

# **LA PROGRAMMATION A BASE RÉGIONALE**

**(Contribution à une technique de planification  
du développement adaptée à des pays  
tels que Madagascar)**

par

Jean-Claude PERRIN

*Directeur du Centre d'Etudes Economiques*

## **SOMMAIRE**

### **INTRODUCTION**

#### **I**

Les raisons de la programmation à base régionale.

L'approche régionale répond aux impératifs de la politique de développement.

Caractère expérimental du développement.

La stratégie régionale découle des progrès de l'analyse du développement : la **maximisation** de la diffusion intra et inter-régionale par les processus cumulatifs amplifiés.

La structure des régions de développement et de la combinaison de ces régions.

#### **II**

Les grands problèmes soulevés par la programmation à base régionale.

Nature de la programmation.

Problèmes de cohérence.

Problèmes de la recherche de l'optimum dans la combinaison des régions de développement.

Conclusion : Les apports de la programmation à base régionale.

## Introduction

Les techniques de programmation que l'on a tenté d'appliquer aux pays en voie de développement soulèvent de très graves difficultés (1). Elles sont basées sur des données statistiques globales nationales longues à obtenir avec une précision suffisante et sur des modèles macro-économiques linéaires au moyen desquels on établit les projections dans le futur des principales variables. Cet instrument malaisé à utiliser dans les économies développées s'avère tout à fait inapproprié aux économies neuves. Ainsi est-on en droit de se demander si une telle approche n'est pas erronée et s'il n'est pas urgent de rechercher tant sur le plan de l'opportunité pratique que sur celui de la rigueur scientifique des techniques mieux adaptées. Tel est l'objet de cet essai.

Compte tenu de notre expérience, nous nous référons à des pays qui, comme Madagascar, se situent dans la phase initiale du développement avant ce que l'on a coutume d'appeler le décollage, où la densité de la population, par rapport à l'espace utile, n'est pas élevée et dans lesquels l'agriculture tient une place prépondérante. Nous tenterons ultérieurement de généraliser à d'autres types d'économies sous-développées un nouveau mode de programmation à base régionale.

Cette « programmation à base régionale » consiste à promouvoir la croissance nationale en commençant par créer sur les espaces offrant les meilleures possibilités des régions à développement relativement intensif et à haute capacité de diffusion. L'aménagement de l'économie nationale est conçu comme la meilleure « combinaison » de ces régions et la réorganisation progressive à partir d'elle du reste du territoire (2). Il est désormais universellement admis que, pour être efficiente, toute politique de développement doit pratiquer une certaine concentration des moyens. La notion de pôle de développement répond déjà à une telle exigence mais celle-ci va plus loin. Il faut chercher aussi à amplifier les effets provoqués par les pôles en organisant la diffusion qui en est le

(1) Nous emploierons indifféremment les termes de développement et de croissance en leur donnant le sens que l'on réserve au terme développement : accroissement avec transformation de structure. Il en sera de même avec les termes programmation et planification que nous emploierons tous deux dans le sens que l'on donne généralement au terme programmation.

(2) Une telle conception rejoint tout à fait celle du professeur François PERROUX. « L'économie nationale en croissance... s'offre à nous comme une combinaison d'ensembles relativement actifs (industries motrices, pôles d'industries et d'activités géographiques agglomérées) et d'ensembles relativement passifs (industries mues, régions dépendantes des pôles géographiquement agglomérés). Les premiers induisent sur les seconds des phénomènes de croissance ». François PERROUX, *L'économie du XX<sup>e</sup> siècle*, P.U.F., 1961, p. 153.

corollaire indispensable (3). La politique de développement doit donc porter sur la recherche des ensembles économiques — constitués de pôle et de milieu de diffusion — les plus efficaces. Ainsi l'impératif de concentration porte désormais sur de tels ensembles.

Un pareil objectif doit aussitôt tenir compte de la contrainte que constitue la structure économique actuelle. Elle est caractérisée, on le sait, par la coexistence de petites économies locales figées à un niveau de subsistance et peu articulées les unes avec les autres. Il n'est pas question de sortir de cette situation pour accéder directement à une économie nationale parfaitement intégrée et dynamique. La transition par un développement de type régional peut apparaître comme une étape naturelle. Dans cette optique, l'approche régionale présente le mérite de correspondre aux réalités qui caractérisent les économies sous-développées.

Mais la région peut apparaître aussi comme un des ensembles économiques que nous venons d'invoquer les plus intéressants parce que, grâce à une organisation appropriée, il est apte à promouvoir des systèmes d'amplification particulièrement remarquables. C'est en ce sens que l'on dépasse la simple approche régionale pour tenter de définir les modes d'organisation optimum du développement. On peut alors parler de « stratégie » au sens où l'entend A. O. Hirschman (4). Elle consiste, selon lui, à rechercher une plus grande efficacité de la croissance par la maximisation des effets induits.

Avec François Perroux, on complètera une telle conception dans deux directions : — tout d'abord, en généralisant la notion d'effets induits par celle de diffusion. Il s'agit dès lors de maximiser la diffusion du développement.

— En second lieu, en donnant à cette maximisation, non pas un contenu mathématique *a priori*, mais en l'explicitant sous forme de modes d'organisation. Il s'agit donc de préciser le contenu concret de l'organisation de la diffusion. C'est ce que la stratégie régionale cherche à faire dans deux directions : d'une part, l'organisation de la diffusion à l'intérieur de régions de développement ; d'autre part, l'organisation de la combinaison de régions capable d'assurer une diffusion optimum de la croissance sur le reste du territoire.

La croissance de la région est animée par un moteur du type pôle

(3) « La croissance et le développement d'un ensemble de territoires et de population ne seront donc obtenus que par l'aménagement conscient du milieu de propagation des effets du pôle de développement ». François PERROUX, *op. cit.*, p. 169. Citons encore : « Le développement s'opère par le couplage de points où se concentrent des impulsions qui engendrent leurs effets dans un milieu de propagation déterminé », *op. cit.*, p. 216.

(4) A. O. HIRSCHMAN, *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, 1958.

de développement dont les effets se propagent et s'amplifient sur les espaces environnants grâce à la mise en place de structures de diffusion. L'association du pôle de développement et du milieu de diffusion a pour but d'engendrer un processus cumulatif aussi amplifié que possible (5). C'est l'existence et la mise en place d'un tel processus qui apparaissent comme le critère de l'efficacité de la politique du développement. L'espace géographique sur lequel ce processus produit ses effets délimite la « région de développement ». Ses contenus et ses frontières varient avec les stades de sa croissance. Elle peut se différencier de la « région économique » au sens habituel du terme par la structure du développement volontairement mise en place qui détermine son fonctionnement et son évolution.

C'est la même recherche d'efficacité qui préside à la combinaison des régions et à l'aménagement des effets de diffusion qui se produisent tant à partir d'elles que de leurs liaisons. Il convient d'établir au niveau *supra* régional le même genre de processus que celui qui anime la croissance de la région en l'orientant systématiquement vers la propagation du développement sur les zones intermédiaires. Ce mode d'organisation serait la garantie pour toute l'économie nationale d'un développement optimum. Il constitue aussi le moyen d'une intégration très poussée de l'économie. Cette intégration est d'emblée atteinte au niveau des structures régionales — ce qui n'a pas été historiquement le cas pour le développement des économies occidentales. Elle est satisfaite aussi au niveau de la « combinaison » dont elle constitue un critère. Enfin les effets d'entraînement réalisés par cet ensemble sur le reste du territoire ne constituent pas une simple diffusion par les flux. Ils s'opèrent en transformant les structures sur le mode de celles des régions de développement.

L'économie nationale serait ainsi animée, au départ, par la croissance de type intensif de quelques régions complémentaires entretenant des relations relativement denses. Leur contenu et leur complémentarité seraient orientés vers la création d'un marché et d'une économie interne équilibrés et dynamiques. Par l'intensité de leur développement et de leurs liaisons, les régions exercent une série d'effets induits sur les espaces intermédiaires. Ceux-ci seront ainsi progressivement gagnés par le progrès. La propagation sera fonction des particularités de l'économie géographique. Mais elle se réalisera d'autant plus vite que les zones intermédiaires seront mieux insérées dans un faisceau d'effets convergents qui sont fonction de la localisation des régions de développement par rapport

(5) Cf. François PERROUX : « Le développement est... aux yeux de l'économiste moderne le déclenchement et l'entretien de processus cumulatifs », *op. cit.*, p. 201.

à elles. La stratégie régionale se double d'une stratégie de la localisation des points de développement. Son but est de parvenir à une diffusion encore meilleure.

Compte tenu des moyens limités dont disposent les pays, un choix s'impose entre les zones offrant des possibilités intéressantes. Seules quelques-unes peuvent être retenues. Sur le reste du territoire composé de zones que nous qualifions d'intermédiaires, on ne réalisera que des actions de soutien destinées à empêcher des phénomènes de désintégration et à amorcer le futur développement. Cette inégalité peut apparaître comme la contrepartie la plus dangereuse de la stratégie régionale. Mais dans les types de pays que nous avons définis, elle ne devrait pas provoquer de tensions socio-politiques graves. En effet, le cloisonnement géographique, les particularismes tribaux, la faible densité de la population, enfin la durée des opérations de développement constituent autant de freins naturels. Ce sont les surenchères politiques qui sont à craindre. La démagogie constitue un obstacle des plus redoutables au développement. Dans tous les cas, étant donné la nécessaire concentration des moyens, un choix et une discipline nationale s'imposent. Une politique adroite aidera à ce que les déséquilibres volontaires soient moteurs.

Pour avancer dans cette voie, la programmation à base régionale s'aidera utilement de l'expérience des échecs des techniques de planification et de l'étude de certains progrès récents de la théorie économique, en particulier dans le domaine de l'analyse régionale.

Celle-ci connaît depuis quelques années, dans les pays développés, un remarquable essor. Déjà certains résultats débordent le cadre de ce type de structure et intéressent la théorie économique fondamentale. Dans ce sens, leur chef de file, Walter Isard, a pu écrire : « Nous en sommes venus à envisager de plus en plus une nation... comme un réseau de systèmes régionaux » (*Cahier de l'I.S.E.A.*, n° 112, page 5).

Depuis longtemps l'analyse globale nationale issue de Keynes avait ressenti ses insuffisances et ses erreurs. Très tôt, le professeur François Perroux a insisté sur la nécessité de la déglobalisation. Or, les découpages sectoriels ne résolvent pas le problème. Il s'agit de trouver les formes d'une macro-économie qui intègre la localisation des phénomènes et qui traduise les circuits réellement existants. A ce titre, les circuits urbains, plus encore les circuits régionaux sont une réalité première que le planificateur non seulement ne peut escamoter mais encore qu'il doit utiliser. L'ignorance dans laquelle la macro-économie a trop longtemps tenu les réalités économiques régionales apparaîtra un jour comme un accident sinon comme une erreur grave. Seule la nécessité d'une simplification de l'analyse à ses débuts peut constituer une justification.

Encore faut-il qu'elle ne fasse pas oublier pour autant les réalités économiques fondamentales ni la direction des progrès à réaliser.

L'approche globale nationale est liée à un type particulier d'instrument d'analyse : le modèle macro-économique linéaire. Dans l'état actuel de la science économique et par suite du caractère foncièrement pragmatique de l'approche en termes de modèles, le seul moyen de juger leur valeur consisterait à vérifier qu'ils « collent à la réalité ». Un tel test peut s'opérer à deux moments. Tout d'abord dès la phase d'élaboration et de formalisation, on doit justifier l'adéquation des structures analytiques aux structures concrètes étudiées. Malheureusement, il faut bien constater que la science économique n'a jamais fait d'efforts systématiques dans ce sens. Selon une pratique qui est plus le fait d'ingénieurs que d'hommes de science, elle a préféré prendre ailleurs des instruments tout faits et les appliquer directement, parfois sans discernement, au domaine économique.

Ce faisant, elle ne s'est guère préoccupé des rapports entre l'abstraction formelle et la réalité concrète. Elle n'a pas non plus tenu compte des préceptes de l'épistémologie contemporaine qui a cependant vigoureusement montré que chaque domaine d'étude appelle des instruments d'analyse spécifiques. La phase nécessaire de l'élaboration inductive de toute science ne consiste-t-elle pas à forger les structures formelles appropriées ?

Faute d'avoir tenté un contrôle dès le stade inductif de la construction de la science économique (ou d'un modèle particulier) il reste une seconde possibilité : la vérification au moment final de la phase déductive lorsque le modèle a été résolu et appliqué. On doit distinguer, à cet égard, d'une part les modèles qui tentent de décrire ou d'expliquer la réalité, d'autre part, les modèles de politique qui ont pour objectif de la transformer (6). Ceux-ci présentent, du point de vue de leur vérification, une grave ambiguïté.

Il est très difficile de discerner pratiquement si la réalité a bien

(6) Historiquement, les premiers ont précédé les seconds. On trouve d'abord les modèles explicatifs des cycles économiques élaborés par Tinbergen dès les années 1930. Ils correspondaient à une conception mécaniste des fluctuations. L'insuffisance des statistiques mais surtout le dépassement de telles conceptions ont épuisé ce genre de recherches. C'est alors vers les modèles de structures que s'est orientée la Cowles-Commission, avec des exigences logiques tout à fait remarquables dans le domaine économétrique. Ses travaux ont conduit, sur le plan théorique, aux modèles stochastiques et à la conclusion qu'il n'est pratiquement pas possible d'évaluer les fonctions de probabilité. Ils ont conduit sur le plan pratique aux modèles de l'économie américaine. On sait que les extrapolations faites à partir de ces hypothèses de structure n'ont donné que des résultats incertains. On ne peut admettre, dans ces conditions, que la valeur de ces modèles ait été vérifiée. Il est notable qu'après ces difficultés tant logiques que pratiques, la Cowles-Commission a délaissé les recherches basées sur ce type d'instrument. C'est à ce moment que le professeur Tinbergen en a relancé l'usage dans le domaine de la politique économique. Ceci revient à utiliser, pour transformer la réalité, un outil qui n'a pas réussi à l'expliquer.

été transformée conformément aux modèles. Depuis que l'on a multiplié les modèles de politique, il semble que l'on n'ait tenté aucun essai systématique pour vérifier d'une part que cet instrument a été utilisé dans la planification des pays sous-développés ; d'autre part, qu'il s'applique vraiment au réel.

En ce qui concerne les pays développés, l'exemple français paraît très représentatif et il mérite d'être brièvement médité. Le Commissariat général au Plan a été conduit à pratiquer la technique dite discrétionnaire. Elle revient à ne pas utiliser ce qui constituait la raison d'être des modèles : la résolution automatique du système d'équations. Celle-ci, on le sait, fournit de façon relativement simple la solution de systèmes complexes. On préfère procéder par tâtonnements afin d'ajuster avec plus de souplesse le choix des variables ainsi que leur évaluation. Mais, et c'est là que la procédure nous paraît critiquable, on garde, ce faisant, la forme linéaire des relations. Puisque l'on tente de s'affranchir du caractère mécaniste de l'instrument pour se rapprocher de la réalité, ne serait-il pas logique de donner à cet effort toute sa portée en le dégageant de l'usage *a priori* des formes linéaires ? En effet, leur choix se justifiait par la raison pratique que les systèmes d'équations linéaires sont les plus simples à résoudre, alors que l'on reconnaissait aisément que la linéarité ne correspond pas à la nature des liaisons économiques. Ainsi, dès lors que l'on ne s'intéresse plus à la résolution automatique, pourquoi ne pas faire porter son effort sur la recherche de structures formelles plus adéquates ?

