



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

18064

EVALUATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DE L'ONUDI

SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS

Consultant Jésoval

DESIGNER DE BERNIS

Particip Off. G. de Bernis

Gérard de Bernis

Institut de Sciences Mathématiques

et Economiques Appliquées . Paris

L'ONUDI fournit une assistance technique aux pays en voie de développement pour la préparation de projets industriels financés par l'aide multilatérale (Programme des Nations-Unies pour le Développement) ou par l'aide bilatérale (pays donateurs). Cette assistance étant, en termes budgétaires, l'un de ses principaux domaines d'intervention, l'ONUDI est justifiée à examiner avec soin le processus de décision concernant cette activité, en particulier le mode d'évaluation de ces projets, en vue de leur permettre d'avoir la plus grande efficacité .

C'est dans cette perspective que deux échantillons de projets ont été examinés, l'un constitué de projets achevés, l'autre de projets en cours d'exécution. Dans les deux cas les projets étaient situés dans la région Afrique (1).

Les documents à partir desquels l'étude est effectuée sont, dans le cas des projets achevés, soit des rapports d'évaluation établis par des consultants, à la demande de l'ONUDI, soit les rapports des groupes

1. L'annexe 1 fournit la liste de ces projets. — ?

1

tripartites ; dans le cas des projets en cours d'exécution, ce sont les rapports présentés pour leur acceptation.

La nature des rapports d'évaluation (ou de ceux des groupes tripartites) ne permet pas d'apprécier l'impact des projets sur le développement . L'objet, administratif, de ces rapports est de dire si, et dans quelle mesure, l'ONUDI a bien fait ce qui était inscrit dans le projet : si elle l'a fait bien et en temps utile -cas fréquent-, le projet a été correctement exécuté, sinon, il ne l'a pas été . Cet objet est d'autant moins d'analyser l'impact du projet sur le développement que, devant être élaboré dès la fin de l'exécution du projet, ce rapport ne pourrait apprécier de façon exhaustive des effets qui demandent du temps pour se manifester dans toutes leurs dimensions . Il serait donc erroné de déduire de ce que ces rapports, de façon générale, ne parlent pas de l'impact des projets sur le développement que cet impact a été nul, en contraste choquant avec la constatation que, le plus souvent, leur exécution a été correcte : ceci n'exclut pas que la manière dont l'exécution de certains projets est décrite enlève toute illusion sur ses résultats : "l'opération chirurgicale avait parfaitement réussi mais le malade est définitivement mort" (ZOPI d'Inga).

On pourrait alors penser que cette manière, administrative, d'évaluer l'exécution d'un projet repose sur l'idée implicite selon laquelle un projet n'est accepté que si son impact sur le développement doit être important . Un degré élevé de confiance en soi conduit alors à l'enchaînement logique suivant : tout projet étant "bon" -i.e. devant avoir un impact élevé en termes de développement-, la bonne exécution d'un projet garantit son impact positif sur le développement . Retenir cette hypothèse conduit cependant à deux contradictions .

L'idée que la procédure d'acceptation des projets repose sur l'analyse de leur impact sur le développement implique que l'on trouve trace de cette analyse dans les documents de présentation des projets . Or, ces documents ne contiennent pas d'analyse de cet impact, et il ne semble pas qu'un moment particulier soit réservé à ce type de préoccupation au cours du processus qui conduit à l'acceptation ou au rejet d'un projet .

Les propositions de renouvellement de projets contredisent encore cette hypothèse . Ces propositions devraient être l'objet de procédures particulières . En effet, toute demande de poursuite d'un projet, dont le rapport d'exécution est élogieux -exécution à 100 %, voire plus !- et dont il n'avait pas été prévu à l'avance qu'il devrait s'étendre sur une durée plus longue, contredit soit le rapport d'exécution , soit le rapport qui a servi de base à l'acceptation initiale du projet (soit les deux). Elle résulte soit d'un échec, soit d'une erreur d'appréciation initiale . On ne peut se contenter de demander le renouvellement du projet de la ZOFI d'Inga sur la simple raison que les industries étudiées n'étaient pas les bonnes : au risque de recommencer, il faut au moins se demander pourquoi cette erreur a été faite et en tirer des conséquences sur les industries qui doivent maintenant être étudiées. Dans ce cas, le premier projet, fondé sur une erreur, doit être analysé comme tel . A fortiori, il n'a eu aucun impact sur le développement . On en dirait autant du renouvellement de période en période de la mission auprès du Ministère de l'Industrie du Kenya, etc.

La connaissance de l'impact d'un projet sur le développement exige l'analyse des effets potentiels, effets directs/indirects, effets certains/incertains -et donc des conditions qui élèvent le degré de

certitude des effets positifs et vont à l'encontre des effets négatifs-, effets structurels -le développement est de cet ordre- mais aussi effets plus immédiats dont l'influence, positive ou négative, sur la mobilisation pour le développement peut être très importante .

La littérature sur la mesure des effets de projets soutenus par la coopération internationale est abondante, certaines institutions s'en faisant une spécialité (2). Mais les méthodes proposées, si sophistiquées soient-elles, ne mettent pas toujours en évidence l'impact du projet sur le développement, leurs auteurs ne s'y intéressant pas nécessairement . C'est le cas de ceux qui transposent aux pays du Tiers-Monde des méthodes forgées dans les pays industrialisés sans attention aux spécificités structurelles, ou de ceux qui utilisent les méthodes du calcul micro-économique liées aux objectifs de rentabilité des firmes pour mesurer un impact macro-économique . Faire la somme d'effets en tous genres engendrés par les opérations du projet, sans aucune distinction entre des catégories différentes d'effets, revient à nier que les effets de développement aient un contenu spécifique, ou -c'est la même chose- à assimiler le développement à n'importe quel processus de croissance linéaire, à le réduire à la simple croissance de la production obtenue par le seul effet de la multiplication des activités.

Ce faisant, on ne saurait confondre l'analyse des effets - potentiels- d'un "projet" avec celle des effets -effectifs- d'une réalisation donnée . Dans des structures économiques désarticulées les effets d'un investissement quelconque peuvent, à tout moment, être bloqués si les politiques adéquates ne sont pas mises en oeuvre pour lever ces

2. par exemple, L.G. WHITE An approach to evaluating the impact of AID projects, AID Program Design and Evaluation Methodology Report n°5, USAID, mars 1986 .

blocages . La liste des effets potentiels d'un projet constitue alors la liste des actions que les pouvoirs publics -le planificateur- doivent être en mesure de mener pour que le projet entraîne, effectivement, les effets -potentiels- à partir desquels il a été accepté . Ainsi, la bonne exécution d'un projet ne se juge plus à l'accomplissement des tâches concrètement énumérées, mais à la souplesse de la gestion du projet grâce à laquelle les effets qui en étaient attendus se sont concrétisés .

Autrement dit, on peut penser que si les projets mis en oeuvre par l'ONUDI ne se définissent, ni ne se jugent à partir de l'anticipation de leurs effets de développement, cela tient moins à une absence de préoccupation pour le développement qu'à une conception implicite de celui-ci qui lui dénie de fait toute spécificité.

C'est pourquoi on a jugé pertinent, pour évaluer la pratique d'assistance technique de l'ONUDI, de tenter d'abord d'explicitier la conception du développement à laquelle elle se réfère au moins implicitement . La première partie de ce rapport montre que les projets soutenus ces dernières années par l'ONUDI ne s'inscrivent plus dans le cadre du projet d'industrialisation du Tiers-Monde, défini en 1975 à Lima pour constituer le fondement de l'action de l'ONUDI . Les critères micro-économiques de la multiplication des activités s'imposent, comme s'ils étaient la base de toute croissance ; que leur application dans le cadre du système mondial des prix relatifs et un mode de financement privilégiant l'apport de ressources externes conduisent à une extraversion systématique semble même positif, puisque celle-ci contribue à l'"intégration à l'économie mondiale" que les programmes d'ajustement structurel cherchent précisément à renforcer .

Cela n'empêche pas ces projets d'exercer éventuellement des effets de développement qui ne relèveraient pas du hasard . Qu'ils se manifestent sans avoir été systématiquement recherchés tient seulement à ce que certaines activités productives, choisies parce qu'elles accroissent la production quantitativement, peuvent aussi exercer des effets structurels favorables au développement . Il y a cependant peu de chances que ces activités soient celles qui ont l'impact maximum sur le développement, et il n'y en a pas plus pour qu'elles aient l'impact qu'elles pourraient avoir si elles avaient été implantées dans un environnement spécialement organisé pour leur donner leur efficacité maximale. Si quelque activité que ce soit, apparaissant comme efficace du point de vue de n'importe quel décideur, était aussi favorable au développement, il y a longtemps que les pays du Tiers-Monde seraient industrialisés ! Si des projets, éventuellement intéressants en soi, sont impuissants à agir sur le développement, cela tient à ce qu'ils n'ont pas été conçus dans cette perspective. .

La capacité de l'assistance technique de l'ONUDI à contribuer au développement des pays du Tiers-Monde se trouve finalement déterminée par la conception du développement qui lui sert de référence . La deuxième partie de ce rapport, qui partira du contenu de la Conférence de Lima, s'attachera à identifier les caractéristiques des stratégies de développement qui se situent dans cette perspective .

