



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

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



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

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

FAIR USE POLICY

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

CONTACT

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

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

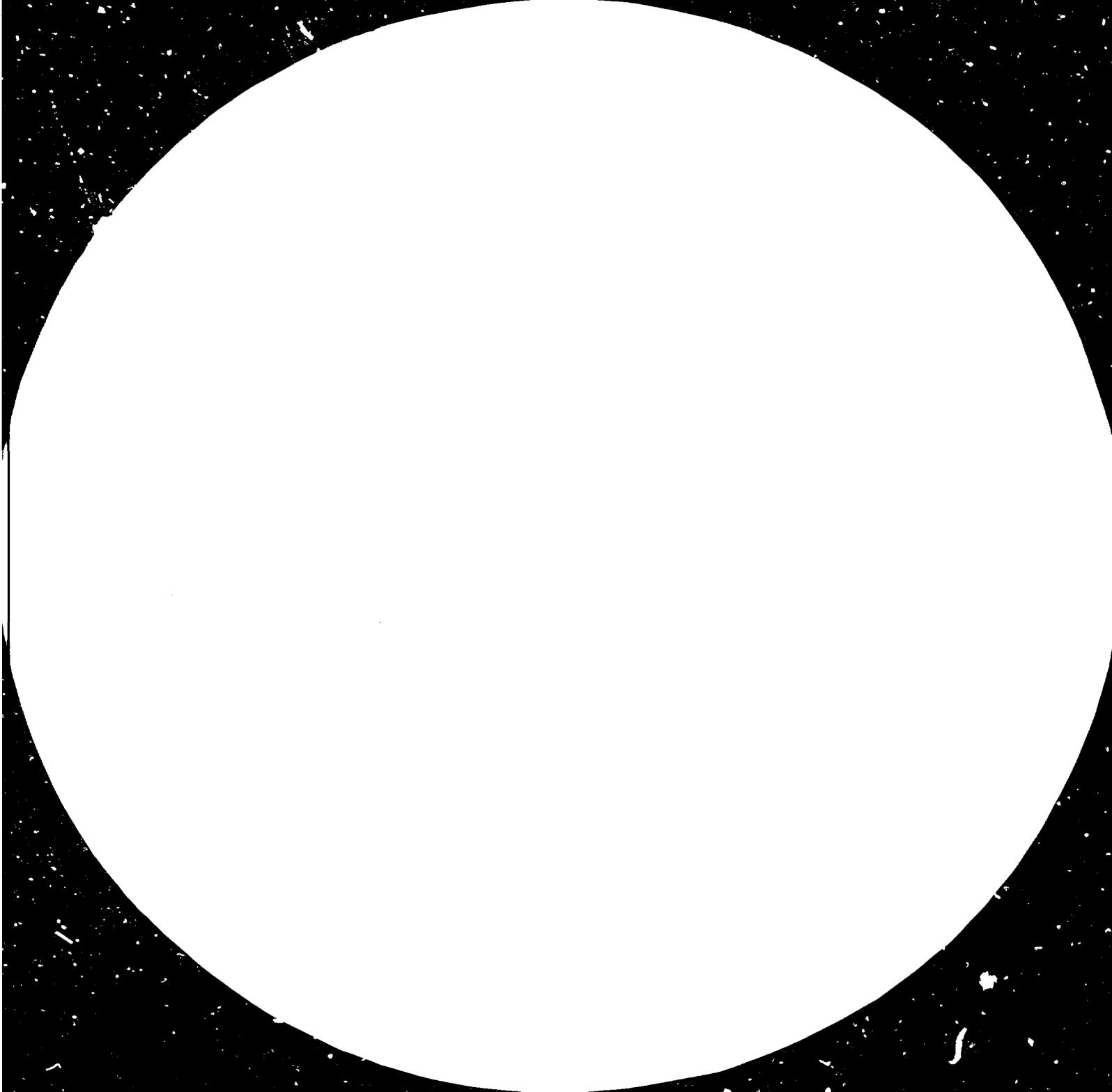




Figure 1. Resolution test targets used to determine the resolution of the system. The resolution of the system is defined as the resolution of the target that is just resolved.

ON INDUSTRIAL PLANNING,
ORGANIZED BY UNIDO, VIENNA,
1 - 5 NOVEMBER 1982

12452

Working paper

DE QUELQUES DIFFICULTES DE LA PLANIFICATION
INDUSTRIELLE ET DU CADRE NECESSAIRE POUR Y
FAIRE FACE.

La nécessité de réunir, au seuil de la troisième décennie du développement (1), un groupe de travail consacré à la planification industrielle, plus de vingt ans après que celle-ci ait commencé à être l'objet de recherches et de pratiques, témoigne des difficultés auxquelles elle se heurte. Les plans n'ont pas manqué au cours de ces vingt dernières années, nombre de pays en ayant successivement élaboré plusieurs, aucun n'allant sans une place importante accordée à l'industrie. Cependant, le développement industriel dans le Tiers-Monde demeure extrêmement limité à l'exception d'un très petit nombre de pays dans lesquels, du reste, il a été davantage le résultat de l'action autonome des firmes transnationales que celui de l'action planificative. Chacun connaît les chiffres qu'il est inutile de reproduire ici. Par le fait même nous disposons d'un nombre élevé d'expériences sur lesquelles la réflexion peut et doit porter, tant il est vrai que l'analyse des échecs peut se révéler tout à fait positive, si l'on veut bien les prendre pour ce qu'ils sont, indépendamment de toute polémique inutile.

Cette réflexion s'avère aujourd'hui indispensable si l'on veut avoir quelque chance de se rapprocher des objectifs du plan d'action de Lima (1975), lesquels ne peuvent bien entendu se réduire à un chiffre, le fameux 25 % de la production industrielle mondiale : il pourrait être, en effet, atteint de bien des manières, certaines d'entre elles n'ayant aucune chance de donner aux pays du Tiers-Monde les conditions de leur véritable développement. Au contraire, le texte si souvent invoqué ne doit pas être tronqué : il contient sur la nature et le contenu

(1) On me permettra de souligner l'ambiguïté de l'expression "deuxième" (ou troisième) décennie du développement. Lorsqu'on a proclamé la décennie 1960-69 "décennie du développement", on pensait réaliser au cours de ces dix années le "décollage" des pays du Tiers-Monde. Cela ne veut plus rien dire de parler d'une deuxième, d'une troisième... et pourquoi pas d'une dixième ou d'une vingtième décennie du développement, sauf à affirmer l'échec des politiques suivies. Mais alors il faut le dire et en analyser le processus.

de ces 25 % des indications parfaitement claires que ne prennent pas toujours en considération les pratiques dites de "planification industrielle" lorsqu'il s'agit de définir les priorités industrielles ou les stratégies d'industrialisation. Ceci mérite, à mon sens, d'être précisé dès le départ afin d'éviter des ambiguïtés ; c'est peut-être là que réside la première difficulté de la "planification industrielle", et je lui consacrerai la première partie de cette note. Je pourrai aborder alors les difficultés qui apparaissent quant à la définition du contenu de la planification et quant à l'élaboration des méthodes sur lesquelles elle repose. Telles seront les trois parties de cette note. Bien entendu, ses dimensions m'empêchent de prétendre à une quelconque exhaustivité à chacun de ces trois niveaux.

I. DIFFICULTES DE LA PLANIFICATION INDUSTRIELLE QUANT A LA DEFINITION DE SON OBJECTIF FONDAMENTAL.

Le texte de la déclaration et du plan d'action de Lima est dans toutes les mémoires. Si nous décidons d'en exprimer l'essentiel du point de vue de la planification industrielle qui seule nous concerne ici, nous y trouvons une série d'idées forces, six en particulier :

- le développement industriel n'est pas adaptation à l'environnement, mais au contraire transformation des structures internes (point 16) et élimination de "toutes les formes de domination politique et d'exploitation socio-économique étrangères, partout où elles existent"(points 24, 33) ;

- l'industrialisation ne se réduit pas à des implantations industrielles, mais elle est un "processus ... visant de manière générale à assurer un développement socio-économique auto-entretenu et intégré" (points 14, 23, 24), grâce à ses incidences technologiques et socio-économiques (point 50) et dont les conditions de réalisation sont décrites avec un grand luxe de détails dans le point 58, en particulier, en ce qui concerne la liste des branches (ou secteurs) industrielles qui doivent être développés (point 52 et surtout 58 f).

- la planification du développement est l'inverse de la soumission aux forces extérieures, qu'il s'agisse des "forces du marché" (point 42) ou des sociétés transnationales dont l'activité doit être réglementée et contrôlée (ibid.), leurs investissements devant être soumis aux "objectifs des plans de développement de l'économie nationale" (point 58,n) ;

- l'investissement des firmes transnationales ne peut se substituer à l'aide et à l'assistance au développement qui sont légitimes et ne sont suffisantes ni dans leur volume, ni dans leur forme actuelle (point 18) ;

- le développement d'une capacité autonome d'investissement, d'innovation et de recherche n'est pas compatible avec le fardeau du service de la dette, ou les transferts découlant des investissements privés étrangers (point 10) ou le système mondial des prix (points 15, 19, 47.48) ;

- l'accroissement du niveau de vie et la juste répartition des résultats du développement industriel ne sont pas assurés par les niveaux de salaires imposés par l'ensemble de ces forces extérieures (point 58, b et d) ;

Or, je ne suis pas sûr que la problématique de la "planification industrielle", telle qu'elle est le plus souvent présentée et discutée, corresponde à de tels objectifs.

Je ne m'attarderai pas au fait que les stratégies en termes de substitution d'importation (de biens de consommation) et de promotion d'exportations (de matières premières ou de produits manufacturés) ne répondent en aucune manière à de tels objectifs. La critique en a été faite de manière assez fréquente pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir ici (1).

La détermination des "priorités industrielles" se fait à partir de méthodes diverses, selon qu'elle est organisée au niveau macro-économique, au niveau sectoriel ou à celui du choix des projets, mais cependant convergentes quant à la problématique d'ensemble.

A l'échelle macroéconomique, peu de références, à ma connaissance du moins, sont faites à la programmation dynamique. Il n'en va pas de même de la programmation linéaire sur laquelle s'appuient plusieurs tentatives. Reconnaissons d'abord la difficulté d'en déduire des priorités sectorielles puisque les modèles de programmation linéaire ne donnent pas lieu à une sectorialisation opérationnelle.

En outre, la programmation linéaire bute sur deux obstacles incontournables liés aux caractéristiques de l'équilibre économique général qui en fonde la méthode : d'une part, l'équilibre économique général est soumis à une série d'hypothèses-contraintes incompatibles avec la nature du sous-développement (et le sous-développement est lui-même inexplicable en termes d'équilibre

(1) On peut se reporter en particulier à l'ouvrage de l'ONUDI : L'industrie à l'horizon 2000, Nouvelles perspectives, New-York, 1979, entre autres, pp. 84-85. J'ajouterai seulement que la promotion des exportations ne saurait se justifier que si elle accroissait les disponibilités en capital assez fortement pour comperiser le délai d'attente ! La pratique se révèle bien différente.

économique général) (1) ; d'autre part, par sa construction même, l'équilibre économique général est incapable de prendre en compte des transformations structurelles (internes ou dans les relations avec l'extérieur), ce qui le rend inutilisable dans la perspective de la réalisation des objectifs de Lima.

Ceci apparaît clairement dans les exercices comptables à partir desquels on essaye de déterminer le taux de croissance du produit industriel compatible avec l'objectif des 25 %. On est obligé d'établir des taux de croissance sans aucun rapport avec le taux de croissance démographique, impliquant des transformations structurelles importantes et ceci même si on se contente de considérer le 25 % globalement, sans tenir compte de ce qu'il doit être réparti convenablement entre tous les pays concernés. Un tel mode de raisonnement est entièrement étranger au modèle de l'équilibre économique général et à la théorie de la croissance qui en est issue.

C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons suivre les auteurs selon lesquels l'objectif de la planification est de reconstituer les conditions de la concurrence ou d'assurer les résultats que la concurrence aurait produits si elle avait existé. Il faut alors que les revenus soient également distribués de sorte que chacun puisse faire valoir également ses besoins (y compris les travailleurs dans les entreprises quant à leurs conditions de travail) ou que le planificateur rétablisse les conditions qui résulteraient de cette égale distribution. Il faut que les différentes activités soient animées par des agents dotés de pouvoirs égaux (2) et que les activités induites de l'extérieur ne soient pas le fait d'agents disposant de pouvoirs supérieurs ou que le planificateur rétablisse les conditions qui résulteraient de cette situation. Alors, le capital se répartit selon les secteurs de sorte que la production s'élargisse dans les mêmes proportions dans tous les secteurs et au rythme de la croissance démographique, et nous avons une croissance "optimale".

(1) Il est entendu que je prends l'équilibre économique général dans sa rigueur, les différents théorèmes (existence, unicité, stabilité, optimalité) ne pouvant être établis que dans le cadre d'hypothèses-contraintes très strictes. Il est absolument dénué de rigueur de ne pas tenir compte de la rigidité de ces contraintes dans l'utilisation des résultats de sa théorie.

(2) La théorie précise qu'il s'agit d'absence de tout pouvoir mais cette formulation est à l'évidence dépourvue de sens.

A supposer que ces conditions puissent être respectées, un tel objectif assigné à la planification exclut :

- tout progrès technique non neutre puisque celui-ci résulterait d'une action, donc d'un pouvoir spécifique, et exercerait des effets de déséquilibre, par différenciation des taux de profit, ou des influences asymétriques (externalités, effet d'entraînement);

- tout taux de croissance supérieur au taux de croissance démographique.

A l'échelle sectorielle de nombreuses méthodes sont élaborées en termes d'équilibre partiel. Sans s'arrêter au détail, on peut considérer qu'elles ont en commun une double référence, l'une au principe des avantages comparatifs, l'autre à un système de prix comptables (virtuels, accounting, shadow). Au niveau le plus abstrait, cette double référence renvoie à l'équilibre économique général et aux contradictions qu'engendre son utilisation. A un niveau plus concret, quelques observations complémentaires sont nécessaires.