Quoiqu'il en soit, il importe de souligner que dans une économie développée où les expériences en matière de comptabilité nationale et de planification sont parmi les plus remarquables, on a été conduit à abandonner la technique des « modèles de politique ». Qu'en est-il pour les pays sous-développés ? Il semble que, pris dans un vaste défi à la croissance, ils s'efforcent avant tout de prouver, en se servant des critères et du langage restés conventionnels qu'ils ont fait ce que l'on pouvait attendre d'eux pour mettre sur pied un plan de développement et, le cas échéant, manifester leur supériorité par le choix d'un taux de croissance avantageux. Dans la réalité, les documents ainsi établis ne sont pas dans leur ensemble mis en pratique. Seuls, quelques-uns sont utilisés dans le domaine industriel et souvent partiellement pour certains secteurs.

Si des raisons d'opportunité pratique justifient le recours de la part des gouvernements des économies neuves à ce type de planification, on comprend plus difficilement la fidélité des économistes à un instrument si décevant. Ce n'est pas le lieu dans ce bref historique de présenter une étude critique de l'utilisation des modèles de projection dans la planification des économies neuves. Nous

nous bornerons donc aux remarques qui semblent les plus marquantes (7).

— Les modèles projettent dans le futur les structures actuelles exprimées par le système d'équations et par la valeur des coefficients. Les modifications de variables postulées par la croissance restent homothétiques et ne constituent pas des changements de structure. Les modèles qui ne sont que « des mécaniques de flux » ne peuvent traduire les transformations-clés du développement : celles des comportements et de l'organisation socio-économique.

— Le modèle global national exprime une fiction : le fonctionnement d'un circuit national et d'une économie nationale intégrée. Ce qui existe, par contre, ce sont des économies locales bloquées et peu articulées entre elles. Certaines sont associées à un système économique rapporté qui a provoqué des distortions caractéristiques. Rien ne permet de traduire dans les modèles de tels phénomènes-clés.

— L'instrument est inadapté à une action qui n'est au départ qu'une vaste expérience : dans les économies essentiellement agricoles, la transformation des techniques de production, la recherche de spéculations nouvelles sont sur le plan technique des opérations pleines d'aléas. Bien plus, elles impliquent sur le plan socio-culturel l'éclatement des sociétés traditionnelles. Il convient de rechercher les modes d'organisations nouveaux, qui adaptent les groupes sociaux aux nouvelles techniques. Les modèles de décision sont trop rigides sinon trop déterminés pour accueillir ces exigences. Dans leur présentation habituelle, ils sont incapables de répondre aux nécessités de l'expérimentation : interprétation et correction systématique des erreurs, modification continue des hypothèses.

— Le quatrième défaut grave réside dans la précision quantitative qu'ils exigent. Comme il est impossible d'obtenir à des coûts raisonnables des renseignements assez sûrs, la finesse aveugle du modèle joue à contre-sens. Les inexactitudes, loin d'être amorties, se trouvent amplifiées.

Les utilisateurs et les protagonistes de ces techniques se rendent bien compte des objections qu'elles soulèvent, mais ils se retranchent finalement derrière l'argument de la cohérence. Les modèles seraient le seul moyen actuellement disponible de maîtriser les interdépendances entre toutes les composantes de la croissance, et d'assurer la cohérence (8) tant des objectifs que des moyens employés. Mais n'est-ce pas mettre la charrue avant les bœufs ? Sous prétexte

(7) En plus des critiques déjà présentées principalement par A. O. HIRSCHMAN contre les modèles de la croissance équilibrée.

(8) On doit aussi se demander si cette conception ne fausse pas la notion de cohérence.

de cohérence, on est amené à se servir d'un instrument de telle façon qu'il nous masque la réalité. Or, la recherche de la réalité n'est-elle pas l'objectif premier vis-à-vis duquel la cohérence n'est qu'un moyen nécessaire.

Malgré ces objections, on continue de forcer l'application aux pays sous-développés d'un instrument singulièrement inadapté qui fausse la compréhension des réalités et des problèmes. Le résultat le plus grave est, peut-être, qu'au lieu d'éclairer les dirigeants, on les contraint à ne pas comprendre et lorsque le bon sens l'emporte, à se détourner des économistes chargés de faire le plan (9). Mais, chez ceux-ci même, une crise semble nettement s'amorcer. Elle était manifeste pour l'observateur qui assistait à la conférence organisée en janvier 1962 à Addis-Abeba par la C.E.A. pour les planificateurs africains et malgaches. Cette réunion avait précisément pour objet de faire le point des techniques de programmation en Afrique. Deux grands types de difficultés sont apparus, d'une part on ne sait pas comment faire passer dans la pratique les plans déjà établis. D'autre part, alors que les problèmes régionaux suscitent un intérêt de plus en plus grand, l'impossibilité où l'on est de les relier aux modèles globaux paralyse tout effort de conception.

Voilà deux raisons supplémentaires d'étudier sous un jour nouveau les possibilités de l'approche régionale. Déjà certains pays comme Madagascar se sont engagés sur cette voie d'une façon nécessairement pragmatique. Notre collaboration a pour objet de tenter parallèlement un effort de systématisation sur le plan théorique. Dans le cadre de cet essai, nous nous bornerons à établir un premier canevas (10).

Dans une première partie, nous justifierons la programmation à base régionale en montrant qu'elle répond aux exigences de la politique et aux progrès de l'analyse du développement. Dans une

(9) Nous avons l'occasion, tout au long de cette étude, de manifester l'intérêt que présente l'orientation prise à Madagascar par une planification qui s'est volontairement écartée des pratiques que nous critiquons ici pour choisir une forme d'approche régionale.

(10) Nous avons déjà explicité ailleurs certaines de ses composantes, cf. « Essai sur développement de la région de Tananarive », *Cahier de l'I.S.E.A.*, n° 121, série F, n° 17, p. 213 à 290. Cet essai concerne la programmation d'une région complexe en ce sens qu'elle comporte des zones urbaines importantes, des secteurs à haute densité démographique et qu'elle est fortement déterminée par l'influence d'une économie rapportée.

Les techniques de programmation pour les zones dites d'aménagement ou de reconversion diffèrent de celles des régions complexes. Elles font l'objet d'études en cours au Centre d'Etudes Economiques de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Madagascar en liaison avec l'O.R.S.T.O.M. et le Département des Sciences Humaines de l'Ecole Supérieure des Lettres. L'analyse des « combinaisons » de régions de développement est également en cours.

Une première application à l'économie malgache de la théorie de la programmation à base régionale a été menée dans le cadre des « travaux du centre d'Etudes Economiques » : « Le diagnostic global de sous développement et canevas de thérapeutique ». S. C. Perrin en collaboration avec Willy Leonard — Publication mimographiée, février 1963.

deuxième partie, nous étudierons les problèmes spécifiques qu'elle pose en essayant de dégager les voies de leurs solutions.

## I

### LES RAISONS DE LA PROGRAMMATION A BASE RÉGIONALE

Nous avons déjà indiqué que, dans la recherche de méthodes de programmation mieux adaptées, l'approche régionale présente l'avantage d'être plus proche des réalités économiques. Reprenant cet aspect du problème, il convient de montrer que, d'une façon générale, elle répond aux impératifs de la politique de développement dans les pays envisagés. Elle va au devant des exigences ressenties par leurs Gouvernants. Ainsi, des raisons d'ordre pragmatique justifient qu'une orientation nouvelle soit donnée à la planification du développement. Mais dépassant le cadre d'une simple adaptation, la nouvelle programmation se construit sur une stratégie qui reprend et transforme l'approche régionale. Ce sont des raisons d'ordre théorique qui fondent une telle systématisation. Elles se situent dans le prolongement des progrès les plus féconds de l'analyse du développement au cours de ces dernières années.

#### **I. — L'approche régionale répond aux impératifs de la politique de développement**

Dans les pays qui viennent d'accéder à l'indépendance politique et dont l'économie se situe à la toute première phase de la croissance : celle qui précède le décollage, la politique de développement doit répondre à deux exigences qui semblent primer toutes les autres. Elle doit intervenir rapidement. Elle doit aussi être marquée, face aux utopies des propagandes et à la facilité des solutions abstraites, par un très grand réalisme.

##### *A. — L'impératif d'une intervention prompte*

Bien des raisons obligent les gouvernements à mettre sur pied, dans les plus courts délais, un programme économique suffisamment clair et cohérent pour que sa mise en œuvre puisse intervenir rapidement en entraînant l'adhésion de la population. On ne peut attendre les années que réclament les statisticiens pour réunir les données nécessaires aux méthodes de programmation basées sur la

comptabilité économique nationale et sur les modèles macro-économiques de projection. La Commission économique pour l'Afrique avait préconisé l'établissement, tous les trois ans, d'une comptabilité générale. On estimait que ce délai était nécessaire pour que les variations des grandeurs caractéristiques soient supérieures à la marge d'erreurs possibles. Or, dans beaucoup d'économies où cependant les bases de la comptabilité ont été établies il y a plusieurs années, il apparaît que ce délai n'est pas suffisant car les erreurs des évaluations qui restent encore très globales sont trop importantes. Or, les modèles de projection ont besoin d'un minimum de précision sans lequel ils perdent presque toute leur valeur. L'opinion publique n'est pas armée pour admettre de telles exigences. Elle ne comprendrait pas que l'on soit obligé d'attendre longtemps avant de pouvoir entreprendre des opérations de développement dont la valeur et la cohérence soient suffisamment garanties. Un tel bon sens n'est pas abusif.

De leur côté, les milieux d'affaires se trouvent dans une situation critique. Une reconversion s'impose aux entreprises leaders. Or, des décisions aussi importantes ne peuvent être prises sans que l'horizon politique et économique ne soit éclairci. Aussi, demandent-elles avec insistance aux Gouvernements de définir leur politique économique et de manifester leur appui. Mais de leur côté, les dirigeants de l'économie attendent que les milieux d'affaires qui sont à la fois les intéressés et les spécialistes, les éclairent sur les possibilités de créations industrielles. Les deux parties se renvoient ainsi la balle et quel que soit le climat de confiance qui existe entre elles, l'attente est funeste. Le ralentissement des affaires contribue à accroître le pessimisme du secteur privé et à miner le pouvoir politique. Il faut donc rompre ce cercle vicieux aussi tôt que possible.

Il est opportun, enfin, de profiter de l'impulsion provoquée par l'accession à l'indépendance. Si les premiers temps sont marqués par un vide économique, l'action politique qui accompagne nécessairement ces périodes et qui prend l'aspect d'un vaste processus de redistribution n'en sera que plus durement ressentie. On devra alors redouter les réactions de la majorité de la population. Elle risque fort de compromettre toute planification ultérieure quelle qu'en soit la valeur. On ne peut mener à bien une programmation qu'avec l'assentiment et l'enthousiasme du pays. Si, dans les premières années de l'indépendance, le pouvoir se contente de succès politiques, ceux-ci peuvent fort bien masquer une détérioration de sa popularité. En effet, au cours de telles périodes, les Gouvernements sont particulièrement vulnérables. Ils s'usent vite. Par la suite, toute instabilité politique risquerait de remettre gravement en question les conditions mêmes du développement.

Pour toutes ces raisons décisives, l'intervention dans le domaine

économique doit être prompt. L'approche régionale permet de répondre, autant qu'il est possible, à une telle exigence. Les connaissances acquises antérieurement et les capacités disponibles sont souvent suffisantes pour maîtriser les problèmes à l'échelle régionale. Seules, quelques études complémentaires seront nécessaires pour mettre sur pied les premières expériences. Le temps requis pour organiser correctement une action régionale est bien inférieur à celui que réclame l'établissement d'un programme national. Si l'on disposait d'équipes spécialement formées, il pourrait être encore notablement réduit. Nous verrons plus loin comment les exigences de cohérence et de coordination entre différentes actions régionales peuvent et doivent être respectées.

La région, au sens large du terme, constitue aussi un cadre dans lequel les réalités et les problèmes sont mieux sentis et compris par les populations. On peut ainsi définir aussi bien sur le plan de la politique agricole que dans le domaine industriel des lignes d'action susceptible d'entraîner son adhésion.

Tout en définissant un ensemble d'opérations particulières et immédiates, l'approche régionale exprime l'esprit de toute la planification nationale. Plus que de directives précises et contraignantes, les populations ont besoin d'un cadre dans lequel elles puissent reconnaître la place de leurs initiatives et de leurs responsabilités. Ce ne sont pas des transformations gigantesques menées en dehors d'elles qui peuvent entraîner leur adhésion ; au contraire. Une fois l'horizon défini et accepté, il n'est pas besoin de chercher à forcer l'ardeur paysanne par des réalisations spectaculaires. La population rurale connaît les difficultés et la durée de transformations véritables. Ce qui compte pour elle, c'est de se sentir prise dans un processus de progrès qu'elle comprend dans sa totalité, quelles qu'en soient les échéances, et dont elle se sent responsable.

Ce réalisme dont la population fait preuve doit être aussi une des caractéristiques de la planification menée par les Gouvernants.

#### B. — *L'exigence d'une action réaliste*

Cette exigence de réalisme peut paraître évidente. Cependant, l'histoire prouve que l'on ne saurait trop y insister et qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Les techniques traditionnelles de programmation présentent à cet égard de graves lacunes. Leur démarche reste, sur beaucoup de points, abstraite. Le taux global de croissance de l'économie est choisi arbitrairement sans référence précise à ses capacités spécifiques. On établit les sommations des grandeurs caractéristiques sans tenir compte de la localisation des facteurs, des liaisons ou des processus (circuit régionaux par

exemple). Enfin, les modèles utilisés ne correspondent pas aux structures réelles des économies sous-développées. Aussi, les plans établis par ce moyen sont-ils difficilement compréhensibles, non seulement pour la masse de la population, mais encore pour les spécialistes en particulier ceux des Ministères techniques : agriculture, paysannat, industrie, etc. Cela ne tient pas à un manque de formation de leur part, mais à une divergence radicale de conception de la part de praticiens plus proches du terrain et des réalités. Les difficultés de coordination, parfois même les tensions qui existent entre les Ministères techniques et les Organismes de planification, tiennent plus fondamentalement à de telles différences de conception qu'à d'éventuelles rivalités.

La recherche d'un grand réalisme doit être menée principalement dans deux directions. La programmation doit en premier lieu rester proche des réalités dont on part et sur lesquelles on travaille. Il faut, en second lieu, respecter le caractère expérimental du développement.

On ne transforme pas une économie en méconnaissant ses structures de sous-développement. L'idée d'une révolution qui permettrait de construire sur des bases nouvelles en faisant table-rase du passé n'est-elle pas d'abord la tentation d'une pensée incapable de comprendre les réalités présentes et les moyens de leur évolution. Dans les économies envisagées dans le cadre de cette étude l'agriculture tient une place prépondérante. Ce trait de structure a des implications que les modèles de développement semblent ignorer. L'accroissement massif du secteur secondaire, quand les conditions le permettent, reste la voie facile du développement. Aussi, n'aurait-on que trop tendance à miser sur lui. L'histoire montre que cette politique est à courte vue. Les distorsions qu'elle provoque, le retard du secteur primaire viennent plus ou moins vite freiner la croissance du secteur industriel lui-même (11). Or, le développement de l'agriculture est, comparativement, une tâche très délicate.

Une des clés du problème réside dans la participation active de la population rurale. Il se s'agit pas seulement de l'habituer à des techniques nouvelles. Le problème est beaucoup plus complexe. A travers l'apprentissage des techniques, c'est la transformation des mentalités, de l'organisation sociale, du système culturel qui est en jeu. L'animation rurale et la coopération, telles qu'elles sont généralement définies, n'apportent pas de solution de fond à ce problème. Elles doivent être repensées et redéfinies dans un cadre plus exhaustif et plus compréhensif.

