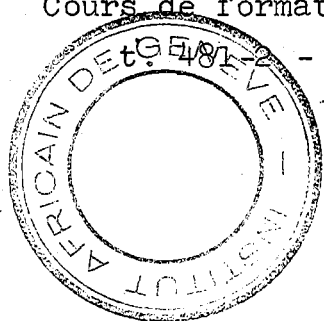


Cours de formation pour experts suisses

338.92B

- Prof. Gilbert Etienne



Les pays en voie de développement

I : Quelques exemples de structures économiques



Les tendances socialisantes

Dans de nombreux pays d'Asie et d'Afrique les élites dirigeantes sont attirées par un système plus ou moins socialiste de sociétés et d'organisations économiques. Lors d'une conférence à Paris, en 1950, l'Ambassadeur indien, M. Panikar, faisait observer que pour les nationalistes asiatiques dans l'entre-deux guerres, la révolution russe a joué en partie le rôle qu'a eu la révolution française en Europe au 19ème siècle. Ceci pour plusieurs raisons.

Tout d'abord au moment de la révolution de 1917, le gouvernement soviétique a pris position en faveur des pays colonisés. Ce faisant, il a montré beaucoup d'habileté puisque cela ne l'a pas empêché de conserver presque intacts les territoires asiatiques conquis par les tzars. Les Russes ont soutenu plusieurs mouvements révolutionnaires en Asie dans la période des années 1920 à 1940. De plus, la propagande soviétique a utilisé le thème suivant dans les pays sous-développés: nous étions comme vous en 1917 et voyez où nous sommes arrivés aujourd'hui, avec nos spoutniks et toutes nos réussites économiques. Cet argument n'est pas fondé, car l'économie russe en 1917 était semi-sous-développée. Il est faux de prétendre qu'à cette époque elle se trouvait à un stade de développement comparable à celui de l'Inde ou de la Chine dans les années 50.

Troisième point: la fameuse thèse de Lénine sur l'impérialisme, stade suprême du capitalisme où les pays européens sont en même temps colonisateurs et exploités des masses africaines et asiatiques, notamment à travers le pacte colonial; la métropole importe des matières premières de sa colonie et lui renvoie des produits manufacturés avec un profit excessif. Cette thèse est à la fois juste et fautive. Si l'on prend l'ensemble de la période coloniale on s'aperçoit que dans certains pays et à certaines époques il y a eu bel et bien exploitation éhontée des sujets par les colonisateurs. Il a aussi beaucoup de cas où il n'a pas eu d'exploitation; ou alors, elle a été très modérée, tandis que le système enrichissait la colonie.

Enfin depuis 1954-55, l'Union Soviétique accorde son aide aux pays sous-développés même non communistes. Cette propagande a été facilitée indirectement par les maladresses et les lenteurs de certaines puissances européennes à décoloniser.

Il résulte de ces différents facteurs que beaucoup d'hommes d'Etat asiatiques et africains sont actuellement attirés par le système soviétique sans pour autant qu'ils soient communistes. En Suisse surtout, nous avons une tendance, quand nous entendons le mot de planisme ou planification, à voir tout de suite un agent de Moscou sinon des membres du parti du travail! Le problème est plus subtil. Prenons un pays comme l'Inde; Nehru a certainement été impressionné par le modèle soviétique de développement, mais il n'a jamais voulu rétablir le communisme. Il cherchait en somme une sorte de voie intermédiaire entre le système occidental de capitalisme et de libre entreprise et le système d'économie socialiste de type soviétique. On peut dire qu'aujourd'hui encore l'Inde essaye, dans ses structures économiques, de combiner certains éléments de planification comme l'extension du secteur public des grandes industries qui dépendent de l'Etat et en même temps de maintenir le développement de l'économie privée. Autre cas: l'Egypte, où le régime est déjà beaucoup plus socialiste. Le secteur privé a sinon disparu du moins très fortement diminué. Cette situation s'explique par une certaine attirance idéologique mais aussi par les épisodes de Suez et du débarquement franco-britannique à Port-Saïd qui ont incité les Egyptiens à précipiter les nationalisations et l'élimination du capital privé étranger. M. N'Krumah, président du Ghana, se déclare impressionné par la Russie et la Chine. Il cherche à développer le rôle de l'Etat dans son pays. Mais il serait faux de voir en lui un communiste. En définitive, il ne faut pas croire que les déclarations sur le socialisme signifient automatiquement une adhésion complète et profonde aux thèses marxistes-léninistes.