Le recours au principe de l'avantage comparatif n'a rien d'évident. Sa signification théorique est liée à une double transformation, le passage de la théorie ricardienne à la théorie de la spécialisation internationale, puis le passage d'une théorie explicative à une norme décisionnelle de planification. Ces passages ne sont nullement justifiés, en particulier, si l'on tient compte des hypothèses liées à la définition de l'optimum (1). Quant à ses implications concrètes, on ne saurait oublier que, comme le pressentait déjà F. List, c'est ce principe qui sert de justification à la division internationale (capitaliste) du travail, c'est-à-dire précisément aux structures de l'industrie mondiale que la déclaration de Lima se donne pour objectif de transformer. Le respect des avantages comparatifs existants empêche de construire des économies nationales indépendantes des forces extérieures. La structure actuelle des avantages comparatifs est le produit non pas de conditions naturelles mais d'une histoire. Au cours de cette histoire, les premiers pays à s'industrialiser ont

(1) La même observation doit être faite à propos de l'optimum qu'à propos de l'équilibre économique général.

d'abord construit leurs propres avantages comparatifs (1). Ensuite, ils ont imposé au reste du monde, au besoin, par la force et toujours par un système de prix correspondant à leurs besoins, des structures économiques déterminant les avantages comparatifs actuels.

Dans la période actuelle, la référence aux avantages comparatifs se révèle, en outre, incompatible avec une véritable planification. L'instabilité des prix sur les marchés mondiaux peut remettre en question des avantages qui semblaient acquis. Surtout les firmes transnationales conservent la liberté d'investir où elles le veulent en fonction de leur stratégie mondiale et, par là, elles peuvent modifier les situations relatives des différents pays.

On ne pourrait échapper à ces contradictions qu'en se référant, non plus aux avantages constatés, mais à un système d'avantages comparatifs "construits sur longue période" grâce à une série d'actions structurelles et d'investissements préalables. C'est une interprétation, en effet, des thèses de F. List que d'y voir seulement la justification d'une protection douanière temporaire. La coopération entre nations ne sera positive pour chacune d'elles que si les conditions de l'égalité sont établies et celles-ci tiennent à une série de transformations structurelles qui vont bien au-delà de la protection éducative. Mais cette notion d'avantages comparatifs "construits" n'a encore donné lieu qu'à très peu de travaux.

L'utilisation de systèmes de prix comptables se heurte tout également à des objections fortes. A ma connaissance d'abord, il n'y a jamais eu de modèles de prix comptables élaborés à un niveau suffisamment déglobalisé pour permettre une planification sectorielle s'y référant : dès lors, on en est réduit à utiliser pour partie des prix comptables, pour partie des prix de marché, ce qui enlève toute cohérence à une telle pratique(2).

(1) Cf. Ch. PALLOIX, Problèmes de la croissance en économie ouverte, Maspéro, Paris, 1969.

(2) en fonction même de l'exigence de rigueur correspondant aux démonstrations sur lesquelles reposent les théorèmes de base.

En revanche, de tels modèles considèrent comme une donnée le système des prix internationaux, sous réserve des corrections qui peuvent être apportées par des tarifs, c'est-à-dire qu'ils admettent comme une donnée le vecteur principal du transfert de surplus (1) des économies dominées vers les économies dominantes et de la domination des dernières sur les premières. C'est bien le système "mondial" des prix, c'est-à-dire le système correspondant à l'évolution des structures productives des pays capitalistes avancés qui s'impose comme système "normal" (il faudrait presque dire, ici, normatif) aux pays du Tiers-Monde. Il en résulte la perturbation des structures productives qui correspondaient à un tout autre système de prix : la diminution absolue des prix des produits manufacturés au cours du XIXe siècle a ruiné l'artisanat africain (6 mois d'activité annuelle) et la baisse relative du prix des céréales empêche de rentabiliser toute opération de modernisation de la production de mil ou de riz dans la même région. Il est contradictoire de vouloir les transformations préconisées à Lima en s'enfermant dans le système mondial actuel des prix. On ne peut envisager que des actions complémentaires des structures des pays capitalistes avancés.

En réalité, les modèles en termes de prix comptables se résolvent dans la pratique le plus souvent en un simple calcul d'un salaire et d'un taux d'intérêt comptables. Ils ne constituent donc à ce niveau qu'un moyen de rétablir dans la "planification industrielle", à ce niveau sectoriel, la fameuse pseudo-loi de proportion des facteurs. Or, si celle-ci a un sens clair en ce qui concerne le choix des techniques dans un secteur déterminé, elle a une toute autre portée lorsqu'elle est transposée au niveau du choix des secteurs. La déclaration de Lima n'a pas posé le problème du choix des secteurs en termes d'adaptation aux structures de l'économie mondiale considérée comme un espace différencié. Elle a établi des choix prioritaires en partant des fonctions des différentes branches d'industrie les unes par rapport aux autres : industries de base (sur la nécessité prioritaire desquelles elle revient à plusieurs reprises), industries d'intégration, industries de fabrication et de transformation. Cette problématique exclut absolument celle des prix comptables.

(1) au sens de l'excédent de la production sur la consommation nécessaire (au renouvellement des conditions de la production), étant entendu que les transferts de surplus se font le plus souvent à travers les écarts prix-valeur.

Au niveau du choix des projets, nous sommes en présence de deux méthodes, l'analyse coût-bénéfice à laquelle la référence est la plus fréquente et l'analyse des effets. La première envisage d'élaborer le plan à partir de la liste des projets retenus et la seconde se préoccupe davantage de l'adéquation des projets aux objectifs du plan.

Le critère de choix concret se fait à partir des taux de rendement du capital. Il se ramène à la simple transposition à l'échelle de la société du critère de décision de l'entreprise privée capitaliste. Plusieurs questions théoriques se trouvent alors tranchées du même coup : l'optimum social est assuré par un tel critère, ce qui renvoie une fois de plus à la validité de l'équilibre économique général ; la gestion du secteur public à ce critère nous rapproche de l'optimum social, même si ce critère n'est pas appliqué dans toute une partie de l'économie (y compris dans le secteur réservé aux investissements étrangers du fait de la stratégie mondiale des firmes transnationales), ce qui n'a jamais pu être démontré ; une économie sous-développée peut se développer selon ce critère, ce qui renverrait à affirmer que le sous-développement est dû à la non application de ce critère, affirmation qui suppose à son tour que l'équilibre économique général est susceptible d'expliquer le fonctionnement de l'économie...

On suppose que tous les "coûts" et tous les "bénéfices" peuvent être mesurés en termes monétaires ou que tous les coûts et avantages d'une autre nature n'ont pas à intervenir. Ainsi, on laisse de côté toute une partie des économies du Tiers-Monde, et on fait jouer à l'évaluation monétaire un rôle qu'elle ne peut assumer : on construit une usine de charrues, non pour le simple fait de produire des charrues, mais pour élever la productivité du travail agricole et le niveau nutritionnel de la population. Voilà le critère de l'affectation sectorielle du capital ; on ne voit pas que le système des prix permette de résoudre cette question. Ne revenons pas sur ce que nous avons déjà dit des prix comptables.

L'ensemble des coûts et bénéfices exposés ou obtenus en différentes périodes est supposé pouvoir être exprimé en un seul chiffre grâce à une procédure d'actualisation. Mais aucun planificateur n'a jamais été capable - même dans un pays développé - d'établir de manière scientifique un tel taux d'actualisation unique. Dès lors que l'on admet que le choix d'un taux d'actualisation est arbitraire, voire que plusieurs taux d'actualisation sont nécessaires selon les secteurs de l'économie, on reconnaît que les choix sont inclus à l'intérieur de cette seule décision, en apparence technique, concernant le ou les taux d'actualisation. Tout le calcul ne sert plus alors que de justification apparente.

Enfin, pour se limiter à l'essentiel, le calcul suppose que tous les projets sont indépendants, c'est-à-dire que l'ordre dans lequel on introduit chaque projet dans la procédure de calcul n'a pas d'importance sur le résultat du calcul ou que la non-réalisation d'un projet n'a aucune conséquence sur les coûts et bénéfices concernant les autres projets. Ceci conduit à une conception de projets juxtaposés et rend le planificateur incapable d'envisager un processus d'industries interdépendantes.

L'alternative à l'analyse coût-bénéfice est connue sous le nom d'"analyse des effets". Elle suppose que les objectifs et leurs délais et les contraintes à respecter sont connus au préalable. Le planificateur définit chaque projet par son impact multidimensionnel et le confronte aux objectifs. Le planificateur ne cherche plus à caractériser chaque projet par un chiffre, mais s'interroge sur son adéquation aux objectifs et contraintes. Cette méthode, nettement moins mécanique que la précédente, permet de décider à la fois des projets et de l'ensemble des mesures nécessaires pour rendre leur mise en oeuvre plus efficace.

Ainsi, le problème est déplacé. Le plan n'est plus construit à partir de la liste des projets retenus. Une procédure d'itérations successives est nécessaire. Il faut partir de l'élaboration du schéma général de développement à long terme du pays. Chacun des projets spécifiques

peut alors être examiné en fonction de sa contribution à la réalisation du schéma d'ensemble et de ses exigences. La décision finale sera liée à la cohérence globale et du schéma d'ensemble et de la totalité des projets retenus.

Or, précisément, l'objet essentiel de la déclaration de Lima est de définir le procès d'industrialisation souhaité pour les pays du Tiers-Monde. L'industrialisation ne se réduit pas, en effet, à une collection quelconque d'industries implantées sur un territoire. Un pays s'industrialise à partir du moment où une partie significative de ses structures économiques et sociales, et donc politiques et culturelles, sont transformées par la complexe de machines mises en place. L'industrialisation n'est pas nécessairement voulue ou consciente, mais elle est un processus à l'oeuvre dès que les industries cessent dans cette société d'y constituer des flots sans lien avec leur environnement. Elle désigne le processus engendré par l'implantation d'industries bien au-delà de la seule implantation des industries.

Il est donc indispensable de préciser quel type de développement on attend du processus d'industrialisation pour définir les modalités de celui-ci. Certains modes d'industrialisation, en particulier ceux qui sont abandonnés aux forces du marché, c'est-à-dire à la seule volonté des détenteurs du capital, conduisent au seul "développement du capital" (au sens propre de cette expression, l'augmentation du capital investi sur le territoire du pays : on peut le mesurer directement ou par l'intermédiaire de la part du produit de l'industrie dans le PNB). Ce "développement du capital" peut très bien engendrer des évolutions régressives, la ruine des activités traditionnelles (1), la mise en cause des systèmes culturels (2), une structuration sociale significative (3),

-
- (1) L'usine Bata de Haute-Volta accroît le capital investi dans le pays. Mais en "créant" (sic) moins de 100 emplois industriels, elle ruine 5000 artisans traditionnels.
- (2) Cf. J.L. REIFFERS et al. Sociétés transnationales et développement endogène, Les Presses de l'UNESCO, Paris 1981.
- (3) Le développement du secteur dit informel qui n'est autre qu'un secteur précaire de satisfaction des besoins rendu nécessaire par le faible niveau de salaire du secteur moderne d'une part, la destruction de l'économie paysanne et de l'économie artisanale d'autre part.

le déséquilibre de la balance des paiements (1), etc... Il s'agit bien d'un procès d'industrialisation et, au cours de leur histoire, beaucoup de pays ont connu des procès d'industrialisation de cette nature.

La déclaration de Lima vise au contraire le "développement des peuples", c'est-à-dire la satisfaction croissante des besoins de chacun des groupes sociaux homogènes qui constituent le peuple concerné. Ces besoins doivent être satisfaits dans leur ordre et leur hiérarchie à commencer par les besoins les plus essentiels des groupes les plus défavorisés. Ces besoins comprennent bien entendu toutes les exigences de la vie individuelle et de la vie collective, besoins de santé, d'épanouissement culturel, emploi et participation aux décisions collectives. Ces exigences sont clairement rappelées entre autres dans les alinéas 58b et 58d de la déclaration de Lima.

Contrairement à certains courants de pensée qui considèrent qu'un peuple pourrait assurer son développement sans passer par un procès d'industrialisation, la déclaration de Lima affirme que celui-ci est indispensable.

Encore faut-il, pour qu'il conduise au mode de développement souhaité, que ce processus d'industrialisation ne soit pas laissé au "jeu incontrôlé des forces du marché" (42) mais fasse l'objet de "plans d'industrialisation à long terme, clairement définis, s'appuyant d'abord sur l'effort national propre, complété par l'adoption de mesures concrètes et la mise en place de mécanismes institutionnels..." efficaces (58a). C'est cela qui constitue l'objet même de la "planification industrielle", expression que nous devons prendre pour l'équivalent de planification du procès d'industrialisation (ou de planification de l'industrialisation). Elle exprime la volonté d'un peuple d'organiser lui-même le processus d'industrialisation à travers lequel il entend construire son développement, en particulier face aux dominations qui l'assaillent et le maintiennent dans

(1) Cf. L'expérience des pays producteurs de pétrole à partir du moment où ils constituent un marché interne important sur lequel se ruent les firmes internationales !

son état de dépendance.

Chaque peuple doit être maître de la faire selon ses propres décisions "en fonction des conditions particulières à chaque pays, compte tenu de ses structures sociales et économiques" (58b). Dans un monde qui serait libre de toute influence de domination, chaque peuple pourrait en choisir les formes, le rythme, en tenant compte de l'expérience des autres, bénéficiant de leur aide, faisant apport de ses propres potentialités.

Il ne serait donc pas question de pouvoir parler en termes généraux de l'industrialisation, sauf pour montrer que son processus est lié à quelques points de passage obligatoires. Ceux-ci peuvent être énoncés de manière très abstraite sous les trois thèmes : maximiser le surplus, déterminer la part du surplus qui doit être mobilisée pour l'accumulation nationale, utiliser avec le maximum d'efficacité cette part mobilisée du surplus. Plus concrètement, l'expérience historique montre qu'un procès d'industrialisation ne peut conduire à l'amélioration du niveau de satisfaction des besoins de tous les groupes sociaux dans l'ordre et la hiérarchie de ces besoins que s'il est d'abord fondé sur l'accroissement de la productivité du travail agricole (1). Celle-ci implique à son tour, d'une part une référence agraire (au sens large du terme) afin de mettre en place de nouveaux rapports sociaux nécessaires à la transformation des techniques agricoles, et d'autre part la production des outillages, engrais et moyens de construction nécessaires à cette augmentation de la productivité du travail agricole. On définit ainsi les secteurs prioritaires de l'industrie (de la sidérurgie à la mécanique, la chimie, les matériaux de construction) et on constate que ce sont les secteurs mêmes qui peuvent assurer la construction de l'ensemble de l'industrie. Ils constituent la base autonome d'accumulation interne. Au fur et à mesure que sous cette double influence (nouveaux rapports sociaux, nouvelles forces productives) le niveau de vie paysan s'élèvera, la masse des agriculteurs deviendra progressivement consommatrice de biens de consommation d'origine industrielle. L'industrie des biens de consommation pourra alors se déve-

(1) pour plus de détails, je me permets de renvoyer à un article intitulé "de l'existence de points de passage obligatoires pour une politique de développement" à paraître in Economie et Société, 1983.

lopper grâce à ces débouchés, fournissant un nombre croissant d'emplois industriels aux effets cumulatifs. Le moment viendra où après avoir maintenu un nombre élevé de travailleurs dans l'agriculture (choix des techniques, choix des spéculations), leur transfert dans l'industrie pourra commencer. Un tel processus implique que le critère choisi pour la gestion de ces industries soit la plus grande vitesse du procès d'industrialisation et la satisfaction des besoins des masses plus que la rentabilité isolée de chaque activité. Ceci est possible grâce à une procédure planifiée d'allocation sectorielle du capital en fonction des exigences du procès d'ensemble. La productivité du travail industriel sera elle-même d'autant plus élevée que les travailleurs seront associés à la gestion de ce secteur, la participation aux décisions constituant avec l'emploi l'un des besoins de base au sens du B.I.T.

