'on avait recours aux méthodes administratives classiques.
- 8) Aucun organisme, aucun système ne peut garantir ces résultats. Toutefois, en matière de développement économique, il est inévitable premièrement de penser aux techniques qui permettent d'inciter la population d'une localité à participer de bon gré, activement, intelligemment et efficacement à l'action entreprise, et deuxièmement d'examiner les conditions administratives qui permettront une application économique de ces techniques à l'échelon d'un pays donné.

Un mot encore : Nous avons pris pour "modèle" l'Administration indienne des projets collectifs. Par modèle nous n'entendons pas une chose à copier, mais plutôt une description conceptuelle des principaux facteurs et des principales caractéristiques d'un système. Nous estimons en effet que l'Inde fournit un cadre conceptuel utile pour l'étude de la méthode du projet collectif telle qu'elle pourrait être appliquée dans les territoires océaniques. Mais, pour les raisons exposées plus loin, les modalités d'application devront différer sur des points importants. Le modèle indien définit les questions. Quant aux réponses, elles doivent se dégager des caractéristiques et des problèmes particuliers à chaque territoire.

I : AMENAGEMENT D'UNE COLLECTIVITE OU DES COLLECTIVITES ?

Le développement économique et social des régions rurales par la méthode dite de l'aménagement des collectivités ou du projet collectif n'est pas une conception nouvelle. Ses principes essentiels et ses techniques sont appliqués depuis longtemps dans le domaine de la vulgarisation agricole à grande échelle dont les Etats-Unis ont, les premiers, donné l'exemple. Les missions religieuses et d'autres groupements l'expérimentent depuis au moins trente ou quarante ans dans des secteurs circonscrits. Ce qui est nouveau, c'est l'adoption par les gouvernements de la méthode d'aménagement des collectivités comme principal instrument du développement rural. Nous utilisons ici le pluriel pour poser dès le début un principe essentiel.

Par collectivité, au sens du présent problème, il faut normalement entendre un groupe humain dont les membres, du fait qu'ils vivent dans une certaine localité, sont présumés avoir d'importants intérêts communs. En ce sens, la collectivité typique des pays sous-développés est normalement le village, ou un petit groupe de villages, dont les habitants entretiennent des rapports personnels étroits et sont directement en contact avec les problèmes à résoudre. Cette définition comporte cependant un risque de simplification excessive, quand ce ne serait qu'en idéalisant l'identité d'intérêts et la cohésion sociale. Toutefois, la collectivité est à peu près co-extensive à un secteur susceptible de constituer une bonne unité administrative de base pour les "programmes d'action". Pour être administrativement viable, tout projet doit normalement porter sur plusieurs collectivités de cet ordre. Ce principe est d'une importance primordiale, car il met en relief les conditions d'ordre administratif qui doivent être remplies pour que l'oeuvre entreprise au sein de collectivités distinctes puisse s'inscrire dans les plans de développement de la nation ou du territoire.

La méthode de l'aménagement des collectivités locales connaît un regain d'intérêt, mais, à l'exception d'un ou deux pays tels que l'Inde, elle a surtout revêtu la forme d'expériences "d'éducation populaire" ou "d'éducation de base", sans que les conditions administratives qu'exige son extension sur un plus vaste front aient beaucoup attiré l'attention des chercheurs. Dans son essence, l'éducation de base est un faisceau de techniques destinées à persuader les hommes d'innover et à leur montrer comment s'y prendre à cette fin. Il s'agit d'une application "polyvalente" de ce qu'on appelle aux Etats-Unis "extension education" ou vulgarisation. Or, nous avons besoin en outre d'un principe d'organisation pour que l'administration puisse appliquer ces techniques avec efficacité et compétence, d'une manière conforme à ses plans et programmes d'ensemble.

Le concept de projet collectif a tendu à se limiter à la création d'un organisme ou à une action entreprise en vue d'encourager un groupe relativement restreint d'habitants d'une localité déterminée à prendre eux-mêmes l'initiative de leur propre progrès. Les démonstrations, les projets-témoins, même exécutés par des organisations internationales, se sont

souvent maintenus dans les mêmes limites géographiques, ou encore n'ont porté que sur un seul aspect de la vie collective, tel que santé, enseignement ou production agricole.

Il semble que les divers projets entrepris dans la zone d'action de la Commission du Pacifique Sud aient souvent connu les limites locales susmentionnées. Or, et nous reviendrons plus loin sur ce point, les projets, tels qu'ils ont été conçus, ne peuvent pas toujours être répétés tels quels dans l'ensemble d'un secteur ou d'un territoire. Ils ont, certes, une certaine valeur pour autant qu'ils permettent de rechercher les meilleures méthodes de travail social à l'échelon du village mais, même s'ils ont des effets durables, ils risquent de rester des oasis dans un désert administratif. L'heure est à une conception beaucoup plus large, qui comprend, certes, la vulgarisation, ou l'éducation populaire, ou l'éducation de base - qu'on l'appelle comme on voudra - mais implique également la réorganisation administrative des services "d'édification de la nation" afin que les maigres ressources en crédits et en personnel soient rationnellement utilisées dans le cadre de programmes d'action continus. La méthode de l'aménagement des collectivités implique que tous les services mis sur pied pour assurer le développement économique et social d'un pays agissent non plus séparément, mais au moyen d'équipes coordonnées placées sous une direction unifiée.

II : LA VULGARISATION, SCIENCE APPLIQUEE

Pour dégager les grandes lignes d'une méthode coordonnée applicable sur le plan administratif, il n'est pas inutile d'exposer succinctement les principes et les méthodes de vulgarisation agricole mis au point aux Etats-Unis, d'étudier rapidement leurs possibilités d'application aux pays sous-développés et d'examiner ensuite certaines de leurs incidences administratives. Pour conclure, nous appliquerons les conclusions de cette analyse aux projets-témoins ou de démonstration.

La vulgarisation est, en fait, la mise au point et l'application de méthodes appropriées à un milieu économique et culturel donné. Son objet est de persuader les populations rurales de procéder aux changements qu'on considère souhaitables, de leur montrer comment s'y prendre et de les préparer à se procurer les ressources nécessaires à cette fin. L'arsenal des procédés employés comprend les démonstrations, les auxiliaires visuels, les débats collectifs, les bulletins, les consultations de techniciens, etc.

Normalement, il est bon de centrer une campagne d'éducation sur les "besoins ressentis" par les intéressés. Le problème qui nous occupe, cependant, implique que des jugements de valeur sont portés sur des besoins non encore ressentis, par des personnes qui, par hypothèse, sont mieux placées pour le faire que les intéressés eux-mêmes et savent mieux comment satisfaire ces besoins. Dans ce contexte, les besoins à susciter doivent être dans la ligne des plans et programmes de développement, et avant de les susciter il faut être certain qu'il est possible de les satisfaire. Il va sans dire que les nouveaux besoins ne seront pas ressentis s'ils sont totalement incompatibles avec la culture du peuple en cause, et qu'il ne faut pas tenter de les satisfaire si cela exige des méthodes allant par trop à l'encontre du système de valeurs existant. Ce sont les intéressés eux-mêmes, et non le réformateur, qui doivent juger si les progrès recherchés valent la peine de rompre avec la coutume ou de consentir un effort exceptionnel. Evidemment, certains "besoins ressentis" - tels que celui de la chasse à l'homme - seront vus d'un mauvais oeil par l'observateur ou le réformateur venu de l'extérieur, qui aura toujours tendance à mettre sa propre échelle de valeurs sur un plan supérieur. La vulgarisation demande souvent l'application de méthodes déjà connues et qui sont plus efficaces que celles généralement employées, mais elle exige aussi la mise au point, grâce à la recherche et à l'expérimentation, de méthodes encore supérieures.

Une importance toute particulière est accordée à "l'apprentissage par l'action", à l'initiative locale et à l'entr'aide, ainsi qu'aux mesures visant à inciter et à aider la population à s'organiser à cet effet.

Les programmes de vulgarisation se situent sur trois plans indissolublement liés : recherche, formation des techniciens et des agents de vulgarisation et travail pratique sur le terrain. Aux Etats-Unis, les deux premières tâches sont confiées à des établissements appelés les "Land Grant Colleges", et la troisième aux agents ruraux (County Agents) chargés des

questions agricoles et ménagères. L'agent rural ou agent de vulgarisation possède certaines connaissances techniques, mais ce n'est pas nécessairement un véritable spécialiste. On lui demande surtout de savoir entretenir de bons rapports sociaux, ce qui exige en général une formation spéciale. Les agents ruraux servent de trait d'union entre la théorie et la pratique : d'une part ils font bénéficier les agriculteurs des résultats de la recherche scientifique et des connaissances des spécialistes, d'autre part ils font connaître aux chercheurs les besoins des populations rurales de façon à ce que la recherche appliquée soit orientée vers les problèmes pratiques. Ils contribuent ainsi à l'exécution des programmes nationaux de production.

Les programmes de vulgarisation ont des objectifs multiples. En effet, ils visent non seulement à améliorer les exploitations agricoles, l'habitat et les collectivités locales, mais aussi à développer les activités culturelles et récréatives. Ils ont recours à des procédés multiples et très variés. Enfin, ils sont "multipolarisés", étant exécutés avec la collaboration et par l'action de groupements d'agriculteurs, d'organisations féminines et de mouvements de jeunesse tels que les clubs "4H".