Lorsqu'on fait l'étude des nouveaux états asiatiques et africains on s'aperçoit que très rares sont les cas où les élites dirigeantes avaient avant l'indépendance une conscience claire des problèmes économiques et de développement. Il y a deux exceptions notables: l'Inde et la Chine. On peut dire qu'en Chine déjà à partir de 1935 les régions dominées par Mao Tse-Tung et le parti communiste servaient de laboratoire, de banc d'essai à la mise au point des formules socio-économiques généralisées après 1949. Certains dirigeants chinois avaient eu l'occasion de songer et de réfléchir à ces problèmes. Autre exception, l'Inde: Dès 1935-1937 le parti du congrès forme des groupes de travail, des comités d'études des problèmes économiques. Au moment de l'indépendance en 1947, plusieurs leaders indiens ont déjà une préparation, une certaine conscience des besoins économiques de leur pays. Le président Nasser, au moment où, jeune colonel, il renversait le roi Farouk, n'avait guère songé aux problèmes économiques. La plupart des chefs d'Etat actuels d'Afrique n'avaient aucune idée du développement et de ce qui s'imposait. Or il faut du temps pour mesurer ces problèmes. On ne peut demander à ces pays de percevoir immédiatement leurs besoins et les meilleures formes de politique économique.

De plus, il y a souvent la tentation des dérivatifs: au lieu de s'occuper des besoins économiques de son propre pays on préfère jouer la "prima donna" sur la scène internationale dans le domaine de la lutte contre le colonialisme ou le néocolonialisme sans parler d'autres grands slogans.

Le problème démographique

Plus on comprend ces problèmes, plus on se rend compte de leurs difficultés. L'Europe du 19ème siècle, et même le Japon de la fin du siècle dernier ou la Russie de 1917, ont connu des conditions de développement beaucoup plus faciles que la plupart des pays sous-développés d'aujourd'hui. Première élément: la population. Aujourd'hui les taux démographiques les plus fréquents sont situés entre 2 et 3% par an. Très courants en Asie et en Afrique du Nord ces taux commencent à apparaître également en Afrique Noire. Avec une augmentation de 2 % par an la population double en 35 ans; lorsqu'elle augmente de 3 % par an elle double en une vingtaine d'années. L'Europe au 19ème siècle augmentait d'à peu près 1 % par an, le Japon en 1890-1910, époque de son démarrage, augmentait d'un peu plus de 1 %, taux souvent inférieur à la moitié de l'accroissement démographique de très nombreux pays africains et asiatiques.

Une des raisons principales de cette démographie galopante est due à la baisse de la mortalité, due aux progrès de l'hygiène et de la médecine. La lutte contre la malaria, la tuberculose et les grandes épidémies sont des exemples de progrès atteints à moindres frais. Les tentatives de limitation des naissances qui permettraient de ralentir ce mouvement démographique ont, à court terme, peu de chance de succès. Malgré tous les efforts faits pour inciter les couples à avoir moins d'enfants, il ne faut pas s'attendre à des changements rapides dans le comportement sexuel des populations: Dans les 20 à 30 prochaines années nous devons trouver des formules de développement économiques qui tiennent compte d'un accroissement démographique de 2 à 3 % par an.

Le problème varie évidemment selon les pays car il faut tenir compte des ressources existantes et futures ainsi que du niveau de vie déjà atteint. Toutes les populations d'Asie et d'Afrique ne vivent pas dans la même pauvreté. Il y a toute une gradation entre la misère intolérable et une certaine frugalité à peu près acceptable. Dans les grands pays comme l'Inde, la Chine, le Pakistan, la corde est déjà très tendue entre la population et les ressources; les effectifs sont énormes: l'Inde augmente chaque année de 10 à 11 millions d'habitants, la Chine de 15 millions et le Pakistan de 2 millions. L'Egypte et l'Algérie sont également dans une situation difficile, toutes proportions gardées. Beaucoup de gens disent que l'Afrique Noire est vide; ainsi les populations peuvent-elles sans danger se multiplier rapidement. Le problème est différent et moins aigu qu'en Asie. Mais si l'Afrique est à peu près vide, une bonne partie du continent est faite de sols extrêmement pauvres, qui s'appauvrissent très rapidement et dont l'utilité future est limitée.