La population paysanne doit se sentir entraînée dans un processus d'évolution qui touche toute l'économie. Or, le développement

(11) La situation actuelle de l'économie chinoise en fournit une illustration exemplaire.

régional, nous le montrerons plus loin de façon détaillée, en provoquant simultanément sur un même espace une transformation coordonnée de tous les secteurs et de toutes les activités, assure cet entraînement.

Autre aspect d'une action réaliste, le développement doit tenir compte de la localisation des phénomènes. On doit même aller plus loin dans ce sens : il n'y a pas de politique valable sans une stratégie de l'espace. Le développement ne consiste pas à faire progresser chaque secteur de l'économie d'une façon parallèle et équilibrée. Lorsque l'on définit le développement comme une croissance avec changement de structures, il ne faut pas omettre d'appliquer ce principe à l'organisation spatiale de l'économie. L'approche régionale répond à cette exigence. Elle est axée sur la recherche des modes d'organisation qui permettent d'accélérer le passage d'économies locales désarticulées et bloquées à une économie nationale fortement intégrée et dynamique. Mais, ici, le réalisme consiste à reconnaître que ce passage ne se fait pas directement. Un stade intermédiaire : celui de l'économie régionale, est non seulement nécessaire mais aussi efficace. En effet, plusieurs processus spécifiquement régionaux constituent des amplificateurs remarquables de la croissance.

Aussi curieux que cela puisse paraître, la recherche de ces modes d'organisation intermédiaires n'a jamais été traitée systématiquement, cependant une telle question est primordiale. Nous ne faisons ici que poser le problème. Nous le traiterons plus largement dans la section suivante en utilisant les derniers progrès de l'analyse du développement.

La deuxième grande forme de réalisme d'une politique du développement porte sur le caractère expérimental de celui-ci tant sur le plan technique que sur le plan socio-économique.

Dans le domaine agricole, la modification des techniques ou la mise en œuvre des spéculations nouvelles n'ont aucunement le caractère mécanique qui caractérise la production industrielle. Les aléas provenant du sol, du climat, des parasites obligent à des tâtonnements souvent longs et qui vont jusqu'à la mise au point d'espèces adaptées. Il est impossible d'établir des prévisions de coût et de rendements avec certitude et précision (12).

Mais, pour le planificateur, l'expérience ne s'arrête pas là. Au contraire, la mise au point des techniques qui peut être confiée à des unités-pilotes n'est qu'un aspect mineur du problème ; celui-ci ne commence vraiment qu'avec leur mise en œuvre par les populations. Or, l'apprentissage des techniques ou des productions

(12) A Madagascar, la culture de la canne à sucre à la Soanav, celle du coton sur le Mangoky fournissent autant de confirmations exemplaires.

nouvelles n'est pas une simple question de transformation des mentalités individuelles. C'est tout le groupe, sa structure, son équilibre, son système culturel qui sont concernés. Il n'est pas question d'imposer des organisations abstraitement conçues de l'extérieur. De telles tentatives ont misérablement échoué. Certes, on doit aider les populations dans leur transformation, mais seules elles peuvent les assumer et produire les formes originales qui leur sont adaptées. De telles évolutions ne peuvent être conduites qu'en tenant compte de tous les facteurs qui interviennent. Ils sont étroitement fonction des particularités géographiques et humaines propres à chaque région. Même lorsque l'expérience reste partielle et localement limitée, elle s'insère dans tout un milieu qu'elle contribue d'ailleurs à transformer. Le problème doit donc être conçu dans sa totalité, c'est-à-dire dans le cadre où il trouve son sens et qui lui donne les éléments d'une solution complète. Ce cadre, lorsque l'on veut dépasser les économies locales, c'est d'abord la région. Il convient d'organiser les expériences dans un milieu régional propre aussi bien à amortir les difficultés qu'à diffuser les résultats positifs.

Ainsi l'approche régionale se trouve-t-elle justifiée par les exigences d'opportunité pratique et de réalisme qui sont sans conteste les dominantes d'une politique de développement. Mais il faut aller plus loin : toute politique doit viser un optimum. Quels sont, à cet égard, les atouts de l'approche régionale ? Pour répondre, il faut interroger l'analyse économique, en particulier ses innovations récentes. Nous verrons que les plus décisives vont précisément dans le sens de cette approche. Elles conduisent à la systématiser en une stratégie régionale.

## II. — La stratégie régionale découle des progrès de l'analyse du développement

L'analyse du développement a connu toute une évolution. A l'origine, on s'est attaqué séparément à diverses questions dont la principale concernait les critères d'investissements. Puis, certains auteurs ont tenté de dépasser cette approche analytique en utilisant les modèles de croissance. Toutefois, ceux-ci constituent beaucoup plus un cadre de cohérence qu'une véritable synthèse. Ils traînent avec eux une conception de l'équilibre très contestée. Au-delà de cette formalisation pré-fabriquée, les théories novatrices ont accompli un pas décisif en s'orientant vers la recherche des modes d'organisation. Tandis que les modèles présentent le défaut décisif d'opérer des projections à partir des structures existantes — ou

selon des structures de type développé, elles ouvrent la voie vers la conception de nouvelles structures.

Dans le sens de ce progrès, le premier apport fondamental réside dans la notion de « pôle de développement » due au professeur François Perroux. Elle explicite l'idée de concentration — nécessaire à une plus grande efficacité — en précisant le mode d'organisation de la concentration. C'est dans le même sens qu'il faut préciser le contenu puis la mise en œuvre des processus cumulatifs autour desquels la théorie du développement centre désormais ses recherches.

Au-delà du déjà ancien et approximatif multiplicateur, elle a mis en évidence bien d'autres processus. Mais comme ce dernier, la plupart, pris séparément, provoquent une amplification qui s'amortit rapidement. Il s'agit, dès lors, de les combiner en une organisation qui assure l'amplification la plus élevée possible.

C'est en ce sens que la notion de pôle de développement doit être complétée par son corollaire indispensable : la diffusion des effets de développement provoqués par le pôle (13). Actuellement, l'analyse du développement porte ses efforts sur l'étude de l'amplification et de la propagation (14). Il faut prolonger cet effort et combiner les processus inducteurs sur lesquels A. O. Hirschman fonde la stratégie du développement dans une organisation de la diffusion. La meilleure organisation serait celle qui aboutit à la mise en place du processus cumulatif le moins amorti, c'est-à-dire le plus amplifié possible.

Dans le sens d'une telle analyse, on est amené à distinguer deux types complémentaires de diffusion. Tout d'abord, la diffusion à l'intérieur d'un espace géographique animé par un pôle : c'est la diffusion intra-régionale. En second lieu, la diffusion inter-régionale provoquée par une certaine combinaison de régions sur le reste du territoire.

Ainsi, après avoir montré les perspectives qui s'offrent dans le domaine de l'organisation régionale, nous aurons à évoquer celles de l'organisation inter-régionale.

#### *A. — L'analyse de la diffusion intra-régionale et l'organisation des régions de développement*

La diffusion se produit lorsque le milieu géographique et économique entourant le pôle est structuré comme il convient pour que l'ensemble des processus inducteurs s'organisent en un mécanisme

(13) Cette diffusion peut donner des résultats plus importants que ceux qui sont dus directement aux pôles.

(14) La notion de diffusion exprime à la fois l'amplification et la propagation.

cumulatif. Le mode d'organisation de la région doit être tout entier conçu en fonction de cet objectif (15).

Pour la commodité de l'exposé, nous chercherons d'abord à préciser les processus amplificateurs que l'on peut concevoir dans le cadre de la Région. Nous envisagerons ensuite la mise en œuvre de ces processus au sein de l'organisation de la région.

I. — *La recherche des processus amplificateurs intra-régionaux.*

Les analyses de A. O. Hirschman sur les effets induits tracent la voie à suivre. En la prolongeant, il faudra procéder à un travail systématique. On s'efforcera tout d'abord de distinguer et de classer les différents types d'effets. On étudiera ensuite la combinaison de ses effets à l'intérieur de processus amplificateurs. Enfin, on cherchera à préciser l'organisation des processus en un système cumulatif.

La principale difficulté réside dans le fait que la plupart des processus amplificateurs pris séparément s'amortissent plus ou moins rapidement. Il faudra donc rechercher les types de combinaison qui permettent de neutraliser les phénomènes d'amortissement en réalisant un système auto-amplificateur.

1° *Les processus inducteurs.* — Les processus inducteurs sont constitués par des enchaînements d'effets induits. Un premier effet étant réalisé (par exemple, la croissance des revenus dans le secteur secondaire résultant de l'implantation d'un pôle industriel) provoque, à son tour, de façon quasi-automatique, un autre effet. En d'autres termes, il devient, à son tour, la cause d'un développement (par exemple la croissance de la production agricole résultant de l'accroissement des revenus dans le secteur industriel). On peut dire que l'induction est seulement quasi-automatique en ce sens qu'une décision d'un individu ou d'un groupe reste toujours à la clé de la réalisation de l'effet. Les conditions favorables qui doivent entraîner une décision rationnelle peuvent être réalisées sans que celle-ci ne se produise. Il faut que le milieu humain réponde à la sollicitation venant des flux ou des liaisons inter-industrielles.

Le problème-clé est celui de la transmission des effets. On sait que, dans la science contemporaine, la transmission des informations a pris une place capitale. Il devrait en être de même en Sciences Economiques pour la transmission des effets induits. Nous rappellerons d'abord leur nature pour insister ensuite sur leur forme.

(15) Rappelons que la notion de « région de développement » englobe celle de région économique qui caractérise une zone douée d'une certaine autonomie et d'une certaine unité économique. Ces deux caractéristiques s'apprécient en ce que la somme des échanges internes par rapport à celle des échanges externes atteint une certaine proportion. Mais, la notion de région de développement ajoute à cette acception traditionnelle celle d'une structure de développement déterminée.

Les inductions résultent de liaisons ou de relations de dépendance qui existent entre certaines composantes d'un ensemble économique. Pour la clarté de l'exposé, on peut distinguer les liaisons d'ordre technologique et les liaisons par les revenus et le circuit. Les premières sont partiellement exprimées dans les tableaux de relations inter-industrielles. Les liaisons « d'induction » sont plus complexes que les simples consommations intermédiaires. Il s'agit, par exemple, de productions-amont qui rendent possible la création d'entreprises les utilisant comme facteurs de production ou de productions-aval qui sont en quantités suffisantes pour rendre rentable la création d'industries fournisseuses. Ces liaisons existent au sein d'un même secteur (primaire, secondaire) ainsi qu'entre les secteurs, mais elles ne concernent que les activités de production.

Les liaisons par les revenus provoquent des effets induits de production par l'intermédiaire des consommations. Par exemple, les effets de revenus dûs, dans un secteur, à l'accroissement de la production induisent une augmentation de la demande de biens et services produits par les autres secteurs, de même, le développement induit de la production du secteur tertiaire résultant de l'accroissement des demandes des deux autres secteurs.

Dans la recherche des processus d'induction, c'est la forme des processus plus que leur nature qui appelle notre attention. On peut distinguer, à cet égard, aussi bien dans le cas des liaisons technologiques que des liaisons par les flux de revenus, les enchaînements linéaires et les enchaînements arborescents. Dans le premier cas, les inductions s'enchaînent de façon univoque. Dans le second, elles vont en se multipliant. Ce sont alors les réseaux arborescents les plus ouverts qui sont les plus féconds. L'analyse de la transmission des effets induits devra préciser la structure des réseaux les plus ouverts, ce sont eux que l'on s'efforcera de mettre en œuvre. Ils correspondent à des types particuliers d'organisation du milieu régional.

Mais, suivant en cela les indications de la cybernétique, on complètera la notion de réseaux ouverts par celle de réseaux fermés et on distinguera les processus cumulatifs fermés des processus qui restent ouverts.

*2° Les processus cumulatifs.* — L'action en retour d'un type d'effet sur sa cause est un phénomène remarquable parce qu'elle amorce un processus cumulatif. Elle provoque la continuation dans le temps de l'amplification du développement. Le multiplicateur, au sens courant du terme, est un processus de ce genre. L'amplification est due, dans ce cas, à deux phénomènes structurels : la forme fermée du circuit production de biens de consommation — distribution de revenus — consommation de biens de consommation

et l'anticipation, par les chefs d'entreprises, de la production sur une consommation supplémentaire future. Il suffit d'amorcer le processus par une distribution de revenus résultant par exemple d'un investissement ou d'un excédent de la balance. Un autre exemple nous est fourni par le processus de relance intersectorielle en chaîne. On peut le schématiser ainsi : un accroissement notable des revenus dans le secteur secondaire (par exemple, celui que provoque un pôle de développement industriel) induit une augmentation importante de la demande de produits alimentaires ; celle-ci entraîne, à son tour, un accroissement de la production agricole, donc du revenu des agriculteurs. L'augmentation combinée des revenus du secteur secondaire et des revenus du secteur primaire provoque, à son tour, un développement du secteur tertiaire ; le développement des activités tertiaires et l'accroissement des revenus qui en résultent provoquent, à leur tour, un accroissement à la fois de la production industrielle et de la production agricole.

Dans les deux processus cumulatifs que nous venons d'évoquer, l'amplification s'amortit, c'est-à-dire qu'elle va en s'affaiblissant. Au bout d'un certain temps, elle s'arrête. Dans le cas du multiplicateur, ce phénomène résulte des fuites qui existent dans le circuit.

On conçoit qu'il serait avantageux de trouver des systèmes qui, au lieu de s'amortir, iraient en s'amplifiant ; c'est là le problème-clé de l'organisation de la diffusion.

3° *La recherche des systèmes cumulatifs amplifiés.* — Il s'agit d'abord de structurer convenablement le système et ensuite de veiller à ce qu'il puisse être suffisamment alimenté.

On peut baser le système cumulatif sur deux principes : l'un concerne la combinaison des processus amplificateurs, l'autre repose sur l'introduction à l'intérieur de ceux-ci des facteurs moteurs de la croissance — accumulation du capital dans le sens d'une intensité croissante, division du travail.

En ce qui concerne la combinaison : l'idée-clé est d'associer le plus grand nombre de processus possible de manière à provoquer un réseau arborescent d'effets induits aussi large et aussi dense qu'il est souhaitable. Nous utiliserons la distinction entre deux principaux types d'effets : ceux qui s'opèrent au sein de la production par les liaisons inter-industrielles et inter-sectorielles, ceux qui résultent au sein du circuit des relations entre les diverses fonctions économiques : production, consommation, épargne, etc. Dans le cadre des premiers, on recherchera parmi les productions possibles celles qui présentent le meilleur coefficient et qui sont capables de susciter des créations industrielles d'entreprises en aval et en amont. Un second principe consiste à associer toujours au pôle de développement un essor de la production des autres secteurs.

Le pôle a, par définition, un débouché extra-régional : car le marché local et même souvent le marché national ne sont pas à sa mesure. Mais il fournit dans sa zone d'implantation des revenus et des occasions d'effets induits. Les uns et les autres peuvent nourrir un processus d'amplification si on met en place les réseaux qui permettent les enchaînements. Si le pôle est de nature industrielle, il faut promouvoir parallèlement le développement de l'agriculture dans des proportions telles que la croissance simultanée de ces deux secteurs entraînera un développement induit du tertiaire. De même dans le cas où le pôle de développement est de nature agricole, on complètera ses effets sur le plan local en y associant des éléments d'industrialisation : non seulement ceux qui sont liés à cette production agricole, mais on recherchera aussi les unités industrielles dont la localisation dans la région n'handicaperait pas la rentabilité mais viendrait renforcer le développement de l'économie régionale plus utilement qu'ailleurs.