Bien entendu, ce squelette très abstrait doit être appliqué dans chaque pays en fonction de son histoire, de ses circonstances concrètes, etc... de telle sorte qu'il y aura dans le monde, du moins peut-on l'espérer, autant de processus d'industrialisation que de peuples libres. Chacun de ces processus visera également à la construction d'un véritable système productif national, alors que ce qui caractérise encore aujourd'hui les économies du Tiers-Monde, c'est de ne pas constituer de tels systèmes parce qu'elles sont intégrées aux systèmes productifs nationaux des pays capitalistes avancés dont elles dépendent. Mais chaque système productif national se construira selon ses voies et ses caractéristiques propres à chaque nation. On ne peut donc parler concrètement de l'industrialisation que pays par pays.

Mais, c'est de la planification de ce procès qu'il s'agit ici. Et sa nature même permet d'en parler d'abord en termes généraux, sous réserve de certains aspects de la diversité des pays du Tiers-Monde, du fait même de l'unicité du phénomène du sous-développement. En effet, si certains aspects de la diversité des pays du Tiers-Monde constituent simplement des données à prendre en considération (accès à la mer, nature des ressources), d'autres tels que la dimension, le degré d'insertion dans la DIT, les traces de la situation coloniale exigent une adaptation même des procédures de la planification industrielle. Il est entendu qu'une attention spéciale sera portée aux pays les moins avancés.

On peut, en effet, reconnaître trois caractéristiques à la planification du procès d'industrialisation.

D'une part, cette planification est rendue nécessaire par l'exigence d'indépendance à l'égard des forces dominantes internationales. On ne qualifie pas correctement, à mon avis, la situation internationale actuelle lorsque l'on utilise l'expression de Nouvelle Division Internationale du travail. Certes, nous assistons bien à une modification de la localisation d'un nombre limité de productions. Mais ceci reste très formel : cette délocalisation s'opère sous le strict contrôle du capital transnational ; elle ne concerne le plus souvent que des segments du procès de travail des marchandises rendant inopérante toute mesure éventuelle de nationalisation. En réalité, nous assistons depuis les deux dernières décennies à un processus d'intégration progressive de toutes les activités productives des pays du Tiers-Monde au mouvement général du capital. C'est la manifestation de la substitution du néo-colonialisme au colonialisme, ou de la substitution de la domination générale de l'ensemble du capital transnational à la domination particulière d'un capital colonial spécifique. L'intégration réelle (soumission de l'économie paysanne, destruction de l'économie artisanale, organisation de l'infrastructure de la fiscalité, orientation du secteur public, etc...) est encore plus large que l'intégration formelle (1). Et l'on sait que, dans tout processus d'intégration, l'unité intégrée perd sa logique propre au profit de la logique de l'unité intégratrice. La tâche de la planification industrielle s'inscrit tout à l'encontre de ce mouvement. Elle est l'affirmation (la ré-affirmation) de la volonté et de la logique nationales contre les pouvoirs et les logiques extérieurs qui cherchent à s'y substituer. Dès lors, on comprend que les forces dominantes internationalement n'acceptent pas facilement une telle planification de l'industrialisation et donc cherchent à en limiter la

(1) Ainsi F. PERROUX analysait les procédures dites d'intégration dans le cadre des grands marchés (ALALC par exemple) comme l'intégration des économies membres à des forces supérieures, d'où la question qu'il posait : "Qui intègre ?".

portée ou à la dévoyer. La planification industrielle, par sa nature même, récuse l'idée d'un monde ramené à un marché homogène. Remettant au centre du processus de développement le rôle de la nation et de l'Etat en réagissant contre ce mouvement d'intégration, la planification a nécessairement un caractère conflictuel ou contradictoire à l'égard de ces forces extérieures.

D'autre part, la planification industrielle est rendue nécessaire par l'exigence de la restructuration socio-économique interne. Pour asseoir leur pouvoir en chaque pays, les forces internationalement dominantes s'appuient sur certains groupes sociaux du pays, dont elles font leurs alliés, tout en les aidant à s'assurer d'un véritable pouvoir de domination interne sur les autres groupes sociaux, voire sur l'appareil d'Etat lui-même. Ces forces internationalement dominantes se procurent ainsi un relais de pouvoir interne et elles infléchissent à leur profit, voire elles investissent littéralement, les structures internes du pays (1). On ne peut parler de planification industrielle au sens des objectifs de Lima si les groupes sociaux dominants à l'intérieur continuent à trouver leur intérêt dans l'alliance avec le capital transnational. En ce sens, la planification industrielle ne peut être élaborée en faisant abstraction des contradictions entre les intérêts des groupes sociaux en présence, dès lors qu'on lui donne effectivement pour tâche de construire le développement indépendamment des forces du marché et sur la base des intérêts nationaux. Ce second aspect contradictoire et conflictuel de la planification industrielle découle bien évidemment du précédent. Il justifie que la déclaration de Lima accorde une place importante aux actions attendues des pays industrialisés pour limiter ou corriger l'orientation du capital transnational (point 59).

Enfin, ce que nous avons dit du processus d'industrialisation donne à sa planification une dimension qui transcende nécessairement la double distinction de la macroéconomie et de la microéconomie, du long et du court terme, à supposer que ce ne soient pas de simples

(1) C'est pourquoi, avec des langages différents, F. PERROUX et A. GUNDER FRANK insistent sur la dialectique des dominations externe et interne.

distinctions abstraites de manuels. La planification de l'industrialisation implique de choisir les industries à implanter et d'en assurer la cohérence globale intersectorielle. Elle se manifeste dans des décisions immédiates, mais dont la portée ne se manifesterait pleinement que dans la très longue période. Surtout, parce que l'industrialisation n'est pas seulement création d'industries, mais transformation de toute la société, sa planification ne saurait se limiter à la définition des industries à implanter. Elle doit aussi organiser pour les canaliser et les rendre plus efficaces toutes les transformations que les industries doivent exercer sur la société dans l'ensemble de sa complexité. A ne pas définir clairement l'objet de la planification industrielle, on s'expose à la réduire à un ensemble de techniques qui la maintiendraient bien en deçà de son objet véritable. Il en est ainsi, même si nous connaissons encore peu de choses sur les conséquences sociologiques, socio-psychologiques, socio-politiques, culturelles, de la création d'industries, ce qui ne va pas sans rendre particulièrement difficile cette planification industrielle.

Ceci étant, il devient possible de préciser ce qu'on peut entendre par difficultés de la planification industrielle. Elles ne sont pas réductibles aux difficultés de l'industrialisation elle-même, mais on ne saurait non plus isoler les unes des autres. La mise en oeuvre concrète du procès d'industrialisation, à toutes ses étapes et dans tous ses aspects, se heurte inévitablement à une série d'obstacles concrets qui peuvent tenir aux erreurs d'analyse, à l'insuffisance de la formation des hommes, à la résistance imprévue des structures sociales, à l'adaptation à cette nouvelle situation des forces de domination, etc... Le "terrain" imposera toujours de savoir s'adapter, réagir aux situations concrètes, prendre des initiatives. Mais, ici comme dans tous les domaines, plus exactes et plus approfondies auront été les études préalables, la conception et l'élaboration du projet, sa planification en un mot, plus la réalisation en sera facilitée et aura chance d'être efficace.

En ce sens, la première exigence de la planification de l'industrialisation, peut être aussi sa plus grande difficulté politique, est le réalisme, non une prudence restrictive, mais la juste appréciation des potentialités et des contraintes. Le même phénomène peut très souvent

être à la fois obstacle ou potentialité selon l'usage que l'on veut en faire : l'enclavement peut constituer un coût quasi prohibitif s'il s'agit de produire pour le marché mondial; il constitue une protection naturelle si l'on se donne pour objectif de produire pour le marché national ou l'équipement interne du pays. Le planificateur efficace est celui qui tire parti de toutes les données en en appréciant exactement les aspects potentiels, réduisant ainsi les contraintes et maximant les avantages. En ce sens, il n'y aura jamais deux procès d'industrialisation identiques en deux pays différents parce que la constellation des contraintes-potentialités diffère nécessairement d'un pays à un autre. Mais la problématique demeure la même.

Cette dialectique des contraintes-potentialités n'est significative qu'en dynamique. Des aspects négatifs (positifs) à certaines phases de développement peuvent devenir positifs (négatifs) à d'autres. C'est en ce sens que le concept de capacité d'absorption est toujours relatif à une période donnée et que l'on peut toujours précisément investir pour l'élargir. C'est sous cet angle que peuvent être abordées les contradictions dans lesquelles se déroule inévitablement le procès d'industrialisation. Elles ne sont pas données mais établies à partir d'un rapport de forces concret et c'est ce rapport qu'il faut modifier pour faire évoluer les contradictions elles-mêmes ; bien entendu la planification de l'industrialisation implique la planification de la résolution de ces contradictions.

Au total, le réalisme n'est pas soumission au réel, mais compréhension de celui-ci en vue de déterminer les actions susceptibles, d'étape en étape, d'ouvrir des degrés de liberté supplémentaires.

On peut ainsi considérer que la déclaration de Lima permet d'identifier correctement l'objectif de la planification industrielle. Il doit, à partir de là, être défini comme l'accomplissement d'un procès d'industrialisation assurant la satisfaction croissante des besoins de la population et se manifestant comme la construction d'un système productif national autonome.

Après cette première difficulté, nous pouvons examiner celle qui se présente lorsqu'il s'agit de définir le contenu du plan.

II. DIFFICULTES DE LA PLANIFICATION INDUSTRIELLE QUANT AU CONTENU DU PLAN.

Un plan c'est l'ensemble d'objectifs chiffrés et datés et des moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs dans les délais prévus. Je ne m'attacherai pas ici aux problèmes d'estimation quantitative que nous retrouverons à propos des méthodes. Mais le contenu du plan soulève au préalable des difficultés réelles qu'il faut préciser.

Compte tenu de ce qui vient d'être acquis, le problème peut être formulé de la façon suivante. La planification industrielle doit assurer une allocation sectorielle de l'investissement telle que la production puisse s'élargir de période en période, mais à un tel rythme que le niveau de satisfaction des besoins de tous les groupes de population croisse de période en période, ce qui implique la croissance de la productivité du travail et donc la réalisation régulière de progrès techniques, la conservation à l'intérieur du pays du surplus qui y est produit et son accumulation au moins partielle, et donc, sinon l'indépendance à l'égard des dominations extérieures, du moins une capacité d'indépendance elle-même croissante, ce qui implique à son tour une base autonome d'accumulation interne.

La définition du contenu du plan rencontre trois difficultés. Il faut articuler tous les secteurs entre eux pour arriver à un véritable système productif national : c'est la question du champ de la planification industrielle. Il faut articuler les secteurs entre eux de manière telle que les conditions de l'accumulation, du progrès technique et de la satisfaction croissante des besoins soient assurés : c'est la question de la nature de l'articulation entre tous les secteurs. Enfin, il faut assurer une indépendance croissante à l'égard des forces du marché international : c'est la question du mode d'insertion dans la Division Internationale du Travail. Nous avons ainsi défini trois ensembles de difficultés qu'il faut cerner l'un après l'autre.

A. Les difficultés concernant le champ de la planification industrielle.

On admettra sans peine qu'une nation qui serait monoproductrice dépendrait totalement du marché extérieur, serait incapable d'assurer par elle-même la croissance de sa production et ne pourrait donc élever le niveau de satisfaction des besoins de sa population que dans la mesure de ce que lui permettrait le reste du monde. Sauf à avoir le monopole d'un produit stratégique, situation qui n'existe pas, cette nation ne peut assurer sur cette base son propre développement.

A l'autre extrême, l'autarcie est une forme d'indépendance, mais si elle est concevable dans un pays développé de grandes dimensions - encore qu'aucun pays n'ait jamais joué systématiquement la carte de l'autarcie - elle ne l'est pas dans un pays du Tiers-Monde qui ne produit pas de biens accumulables et ne se donne pas comme objectif de recommencer l'histoire des techniques à partir de la production à la main de ses premières machines.

Le recours au commerce international n'est pas nécessairement un phénomène de dépendance si celui-ci permet un approvisionnement au moindre coût, si la participation à la DIT stimule le développement interne des forces productives d'une part, et d'autre part, si cette participation au commerce international ne devient jamais une "contrainte" engendrée par les désarticulations internes (1). Il est inutile de souligner qu'aucune de ces conditions, et en particulier la dernière, n'est réalisée aujourd'hui dans le Tiers-Monde, ni n'y est spontanément réalisable.

Rendre positif le recours au commerce international, et non pas seulement inévitable, c'est créer les conditions qui viennent d'être énoncées. Ceci implique un développement harmonisé de toutes les

(1) On peut se référer ici - une fois n'est pas coutume - à l'expérience des Pays Capitalistes Avancés. La participation à la DIT a contribué à leur propre développement et le commerce international n'est devenu "contrainte" qu'à la fin des années 1960, précisément lorsque le développement du capital transnational mettait en cause la cohérence des économies nationales.

activités qui contribuent à la cohérence de l'ensemble. Si celle-ci n'est pas clairement recherchée dans la plupart des planifications industrielles que nous connaissons, cela tient à deux ensembles de difficultés qui ne sont bien entendu pas isolables l'une de l'autre. D'une part, il est effectivement difficile de soumettre certaines activités au processus de planification du fait de la désarticulation des structures internes engendrée par le sous-développement ; cette difficulté peut être renforcée par l'exiguïté de l'espace soumis à ce processus de planification. D'autre part, certaines activités sont sous le contrôle de forces extérieures à l'économie nationale considérée. Nous devons cerner l'une après l'autre ces deux séries de difficultés.