Un autre élément très important est l'accumulation de capital. Lorsqu'un pays augmente de 2 ou 3 % par an, il faudrait épargner une partie considérable du revenu national pour l'investir et augmenter le revenu individuel; d'où d'énormes sacrifices pour les générations présentes et des difficultés d'autant plus grandes que le capital

en Afrique Noire est rare. Même si les Africains sont moins à l'étroit qu'une bonne partie des Asiatiques, ce mouvement démographique est une source de graves problèmes: capitaux, expansion des villes, emploi, éducation. Le même raisonnement peut également s'appliquer à des pays comme la Thaïlande, la Birmanie, les Philippines, encore aujourd'hui assez peu peuplés mais où le problème commence à se poser.

Les dures conditions du développement

Autre élément: le besoin, dans tous ces pays, d'un effort économique véritablement intense. Mobilisation des travailleurs, austérité, dur labeur. Dans beaucoup de pays d'Asie et d'Afrique, les populations ont pu jusqu'à présent vivre modestement au prix d'un faible effort, ce qui fait dire à tort à certains Européens que ces gens sont paresseux. En effet, pourquoi ces gens auraient-ils travaillé durement si le besoin ne s'en faisait pas sentir.

De nos jours, avec une démographie "galopante" il faudrait travailler beaucoup plus. Or il est impossible de changer la nature humaine instantanément.

Autre source de complications: dans de nombreux pays la conscience politique et sociale a précédé le développement économique. En Europe, nous avons pu nous développer assez rapidement et facilement en exploitant avec beaucoup de méthode et de système de vastes couches de la population. Dans la plupart des pays d'Europe occidentale on a commencé à imposer une limite de 10 heures de travail par jour au début du 20ème siècle seulement. Aujourd'hui même dans les pays qui ont un système très rigoureux on est obligé de faire certaines concessions au monde ouvrier, de le payer mieux. (Même en Chine l'horaire des ouvriers est de huit heures par jour).

Enfin il y a le problème politique. Beaucoup de nouveaux Etats manquent de cohésion nationale; les groupes sont très variés du point de vue de la langue, de la religion, de la race; d'où des conflits souvent violents. Songeons au temps que la Suisse a mis pour devenir un Etat fédéral. Il nous a fallu des siècles de lutte, de sang, de larmes et beaucoup d'erreurs pour arriver à la formule de 1848. Comment ces Etats peuvent-ils faire en quelques années le chemin qui nous a pris de longs siècles?

Sur le plan administratif apparaît une grave contradiction entre les compétences des cadres et leurs responsabilités. Si en Inde ou au Pakistan les cadres d'élite sont relativement nombreux, la pénurie est aiguë dans divers pays d'Afrique. Leur formation et leur bagage sont légers, face à des problèmes redoutables, plus difficiles que ceux que doivent résoudre nos administrateurs et nos cadres européens âgés de 40 ou 50 ans.

Le problème de planification

Tout le monde parle de planification. Or celle-ci reste souvent sur le papier, ou alors elle est mal appliquée. A côté de plans qui se réalisent à peu près (tels ceux de l'Inde, du Pakistan et de la Malaisie), d'autres sont des échecs assez navrants. La Guinée s'est lancée dans la planification dans des conditions particulièrement délicates à la suite du brusque départ des Français. Elle a essayé de les remplacer par des experts des pays de l'est tout en nationalisant une grande partie de son économie. Les résultats ont été peu satisfaisants. On avait par exemple nationalisé le commerce extérieur; un Polonais avait dressé le schéma d'un organisme d'Etat pour l'exportation et l'importation. Ce fut un fiasco complet, cette organisation n'étant pas du tout adaptée au pays. Toujours en Guinée on a voulu lancer des formules de coopératives organisées par des Tchèques qui comprenaient mal les conditions locales. On est arrivé à des situations à la Courteline ou analogues à certains gaspillages américains.

Le Sénégal a préparé avec beaucoup de soins un plan établi en partie par les Français. C'est un beau document très détaillé, mais les réalisations sont loin des objectifs.

En définitive, il ne faut pas être obsédé par le plan. Après tout, beaucoup de pays d'Europe et le Japon se sont développés sans planification. Il suffirait de fixer les ordres de priorité, certaines directives, des orientations; mais, dans beaucoup de pays, il est vain de vouloir se livrer à des raffinements de statistiques.