I. LA CONCEPTION DU DEVELOPPEMENT

SOUS-JACENTE AUX PROJETS DE L'ONUUDI

L'examen des "projets" (achevés, en cours) étudiés révèle la conception du développement que se font effectivement ceux qui élaborent les projets, les présentent aux instances d'évaluation et décident de les financer. Ceci n'interdit pas de penser que si ces différents acteurs avaient à expliciter leur conception du développement, ils la formuleraient probablement tout autrement. D'une certaine manière, c'est bien ce qui se passe à l'échelle de l'ONUUDI, sous réserve de ne jamais personnaliser une organisation: sa "doctrine" est contenue dans les conclusions de la Conférence de Lima de 1975, néanmoins les "projets" soutenus par l'ONUUDI sont loin de correspondre au contenu de sa charte constitutive. Pour le dire autrement, la présente note ne se situe pas au niveau subjectif des intentions, mais à celui des constatations objectives ex-post.

Deux aspects doivent être distingués de ces "projets", ce qui tient à leur statut -ces projets sont étudiés les uns à la suite des autres, dans l'isolement les uns des autres- et ce qui est leur contenu. Distinguer ces deux aspects, c'est ne pas les confondre, ce n'est pas les séparer. L'isolement des projets les uns à l'égard des autres ne relève pas d'un empirisme réfléchi et systématique, il exprime une conception spécifique de l'économie et donc, au moins implicitement, du contenu du développement. C'est ensemble, dans l'unité de ces deux aspects, que se

comprend la conception du développement à laquelle ces projets se réfèrent implicitement . Si l'on constate une grande stabilité dans le temps sur le premier point, on doit noter une évolution partielle sur le contenu des projets .

I.1. Les projets ou le "coup par coup" .

Certes, l'ONU est obligée de financer des "projets". On a déjà dit que les rapports d'évaluation ex post n'ont pas à revenir sur les justifications du "projet", leur objet étant de savoir si ce qui était prévu a été réalisé . Si les projets ont été bien conçus, s'ils ont été réalisés selon les prévisions, les objectifs qui leur ont été assignés seront atteints . Mais ceci implique que l'on trouve alors, dans les rapports de présentation des projets, une analyse de leurs effets potentiels en termes de développement. Les rapports initiaux que nous avons étudiés sont très discrets sur ce point .

Même si on admettait que les auteurs des projets, comme ceux qui ont à se prononcer sur leur acceptation, connaissent bien les conditions du développement du pays pour lequel ils décident, sans avoir besoin d'explicitier chaque fois le lien entre le projet et le développement du pays, tout ne serait pas résolu pour autant . On n'échapperait à l'argument d'autorité, dangereux parce qu'il risque d'être unilatéral, que si l'argumentaire justificateur du projet comprenait une comparaison des effets de ce projet aux effets d'autres projets, afin d'établir que ce projet précis est bien le plus utile dans l'état actuel des choses, l'aboutissement nécessaire d'efforts faits depuis plusieurs années, ou la condition de la réalisation de projets ultérieurs . Ce n'est manifestement pas le cas actuellement .

Les observations faites sur les 75 "projets" examinés, achevés ou en cours, permettent de relever trois aspects de cet isolement : leur proposition ou acceptation se fait hors de tout classement ; ils ne

s'inscrivent dans aucun projet d'ensemble ; ils sont définis indépendamment des projets ou des activités en aval ou en amont .

I.1.1.Des projets non classés .

La procédure de l'ONUDI consiste à examiner les "projets" au fur et à mesure de leur arrivée, dès que leur mise en forme est achevée, quelle que soit l'origine de ce projet, un Gouvernement demandeur, ou un pays donateur qui propose de financer lui-même cette opération parce qu'il désire la faire cautionner ou réaliser par l'ONUDI . La Division de l'Évaluation n'a aucune initiative dans l'élaboration de ces projets ; les autres Divisions n'en ont qu'à la mesure des suggestions qu'elles peuvent faire aux Gouvernements intéressés .

La Division de l'Évaluation peut bien suggérer des modifications au projet examiné, mais sa tâche est davantage de vérifier la conformité du document aux normes de sa présentation, et de vérifier que l'Organisation est à même de faire face aux requêtes présentées dans le projet, que de juger de l'opportunité du projet à partir de l'analyse de son contenu . On comprend que, du point de vue de l'ONUDI, la question de savoir si le projet pourra être effectivement réalisé dans de bonnes conditions est essentielle, il est donc normal que les normes de présentation concernent essentiellement la viabilité interne et technique du projet, et la disponibilité en temps voulu des ressources en hommes ou matériels requises pour l'exécution du projet . Ainsi, on est passé insensiblement d'un jugement sur l'impact des projets en termes de développement et de stratégie d'industrialisation à leur acceptation de principe à partir du moment où ils sont jugés réalisables (3).

3. Cette interprétation peut être erronée, et cette erreur pourrait tenir à ce que les procès-verbaux détaillés des réunions d'acceptation n'ont pas pu être consultés .

Si le projet est présenté par un donateur qui le finance, il n'y a aucune raison d'en discuter, ni même de se demander pourquoi le donateur préfère passer par l'ONUDI (si la Direction de celle-ci estime manquer de fonds, elle est encore plus incitée à recommander d'accepter largement ce type de projets, puisqu'elle bénéficiera alors de ressources autonomes supplémentaires): il suffit de constater que les moyens nécessaires sont bien inscrits.

Si les projets sont financés sur les ressources de l'ONUDI, ils sont acceptés dans l'ordre de leur arrivée, tant qu'il y a des fonds disponibles ; quand ceux-ci sont provisoirement épuisés, le projet est mis en attente .

On en arrive de cette manière à une situation telle qu'il n'y a nulle part de problème de contrainte budgétaire sur une période de temps, laquelle obligerait à reconnaître des ordres de priorité, à classer les projets, et donc à les justifier . Il faudrait une autre étude pour connaître le mode de fonctionnement interne de l'ONUDI et comprendre par quel système d'auto-régulation on en arrive à un quasi équilibre entre les projets présentés et les fonds disponibles . C'est peut-être dans cette auto-régulation que l'on trouverait la réponse la plus exacte aux questions posées ici .

Pendant la procédure d'élaboration des projets, on pourrait penser que le choix des projets dont le financement est demandé donne lieu à discussion avec le pays demandeur sur leur degré de priorité . Il ne serait pas sérieux d'invoquer la souveraineté nationale pour refuser cette discussion, sauf à dire que les projets sont imposés à l'ONUDI, ou qu'elle n'a de choix qu'entre leur acceptation ou leur refus . Certes, les projets

ont été discutés sur le terrain entre les experts de l'ONUDI présents sur place et les autorités nationales compétentes, et la demande de la part de celles-ci a pu en être influencée -d'où résulte un rôle très important de ces experts de l'ONUDI, et de leur propre conception des stratégies de développement-, mais le fait que les experts soient le plus souvent spécialisés dans un champ technique donné interdit de penser que la liste des projets présentés résulte d'un classement selon les priorités du pays demandeur (4).

On n'en conclut pas qu'une procédure de classement suffirait à résoudre par elle-même, mécaniquement, le problème posé. On connaît la faiblesse de toute procédure de classement, la sensibilité de ses résultats à l'ordre d'entrée des projets, dès qu'un seul d'entre eux est lié à un seul autre. A fortiori, faire reposer le classement sur des critères financiers présenterait de graves inconvénients : tous les éléments entrant dans la décision ne peuvent pas se mesurer en termes de prix monétaires, et un résultat de nature financière n'a pas de signification en termes de développement. Mais l'absence de toute procédure de classement rend les projets acceptés absolument hétérogènes les uns à l'égard des autres, et leur choix très subjectif. Sous réserve encore une fois de constater que ce sont des règles non dites de fonctionnement interne de l'organisation qui assurent de fait une procédure implicite de classement, il semble à l'observateur extérieur que rien ne conduit à comparer les projets, ni entre eux, ni avec les précédents ou ceux qui attendent. C'est le "coup par coup" le plus absolu.

4. Pour comprendre les procédures qui conduisent à tel ou tel type de projets, il serait utile de faire une étude quasi sociologique des procédures d'élaboration des projets jusqu'à leur présentation à la Direction de l'Evaluation. A l'évidence, une telle étude excède les possibilités de la présente note.

S'il en est ainsi, ce n'est pas sans raison . Cette pratique exprime une conception bien déterminée -et assez répandue- de ce qu'est une économie nationale . Refusant d'admettre qu'un système productif se définit d'abord par la cohérence de ses structures et qu'il est sans cesse en état de mutation, compte tenu du mouvement incessant de ces structures, déniaut au contraire tout rôle à ces structures productives, cette conception de l'économie nationale réduit celle-ci à n'être qu'une somme d'activités juxtaposées, indépendantes les unes des autres, en relations d'échange pur entre elles ou, indifféremment, avec des activités extérieures, à un prix qui, fixé par le marché, s'impose à chacune d'elles . Dans ce cadre, à partir du moment où l'on considère le système des prix relatifs comme une base d'évaluation satisfaisante, on peut même se donner l'illusion de pouvoir construire des agrégats que l'on va assimiler un peu vite à ceux de la comptabilité nationale . Dans une telle vision des choses, tout projet permet d'anticiper la création d'une activité nouvelle qui apportera son plus à l'ensemble, sans qu'il soit besoin de considérer pour autant que les projets peuvent avoir des liens les uns avec les autres .

I.1.2 Des projets particuliers sans projet général .

Le rôle de l'ONUDI n'est pas d'imposer au pays demandeur de planifier son développement . Bien sûr, les facilités de l'endettement, puis la crise de la dette, enfin les politiques d'ajustement structurel imposées aux pays africains, n'ont pas contribué à renforcer leurs systèmes de planification . Bien sûr aussi, le développement des thèmes du libéralisme que l'on observe dans la crise actuelle, comme dans les précédentes (fin du XIXème siècle, entre-deux-guerres) d'une part, et la

capacité qu'ont eue certaines couches dominantes de profiter de la situation pour leur enrichissement personnel, d'autre part, ont leur rôle dans cet affaiblissement de la conscience des conditions de la mise en oeuvre d'un processus efficace de développement . Est-ce une raison suffisante pour que les projets de l'ONUDI ne se réfèrent presque jamais à une stratégie globale, comme cela apparaît à la lecture des projets initiaux ou des rapports finaux ?