Par cette association, on cherche à provoquer un développement dynamique du secteur tertiaire. Il viendrait prendre le relais dans le processus de relance inter-sectorielle en chaîne.

Une seconde phase de croissance correspondrait :

— à la création d'industries à débouché régional qui deviennent rentables grâce au développement des revenus dans tous les secteurs au cours de la phase précédente ;

— au développement d'agglomérations de second ordre avec le réseau nouveau d'activités tertiaires que cela implique ;

— à la création ou à la relocalisation en fonction de ce processus d'agglomérations d'un certain nombre d'activités agricoles.

La création d'activités industrielles au cours de chacune des phases a également pour effet de diminuer les fuites dans le circuit régional. Or les liaisons par les flux dans le cadre du circuit constituent la deuxième base de processus amplificateurs. Il s'agit, dans ce domaine, de développer le circuit régional en extension et en intensité en augmentant le rythme des échanges. La monétarisation des activités et des comportements est à la clé de ces deux directions de développement. En ce qui concerne la première, on est conduit à poser comme principe la réintroduction dans le circuit de tous les agents économiques en éliminant le sous-emploi et en augmentant les revenus par tête. Sur le second point, différentes techniques allant jusqu'à la localisation des unités industrielles permettent d'accélérer les transformations des modes de consommation et des comportements économiques en général.

L'amplification du développement repose en second lieu sur l'introduction dans le système cumulatif en tant que variables endo-

gènes des facteurs moteurs de la croissance : l'accumulation du capital et la division du travail. On sait que les économies développées contemporaines ont poussé très loin ce principe. En liant la recherche scientifique aux investissements des unités de production, elles assurent en permanence la création de produits nouveaux et le dynamisme du marché.

Le problème est différent pour les économies neuves du type envisagé. Leurs ressources disponibles, ne serait-ce qu'en capital travail et en capital terres, sont suffisantes pour satisfaire pendant un temps assez long le même objectif sans recourir à une technicité poussée ni à une forte intensité de capital dans un grand nombre de branches de production. D'une façon générale, le choix des investissements à haute intensité de travail ou de capital trouve une réponse naturelle dans le cadre de l'approche régionale. L'intérêt des firmes à vocation extra-régionale — prix de revient et prix de vente — et celui de l'économie globale peuvent y être précisés et harmonieusement répartis. La nécessité indiquée ci-dessus d'étendre le circuit local et d'assurer une diffusion des effets du pôle fournit une réponse pour les différentes branches de productions. Dans bien des cas il vaut mieux répartir plus largement les revenus en utilisant la main-d'œuvre non employée. Tout en assurant une plus grande justice sociale, on nourrit ainsi par le jeu du circuit des processus amplificateurs.

Mais il convient aussi que les niveaux de revenus individuels soient élevés pour que les liaisons par les flux soient plus intenses, aidant ainsi à la transformation des comportements. L'amélioration des techniques de production dans le sens d'une plus haute intensité de capital et une division du travail plus poussée, y compris, bien entendu dans l'agriculture, sont les moyens de cette intensification des revenus.

A partir de ces principes et en fonction des dotations naturelles des différentes zones, on pourra valablement préciser les contenus de l'organisation régionale.

Les principes que nous venons d'esquisser sont applicables à tout type d'économie. Les conditions particulières aux pays neufs tiennent au retard même qui les caractérise. Celui-ci — une fois brisé les « cercles vicieux du sous-développement — peut devenir un avantage dans la mesure où il permet d'alimenter plus largement le processus cumulatif à l'aide du capital travail et du capital terres disponibles sur place, puis à l'aide de toutes les améliorations techniques qui font partie d'un capital de connaissances dont dispose actuellement l'humanité. Mais, ce retard ne se transformera en avantage que si l'économie est organisée comme il convient.

II. — *La mise en œuvre du système cumulatif amplifié : l'organisation de la région.*

La conception et la mise en place de systèmes cumulatifs amplifiés ne se réduisent pas à des formules simples telles que l'élimination des fuites dans le circuit. C'est un problème d'organisation structurale. Dans le cadre de la région, elle s'opère en associant au pôle de développement un milieu de diffusion. Celui-ci comprend et combine les autres composantes de l'économie susceptibles d'entraîner les processus inducteurs les plus efficaces selon les principes que nous venons d'indiquer.

On peut, sur ces bases, tracer les grandes lignes de l'aménagement de la région en précisant son contenu spatial et temporel. A cet égard, il paraît opportun de distinguer les phases du développement régional d'après les niveaux de structuration. On peut, en première approche, en retenir deux.

Dans un premier stade, on met en place progressivement un pôle de développement et un milieu de diffusion complémentaires en poussant les opérations jusqu'au point nécessaire pour que le processus cumulatif qui entraînera les développements induits — en particulier celui du secteur tertiaire — ait le rythme et l'ampleur désirés. L'organisation de la région est fonction de la nature du pôle et de celle du milieu de diffusion

Prenons d'abord le cas où le développement régional est animé par un pôle industriel. La diffusion sera assurée par le milieu rural. L'essor de la production agricole porte sur les productions vivrières à débouchés locaux et éventuellement sur les exportations en fonction des ressources particulières de la région. On programmera les opérations du développement agricole en fonction de l'utilité des productions dans le cadre régional et des spécialisations qui intéressent l'économie nationale. On les localisera aux points susceptibles d'assurer la meilleure diffusion spatiale. Les transformations des modes de productions agricoles font appel à un artisanat regroupé dans les principaux villages et à une organisation de coopératives, de centres de crédit, etc. Ces activités nouvelles viendront modifier la physionomie des centres ruraux.

Lorsque l'on a affaire à un pôle de développement agricole, il convient de favoriser parallèlement l'implantation d'activités industrielles. Sans gêner les cultures d'exportation, on s'efforcera de localiser convenablement les productions vivrières autour d'agglomérations, dans des enclaves ou dans les zones périphériques. Les grands principes déjà énoncés s'appliquent à cette situation nouvelle en revêtant des formes adaptées.

Enfin, on peut concevoir un troisième type mixte de régions à pôle semi-industriel et semi-agricole. Les deux composants se ren-

forcent pour atteindre le seuil à partir duquel on peut réaliser un développement intensif.

Il faut prévoir la mise en place du milieu de diffusion dès l'implantation du pôle de développement. Tout d'abord, les effets provoqués par le pôle doivent atteindre un seuil suffisant non seulement pour que les inductions réalisées par le circuit soient assez nourries, mais aussi pour provoquer le choc qui aidera à l'élimination des structures freins, en particulier en matière de comportements et d'organisation sociale.

On peut également accélérer ces transformations par le choix des localisations industrielles. Dans la mesure où il existe des zones suffisamment peuplées et en tenant compte des normes de rentabilité, on pourra être amené à pratiquer une localisation relativement plus disséminée afin de profiter des avantages qui en résultent en matière de diffusion de comportements économiques et d'intensification des liaisons.

L'action sur le milieu humain de propagation revêt, selon François Perroux lui-même, une importance primordiale (16). Le problème est multiple. Il s'agit aussi bien d'éduquer que de transformer les structures sociales ou de maximiser les possibilités de diffusion par imitation grâce à un choix judicieux des groupes sur lesquels on va agir en premier (17).

La région se transforme progressivement jusqu'à ce que sa croissance atteigne une seconde phase qui correspond à une structure nouvelle. Son organisation se modèle sur ce changement. Rappelons que cette deuxième étape s'amorce lorsque les industries à débouché régional deviennent rentables. Parallèlement et amplifiés par ce phénomène, les centres urbains secondaires se développent, entraînant la création d'activités tertiaires. Cette nouvelle structure d'agglomérations induit à son tour la relocalisation des activités agricoles. Tandis que certaines se regroupent autour des centres, d'autres s'étendent sur les zones contigues. La région propage ses effets spatialement. Du fait du développement des centres secondaires proches de la périphérie, les transformations de celle-ci sont beaucoup plus profondes que dans la phase précédente. Ainsi le processus cumulatif diffuse par restructuration interne et par extension spatiale de l'économie régionale.

Dans le cadre de cette seconde phase, la politique de développement a pour objet de faciliter cette diffusion. Elle pourra porter d'abord sur l'aménagement de l'infrastructure interne et sur son extension sur les zones contigues de manière à faciliter la propaga-

(16) Conférence F. PERROUX, *Cahier de l'I.S.E.A.*, série F, n° 12, p. 36.

(17) On trouvera des indications plus précises sur ce point dans notre étude sur la Région de Tananarive, cf. *Cahier de l'I.S.E.A.*, série F, n° 17, p. 258 et s.

tion. On encouragera aussi la création des entreprises régionales ainsi que la mise en valeur de l'environnement. On dispose dans ce domaine de tout un arsenal de procédés. A ce second stade de développement, on peut aussi faire correspondre une nouvelle politique de l'épargne en créant des circuits spécialisés. On peut estimer qu'au cours de la première phase, dans un secteur agricole composé de propriétés individuelles, il y a intérêt à lier l'épargne à l'auto-financement — le crédit venant aider ce processus. Les circuits spécialisés destinés à mobiliser l'épargne peuvent être systématiquement établis dès que les revenus disponibles après investissements des entrepreneurs individuels dépassent un certain niveau. Ainsi, l'enrichissement de la région de développement sert directement au financement de la croissance des zones intermédiaires. D'une façon plus générale, les régions de développement sont à même de fournir les hommes et les moyens en capitaux dans des proportions qui permettront de maximiser la diffusion.

Nous sommes partis du problème de l'amplification des effets de développement provoqués par les pôles. Nous avons vu comment on peut y parvenir en créant autour d'eux un milieu de diffusion dont l'organisation consiste à mettre en place les conditions d'un processus cumulatif amplifié. L'espace géographique sur lequel ces différents effets sont concentrés délimite la région de développement. Celle-ci passe par plusieurs stades de croissance. A partir d'un certain niveau s'opère une diffusion sur les zones périphériques dont la structure se transforme en fonction de celle de la région.

Cette diffusion intra-régionale représente un résultat intéressant. Toutefois, elle ne constitue pas, en tant que telle, le but de la programmation. Celle-ci, rappelons-le, ne consiste pas à créer quelques zones privilégiées. Il serait absurde, pour tirer parti d'avantages locaux, de perdre de vue l'objectif fondamental : le développement économique le plus efficient de tout le pays. La création de régions de développement n'est qu'un moyen du développement national. Celui-ci s'opère par la combinaison de régions susceptible d'assurer une diffusion extra-régionale optimum.

#### B. — *L'analyse de la diffusion inter-régionale et l'organisation de la combinaison des régions*

Nous venons de considérer les possibilités de diffusion à l'intérieur d'espaces constitués en régions de développement. Leur mise en place ne prend de sens que par la recherche de celle des combinaisons de régions qui assure la diffusion maximum sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la croissance de l'économie nationale se fait par combinaison et intégration de ces régions de développement conçues

comme le noyau de diffusion le plus actif. A leurs effets propres s'ajoutent ceux qui résultent de leur association.

Nous approfondirons tout d'abord les modalités de la diffusion extra-régionale résultant de la combinaison. Comme toute organisation, celle-ci présente des contre-parties et des risques. Des zones à haut niveau de développement ne vont-elles par entraîner sur les espaces environnants des effets centripètes analogues à ceux que les villes ont eu sur les campagnes, contribuant ainsi à leur déclin économique ? Dans le cadre de la stratégie régionale on provoque volontairement des déséquilibres. Ne vont-ils pas contrarier et même menacer la croissance ? Certes l'analyse économique contemporaine n'est plus prisonnière d'une conception étroite de l'équilibre. On a abondamment montré que les déséquilibres peuvent être moteurs. Nous devons nous demander si, dans les conditions propres au type d'économie que nous étudions, on peut demeurer dans le cadre des déséquilibres moteurs et, dans l'affirmative, à quelles conditions.

I. — *Combinaison de régions et diffusion du développement sur les zones intermédiaires.*

On peut distinguer la diffusion extra-régionale qui s'opère à partir de la croissance de la région lorsque celle-ci a dépassé un certain stade, de la diffusion qui s'opère à partir de la combinaison des régions.

1° *La propagation à partir des régions.* — Pour la clarté de l'étude, dissociions la diffusion par les comportements de la diffusion en termes de flux.

On sait que, dans les pays neufs, un des blocages les plus difficiles à éliminer est d'ordre socio-culturel. Or, dans ce domaine, l'exemple et l'imitation ont une force irremplaçable, alors que l'intervention et la contrainte ont souvent des effets négatifs et dans tous les cas coûteux. Les transformations radicales, opérées dans les régions de développement, peuvent et doivent faciliter les modifications spontanées des comportements des populations situées à la périphérie.

A cette contagion, dont l'effet peut être décisif, s'ajoute la propagation par les flux. La croissance des besoins et les transformations de la région, au cours de son développement provoquent la mise en valeur des ressources situées à la périphérie. Les zones contigues sont ainsi progressivement intégrées à la région qui les remodèle dans le sens de ses propres structures. Elle communique à son environnement ses ressources en capital financier, humain, intellectuel, ses moyens techniques et ses capacités d'innovation.

Les modalités de cette diffusion en tache d'huile diffèrent selon

les phases du développement régional. Après la phase du décollage, l'essor des marchés locaux provoque un appel de productions vivrières. Les zones contigües seront selon leur capacité les mieux placées pour les fournir. Cette contribution de la périphérie peut être plus importante lorsque le développement régional est animé par un pôle de nature agricole qui produit, par définition, des biens à vocation extra-régionale. Dans la phase suivante, l'essor du réseau des agglomérations amplifiées par la création d'industries régionales provoquera une relocalisation des cultures vivrières repoussant à la périphérie certaines d'entre elles. Dans tous les cas, la reconversion des zones périphériques s'opère sur le modèle des structures développées de la région.

Cet aperçu nécessairement sommaire indique quelques directions dans lesquelles l'étude régionale devra progresser. Il en va de même pour la diffusion réalisée par la combinaison des régions.

2° *La diffusion résultant de la combinaison des régions.* — Les relations qui s'établissent entre les régions selon la combinaison considérée comme la plus efficiente vont provoquer des créations induites d'unités de production et d'agglomérations. Ces effets seront d'autant plus importants que les liaisons entre régions à développement intensif sont plus denses. L'étude de la diffusion vers laquelle nous engageant les progrès de l'analyse économique aura à s'occuper de ces problèmes encore peu explorés. Nous ne pouvons, ici, que nous borner à donner quelques indications.

On distingue, à première vue, les effets provoqués par les communications et les échanges, et ceux qui résultent de création d'industries induites de l'association de deux ou plusieurs régions. Ces industries intéressant plusieurs marchés peuvent être localisées dans les zones intermédiaires. Dans le premier cas, on a une diffusion par digitation le long des voies de communications, dans le second par « essaimage ». Ainsi, naissent des agglomérations industrielles satellites situées le plus souvent sur les nœuds de communications. Ces agglomérations vont entraîner, à leur tour, le développement des zones rurales environnantes.

Les espaces situés entre les régions de développement vont donc se trouver pris entre deux champs de force. L'un se propage à partir de la périphérie de ces dernières, tandis que l'autre est animé par le réseau des développements induits dans les zones intermédiaires par les liaisons inter-régionales.