Les ressources intérieures et extérieures soulèvent un autre problème: il est préoccupant de voir le rôle croissant de l'aide étrangère en termes de crédits, de capitaux et également d'experts et de techniciens par rapport à la contribution locale. Dans de grands pays déjà relativement développés (Inde, Pakistan), les capitaux étrangers représentent 30 à 40 % du coût des plans. Dans beaucoup de pays africains non seulement plus de 50 % des dépenses prévues par le plan est couvert par l'étranger et préparé par les étrangers, mais encore souvent dans les pays anciennement français, une grande partie des dépenses du budget et des dépenses d'entretien est couverte par la France. Dans de nombreux pays il n'a pas d'autre solution. L'Afrique actuelle a plus d'étrangers qu'à l'époque coloniale; mais alors que reste-t-il de la souveraineté nationale si l'on continue trop loin dans cette voie? Le Congo-Brazzaville songe à créer un barrage qui aurait une puissance installée d'environ 1 million de KW. Dans un pays de 7 à 800'000 habitants sans industrie ni ingénieurs, un tel projet est un peu monstrueux. Si ce barrage était réalisé par des capitaux étrangers, des techniciens étrangers, il permettrait l'implantation d'industries étrangères. Que resterait-il de l'intérêt national?

La relation entre l'agriculture et l'industrie

Dans beaucoup de pays on ne rêve que de grandes usines. Il faut y voir une influence de la planification soviétique, mais ce n'est pas le seul élément. Il y a aussi une réaction spontanée des pays anciennement colonisés à vouloir obtenir ce qu'en général la puissance coloniale leur a refusé, aucune des puissances colonisatrices n'ayant vraiment encouragé le développement de l'industrie outre mer. En somme l'aciérie, le grand projet industriel, devient le second brevet d'indépendance.

Le développement est la science du possible. Certains pays sont bien préparés pour avoir une industrie lourde aujourd'hui ou demain. L'Inde ou la Chine ont des ressources suffisantes en fer, en charbon et autres minéraux pour commencer la mise en place d'une grosse industrie lourde. Un pays comme la Guinée a des possibilités d'implantation d'industrie lourde assez manifestes, car elle a de la bauxite, du fer, des ressources hydrauliques. Toutefois une forte industrialisation semble prématurée en Afrique puisqu'elle devrait être réalisée essentiellement par les capitaux et les techniciens étrangers. On a vu à Cuba le danger que présentait une économie par trop dominée par l'étranger.

Ces pays ne pourront pas atteindre un minimum de stabilité économique tant que l'agriculture, le parent pauvre de tous les efforts de planification, ne sera pas renforcée. On oublie que l'Europe du 18ème siècle a fait une révolution agricole avant de faire la révolution industrielle. Le Japon a pu se lancer dans le développement grâce à un renforcement important de son agriculture. Et même l'Union Soviétique a pu, en partie, donner la priorité à l'industrie lourde, grâce au progrès de l'agriculture dans la dernière période des tzars.

Cet élément a joué en Europe et joue à plus forte raison dans les pays sous-développés. La croissance démographique est beaucoup plus forte; il faut donc absolument créer davantage de travail dans les campagnes, ce qui nous conduit à un nouveau "mythe". Il se trouve encore des gens pour croire que l'industrialisation permettra d'alléger les densités rurales existantes. S'il y a déjà trop d'hommes dans les villages on créera des industries pour réduire le nombre des paysans en enlevant une partie pour l'occuper dans l'industrie.

L'évolution de l'Europe aux 18ème et 19ème siècles ne peut pas se répéter dans les pays sous-développés où l'accroissement démographique est beaucoup plus fort. On en a une preuve: le Japon. Dans la période 1920-1940 la population japonaise augmentait à peu près de 1,5 % par an. A cette époque de forte industrialisation, le nombre absolu de paysans est resté le même. Le développement des services et de l'industrie n'a absorbé que l'excédent démographique sans réduire le nombre des paysans. Il faut donc créer davantage d'emplois agricoles dans tous les pays déjà peuplés ou non. En outre, il faut arriver à se libérer des importations de céréales.

Enfin un accroissement de l'agriculture a pour avantage de renforcer l'économie de manière générale, puisque l'agriculture occupe les 3/4, sinon plus, des populations et fournit à peu près la moitié du revenu national.

La Chine dans son premier plan quinquennal de 1953-1957 s'est fortement inspirée du modèle soviétique en donnant la priorité à l'industrie lourde et aux grands projets industriels. Or on s'est aperçu en Chine en 1957 que cette formule n'était pas satisfaisante et que l'ensemble de l'économie restait fragile aussi longtemps que l'agriculture ne serait pas plus forte. En effet, dans ce pays comme dans tant d'autres les variations marquées des pluies fait varier la production de 5 à 10 % et ébranle toute l'économie. Depuis 1958 la Chine s'est efforcée de réorienter sa planification en donnant plus de place à l'agriculture. Après les erreurs du "grand bond en avant", on reconnaît maintenant en Chine que l'agriculture a la priorité.