III : LA VULGARISATION DANS LES PAYS SOUS-DEVELOPPES

Quelques contrastes

Les principes de la vulgarisation telle qu'elle est conçue aux Etats-Unis et dans d'autres pays évolués gardent leur valeur dans les pays sous-développés, mais leur application se fera de façon différente. Dans les sociétés évoluées, les fermes sont des entreprises commerciales et les agriculteurs vivent en général chacun sur sa terre. Le village ou le bourg est un centre administratif et commercial, et non une agglomération d'agriculteurs. Ceux-ci peuvent satisfaire à leurs besoins en achetant, sans aucune difficulté, les articles qu'ils désirent à des maisons de commerce, soit au comptant, soit au moyen de prêts consentis par de solides institutions de crédit. Ils disposent de coopératives bien organisées, souvent sur une grande échelle, qui sont également des entreprises hautement commercialisées; leurs conseils d'administration, composés d'agriculteurs ayant de solides notions d'économie, peuvent s'assurer le concours de personnel qualifié. Parallèlement aux services de vulgarisation, il existe généralement un réseau dense de services sanitaires, scolaires et autres. La population locale participe à l'édification et à l'entretien des bâtiments et services publics par l'intermédiaire de l'Etat ou d'autorités locales légalement habilités à lever des impôts et à engager des dépenses. Elle s'aide elle-même en prélevant sur son revenu de quoi payer d'autres personnes pour faire le travail nécessaire. Enfin, les personnalités influentes dans le milieu agricole sont en général les plus favorables aux progrès souhaités.

Faiblesse des ressources

Les pays sous-développés, par contre, sont caractérisés par une société paysanne, voire pré-paysanne, dont l'économie est surtout vivrière et dont le revenu réel par habitant est peu élevé, tout au moins du point de vue matériel. Les revenus en espèces sont souvent négligeables. Les traditions et l'inertie sont deux forces puissantes, et les cadres locaux sont très souvent conservateurs et traditionnalistes. Il est rare que les familles influentes du village fournissent l'impulsion nécessaire au développement économique. Lorsqu'il existe des cadres progressistes de ce genre, comme cela se produit par endroits dans le Pacifique, ils n'ont en général pas les notions économiques et techniques nécessaires, ou encore ils entrent en collision avec des droits acquis sur le plan local. Leurs possibilités d'action sont de toutes façons affaiblies par l'insuffisance des ressources du territoire. En effet, si l'on veut assurer le développement économique d'un territoire ou d'un pays tout entier, il est absolument nécessaire que les cadres et les différents services soient officiellement fournis aux villages. C'est de cette nécessité que procède le problème administratif. Les cadres extérieurs doivent être compétents, mais ils doivent aussi être acceptés par le village. Cela sous-entend qu'ils doivent

collaborer avec les dirigeants locaux les plus appropriés, s'appuyer sur la persuasion plutôt que sur le règlement et la coercition et, enfin, respecter la culture locale.

Cadres locaux et action collective

Pour avoir des dirigeants locaux capables de susciter ou d'effectuer les innovations souhaitables, il faut souvent les rechercher, les encourager et les former dans une certaine mesure. Par ailleurs, ces nouveaux animateurs entreront souvent en conflit avec les anciens. A l'encontre de ceux des sociétés évoluées, les agriculteurs habitent fréquemment le village, de sorte que le problème de l'amélioration de l'habitat se confond dans une large mesure avec celui de l'aménagement du village. Il devient donc d'autant plus nécessaire d'encourager la création et l'entretien de services municipaux par l'action collective des habitants. Toutefois, les petites agglomérations n'ont pas toujours le pouvoir de lever des impôts et d'engager des dépenses. Même si tel est le cas, les ressources financières sont en général trop faibles pour une action d'envergure, et c'est plutôt à la mobilisation de la main-d'oeuvre potentielle qu'il faut avoir recours pour la formation volontaire de capital, la création des services collectifs et les réalisations matérielles souhaitées. La main-d'oeuvre inemployée constitue une ressource dont l'importance latente ne saurait être surestimée. Il est d'autant plus nécessaire de puiser à cette source que le relèvement des niveaux de consommation exige une certaine accélération du rythme de formation du capital. Cette main-d'oeuvre inemployée peut donc être utilisée pour la formation individuelle et collective de capital, pour la fabrication de l'outillage et l'amélioration des exploitations agricoles et des maisons d'habitation, enfin pour l'équipement sanitaire, la construction de bâtiments municipaux et de routes, les ouvrages d'irrigation, de drainage ou de terrassement pour l'aménagement des cultures suivant les courbes de niveaux. Et ceci fait ressortir une différence fondamentale entre les pays évolués et les pays sous-développés, à savoir que, dans ces derniers, il est nécessaire d'utiliser la main-d'oeuvre oisive sans paiement en espèces, ou tout au moins sans que sa rémunération joue autre chose qu'un rôle secondaire.

Dialectique de l'innovation

Dans les pays évolués, le rôle de la vulgarisation est de contribuer à un processus cumulatif de progrès et d'innovation technologique qui est déjà bien établi. Chaque innovation vient se surajouter à d'autres qui se sont produites au cours des décades, voire des siècles antérieurs au sein d'une population économiquement évoluée, pré-disposée au progrès, chez qui le sens de la technique est élevé et la mentalité scientifique profondément enracinée.

L'impulsion extérieure

Dans les pays sous-développés, le premier problème consiste à franchir les obstacles qui barrent le seuil de la nouvelle "ère technologique".

Les résistances au changement sont plus fortes, et l'ébranlement du système de valeurs existant risque d'être plus grave. L'impulsion extérieure doit être durable et ininterrompue. Si l'on se sert d'une localité uniquement comme cobaye pour montrer ce qui peut être réalisé en mettant en place un déploiement de cadres et d'agents extérieurs qui ne pourrait être maintenu de façon continue, non seulement la population risque fort de retomber dans son mode de vie antérieur lors du retrait de "l'équipe", mais en outre le choc brutal de cette attaque concentrée risque d'ébranler le système traditionnel de valeurs et de rapports sociaux et de semer le germe de nouveaux conflits avant qu'un nouveau système ait pu fermement s'implanter. En tout état de cause, il ne semble pas très équitable envers le cobaye en question de donner ainsi naissance à des espoirs qui, par leur nature même, ne peuvent se réaliser dans le cadre de la culture existante sans le genre d'aide extérieure à long-terme dont il est question plus loin.

Portée de la vulgarisation

Pour "multiples" qu'ils soient les objectifs de la vulgarisation dans les pays évolués n'en restent pas moins limités. Dans ces pays en effet, beaucoup de services - santé publique, enseignement, travaux publics et, dans une large mesure, loisirs et spectacles - sont assurés indépendamment de la vulgarisation soit par des entreprises commerciales, soit par d'autres organismes gouvernementaux. L'approvisionnement est organisé par des firmes commerciales. Dans de telles conditions, l'oeuvre de vulgarisation n'est gênée ni par une insuffisance des services "d'édification de la nation", ni par les problèmes d'approvisionnement.

Dans les pays sous-développés, par contre, il y a pénurie de services de cet ordre, car les moyens nécessaires pour les assurer sont généralement limités. Cependant, leur création est indispensable à toute augmentation de la production et à tout progrès social. Comment, en effet, augmenter la production agricole d'une localité où le paludisme et les affections intestinales sévissent à l'état endémique ? Et pourtant cette production doit être augmentée pour financer le développement des services médicaux nécessaires. Pour sortir de ce cercle vicieux, il faut appliquer la méthode de la vulgarisation à tout le domaine des services "d'édification de la nation", en mettant spécialement l'accent sur la participation active de la population locale et sur une organisation administrative capable d'assurer aux petites collectivités une aide coordonnée. L'interdépendance des facteurs santé, enseignement, production, crédit, approvisionnement et travaux publics exige une méthode de ce genre, qu'impose aussi d'ailleurs la nécessité pour les gouvernements d'utiliser de façon rationnelle et économique les maigres ressources dont ils disposent.

Recherche scientifique et formation des cadres

Dans les pays comme l'Inde où il existe des écoles d'agriculture, ces dernières constituent des centres de recherche et de formation professionnelle dans le cadre des programmes de vulgarisation. En revanche, la

formation des travailleurs sociaux polyvalents appelés à oeuvrer dans les villages - et dont il est question plus loin - a exigé la mise au point de programmes spéciaux. Dans les territoires océaniques où il n'existe pas d'écoles de cet ordre, la recherche scientifique doit s'organiser autrement. A l'échelon le plus élevé, la formation professionnelle ne peut se faire que dans des établissements d'autres pays. Cela peut présenter des inconvénients si l'enseignement donné dans ces établissements est orienté en fonction de sociétés différentes. De toutes façons, il faut trouver le moyen d'organiser sur place la formation des agents de village et de tous les autres auxiliaires n'appartenant pas aux cadres supérieurs techniques ou administratifs. Il ne nous est malheureusement pas possible d'approfondir ce problème sans déborder le cadre de la présente étude.

Le rôle des organisations locales

La nécessité de faire des économies en utilisant la main-d'oeuvre potentielle, le fait qu'il n'est guère possible de profiter des avantages de la division du travail grâce aux impôts et à la rémunération des services rendus, l'impulsion qui peut résulter des perspectives de participation collective et la nécessité pour l'administration d'établir officiellement une certaine hiérarchie et certaines filières pour la transmission des ordres et des renseignements, tous ces facteurs augmentent l'importance relative (par rapport aux pays évolués) que présente l'organisation de la population rurale pour la mettre en mesure de s'entr'aider et de travailler à son propre progrès. A ce stade de la présente étude, contentons-nous de faire observer que s'il ne faut ménager aucun effort pour utiliser les groupes autochtones appropriés, ceux-ci ne sont pas toujours dans la ligne du but recherché. C'est pourquoi il sera le plus souvent nécessaire d'encourager la formation d'autres organismes auxquels des mesures législatives ou autres donneront les pouvoirs nécessaires.