Toutefois, avant que ces processus d'entraînement ne prennent effet n'y a-t-il pas des risques graves de déséquilibre entre les régions où, dans un premier temps, on concentre les opérations de développement et les zones intermédiaires qui restent comparative-ment peu touchées.

II. — *Limite des risques de désintégration des zones intermédiaires dans le cadre d'une stratégie régionale.*

Dans la programmation régionale, on recourt volontairement à des déséquilibres qui doivent être moteurs (18). Une telle pratique est une pièce maîtresse de la stratégie du développement telle que la conçoit A. O. Hirschman. Pour renforcer sa thèse, ce dernier l'a vigoureusement opposée à celle de la croissance équilibrée. Mais, en s'affranchissant d'une fausse conception de l'équilibre, on évitera de tomber dans l'excès contraire. Le déséquilibre « moteur » n'est pas un mécanisme spontané ni automatique. Il ne peut jouer qu'à l'intérieur d'une organisation qui l'aménage et qui le contrôle.

Dans le cas qui nous occupe, on ne saurait négliger les risques d'une désintégration des zones dites intermédiaires : leur population ne sera-t-elle pas attirée dans les régions de développement dont l'influence centripète serait analogue à celle qu'ont exercé sur les populations rurales les centres urbains industriels ? Dès lors, ces zones vouées traditionnellement à une économie primitive seraient plus ou moins abandonnées. Il en résulterait un nouvel appauvrissement qui ne ferait, à son tour, qu'amplifier le déséquilibre. Celui-ci serait effectivement moteur mais dans le sens négatif contraire à ce que l'on recherche.

Toutefois, il convient de ne pas se laisser entraîner par une analogie qui peut être trompeuse. En effet, ni les conditions, ni la politique ne sont identiques. Dans les pays dont nous avons limitativement précisé la structure les tendances à la désintégration sont, d'une façon générale, moins à craindre. De plus, les particularités de la politique régionale limitent ces risques. Enfin, on peut les stopper par tout un ensemble d'opérations complémentaires.

Dans les économies comparables à Madagascar, les structures économiques et sociales qui jouent contre le développement, peuvent, en contrepartie, constituer autant de freins aux processus de désintégration que nous venons d'évoquer. Même lorsque la dislocation géographique est moins sensible que dans la Grande Ile l'espace est partagé entre des groupes ethniques différents vivant en quasi-autarcie et n'entretenant entre eux que peu de rapports. L'économie restée traditionnelle, celle qui n'a pas été touchée par l'économie rapportée de type occidental, est marquée par ce cloisonnement. Celui-ci ne constitue pas un phénomène précaire, bien au contraire. Il est renforcé par des structures socio-culturelles qui maintiennent le séparatisme au-delà de toute transformation économique.

L'histoire récente nous fournit sur ce point des exemples très

(18) « Puis le développement consiste en processus cumulatifs qui composent une chaîne de déséquilibres ». François PERROUX, *op. cit.*, p. 207.

révélateurs. Dans le cadre de l'économie coloniale on a été amené à développer certaines zones. Ces opérations n'ont pas manqué d'avoir des retentissements jusque dans les lieux parfois les plus éloignés. On peut comparer les zones du premier type à une région de développement et les autres aux « zones intermédiaires ». On est alors frappé par l'importance des migrations spontanées que les croissances localisées ont provoquées. A Madagascar, le déplacement de certaines populations s'effectue d'un bout à l'autre de l'île, c'est-à-dire sur plus d'un millier de kilomètres. Mais qu'elles soient saisonnières ou qu'elles durent plusieurs années, ces migrations sont presque toujours temporaires. Les migrants reviennent dans leurs zones d'origine et rapatrient les revenus acquis à l'extérieur. Les déplacements définitifs restent rares, en tout cas, ils n'ont pas provoqué, par eux-mêmes, le déclin économique des zones d'émigration. Ainsi, la puissance des particularismes ethniques et culturels a toujours joué dans le sens du maintien sinon de l'enrichissement de ce que nous appelons ici les zones intermédiaires.

La mise en œuvre des régions de développement peut se faire soit essentiellement à partir de la population locale, soit en recourant plus ou moins largement à l'immigration. Dans le premier cas, on peut estimer que les populations des zones contigües seront retenues par le cloisonnement naturel et par les forces qui ont toujours joué. Dans le second, l'organisme de migration doit tenir compte des qualités de la main-d'œuvre, des capacités d'entente des groupes tribaux que l'on mélange ainsi que des exigences des zones intermédiaires.

On doit insister sur les différences qui existent entre l'attraction qu'ont exercées les agglomérations industrielles concentrées sur les territoires ruraux environnants (attraction d'autant plus forte que les facilités de transport étaient plus grandes) et celle que peut exercer une région de développement dans un pays sous-développé. On évitera scrupuleusement de refaire ici les erreurs nées dans le passé de la concentration industrielle. Lorsqu'une région est animée par un pôle de type industriel, on écartera les risques de la concentration en disséminant les unités de production selon des structures de localisation dont l'efficacité n'est plus à prouver. Mais, le plus souvent, la croissance régionale sera à prédominance agricole. On ne peut concevoir, dans ces conditions, un type d'exode comparable à celui que l'on a connu dans les économies occidentales ou dans les endroits où celles-ci ont transporté leur mode de concentration urbaine et industrielle : nous voulons parler de certaines métropoles africaines.

Enfin, le programme de développement doit prévoir une série de moyens destinés à contrer les effets négatifs qui se manifesteraient dans les zones intermédiaires. On pourra y parvenir en amorçant,

mais d'une manière comparativement ralentie, leur développement. D'une façon générale, les « zones intermédiaires » sont celles dont les capacités, eu égard au comportement des habitants, sont faibles. Les populations y sont plus disséminées. Le sens de l'injustice et de l'inégalité, s'il n'est pas avivé par une politique maladroite a moins de chance d'y prendre racine. Quoiqu'il en soit, il faut commencer à les ouvrir à la croissance en créant des « points de fixation ». Ces opérations maintiendront les populations qui doivent l'être dans les zones intermédiaires en les orientant vers le développement.

On pourra songer tout d'abord aux effets indirects provoqués par des réalisations qui n'ont pas été conçues dans ce but mais qui y aideront. Il en est ainsi, par exemple, des voies de communications destinées à intensifier les échanges entre les régions et surtout des nœuds qui s'établissent aux carrefours. Ils induisent des activités et des agglomérations. Nous n'insisterons pas sur ces résultats indirects si ce n'est pour souligner qu'ils peuvent se produire rapidement et sur une échelle importante. Il apparaît souhaitable, en effet, que la mise en place de l'infrastructure inter-régionale anticipe largement par son ampleur sur la croissance des régions. Cela résulte tout d'abord de la nature des investissements — n'est-il pas moins coûteux de faire une fois pour toutes des dépenses d'infrastructures plutôt que de les reprendre et de les agrandir à mesure que croissent les échanges ? Il existe tout au moins des seuils. Il y a d'autant plus intérêt à les franchir que les capitaux susceptibles de financer ces travaux ont une origine spécifique. Ils émanent d'organismes étrangers souvent supra-nationaux spécialement orientés sur ce genre d'objectif. Leur largeur de vue, puisqu'ils pratiquent généralement le don, s'accompagne d'une compréhension plus grande pour la portée à long terme de leur aide.

Mais, ces effets indirects, pour aussi notables qu'ils soient, ne sont ni suffisants ni totalement appropriés. Il faut donc concevoir un ensemble d'opérations qui, par leur nature et leur localisation, soient pleinement efficaces. Nous en évoquerons deux types. L'un consiste à réaliser, dans les zones ayant cette vocation et en fonction des débouchés, une mise en valeur de type extensif. L'autre cherche, au contraire, à pratiquer, mais en réduction, une forme de développement intensif analogue à celle des régions.

Dans le cadre des formes de mise en valeur extensive, distinguons celles qui reposent sur les activités traditionnelles des populations et celles qui sont basées sur des cultures nouvelles et qui ne peuvent être lancées qu'au moyen de techniques évoluées et dans le cadre de grandes plantations. Les unes et les autres sont essentiellement orientées vers l'exportation. Elles présentent donc l'avantage de procurer des devises. Le planificateur pourra les favoriser en fonction de ses besoins dans ce domaine.

Nous illustrerons notre distinction sur l'exemple de Madagascar. Dans le sud de l'Ile, les « Baras » et les « Tandroys » sont des populations d'éleveurs. Il existe en outre de vastes étendues peu peuplées, en particulier les plateaux de l'Horombe propices à un élevage de type extensif. Pour des raisons que l'on a maintes fois exposées, l'élevage pratiqué jusqu'ici par les autochtones ne répond guère aux critères de la rationalité économique. On peut invoquer, avant tout, l'absence d'un véritable marché capable de faire sauter les blocages socio-culturels. Il faut donc commencer par créer les courants d'exportation de bétail sur pied ou de viande congelée. Les experts reconnaissent d'ailleurs que c'est là une des vocations les plus prometteuses de la Grande Ile. Autant l'asseoir sans plus attendre. En utilisant les populations d'éleveurs que l'on formerait à une production rationnelle extensive, on pourrait ainsi commencer à alimenter les exportations avec un produit dont le prix serait relativement bas. Il ne s'agit d'ailleurs que de rationaliser, à une plus grande échelle, ce qui se fait actuellement dans des conditions plutôt discutables.

Ainsi, pendant une durée certainement longue, on peut utiliser les vocations bien marquées de certaines zones et de certaines populations pour une mise en valeur de type extensif jusqu'au jour où la transformation générale des structures économiques et la croissance démographique imposeront le passage à un développement intensif.

La production du sisal et de la canne à sucre pratiquée sur de grandes concessions, selon des techniques modernes et avec une main-d'œuvre salariée fournit l'exemple d'un autre type de mise en valeur de caractère extensif. On peut et on doit l'encourager lorsque l'ensemble du développement est orienté vers la formation d'un marché local et vers un accroissement important du revenu individuel. Ces productions rapportent des devises. En outre, les sociétés ou les planteurs font les frais de la mise au point des techniques et des espèces les mieux adaptées. Certes, les Gouvernements répugnent à juste titre à l'extension d'un salariat souvent instable. Mais il ne s'agit, répétons-le, que de cas limités dans le cadre d'un développement d'un type tout à fait différent. Enfin, les effets d'imitation à partir de ces plantations à technique évoluée ne sont pas négligeables. Il convient de les faire aboutir par une action appropriée. On suscitera ainsi dans une phase ultérieure la création de petites exploitations aux mains des autochtones groupés en coopératives.

Les zones intermédiaires qui ne sont pas douées pour de telles productions de biens exportables ne doivent pas être délaissées pour autant. Il convient, dans le cadre des marchés locaux, de commencer à accroître et à diversifier leurs productions, d'intensifier les

revenus et les échanges. Dans ce cas aussi, il faut concentrer l'action sur les points (cuvettes ou bassins par exemple) qui offrent les meilleures possibilités (19). Ces aménagements n'ont pas seulement pour but d'absorber, en partie la croissance démographique. Ils doivent préparer aux modalités du progrès économique les populations des zones que l'on ne peut encore ériger en régions de développement.

Tout au long de cette première partie, la programmation à base régionale nous a paru dictée par les besoins de la politique du développement et par les progrès de l'analyse économique. Ainsi, se trouverait justifiées une transformation aussi profonde des techniques de planification en pays sous-développés. Mais ses particularités mêmes soulèvent des problèmes qu'il nous faut maintenant approfondir.

## II

### LES GRANDS PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA PROGRAMMATION A BASE RÉGIONALE

Nous n'aborderons ici que les problèmes spécifiques soulevés en matière de programmation par l'approche régionale. On peut distinguer principalement deux séries de difficultés : la première concerne la cohérence des objectifs et des moyens, la seconde la recherche de l'optimum.

Les objections en matière de cohérence seraient d'emblée soulevées par les défenseurs de la méthode traditionnelle ; ils voient dans l'approche globale nationale et dans les modèles d'équilibre le meilleur sinon le seul moyen de dominer cette difficulté. Lorsque l'on soumet leurs propres techniques à une critique générale systématique, c'est finalement l'argument de la cohérence qui en constitue l'ultime justification. Dans une telle optique, élaborer des programmes régionaux et commencer les opérations de développement régional avant d'avoir défini un programme national complet et équilibré risque d'apparaître comme une contradiction insoutenable.

Certes, nous avons insisté sur le fait que le choix définitif concernant les régions et le contenu des programmes régionaux ne pouvait

(19) On peut en trouver un exemple dans le bassin de l'Ankaizina en pays Tsimihety. Dans la région centrale de la Côte-Est, qui est en nette régression depuis une quinzaine d'années, on concentrerait l'action le long des fleuves. L'adjonction d'une nouvelle culture d'exportation d'un rendement élevé, comme la banane, peut constituer le levier d'une reconversion nécessaire.

être fait qu'en fonction de la combinaison des régions dans le cadre du programme national. Mais cette formulation même ne fait-elle pas mieux ressortir encore la contradiction ou l'inversion des démarches ? Comment peut-on établir des programmes régionaux dépendant les uns des autres avant d'avoir conçu, sur le plan national, les principes de cette inter-dépendance et comment passer à l'application avant que tout l'organigramme à long terme ne soit précisé ?

En réalité, ces questions ne sauraient constituer autant d'objections dirimantes. Il s'agit de difficultés qui peuvent être aisément résolues lorsque l'on s'affranchit de cadres d'analyse impropres. En présence de domaines d'études et de problèmes nouveaux, le premier devoir de l'économiste est de rechercher les instruments les plus adaptés et, si besoin est, de les forger.

C'est dans cet esprit que l'on abordera un domaine peu exploré : la recherche d'un optimum en matière de combinaison des « régions de développement ». Il semble, en effet, que ce soit là le problème le plus nouveau sinon le plus difficile que pose la stratégie régionale. Pour y faire face, on aura à s'interroger d'abord sur les possibilités d'utilisation dans les pays sous-développés des techniques que « l'analyse régionale » a essayé de perfectionner sur des économies évoluées et complexes. On ne s'étonnera pas si, pour la plupart, elles nous apparaissent largement inadaptées. Nous aurons alors à rechercher les voies de solutions plus appropriées.

Mais qu'il s'agisse de problèmes de cohérence ou de ceux que pose la recherche d'un optimum, les réponses sont d'abord fonction de l'existence d'un cadre de programmation correct. Sur ce point fondamental, on est aussi conduit à innover. Les formes ou trop rigides ou parfaitement lâches des planifications préconisées jusqu'ici ne conviennent pas (20). On est passé d'une méthodologie à la fois étroite et ambitieuse à un pragmatisme quelque peu anarchique qui est la conséquence des échecs de la première. Au lieu de surmonter les erreurs en éliminant leurs causes, on s'est contenté d'en prendre le contre-pied. D'ailleurs, à y regarder de plus près, la méthodologie initiale n'en est pas une dans la mesure où elle est dictée par un instrument d'analyse choisi sans justification préalable : le modèle macro-économique linéaire. Au lieu de fournir une méthode qui permette d'adapter ou même d'élaborer les instruments et les techniques, on impose un outil pré-fabriqués avec les recettes qui indiquent comment lui donner les matériaux dont il a besoin.

(20) Il est intéressant, à cet égard, de confronter les documents publiés en matière de programmation d'une part par la C.E.P.A.L., d'autre part par la C.E.A. Les premiers sont des exemples de cette forme rigide dont nous parlons, et les seconds de la forme trop vague.

L'usage aussi peu raisonné d'un tel instrument conduit à une planification rigide qui donne même l'impression d'être aveugle (21).