Certes le projet XP/CHD/88/109 a pour objet de définir le cadre de base du schéma directeur du développement industriel et artisanal . Mais c'est une exception . On trouve plus souvent des projets d'"évaluation financière et économique des projets de développement industriel" à partir d'un modèle informatisé de faisabilité technique . Il y a trente ans, on ironisait sur ces experts qui tranchaient les problèmes du développement industriel en comparant le volume des marchés et les fiches techniques des capacités minimales : ce n'est pas parce qu'ils le font maintenant en servant en même temps de débouché aux producteurs d'ordinateurs que le procédé est plus acceptable . On ne peut s'étonner dans ces conditions de voir des projets échouer, même s'ils pouvaient être intéressants, parce que les phénomènes les plus contraignants de l'environnement ont été oubliés (TOG/84/015, CHD/83/028, ZAI/81/015, ANG/82/020, etc.) alors que des projets analogues ont tendance à mieux réussir là où l'environnement est planifié et explicitement pris en considération (ETH/83/012 ou 013).

On s'explique aussi par là que ces projets fassent très peu référence aux besoins de base de la population, à l'emploi en particulier, sur lequel l'OIT insistait spécialement avant la période des programmes d'ajustement structurel .

16

Cette attitude a aussi une explication . Seul l'Etat peut considérer qu'il a mission d'élaborer une vision globale à long terme . On ne reviendra pas ici sur le fait que rien n'oblige la planification à être autoritaire ou bureaucratique, et il n'est plus utile de rappeler que seule une planification donnant la parole à la masse de la population (et la lui laissant) est capable d'efficacité . Cela ne relève pas de l'introduction du marché dans le plan, mais de la mise en oeuvre de structures suffisamment décentralisées pour que la masse de la population, et d'abord les paysans, puissent appréhender les problèmes qui se posent au niveau de la micro-région homogène à laquelle ils appartiennent et les solutions à y apporter . C'est au sens propre du terme ce que l'OIT nomme la participation, un des "besoins de base", selon la définition qu'elle en donne . Sans aucun doute, le discours libéral actuel, discours de dénonciation de l'Etat ou du moins d'Etat, qui s'est imposé de plus en plus largement, explique que les experts n'aient pas spontanément l'idée de référer les projets à une vision globale qui n'a de chance d'être que si l'Etat contribue à son émergence .

On voit immédiatement que la conception rappelée plus haut d'une économie nationale sans structures intermédiaires est cohérente avec cette méfiance à l'égard de l'Etat .

I.1.3.Des projets désarticulés

Lorsqu'en 1952 François Perroux caractérisait le sous-développement par ses aspects structurels, il insistait sur la "désarticulation" géographique, sectorielle et sociologique. Les firmes transnationales, qui réexportent leurs produits, attachent peu d'importance aux liens de leurs implantations avec les économies locales. Le capital national est souvent plus préoccupé d'exporter que de s'intégrer aux structures productives nationales sauf à bénéficier des avantages que peut lui apporter le développement du secteur informel. Le renversement de cette perspective pouvait être considéré comme un élément important d'une stratégie de développement, et l'on voit bien comment cette perspective peut aider à sélectionner des projets. Il semble cependant, à lire les rapports d'évaluation, que, jusqu'aux années récentes tout au moins, les projets préoccupés ou à même d'articuler entre eux plusieurs secteurs de la même économie nationale pour y faire naître l'amorce d'une dynamique, étaient assez peu nombreux. On observe pourtant, dans l'élaboration des projets plus récents, des évolutions positives qui s'expliquent probablement par les conséquences de la crise et le repliement sur eux-mêmes de nombreux pays africains.

Il reste cependant encore, même dans les dernières années, de trop nombreux exemples de cette inattention à l'articulation de l'économie nationale. Certains projets n'identifient pas conjointement les impératifs techniques et ceux des coûts et des prix, sans pour autant indiquer que d'éventuelles mesures de protection sont à envisager (exemple, US/GHA/89/057 ; exception, US/SUD/88/266). D'autres projets ne tiennent pas compte des relations intersectorielles de l'entreprise dotée de nouveaux intrants (US/RAF/88/273). D'autres projets encore tiennent

compte de l'existence d'une ressource, mais sans se demander si l'offre en est suffisante (US/ BDI/88/037). Ce ne sont que des exemples - l'interprétation qui en est donnée tient évidemment au contenu des rapports de présentation-, mais leur nombre encore trop grand oblige à tenter de comprendre les idées implicites qui mènent à une telle pratique .

On comprend qu'il y ait là un effet de l'idée largement répandue que les économies nationales s'estompent au profit de l'interdépendance et de l'émergence d'une "économie mondiale" . Les pays du Tiers-Monde à qui on s'est bien gardé d'expliquer que l'interdépendance n'avait pas les mêmes formes pour eux et pour les plus grands des pays industrialisés, ont fini par se plier aux stratégies d'"intégration au marché mondial", imposées par le FMI, sans se poser la question de F.Perroux de savoir "qui intègre, et au bénéfice de qui ?" Dans ce cadre, à l'échelle du monde, toutes les unités de production dépendent de toutes les autres par le système mondial des prix relatifs, sans qu'il y ait à tenir compte de structures nationales ; de même, on ne distingue plus ce qui est interne à l'économie nationale et ce qui lui est externe, même si on insiste sur le nécessaire équilibre de la balance externe sans se rendre compte du caractère contradictoire de ces deux propositions : dans une économie "intégrée", la monnaie est unique et on ne saurait y distinguer des régions qui auraient à assurer l'équilibre de leurs balances ! Ce cadre de pensée s'est tellement imposé dans la crise que l'on ne se demande même plus si un développement est encore possible dans ces conditions : or, le système mondial des prix relatifs, qui correspond au niveau le plus élevé du développement des forces productives, celui des pays industrialisés, fait obstacle au développement de celles qui sont encore à un niveau beaucoup plus faible .

Que cette tendance se poursuive dans certains projets ne rend que plus intéressante encore l'évolution qui semble se dessiner depuis quelques années . En effet, on voit apparaître le souci d'utiliser les ressources locales pour telle ou telle production (US/GHA/89/057), de produire des outils agricoles (DP/KEN/88/003, US/SEN/88/040), d'économiser l'énergie ou la produire selon des procédés non conventionnels (US/IVC/88/050, XA/LIR/89/609, UC/ANG/88/089, etc.), de produire des matériaux de construction, d'assurer la maintenance des équipements, de réhabiliter des installations vétustes, de développer les systèmes de formation, d'intégrer les femmes au développement. On peut attendre de tels projets qu'ils aient une fonction de restructuration interne plus conforme aux exigences du développement . Mais, on passe ainsi au contenu des projets à proprement parler .

I.2. Le contenu des projets

De nombreux auteurs considèrent que le développement doit se construire à partir des forces internes, en utilisant les trois dialectiques proposées par François Perroux (5), dans le cadre d'une stratégie à long terme . Si, durant une période, l'ONUDI a donné l'impression de fonder davantage sa stratégie sur le recours aux forces externes -accroissement des exportations et absence d'attention au financement interne-, plus récemment elle donne l'impression d'évoluer en substituant d'autres critères à celui du développement des exportations ; encore est-il difficile de savoir si cette évolution est le fruit d'une réflexion interne à l'ONUDI ou la soumission à une nouvelle conjoncture,

5. "Dialectique des besoins fondamentaux et du pouvoir d'achat, dialectique de l'indépendance et de la coopération, dialectiques industries-agricultures" (Pour une philosophie du nouveau développement, UNESCO-Aubier, Paris, 1981, ch.III).

voire à une nouvelle mode, liée à l'évolution de la crise dans cette région du monde . Il n'en est pas moins vrai que l'absence d'attention portée à une utilisation importante des systèmes bancaires nationaux pour le financement des activités productives internes, ce qui n'est pas seulement un problème lié à la crise de la dette, puisqu'il est beaucoup plus ancien, témoigne d'une grave lacune .

I.2.1.Changement de stratégie, soumission à la mode ?

La "promotion des exportations" demeure encore la toile de fond de certains projets . Ceux-ci ont été très nombreux au moment où la pseudo-théorie de l'export-led-growth était le schéma le plus répandu et servait en particulier à justifier le paiement de leur dette par les pays débiteurs . Ils le sont moins aujourd'hui (6), mais ceci ne semble pas dû

6.On ne saurait minimiser pour autant le poids de certains projets entièrement tournés vers l'exportation . On peut en prendre deux exemples . Sans aucun doute, le projet de la ZOFI au Zaïre est le résultat de l'erreur -dont l'ONUDI n'a pas la responsabilité- non pas de la construction du barrage d'Inga, mais de sa construction telle qu'elle a été faite, malgré les propositions alternatives faites à l'époque, et qui a abouti à disposer dans une région sans industrie d'une énorme capacité énergétique d'autant plus coûteuse que le barrage avait été exclusivement construit sur produits importés . Mais on poursuit la même erreur et on la prolonge dans le temps à ne chercher à valoriser ce site que sur des industries tournées vers l'extérieur du continent africain . En ce sens, le projet ZAI/81/015 peut bien avoir été formellement exécuté : il devrait figurer dans la liste des échecs les plus flagrants . Que certains aient pu envisager de le reconduire sans que ce soit sur la base de la redéfinition d'une stratégie entièrement différente fait preuve d'une certaine capacité à persévérer dans l'erreur .