Autres conditions requises

Trois autres des conditions requises méritent d'être brièvement mentionnées. La première concerne, une fois de plus, l'approvisionnement. Il est oiseux, voire dangereux, de créer des besoins avant d'avoir le moyen de les satisfaire. Faute de revenus suffisants en espèces et en l'absence d'entreprises commerciales capables de répondre à la demande, c'est à l'organisme chargé d'exécuter le plan de développement qu'il incombe d'organiser les moyens d'approvisionnement. En second lieu, ce qui dépasse les ressources du village doit lui être fourni de l'extérieur. Les grands travaux publics relèvent évidemment de cette catégorie, mais il existe d'autres services ou produits que les villageois ne peuvent se procurer avec leurs seules ressources et qui appellent l'ouverture de crédits ou l'octroi de subventions. Dans toute la mesure du possible, les modalités de ces crédits ou subventions doivent être de nature à encourager l'initiative personnelle des intéressés. En troisième lieu, il faut tirer parti de la nouvelle capacité de production créée pour que le processus cumulatif se poursuive.

Ce processus a un triple effet : augmenter l'importance relative des revenus en espèces - d'où la nécessité d'organiser rationnellement l'écoulement des cultures commerciales et de la production en général ; stimuler et canaliser l'épargne volontaire et l'orienter, en fonction de critères d'investissement appropriés, au moyen d'un bon système de crédit; enfin augmenter les recettes fiscales. Il ressort de ces desiderata qu'il importe d'inscrire les projets d'aménagement des collectivités dans l'ensemble des plans de développement dans lesquels la fiscalité, les investissements, la commercialisation et la technologie sont considérés comme autant d'aspects distincts d'un même problème.

Souplesse administrative

L'ensemble de cette analyse montre qu'une des premières nécessités est une certaine souplesse administrative. Une machine administrative fonctionnant rigidement à coup de manuels et de règlements ne peut répondre aux exigences d'une société en plein développement. Certes, toute administration doit comporter une hiérarchie des pouvoirs mais, dans bien des pays, les règlements administratifs datent d'une époque où le développement économique n'était pas encore devenu un objectif primordial. Dans les cas de cet ordre, c'est la révision de ces règlements qui sera la tâche no. 1.

IV : L'ORGANISATION DES PROJETS D'AMENAGEMENT DES COLLECTIVITES

Liste des conditions à remplir

Considérés comme des instruments de développement économique et non simplement comme d'intéressantes expériences sociologiques en milieu rural, les projets d'aménagement des collectivités doivent répondre à un certain nombre de conditions :

- (1) Leurs objectifs doivent être conformes à ceux des plans de développement d'ensemble.
- (2) Corollairement, ces projets doivent être des organisations de développement administrativement viables, intégrés dans l'organisation territoriale ou nationale.
- (3) Ils doivent mettre l'accent sur l'effort personnel et l'entr'aide, grâce à des programmes d'action à l'échelon du village ou de la collectivité.
- (4) Toute aide fournie du dehors sous forme de cadres supérieurs ou de services doit être assurée de façon ininterrompue.
- (5) Les collectivités doivent bénéficier de l'assistance technique et des autres services nécessaires pour les mettre en mesure de travailler à leur propre progrès.
- (6) Il y a lieu de fournir à ces collectivités les ressources et les services qu'elles n'ont pas les moyens de se procurer elles-mêmes.
- (7) L'approvisionnement doit être organisé.
- (8) Il est nécessaire de prévoir des centres de recherche scientifique et
- (9) de formation du personnel nécessaire.
- (10) L'exécution des projets doit viser à l'économie.
- (11) L'administration doit présenter la souplesse nécessaire.
- (12) Il faut puiser dans les nouveaux revenus créés afin de poursuivre le processus cumulatif.
- (13) Le plan doit prévoir les moyens d'évaluer à tout instant les progrès accomplis.

Limitations

Il va sans dire que les réalisations de tout projet collectif ne sont pas illimitées. Ses possibilités sont déterminées par les ressources naturelles ainsi que par des facteurs économiques tels que les moyens de transport et les marchés. Le projet collectif ne crée pas de possibilités

nouvelles, mais il permet de mobiliser et d'exploiter celles qui existent. Un autre facteur limitatif est l'importance des ressources en personnel et en argent qu'une administration donnée peut consacrer au développement. La méthode du projet collectif permet d'obtenir de ces ressources le meilleur rendement possible, à condition de pouvoir les utiliser avec continuité et avec un minimum de concentration. Si ces deux dernières conditions ne sont pas remplies, les perspectives de développement économique risquent d'être très faibles, voire nulles. Le potentiel de production doit augmenter plus rapidement que la population; or, dans beaucoup sinon la plupart des îles du Pacifique, il serait vain d'espérer que l'effort des autochtones seuls suffira à obtenir ce résultat.

Ouvrons encore une parenthèse avant de poursuivre notre analyse : nous sommes, certes, partisans de l'intégration des services "d'édification de la nation" dans les projets collectifs, mais nous n'estimons pas pour autant que tous les services doivent être contrôlés ou dirigés par l'Administration des Projets. Les impôts, l'enseignement, l'ordre et la sécurité publics, par exemple, relèveraient normalement de services distincts. Cette séparation n'interdit toutefois nullement une collaboration étroite, voire certaines délégations de pouvoir. Il serait normal, par exemple, d'espérer que les instituteurs faciliteraient de diverses manières (et dans le cadre de certaines limites) l'exécution des projets, en installant des jardins potagers à l'école, en organisant des clubs de jeunes, en contribuant à la lutte contre l'analphabétisme ou par d'autres formes d'éducation des adultes. Par ailleurs, comme cela s'est produit dans l'Inde, à Ceylan et en Egypte, les villageois peuvent construire, dans le cadre des projets de développement, des bâtiments scolaires qui seraient trop chers pour l'Etat. Comme à Ceylan, des conseils d'arbitrage et de conciliation composés de bénévoles peuvent apaiser les différends sans qu'il soit besoin de recourir aux tribunaux et aux avocats.

Autant que possible, l'Administration des Projets ne doit pas exercer de fonctions réglementaires ou pénales dont sa popularité pourrait souffrir.

Dans ses détails, l'organisation administrative variera d'un secteur à l'autre. Ce qui importe, c'est une collaboration étroite dans tous les domaines d'activité, entre le centre et les villages, par l'intermédiaire des divers échelons administratifs.

V : UN "MODELE" : L'ADMINISTRATION INDIENNE DES PROJETS^{*} COLLECTIFS

Pour donner un exemple concret de la conception exposée dans les chapitres précédents, et afin de disposer de quelques points de comparaison pour la suite de nos observations, nous nous proposons d'utiliser comme modèle le programme indien des Projets Collectifs. Nous nous contenterons cependant d'en faire une analyse purement descriptive, sans porter aucun jugement de valeur.

Quelques différences entre l'Inde et l'Océanie

Il ne faut évidemment pas oublier que dans l'Inde, comme à Ceylan et en Egypte, le programme des projets collectifs dessert des sociétés essentiellement paysannes dont l'organisation économique est plus avancée que dans la plupart des îles du Pacifique. Les obstacles d'ordre culturel, les groupes sociaux utilisables, la localisation et le rôle des cadres ruraux, la forme à donner aux nouveaux organismes à créer, l'importance relative des divers facteurs entrant en jeu dans le processus du progrès, tout est différent. Dans le Pacifique, il sera souvent plus difficile qu'ailleurs de mettre sur pied un projet administrativement viable, car la population est plus disséminée et moins homogène. La formation des cadres pose des problèmes d'un ordre différent. Pour le moment, la direction centrale devra le plus souvent être assurée par des cadres étrangers qui risquent d'être moins familiers avec les caractéristiques des coutumes, des rapports sociaux et de l'organisation sociale de l'endroit que l'élite indigène d'un pays tel que l'Inde. En outre, et dans l'ensemble, le dynamisme qui accompagne tout nationalisme naissant est moins prononcé en Océanie, ou tout au moins le nationalisme lui-même est moins cohérent.

Pour toutes ces raisons, les modalités de l'organisation ne peuvent s'appliquer telles quelles dans le Pacifique, et il n'est pas question de les copier servilement. Mais le modèle choisi nous permettra de mettre en relief les principes et les méthodes qui, avec les modifications voulues, pourront se révéler d'un emploi fructueux.

* 1) Depuis la rédaction de la présente étude, nous avons reçu un rapport faisant état de nouvelles et importantes réalisations effectuées au cours des deux dernières années. Il s'agit de la communication intitulée The National Development Programme of India with Specific Reference to its Rural Sector qui a été présentée par MM. Douglas Ensminger (Fondation Ford, Nellore) et Carl C. Taylor (de la Mission américaine de Coopération Technique, Nellore) au congrès annuel de la Société de Sociologie rurale (Université de l'Illinois) en septembre 1954. Ces nouveaux faits n'apportant pas de modification majeure au schéma que nous avons essayé de tracer, il ne nous a pas paru

(Suite de la note au bas de la page 10)

nécessaire de réviser notre texte. Parmi les réalisations de date récente ainsi portées à notre connaissance, on peut mentionner :

- 1) L'expansion du programme sur le plan géographique. En octobre 1954, il groupait 220 "secteurs" de développement (un projet normal englobe trois secteurs) représentant 23.650 villages et 21.500.000 habitants.
- 2) L'approbation du projet de création d'un Service National de Vulgarisation qui desservira, pour commencer, environ 20.000 villages. Les programmes de vulgarisation de ce Service resteront polyvalents mais représenteront néanmoins une attaque à la fois moins poussée et sur un front plus restreint. Ils ne relèveront plus du Département de l'Agriculture, mais de l'Administration des Projets Collectifs. Le but est d'aménager éventuellement un réseau de projets collectifs qui desservira toute l'Inde rurale, aussi les "secteurs" du Service National de Vulgarisation ne représentent-ils qu'une étape provisoire en attendant le moment où le pays disposera des ressources et du personnel nécessaires pour établir des organismes chargés d'une action plus complète et plus en profondeur.
- 3) L'exécution de la décision selon laquelle la responsabilité du travail de développement de chaque district incombe entièrement à l'Administrateur en Chef de ce District, qui en est le fonctionnaire du rang le plus élevé.
- 4) L'amélioration des possibilités de formation du personnel grâce aux mesures suivantes :
 - a) augmentation du nombre de centres de formation des agents de village;
 - b) mise au point de plans prévoyant une formation plus complète de ces agents qui suivront, notamment, un stage agricole d'un an et six mois de cours sur les techniques de vulgarisation;
 - c) création de 5 centres de formation de spécialistes en matière d'organisation de la collectivité;
 - d) ouverture de trois centres pour la formation du personnel sanitaire;
 - e) plans prévoyant l'ouverture, en 1955 au plus tard, de vingt-cinq centres d'auxiliaires sociales féminines;
 - d) cours accélérés d'orientation réservés aux techniciens et aux cadres de direction.