Or, la programmation, tout en restant continue et opérationnelle, doit, au contraire, être souple et ouverte. Elle ne doit pas imposer le même niveau de détermination aux différentes phases du plan, en particulier à celles qui s'échelonnent de la moyenne à la longue période. Elle doit rendre possible un processus de précision progressive. Une telle souplesse est, en effet, nécessaire d'une part à cause des insuffisances statistiques et des contraintes à surmonter, d'autre part et surtout, par suite de la nature fondamentalement expérimentale de la programmation. Un grand nombre d'opérations ne peuvent être conçues qu'à titre d'hypothèse. Il faut les organiser comme des expériences. Il convient d'en attendre les résultats pour préciser les objectifs et les modalités des fractions ultérieures du plan.

La nature expérimentale de la programmation implique aussi une méthode d'interprétation des résultats et de correction systématique des erreurs. En présence d'un écart par rapport aux objectifs ou aux prévisions, il s'agit de l'interpréter et de pouvoir remonter à ses causes pratiques ou théoriques. On modifie alors en conséquence les principes de conception ou d'application qui sont à l'origine de l'erreur et on reprend sur ces bases modifiées l'ensemble de la programmation. La correction des erreurs est ainsi rendue opérationnelle grâce à l'organisation d'un système rétroactif de détection des écarts et d'élimination de leurs causes.

L'unité de l'œuvre et la continuité de l'action impliquent une référence continue des opérations de la planification à un corps de principes théoriques hiérarchiquement organisés et continuellement modifiés en fonction des résultats acquis. Ils définissent la méthode et les bases analytiques sur lesquelles on travaille. Le fondement de la programmation doit donc être constitué par une axiomatique explicite. C'est elle qui permet une action souple, progressive et diverse. Elle en garantit la cohérence, la continuité et l'efficacité (22). De l'axiomatique découle directement le canevas général de la planification et le programme des opérations, tant de réalisation que de contrôle et de correction. Le canevas sera progres-

(21) Nous avons indiqué dans l'introduction que le Commissariat au Plan Français a été amené à les abandonner pour pratiquer une formule opposée dite discrétionnaire dont on peut regretter que l'on ne tente pas davantage d'en préciser la technique. Nous ne pensons pas que la dénomination qu'on lui a donné dispense de cet effort. On nous a en effet, objecté que puisqu'elle était « discrétionnaire », il serait illogique de vouloir définir une méthode ou même de rechercher par un effort théorique les voies d'une amélioration possible !

(22) Dans la technique traditionnelle, rappelons-le, la cohérence est obtenue en réduisant toutes les composantes à une seule forme unique. C'est l'homogénéité, ainsi obtenue des composantes, qui garantit la cohérence de l'ensemble. On voit en quoi un tel procédé n'est ni fécond ni opérationnel.

sivement précisé et corrigé par ces opérations et leurs résultats. Il définit continuellement un programme d'opérations nouvelles jusqu'au niveau de précision rendu nécessaire par les exigences de l'action et du contrôle.

Ainsi la souplesse et la progressivité du plan sont obtenues au moyen d'une organisation structurelle et génétique des analyses et des opérations du développement. Son unité et sa continuité sont garanties par l'axiomatique et son efficacité par le système de correction des erreurs.

C'est dans le cadre de cette conception générale de la programmation que nous aborderons successivement les problèmes de cohérence et d'optimum que pose l'approche régionale.

### **I. — Programmes régionaux et problèmes de cohérence**

On ne peut choisir des régions de développement, on ne peut fixer le contenu de leur organisation qu'en fonction du développement de l'ensemble de l'économie nationale. Les programmes régionaux ne sauraient être entièrement précisés que dans le cadre du plan national. Or, une des particularités de l'approche régionale consiste à concentrer d'emblée l'action sur quelques régions avant même que l'on n'ait eu la possibilité d'arrêter définitivement le plan national complet et précis. Une telle démarche soulève sur le plan de l'étude comme sur celui de l'action des problèmes spécifiques.

On les rencontre à trois moments différents de la programmation. Il faut d'abord choisir les régions à étudier en priorité. On ne peut le faire qu'à partir d'une connaissance de l'ensemble de l'économie et de son sous-développement. Le second moment est celui de la détermination des objectifs de croissance de chaque région. Comment les rendre compatibles entre eux et avec ceux de toute l'économie alors que le contenu de celle-ci ne sera connu qu'ultérieurement. Enfin, le même genre de difficultés se présente lors de la phase de formalisation des programmes. Les programmes régionaux ne peuvent être totalement déterminés qu'une fois que l'on a fixé le contenu de la combinaison qui définit le plan national. Or, cette opération appelle, de son côté, une connaissance précise des possibilités offertes par chaque région. Ce sont les programmes régionaux qui en donnent la meilleure formulation.

Comment venir à bout de tant d'exigences apparemment contradictoires ?

*A. — Choix des régions à étudier et programme des études*

La programmation forme un tout. Elle englobe l'organisation des études. Dans ce domaine, aussi, elle devra s'opposer aux pratiques habituelles qui revêtent deux formes principales. La première, conforme aux recommandations d'organismes spécialisés tels que la C.E.A., consiste à recueillir des séries de statistiques nationales qui vont de la démographie jusqu'à la nutrition en passant par l'habitat, la production, les budgets familiaux, etc. Malheureusement, il n'est pas possible avec les éléments ainsi recueillis d'obtenir une connaissance synthétique des inter-dépendances et du fonctionnement de l'économie ni d'établir de ce fait un diagnostic des structures de sous-développement. De plus, le type de sommation réalisé empêche toute connaissance de la localisation des phénomènes.

Ces défauts étant dans la pratique particulièrement sensibles on s'oriente progressivement vers une autre formule (23). On découpe l'ensemble du pays en zones et l'on procède sur toutes ces zones à des études identiques. Certes, leur contenu fournit une meilleure connaissance en profondeur des problèmes : possibilités techniques, conditions socio-économiques de leur mise en œuvre par exemple. Mais la démarche manque encore de méthode et d'efficacité. Ajoutons à ceci trois critiques plus graves car elles portent sur des erreurs facilement évitables. Tout d'abord, on ne devrait pas procéder à des études identiques pour toutes les zones. Il faut les adapter aux problèmes particuliers à chacune. On devrait, en second lieu, opérer un choix entre toutes les zones afin de concentrer les moyens sur celles qui paraissent les plus intéressantes. Mais le défaut le plus important vient sans doute de ce que ces études particulières ne tiennent pas compte et ne rendent pas compte des problèmes d'ensemble de l'économie. On opère un compartimentage sans se soucier suffisamment de l'unité des problèmes à l'échelle nationale.

Il faut, au contraire, acquérir dès le départ une vision d'ensemble du sous-développement portant à la fois sur la totalité de l'économie et sur ses composantes locales. En d'autres termes, un bon diagnostic doit caractériser les structures de sous-développement de l'économie nationale en tenant compte du rôle joué par les différentes zones.

A partir de ce type de diagnostic — aussi global et hypothétique soit-il — on tirera les hypothèses concernant les structures de base du développement et le rôle possible de chaque partie du territoire dans la rénovation du tout. Le choix des régions à considérer en priorité et le programme des études complémentaires à réaliser

(23) C'est plutôt cette procédure que l'on a adoptée à Madagascar.

s'opère à partir de ce « canevas de thérapeutique » et des connaissances déjà acquises sur les possibilités des diverses zones.

En ce qui concerne, tout d'abord, le premier aspect : les structures de sous-développement, on sait que le planificateur n'agit pas sur un milieu qui, bien qu'appauvri, serait disposé à recevoir et à amplifier toutes les impulsions de développement qu'on lui transmet. Il se heurte à des oppositions. Celles-ci ne viennent pas, pour l'essentiel, d'individus ou de groupes mais plus généralement de structures de sous-développement. L'étude de ces structures met en évidence les facteurs dominants et la manière dont s'organisent à partir d'eux les processus cumulatifs du sous-développement ainsi que les blocages. La connaissance de ces structures de sous-développement est donc nécessaire pour éliminer leur cause et pour organiser leur transformation en structures de développement. Si l'on peut estimer que la plupart des aspects importants du sous-développement sont connus, on ne doit pas moins reconnaître qu'il manque encore une vision organique qui donne aux responsables le moyen de hiérarchiser les problèmes et de comprendre clairement leur liaison. L'analyse en termes de structures répond à cette nécessité.

Comment établir un diagnostic à partir de l'analyse des structures de sous-développement et en tirer les bases de la thérapeutique de croissance : voilà un des points sur lesquels la théorie de la croissance devrait faire porter ses efforts. Le diagnostic peut ne pas requérir un grand nombre d'études nouvelles. Ce qui manque le plus, dans l'état actuel de la théorie du développement, c'est un cadre d'analyse approprié. Il y a, sur ce point, tout un effort de pensée originale à mener à bien.

Nous n'insisterons, ici, que sur l'aspect suivant : on ne peut se borner à caractériser les structures de sous-développement soit au niveau de l'économie locale soit à celui de l'économie nationale. La croissance de la production nationale n'est pas freinée seulement par les blocages auxquels se heurte la spécialisation du travail dans le cadre des zones. Ce moteur de la croissance doit agir aussi au niveau des relations entre régions. Pourquoi les complémentarités des productions entre régions naturelles n'ont-elles pas joué ? Pourquoi les zones plus riches n'ont-elles pas contribué au progrès des autres ? Il existe en effet, dans la plupart des économies neuves, des zones rurales ou urbaines relativement évoluées. Mais leurs croissances n'ont pas favorisé le développement d'un marché interne ni la spécialisation et la complémentarité régionales. Dans bien des cas, l'essor des villes administratives s'est produit dans des conditions qui ont freiné l'industrialisation. Des régions évoluées n'ont pas constitué pour le reste du pays des pôles de développement au sens large du terme. Pourquoi ne s'est pas faite autour d'elles l'intégration de l'économie nationale ? D'une façon très générale, quelles

sont les raisons de la mauvaise organisation inter-régionale ? Autant de questions auxquelles le diagnostic devra répondre. On pourra alors en tirer une thérapeutique qui sélectionne les régions en fonction du rôle qu'elles peuvent jouer dans le processus de la croissance nationale. Les rôles des régions dans la croissance nationale peuvent varier en fonction du temps. Il y a, par exemple, des régions à hautes possibilités à long terme, tandis que d'autres offrent des possibilités moyennes mais immédiates. C'est ainsi qu'elles peuvent contribuer à la mise en valeur des premières. On pourra s'aider d'une classification des rôles possibles des régions à partir de différents critères tels que : la contribution à la production et au marché national, la possibilité de fournir un excédent de moyens pour le développement des autres régions, la capacité de procurer des devises par les exportations, etc. Cette distinction en quelque sorte fonctionnelle, serait complétée par une différenciation reposant sur le moment du développement.

Une telle caractérisation des zones permet de définir, pour chacune d'elles, un cadre d'étude approprié. A l'intérieur de ce cadre, on procédera, pour chacune, au diagnostic de sous-développement et à l'élaboration d'une thérapeutique selon les normes de l'analyse du développement. On rencontrera alors un second type de difficulté.

#### B. — *Objectifs régionaux et cohérence nationale*

L'approche régionale soulève un second problème de cohérence au niveau de la détermination des objectifs régionaux.

Les objectifs retenus pour les différentes régions doivent être cohérents entre eux et par rapport au reste de l'économie. Dans la mesure où l'on commence par concentrer l'analyse et l'action sur quelques régions, comment corriger cette polarisation pour s'assurer d'un équilibre des productions et des consommations au niveau national ?

En vérité, il faut d'abord se garder d'une conception erronée de l'approche régionale : celle selon laquelle on commencerait par agir séparément au niveau des quelques régions qui apparaissent plus intéressantes ; puis lorsqu'elles auraient atteint un premier stade de croissance on chercherait à établir entre elles la meilleure combinaison possible. L'analyse de la combinaison viendrait, ainsi, après celle des régions de développement et même après un certain nombre d'actions réalisées sur celles-ci. Il est certain que, dans cette optique, on voit mal comment pourraient être résolus les problèmes de cohérence.

Mais ce n'est pas ainsi que procède l'approche régionale. Au

contraire, elle repose entièrement sur la recherche liminaire de la « combinaison » qui fournit la clé du développement pour toute l'économie nationale. Dès le départ elle s'établit sur cette base qui va dicter le choix des régions à étudier et à développer. La conception de cette base découle du diagnostic de sous-développement ; il constitue l'analyse préparatoire nécessaire. C'est lui qui fournit la conception du type d'intégration à réaliser entre les composantes régionales les plus intéressantes. Cette articulation que l'on pourrait qualifier de « noyau du développement » progresse par étapes. Au commencement il s'agit d'un embryon de combinaison entre embryons de régions. Dans une deuxième phase, les structures de base se mettent en place autour de quelques régions de développement. Un troisième stade serait celui de la diffusion généralisée sur les zones intermédiaires.

On voit ainsi que l'approche régionale résout le problème de la cohérence en le plaçant dès le départ sur un plan tout à fait fondamental : celui des structures de base du développement national. Elle ne se contente pas comme la programmation traditionnelle de solutions formelles en termes d'équilibre d'offre et de demande : elle recherche le type d'intégration qui assure le développement optimum.

Une fois établi ce principe fondamental, les adaptations des offres et des demandes inter-régionales ne posent plus que des difficultés secondaires dont les solutions varient selon les moments de la croissance. Il est remarquable que sur ce point encore l'analyse à base régionale apporte des simplifications.

En effet, chaque région de développement constitue une unité économique qui réalise son propre équilibre pour l'ensemble de ses échanges internes. Or, la part des échanges internes dans l'ensemble des échanges d'une région est d'autant plus élevée que celle-ci est mieux structurée.

C'est ainsi que, dès la première phase de croissance, la cohérence se trouve satisfaite pour l'essentiel des services et des activités tertiaires, pour une grande part des biens alimentaires et des produits de construction et pour certains biens manufacturés. A un second stade de développement de nouveaux produits sont fabriqués dans la région dans la mesure où l'accroissement du marché local rend leur production rentable. Le nombre des biens pour lesquels l'équilibre existe localement va donc en s'accroissant.

Le problème de cohérence est limité, aussi, en raison du caractère progressif du développement. Dans la mesure où l'on peut laisser aux adaptations le temps de se réaliser elles-mêmes le déséquilibre, loin d'être dangereux, peut devenir moteur. On sait que dans la conception de la croissance non-équilibrée, le planificateur

n'est pas obligé de prévoir avec exactitude l'ampleur des quantités à promouvoir, alors qu'il y est tenu dans la technique des projections. Celle-ci, on le sait, construit à partir d'un taux de croissance un système rigoureux de quantités. Dans l'approche régionale, on ne part pas d'un choix aussi arbitraire mais on cherche — qualitativement — à tirer un optimum de toutes les possibilités. Les résultats des expériences organisées dans le cadre du Plan permettent un ajustement progressif. De période en période, on reprend les questions d'équilibre mais celles-ci prennent alors beaucoup moins d'ampleur.

Dans la technique traditionnelle, les questions de cohérence prennent une importance poussée jusqu'à l'absurde. Cela tient à ce que tout repose sur un choix initial quantitatif et sur un système d'interdépendances rigides. Au lieu de chercher, d'abord, à déterminer les structures les plus efficaces on impose aux grandeurs caractéristiques de l'économie une variation qui est peut-être bien loin des capacités auxquelles une autre politique permettrait de parvenir. Le quantitatif passe avant le qualitatif, la cohérence avant la réalité. Quand on abandonne cette méthode la notion d'équilibre prend avant tout un caractère actif. Il s'agit de faciliter au maximum les adaptations qu'appellent les déséquilibres. On ne corrige pas les hypothèses de consommation parce qu'elles dépassent les capacités de production, mais on suscite les accroissements de quantités qu'elles appellent.