Sur un autre plan, il faudrait consacrer de longs développements à l'ensemble très coûteux -probablement plus du quart du financement des projets ONUDI- qui dérive de la Consultation sur le Cuir . Il est difficile de se faire une idée synthétique de cet ensemble car à côté de projets lourds, on a l'impression qu'il est dispersé dans un grand nombre de petits projets sans qu'il nous ait été possible de reconstituer les objectifs globaux de ce programme . En attendant de pouvoir le faire plus systématiquement, on peut penser qu'il s'agit d'une grande opération qui consisterait à substituer à la préparation des peaux, qui se faisait jusqu'ici en Europe, une préparation en Afrique de ces peaux avec les normes de qualité de l'industrie européenne et de marginaliser les opérations de transformation finale en Afrique, celles-ci ayant lieu dans les entreprises européennes . Il s'agit là d'une hypothèse . L'enjeu est suffisamment important pour l'Afrique, comme pour l'Europe, pour justifier

2

à une réflexion critique sur la stratégie antérieure, ou, du moins, il n'a pas été possible d'en trouver trace à la lecture des évaluations des projets (7). On peut se demander en revanche si cette évolution ne coïncide pas avec la montée de nouvelles préoccupations, en particulier en Afrique, où la crise de la dette a entraîné une telle réduction des capacités d'importation que ce n'est pas seulement l'amortissement normal du capital qui est devenu impossible, mais son simple entretien .

Si cette constatation se révélait exacte, elle suggérerait que l'ONUUDI est ballotée, au gré de la conjoncture et des évolutions de la pensée dominante, sans dégager une conception propre et ferme d'une stratégie de développement industriel, conformément à sa mission .

On se contentera donc à propos de l'export-led-growth d'un rappel sans chercher à entrer dans le détail de l'analyse . La question centrale, si l'on accepte la double nécessité d'élever le niveau de satisfaction des besoins de chaque groupe homogène de population dans l'ordre et la hiérarchie de ces besoins, et de jeter les bases de la dynamique de longue période, est de savoir si le rendement du capital utilisé à satisfaire la demande externe est tel, en capital et pas seulement en profit, que l'on gagne du temps en faisant le détour par les exportations . Quand on sait la difficulté que les pays du Tiers-Monde ont à assurer la simple rentabilité de leurs exportations, quand ils sont tous concurrents les uns des autres pour payer leur dette, et que les pays industrialisés se protègent dès que les pays du Tiers-Monde deviennent effectivement compétitifs, on ne peut guère attendre que ce rendement en capital du

une étude spécifique qui devrait partir de l'analyse du dispositif de décision au sein de cet ensemble complexe .

7. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que ces évaluations portent sur le degré de réalisation du projet, tel qu'il a été formulé et non sur son efficacité en termes de développement .

capital consacré aux exportations puisse compenser le retard dans le processus de satisfaction des besoins et de création d'une dynamique interne (8).

On pourrait objecter qu'au moins il restera dans le pays une capacité de production installée utilisable pour s'équiper. C'est vrai, mais à condition d'exclure les usines de montage pour l'exportation, les

8. Il faut sur ce point renvoyer à l'un des auteurs américains les plus compétents en matière de développement qui a rejoint ce type d'analyse après des années de travaux consacrés à la Corée du Sud, ce pays qui est si souvent présenté comme l'exemple type du pays libéral ayant fondé son développement sur l'export-led-growth. Irma Adelman montre très clairement que le modèle de la Corée du Sud n'est pas un modèle d'export-led-growth (I. Adelman, Beyond export-led-growth, World development, 12, 9, sept. 1984, pp. 937-949).

On n'a pas non plus à rouvrir ici le débat sur la Corée du Sud. Il ne s'agit pas de minimiser la réussite économique et technique de ce pays, mais de savoir si elle peut constituer un modèle exportable. Il faut pour cela que les conditions de son développement n'aient pas été exceptionnelles. Célébrer le génie de son peuple est une manière d'en faire une exception. On n'enlève rien à sa réussite en rappelant qu'il la doit à une série de circonstances qu'il n'a pas choisies, et à des pratiques qui n'ont rien eu de libéral. Il a bénéficié d'abord et pendant de longues années de masses considérables de capitaux gratuits - réparations de guerre japonaises, et surtout, dépenses militaires américaines liées à la guerre froide (au-delà de ce qui est souvent recensé comme aide militaire). Celles-ci ont permis la construction, gratuite pour le pays, d'une infrastructure importante, et le lancement très tôt des activités nationales liées à ce volume énorme de travaux publics, d'où l'apprentissage et les premières unités de production de biens d'équipement. Il y eut ensuite la réforme agraire imposée par les Etats-Unis et qui a représenté un profond "ajustement" des structures rurales. Parallèlement les banques avaient été confisquées et leurs anciens propriétaires ne sont sortis de prison qu'après s'être engagés à utiliser leurs capitaux conformément aux objectifs fixés par le Plan. Il ne faut pas compter pour rien les libertés que la Corée, du fait de sa position, a pu prendre avec le libéralisme qui était pendant ce temps imposé aux autres pays du Tiers-Monde : son agriculture est très protégée et elle n'a pas eu à subir l'alignement général sur le "prix mondial". Dans le même temps, on ne l'accuse pas de dumping lorsqu'elle vend son acier à perte. Au total elle s'est ainsi donné sans le dire l'équivalent d'un système de taux de change multiples, pratique absolument condamnée par le GATT. Sur ces bases, effectivement, le capital national a pu se développer, renforcé par un lourd endettement. Quand la Corée a dû subir les politiques d'ajustement qui n'ont touché du reste à aucune des libertés qu'elle avait prises avec les règles du GATT, elle ne se trouvait pas dans une situation tout-à-fait identique à celle des autres pays sous-développés : elle a une base industrielle de haute productivité qui lui permet d'être capable, plus qu'aucun autre pays du Tiers-Monde, Brésil compris, de vendre sur les marchés des pays développés et de s'y soumettre aux accords d'auto-limitation des exportations qui lui sont imposés.

fabrications de pièces pour ensembles-machines montés à l'étranger, le capital spécifique des unités de production de biens de consommation correspondant à des besoins étrangers .

Dans tous ces cas, les plus fréquents, il n'y aura de gain que si une remontée s'effectue vers la production de biens d'équipement : ce fut le cas au Brésil et en Corée, mais les pressions de l'endettement, des contrats de transferts de technologie, et de la crise (sur les producteurs de biens d'équipement du Nord) étaient alors nettement moins fortes, et ces pays s'étaient déjà dotés, du fait de l'ancienneté de leurs efforts de développement, d'une base industrielle très puissante relativement à celle des autres pays du Tiers-Monde.

Il fallait corriger cette stratégie d'export-led-growth le plus tôt possible . A priori, une stratégie d'entretien du capital, d'économie d'énergie, de valorisation des ressources locales et de production de matériaux de construction est plus susceptible que la précédente de répondre à la satisfaction des besoins de la population .

Il faut éviter d'en faire un développement dépendant . On comprend bien que la formation et la maintenance nécessitent la participation d'experts venus du Nord . Une chose est que l'ONUDI les mette à la disposition des pays et les aide à organiser des flux de produits et de services qui accroissent plus qu'ils ne réduisent leur degré d'indépendance . C'en est une toute autre que de cautionner des study tours ou autres workshops financés par les donateurs dans le but proclamé d'accroître la vente de leurs produits sans que l'on ait aucune garantie sur l'excellence particulière du procédé qu'ils présentent . Il faut souligner au contraire l'intérêt qu'il peut y avoir à organiser de tels

voyages dans les pays du Tiers-Monde qui ont fait l'effort de, et réussi à, se doter d'une production de biens d'équipement (UC/SEN/88/046 avec le Brésil ; UD/ETH/89/033 avec l'Inde). On comprend qu'ils soient beaucoup moins nombreux car les pays du Sud ne peuvent financer ces opérations . Il est nécessaire de trouver des formules qui donnent la priorité aux échanges Sud-Sud surtout s'ils sont compensés . Ce qu'il est contestable de laisser faire à un donateur pour le service de ses propres intérêts peut très bien être efficace dans d'autres conditions et perspectives .

Il faut aussi tirer les leçons de cet infléchissement de la stratégie sous la pression des circonstances -ce qui doit mener à une appréciation critique des effets de la précédente stratégie- ou de la mode, ce qui est pire . Il est indispensable que l'ONUDI se dote d'une stratégie autonome conforme à sa vocation première .

1.2.2. Le mythe du développement à crédit

L'ONU finance la création d'institutions diverses qui, directement ou indirectement, sont nécessaires à la politique industrielle, mais sans jamais s'intéresser au développement des organismes bancaires. On peut admettre la spécificité de ces organismes, mais on doit reconnaître que, dans la famille des Nations-Unies (9), aucune organisation n'est en charge de ce secteur de manière spécifique.

Si l'on admet que le financement du développement est la condition même de toute stratégie industrielle, d'une part, que les pays du Tiers-Monde ne peuvent plus recommencer une politique d'endettement qui leur a coûté si cher, d'autre part, il faut que les dépenses purement locales soient financées par le système bancaire national (laissant aux échanges Sud-Sud tout ce qui peut être acheté dans un pays du Sud, y compris une partie non négligeable des équipements, et à l'Aide Publique au Développement la partie des équipements que l'on ne peut se procurer que dans les pays industrialisés). Ceci implique donc un développement approprié des systèmes bancaires commerciaux.

Ici encore, l'attitude de passivité à l'égard de ce problème s'explique par l'idée généralement admise que le financement du développement ne peut se faire que sur l'épargne ou les crédits en provenance de l'extérieur. Cette attitude a été définitivement condamnée par Keynes, comme elle l'est en fait par l'histoire du développement industriel.