(Fin de la note)

Prototypes

Lorsque le programme des Projets Collectifs a été instauré en 1952, le projet d'Etawah et celui des Firkas, à Madras, avaient déjà plusieurs années de fonctionnement. Ces deux projets étaient en effet des prototypes qui ont servi, avec un certain nombre de projets réalisés par des organismes bénévoles, de projets-témoins ou de démonstration permettant d'acquérir une certaine expérience en la matière.

Portée du programme

L'exécution du programme a commencé vers la fin de l'année 1952 par la mise en oeuvre de 55 projets intéressant chacun quelque 200.000 personnes, soit 11 millions en tout. En outre, près de 100 millions de ruraux devaient bénéficier d'un programme plus superficiel de vulgarisation agricole. Chaque projet porte sur un secteur et une population suffisamment importants pour permettre une organisation et une exécution économiques, doublées cependant d'une concentration des moyens suffisante pour être efficace. Dans les territoires océaniques, cette structure administrative demandera à être modifiée, d'une part parce que le peuplement est en général moins dense et d'autre part parce que, dans l'Inde, un seul projet englobe une population plus nombreuse que celle de la plupart des îles du Pacifique. Mais les précisions suivantes peuvent néanmoins donner une idée du sens dans lequel il serait judicieux d'orienter la réorganisation administrative dans le Pacifique.

Structure et hiérarchie administratives

L'Inde étant une Fédération d'Etats, la répartition des tâches et des pouvoirs entre le Gouvernement Fédéral et celui de chaque Etat n'est pas sans provoquer certaines complications. Celles-ci ne sont cependant pas inhérentes à la conception des projets collectifs.

Ce sont les Etats qui ont la principale responsabilité de l'exécution du programme. En général, les questions de développement économique relèvent d'une Commission de Développement composée des ministres compétents. Le fait qu'elle est normalement présidée par le premier ministre de l'Etat et que le Commissaire au Développement - Agent d'exécution de la Commission - est en général le fonctionnaire du grade le plus élevé suffit à montrer l'importance de cet organisme. La Commission de Développement est secondée par un Comité Consultatif composé des Directeurs techniques des différents ministères, cependant que le Commissaire au Développement est lui-même doublé d'un conseil groupant les directeurs administratifs de ces mêmes ministères.

Le projet collectif est conçu comme principal instrument d'augmentation de la production et d'aménagement des régions rurales, et c'est le Commissaire adjoint au Développement qui est le principal agent d'exécution des projets.

A l'échelon du District, qui vient immédiatement après dans la hiérarchie administrative, il existe une Commission de Développement du District, organe consultatif composé des Chefs de Services et présidé par l'Administrateur en Chef du District (fonctionnaire du rang le plus élevé). Son agent d'exécution est le "District Development Officer".

Chaque projet est placé sous la responsabilité administrative d'un "Project Officer" (secondé par deux adjoints), responsable devant le "District Development Officer". Conformément au principe général qui consiste à encourager l'initiative et la participation volontaires, il est en outre créé pour chaque projet une commission consultative composée de personnes n'appartenant pas à l'administration : députés, membres de l'Assemblée de l'Etat et du Conseil de District, représentants des Panchayats (conseils d'Anciens du village), des coopératives et des œuvres bénévoles.*

Avec ses 200.000 habitants répartis en général sur quelque 300 villages, le secteur d'exécution d'un projet correspond à peu près à un "Tahsil" ou à une subdivision d'un district administratif. Cette équivalence, ainsi que la manière dont les pouvoirs administratifs et exécutifs sont répartis d'un bout à l'autre de l'échelle administrative, montrent bien que chaque projet est conçu non comme une organisation distincte dont les activités revêtent un caractère spécial et qui se superpose à l'action de l'administration, mais bien comme l'instrument d'action de tous les autres services administratifs dans les régions rurales.

Contrastes avec les autres pays

C'est cette conception qui différencie l'Inde de certains autres pays qui n'ont pas encore pleinement pris conscience de toutes les possibilités des Projets collectifs et des modalités administratives qu'ils impliquent. C'est ainsi que dans certaines parties d'Afrique, l'exécution des projets d'aménagement des collectivités seraient, d'après nos renseignements, confiée à des fonctionnaires ou à des équipes qui agissent séparément, à titre supplétif ou auxiliaire, sans être dotés des pouvoirs dont disposent leurs

* 2) A ce jour, d'après le rapport sur la première année de fonctionnement des projets collectifs (p. 14-15), ces commissions consultatives se sont avérées décevantes et n'ont pas donné tout ce qu'on attendait d'elles. On envisage actuellement de les stimuler et de les guider en organisant des stages pratiques régionaux ("The National Development Programme of India", p. 12). En effet, bien que la coopération volontaire d'éléments "profanes" soit d'une grande importance, cette formule risque de susciter de trop nombreux conseils de personnes non qualifiées et qui ne s'occupent pas directement du travail pratique sur le plan local, ainsi que l'apathie et l'indifférence. Nous craignons bien que, si toutes les commissions consultatives prévues fonctionnent effectivement, l'Administration Indienne n'en soit par trop encombrée.

collègues indiens. Certes, un fonctionnaire adroit peut persuader ses collègues de jouer le jeu - si leurs autres fonctions le leur permettent - mais cette manière de procéder n'est pas très favorable à un processus de développement à la fois économique et systématiquement coordonné.

Dans d'autres pays, la dispersion des responsabilités a donné de mauvais résultats. C'est ainsi qu'en Egypte - tout au moins il y a quelques années, époque à laquelle nous connaissions bien la situation - les Centres Sociaux étaient plutôt des organismes indépendants que des organes d'exécution des Services de Santé publique, de Vulgarisation agricole ou des Coopératives. Aussi avait-on des services faisant double emploi, sans compter le manque de coordination et la rivalité entre services qui résultaient de cette conception.

Dans d'autres pays encore, certains services isolés ont activement misé sur la formule du projet collectif. Aux Philippines par exemple, le Ministère de l'Instruction Publique a pris l'initiative d'établir des écoles axées sur la collectivité. Les fonctionnaires progressistes d'un ministère donné peuvent, certes, rendre de précieux services, notamment en déclenchant un mouvement, en suscitant une prise de conscience locale et en prodiguant le dévouement et le zèle indispensables; toutefois une action limitée à un seul département ministériel risque d'être déséquilibrée, à la fois parce que ce dernier aura toujours tendance à mettre l'accent sur son propre domaine d'activité et parce qu'il lui sera difficile de s'assurer la coopération sans réserve des autres services publics. Enfin, les ressources techniques d'un seul département ne sont pas suffisantes pour l'application d'une méthode globale.*

Enquêtes préliminaires

Avant d'établir un projet, il faut naturellement procéder à un inventaire préliminaire de la situation et des besoins en matière économique et sociale, qui fournira une première indication des mesures les plus urgentes et de l'organisation éventuelle du travail, ainsi que des points de repère pour l'évaluation ultérieure des résultats. Nous nous contenterons de souligner ici le caractère provisoire de ces premiers jalons. Dans le Pacifique, d'autres enquêtes, plus poussées et plus nombreuses, seront nécessaires ne fût-ce que pour dissiper les préjugés ethnocentriques du personnel métropolitain; toutefois, les programmes d'action ne peuvent attendre les résultats d'études propres à satisfaire l'ethnologue ou le sociologue. Comme on l'a souvent dit à juste raison, la meilleure manière de connaître les

* 3) Un important motif de coordination administrative est qu'il ne faut pas dérouter et harasser l'autochtone en le mettant en contact avec trop de fonctionnaires représentant des services et des activités d'ordre différent. On évite cet écueil en créant un organisme unique et en ayant recours à des agents de village polyvalents comme principaux organes de contact direct et agents de liaison entre la base et le sommet et vice-versa.

données d'un problème est encore d'essayer de le résoudre, et il ne faut pas oublier que, partout, les habitants accepteront sans doute moins difficilement qu'on leur pose des questions indiscretes si celles-ci font partie d'une manoeuvre dont le but est de les aider à satisfaire des besoins dont ils ont déjà pris conscience. C'est pourquoi, même tout au début, il sera peut-être bon de ne pas pousser l'enquête avec trop de zèle tant que les plans n'auront pas atteint le stade du démarrage; il conviendra également d'expliquer avec soin pourquoi sont demandés les renseignements en question.