1. Les difficultés dues aux structures internes des pays du Tiers-Monde.

L'exigence de la cohérence dans la planification du procès d'industrialisation va directement à l'encontre de la désarticulation qui caractérise structurellement un pays sous-développé. F. Perroux l'avait souligné dès 1952. Or, le processus d'industrialisation est un processus global. Chacun des éléments de la société contribue à sa réalisation en même temps qu'il doit en bénéficier. On appauvrit inévitablement ce procès, on le ralentit, on le tronque, voire on le bloque si on cherche à la découper en secteurs entre lesquels on ne se préoccupe pas d'établir les communications ou si on abandonne à tel ou tel secteur la possibilité d'utiliser des facteurs rares en dehors de tout calcul d'optimisation globale (travailleurs qualifiés, matières premières, ressources en devises, etc...). Cette difficulté centrale se manifeste à travers une série de difficultés concrètes. Pour me limiter à l'essentiel, j'en envisagerai quatre, compte non tenu de l'exiguïté éventuelle de l'espace considéré :

- le contrôle de l'Etat est, au mieux, plus formel que réel dans de nombreux secteurs d'activité, en particulier ceux dans lesquels se développent et doivent y être renforcés ou maintenus la coopération et la petite production ; pourtant ces secteurs de coopération et de petite production représentent une part considérable de la production nationale ;

- l'agriculture, je l'ai déjà noté, tient une place essentielle dans la construction du système productif national et pour le développement de l'industrie ; pourtant elle ne peut être l'objet du même mode de planification que l'industrie ;
- les structures sociales ou les aspects sociaux de la vie des populations relèvent d'une logique (politique, politico-sociale) distincte de la logique productive ; pourtant la planification du procès d'industrialisation ne peut se désintéresser de l'impact de l'industrie sur l'ensemble de la société ;

a/ Difficulté due aux limites du contrôle par l'Etat.

Sauf à faire preuve d'un irréalisme très grand, on ne peut attendre ni souhaiter que l'Etat exerce un contrôle réel sur l'ensemble des activités animées sur le territoire national par des nationaux.

Même dans le secteur de la grande industrie, l'Etat peut ne pas être en mesure de contrôler réellement l'activité et la solution ne passe pas par des mesures administratives si l'Etat ne dispose pas des compétences nécessaires pour le faire. Il serait facile de citer de nombreux cas d'entreprises pourtant nationalisées ou appartenant à l'Etat sous quelque forme que ce soit et dont la stratégie est définie indépendamment des objectifs de la planification industrielle.

Ceci est a fortiori vrai pour tout le secteur de la petite production artisanale, manufacturière ou agricole. Tout contrôle réel est exclu, sauf à développer un appareil bureaucratique répressif invraisemblable et donc à tout paralyser. Un tel contrôle est d'autant plus exclu que l'on s'orienterait vers des structures coopératives dans ces secteurs, les coopératives ayant par définition et objectif une large autonomie dans le cadre des règlements et du système des prix en vigueur.

Pourtant le planificateur ne peut laisser hors de son champ l'essentiel de la production nationale. Mais ce qui compte, ce n'est pas le contrôle de toutes les activités, mais la capacité du planificateur

à entraîner toutes les activités, de manière coordonnée et cohérente dans le procès global de l'industrialisation.

Certaines activités sont stratégiques pour la mise en oeuvre de ce procès et seul l'Etat peut contribuer à les développer, surtout si elles doivent échapper à tout critère de rentabilité. Le planificateur peut d'abord définir le nombre minimal de ces secteurs et les procédures par lesquelles, progressivement, l'Etat peut y développer son contrôle (création d'activités nouvelles sous l'initiative directe de l'Etat, nationalisation, réglementations impératives).

Quant aux autres activités, l'Etat peut et doit agir par des stimulants. Ces activités obéissent toujours à une rationalité spécifique qui n'est pas nécessairement celle du profit : sécurité, spéculation, etc... Il est tout à fait vain d'imaginer que cette rationalité puisse être modifiée par une décision administrative ou politique si les conditions qui en expliquent la genèse et la nature ne sont pas modifiées (on ne fera pas disparaître certaines pratiques par lesquelles la population assure la sécurité pluriannuelle de ses approvisionnements alimentaires (1), même si elles sont coûteuses pour la société, si l'Etat ne crée pas de nouvelles conditions de sécurité et si la population ne fait pas confiance à ces mesures ; on ne peut supprimer des marchés parallèles si sur les marchés officiels des phénomènes de pénurie et des possibilités de "trafic illégal" se maintiennent, etc...). En revanche, si le planificateur connaît avec exactitude ces comportements et leur raison d'être (2), il est en mesure de déterminer des moyens d'action efficaces : il utilise en quelque sorte la rationalité de ces comportements pour en obtenir d'autres résultats

-
- (1) Il faut du reste rappeler que dans de nombreux pays du Tiers-Monde, la dégradation de la situation a fini par détruire la possibilité même de ces pratiques. Une des premières actions du planificateur serait d'en rétablir les conditions pour assurer la stabilité de la nourriture malgré l'irrégularité des récoltes.
 - (2) Ce qui exige de développer systématiquement l'étude sociologique des différents groupes sociaux pour connaître et surtout comprendre les divers comportements, prévoir les résistances, déterminer les moyens d'action efficaces.

à partir d'une modification des éléments qui les conditionnent. Ainsi, il peut envisager d'infléchir ces activités pour les amener à contribuer plus efficacement au procès d'ensemble (1). Il faut bien souligner que c'est la seule voie ouverte au planificateur.

Dans le cas le plus général, il apparaîtra que le système des prix joue un rôle décisif dans les comportements des agents. C'est donc par l'intermédiaire de celui-ci que le planificateur peut exercer une action efficace d'orientation et de stimulation.

Ceci étant, toute manipulation du système des prix est à la fois nécessaire et délicate. Elle est nécessaire parce que le système des prix dans le Tiers-Monde est dominé par les exigences des structures productives des pays développés, lesquelles peuvent très fréquemment bloquer le développement des forces productives dans le Tiers-Monde. Elle est délicate pour deux ensembles de raisons essentielles.

D'une part, mettre en place, à l'intérieur des frontières, un système de prix indépendant du système des prix mondiaux exige un contrôle rigoureux des flux en provenance ou à destination de l'extérieur. Il serait vain de tenter une telle action sur les prix sans s'être assuré du contrôle effectif de ces flux.

(1) On ne soulignera jamais assez le danger qu'il y aurait à considérer mécaniquement que l'on ne peut rien faire lorsque l'on est devant une situation sur laquelle on ne peut pas faire ce que l'on veut. La réalité n'est pas en noir et blanc.

Ainsi la planification socialiste centralisée, même dans un pays de tradition socialiste ancienne comme l'URSS, doit bien envisager des stimulants pour les activités qui échappent au système des décisions étatiques et ces stimulants n'ont de sens qu'en fonction de leur efficacité effective ou présumée.

A l'inverse dans un grand nombre de pays capitalistes avancés, il existe des secteurs contrôlés réellement et formellement par l'Etat. Celui-ci peut y prendre de véritables décisions. Une autre question est celle de savoir si ces décisions sont influencées par les intérêts du secteur privé. Cela dépend des forces sociales qui contrôlent l'Etat. Cela n'enlève rien à la réalité de l'intervention directe et effective de l'Etat.

D'autre part, un système de prix ne peut pas être volontariste. Il ne peut remplir ses fonctions, voire il exerce des effets pervers dangereux, s'il ne correspond pas aux réalités de la production. Affecter un produit d'un prix faible n'a pas de sens si le produit n'est pas disponible et il n'est pas sûr que les procédures administratives de rationnement puissent empêcher la création de marchés parallèles. A l'inverse, un prix élevé n'a pas plus de sens si les débouchés sont insuffisants.

Ceci étant, et quelles que soient les difficultés de la mise en oeuvre d'un système de prix cohérent, il n'y a pas de planification industrielle qui puisse s'en passer (cet impératif s'étendant tout naturellement au taux de change). De la même manière, la planification industrielle ne peut être abstraite de la définition de la politique monétaire (1).

Le développement de l'agriculture ne relève cependant pas exclusivement du système des prix.

b/ Difficulté spécifique de l'intégration de l'agriculture à la planification industrielle.

Evoquant dans la première partie de cette note les "points de passage obligatoires" de tout procès d'industrialisation, j'avais insisté sur l'importance de la dynamique liée à l'articulation de l'agriculture et de l'industrie. On ne soulignera jamais assez que le développement de l'agriculture ne peut jamais relever d'une planification agricole qui serait posée à côté de la planification industrielle.

(1) peu de travaux, à ma connaissance, ont été consacrés à l'articulation de la planification industrielle et de la politique monétaire. Peut-être est-ce ce qui vaut aux pays du Tiers-Monde de connaître des taux d'inflation élevés, un endettement massif et d'être ainsi soumis à la "conditionnalité" du FMI qui est l'inverse d'une politique de développement. Il ne s'agit pas de discuter de la politique monétaire en soi, mais de se demander quelle politique monétaire est conforme aux objectifs de la planification industrielle. Il y a toujours un lien étroit entre la monnaie et les systèmes productifs nationaux (cf. R. DI RUZZA, "Crise et monnaie, quelques hypothèses de recherche, Conférence de l'UNAM, Mexico 1982 à paraître in Investigacion Economica.) On admettra que les dimensions de cette note ne me permettent pas d'aborder ce point. Encore fallait-il en marquer l'importance.

Le procès général d'industrialisation s'appuie sur l'agriculture en même temps que celle-ci est entraînée dans le mouvement général d'industrialisation. La planification industrielle a parmi ses objets (et moyens) cette transformation de l'agriculture, même si elle soulève des problèmes spécifiques.

Le développement de l'agriculture, en effet, permet de réduire la dépendance alimentaire, d'élever le niveau de vie des ruraux et de nourrir la population urbaine. A son tour, il exige d'une part, une profonde transformation des structures agraires et d'autre part, la disponibilité de biens d'origine industrielle indispensables à l'élévation de la productivité du travail agricole (outillage adapté, pompes et matériel nécessaire à l'irrigation, engrais et produits phytosanitaires, matériaux de construction). Ces biens ne seront disponibles pour les agriculteurs que s'ils sont produits par l'industrie nationale sinon leur coût est prohibitif. Mais aussi, l'agriculture apporte directement au procès général d'industrialisation des éléments qui lui sont essentiels. L'accroissement de la quantité de travail utilisée par hectare (ou par m² d'eau disponible dans les zones arides) est un élément indispensable d'une politique de plein-emploi ; seule, l'industrie serait incapable d'assurer sur un horizon de temps acceptable ce plein-emploi. En outre, et surtout dans les pays dont les ressources minérales actuellement reconnues sont faibles, l'agriculture constitue la source principale du revenu disponible pour l'accumulation (soit directement, soit indirectement par la transformation, grâce au commerce extérieur, de biens non accumulables en biens accumulables).

Il ne s'agit pas d'un raisonnement théorique. Toutes les expériences de planification montrent que chaque fois que le développement de l'industrie et le développement de l'agriculture n'ont pas été étroitement articulés, l'ensemble du procès d'industrialisation se trouve bloqué ou déséquilibré. L'expérience de l'Inde montre que la faiblesse du produit agricole et donc du revenu paysan constitue un frein au développement des forces productives ; l'expérience de l'Algérie prouve qu'une industrie construite en fonction des besoins planifiés de l'agriculture est totalement déséquilibrée et détournée de ses fonctions initiales lorsque la

politique agricole adéquate n'est pas menée en temps utile ; à l'inverse, mais de façon convergente, l'expérience du Viet-Nam du Nord montre que l'agriculture est bornée dans son progrès lorsque la réforme agraire n'est pas accompagnée du développement de la production industrielle nécessaire à l'élévation de la productivité du travail agricole.

Ceci étant, cette intégration de l'agriculture à la planification industrielle, l'agriculture n'étant qu'un secteur d'activité qui doit être articulé aux autres, présente des difficultés spécifiques, tenant aux caractéristiques propres de ce secteur agricole. J'en vois trois particulièrement.

D'une part, la première condition du développement de l'agriculture est dans la transformation des rapports sociaux agraires (production, exploitation). Certes, ce n'est qu'un cas particulier de la règle générale selon laquelle tout procès d'industrialisation est à la fois transformation des rapports sociaux et des forces productives. Mais la place de la réforme agraire dans l'intégration de l'agriculture au procès d'industrialisation est tout à fait préalable et essentielle. Or, on ne planifie pas l'évolution de rapports sociaux comme on planifie celle des forces productives. J'y reviendrai dans le point suivant car tous les secteurs d'activité sont concernés et pas seulement l'agriculture.

D'autre part, les phases du développement agricole doivent être articulées l'une à l'autre. La réforme agraire est nécessaire à l'accroissement de la productivité du travail agricole en un premier temps, mais elle permet l'utilisation de nouveaux instruments de travail qui permettront un nouvel accroissement de cette productivité du travail (en même temps du reste que ces nouveaux instruments entraîneront l'évolution des structures agraires : l'expérience de la Chine de 1949 à 1960, celle du Viet-Nam du Nord en témoignent). Dès lors, il faut être en mesure de fournir aux agriculteurs ces moyens de travail quand ils seront en mesure de les utiliser et les demanderont. Or, il faut du temps pour assurer la transformation des structures agraires, mais il faut aussi du temps pour développer la production industrielle. L'une des difficultés de la planification industrielle - mais aussi sa raison d'être - est de permettre l'ajustement de ces délais.

Enfin, l'agriculture a une production irrégulière d'année en année, surtout dans les zones arides ou dans les régions soumises à des risques d'inondation. L'une des fonctions de l'intégration de l'agriculture à la planification industrielle est de déterminer les moyens techniques par lesquels peut être progressivement obtenue une plus grande régularité de la production agricole. C'est un impératif du déroulement harmonieux du procès d'industrialisation (nourriture des travailleurs, surplus accumuable, commerce extérieur).

c/ Difficulté spécifique de l'intégration des processus sociaux à la planification industrielle.