9. Telle qu'on peut la définir par son rattachement à l'ONU ou par les modalités du vote en Assemblée Générale.

II- LES BASES D'UNE AUTRE METHODOLOGIE

Il est toujours dangereux de s'en tenir à des conceptions implicites ; elles échappent à une formulation rigoureuse et elles laissent place à des appréciations subjectives, ou à l'influence de modes passagères . On peut regretter d'autant plus que l'ONUDI s'y limite qu'elle est une des seules organisations du système des Nations-Unies à avoir défini dès son origine sa propre "doctrine". La Déclaration et le Plan d'Action de la Conférence de Lima (1975) donnent une définition précise du développement, et explicitent une stratégie concrète d'industrialisation : ni l'une ni l'autre n'ont aujourd'hui moins de portée qu'en 1975 . Au contraire, elles permettent de définir les caractéristiques de ce que pourrait être l'assistance technique de l'ONUDI, aussi bien dans la définition des projets que de leur cadre . C'est de là que nous partirons pour parler de problèmes actuels .

II.1. Lima et la définition de priorités explicites

La deuxième Conférence Générale de l'ONUDI (Lima, 12-16 Mars 1975) a constitué un moment important de cet ensemble exceptionnel de Conférences Internationales qui ont été réunies de la fin 1973 (Sommet d'Alger des Pays Non-Alignés) à l'été 1975, suscitées par la crise de l'économie mondiale et le besoin, au moins implicite, des pays du Tiers-Monde, de formuler le cadre d'une issue à cette crise, tant du point de vue de la stratégie qu'ils avaient eux-mêmes à mettre en oeuvre, que des conditions économiques internationales qui pouvaient donner son efficacité à cette stratégie (Nouvel Ordre Economique International). La Conférence de Lima, pour ce qui nous intéresse ici, l'Assistance technique de

L'ONUDI, a été l'occasion d'un énoncé rigoureux des conditions -internes et externes- d'une industrialisation véritable des pays du Tiers-Monde au service de la satisfaction des besoins essentiels de leur population .

Avant même son ouverture, dès sa préparation, le thème central de la Conférence était l'objet d'affrontements . Aux revendications du Tiers-Monde, point d'ancrage des travaux de la Conférence, les pays du groupe B opposaient une vision alternative de l'évolution du monde, et de la recomposition des espaces mondiaux qu'ils cherchaient à imposer, préoccupés avant tout du redéploiement qui permettrait à leur industrie de retrouver un niveau acceptable de rentabilité . C'est bien pourquoi les conclusions de la Conférence -adoptées dans le cadre du consensus qui permet à chacun de n'en rien faire- ont été par la suite si incroyablement déformées . Le message qu'elle a adressé au monde a pu ainsi être ramené à un slogan "25 % de la production industrielle dans le Tiers-Monde", qui est un appel au redéploiement, alors que la Conférence s'était attachée à définir les conditions de la cohérence structurelle d'une "industrialisation en profondeur" . Il faut rétablir le contenu de ces conclusions en revenant au texte d'abord, en explicitant la logique interne ensuite .

II.1.1. Déclaration et Plan d'Action, des textes précis

La Déclaration et le Plan d'Action de Lima sont, en effet, nourris d'une conception de l'industrialisation dont la cohérence et la pertinence constituent une puissante mise en cause de l'ordre industriel existant : l'industrialisation doit assurer un développement socio-économique auto-entretenu et intégré (par.10), prenant sa source dans des processus nationaux (par.58), sectoriellement hiérarchisés (par.52 et 58),

dynamisant l'agriculture (par.51), à partir de la mise en valeur des ressources nationales tant naturelles qu'humaines (par.29, 30, 31), appelant et s'appuyant sur l'instauration d'un Nouvel Ordre Economique International (par.11), que le jeu incontrôlé des forces du marché est inapte à promouvoir (par.42). Tout y est dit, sous une forme indiscutable, la voie est tracée à un programme industriel de développement, comme à un véritable programme d'assistance technique .

La conception du développement qui sous-tend tous ces textes est très claire : il s'agit de construire des ensembles productifs intégrés, cohérents et auto-dynamiques, orientés à la satisfaction sans cesse croissante des besoins essentiels des populations et prenant appui sur cette croissance des débouchés internes . La construction progressive de tels systèmes productifs est d'abord d'essence et de volonté nationales, mais doit être facilitée, et se renforcer ensuite, par la coopération avec les pays déjà industrialisés . Une telle stratégie de développement réclame des conditions internationales nouvelles, mais en outre, nécessairement, une série de mesures particulières pour les pays en voie de développement les moins avancés, sans littoral, ou insulaires. Il suffit de prêter attention à l'ordre d'exposition du Plan d'Action pour s'en convaincre . Et le mode de réalisation de cette problématique est aussi clairement exprimé .

La Déclaration de Lima présente avec une grande précision un schéma d'industrialisation qui permet de définir les projets qui doivent être soutenus en priorité parce qu'ils contribuent à sa réalisation, directement ou indirectement . Elle dispose en effet, d'une part, "que, étant donné le caractère fondamentalement complémentaire de l'industrie et de l'agriculture, tout doit être fait pour encourager les industries

fondées sur des activités agricoles ou liées à ces activités" (par.51), d'autre part, "que les pays en voie de développement doivent accorder une attention particulière au développement d'industries de base, telles que la sidérurgie, l'industrie chimique, l'industrie pétrochimique et les constructions mécaniques" (par.52). Le Plan d'Action de Lima est encore plus explicite puisqu'il établit un classement ternaire entre :

1). les industries de base, telles que la sidérurgie, la métallurgie et la pétrochimie "qui constituent l'assise indispensable à toute industrialisation" (par.58, f, i),

2) les industries d'intégration telles que les industries mécaniques, électriques et chimiques "permettant d'assurer la nécessaire liaison entre les différents secteurs industriels et de donner aux pays en voie de développement la base sur laquelle sera fondée principalement l'accumulation technologique" (par.58, f, ii),

3) les industries de fabrication et de transformation "destinées à satisfaire les besoins de la population en biens de consommation et à développer rapidement une production locale afin de remplacer les importations et d'augmenter les exportations" (par.58, f, iii).

Il s'agit là d'un véritable classement, établissant une hiérarchie qui correspond effectivement à la logique du processus d'industrialisation envisagé. Comment n'en pas déduire le principe des priorités qui devraient présider au classement des projets soumis au financement de l'ONUDI ?

II.1.2. Ayant une logique fondamentale

La logique de ces textes tient au concept de "système productif" sur lequel ils reposent . Soit un système productif défini comme un ensemble de procès de production organisé de manière cohérente -c'est-à-dire susceptible de dégager de son propre fonctionnement une capacité d'investissement et donc de croissance auto-entretenue . La construction d'un tel système productif -qui ne peut se réaliser que par étapes successives, mais certainement pas dans n'importe quel ordre- constitue l'un des deux aspects du développement, l'expression des conditions de la dynamique économique (10).

Cet aspect de l'objectif global du développement est indissociable du second, la satisfaction croissante des besoins de la population dans l'ordre et la hiérarchie de ces besoins, pour plusieurs raisons qui sont autant de points de vue .

Une première liaison entre les deux objectifs tient au fait que l'investissement accroît l'emploi et que l'emploi est un besoin essentiel, comme l'a fort bien montré le BIT quand il s'intéressait au concept de besoins de base .

On peut établir une seconde liaison par le concept de surplus . Définissons celui-ci comme la différence entre la production effective et les consommations nécessaires à la reproduction des conditions de la production (11): d'une part, la construction d'un système productif dépend directement du volume de l'investissement, lequel ne peut finalement être que le résultat de l'utilisation productive d'une partie au moins du

10. On pourrait aussi bien utiliser ce concept de "système productif" pour définir une politique de sortie de crise des pays développés .
 11. D'où l'on démontre que la réduction des consommations inutiles accroît le surplus et la capacité d'accumulation .

surplus ; l'élévation du niveau de satisfaction des besoins exige de consacrer une part du surplus à l'accroissement de la consommation, d'autre part . Dès lors, on est tenu par la contrainte selon laquelle :

$$\text{surplus} = \text{investissement} + \text{consommation}$$

ce qui se lit : on ne peut élever le niveau de satisfaction des besoins à un rythme qui risquerait de compromettre la capacité en investissement productif, comme on ne peut porter le taux d'investissement à un niveau qui interdirait tout accroissement du niveau de satisfaction des besoins .

Une troisième liaison s'établit par le concept de "consommation de développement", soit l'accroissement de ces consommations dont l'augmentation entraîne l'élévation de la capacité productive du travail (nourriture, santé, etc.), et donc la productivité de l'investissement . On définit donc le concept d'accumulation :

$$\text{accumulation} = \text{investissement} + \text{consom. de dévt}$$

On en déduit que si l'on fait porter l'accroissement de la consommation sur la seule consommation de développement on porte le volume de l'accumulation à son niveau le plus élevé, qui peut être égal à celui du surplus .

Une quatrième liaison tient à la relation entre les consommations de développement et l'investissement : les premières accroissent la productivité du second ; dès lors, un même résultat peut dans certaines conditions être obtenu avec un investissement moins lourd et des

consommations de développement plus élevées qui sont bien un accroissement du niveau de satisfaction des besoins .

Enfin, une cinquième liaison tient au fait que le contenu du surplus disponible en t est déterminé par les structures de production en t-1 . Le surplus dans les pays du Tiers-Monde est essentiellement composé de "biens non accumulables", c'est-à-dire qui ne peuvent être utilisés sur place, ni à investir, ni à accroître les consommations de développement (12) : dès lors, tout glissement progressif de structures de production produisant peu de biens "accumulables" à des structures produisant plus de ces biens constitue un progrès . Dans cette perspective, on sera amené à montrer que le rôle du commerce extérieur dans les pays du Tiers-Monde est de transformer des biens "non accumulables" en biens "accumulables" .