Effectifs

Dans l'Inde, le Projet Collectif est une organisation pyramidale dont les agents de village constituent la base et le Directeur du Projet le sommet. L'effectif type est de 125 personnes se répartissant comme suit : une vingtaine de cadres spécialisés (administration, agriculture et coopératives, génie rural, enseignement et santé publique), une trentaine de techniciens ayant reçu une formation pratique en matière de santé publique et d'éducation sociale (moniteurs sociaux, préparateurs en pharmacie, inspecteurs sanitaires, visiteurs sanitaires, sages-femmes), et une soixantaine d'agents de village.

Le rapport de la Mission des Nations Unies sur l'Aménagement et le Développement des Collectivités du Sud et Sud-Est asiatiques (1953) nous indique d'ailleurs à la page 93 quel est l'effectif type d'un projet de relèvement rural :

1)	<u>Administration</u>	Directeur du Projet	1
		Directeurs adjoints	<u>2</u>
			<u>3</u>
2)	<u>Agriculture</u>	Agronomes	9
		Ingénieurs du Génie civil	3
		Conducteurs de Travaux	3
		Agents de village	60
		Gardeurs de troupeaux	6
		Plantons	<u>10</u>
			<u>91</u>
3)	<u>Education sociale</u>	Moniteur en chef	1
		Moniteurs	<u>6</u>
			<u>7</u>
4)	<u>Santé publique</u>	Médecins	3
		Préparateurs en pharmacie	3
		Inspecteurs sanitaires	3
		Visiteurs sanitaires	3
		Sages-femmes	<u>12</u>
			<u>24</u>

Les cadres techniques supérieurs résident au siège administratif du projet, ainsi que l'Inspecteur adjoint des Ecoles du secteur. C'est là que seront implantés un hôpital central, une école supérieure et les principaux dépôts de marchandises et fournitures. Chaque projet est subdivisé en trois "secteurs" comptant de 60 à 70.000 habitants. Au siège administratif du secteur se trouvent les techniciens, un hôpital auxiliaire, une école moyenne, des dépôts secondaires de marchandises et fournitures et d'autres installations encore.

Le rôle des agents de village

Le personnel-clé, qui est en contact étroit avec la population rurale, est le groupe des agents de village dont chacun est chargé d'environ cinq villages totalisant quelque 2.500 habitants. La tâche de ces agents est de faire prendre conscience à la population de ce qui lui manque, de lui inculquer le sens de la technique par des démonstrations et d'autres moyens appropriés, de lui donner des conseils techniques dans les limites de leur compétence, de faire connaître ses besoins au siège administratif du secteur et du projet, de faire appel aux services des cadres techniques supérieurs selon les nécessités et d'organiser l'approvisionnement.

L'initiative locale, but de l'organisation

La méthode ayant pour principe fondamental d'encourager les populations rurales à travailler à leur propre progrès et de promouvoir l'entraide, une tâche importante des agents de village - avec l'aide des moniteurs sociaux - consiste à organiser les villageois. On distingue quatre principaux types d'organisations à l'échelon du village : autorités locales, associations bénévoles de développement, coopératives et organisations intéressant des catégories particulières telles que les femmes et la jeunesse. Ces organisations deviennent, en fait, partie intégrante de la structure administrative du projet. Non seulement elles servent d'instruments d'action aux services officiels, mais elles permettent également d'effectuer, sans rien débours, certaines réalisations. Ces considérations d'économie des deniers publics sont d'une grande importance dans les pays pauvres.

Le gouvernement indien tient beaucoup à restaurer les "panchayats" (Conseils d'Anciens), organes traditionnels de gouvernement local qui s'étaient désintégrés sous le régime britannique. Aussi la législation d'un bon nombre d'Etats attribue-t-elle aux panchayats des fonctions très variées - les unes obligatoires, les autres facultatives - notamment le pouvoir de juger les délits mineurs et d'arbitrer les litiges*, et les habilite-t-elle à établir toutes sortes de taxes et d'impôts. Cependant les ressources financières du panchayat sont généralement très faibles - habituellement de

* 4) En général, il est interdit aux avocats de plaider devant les panchayats.

l'ordre de 500 roupies par an - et c'est principalement sur les concours bénévoles qu'il faut compter pour aménager le village. Dans beaucoup de milieux, on doute que les panchayats soient les organes les plus indiqués pour encourager, organiser et diriger les activités bénévoles. Les villageois les considèrent comme des organisations politiques qui peuvent être acquises à n'importe quelle faction politique dominante. Ils sont en général composés des villageois les plus riches, qui non seulement ressentent moins que les autres le besoin d'une amélioration mais y sont moins intéressés car ils craignent d'avoir à en faire les frais. En outre, il s'agit d'ordinaire de gens âgés, d'esprit conservateur et moins ouvert au progrès.

Lorsque la chose est possible, on a intérêt à créer des autorités locales dont les pouvoirs et attributions soient définis par la loi. Lorsque les projets collectifs auront fait surgir une nouvelle génération de cadres ruraux, les panchayats deviendront peut-être des organes efficaces de gouvernement local et d'organisation des travaux bénévoles de développement. Mais, pour l'instant, les Etats s'appuient de préférence (comme à Ceylan) sur des Conseils de Développement à l'échelon du village ou sur des Sociétés de Développement Rural qui sont soit élus, soit nommés par les autorités du projet. Il y a, certes, risque de conflit entre ces Conseils ou Sociétés d'une part et, de l'autre, les panchayats (ou autres autorités locales), mais ils sont considérés (pour le moment tout au moins) comme des instruments indispensables pour promouvoir le progrès rural grâce à l'activité de volontaires; ils sont en effet composés en principe d'animateurs favorables au progrès et non pas, au contraire, d'éléments réfractaires à tout changement, qui tiennent surtout à préserver les traditions et à défendre leurs intérêts acquis. Cette expérience donne à penser qu'il se posera à ce sujet, dans les sociétés pré-paysannes du Pacifique, un problème extrêmement ardu et délicat.

Dans certains projets, les conseils de développement sont organisés sur le mode "ministériel", chaque membre étant responsable d'une activité déterminée telle que l'assainissement, l'instruction des adultes ou le développement agricole. Dans certains cas, les conseils de village envoient des représentants à un Conseil de Cercle dont la compétence s'étend à plusieurs villages; le Conseil de Cercle envoie à son tour des délégués aux Conseils de Secteur et ces derniers sont représentés au sein du Conseil de Projet. On espère ainsi faciliter l'exécution de travaux qui intéressent plusieurs villages (tels que la construction de routes), faire connaître aux sièges du Secteur et du Projet les besoins exprimés par les villageois et faire mieux comprendre à ces derniers le sens des plans et des programmes dont ils ne voient qu'une portion.

Les coopératives s'occupent principalement, mais non exclusivement, d'activités économiques ayant un intérêt commercial, et leurs membres sont plutôt unis par cet intérêt particulier que par l'intérêt général.

Les organisations du type sus-mentionné sont généralement dirigées par des hommes. Pourtant l'importance des activités collectives et organisées

des femmes et des enfants est appréciée à sa juste valeur, pour des raisons trop évidentes pour qu'il soit nécessaire de les énumérer ici. Mais, jusqu'à présent, l'organisation des femmes en vue de l'amélioration du foyer, et de l'équivalent asiatique des clubs "4H" n'a pas progressé autant dans l'Inde qu'à Ceylan* ou aux Philippines. Dans la société indienne, en effet, le travail social et l'organisation d'activités collectives efficaces en milieu féminin se heurte encore à de puissants obstacles d'ordre culturel.

L'enseignement scolaire

La réforme de l'enseignement scolaire tient une grande place dans le plan indien de relèvement rural. Les établissements scolaires actuels doivent être développés et transformés en écoles dites "de base", suivant les idées de Gandhi. Une analyse détaillée de ce qu'est l'éducation de base nous entraînerait trop loin. On nous permettra de ne rappeler que son principe fondamental, qui est "de relier étroitement l'enseignement aux activités et aux occupations des habitants" et d'apprendre à ces derniers "à travailler efficacement en unissant leurs efforts".** Dans les conditions qui prévalent dans l'Inde, cela signifie une profonde réorientation de l'enseignement scolaire. Le gouvernement espère que les instituteurs participeront activement à l'exécution des projets, notamment en matière d'éducation et d'amélioration sociales.

La formation professionnelle

Il est indispensable de pouvoir disposer à tous les échelons d'un personnel qualifié en nombre suffisant. Or, pour être "qualifié", il ne suffit pas que ce personnel ait une certaine compétence technique, mais aussi la mentalité et la psychologie voulues, qu'il soit disposé à vivre dans les villages et capable non seulement d'appliquer efficacement les techniques de vulgarisation qu'il aura apprises, mais aussi de s'adapter au milieu rural où il est appelé à travailler. Il s'agit donc de donner une formation psychopédagogique spéciale non seulement aux techniciens et auxiliaires tels qu'infirmières, sages-femmes, inspecteurs sanitaires et moniteurs sociaux, mais également aux cadres supérieurs, médecins, agronomes et ingénieurs.

* 5) A Ceylan, en 1952, une association de groupements féminins connue sous le nom de "Lanka Mahila Samiti" faisait un excellent travail en collaboration étroite avec le gouvernement et, dans les villages, avec les Sociétés de Développement Rural. Cette oeuvre est exposée dans la publication intitulée Lanka Mahila Samiti, qui constitue le rapport annuel de l'Association Cinghalaise des groupements féminins. Voir aussi les rapports administratifs du Directeur du Développement Rural Cinghalais.

** 6) Community Projects : A Draft Handbook. Community Project Administration Planning Commission, Delhi 1952, p. 54.

C'est le projet collectif lui-même qui offre d'ailleurs les meilleures possibilités de formation pratique, d'autant plus que son exécution fait ressortir l'interdépendance des diverses disciplines, donc la coordination qui s'impose.