Deux ensembles de processus sociaux doivent être appréhendés par le planificateur en respectant la spécificité de chacun d'eux :

- la transformation des structures sociales, déjà évoquée pour l'agriculture, mais qui concerne toutes les activités productives, même si chaque secteur d'activité nécessite des solutions qui lui soient propres;
- la satisfaction croissante des besoins de la population pour ce qui relève des activités dites sociales, en particulier l'éducation et la santé, d'autant plus que le procès d'industrialisation engendre inévitablement une transformation des modes culturels et une transformation des conditions de vie de la population.

1. La petite production marchande, l'agriculture, les grandes réalisations industrielles, ne peuvent se développer dans le cadre ni des anciens rapports de production, produits du sous-développement, ni de rapports sociaux nouveaux qui seraient identiques, compte-tenu de l'hétérogénéité des problèmes à résoudre (1).

Le seul principe qui puisse leur être commun est d'assurer la satisfaction de ce besoin fondamental que constitue la participation des intéressés aux décisions qui les concernent. Il en résulte que la transformation des rapports sociaux ne peut jamais résulter de décisions du pouvoir central imposées aux populations concernées.

(1) La coopération ne peut être la règle partout. Le développement des droits syndicaux est aussi un moyen de la transformation des rapports sociaux.

La difficulté tient ici dans la contradiction entre la nécessité pour le planificateur d'assurer la cohérence du procès d'ensemble et celle de respecter les aspirations des populations et leur vitesse de réaction. La solution de cette difficulté est la clé de la réussite : un grand nombre d'expériences montrent l'échec des procédures autoritaires ou centralisées. Cet échec est d'autant plus lourd de conséquences que la participation des populations est tout à la fois la satisfaction d'un besoin et la condition d'une amélioration de la productivité du travail, donc de l'efficacité de l'investissement.

La voie de la solution est bien entendu politique. Il s'agit de donner d'abord la parole aux paysans, aux artisans, aux travailleurs, ce qui implique de la part des autorités de l'Etat et du planificateur la confiance dans la capacité de ces différents groupes d'analyser les difficultés auxquelles ils se heurtent et de leur envisager des solutions. Bien entendu, on ne saurait rêver une société idyllique et l'idéalisme est une erreur dangereuse chez un planificateur. Mais le risque est beaucoup moins de laisser trop s'exprimer les aspirations des différents groupes que de ne pas leur donner la parole.

Mais la parole ne suffit pas. Les aspirations ne passeront dans les faits que par des actions appropriées et, ici encore, le planificateur a un rôle à jouer par la création de stimulants appropriés. Le planificateur dispose ici de moyens d'accompagner, d'accélérer, de rendre plus efficaces ces transformations. Il doit, de manière réaliste, être en mesure d'en apprécier le niveau de réalisation sur des périodes moyennes afin de pouvoir construire son plan en en tenant compte.

2. Les activités d'éducation et de santé ont un statut économique complexe, comme en témoigne la diversité des approches : ce sont des besoins des individus mais qui ne peuvent être satisfaits que par des moyens collectifs; ce sont des besoins des individus, mais aussi des besoins du système lui-même (des "consommations de développement" en ce sens qu'elles accroissent la capacité de travail de la population); ce sont des besoins directement liés au volume de l'emploi, lequel correspond à un autre besoin fondamental; ce sont des besoins satisfaits par des activités considérées comme non

productives parce que leur satisfaction se réalise sans augmentation du produit (1) : elles apparaissent donc essentiellement comme des coûts pour la collectivité (2); ce sont enfin des besoins qui peuvent être satisfaits sans investissements massifs, si l'on admet que l'hôpital n'est pas le meilleur moyen d'assurer la satisfaction du besoin de santé (besoins de santé primaires, prévention, hygiène et assainissement du milieu).

La contradiction est flagrante en de très nombreux pays du Tiers-Monde entre l'importance du chômage et le faible niveau de satisfaction de ces besoins. Certes, il s'agit de chômage de personnes non qualifiées. Mais, indépendamment même des activités sanitaires qui ne demandent aucune qualification (nettoyage des villes), et compte tenu de la possibilité de mettre en oeuvre des structures socio-politiques telles que chaque communauté de base puisse prendre en charge l'organisation de ces services pour son propre compte, le planificateur se doit de faire coïncider davantage le niveau de l'emploi et le niveau de satisfaction de ces besoins.

e/ Difficulté spécifique due à l'exiguïté du territoire national.

Dans un certain nombre de régions du monde, les nations sont de très petites dimensions, soit pour des raisons historiques très anciennes, soit du fait du comportement des colonisateurs (la balkanisation de l'Afrique dans les années 1960). C'est le cas d'une grande partie de l'Afrique, de l'Amérique Centrale au Sud du Mexique, de quelques pays sud-américains, mais c'est aussi le cas des îles, à l'exception de quelques unes telles que Cuba, Madagascar ou Taïwan. Certes, au total, ce problème ne concerne qu'une faible partie de la population mondiale, mais c'est une question qui ne peut cependant être passée sous silence.

-
- (1) Même si certaines techniques de comptabilité nationale évaluent ces "services" à leur coût en salaires et les incluent dans le PNB, indépendamment de toute réflexion sur l'efficacité de ces services.
 - (2) Les analyses coût-bénéfice éliminant, comme nous l'avons vu toute appréciation non monétaire ne tiennent pas compte de l'élévation du niveau de satisfaction du besoin de santé pour s'en tenir à ses seules conséquences évaluables en monnaie sur l'activité productive.

Je voudrais souligner qu'il y a là une difficulté fondamentale pour la planification industrielle. Il ne semble pas, en effet, qu'un pays de petite dimension (population, revenu) puisse constituer un système productif autonome. On pourrait déjà le montrer à propos des pays européens de petites dimensions. Certes, ils ont parfois atteint des niveaux de revenus parmi les plus élevés du monde, mais ils n'ont pu le faire qu'en s'insérant étroitement dans le réseau des relations économiques internationales entre pays hautement industrialisés et on ne peut pas dire qu'ils constituent un véritable système productif.

La situation des petits pays ou des îles du Tiers-Monde est différente et difficile parce qu'il s'agit de régions entières de pays de petites dimensions ou qu'il s'agit d'îles isolées. Si on peut concevoir que l'Uruguay inscrive son développement dans le cadre des relations entre l'Argentine et le Brésil (même chose quoique plus délicate pour le Paraguay (1)), il n'en va pas de même de l'Afrique Occidentale ou des îles.

On peut bien dessiner une solution pour les pays continentaux en affirmant la nécessité d'une coopération régionale pour une industrialisation commune et on peut étendre cette solution à l'archipel des Caraïbes. Mais, d'une part, on ne peut minimiser ce fait qu'à toutes les difficultés générales de la planification industrielle qui sont ici recensées s'ajoutent les difficultés spécifiques d'une telle coopération. Jusqu'ici, il faut bien reconnaître que, malgré l'enthousiasme des années 60 pour des coopérations étroites entre nations voisines qui exprimait bien la conscience de cet impératif, aucun de ces regroupements ne s'est manifesté comme stable. Certes, la diplomatie occidentale a tout fait pour les faire échouer et les procédures en vigueur dans le système des Nations-Unies ou de la Banque Mondiale ne les ont pas facilités. Néanmoins, la leçon doit être méditée afin de mieux analyser les conditions. Je suis convaincu pour ma part que ce pourrait être une tâche essentielle de l'UNIDO que d'y contribuer activement. D'autre part, j'admets ne pas être capable de parler de planification industrielle pour les îles isolées et je ne connais pas de propositions sérieuses à ce sujet. Cependant, il faut

(1) abstraction faite bien entendu des régimes politiques actuels qui ne sont pas éternels.

souligner que la communauté internationale se doit de réfléchir sérieusement à ce que peut être leur développement : on ne voit pas en effet ni pourquoi, ni comment les peuples qui les habitent pourraient constituer des "laissés pour compte" de l'industrialisation à l'échelle mondiale.

2. Les difficultés dues aux relations économiques avec l'extérieur.

S'il est déjà difficile à un Etat d'exercer un contrôle réel sur les activités exercées sur son territoire par ses nationaux, il lui est encore plus difficile de le faire lorsque ces activités dépendent par elles-mêmes ou totalement d'acteurs extérieurs. Deux séries de difficultés doivent être ici recensées et analysées :

- le commerce extérieur ne peut être l'objet d'une véritable planification unilatérale ; pourtant il joue un rôle essentiel dans le procès d'industrialisation et il ne peut être laissé hors du champ de la planification industrielle.

- les implantations des firmes transnationales sont bien contrôlées par des forces extérieures au pays ; pourtant, parce qu'elles peuvent exercer des effets négatifs sur le procès d'industrialisation, le planificateur ne peut les laisser agir à leur guise.

Nous allons les évoquer successivement de manière succincte.

a/ Les difficultés de la planification du commerce extérieur.

Je n'insisterai pas sur le fait que l'on ne peut planifier unilatéralement le commerce extérieur, nous avons vu quel était le faible degré du contrôle réel de l'Etat sur nombre d'activités internes.

La difficulté d'intégrer le commerce extérieur à la planification tient à ce que le commerce extérieur, comme toute autre activité, doit être organisé en fonction du processus d'industrialisation à réaliser : il doit permettre d'assurer l'approvisionnement de la masse de la population, tant que l'indépendance alimentaire n'est pas assurée ; il

doit permettre de transformer les biens produits et qui, par nature, ne sont pas accumulables en biens qui puissent être utilisés dans le procès d'accumulation (matières premières, machines, produits intermédiaires). Compte tenu des risques de l'endettement - sauf peut-être par les crédits fournisseurs - toute importation doit être payée par une exportation d'égale valeur. Compte tenu de ce qu'une grande partie des prélèvements de valeurs se font à travers le système des prix mondiaux, il s'impose de limiter au maximum le volume du commerce international (1).

La tâche du planificateur consiste en une série d'arbitrages :

- en général, un rythme plus élevé d'industrialisation implique un volume accru de commerce extérieur : il faut donc comparer les avantages et les coûts;

- pour assurer les exportations nécessaires, le planificateur a une marge de liberté plus ou moins grande :

- . si le pays dispose de ressources minérales, l'accélération de leur exploitation rapproche le moment de l'épuisement du stock en terre et celui-ci pourra être épuisé au moment où le pays aurait pu envisager d'utiliser ces ressources pour son propre développement ;
- . l'exportation de produits agricoles se fait au détriment de la production de produits vivriers et retarde la réalisation de l'indépendance alimentaire ;
- . l'exportation de produits manufacturés revient à utiliser le capital (rare) pour l'avantage du pays étranger, retardant le moment où peut s'amorcer le véritable procès d'industrialisation endogène.

(1) ce qui ne peut aller sans conflit avec les groupes nationaux qui bénéficient le plus du commerce international ou qui peuvent accéder à ce marché. C'est ce qui explique que l'État doit absolument contrôler les flux d'importations et d'exportations.

Aucun de ces arbitrages ne peut se faire à partir d'un modèle ou d'un raisonnement mécaniques. C'est toute la tâche du planificateur que d'élaborer la stratégie la plus efficace, compte tenu des contradictions auxquelles il ne peut échapper.

b/ Les difficultés du contrôle des firmes transnationales.

A fortiori, le contrôle par l'Etat des activités qui existent sur son territoire est-il encore plus difficile lorsqu'il s'agit d'activités directement contrôlées par des capitaux étrangers. Nous devons analyser les trois aspects de cette difficulté, une contradiction, un calcul, un risque de conflit.

- Le planificateur ne peut laisser leur liberté d'action aux firmes transnationales parce qu'elles peuvent exercer des effets tout à fait négatifs sur le procès d'industrialisation. J'ai déjà évoqué la ruine des producteurs traditionnels, mais il faut ajouter l'utilisation des facteurs rares (le travail qualifié, l'épargne locale) ou les déséquilibres de la balance des paiements (1). En outre, on sait que les firmes transnationales, une fois implantées, n'hésitent pas à exercer de multiples pressions pour élargir leur sphère d'activité.

Or, il serait tout à fait vain d'attendre de ces firmes qu'elles acceptent de modifier leurs objectifs pour tenir compte de l'impératif de l'industrialisation du pays dans lequel elles s'implantent.

(1) Maurice BYE, il y a plus de 25 ans, soulignait déjà qu'il fallait faire au sein de chaque pays, pour y voir clair, une comptabilité des activités nationales et une comptabilité des activités de ce qu'il appelait les Grandes Unités Internationales (les firmes transnationales). L'une des premières tâches du planificateur, s'il veut se mettre en mesure de saisir la réalité, est d'élaborer de telles comptabilités exactes et significatives sans lesquelles l'économiste ne peut rien faire.

L'expérience concrète de l'Inde est significative. Ce pays, pourtant grand, puissant et disposant d'une longue tradition de planification, n'a pas pu imposer aux firmes transnationales de respecter les orientations de son plan. K.K. SUBRAHMANNIAN le démontre avec rigueur en ce qui concerne les orientations technologiques (1). On sait par ailleurs l'insistance que ces firmes transnationales mettent à pouvoir entrer dans les secteurs que, jusqu'à présent, l'Etat s'était réservé. L'expérience de l'Algérie, quoique très différente, va dans le même sens : alors que l'Etat se réservait de ne recourir aux firmes transnationales que comme constructeurs contractuels ou comme associés minoritaires, et ceci dans des cas très limités, on voit aujourd'hui comment ces firmes ont adapté leurs pratiques aux comportements de l'Etat algérien pour contourner l'obstacle posé à leur action et finalement imposer, au moins partiellement, leur propre stratégie.

Ceci s'explique pour une raison de fond. La stratégie des firmes transnationales étant définie à l'échelle de l'espace sur lequel elles interviennent et dans le cadre du procès d'internationalisation des branches, le choix de leurs implantations et l'orientation de celles-ci (production, techniques) sont définis en fonction de cette stratégie. Comme, par ailleurs, elles ont de nombreuses possibilités alternatives d'implantation, elles n'ont aucune raison d'infléchir leur stratégie et de la rendre moins optimale de leur point de vue pour répondre aux désirs d'un pays particulier. Dans les cas où ce pays refuse leur entrée et représente pour elles un enjeu important, l'infléchissement de leur stratégie n'a pas pour objet de répondre aux désirs du pays, mais de faire en sorte de pouvoir contourner l'obstacle ainsi rencontré (optimisation sous contrainte).

La négociation entre un Etat et une firme transnationale ne peut échapper à cette contradiction, sous réserve d'une correcte appréciation des contraintes et des avantages qui caractérise , j'ai déjà eu l'occasion de le dire, le véritable réalisme.

(1) K.K. SUBRAHMANNIAN, Import of capital and technology, a study of foreign collaboration in indian industry - People's publishing house - Delhi, 1972.