Le premier plan quinquennal indien de 1951-1956 était axé sur l'agriculture et a permis un assez remarquable renforcement des structures agricoles et de la production. 2ème plan quinquennal: changement de priorité. orientation plus poussée vers l'industrie. Il a suffi de mauvaises récoltes pour ébranler toute l'économie; d'où le besoin de réajuster la planification en donnant plus d'importance à l'agriculture.

Le Pakistan n'avait aucune industrie en 1947. Il a connu un remarquable essor industriel depuis cette date, tandis que la production alimentaire est restée à peu près stationnaire. Mais la population ayant augmenté, face à une production agricole stationnaire un déséquilibre très sérieux est apparu, dû à l'importation plus massive de céréales. En soulignant l'importance de l'agriculture il serait faux de négliger le secteur industriel. Il faut voir ce qui est possible et rentable dans l'immédiat. Créer une grosse industrie lourde ne peut pas se faire dans des pays qui n'ont pas les matières premières ou qui représentent un trop petit marché. En revanche, certaines industries transformant les produits agricoles pourraient être rapidement développées. Il est assez fâcheux que dans beaucoup de pays africains, producteurs de coton, il n'y ait presque pas d'industrie textile. Il n'est pas indiqué non plus que des pays comme le Gabon exportent des bois tropicaux bruts, qu'ils pourraient plus économiquement traiter sur place (réduction du frêt, création d'occasions de travail). Il en va de même pour l'arachide.

Il faut aborder un autre aspect de l'agriculture: les grands et petits projets. Là aussi on a trop souvent été attiré par le "mythe" du grand projet, du grand barrage etc., ce qui a provoqué des échecs spectaculaires, notamment le fameux "Groundnuts scheme" du Tanganyika, projet lancé par les Britanniques en 1946. Il devait rapporter des millions et s'est soldé par une perte de 32 millions de L.st.

Récemment nous visitons un grand projet dans le sud de l'Afghanistan. Les dépenses ont été élevées pour des résultats très modestes. En Inde de grands barrages fournissent de l'électricité

et assurent tout un réseau d'irrigation. Les résultats sont souvent lents parce qu'il faut construire les canaux, dans certains cas fixer les paysans sur ces terres, leur enseigner les techniques de cultures inondées, irriguées. Toutes ces tâches exigent une organisation considérable et beaucoup de temps, alors que le petit projet agricole a l'avantage de produire immédiatement. Prenez un terrain médiocrement irrigué avec un puit actionné par des boeufs. Vous y mettez une pompe Diesel. Dans l'espace d'une année les cultures sont mieux irriguées, leur rendement s'élève. De plus il n'y a pas de problème d'adaptation puisque le paysan a déjà l'habitude de l'irrigation.

Il faut aussi prendre attention aux projets pilotes. Il est fréquent qu'ils donnent de bons résultats grâce à des hommes d'élite et passablement d'argent. Souvent on reçoit de l'aide étrangère (p.ex. de la Fondation Ford). Les dangers apparaissent, quand une formule expérimentée par des hommes remarquables et avec beaucoup d'argent doit se généraliser à l'ensemble d'un pays. Pour avoir un sens le projet pilote doit être conçu de manière qu'il puisse rapidement être répété.

L'administration et les cadres

Le développement de l'agriculture exige un minimum de structures administratives qui fait défaut dans de nombreux pays. Certes le cadre moyen et subalterne sera en général assez terne, pour ne pas dire médiocre. En revanche, il devait être possible de placer à la tête de chaque district un homme qualifié et dynamique. Il surveillerait la marche des services agricoles, au prix d'une ferme discipline. Il serait une sorte de catalyseur en contact constant avec les paysans.

Conclusion

De ces divers aspects du développement retenons quelques notions de base: dans la plupart des pays asiatiques et africains, les difficultés ne font que commencer. Pour de longues décennies, la lutte sera dure pour de faibles gains par habitant. L'étranger par son capital et ses experts peut représenter une aide précieuse, mais il ne saurait se substituer à l'effort indigène; d'où le besoin d'un certain dosage entre les contributions locales et étrangères.

Gilbert Etienne
Professeur à l'Institut universitaire
de hautes études internationales,
Genève