On voit aussi comment, par sa nature même, l'approche régionale résout et relativise les problèmes de cohérence qui prennent dans l'optique traditionnelle une importance démesurée. Toutefois, sur certains points, elle pose des difficultés d'ordre secondaire qui lui sont spécifiques.

En ce qui concerne, tout d'abord, les activités de production, chaque région de développement est animée par un pôle qui, par définition, est à vocation supra-régionale : l'activité nécessaire à sa croissance ne peut se satisfaire du marché régional. Elle doit s'étendre à l'ensemble du territoire et même à l'extérieur. Un problème d'équilibre se pose donc ; l'analyse menée dans le cadre de la région ne permet pas de le résoudre. Il faudra évaluer les capacités d'absorption du reste de l'économie, compte tenu de la concurrence. Il faudra aussi prospecter les possibilités d'écoulement sur les marchés étrangers. Toutefois, un ordre de grandeurs suffit pour s'assurer que l'on ne sort pas des limites du raisonnable ou du possible.

En cas de concurrence entre les capacités de productions de deux régions, l'adaptation est fonction des conditions de l'optimum pour l'économie de chaque région. On donnera priorité à la région dans laquelle la production en question anime un pôle de développement.

Au cas où cette production jouerait dans les deux zones un rôle analogue on pourra envisager d'autres solutions telles qu'un effort spécial d'exportation, la mise en œuvre de productions substitués dans celle qui offre les plus intéressantes possibilités ou enfin le ralentissement du rythme de développement dans l'une ou l'autre zone.

Les problèmes d'équilibre se posent aussi au plan de la consommation. En effet, un des objectifs des « régions de développement » est d'accroître de façon intensive les revenus locaux. La demande de biens fabriqués produits hors de la région aura donc une certaine ampleur. Pour y faire face, on dispose de deux possibilités : soit un accroissement des importations, soit un appel à la production nationale. Si les capacités d'importations sont limitées, on est ramené à la deuxième solution. Quand il s'agit de biens fabriqués sur le territoire, l'adaptation est une question de dimension ou de multiplication des firmes. D'une façon générale, la production industrielle laisse une assez grande marge d'adaptation. En cas de difficulté, le recours aux importations permet de lever momentanément les déséquilibres.

Les mêmes constatations valent pour les consommations intermédiaires au sein du secteur productif. Toutefois, c'est là que les problèmes de cohérence sont les plus complexes. Cependant, on admettra qu'ils sont plus aisément maîtrisables dans les économies qui en sont au stade de la constitution d'un secteur industriel. Nous verrons plus loin que plutôt que d'une matrice des relations inter-industrielles ils ont besoin d'un tableau des créations induites d'entreprises et d'un organigramme des niveaux de structuration de l'industrie.

Certaines modalités de constitution, du secteur industriel peuvent rendre les adaptations plus aisées. Nous nous bornerons, sur ce point, à deux remarques. La première porte sur le choix entre industries situées à la fin du processus de production, c'est-à-dire tout à fait en aval, et industries placées, au contraire, au début même d'un processus, c'est-à-dire tout à fait en amont. On estime souvent que les premières induisent plus facilement des créations nouvelles d'entreprises. En effet, elles constituent un marché connu ; or, parmi les critères qui animent les décisions des chefs d'entreprises, la certitude du marché apparaît décisive. La seconde remarque porte sur les productions de base telles que l'énergie par exemple. Dans ce domaine, le tableau des relations inter-industrielles peut apparaître comme un outil très utile. Mais, d'une manière générale, les gouvernements sont amenés à exercer un contrôle plus ou moins étroit sur les politiques de production de ces secteurs. Compte tenu de la nature des investissements pratiqués dans ces domaines, il semble que l'on soit amené à anticiper assez

largement sur les besoins futurs. Ainsi, dans une première phase, les adaptations ne devraient pas rencontrer de difficultés.

D'une façon générale, nous n'avons considéré que les problèmes d'équilibre concernant les produits industriels. En effet, nous avons déjà mentionné que, en ce qui concerne les produits agricoles vivriers, on s'efforce de trouver un équilibre dans le cadre de la politique régionale elle-même, soit que les biens nécessaires puissent être produits dans la région, soit que, dans le cas contraire, on ait recours à la production de zones périphériques dont l'organisation est conçue dans le cadre du programme de développement de la région concernée.

Ainsi, l'approche régionale pose sur le plan de la cohérence des objectifs de production et de consommation des problèmes spécifiques. Mais leur solution se trouve facilitée par le contenu même de l'organisation régionale. Elle assure les équilibres internes. Elle prévoit une politique qui stimule les adaptations. Enfin, l'ensemble de la programmation vise à une progression harmonieuse qui évite les déséquilibres trop grands ou trop brutaux.

### C. — *Programme national et programmes régionaux*

L'approche régionale soulève une autre série de problèmes à un troisième niveau de la programmation : celui de la formalisation des programmes. Après avoir choisi les régions à étudier, précisé le contenu de leur organisation, il reste à le fixer formellement dans le cadre d'un programme cohérent et opératoire. Or, comme nous l'avons déjà souligné, c'est seulement dans le cadre de la combinaison des régions que les modalités de l'organisation de chacune d'elles peuvent être définitivement fixées. En ce sens, les études régionales préliminaires servent à préparer l'analyse de la combinaison qui constitue la clé de voûte de l'élaboration du plan national.

La préparation consiste à définir pour chacune la ou les meilleures structures possibles. Elle porte d'abord sur les pôles de développement qu'ils soient de nature industrielle ou de nature agricole. On peut rencontrer une grande diversité de solutions dans l'organisation des milieux de diffusion. Ainsi, les études de développement régional seront amenées, pour un certain nombre d'opérations, à présenter plusieurs solutions. Ce sera plus particulièrement le cas pour les opérations de caractère industriel, car dans ce domaine les contraintes sont moins grandes. Le planificateur dispose d'une plus grande liberté en matière de localisation ou même de contenu. C'est au moment de la synthèse que constitue la « combinaison des régions » que l'on achève de déterminer et que l'on arrête définiti-

vement les programmes régionaux. En effet, la « combinaison » par elle-même provoque des effets nouveaux et supérieurs à la somme des effets résultant du développement de chaque région prise séparément. C'est cet effet global qui importe. Pour le maximiser, on sera amené par exemple à fixer dans telle zone des opérations qui, au niveau des études régionales, avaient pu être également envisagées ailleurs.

Parmi les opérations que nous venons d'évoquer, il convient d'insister sur certaines d'entre elles qui, par leur nature, ne sont pas liées rigidement à une localisation précise. En termes de rentabilité de la firme et compte tenu de l'imprécision des calculs de localisation, on peut considérer que plusieurs localisations sont également avantageuses. Au point de vue du planificateur, c'est alors l'intérêt de la nation ou de la région qui devrait décider. La situation de telle firme pourra par exemple renforcer un pôle de développement industriel. Telle autre animera un milieu de diffusion d'une région à pôle de développement de type agricole.

D'une façon plus générale, il importe de souligner que dans une programmation régionale les études d'industrialisation posent des problèmes spécifiques. C'est la production agricole qui impose des localisations qui prennent, dans le cadre du développement, une forme régionale. L'industrie n'est pas nécessairement, par elle-même, liée à ces découpages. Mais dans les pays où l'agriculture tient une grande place, elle doit s'intégrer à l'organisation générale de la croissance. Elle va donc s'insérer dans la stratégie régionale en la complétant.

Toutefois, l'industrialisation a des impératifs propres qui se traduisent dès le niveau des études. Contrairement à ce qui se passe pour l'agriculture, le problème industriel peut, dans une première phase et pour toute une série d'industries laisser dans l'ombre les questions de localisation. Il importe, par contre, de le traiter dans sa totalité pour bien expliciter les liaisons inter-industrielles.

Or, pour mieux rechercher les créations induites possibles d'entreprises, on serait amené à établir dans un premier temps un programme industriel orienté vers la maximisation de ces créations induites, compte tenu des conditions de financement et de la politique de la balance extérieure. C'est dans une deuxième phase que l'on articulera et que l'on adaptera ce programme d'ensemble à l'organisation régionale.

Ainsi, la programmation industrielle présente, dans le cadre de la stratégie régionale, des modalités originales. Elles ne semblent pas contrarier l'organisation générale de cette planification. Elles appellent seulement certains aménagements.

Il en va de même en ce qui concerne la forme que doit revêtir la programmation des régions de développement. Leur contenu

doit être suffisamment précis pour que l'on puisse élaborer l'analyse de la combinaison des régions. Mais il doit être aussi assez souple pour permettre d'étudier différentes formules possibles de combinaisons et vraisemblablement de modifier l'aménagement de certaines régions en fonction de l'ensemble.

C'est ce problème de la combinaison des régions de développement que nous rencontrons maintenant : il est dominé par la recherche de l'optimum.

## II. — Combinaison des régions et recherche d'un optimum

Pour définir un optimum, on peut reprendre la formule de la maximisation des effets et de la minimisation des coûts. Mais, n'incitera-t-elle pas trop facilement à penser que la solution de ce type de problème est du ressort des mathématiciens et plus particulièrement qu'elle fait d'emblée appel à des techniques telle que la programmation linéaire ? Cependant, avant de parvenir au degré de précision quantitative et surtout au type de formulation que celle-ci exige, il est indispensable de pouvoir situer la recherche de l'optimum à un niveau qualitatif : celui des modes d'organisation et des types de politique.

Au stade de la combinaison des régions, deux problèmes nouveaux se posent. Le premier concerne l'analyse des liaisons entre régions à développement intensif d'une part, et ces régions et les zones intermédiaires d'autre part. Le second est relatif à la recherche de la meilleure combinaison de régions. La solution de chacun de ces problèmes requiert un type d'instrument d'analyse approprié. Une première question se pose alors dans l'état actuel de la science économique. L'analyse régionale contemporaine — qui inclue l'étude des liaisons inter-régionales — a fait depuis deux décades de très grands progrès. Mais son élaboration la plus notable a été faite à partir d'économies à structures développées. Elle avait, dès lors, à résoudre des difficultés et à poser des problèmes propres à ce type de structures. Dans quelle mesure les instruments qu'elle a ainsi forgés sont-ils appropriés aux économies en voie de développement, plus précisément à l'élaboration d'une programmation régionale et à la recherche d'un optimum ?

Pour mieux poser le problème, il n'est pas inutile de rappeler que quels que soient ces progrès, l'analyse régionale en est encore à ses débuts. S'adressant à des économies développées hautement complexes, elle avait pour première tâche de tenter d'y voir clair dans un domaine d'autant plus touffu qu'on l'examine à une échelle plus détaillée que l'économie nationale. Enfin, l'absence de

matériaux appropriés — comptabilité régionale, comptabilité des flux de marchandises et de capitaux avec l'extérieur — ajoute à son tour de redoutables obstacles. Compte tenu du manque de documents adaptés, l'analyse régionale a d'abord été absorbée par le déchiffrement des liaisons inter et intra-régionales. Pour débrouiller cet écheveau complexe, il fallait repérer la nature des unités et des liaisons : locales, régionales, extra-régionales et maîtriser la multiplicité des inter-dépendances. C'est à cette fin qu'elle a utilisé un instrument commode : le tableau d'inputs-out puts. Il permet de fixer la totalité des liaisons mais il est inapte à caractériser leurs structures et plus encore à préciser le mode de passage d'une structure à une autre. Or, dans le cas des économies dont le sous-développement coïncide avec une grande simplicité actuelle de leurs liaisons, c'est bien avant tout de tels schémas d'organisation et de genèse dont on a besoin. Quelles sont les structures qui caractérisent les différents stades du développement, quelles sont les modalités optimum de passage d'une structure à une autre ? Les spécialistes des régions développées s'efforcent de maîtriser une complexité que les économistes du développement voudraient provoquer de la façon la plus économique. Ils ont besoin pour cela de connaître les composantes dominantes capables d'induire de façon quasi-spontanée la création de tous les éléments que l'on trouve dans une région développée. L'objectif du planificateur n'est pas de mettre en place chacun de ces éléments mais seulement ceux qui sont susceptibles d'entraîner les autres.

Or, l'analyse régionale actuelle n'a pu encore aller assez loin pour dégager ces facteurs fondamentaux ainsi que les structures qui caractérisent les niveaux de développement. Devra-t-on attendre qu'elle soit parvenue au bout de sa course pour pouvoir s'attaquer au développement des économies neuves selon la stratégie régionale ? Ne doit-on pas au contraire estimer que celle-ci doit, sans attendre, ouvrir ses propres voies et forger ses instruments ? Il faudra alors s'efforcer d'en préciser les particularités sinon le contenu. C'est ce que nous essaierons de faire en commençant par le problème de l'analyse des liaisons inter-régionales avant d'aborder la question de la recherche de la combinaison optimum des régions.

#### A. — *L'analyse des liaisons inter-régionales*

Pour mettre sur pied l'analyse de la combinaison des régions on a besoin tout d'abord d'un instrument permettant d'explicitier les liaisons inter-régionales. Nous l'examinerons tout d'abord. Mais cet outil utile est loin d'être suffisant. En effet, on ne peut au moyen de tableaux matriciels penser les problèmes de structures que pose

l'organisation de la combinaison des régions. C'est ce que nous préciserons ensuite.

Dans le cadre des économies neuves, une matrice des liaisons inter-régionales sur le modèle de celles que l'on a établies pour les régions développées n'est certes pas inutile. Cependant, au moins au départ, la complexité des relations que l'on doit maîtriser est mince. Par contre, on veut savoir comment elle progressera du fait des créations induites d'activités issues de la combinaison des régions. N'est-ce donc pas plutôt une sorte de « tableau des effets induits » qui serait l'auxiliaire nécessaire ?

En ce qui concerne, tout d'abord, les liaisons inter-régionales, il faut distinguer les rapports entre les régions de développement d'une part et entre celles-ci et les zones intermédiaires d'autre part. Le contenu des unes et des autres varie selon les phases du développement. La planification devra ainsi préparer plusieurs séries de tableaux. Ils traduisent dans chaque cas les moyens de parvenir à un équilibre et d'éliminer les goulots d'étranglement ou les autres formes de distorsions inflationnistes. Ces tableaux permettront aussi de vérifier que les complémentarités entre régions sont harmonieusement satisfaites.

Mais, avant même de se garantir contre les risques de déséquilibre, le programmeur a besoin d'opérer des choix fondamentaux concernant les contenus de la combinaison des régions ainsi que leur évolution. Ce n'est pas un instrument statique comme les matrices des échanges inter-régionaux qui lui serviront mais plutôt un schéma (de type arborescent) des effets induits. Sur ce schéma, on distinguerait verticalement les périodes et on retrouverait horizontalement les liaisons inter-industrielles dont les tableaux expriment les inter-dépendances.

Rappelons les grands types de créations induites que l'on peut distinguer dans le cadre inter-régional : en premier lieu, les créations que la situation des marchés de facteurs de productions et de débouchés rendent rentables. On pourra s'aider d'une classification des productions locales, régionales, supra-régionales ; elle permet d'éliminer celles qui n'interviennent pas au niveau considéré.

On trouve en second lieu les créations liées à l'établissement des voies de communications. Ces activités tertiaires induisent un certain nombre d'activités secondaires. A partir d'elles se forment des agglomérations qui peuvent prendre une réelle importance dans les zones-carrefours.