- Le planificateur est donc obligé de se livrer à un calcul précis. Il s'agit de savoir si les avantages éventuels des recours à une firme transnationale peuvent justifier les coûts et les risques qui découlent de son implantation. Ce calcul est difficile parce qu'il s'agit le plus souvent d'anticipations et parce que les firmes transnationales ne livrent pas toujours très spontanément les éléments nécessaires à ce calcul.

Le problème posé se ramène, en fait, au point de savoir si la firme en question apporte des facteurs rares dans des secteurs d'activité utiles au procès d'industrialisation et à des coûts supportables.

Ceci élimine d'emblée leur intervention chaque fois qu'elle va à l'encontre du procès d'industrialisation : c'est le cas pour se limiter à des exemples simples de toutes les actions qui accroissent le déficit vivrier et la dépendance alimentaire à l'égard de l'extérieur, ou des usines qui n'assurent qu'un segment du procès de travail et ne produisent que des éléments d'un ensemble-marchandise qui seront assemblés ailleurs.

Les éléments qu'une firme transnationale peut apporter sont la capacité de gestion, le capital et la technologie. Encore faut-il qu'il s'agisse d'un apport net de capital, ce qui implique de tenir compte du drainage de l'épargne locale, des expatriations de profit, des bénéfices incorporés dans les relations commerciales avec la maison mère ou les autres filiales du groupe ... De même, faut-il que la technologie soit adaptée aux besoins du pays, que l'achat des brevets ne soit pas soumis à des conditions portant atteinte à l'indépendance du pays ou qu'il ne soit pas d'un coût prohibitif.

Sous ces conditions, et si le secteur d'intervention de la firme transnationale correspond à un maillon du procès global d'industrialisation, un contrat passé avec elle peut se justifier. Il ne s'agit donc en aucune manière de se donner comme objectif de faire venir à tout prix des firmes transnationales quel qu'en soit le coût. En ce sens, les codes d'investissement ne peuvent être que restrictifs et élaborés dans le cadre même de la planification industrielle. En particulier, il est indispensable de se

demander si les avantages demandés par les firmes ne viennent pas renverser la balance des coûts et des avantages pour le pays.

c/ On ne peut pas s'attendre à ce que cette attitude de la part du planificateur n'engendre pas de situation conflictuelle, soit avec les firmes elles-mêmes - par exemple à l'occasion des contrôles fiscaux ou de l'exécution du contrat - soit avec les pays où sont basées ces firmes transnationales (on se souvient de l'ensemble des représailles exercées par les Etats-Unis à l'égard du Pacte Andin lors des premières années de son fonctionnement, ou des actions entreprises par la France contre la Sonatrach algérienne au lendemain de la nationalisation de 1971). Le risque de représailles constitue une difficulté supplémentaire d'un tel contrôle. Il faut en être conscient à l'avance.

x
x x

Arrivés en ce point, je n'ai cependant abordé encore que les difficultés formelles de l'élaboration du contenu du plan. Mais la véritable difficulté concerne la nature de l'articulation qui doit être assurée entre les différents secteurs.

B. Les difficultés d'une articulation dynamique des forces productives.

Articuler entre eux, de manière cohérente, l'ensemble des secteurs de l'activité économique, c'est définir à la fois les proportions relatives (harmonieuses) dans lesquelles ils doivent évoluer les uns par rapport aux autres et les relations qu'ils doivent établir les uns avec les autres.

Cette articulation doit se faire en fonction des objectifs définis dans la déclaration de Lima, c'est-à-dire en assurant les conditions d'une accumulation dynamique créatrice d'indépendance, la satisfaction croissante des besoins de la population, l'accroissement de la productivité du travail, c'est-à-dire la capacité d'un progrès technique autonome

et la minimisation du délai de réalisation du plein-emploi (qui pour des raisons évidentes ne correspond pas nécessairement à la maximisation du niveau actuel de l'emploi). Il ne suffit pas de dire que ces objectifs ne peuvent pas être étudiés dans le cadre d'un modèle d'équilibre économique général. Spontanément, ces objectifs ne sont pas compatibles. La difficulté pour le planificateur est de trouver la clé d'une articulation qui permette de les assurer dans le même mouvement. Il faut donc résoudre simultanément une série de contradictions :

- entre l'accroissement du rythme d'accumulation d'une part, la satisfaction des besoins, voire l'élévation du niveau de l'emploi, d'autre part ;
- entre l'augmentation de la productivité du travail (progrès technique) et l'élévation du niveau de l'emploi ;
- entre le développement des activités productives et celui des activités improductives cependant nécessaires.

La planification de l'industrialisation doit pouvoir surmonter ces contradictions.

1. Accumulation, besoins et emploi :

Il est courant de raisonner sur des dilemmes simples et d'écrire que le développement de l'industrie se fait au détriment de l'agriculture ou que l'investissement s'effectue au détriment de la consommation. On ajoute même parfois que, dès lors que les industries de biens d'équipements sont plus capitalistiques que les industries de biens de consommation, l'accent mis sur l'accélération de l'accumulation et son autonomie - on ne peut accumuler que des biens accumulables - est contradictoire avec l'objectif de l'emploi. Sur cette base, les planificateurs seraient réduits à choisir entre l'accent sur l'investissement ou la satisfaction des besoins et l'élévation de l'emploi, le choix étant ainsi entre la stagnation à moyen terme et la misère immédiate. On ne répond pas à cette objection en faisant observer que ces dilemmes doivent être quelque peu relativisés puisqu'actuellement l'absence d'investissement industriel, la dégradation

des économies paysannes traditionnelles, la misère et le chômage semblent coexister assez aisément. Il semble possible de montrer au contraire que cette difficulté est liée au champ trop étroit fréquemment assigné à la planification industrielle et que l'élargissement de ce champ conformément à ce que nous venons de voir permet de lever la difficulté.

Prenons un modèle extrêmement simplifié (1) à seule fin d'en déduire une série de questions, ce qui dispense de discuter de son caractère restrictif évident (2). Ramenons l'industrie à 2 secteurs (1 pour les biens de production, 2 pour les biens de consommation) caractérisés par des coefficients d'efficacité de l'investissement différents, β_1 et β_2 (avec $\frac{dI}{dt} = I_1 \beta_1$ et $\frac{dC}{dt} = I_2 \beta_2$, I pour l'investissement et C pour la consommation), tels que $\beta_1 < \beta_2$. Le coefficient λ exprime la part de l'investissement total allant au secteur 1 ($I_1 = \lambda I$).

Dans ces conditions, nous pouvons écrire :

$$I_t = I_0 e^{\lambda \beta_1 t} \quad /1/$$

$$C_t = C_0 + I_0 \left(\frac{i - \lambda}{\lambda} \cdot \frac{\beta_2}{\beta_1} \right) (e^{\lambda \beta_1 t} - 1) \quad /2/$$

(1) que l'on peut déduire des travaux de G.A. FELDMAN et de P.C. MAHALANOBIS. Cf. G. DESTANNE de BERNIS, Industries industrialisantes et contenu d'une politique régionale, in Economie Appliquée, 1966, n° 3-4, pp. 415-473.

(2) Pour faciliter l'exposé ici purement abstrait, nous acceptons les hypothèses suivantes :

- main-d'oeuvre infiniment élastique ; le seul facteur contraignant est le capital ;
- durée de vie du capital illimitée ;
- les biens de production produits par le secteur I sont mobiles lors de leur production, mais immobiles dès qu'ils sont investis ;
- une seule technique, fixe, par secteur ;
- prix constants ;
- aucun délai ;
- économie fermée ;
- production indépendante de la consommation

Et effectivement, la contradiction entre l'investissement et la consommation d'origine industrielle apparaît au moins dans une première période : accroître l'investissement, c'est accroître λ et donc accentuer la faiblesse du coefficient $\frac{1-\lambda}{\lambda}$ qui apparaît dans l'équation de la consommation /2/. On pourrait répondre que sur une plus longue période (13 à 17 ans approximativement selon l'écart entre β_1 et β_2) le d it de l'exponentielle compensera ce coefficient : après une période de maturation de l'investissement, un volume plus grand de biens d'équipement disponibles permet une croissance plus rapide de la consommation. Mais un Etat ne peut décider de ne pas accroître immédiatement le niveau de satisfaction des besoins (1).

Mais nous ne devons pas oublier que le modèle ne considère que les biens de consommation produits par l'industrie, sans tenir compte ni de l'artisanat, ni de l'agriculture. Or, dans les pays du Tiers-Monde, la grande masse de la population satisfait ses besoins de consommation essentiellement dans les secteurs délaissés par le modèle et ce dont elle a d'abord besoin, c'est de produits alimentaires.

Si la planification industrielle a intégré, comme nous en avons marqué la nécessité, l'agriculture et la petite production artisanale, il a défini les conditions du progrès de leur productivité. Et nous savons que ces conditions résident d'abord dans la transformation des rapports sociaux, puis dans la disponibilité des équipements dont l'évolution des rapports sociaux rend l'usage possible et attendu.

A l'inverse, l'augmentation de la production de biens de consommation d'origine industrielle ne concernerait qu'une faible partie de la population, celle qui, par ses revenus, peut déjà accéder au marché de ces biens. Le choix en faveur de la satisfaction croissante des besoins des plus dépourvus, qui constituent la grande masse de la population,

(1) Ce qui est frappant, c'est d'entendre utiliser cette augmentation sous forme de dilemme fermé dans des pays où de toute manière, rien n'est fait pour accroître le niveau de vie et où l'on assiste de période en période à sa dégradation !

est donc parfaitement assuré au cours même de la première phase de cette stratégie, et la contradiction apparente dans un modèle qui ne prend en compte que l'industrie peut ainsi être levée. C'est l'articulation cohérente à chaque période entre l'agriculture(et l'artisanat) et l'industrie qui permet :

- un Δ élevé et un premier accroissement de la satisfaction des besoins grâce à l'effet sur la productivité des nouveaux rapports sociaux;
- la fourniture à l'agriculture quand elle en a besoin des biens d'équipement et un nouveau bond de la productivité du travail agricole;
- enfin, quand les revenus de la masse de la population se sont accrus, la croissance accélérée de la production de biens de consommation d'origine industrielle grâce à la base autonome d'accumulation préalablement constituée.

Au contraire, le choix d'un Δ faible conduirait inévitablement (et conduit effectivement dans les expériences que nous connaissons) à une contradiction : produire des biens de consommation d'origine industrielle avant que la masse de la population ne dispose des revenus nécessaires pour se les procurer, exige de trouver des débouchés à l'extérieur, de maintenir des salaires dérisoires pour pouvoir les vendre, d'empêcher tout progrès interne des niveaux de vie. A sa manière, et sans fournir de solution, R. NURKSE avait clairement posé ce problème dès 1953.

Ceci étant établi, il faut se méfier de ce que pourrait être un certain dogmatisme et nous devons tenir compte des expériences concrètes que nous connaissons. Une difficulté très concrète doit être signalée et résolue.

Parmi les contradictions qui ont été relevées dans le processus d'industrialisation algérien, on a montré que l'insistance trop exclusive sur l'investissement industriel avait conduit à une pénurie de logements, qui, elle-même, entraînait des blocages dans le processus

d'industrialisation. Cette question est moins simple à trancher que l'on ne veut bien le dire : la construction de logements, si nécessaire soit-elle, entre en contradiction avec la construction de l'industrie lorsque le génie civil et la disponibilité en matériaux de construction est insuffisante. Or, le développement rapide de l'industrie est la condition de l'indépendance et de la satisfaction des autres besoins (par l'intermédiaire de l'agriculture entre autres).

Face à cette difficulté-contradiction, il faut peut-être examiner de près une solution mise en oeuvre en Chine, dès 1949. Admettant qu'on ne peut construire d'usines sans travailleurs et que le logement de ceux-ci constitue la condition du fonctionnement normal de l'usine, on était convenu qu'il fallait entendre par usine et le bâtiment industriel et les logements des travailleurs nécessaires au fonctionnement de l'usine. On savait bien qu'on ne pouvait pas résoudre du jour au lendemain la crise du logement urbain. Du moins le planificateur cessait-il de risquer de tomber dans une contradiction en mettant trop l'accent sur l'une ou l'autre de ces deux nécessités. Il faut ajouter du reste, immédiatement, que la crise du logement est évidemment moins grave dans les pays qui ont mené une politique de développement agricole et bloqué ainsi l'exode rural vers les villes ! Une fois de plus, on ne peut séparer l'agriculture de l'industrie.

Un raisonnement analogue à celui qui vient d'être mené à propos des besoins peut être mené à propos de l'emploi. Admettons, sans en discuter pour le moment, que les industries de biens d'équipement ont des coefficients capital/travail plus élevés que les industries de biens de consommation. Il en résulte que le nombre d'emplois industriels créés avec le même montant d'investissement est plus faible lorsque λ est faible. Il serait cependant trop simple de s'arrêter en ce point du raisonnement. Il faut se demander où conduirait un λ faible, préciser la nature de la difficulté rencontrée ici par le planificateur, suggérer la voie de sa solution.

L'expérience témoigne du résultat atteint avec des λ faibles : l'industrie, faute de débouchés internes, ne peut se développer qu'en exportant, ce qui contraint à des salaires faibles, au développement d'un

important secteur précaire de satisfaction des besoins (secteur dit informel), au maintien de prix dérisoires des produits agricoles pour assurer la survie de la population urbaine malgré ses faibles revenus, à la ruine de l'économie paysanne, à l'exode rural vers les villes et donc finalement à un chômage massif. L'industrie même légère ne peut envisager de fournir des emplois à tout le monde, car il faudrait pour y parvenir un volume d'investissements rigoureusement impossible à assurer. Et si l'investissement nécessaire pouvait se développer sans limite, il en résulterait le dépeuplement absolu des campagnes !

Dès lors, si le plein-emploi doit être assuré par l'industrie, le planificateur est dans une contradiction insurmontable dans l'immédiat: ni un Δ faible, ni un Δ fort (du fait de la limite du volume de l'investissement disponible) ne peuvent fournir de solution. Mais la question se pose de savoir si l'industrie doit fournir, seule, la solution. Sauf à accepter de l'orienter systématiquement vers l'exportation, mais nous avons vu les contradictions où mène la solution, une industrie qui ne peut avoir comme clients qu'une très faible partie de la population ne peut fournir un nombre d'emplois disproportionné. A long terme, la solution est donc dans le fait de rendre la grande masse de la population capable de devenir consommateur de biens de consommation d'origine industrielle. C'est à quoi tend la stratégie ici analysée.