C'est ainsi que le Gouvernement indien s'efforce de combiner, avec la collaboration de la Fondation Ford, la formation théorique et pratique en médecine, en agriculture et en travail social. Grâce à cette même collaboration, une trentaine de centres forment des agents de village des deux sexes. Chaque centre est situé dans le secteur d'exécution d'un projet - qui fournit l'occasion d'un stage pratique - et forme tous les six mois deux promotions de quarante agents. Dans l'ensemble, on considère qu'il y aura intérêt à porter la durée du stage à un an aussitôt que la pénurie d'agents de village sera moins aiguë.

Ces centres ne prétendent évidemment pas former des spécialistes, mais seulement donner aux stagiaires quelques connaissances techniques, tant théoriques que pratiques, en matière d'agriculture, d'hygiène et d'assainissement, de coopération, d'administration et de vulgarisation rurales, enfin d'éducation des adultes. La principale qualité requise de ces auxiliaires "polyvalents" est non pas un degré élevé de compétence technique, mais l'art de savoir travailler en milieu rural et aider les villageois à s'organiser en vue de leur propre progrès. On familiarise aussi les stagiaires avec l'organisation d'ensemble, de façon à ce qu'ils sachent comment faire intervenir, selon les besoins, les cadres techniques supérieurs, autrement dit les spécialistes.

A Ceylan, ainsi que dans quelques projets indiens, des dispositions ont été prises en vue de former des animateurs sur place au moyen de cours très brefs, dont la durée varie de quelques jours à deux semaines. Le but de ces cours est seulement d'éveiller la conscience sociale des futurs animateurs et de leur inculquer quelques notions pratiques élémentaires en matière de construction de latrines, de lutte antipaludique, d'utilisation d'un engrais particulier ou de lutte contre un certain parasite des cultures locales.*

Le développement de l'initiative locale

L'éveil et le développement de l'initiative locale visent à la fois à améliorer les méthodes de production et les services communs et à former le capital nécessaire à ces fins, et portent aussi bien sur l'action individuelle que sur l'effort collectif. Pour prendre toute l'ampleur voulue, ils appellent normalement la création d'organismes appropriés du genre de ce dont il a été fait mention plus haut.

* 7) Pour un exposé plus approfondi du problème de la formation du personnel, cf. le Rapport de la Mission des Nations Unies chargée d'observer l'organisation sociale et l'aménagement matériel des Collectivités rurales du Sud et du Sud-Est Asiatiques (1953), Ch. IV.

En dehors des questions d'organisation, un certain nombre de conditions sont requises. Dans certains cas, il suffit d'éveiller chez les habitants le sens de la technique et de leur faire prendre conscience des possibilités locales. Prenons pour exemple la Société de Développement Rural de Ceylan qui, en 1951 a construit 3.000 kilomètres de nouvelles routes.* Il y avait déjà longtemps que ces routes étaient nécessaires et qu'on avait les moyens de les construire puisqu'on disposait d'un corps de main-d'oeuvre inemployée. Il a pourtant fallu que l'impulsion vienne de l'extérieur et que, par le canal des organisations de village, on rende la population consciente de ses possibilités et l'incite à utiliser la main d'oeuvre oisive. En outre, il arrive souvent que des conseils techniques soient nécessaires. Il faut encore que les fournitures requises soient à portée, ce qui n'est pas toujours le cas, même quand les habitants sont en mesure de les payer eux-mêmes. Enfin, l'initiative locale ne pourra souvent se passer d'assistance technique - distincte des conseils - pour établir le tracé d'une route par exemple, non plus que de machines ou matériaux dont le prix dépasse les ressources du village. Il faut donc soit organiser le crédit rural, de façon à ce que les remboursements puissent être échelonnés sur une certaine période grâce à l'augmentation des revenus, soit prévoir des subventions.

L'importance donnée au développement de l'initiative locale fait parfois perdre de vue la nécessité d'une telle aide extérieure. Dans certains cas, lorsqu'il s'agit, par exemple, de grands travaux publics ou d'organiser le transport et l'écoulement des produits sur des marchés éloignés, la tâche peut carrément dépasser les possibilités locales. Mais parfois la question se posera de façon plus subtile et, faute d'une aide pourtant bien légère, les résultats de l'effort du village ne seront qu'éphémères et illusoire. C'est ainsi qu'une route nouvellement construite pourra être rendue inutilisable dès les premières fortes pluies faute de caniveaux et de matériaux de revêtement appropriés. Ce qui importe avant tout, c'est que l'aide extérieure ne prenne pas, autant que possible, le caractère d'une aumône, mais soit conçue de manière à susciter des contributions individuelles ou collectives en argent, en nature, en travail ou en services.

Un plan économique

Pour montrer combien le plan indien de relèvement rural est économique, nous citerons quelques chiffres. Un projet type coûte 6.500.000 roupies pour trois ans, soit en moyenne 2.167.000 roupies par an ou moins de 11 roupies (environ 100 francs français) par personne et par an. Mais, sur le total des dépenses triennales, 5.201.000 roupies représentent des frais d'équipement et d'installations fixes qui ne seront donc plus à renouveler. Restent 1.299.000 roupies de frais de fonctionnement, soit en moyenne 433.000 roupies

* 8) On trouvera une étude succincte de la formation locale de capital à Ceylan et chez les Firkas (Inde) dans le rapport des Nations Unies sus-cité (note 7).

par an ou un peu plus de 2 roupies par personne pour l'ensemble des services (à peu près 18 francs français). * Même si l'on tient compte du faible revenu individuel dans l'Inde (255 roupies en 1948-49), on ne peut guère parler de dépense extravagante.

L'évaluation des résultats

Le Gouvernement indien n'ignore pas combien il est important de pouvoir, à tout moment, faire le point des résultats obtenus dans le cadre de son plan de relèvement rural. C'est pourquoi il a créé un service distinct d'évaluation, dont le siège est à Dehli. Pour la première année de fonctionnement du plan, ce service a jugé inutile d'étudier chaque secteur d'exécution d'un projet, mais il a nommé dans la plupart des Etats un Inspecteur, placé sous le contrôle général de trois Inspecteurs Régionaux.

Sommairement, le rôle de ce service consiste à :

- "1) Suivre la progression du plan de relèvement rural.
- 2) Déterminer quelles sont les méthodes de vulgarisation qui s'avèrent efficaces et celles qui échouent.
- 3) Etudier pourquoi la population rurale assimile certaines méthodes et se montre réfractaire à d'autres.
- 4) Etudier l'effet du programme d'aménagement des collectivités sur l'économie et le mode de vie ruraux. ***

Par la force des choses, l'Inspecteur du Service d'Evaluation est appelé à se documenter auprès du personnel d'exécution du projet. Il complète ces renseignements par ses propres observations, ainsi que par des enquêtes et recherches spéciales. Une fois établi tout le mécanisme de documentation, de compilation et de vérification, l'évaluation des réalisations matérielles est parfois relativement aisée; en revanche, celle des modifications psychologiques et mentales (qui sont plus importantes à longue échéance) est plus ardue et demande des observateurs expérimentés.

Ce travail d'évaluation est absolument nécessaire, mais il est délicat car il oblige parfois à formuler des critiques, fût-ce implicitement. Des évaluateurs qualifiés, ayant une formation sociologique et une certaine expérience en matière d'analyses et d'enquêtes rurales, et n'ayant rien à voir avec

* 9) Notons, sans exagérer d'ailleurs la signification de ce chiffre, qu'aux Samoa occidentales le seul budget du Service de Santé s'élevait à £ 173.000 pour 84.000 habitants en 1952, soit à peu près £ 2 (environ 300 francs français) par habitant.

** 10) Evaluation Report on First Year's Working of Community Project, Planning Commission Programme Evaluation, mai 1954, p. 158. La Fondation Ford a accordé une subvention au Service d'Evaluation pour l'aider à faire face aux frais de ses trois premières années de fonctionnement.

l'organisation ou l'exécution des projets de développement rural peuvent faire preuve de plus d'objectivité que ceux qui sont appelés à juger leur propre travail. Par contre, ils peuvent aussi avoir moins conscience des possibilités et des difficultés pratiques. Un organisme distinct peut soit adopter l'attitude d'un spectateur critique ou bien devenir un guide et un tuteur, qui rassemble et confronte les connaissances et l'expérience acquises à l'échelle du secteur et de la nation. Seul le temps dira dans quel sens penchera la balance dans l'expérience de développement rural de l'Inde; en tout état de cause, cet effort systématique d'évaluation du programme et de son exécution mérite d'être suivi avec intérêt. Bien entendu, la création d'un organisme distinct n'est pas la seule formule possible. L'évaluation peut être confiée à des spécialistes choisis au sein même de l'organisation de développement, ou à des experts venant de l'extérieur pour enquêter périodiquement.* Quelles que soient les dispositions prises, il est indispensable que les personnes directement responsables des projets fassent aussi le point de façon régulière.

* 11) Cette question d'évaluation est traitée à fond dans une étude du Professeur Ernest Beaglehole qui doit paraître dans une prochaine publication du Conseil International des Sciences Sociales de l'UNESCO consacrée à l'ensemble des problèmes que pose l'évaluation des changements sociaux.