Ainsi, le processus de développement peut être défini comme l'enchaînement des périodes au cours desquelles un pays organise ou réorganise son appareil productif de manière de plus en plus cohérente, de telle sorte, d'étape en étape, que:

-chaque groupe de population accède chaque fois à un meilleur niveau de satisfaction de ses besoins, en particulier du niveau de son emploi,

-des relations de coopération chaque fois plus intenses avec le reste du monde se substituent aux anciennes relations de domination/dépendance,

-finalement vienne le moment où ce pays sera en mesure de constituer un système productif, c'est-à-dire, dans le cadre de coopérations équilibrées et devenues stables, d'assurer les conditions de sa propre

12. C'est le cas d'une grande partie des productions du Tiers-Monde, les minéraux, le café, les épices, etc...

dynamique pour l'avantage de son peuple, sans porter atteinte à celui des autres .

C'est bien conformément à cette logique que les textes de Lima (1975) assignaient des objectifs précis aux différents secteurs d'activité pour les engager de manière positive dans ce processus de développement . Bien entendu, dans la pratique -l'élaboration des projets, la procédure des décisions à leur sujet-, il faut adapter les principes généraux au niveau effectif de développement et aux formes des forces productives de chaque pays (voire de chaque région des très grands pays (Inde, Brésil, Chine), néanmoins, c'est bien des principes généraux posés à Lima qu'il faut partir . A défaut de pouvoir reprendre ici le détail de l'analyse, on insistera de manière particulière sur les relations entre l'agriculture et l'industrie .

Aucun pays n'a jamais modernisé son agriculture, en effet, sans que ce soit au contact de l'industrie, cette constatation faite par Frédéric List il y a un siècle et demi demeure toujours d'actualité . A l'inverse, aucun pays n'a construit son industrie sans que ce soit à partir du développement de son agriculture, et ceci quels qu'aient pu être à tel ou tel moment les apports en provenance de l'extérieur .

La première tâche de l'industrie est de mettre à la disposition de l'agriculture les biens intermédiaires qui sont nécessaires à l'accroissement de sa productivité du point de vue technique, outillages, engrais, matériaux de construction, étant entendu qu'à chaque étape l'agriculture se dote des structures sociales qui lui permettent de s'adapter à ces nouvelles techniques, et de s'y adapter à nouveau quand ces techniques progresseront encore, dans un mouvement permanent de

transformation tout à la fois technique, économique et social . On précise cette observation par trois commentaires .

1°. Ces trois groupes de biens intermédiaires relèvent des industries mécaniques, chimiques et des matériaux de construction, c'est-à-dire des trois branches qui constituent la base même de tout procès d'industrialisation, à commencer par la production des biens indispensables à la construction du secteur industriel : c'est l'application du principe du glissement progressif vers une production plus abondante de biens "accumulables", non pas en termes généraux, mais en fonction des structures productives du pays . Ainsi, en même temps que le pays assume les contraintes de son développement liées à l'agriculture, il pose les premiers jalons de sa base autonome d'accumulation interne .

2°. Il y a un quart de siècle encore, la possibilité de se doter des industries de biens intermédiaires exigeait de construire d'abord les industries de base elles-mêmes, soit la sidérurgie, soit l'industrie chimique de base pour échapper aux relations de dépendance à l'égard des fournisseurs, tous situés dans les pays développés, à quelques exceptions près . Ceci exigeait un énorme effort, comme celui qu'ont assumé la Corée du Sud, le Brésil, le Mexique, l'Algérie et les pays qui se sont donné les bases de leur indépendance, et ceci n'était possible que lorsque les dimensions du pays le lui permettaient . Les autres ne pouvaient y parvenir qu'en coopérant entre eux, sur une base régionale et à égal niveau de développement de leurs forces productives . La difficulté était réelle . Depuis cette époque, en particulier grâce à de tels efforts dont la portée n'est pas apparue immédiatement, la répartition de l'industrie dans le monde a profondément évolué .

3

Aujourd'hui, plusieurs pays du Tiers-Monde ayant fait l'effort qui vient d'être évoqué, ceux qui n'ont pu le faire, et ont besoin des produits issus de la première transformation pour amorcer à leur tour leur industrialisation, peuvent les trouver auprès de ces producteurs indépendants à l'égard de la stratégie des firmes transnationales. Et cette possibilité d'élargir leurs débouchés, souvent insuffisants, limités par l'impossibilité d'accéder aux marchés des pays développés ou de surmonter les obstacles dus au nouveau protectionnisme qui s'y développe constitue aussi un élément appréciable dans la stratégie de développement des pays qui ont déjà pu se donner de telles bases. La rencontre des pays qui peuvent produire ces biens "accumulables", mais pour lesquels ils n'ont pas de débouchés internes pour le moment, et de ceux qui ont besoin de ces biens sans pouvoir encore les produire passe par des contrats bilatéraux dont le contenu et les formes peuvent être adaptés à chaque situation, qu'il s'agisse de la compensation immédiate ou à terme, de la monnaie de règlement du prix qui peut être fixé indépendamment de ceux des oligopoles mondiaux pour tenir compte des avantages spécifiques des uns à élargir leurs débouchés et des autres à se procurer ces biens en toute indépendance à l'égard des forces dominantes.

3°. On admet que les industries produisant directement les biens intermédiaires ne peuvent exercer autant d'effets d'entraînement que peuvent éventuellement le faire celles de la première transformation (si ces effets sont organisés avec soin. car il n'y a jamais rien de spontané ni d'immédiat, bien sûr), on doit noter, en revanche, qu'elles présentent une série d'avantages importants : elles exigent de moindres délais de construction, moins de capital, de moins grandes dimensions ; leurs techniques sont plus faciles à maîtriser, ce qui est un aspect essentiel de l'appropriation par le pays concerné de son procès d'industrialisation

; leur installation est enfin beaucoup plus souple, elles peuvent, à partir d'une base limitée et facile à mettre en place, élargir progressivement leur champ de production, ce qui est un autre aspect, non négligeable, de la dynamique autonome de l'industrialisation .

Ceci étant, un certain nombre de pays, pas seulement les NPIs, disposent déjà d'un secteur industriel significatif. Pour eux, l'objectif à assigner actuellement à l'industrie est de développer les interrelations entre les diverses branches, pour les rendre de plus en plus interdépendantes les unes des autres et de moins en moins dépendantes des industries étrangères, pour arriver peu à peu à la réalisation d'un système productif au sens déjà donné à cette expression . Diverses stratégies sont possibles pour y parvenir, les unes plus proches de celle du Brésil où le Gouvernement accueille le capital étranger mais le soumet à la contrainte de produire dans le pays une partie croissante des inputs, les autres plus proches de celle de l'Algérie où le Gouvernement a pris en charge les industries de base pour confier ensuite à d'autres types d'entreprises le soin de réaliser les unités plus petites qui doivent remplir les interstices laissés entre les précédentes et structurer ainsi un tissu industriel de plus en plus dense .

Bien entendu, tout ce qui précède n'a de sens que si le surplus produit dans le pays demeure dans le pays, que ce soit sous la forme sous laquelle il a été produit, s'il s'agit de biens "accumulables", ou que ce soit après transformation par le commerce international (échange du surplus en biens "non accumulables" contre des biens "accumulables". Souvent, on prend des pays du Tiers-Monde une vision immédiate et on en conclut qu'ils ne dégagent aucun surplus, comme si la nature n'était pas généreuse, et le travail des hommes productif dans toutes les régions du

32

monde également . On comprend facilement pourquoi s'impose cette observation immédiate si on tient compte du système des prix relatifs . L'une des évolutions les plus caractéristiques du système des prix relatifs depuis deux siècles dans les pays développés est la diminution des prix relatifs des biens d'origine agricole, à la fois cause et conséquence de l'augmentation très rapide de la productivité et de l'intensité du travail agricole . Le système des prix relatifs sur les marchés internationaux étant directement décalqué de celui des pays développés, il en résulte qu'il est impossible aux pays du Tiers-Monde de "réaliser" eux-mêmes le surplus de leur activité productive .

C'est bien pourquoi les textes de Lima s'inscrivaient dans le cadre du Nouvel Ordre Economique International . Ce n'est pas parce que la négociation pour la mise en oeuvre de celui-ci n'a pas commencé que les conditions du développement ont changé . On doit avoir conscience du cadre dans lequel les projets d'assistance technique sont mis en oeuvre non seulement pour en arrêter les modalités d'exécution, mais aussi pour déterminer quels projets sont le plus susceptibles de conduire étape par étape à des conditions plus favorables . En ce sens, on ne peut définir une politique d'assistance technique sans prendre en considération le cadre dans lequel elle se mène et choisir les projets qui ont chance de faire évoluer ce cadre dans un sens favorable à l'efficacité des actions pour le développement .

II.2 Lima définit le cadre de l'industrialisation

On ne peut définir des projets d'assistance technique efficaces sans prendre en considération le cadre dans lequel ils doivent être mis en oeuvre . Tout le message de Lima pourrait tenir dans l'affirmation que les pays du Tiers-Monde doivent devenir maîtres du processus de leur industrialisation et que cette maîtrise doit se construire elle-même d'étape en étape en utilisant ce que peut et doit offrir la coopération internationale . Ce qui a caractérisé Lima en effet c'est de ne pas opposer les développés à ceux qui ne le sont pas mais de montrer que la coopération offerte par les développés était la meilleure chance de l'industrialisation des autres . Depuis 1975, il faut reconnaître que l'expérience a dramatiquement confirmé ce message . Chaque fois que le Tiers-Monde n'a pas eu la maîtrise des processus dans lesquels il s'engageait, les résultats ont été très lourds pour lui . C'est en ce sens que l'expérience de la crise de la dette oblige à ajouter aux problèmes qui étaient déjà posés explicitement à Lima, les prix, le commerce extérieur, les transferts de technologie, un problème qui a pris une ampleur considérable depuis la phase d'endettement et la "crise de la dette" depuis 1982, celui du financement . Tels sont les quatre problèmes qui conditionnent l'efficacité de l'assistance technique de l'ONUDI, et qui peuvent évoluer favorablement si la définition de cette assistance technique les prend en considération .