Mais il faut trouver une solution à plus court terme. Cette solution ne peut exister que dans l'orientation des techniques de l'agriculture qui doit demeurer longtemps intensive en travail, dans le développement de la production artisanale qui est aussi le moyen de répondre à la satisfaction de certains besoins internes (1) et dans le développement de ces services qui concourent directement à la satisfaction des besoins, quitte à développer la politique de formation nécessaire (2). Bien entendu

(1) On peut envisager un artisanat de sous-traitance pour l'exportation (tricotage par exemple); la sous-traitance n'entraîne pas dépendance si elle s'accompagne d'une politique hardie d'industrialisation et si procurant effectivement des devises, elle permet d'accélérer cette industrialisation.

(2) Les services peuvent être financés par les collectivités de base qui prennent en charge l'entretien de ceux qui les fournissent. Le salariat capitaliste n'est pas le seul rapport social concevable. On l'oublie trop !

dans cet ensemble, c'est l'agriculture qui peut et doit être le fournisseur d'emplois prépondérant ... Raison supplémentaire de ne pas la laisser hors du champ de la planification de l'industrialisation.

Mais nous allons retrouver ce même problème de l'emploi dès que nous chercherons à élever la productivité du travail.

2. Progrès technique et emploi.

L'accroissement de la productivité du travail constitue un aspect essentiel du processus d'industrialisation puisque la fonction essentielle de la machine est bien dans cet accroissement du pouvoir de l'homme sur la nature. En théorie, ou de manière très abstraite, il n'y a aucune raison pour que cet accroissement de la productivité exerce des effets, positifs ou négatifs, sur le niveau de l'emploi : on peut avoir moins d'heures de travail par personne et le même volume de biens à sa disposition ou le même nombre d'heures et davantage de biens, etc... Historiquement, et sur la longue période, le progrès technique - qui comprend bien sûr des innovations dans le procès de travail et des innovations dans la nature des produits - a permis un accroissement prodigieux du nombre d'emplois.

Encore faut-il admettre que ce qui est vrai globalement ne l'est pas nécessairement de chaque activité dès qu'il y a un facteur limitant : c'est ce qui explique que dans l'agriculture, par exemple, où la terre arable est en quantité donnée, il peut y avoir des progrès techniques qui réduisent le nombre des emplois potentiels (le tracteur, ou mieux encore, la moissonneuse-batteuse) alors que d'autres progrès accroissent le nombre de ces emplois (l'utilisation des engrais qui intensifie la quantité de travail à l'hectare en accroissant le rendement de l'hectare de terre, ou l'irrigation qui modifie la combinaison des facteurs en accroissant la disponibilité d'un facteur rare, a fortiori la mise en valeur de terres nouvelles qui élargit le facteur limitant). Dans l'industrie, à l'échelle de la planète, il ne semble pas qu'il y ait de facteur limitant de même nature : on sait que l'on ne risque pas de manquer de matières premières - même s'il est entendu qu'elles coûtent de plus en

plus cher parce qu'il faut aller les chercher plus profond - au moins à un horizon de temps prévisible, ni de sources d'énergie - même si le changement de source principale peut provoquer des crises momentanées. Le seul facteur limitant pourrait tenir à une saturation générale. A supposer que cette question puisse être d'actualité pour le Tiers-Monde - qui aura cessé d'être Tiers-Monde depuis bien longtemps - le développement des services ouvre des possibilités de progrès technique et d'accroissement de l'emploi absolument illimitées. Il n'en va pas de même à l'échelle de chaque nation si les ressources minérales et les sources d'énergie ne sont pas également distribuées. Cependant, le progrès technique permet de mettre en valeur des ressources nouvelles (le soleil). Enfin, l'industrie permet de tels déplacements de facteurs de production que dans un monde sans facteur limitant, on ne voit pas qu'une nation spécifique puisse être tenue à l'écart du mouvement général. L'utopie a ceci d'utile, qu'elle permet de reconnaître que le seul facteur limitant se trouve dans l'organisation sociale, plus précisément dans le mode d'attribution des biens, c'est-à-dire dans le mode de la répartition.

Ces considérations, pour générales qu'elles soient, permettent de cerner la difficulté ici étudiée et par le fait même de dégager un certain nombre de voies de solution.

a/ Nous retrouvons une fois de plus, comme nous pouvions nous y attendre, le dilemme court/long terme, les difficultés concernant le court terme, comme on pouvait s'y attendre.

La solution est analogue à celle qui a été envisagée pour résoudre le dilemme accumulation/besoins. L'accroissement de la quantité de travail dans l'agriculture est rendue possible par l'introduction des nouveaux rapports sociaux. La coopérative, par exemple, est susceptible de créer des emplois productifs nouveaux que l'isolement des exploitations rendait impossibles à imaginer : réalisation de travaux d'aménagement des sols, de petite irrigation, collecte des engrais naturels, etc... Mais aussi équilibre entre céréales et arboriculture, etc... Les stimulants donnés à la petite production - en particulier si on peut en orienter une partie vers l'exportation - peuvent aussi renforcer l'emploi dans ce secteur.

Parallèlement, l'industrie peut réaliser ses premiers projets sans hésiter à mettre l'accent sur la production de biens d'équipement.

Une telle solution a l'avantage de ne pas sacrifier le long terme au court terme en évitant une erreur très fréquente, la confusion du choix des secteurs d'investissement et du choix des techniques. Cette confusion a deux conséquences négatives :

- les industries qui, en moyenne, ont une intensité en capital plus faibles que les autres, ne remplissent pas nécessairement les fonctions assignées à l'industrie (accroissement de la productivité du travail agricole, création de la base autonome d'accumulation): il y aurait donc sacrifice, pour un (faible) avantage immédiat, de l'ensemble de la stratégie à long terme.

- la recommandation de créer des unités industrielles faiblement intensives en capital correspond à la recommandation (implicite) d'un modèle libéral et d'un recours aux firmes privées ; il est incompatible avec l'instauration de rapports sociaux nouveaux dans l'agriculture et la petite production et finalement le résultat global en termes d'emploi est dérisoire ...

En revanche, à l'intérieur de chaque secteur où l'on décide d'investir, le planificateur doit choisir la meilleure technique. Le critère de la maximation de l'emploi retrouve ici sa place sans qu'il y ait de conflit entre le court et le long terme.

b/ Bien entendu, il est difficile de définir la "meilleure technique". Je ne vais pas rouvrir ce débat. Mais je voudrais insister sur la nécessité d'éviter tout dogmatisme : il ne peut y avoir une règle générale applicable mécaniquement à tous les cas.

Dans le domaine industriel, en effet, de nombreux facteurs entrent en ligne de compte, la pénurie de capital et l'abondance de la main-d'oeuvre non qualifiée, mais aussi la nécessaire qualité du produit

et le manque de main-d'oeuvre qualifiée. Il n'est pas toujours nécessaire d'avoir des produits de qualité exceptionnelle et l'on peut très bien conserver des cimenteries traditionnelles à côté de cimenteries modernes, si les secteurs d'utilisation sont différents et si le recours au produit des secondes ne ruine pas les premières. Mais on ne saurait envisager de construire des ponts avec de l'acier de mauvaise qualité ! Le problème de la main d'oeuvre qualifiée rejoint celui de la valorisation des savoirs déjà existants et il n'y a rien de plus catastrophique que leur négation pure et simple. Même dans les pays les moins avancés, l'industrie ne se construit jamais sur une table rase.

c/ En particulier, s'il veut élever le niveau de l'emploi dans le long terme, le planificateur doit agir sur ce que nous avons appelé "les facteurs limitants" (ce qui implique, dans chaque pays, d'en avoir fait un recensement soigneux). Et ceci peut conduire à utiliser en certains points des techniques très différentes de celles que l'on peut recommander en termes généraux.

Ainsi, de manière générale - il peut y avoir des exceptions liées à certaines conditions techniques - l'agriculture et la petite production peuvent demeurer des secteurs intensifs en main-d'oeuvre pendant une assez longue période. Mais cela ne saurait conduire à y refuser a priori l'usage de certains matériels lourds : on ne fait pas du sous-solage avec des buses à 80 cms de profondeur, sans disposer de tracteurs puissants. Et ce travail est parfois indispensable pour développer une arboriculture qui emploiera une grande quantité de main-d'oeuvre. A l'inverse, l'utilisation des moissonneuses-batteuses limite l'emploi et les rendements en accroissant les dépenses d'énergie ... On ne dira jamais assez que ce qui doit être maximé, c'est le rendement par hectare ou par litre d'eau.

d/ La mise en oeuvre d'une technique considérée comme moderne dans des pays développés ne constitue pas nécessairement un progrès technique ailleurs. Il serait trivial de reprendre une fois de plus l'idée que les techniques ne sont nulle part le produit d'une simple nécessité technique mais qu'elles sont d'abord le produit d'une société.

Une technique nouvelle ne constitue dans un pays un "progrès" technique que si elle contribue à résoudre les problèmes du pays, en particulier les problèmes de l'emploi, toutes choses égales par ailleurs. Il faut donc appliquer dans les faits l'idée qui vient d'être rappelée en distinguant soigneusement le stock des connaissances théoriques et techniques d'une part, les techniques industrielles d'autre part. Celles-ci constituent une combinaison déterminée et spécifique de ces connaissances. Il n'y a pas de raison de refuser a priori l'automation si elle est nécessaire à la qualité du produit et à l'économie de main-d'oeuvre qualifiée, mais il est absurde d'automatiser les processus auxiliaires - alors que des manoeuvres pourraient être utilisées et commencer leur apprentissage industriel - et de conserver des processus centraux exigeant une pléthore d'ingénieurs et de techniciens. Ce modèle peut correspondre aux conditions de certains pays développés. Il faut le déconstruire et le reconstruire ailleurs sur la base des mêmes types de connaissances, mais en fonction de résultats très différents. Ou encore pour avancer sur un terrain souvent contesté, il me paraît déraisonnable de se lancer d'emblée dans la construction de barrages de très grandes dimensions et dont la capacité ne sera utilisée à plein que dans une période lointaine, dont le prix et la durée de construction seront très élevés. Il serait souvent possible de commencer par de petites unités thermiques voire nucléaires au prix théorique plus élevé, mais au prix effectif plus faible (compte tenu du degré d'utilisation de la capacité de production) amorties très rapidement et assorties éventuellement de cimenteries et d'usines de ronds à béton qui seraient susceptibles de fournir les matériaux nécessaires au grand barrage (ce qui dispenserait de lourdes importations) et d'amorcer le premier développement du tissu industriel permettant ensuite une meilleure utilisation de la capacité du grand barrage.

e/ La planification industrielle doit enfin tenir compte des contradictions sociales qui s'expriment à travers ce problème des techniques et de l'emploi: cette difficulté tient à ce que, dans l'état actuel des choses, dès qu'il s'agit de construire des unités de grandes (voire de moyennes) dimensions, la plupart des pays du Tiers-Monde, en particulier les moins avancés d'entre eux, sont obligés, encore actuellement, de recourir aux services des bureaux

d'études des pays capitalistes avancés. Ceux-ci travaillent tout naturellement sur la base des techniques auxquelles ils sont habitués. A fortiori s'ils dépendent de firmes produisant les biens d'équipement correspondant à la nature des projets qu'ils établissent, ils n'ont aucune raison de chercher à adapter ces projets aux conditions spécifiques du pays commanditaire. On peut même considérer que c'est par ce biais que les firmes transnationales tentent de reprendre le contrôle sur les pays qui veulent s'en rendre indépendants par l'organisation d'un procès rapide d'industrialisation.

Ce contrôle est d'autant plus pernicieux que tout transfert de technologie est en même temps transfert d'un modèle social: protections non intégrées, hiérarchie des tâches de direction et des tâches d'exécution, intensité du travail (au sens de l'effort du travailleur par unité de temps), développement du travail en équipes alternantes, etc... Dès lors, le planificateur doit rendre cohérent les rapports sociaux qu'il est souhaitable de développer dans les pays et les techniques utilisées.

Ceci ne saurait signifier qu'il faut plus spécialement refuser les techniques les plus avancées au profit de celles qui le sont moins (on a beaucoup dit que le recours de l'Algérie aux techniques les plus avancées accroissait la dépendance de ce pays à l'égard des firmes transnationales). Cela me paraît une représentation trop simpliste. Il est vrai que le recours aux techniques les plus avancées peut créer des phénomènes de dépendance par la technologie. Mais on fera observer qu'il en va de même des techniques moins avancées, dès lors que l'on doit aussi se les procurer à l'extérieur. Par conséquent, le choix entre les unes et les autres, difficile par nature, ne peut se faire qu'en fonction de considérations internes.

On a beaucoup écrit sur la nécessité, pour faire face à cette difficulté/contradiction, de développer les actions permettant d'accéder à la maîtrise de ces techniques (unités d'ingénierie nationales, recherche scientifique et technique, formation). Je n'y reviens pas, mais je voudrais insister sur quatre points.

- La maîtrise des techniques passe essentiellement par la construction du secteur d'activité qui porte en lui les plus grandes possibilités de progrès technique. Beaucoup de planificateur hésitent à se lancer dans la production du capital non spécifique (machines pour produire des machines, secteur I_A de A. LOWE). Pourtant ce secteur - si on ne s'aventure pas dans les machines à commande numérique - demeure un secteur où dominent les petites unités et où la production peut se faire à partir de séries de taille réduite. Or, non seulement ce secteur est essentiel à une base autonome d'accumulation interne (Lowe a montré que son taux de croissance détermine le taux de croissance de l'ensemble de l'économie), mais il détient la clé de l'évolution des techniques puisque c'est à partir des machines outils d'une génération que se produisent et les autres machines et les machines-outils de la seconde génération.

- Il est couramment admis que la fourniture des machines et équipements doit être attendue des pays capitalistes avancés. Or, les pays socialistes qui fournissent aussi des matériels très sophistiqués ont une gamme de productions plus large qui élargirait les degrés de liberté du planificateur, diminuerait donc la difficulté devant laquelle il se trouve et pourrait donner à la planification industrielle une souplesse plus grande.

- L'ONUDI pourrait jouer un rôle considérable dans ce domaine et permettre aux pays du Tiers-Monde d'échapper à la domination des firmes transnationales. Il en résulterait une réduction significative des difficultés de la planification industrielle : l'ONUDI n'ayant aucun intérêt particulier à recommander telle technique plutôt que telle autre, le planificateur aurait à sa disposition une gamme de possibles et des indications objectives sur leur contenu.