VI : LES CONDITIONS DE SUCCES D'UNE DEMONSTRATION

Nous terminerons par quelques observations sur les conditions de succès d'une démonstration ou d'un "projet-témoin". Ces conditions dépendent de l'objet de la démonstration. Il ressort de l'analyse précédente que, si le projet d'aménagement des collectivités est considéré comme un instrument permanent d'exécution des plans de développement d'un pays ou territoire, la démonstration doit porter non seulement sur l'expérimentation des méthodes de travail social en milieu rural, mais également sur les modalités administratives requises pour un succès durable. Il s'agit donc d'étudier comment organiser de la façon à la fois la plus efficace et la plus économique la coordination et le fonctionnement des différents services nationaux dans le secteur choisi pour la démonstration. Le but de celle-ci doit être la mise au point éventuelle d'une organisation susceptible de servir de prototype pour tout le pays ou territoire et de fournir des indications sur l'orientation de la réorganisation administrative d'ensemble. Les démonstrations d'une durée limitée peuvent présenter un certain intérêt, ne serait-ce qu'en permettant d'essayer certaines techniques et en persuadant l'administration qu'un effort plus prolongé se justifie; toutefois, nous avons déjà fait allusion à leurs limitations et aux risques qu'elles peuvent comporter pour la collectivité qui sert ainsi de cobaye.

C'est pourquoi nos observations s'appliquent plutôt à une démonstration dont le but serait de fournir des indications d'une part sur les techniques de travail social en milieu rural et d'organisation du progrès grâce à l'initiative locale, d'autre part sur l'administration des programmes de développement. Nous n'éliminons pas la possibilité d'une première démonstration qui appellerait une concentration exceptionnelle des moyens, ne porterait que sur un secteur et un groupe restreints et ne répondrait pas aux critères formulés à l'alinéa précédent. Dans ce cas, cependant, cette première étape ne devrait être considérée que comme une sorte de préface, ne constituant pas en elle-même une démonstration satisfaisante mais visant à fournir les éléments sur lesquels se fondera la démonstration proprement dite. En un sens, il s'agit d'une enquête menée sous forme d'un programme d'action d'une durée limitée. Contrairement à beaucoup d'expériences "concentrées" de cet ordre qui ont eu lieu dans le passé, cet essai ne prendrait pas fin après un certain délai mais se transformerait en démonstration complète répondant aux critères énumérés ci-après. Il faudra donc que les plans et les préparatifs nécessaires soient prêts pour passer à l'exécution de la démonstration complète aussitôt que cette expérience préliminaire aura fourni des données suffisantes. En outre, il est quelquefois bon, pour secouer l'inertie initiale et jeter les fondements de l'oeuvre future, d'avoir recours dans les débuts à une plus grande concentration de moyens que ne le permettrait le budget normal. Dans ce cas, on devra veiller à conserver une certaine mesure de peur que la population, prise dans l'engrenage de l'habitude, n'escompte désormais être aidée sur un pied qui ne pourra être maintenu, et que le personnel d'exécution du projet ne puisse continuer à assurer toutes les activités inscrites au programme du début.

Pour être valable en tant que prototype, une démonstration doit, à notre avis, remplir les conditions suivantes*. (Nous laissons de côté la question de savoir si elle doit être réalisée par un organisme international d'assistance technique ou par l'administration locale. Dans le premier cas, des conditions supplémentaires seraient sans doute à prévoir.

A.

- 1) Les dimensions du secteur choisi doivent être au moins égales à celles du secteur minimum administrativement et économiquement viable.
- 2) Ce secteur doit être conçu de façon à pouvoir s'intégrer ultérieurement à l'ensemble de l'organisation administrative et continuer à servir de centre de formation après la fin de la période de démonstration.
- 3) L'équipe de démonstrateurs doit avoir l'entière responsabilité des services fournis dans le cadre de la démonstration. Elle ne doit pas être adjointe ou subordonnée aux fonctionnaires locaux déjà en place. Dans le cas contraire, elle risque d'être considérée comme un groupe d'intrus - surtout si le secteur choisi ne correspond qu'à une partie de la région administrative - et le terrain sera mal préparé pour survivre comme "prototype" et centre de formation.
- 4) Le secteur choisi doit être aussi représentatif que possible, ne présentant ni difficultés ni avantages spéciaux. Il peut cependant être dérogé à cette règle pour des raisons de commodité administrative, ou bien si un secteur semble devoir être particulièrement bien situé comme futur centre de formation.

B.

Avant la démonstration, il importe de :

- 1) Procéder à une enquête suffisante pour déterminer les principales caractéristiques du secteur choisi et d'établir un "étalon de base" pour l'évaluation ultérieure des progrès réalisés.
- 2) Formuler clairement les objectifs - au moins provisoires - ainsi que leur ordre de priorité et un calendrier des travaux, auxquels on conservera bien entendu une certaine souplesse.

* 12) Les idées, et parfois même le texte de ce passage sont empruntés au chapitre VI du Rapport de la Mission des Nations Unies chargée d'observer l'organisation sociale et l'aménagement matériel des Collectivités rurales du Sud et du Sud-Est asiatiques.

- 3) Evaluer quel sera l'effectif normalement affecté au secteur dans le cadre de l'organisation administrative générale, lorsque les projets collectifs auront pris leurs dimensions définitives.
- 4) Prévoir l'orientation et la formation des cadres, notamment en ce qui concerne les techniciens semi-professionnels et les agents de village ou leurs équivalents. Il semble qu'il faille normalement compter un minimum de six mois de stage pour ces derniers.
- 5) Etablir un plan d'organisation de l'approvisionnement.
- 6) Prévoir une coordination aux échelons administratifs supérieurs et bien préciser la hiérarchie des fonctions et attributions administratives et techniques.

C.

- 1) Il ne faut pas affecter à la démonstration, sauf provisoirement dans certains cas, un personnel supérieur à celui dont on compte disposer pour poursuivre l'exécution du projet une fois la démonstration terminée et pour en reproduire progressivement les modalités ailleurs. Toutefois la concentration de personnel doit être suffisante pour réaliser les objectifs fixés.
- 2) De même, les autres moyens ne doivent pas faire l'objet d'une concentration plus grande que les ressources financières du pays ne le permettent sur une échelle plus large.

(Une forte concentration de personnel et de moyens ne fait que démontrer ce qui pourrait être réalisé avec des ressources supérieures à celles du pays. Le principe du projet collectif implique, certes, un certain renforcement des services et (notamment) du nombre des cadres techniques moyens, mais son principal avantage est l'utilisation coordonnée et plus économique des ressources nationales grâce à l'application des techniques de vulgarisation. Si l'effectif des projets est nettement inférieur à ce qu'exige cette méthode, il a également, en tout état de cause, de grandes chances d'être insuffisant pour promouvoir le développement économique, quelles que soient les modalités d'organisation).

- 3) Ces conditions peuvent être modifiées dans une certaine mesure selon le personnel et l'équipement supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour former les cadres.

D.

- 1) Le personnel du projet doit travailler en équipe sous un commandement unifié confié au Directeur du Projet, qui doit être le fonctionnaire du rang le plus élevé dans le secteur du Projet. En conséquence, il n'est pas souhaitable, en règle générale, d'avoir recours aux membres d'un service existant, qui sont déjà soumis à l'autorité de leur chef de service.

- 2) Le personnel affecté au projet doit avoir un statut au moins équivalent à celui qu'il aurait dans une administration normale.
- 3) Il doit être choisi en fonction non seulement de sa compétence technique, mais aussi de son aptitude d'une part à faire comprendre à l'administration du territoire la nature des problèmes et des besoins locaux, et d'autre part à former les animateurs des futurs projets.
- 4) Autant que possible, il convient d'éviter les changements fréquents de personnel; pendant la période de démonstration notamment, la continuité dans ce domaine est un facteur de succès.
- 5) La période de démonstration doit porter sur plusieurs années afin de permettre une étude approfondie des possibilités et des problèmes de l'endroit et des changements requis pour organiser efficacement les services nationaux dans la limite des ressources disponibles.*

* 13) Ce qui ne veut pas nécessairement dire que la mise en place des projets doive attendre la fin de la période de démonstration. En un an ou deux, en effet, on peut acquérir une expérience suffisante pour amorcer l'exécution d'autres projets. Dans certains cas, il peut également être intéressant d'exécuter simultanément deux projets ou plus, avec des concentrations différentes de personnel et de moyens et des variations dans l'importance relative des diverses activités et dans les détails d'organisation, afin de pouvoir mettre en regard, dans des conditions différentes, les dépenses engagées et les résultats obtenus.

VII : QUELQUES QUESTIONS

Nous nous permettons de hasarder ici quelques questions auxquelles il nous paraît nécessaire de donner des réponses avant que les territoires océaniens soient à leur tour en mesure d'avoir recours à la formule des projets collectifs. On constatera que beaucoup de ces questions évoquent les conditions requises pour tout essor économique en général, mais elles sont particulièrement importantes dans la méthode qui fait l'objet du présent essai. Cette liste ne prétend d'ailleurs pas être limitative : en fait, certaines questions n'y figurant pas sont peut-être encore plus importantes que celles énumérées ci-dessous :

Questions concernant chaque territoire intéressé :

A. Organisation et Administration

1. Quel genre de dispositions administratives existe-t-il en vue de l'organisation coordonnée du développement économique et social ?
2. Si ces dispositions ne permettent pas une action coordonnée, quelles sont les modifications nécessaires ?
3. Quelle est l'unité administrative se prêtant le mieux à l'exécution du projet collectif ?
4. Dans quelle mesure l'organisation administrative actuelle est-elle compatible avec l'exécution d'un programme coordonné sous une direction unifiée ?
5. Quelles mesures de réorganisation seraient nécessaires à l'échelon du Projet pour assurer cette compatibilité ?
6. Quelles seraient les incidences de ces mesures en matière de réorganisation administrative aux échelons supérieurs ?
7. Dans quelle mesure les règlements administratifs actuels répondent-ils aux exigences d'un essor local ?
8. Dans quelle mesure les facteurs naturels, institutionnels ou économiques (tels que le régime foncier, les marchés, l'écoulement des produits, les transports, le crédit, le système fiscal, etc...) peuvent-ils limiter les perspectives de succès des projets collectifs, une fois ceux-ci mis en place avec leurs dimensions définitives ?
9. Quelles sont les modifications d'ensemble de ces facteurs nécessaires et possibles ? Notamment, quels changements permettraient d'investir dans de nouveaux progrès les revenus supplémentaires (épargne et impôts par exemple) provenant du développement économique ?