Il est évident que chacun de ces problèmes mériterait une étude approfondie . Ce n'est pas possible dans le cadre de cette note qui se limitera donc au cadre général de l'analyse sans entrer ni dans les détails, ni dans les démonstrations .

II.2.1. La question des prix

Aucune stratégie efficace de développement ne peut être envisagée si l'on ne pose pas le problème des prix relatifs (agriculture/industrie), dont on vient de dire qu'il est aussi celui de la conservation du surplus au sein de l'économie qui le produit pour y financer l'investissement et les consommations de développement .

II.2.1.1. On ne peut pas considérer la question des prix comme une question secondaire quand on prend conscience -en Afrique, objet plus spécifique de cette note, mais dans l'ensemble du Tiers-Monde avec la même intensité, quoique sous des formes différentes- de ce fait essentiel que les sociétés du Tiers-Monde sont décomposées et recomposées par le système des prix mondiaux .

L'agriculture des pays du Tiers-Monde est conditionnée par les prix à l'exportation qui sont eux-mêmes déterminés sur les marchés des pays développés, ce qui signifie dans quelques cas assez rares la concurrence entre les producteurs, beaucoup plus souvent les oligopoles des grandes sociétés marchandes ou les manipulations des Etats par voie de subventions ou de protection ouverte ou déguisée : pas un Etat de pays développé ne se dispense de recourir à ces pratiques, même si chacun se drape dans sa dignité offensée quand on le lui rappelle . On en arrive à ce qu'au GATT le Japon refuse de discuter de ses propres pratiques avant que les Etats-Unis et la CEE n'aient reconnu leurs atteintes aux règles qu'ils prétendent lui imposer .

De l'autre côté de la société du Tiers-Monde, c'est le salaire payé par les firmes étrangères sur lequel s'aligne le capital national qui

fixe le niveau des rémunérations dans le secteur moderne . Il l'est à un niveau si faible que la population salariée ne peut se maintenir qu'à deux conditions: d'une part, les prix des produits alimentaires locaux doivent être maintenus à un niveau très faible -les paysans échappent aux contraintes du marché mondial pour retrouver celles du marché national-; d'autre part, la population salariée doit pouvoir se procurer les biens de consommation et les services indispensables à un prix qui n'est pas compatible avec les conditions de production du secteur moderne .

Elle ne peut donc le faire que dans un secteur qui fonctionne selon d'autres lois sous la pression du chômage qui est constamment accrue par l'exode rural sous la pression des faibles prix des produits agricoles . C'est l'origine en même temps que la fonction du secteur dit "informel" -qu'il vaut mieux considérer comme un secteur "précaire de satisfaction des besoins". Ce secteur s'accroît des paysans refoulés de l'agriculture d'un côté et de l'autre de l'expansion du secteur moderne . On voit que quand ce dernier stagne ou régresse sans que l'exode rural ne soit stoppé, les conditions de vie dans ce secteur tampon deviennent dramatiquement précaires .

Si le prix façonne à ce point les sociétés du Tiers-Monde, on ne peut considérer cette question comme hors du champ de l'assistance technique .

II.2.1.2. Le système des prix est une variable déterminante de la modernisation des activités, dans l'agriculture tout particulièrement.

Le prix réel qui, dans tous les pays, a le plus baissé est celui du blé (qui "dirige" celui de toutes les céréales secondaires). En

revanche, le prix des outillages, en particulier agricoles, a baissé beaucoup moins que celui des autres biens industriels . La baisse du prix du blé en Europe, due aux premiers progrès agricoles, a suscité une demande d'outillage agricole qui a contribué à la transformation de la mécanique, etc... En Afrique Occidentale, aujourd'hui, le prix du mil se trouve à un niveau encore très inférieur à celui du blé et son rendement est très faible alors qu'au contraire, du fait de toute cette évolution des prix en Europe, le prix de la charrue, de la charrette, de l'outillage, etc. est beaucoup plus élevé aujourd'hui, relativement à celui du blé, qu'il ne l'était au XIX ème siècle, le prix du blé ayant diminué plus que celui de l'outillage .

On comprend alors qu'après un grand élan en faveur de la culture attelée, les paysans d'Afrique occidentale ne peuvent pas rembourser les crédits, que les exploitations qui ont passé à la culture attelée sont plus vulnérables à toute difficulté climatique ou à toute évolution des prix relatifs, finalement que la culture attelée stagne ou régresse . On expliquerait de même que tous les périmètres irrigués sont en déficit, y compris au niveau des dépenses courantes, malgré un rendement élevé, sur la base des comparaisons internationales, et malgré le caractère dérisoire de la rémunération des paysans . On ferait la même analyse pour expliquer les transformations de la société rurale liées aux Révolutions vertes en Asie, etc..

II.2.1.3. Le système des prix est aussi une variable déterminante de la capacité d'accumulation interne. C'est en effet à travers lui que le surplus de l'économie peut être transféré à l'extérieur.

revanche, le prix des outillages, en particulier agricoles, a baissé beaucoup moins que celui des autres biens industriels . La baisse du prix du blé en Europe, due aux premiers progrès agricoles, a suscité une demande d'outillage agricole qui a contribué à la transformation de la mécanique, etc... En Afrique Occidentale, aujourd'hui, le prix du mil se trouve à un niveau encore très inférieur à celui du blé et son rendement est très faible alors qu'au contraire, du fait de toute cette évolution des prix .en Europe, le prix de la charrue, de la charrette, de l'outillage, etc. est beaucoup plus élevé aujourd'hui, relativement à celui du blé, qu'il ne l'était au XIX ème siècle, le prix du blé ayant diminué plus que celui de l'outillage .

On comprend alors qu'après un grand élan en faveur de la culture attelée, les paysans d'Afrique occidentale ne peuvent pas rembourser les crédits, que les exploitations qui ont passé à la culture attelée sont plus vulnérables à toute difficulté climatique ou à toute évolution des prix relatifs, finalement que la culture attelée stagne ou régresse . On expliquerait de même que tous les périmètres irrigués sont en déficit, y compris au niveau des dépenses courantes, malgré un rendement élevé, sur la base des comparaisons internationales, et malgré le caractère dérisoire de la rémunération des paysans . On ferait la même analyse pour expliquer les transformations de la société rurale liées aux Révolutions vertes en Asie, etc..

II.2.1.3. Le système des prix est aussi une variable déterminante de la capacité d'accumulation interne. C'est en effet à travers lui que le surplus de l'économie peut être transféré à l'extérieur.

Il ne s'agit pas seulement des "prix de transfert" pratiqués par les firmes transnationales mais aussi de la sous-évaluation des matières premières et du niveau des salaires, comme on l'a vu .

On comprend donc que les pays qui ont voulu se donner les conditions de leur développement (accumulation nationale autonome, modernisation) aient dû s'affranchir de la contrainte du système des prix mondiaux, en se donnant un tarif douanier permettant de mettre en place un système de prix relatifs favorable au développement des forces productives, ou/et en organisant un contrôle strict, voire un monopole d'Etat, sur leur commerce extérieur : la Corée du Sud ou l'Algérie en sont de bons exemples, et ils n'ont fait en cela qu'imiter les pays développés, puisqu'aucun d'eux n'a construit son agriculture sans une forte protection très lente à se réduire . Le GATT, du reste, prévoyait de telles exceptions à ses règles, chaque fois qu'elles étaient nécessaires au développement . L'injonction faite aux pays du Tiers-Monde, dans les années récentes, à la faveur des difficultés où ils sont d'assurer le service de la dette, de renoncer à cette liberté est un aspect de la crise : elle tient à la volonté des groupes dominants de pouvoir renforcer cette fonction du Tiers-Monde d'être une source de surplus pour le reste du monde . Mais l'expérience mondiale prouve que cette "intégration" est absolument contraire aux exigences du développement .

Certes, au XIXème siècle, les pays qui amorçaient leur industrialisation considéraient comme très positive pour leur propre développement cette "intégration" mondiale . Ils pouvaient utiliser leur avance technique et/ou leur situation politique pour tirer avantage de leurs relations avec le reste du monde, y trouvant matières premières et débouchés et y prélevant une partie au moins du surplus nécessaire à leur

accumulation . C'est bien cette pax britannica que F.List contestera pour permettre le développement des Etats-Unis et de l'Allemagne . Les pays du Tiers-Monde aujourd'hui ne sont pas dans la situation des pays aujourd'hui développés avant leur industrialisation . Au contraire, pour eux, le "reste du monde" est dominant, et cette domination qu'ils subissent fait obstacle à leur développement . Dès lors la question de l'indépendance est au coeur des conditions du développement . La question des prix en est, mais n'en est que le préalable . Elle renvoie aux structures du commerce extérieur .

II.2.2. Le commerce extérieur .

La nécessité de "transformer" les biens "non accumulables" en biens "accumulables" justifie le recours au commerce extérieur mais, compte tenu du transfert de surplus déjà évoqué à l'occasion de ces relations avec l'extérieur et de la nécessité de maintenir l'équilibre de la balance externe pour éviter un nouveau processus d'endettement, il est nécessaire de minimiser les importations pour éviter d'avoir une charge trop lourde d'exportation à réaliser au détriment de la construction de l'économie nationale .