- Enfin, mais ce n'est pas le moins important, le planificateur se heurte parfois à une difficulté inattendue : les autorités nationales font plus confiance à des procédés étrangers revêtus du label d'un pays capitaliste avancé ou d'une grande firme transnationale qu'aux procédés mis au point dans leur propre pays. Il peut même arriver que le planificateur cède à cette tentation. Ainsi en Inde, les grandes usines d'engrais ont-elles été confiées

à des firmes étrangères alors que des nationaux avaient mis au point des techniques originales, fiables et adaptées aux besoins. Alors, tous les efforts précédents se trouvent ruinés.

3. Activités productives et activités improductives.

J'ai déjà souligné la contradiction qu'il y a entre l'existence d'un grand nombre de chômeurs et l'absence de services (santé de base, éducation) auxquels puisse accéder l'ensemble de la population. Avec des rapports sociaux nouveaux et une politique de formation, cette contradiction peut être progressivement atténuée : l'expérience de pays comme Cuba et le Viet-Nam (du Nord, depuis 1954) mérite d'être examinée de près. Il faut en particulier souligner que les paysans n'auront conscience de participer au développement que si ils bénéficient effectivement des meilleurs services de santé de base et d'éducation. Cet effort s'impose aussi en ville si l'on veut éviter des situations sanitaires dangereuses et le manque de main d'oeuvre qualifiée.

Une autre contradiction crée une difficulté nouvelle à la planification industrielle. D'une part, il est nécessaire d'éviter de concentrer toute l'activité en un seul lieu du territoire, ce qui entraînerait une désertification du reste du pays, au lieu d'y développer des effets d'entraînement positifs. A l'inverse, d'autre part, la décentralisation géographique des activités exige une infrastructure de transports, d'installation, voire de services, qui est très coûteuse ou qui se heurte à des goulets d'étranglement dus par exemple à la faiblesse des moyens disponibles en génie civil.

Ici encore, j'admets que l'on doit distinguer le court et le long terme et que l'on puisse agir sur les contraintes immédiates, par exemple en faisant un effort initial en direction du génie civil. J'admets aussi que la construction des grandes infrastructures puisse être effectuée avec des techniques très intensives en main d'oeuvre, et qu'il serait absurde d'utiliser, dans ce domaine, des techniques mises au point dans les pays où les manoeuvres font de plus en plus défaut. La contradiction ne disparaît pas pour autant.

La réponse dépend d'un calcul et d'une volonté politique. L'infrastructure coûte cher et sur la base de calculs à trop court terme ou trop étroitement "économiques", la décentralisation géographique coûte cher. Mais à long terme, la concentration géographique est extrêmement coûteuse. Surtout, elle va à l'encontre du développement des régions éloignées. Le BIT insiste à juste titre sur le fait que les transports font partie des besoins de base. Dans de nombreuses régions (en Afrique occidentale, par exemple), le désenclavement des régions rurales est une des conditions de l'ensemble du procès de développement. Comment l'industrie pourrait-elle se manifester comme procès d'industrialisation, comme procès de transformation de l'ensemble des structures économiques et sociales, à son environnement. J'aurai l'occasion de dire que les effets d'entraînement ne sont jamais spontanés et qu'ils doivent toujours être construits.

Sans aborder ici la question des méthodes, il est quand même nécessaire de dire que ces décisions ne peuvent reposer sur les techniques de calcul mises au point par "l'économie des transports" dans les pays développés. Ce que la planification industrielle doit prendre en compte ce n'est pas l'appareil productif tel qu'il est et les capacités de rentabiliser telle modernisation des moyens de transport. Elle doit considérer à la fois les ressources naturelles, le schéma géographique à long terme de l'industrie, les conditions de l'entraînement mutuel de l'industrie et de l'agriculture, la nécessité de répandre les effets de l'industrialisation dans l'ensemble des groupes composant la nation.

Bien entendu cette infrastructure comprend les ports et l'on sait que l'engorgement des grands ports (Lagos par exemple) représente un coût insupportable pour le pays. Elle comprend aussi les moyens de transport des plus modernes aux plus simples (la charrette qui permet de valoriser les produits agricoles, économise l'énergie d'un grand nombre d'hommes, et surtout de femmes, exerce une série d'effets très positifs).

Mais le seul développement de l'infrastructure serait absurde !

Le système productif national qui constitue finalement l'objectif que doit atteindre ce procès d'industrialisation et donc la planification industrielle est bien le résultat de cette articulation dynamique de l'ensemble des activités qui se développent sur le territoire national. Cependant nous ne pouvons penser le Tiers-Monde indépendamment de la domination des pays capitalistes avancés et de l'influence multidimensionnelle que ceux-ci exercent sur celui-là. Construire un système productif national, c'est-à-dire une articulation des forces productives et des rapports sociaux qui trouve en elle-même son propre principe de cohérence, c'est par définition même assurer une articulation entre les activités internes et les réalités externes qui soit aussi favorable que possible au procès d'industrialisation tel que nous l'avons défini. La planification industrielle, je l'ai déjà dit, ne peut se désintéresser de ces relations avec l'extérieur.

C. Difficultés quant au mode d'insertion dans la Division Internationale du Travail.

Un pays qui veut mener son procès d'industrialisation aussi rapidement et efficacement que possible ne peut se passer de commerce international, je l'ai déjà dit. La question qu'il faut maintenant poser est celle de savoir dans quel cadre plus général un pays du Tiers-Monde peut envisager de se situer pour maximiser les avantages et minimiser les coûts de cette insertion dans les réseaux de forces internationaux.

Cette question, si elle était prise en soi devrait justifier des développements très importants. Dans une note concernant la planification industrielle, elle ne peut être considérée comme centrale.

La planification industrielle ne peut cependant être la même selon le mode d'insertion dans la DIT et selon la nature même de la DIT (capitaliste ou socialiste). Un pays très ouvert à la DIT capitaliste aura ses importations et ses exportations très largement déterminées par des forces extérieures. A l'autre inverse un pays absolument fermé comme semble l'être la Birmanie ne peut plus compter que sur ses propres forces, mais celles-ci dépendent de ses seuls efforts internes.

Il semble bien évident que la déclaration de Lima juge incompatibles la réalisation d'un véritable processus d'industrialisation et l'insertion forte au sein de la DIT capitaliste. Et on le comprend puisque alors le pays ne peut produire que les objets pour lesquels il a des avantages comparatifs, matières premières ou main d'oeuvre sous payée.

Cependant, la participation à la Division Internationale du Travail est aussi la condition d'un développement rapide des forces productives. Ici encore, la contradiction est à l'origine d'une difficulté réelle.

Peut-être cependant faut-il noter que le choix n'est pas en noir et blanc, participer à la DIT capitaliste ou se fermer absolument. Trois autres issues doivent être envisagées :

- une solution que l'on pourrait dire à l'algérienne : le recours assez large au commerce international, mais étroitement contrôlé par l'Etat. On pourrait penser que si l'Algérie avait eu une politique agricole efficace, elle aurait pu avoir beaucoup moins d'importations de produits alimentaires et éviter son endettement. Il faut bien reconnaître cependant qu'une telle solution n'est possible que parce qu'ayant des hydrocarbures à vendre, l'Algérie pouvait avoir des ressources en devises sans entrer dans la DIT. Ceci n'est pas permis à tous les pays.

- La coopération Sud-Sud (ou la coopération régionale) : c'est un fait que les échanges Sud-Sud recèlent beaucoup plus de potentialités que de réalité, encore aujourd'hui. Des équipements sont déjà produits dans le Tiers-Monde et leur production pourrait s'étendre si leurs débouchés s'élargissaient. C'est une question de volonté politique d'indépendance. Il faut cependant reconnaître que la dépendance alimentaire globale du Tiers-Monde constitue une limite sérieuse à une réorientation du flux d'échanges. Mais pour chaque pays c'est une question qui doit être posée et étudiée : tout gain d'un degré de liberté est chose positive.

- La DIT socialiste. J'attache une importance très grande à l'adhésion pleine et entière de pays du Tiers-Monde au CAEM et à l'extension du nombre

des observateurs (africains) participant à ses sessions. Certes, nous en sommes encore aux prémisses. Par ailleurs, les pays socialistes rappellent souvent que le développement (actuel) de leurs forces productives ne leur permet pas d'apporter une aide significative à un trop grand nombre de pays. Mais il est évident qu'aujourd'hui ce qui se passe au sein du CAEM doit être étudié soigneusement si l'on veut définir ce que peut être la participation à une DIT utile au développement des forces productives et non contraire à la mise en oeuvre d'un véritable procès d'industrialisation.

Sur la base de la définition d'un objectif clair, il est possible d'inventorier les difficultés du contenu du plan et d'envisager des solutions, ou des voies de recherche.

C'est en conformité avec ces objectifs et ce contenu du plan que les difficultés -non négligeables- concernant les méthodes peuvent être analysées.

III. DIFFICULTES DE LA PLANIFICATION INDUSTRIELLE QUANT A SES METHODES.

(Compte tenu de la longueur de cette note et de mon retard pour l'envoyer, je me contente d'indiquer ici quel aurait été le plan détaillé de cette 3ème partie. J'apporterai un texte plus complet de cette troisième partie).

L'idée principale que je développerai sera la suivante : la difficulté méthodologique de la planification industrielle tient

- d'une part à l'inefficacité des critères traditionnels ce qui oblige à en construire d'autres ;

- d'autre part à la nécessaire cohérence du plan qui ne peut se limiter à être un simple ensemble de projets ;

- enfin à ce que les effets d'entraînement ne se manifestent jamais spontanément ce qui oblige la planification à entrer dans un certain détail d'analyse des actions à mener.

A. Difficultés quant aux critères d'élaboration du plan.

1 - Les critères quantitatifs globaux (ou par tête) ne rendent compte

- ni des niveaux de satisfaction des besoins,
- ni des effets d'une opération quelconque autres que sa production directe.

2 - Les besoins, qui constituent l'un des aspects des objectifs de l'industrialisation, ne peuvent être évalués en monnaie, ni selon des moyennes, mais ils constituent un package.

3 - Les effets d'une opération (implantation industrielle, infrastructures) ne peuvent être évalués qu'à travers l'énoncé des effets d'entraînement qu'elle peut exercer sur son environnement.

- en termes de biens produits, et donc sur la structure de la consommation et la capacité matérielle d'accumulation ;
- en termes de revenus des particuliers et de l'Etat (impôts) et donc de développement des services ;
- en termes d'importations et d'exportations, donc de devises disponibles et donc de transformation éventuelle en biens accumulables par le commerce extérieur ;
- en termes de localisation, et donc d'effets sur la région, l'équilibre géopolitique et social du pays, et donc sur la valorisation des ressources locales ;
- en termes de techniques employées et d'effets sur les techniques susceptibles d'être employées ou transformées dans d'autres secteurs (amont ou aval) ;
- en termes de nouvelles activités ou de nouvelles branches (noircissement de la matrice des échanges interindustriels) ;
- en termes d'évolution des comportements individuels ou collectifs, les réseaux de forces en jeu dans l'environnement créant au total un ensemble structurel de type nouveau ;
- en termes d'évolution du niveau culturel et du niveau de santé de la population,

Le tout en tenant compte des délais prévisibles de ces effets.

Il faut reconnaître la difficulté d'une évaluation satisfaisante de ces effets car nous connaissons encore très mal les interactions des phénomènes les uns sur les autres. Cette difficulté ne peut être résolue que par une meilleure connaissance des structures et des comportements.

B. Difficultés quant à l'établissement des cohérences indispensables.

- 1 - Les limites de l'utilisation des Tableaux d'échanges interindustriels
 - quant à leur contenu (investissement, hommes, financement),
 - quant à l'impossibilité d'en tirer des anticipations.

2 - Le recours inévitable aux balances

- balance des travailleurs,
- balance du commerce extérieur,
- balance des produits matériels,
- balance des moyens de financement,

et les conséquences qui en résultent quant à la présentation et à la nature de l'étude préalable des projets.

3 - Une attention particulière doit être portée à éviter que ne soit omise aucune des sources de goulets d'étranglement, ce qui renvoie à la nécessité du réalisme évoquée dès la première partie.

C. Difficultés tenant au fait que les effets d'entraînement ne se réalisent jamais spontanément.

Les effets d'entraînement doivent toujours être "construits" et le planificateur doit espacer dans le plan des actions à mener pour que chaque opération exerce le plein de ses effets potentiels. On a trop tendance à considérer que les effets d'entraînement attendus se réaliseront d'eux-mêmes d'où il résulte des écarts inacceptables entre le plan et les réalisations.

Je me limiterai à cinq exemples :

- Les opérations nouvelles doivent s'intégrer à ce qui existe déjà si l'on veut éviter des phénomènes négatifs de destruction ou de rejet. C'est la condition de la valorisation de ce qui existe (jusque dans les savoirs des travailleurs) et donc de la pleine efficacité des opérations nouvelles.

- Les effets sur l'élévation du niveau de satisfaction des besoins des personnes directement concernées par les projets industriels sont liés aux formes de gestion des entreprises et au mode d'organisation du procès de travail : intensité du travail, conditions de travail, salaire.

Cette question de l'organisation des entreprises soulève la difficulté du dilemme monopoles/concurrence.

- Les effets sur l'ensemble de la région risquent toujours d'être spontanément des effets de polarisation (Arzwe en Algérie) et non de diffusion et d'entraînement.

Une attention spéciale doit être portée à la correction des déséquilibres régionaux.

On doit envisager une véritable régionalisation du plan autour d'opérations majeures, entraînant l'ensemble de leur environnement.

- Les pôles industriels ne sont efficaces sur leur environnement que si l'on construit les "courroies de transmission" :

formation des hommes,
moyens en génie civil,
les jeux d'achat et vente et donc les structures de commerce,
la souplesse des structures sociales.

- Aucune opération ne peut développer ses effets si des blocages apparaissent dans ses mécanismes de financement.

CONCLUSION

Ma conclusion sera très brève. Elle portera sur le rôle que l'UNIDO peut être amenée à jouer pour permettre aux pays intéressés de faire face plus efficacement à ces difficultés :

- mise au point de techniques adaptées aux besoins des différents pays hors de toute dépendance à l'égard de firmes privées ;

- développement de capacités autonomes d'ingénierie rendues disponibles pour les pays (à la place des bureaux d'études internationaux privés);

- aide à la formation de la main d'oeuvre par des contrats avec des pays développés judicieusement choisis.)