10. Dans quelle mesure peut-on utiliser les organisations ou groupements bénévoles (Missions, Associations féminines, etc.) pour faciliter la réalisation des projets ?
11. Dans quelle mesure les groupements et les organisations qui existent dans les villages peuvent-ils servir à réaliser les objectifs des projets collectifs ? Quels nouveaux types d'organisation (Conseils de village, coopératives, associations féminines) seraient requis, à quelles fins et pour quels genres d'activité ?
12. Quels sont les principaux problèmes que posent la création et le fonctionnement de ces organisations ?

B. Personnel et Formation

1. De quel personnel supplémentaire aura-t-on besoin, le cas échéant, pour assurer le succès des projets collectifs à chaque échelon : cadres supérieurs, techniciens, agents de village ?
2. Les conceptions actuelles en matière de titres et aptitudes, de statut et de durée de séjour, enfin de méthodes de recrutement et de formation des cadres techniques et administratifs recrutés dans la métropole sont-elles compatibles avec la conception de l'éducation des masses par l'intermédiaire des projets collectifs dans les pays sous-développés ?
3. Des dispositions prévoient-elles l'orientation et la formation de ce personnel pendant son temps de service dans les territoires ?
4. Quelles sont les perspectives de recrutement de personnel autochtone aux différents échelons ? A l'heure actuelle ? Dans X années ?
5. Quelles sont les possibilités de formation de techniciens (cadres moyens) ? Permettent-elles d'envisager l'éducation des masses par l'intermédiaire des projets collectifs. Quelles sont les modifications nécessaires (en matière de formation pratique par exemple) à cet effet ?
6. Dans quelle mesure peut-on utiliser dans cette oeuvre les éléments à qui l'organisation actuelle donne un statut de "cadre" dans les villages et, au contraire, dans quelle mesure ces mêmes éléments constituent-ils des obstacles aux genres de changements qui paraîtraient nécessaires ?
7. Dans quels milieux pourra-t-on probablement trouver de nouveaux "cadres" ruraux ?
8. Quelle est la meilleure manière d'orienter et de former ces nouveaux "cadres" ?

Questions concernant l'ensemble de la région

1. Quel est le rôle dévolu à la Commission du Pacifique Sud dans les

projets collectifs, notamment en ce qui concerne les activités suivantes :

- (a) Enquêtes préliminaires.
 - (b) Conseils.
 - (c) Rassemblement et diffusion de la documentation à ce sujet.
 - (d) Organisation de consultations entre les différents territoires, d'échanges de renseignements sur les résultats obtenus et d'études en commun de certains problèmes.
 - (e) Organisation d'une collaboration interterritoriale.
 - (f) Organisation de la formation des cadres.
2. De quel genre d'Assistance Technique extérieure la région a-t-elle besoin ?

BIBLIOGRAPHIE

Une volumineuse documentation - éclectique et en grande partie descriptive - a été consacrée aux centres communautaires, projets d'aménagement des collectivités et organisations analogues. Une partie de cette documentation est citée dans une bibliographie des Nations Unies intitulée : Selected List of Books, Pamphlets and Periodicals in English on Community Organisation and Development (1953).

Une récente étude intitulée Approaches to Community Development (Textes présentés par Philipps Ruopp, W. Van Hoeve Ltd., La Haye, Bandung 1953) est l'un des rares ouvrages complets consacrés à la question. Il a trait à divers aspects de l'aménagement des collectivités et contient d'intéressantes monographies. Mais il ne donne pas beaucoup d'indications sur les programmes nationaux.

Parmi les études intéressantes sur l'éducation des masses, il convient de mentionner les suivantes : Rural America and the Extension Service, par E. de S. Brunner et H.P. Yang (New-York, Bureau of Publications, Teacher's College, Columbia University, 1949) et une publication du Ministère de l'Agriculture des Etats-Unis : Contribution of extension techniques to rehabilitation of war torn countries (Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1954.)

Parmi les autres textes de référence, signalons les suivants :

Série de publications des Nations Unies relative à l'organisation et au développement général des collectivités.

Rapport de la Mission chargée d'observer l'organisation sociale et l'aménagement matériel des collectivités rurales dans la région des Antilles et au Mexique, New-York, 1953 (ST/SOA/Ser.O/7; ST/TAA/Ser.D/7).

Rapport de la Mission chargée d'observer l'organisation sociale et l'aménagement matériel des collectivités rurales de certains pays choisis d'Arabie et du Moyen-Orient. New-York, 1953. (ST/SOA/Ser.O/9; ST/TAA/Ser.D/9).

Rapport de la Mission chargée d'observer l'organisation sociale et l'aménagement matériel des collectivités rurales du Sud et du Sud-Est asiatiques. New-York, 1953. (ST/SOA/Ser.O/10; ST/TAA/Ser.D/10).

Community Development Programmes in Greece with special consideration of welfare through employment. New-York, 1953. (ST/SOA/Ser.14; ST/TAA/Ser.D.14).

Initiatives locales et progrès social : choix de documents, no. 1. New-York. (ST/TOA/Ser.O/3; ST/TAA/Ser.D.3).

Monographies par pays (Série de publications des Nations Unies relative à l'organisation et au développement général des collectivités. New-York, 1952.

UNESCO

Village Development Schemes in Ceylon and India; par J.D.N. Versluys. Nouvelle-Delhi, Office de Coopération Scientifique de l'Unesco dans le Sud-Est asiatique, 1952. Polycopié. Il s'agit d'une analyse objective des plans de développement rural de Ceylan et de l'Inde. D'autres publications telles que : Les progrès techniques et l'intégration sociale, publié par Margaret Mead dans la série "Evolution technique et tensions sociales" de l'Unesco (1953) (Original paru en anglais sous le titre de Cultural patterns and Technical changes) font connaître le point de vue d'autorités en la matière sur les problèmes relevant de l'aménagement des collectivités.

Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture

Cette organisation a consacré plusieurs publications aux problèmes d'organisation et d'aménagement des collectivités. Outre les rapports d'enquêtes et de réunions techniques à ce sujet et notamment sur la vulgarisation en matière de coopération et d'agriculture et l'économie ménagère, elle a publié les documents suivants :

Essai d'analyse du bien-être rural : les conditions d'amélioration de la vie rurale. Washington, D.C., 1949. Egalement publié en anglais.

L'Ecole Baillie de Chantan : la formation de dirigeants de coopératives rurales. Washington, D.C. 1950. Egalement publié en anglais.

Social welfare in Rural Communities. Washington, D.C., 1949.

Educational approaches to rural welfare : communications présentées à la réunion technique sur la vulgarisation agricole, Turrialba, Costa-Rica, 23 août - 2 septembre 1949. Inédit, 1949.

Organization and activities of 4-H clubs in the United States. Inéd. et sans date.

Commission du Pacifique Sud

Nous donnons ci-après une liste choisie des rapports et articles consacrés à l'aménagement des collectivités de la zone d'action de la Commission du Pacifique Sud : -

Développement communautaire. Document Technique No. 2 de la CPS, mars 1950.

Wagawaga : an experiment in Oceanic Development, par C.S. Belshaw. Corona, vol. 3, no. 2, février 1951, p. 64-66.

Community Development through Rural Progress Societies. South Pacific, vol. 5, no. 7, septembre 1951, pp. 123 - 126.

Community Development in Papua, par C.S. Belshaw. Australian Outlook, vol. 6, no. 1, mars 1952, pp. 50 - 59.

Histoire et Progrès du Programme de Développement Communautaire du Delta du Purari. Document Technique No. 35 de la C.P.S., novembre 1952.

L'éducation complémentaire aux Iles Cook. Document Technique No. 26 de la C.P.S., juillet 1952.

Le Projet de Développement Communautaire de Nimboran. Document Technique No. 45 de la C.P.S., juin 1953.

Le Centre social de Koror. Document Technique No. 46 de la C.P.S., août 1953.

Moturiki - Un projet-pilote de développement communautaire, par Howard Hayden. Commission du Pacifique Sud, 1956.

Inde

Signalons parmi les publications récentes :

Community Projects. A draft handbook. Community Projects Administration Planning Commission, Nouvelle-Delhi, 1952.

Evaluation Report on First Year's Working of Community Projects. Programme Evaluation Organization, Nouvelle-Delhi, 1954.

Community Projects First Reactions. Planning Commission, 1954
(Etude des premières réactions des populations rurales aux projets d'aménagement des collectivités.)

Programme Evaluation Organization Planning Commission, 1954.

Manual for Village Level Workers. Community Projects Administration Planning Commission.

Interim Reports on Pilot Development Projects, Etawah and Gorakhpur, Gouvernement des Provinces Unies, Lucknow.

Annual Administration Reports of the Rural Welfare Department Government of Madras.

Enfin, le Bulletin régulier de la Fondation Ford trace un tableau impressionnant du programme d'assistance technique - fort bien conçu - à l'Inde et au Pakistan.

Ceylan

Director of Rural Development - Annual Administration Reports.

Rapports annuels de la Lanka Mahil Samiti (Association des Groupements féminins).

Philippines

The Community School of the Philippines, Manille, 1952.
(Note No. 77S, 1952 du Ministère de l'Enseignement). Polycopié.