Enfin, on peut distinguer les effets qui résultent des deux précédents. Il s'agira, par exemple, de l'implantation sur un nœud de communications situé entre deux zones industrielles d'une entreprise induite — en aval ou en amont — de l'activité de ces deux zones. Il n'existe pas, à notre connaissance, de graphes des effets

induits correspondant, de près ou de loin, aux grandes lignes que nous venons de tracer. On doit cependant mentionner l'innovation très intéressante réalisée par A. O. Hirschman, dans un sens voisin. Dans son ouvrage *The Strategy of Economic Development* il donne le schéma d'une matrice permettant de prévoir la création induite d'entreprises produisant des substituts de biens importés lorsque la valeur des importations d'un produit dépasse un seuil au-delà duquel la création d'une entreprise locale devient rentable. Le tableau permet aussi de prévoir la modification des échanges qui résulterait de cette création ainsi que les variations des investissements.

Le schéma que nous avons préconisé cherche à inventorier systématiquement les productions et les liaisons nouvelles. Or, le tableau de A. O. Hirschman ne va pas très loin dans ce sens. Il se contente plutôt de repérer à partir de liaisons existantes les modifications qui peuvent résulter de l'accroissement des échanges. Néanmoins, il s'agit là d'un effort original pour adapter à des problèmes concrets nouveaux un instrument que l'on a limité jusqu'ici à des tâches comptables ou que l'on a indûment raccordé à une théorie peu adaptée de l'équilibre. Il y aurait intérêt à poursuivre dans les directions que nous avons très largement indiquées l'effort réalisé par A. O. Hirschman. Nous sommes pleinement conscients de l'importance des difficultés qu'il faudra surmonter tant sur le plan théorique que statistique et pratique. N'est-il pas logique que les problèmes nouveaux que pose la programmation dans les pays sous-développés conduisent nécessairement dans cette voie ?

On sera amené à innover encore davantage lorsque l'on abordera le problème de l'organisation de la combinaison des régions.

Quels objectifs doit-on assigner à l'étude de la combinaison des régions ? On a besoin d'une part d'une analyse portant sur l'organisation de la combinaison à un moment donné. On a besoin d'autre part d'une analyse de sa transformation dans le temps selon les phases du développement. Il faut, en d'autres termes, disposer de schémas de structures et de schémas de génèse.

Nous préciserons les modalités de telles analyses en essayant de montrer en quoi les outils actuellement disponibles ne sont pas adaptés. Sur le plan des liaisons spatiales et sur celui des liaisons temporelles, l'analyse d'organisation se caractérise par un schéma fonctionnel. Il attribue aux différentes composantes leur rôle respectif dans la constitution de la totalité qu'elles forment et il explicite les liaisons qu'elles entretiennent. On complète ensuite ce schéma fonctionnel par un système de liaisons hiérarchisées entre les organes qui accomplissent les fonctions, comme à l'intérieur de ceux-ci. Tout schéma de structure ou de génèse peut reposer sur

un tel système de liaisons fonctionnelles et hiérarchiques. Or, les tableaux matriciels de la théorie économique régionale ne réalisent pas cette double élaboration. En effet, la forme linéaire des liaisons qu'ils admettent n'est pas adaptée au caractère fonctionnel de l'organisation. En outre, un tableau à double entrée explicite les relations réciproques entre tous les éléments mais sans introduire de hiérarchie entre eux. Ces limites de l'instrument tiennent au fait que sa destination est autre. Son rôle est, en présence de relations multiples, de les expliciter de façon simple et totale : d'où la forme linéaire des relations et la structure des tableaux à double entrée. En effet, pour maîtriser la double difficulté créée par la multiplicité et par l'inter-dépendance on est conduit à réduire toutes les liaisons à une forme linéaire.

Il serait logique de dépasser cette approche comptable où toutes les liaisons ont une valeur égale et une forme identique pour élaborer une véritable analyse de structures et d'évolution. Or, sur ce point une des difficultés que l'on semble rencontrer vient de ce que l'on donne souvent à cet outil une valeur théorique. On le raccorde directement à une certaine conception de l'équilibre général. Certaines affinités formelles qui existent entre l'instrument et ce système de pensée expliquent sans la justifier une identification difficilement soutenable. Quoiqu'il en soit, dans la mesure où l'on donne d'emblée à ce cadre comptable une valeur et une signification théoriques, on ne cherche pas à pousser davantage son élaboration analytique. Or, à cause de sa structure formelle elle-même, cet outil rend impossible toute étude de structure et d'évolution. Il convient donc de le dépasser.

La nécessité de ce dépassement est peut-être moins bien sentie dans les économies développées où l'on est déjà satisfait d'avoir maîtrisé la complexité des données existantes, plus encore si l'on en reste au stade de l'élaboration statistique des matrices (24).

Ceci est encore plus vrai pour les économies en voie de développement où l'on ne se heurte à aucun problème de complexité des liaisons actuelles mais où les planificateurs ont le plus grand besoin de maîtriser la multiplicité des problèmes de l'avenir en disposant d'un cadre dans lequel ces problèmes sont nettement dissociés dans le temps et dans l'espace et où ils sont hiérarchisés. En l'absence de tels repères, la confusion continuera de régner, soit que l'on ne puisse pas distinguer l'essentiel de l'accessoire, soit qu'une conception étroite des inter-dépendances économiques voue les projections à moyen ou long terme à une complexité difficile à maîtriser pour le non-technicien.

(24) Cependant, dès que l'on aborde des problèmes de transformation de structures sous l'effet, par exemple, du Marché Commun ou des planifications à long terme, on aurait besoin d'autres types d'analyse.

Ces remarques valent au niveau de la programmation régionale. Elles s'imposent plus encore lorsque l'on traite les questions difficiles de la combinaison des régions et de la diffusion sur l'ensemble du territoire. Les planificateurs ont le plus grand besoin d'un canevas qui fixe dans le temps et dans l'espace les grands traits de cette articulation des régions et de l'intégration autour d'elles de l'ensemble de l'économie. Ils distingueront les différents niveaux successifs de structuration. Chacun est caractérisé par ses fonctions principales dans le processus de croissance et par un type d'organisation approprié. Ainsi, pourra s'effectuer la ventilation des problèmes si nécessaire pour éclaircir l'horizon des responsables du développement dans ces pays.

B. — *La recherche de l'optimum en matière de combinaison des régions de développement*

Cette question complète et dépasse celle de la simple analyse des liaisons inter-régionales. Dans l'optique de l'optimum, il s'agit de choisir la meilleure combinaison des régions. Ce problème se décompose en deux : d'une part le choix des régions et de leur mode de développement, d'autre part l'organisation qui assure la diffusion la plus efficiente de la croissance dans toute l'économie nationale.

En effet, faut-il le rappeler encore, le but de la programmation à base régionale est bien de parvenir le plus rapidement et de la façon la plus efficiente au progrès de toute l'économie nationale. Mais étant donné les contraintes de l'action — moyens limités et concentration nécessaire des moyens — on ne peut tout entreprendre simultanément. Le problème est, dès lors, un problème de séquences de réalisations : quelles sont les meilleures séquences, c'est-à-dire quelles sont les régions qu'il faudra animer en priorité dans l'intérêt de toute l'économie, quel type d'ensemble de régions plutôt que tel autre ?

Ici encore il faut commencer par s'interroger sur la valeur des instruments dont dispose actuellement la théorie économique. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, nous verrons que l'on a besoin pour les économies neuves de conceptions et de techniques autres que celles que l'on a pu forger dans le cadre des économies développées. Mais il n'est pas inutile de présenter d'abord quelques remarques à l'encontre de certaines conceptions qui s'avèrent inadaptées dans ce domaine du choix de la combinaison de régions. Si nous appliquions les thèses qui ont souvent cours, en particulier dans la théorie des modèles de décision, le planificateur se trouverait devant un très grand nombre de possibilités de combinaisons. Dès lors, son choix nécessiterait l'usage d'instruments de

type mathématique. On a également vulgarisé l'idée selon laquelle il n'existe pas, en général, une seule solution mais bien un ensemble de moyens plus ou moins équivalents pour parvenir à un même objectif. L'économiste présenterait alors aux hommes politiques cet éventail de voies diverses afin qu'ils désignent parmi elles celle qui a leur préférence. Est-il besoin de faire remarquer l'élégance d'une telle formule qui permet à l'économiste de s'effacer devant l'homme politique ? Celui-ci serait bien ingrat s'il n'approuvait et ne soutenait en retour une théorie qui lui permet de choisir une solution nécessairement partisane sans préjudice pour l'intérêt général. Cette formule est trop idéale pour ne pas renfermer quelques illusions.

En réalité, dans le cadre des économies neuves on ne se trouve pas devant un tel faisceau de réponses également valables. Il n'existe pas, en effet, au départ de multiples possibilités que seule la machine électronique pourrait inventorier. On doit tenir compte aussi du caractère expérimental de la programmation. Il implique une détermination progressive des solutions. Les résultats dictent les choix. En outre, les durées différentes des expérimentations limitent les possibilités de solutions simultanées. Ainsi, la nécessité de l'expérimentation ne permet pas, au départ, de jongler sur de nombreuses possibilités. Ensuite, compte tenu des connaissances acquises, les hiérarchies sont assez bien marquées. La recherche en matière de combinaison des régions n'est donc pas un exercice de combinatoire, mais une application de la théorie de l'organisation. La combinaison de régions constitue une association de structures, c'est-à-dire une structure de structures. Or, plus on va loin dans la combinaison des structures, plus les totalités qui en émergent sont différenciées. Les solutions sont donc de moins en moins équivalentes. Ainsi, plus l'économie nationale est conçue non pas sur le mode d'un système d'agrégats — comme le fait la programmation traditionnelle — mais sur celui d'une organisation de structures, moins on a des chances d'aboutir à une multiplicité de réponses équivalentes. Si des possibilités de choix subsistent, c'est à propos de questions d'importance secondaire.

Certaines interprétations erronées étant ainsi écartées, quels instruments l'analyse régionale actuelle a-t-elle à proposer pour cette recherche de l'optimum : les programmes linéaires appliqués aux liaisons inter-régionales.

Dans ce domaine encore, l'outil actuellement utilisé ne paraît pas adapté aux besoins de l'analyse des combinaisons de régions dans une économie en voie de développement, pas plus qu'aux capacités statistiques de celles-ci. L'utilisation des programmes linéaires ne vaut que dans un cadre dont toutes les composantes sont connues avec une précision quantitative suffisante et pour

une tâche de courte période. En effet, la limite imposée par la linéarité ne permet pas de conserver le degré de précision requis au-delà d'une courte durée. Or, avant de se poser à ce niveau de précision et de particularité, le problème de l'optimum doit être résolu au niveau qualitatif des modes d'organisation, c'est-à-dire au niveau du cadre même dans lequel un programme linéaire peut être élaboré.

Une fois encore l'analyse du développement est confrontée à des problèmes de structure : quelles sont les meilleures structures de combinaisons de régions et quelles sont les modalités les plus efficaces du passage des unes aux autres ? Quelles sont les séquences de réalisation les plus avantageuses ? Il s'agit de fixer l'organisation des étapes de l'intégration de l'espace économique national. On n'est pas embarrassé par la multiplicité de données inter-dépendantes que seul un programme linéaire pourrait maîtriser mais par la difficulté de concevoir des formes d'organisation dont la formalisation ne peut s'accommoder de schémas purement linéaires. La pensée économique va donc s'orienter nécessairement vers des formes d'analyse originales et appropriées. C'est encore la notion de diffusion qui fournit la meilleure direction de recherches : quels sont les modes d'organisation de la combinaison des régions qui, aux divers stades de développement, provoquent le maximum d'effets de propagation et d'amplification ?

\* \* \*

Dans le cadre de cette première contribution qui prend la forme d'un canevas général il serait prématuré de chercher à donner un niveau de précision plus élevé à l'ensemble de ces questions. Lorsque s'ouvrent les voies d'une recherche et d'une action d'un type nouveau il est naturel que certains aspects ou certains prolongements ne donnent lieu qu'à des schématisations ou à des esquisses. Nous avons tenu à mettre d'abord en évidence les principes et l'architecture d'une programmation à base régionale dont l'opportunité et la valeur scientifique semblent s'imposer. Il n'est pas inintéressant, en guise de bilan, de mettre en relief les multiples intérêts de cette réorientation de l'analyse et de la politique du développement

L'approche régionale présente d'abord un intérêt d'ordre pratique. Elle permet de définir rapidement une action claire et cohérente sans attendre les longues années qu'exige l'établissement des statistiques requises par les autres techniques. Or les périodes de démarrage sont cruciales. L'attente est dangereuse autant qu'une mise en éveil des populations qui ne déboucherait pas sur des réalisations ou sur des projets qu'elles peuvent comprendre. On s'explique

ainsi que certaines planifications s'orientent spontanément dans ce sens.

La programmation à base régionale représente aussi un enjeu pour l'analyse économique. Écartant l'utilisation *a priori* des systèmes d'équations linéaires elle aura à forger des structures formelles appropriées. Sa recherche des « modes d'organisation » devra intégrer la localisation des facteurs et des processus du développement.

Il lui faudra aussi définir une méthode de programmation souple et progressive. Pour répondre au caractère expérimental du développement elle doit comprendre un système d'interprétation et de correction des erreurs tel que l'on puisse, à tout moment, rectifier de façon cohérente l'ensemble de la programmation. On parviendra ainsi à mettre au point des programmes qui soient rigoureux sans être nécessairement quantitatifs et cohérents sans être rigides.

La théorie du développement est à son tour intéressée par la stratégie régionale. Celle-ci précise que la concentration des moyens doit porter sur une certaine combinaison d'ensembles localisés composés d'un pôle et d'un milieu de diffusion. En cherchant à définir, de la sorte, les modes d'organisation optimum de l'économie nationale on dégagera les schémas de structure et de genèse dont ont besoin les responsables des pays en voie de développement pour pouvoir hiérarchiser dans le temps et dans l'espace les problèmes et maîtriser ainsi une politique qui, sans cela, reste vouée à la confusion.

La conception de la croissance se trouve aussi enrichie. On en jugera, par exemple, à propos d'un problème fondamental : celui de l'intégration de l'économie. Jusqu'ici tous les modes historiques de développement se caractérisent par une mauvaise intégration des activités et des régions. Or cet aspect est capital ne serait ce que dans la mesure où une bonne intégration assure la meilleure amplification des processus cumulatifs de croissance. Grâce au progrès de la pensée économique les pays neufs ont les moyens de ne pas refaire les erreurs ou d'éviter les tâtonnements de leurs précurseurs. La programmation à base régionale apporte dans ce domaine une solution très remarquable. Par sa conception même la région de développement constitue un ensemble hautement intégré. La combinaison des régions qui forme l'armature de la croissance nationale réalise à son tour une intégration très poussée de ses composantes. Enfin la diffusion qui s'opère tant à partir des régions que de leurs liaisons intègre le reste du territoire en transformant ses structures sur le mode de l'organisation hautement développée du noyau qui l'entraîne.

En dernier lieu ne peut-on penser que la programmation à base régionale apporte une contribution décisive à la politique du déve-

loppement en lui fournissant un instrument mieux adapté et plus efficient ? Il en est au moins ainsi pour les pays qui ont des structures économiques comparables à celles de Madagascar.

Mais les raisons et les principes de l'approche régionale ne sont-ils pas assez généraux pour que l'on puisse les appliquer, avec les adaptations nécessaires, à d'autres types d'économies en voie de développement ?

Tananarive, Centre d'Etudes Economiques.  
Novembre 1962.