La minimisation des importations obéit à une double logique . D'une part, il faut délibérément limiter les importations qui n'ont pas d'utilité pour la stratégie de développement, et ne sont pas nécessaires à la satisfaction des besoins de base . D'autre part, l'évolution du volume des importations alimentaires est en rapport étroit avec l'évolution de la production agricole vivrière et plus vite l'autosuffisance alimentaire sera assurée, plus vite on dégagera de nouvelles possibilités d'importer les biens servant directement à l'investissement productif . Cette

observation renforce encore ce qui a été dit plus haut de la priorité aux transformations qui sont à même d'élever la productivité de l'agriculture . Il y a bien entendu d'autres importations nécessaires à la vie de la masse de la population, par exemple une liste de médicaments de base : il est évident qu'il faut se mettre en mesure de les assurer .

Par cette fonction de transformation, le volume du commerce extérieur mesure la quantité de biens qui pourront constituer l'investissement, en partie dans le cas des pays qui ont déjà une production de biens de production, totalement pour ceux qui n'en ont pas encore . Pour autant que le rythme de l'investissement conditionne celui du développement -on sait qu'il y a une marge d'erreur dans cette affirmation,mais elle n'est pas très grande- chaque pays a intérêt à pouvoir, pour le même volume d'exportation, importer davantage, ou pour le dire autrement, à avoir les meilleurs termes de l'échange possible . Nous retrouvons ici le problème central des prix .

La politique du commerce extérieur implique donc un minimum de choix . Ainsi par exemple les pays qui ont des ressources minières ont à arbitrer entre la durée d'exploitation de leur "stock en terre" (ne pas la hâter pour ne pas être démuné lorsque le pays sera en mesure d'exploiter ses gisements pour lui) et le rythme actuel de leur accumulation . On comprend que des pays qui n'ont que des ressources agricoles soient amenés à retarder le développement de certaines cultures vivrières, malgré le poids de cette décision en termes de niveau de vie et d'indépendance, si c'est la condition de l'importation de biens susceptibles d'élever la productivité de l'agriculture . Ou encore, il faut arbitrer entre l'usage de capital pour vendre davantage de biens élaborés ou pour mettre en route la construction de la base d'accumulation interne : s'il est sûr que le

rendement du capital en capital dans les industries d'exportation est assuré -l'expérience prouve que ce n'est pratiquement jamais le cas, sinon que de progrès auraient déjà été accomplis !- le détour peut être envisagé ; sinon il n'est pas certain qu'il ne vaille pas mieux se contenter de vendre des produits bruts; c'est une affaire de calcul au cas par cas.

II.2.3. Le financement

Compte tenu des observations faites précédemment, on peut se contenter ici de remarques rapides pour souligner la nécessité de lier les problèmes monétaires et financiers et les problèmes "réels".

Il n'est pas utile ici de s'arrêter longuement sur les problèmes monétaires internationaux. On sait que la reconstruction du Système Monétaire International conditionne la possibilité d'une issue à la crise, mais aussi qu'elle est subordonnée à la réalisation préalable des conditions économiques propres à assurer cette issue . Si Bretton-Woods a pu rétablir les conditions d'un retour à l'expansion à la fin de la crise précédente, c'est parce que les conditions économiques de la sortie de crise étaient réunies . Mais il n'est pas utile ici de chercher à présenter les formes que cette reconstruction pourra prendre dans la mesure où, à l'évidence, les conditions économiques de la sortie de crise ne sont pas réunies.

En revanche, il est essentiel de comprendre que le financement du développement doit être assuré sans recourir à l'endettement, et qu'il peut en être ainsi si on en prend les moyens . Le choix des projets est plus directement concerné par le financement de l'économie nationale et sa capacité à assurer une allocation adéquate des fonds nécessaires. De ce

45

point de vue on doit distinguer trois catégories de dépenses d'accumulation.

Une partie importante des dépenses des entreprises se font en monnaie locale : main-d'oeuvre, services courants assurés sur place, opérations de transfert, mais aussi infrastructures, génie civil, etc... Il est exclu d'avoir à envisager un financement international pour ces dépenses. Elles relèvent purement et simplement de la création monétaire des banques de second rang.

L'objection selon laquelle cette création monétaire accroîtrait l'inflation ne tient pas pour deux raisons. D'une part, on ne voit pas pourquoi elle serait plus inflationniste dans les pays en développement qu'elle ne l'a été ou ne l'est dans les pays développés. Or c'est bien la création monétaire des banques de second rang qui y assure le financement de la production. D'autre part, lorsque le financement de ces dépenses est assuré par emprunt extérieur (ou par des capitaux étrangers), la monnaie étrangère est convertie en monnaie nationale par la banque centrale qui émet des billets en contrepartie de l'accroissement de ses réserves : ce mode de "création monétaire" est donc beaucoup plus inflationniste par nature, puisqu'il y a création de monnaie banque centrale et que celle-ci a toujours une propension plus faible que la monnaie des banques de second rang à être annulée.

On ne retiendra pas non plus l'objection qui consisterait à dire que les banques de second rang ne peuvent se développer que si la population est largement bancarisée. Toute l'expérience historique des pays développés s'inscrit en faux contre cette objection. Il est évident que les banques commerciales ont joué un rôle important en Europe pour

financer la production dès le milieu du XIX^{ème} siècle, et l'on considère habituellement que la population européenne n'a été vraiment bancarisée qu'après la seconde guerre mondiale .

Une seconde partie des dépenses des entreprises est le fait d'achats à d'autres pays du Tiers-Monde . Il est urgent de mettre à l'ordre du jour de la négociation internationale les deux questions de la monnaie de facturation du commerce Sud-Sud et de l'organisation de son financement . Le commerce de compensation, sous l'une ou l'autre de ses formes de plus en plus diversifiées, permet d'éviter tout à la fois le recours au système mondial des prix relatifs, et l'utilisation du dollar comme monnaie de facturation. Ce qui a été dit précédemment au sujet des prix en montre l'intérêt . La question de l'organisation du financement du commerce Sud-Sud avait déjà été posée en 1973 lors du Sommet des Pays Non-Alignés d'Alger, elle ne semble pas très difficile à résoudre dès lors que l'on en aurait la volonté politique .

Il ne reste donc à financer en monnaies des pays dominants que le troisième groupe de dépenses, les achats de biens d'équipement ou de biens intermédiaires que l'on ne peut se procurer que dans ces pays . On doit envisager de les financer sur la base de l'Aide Publique au Développement bilatérale . Il n'y a là aucune proposition très nouvelle . On ne peut douter qu'une partie au moins de l'Aide des pays développés aide les exportations de ces pays . Or il est plus utile pour un pays de céder ainsi des biens dont la production exerce des effets d'entraînement positifs sur son propre système industriel que des biens de consommation !

Ainsi, il est possible de mettre en place progressivement les institutions qui seraient susceptibles de financer le développement sans

avoir besoin de recourir à un nouveau processus d'endettement . Ceci exige sans aucun doute un changement radical dans la conception de l'activité bancaire au sein des pays en développement . Aujourd'hui, les banques commerciales ordinaires -pour exclure celles qui sont spécialisées dans des tâches spécifiques comme le financement du commerce extérieur- sont surtout tournées vers le crédit à la consommation ou le crédit à la construction de l'habitat individuel ou locatif . Ce crédit là ne peut en effet jamais reposer sur de la création monétaire et la banque apparaît seulement dans sa fonction très archaïque de collecte d'épargne -le plus souvent publique- pour faire des crédits à la consommation donc absolument non productifs . Le financement de l'activité productive donne à la banque une toute autre fonction qui devient une fonction d'intérêt national .

Il est intéressant de constater que, dans le système des Nations-Unies, aucune organisation ou agence n'est en charge de faciliter le développement de la banque commerciale comme accompagnement nécessaire de l'activité productive . Il est courant aujourd'hui de considérer la banque comme une industrie . C'est en tous cas certainement l'ONUDI qui, du fait de ses responsabilités dans le développement de l'industrie et des liens entre monnaie et production surtout industrielle, a doré et déjà le champ d'action le plus proche et dont l'efficacité est le plus conditionnée par ce qui se fera dans le secteur de la banque . Il serait normal que ses responsabilités dans ce secteur lui soient reconnues et qu'elle prenne les dispositions nécessaires pour y faire face.

II.2.4. Les technologies

Cette question à elle seule mériterait de très longs développements . On se contentera de très courtes observations qui peuvent

avoir pour objet de corriger certains aspects des projets d'assistance technique .

1. On admettra sans chercher à le démontrer que le développement des nouvelles technologies doit être considéré comme un phénomène essentiellement positif. En particulier, on n'établira pas de liaison directe entre l'évolution des techniques et la réduction du niveau de l'activité.. Cette impasse qui est souvent soulignée ne résiste pas à l'analyse . Le chômage est d'abord dû au mode de lutte contre l'inflation. Malgré la diffusion de la supply side economics qui aurait pu conduire à situer l'origine (l'une des origines au moins) de l'inflation dans le mode de formation des prix, c'est-à-dire précisément du côté de l'offre, on fait le contraire, et on prétend lutter contre l'inflation en réduisant les revenus et en comprimant les budgets ; on suggère que l'accroissement de l'investissement ne peut résulter que d'un accroissement de l'épargne, lequel réduit d'abord la demande ; on pose le principe de la nécessité du remboursement de la dette sans égard aux conditions de celui-ci quant au signe des balances commerciales (13), etc. Les problèmes économiques se ramènent ainsi à des problèmes de production, de coûts, de compétitivité sur un marché dont les dimensions sont données et dont chaque producteur ou groupe de producteurs peut seulement accroître ou voir diminuer la part qui lui en revient.

2. L'un des aspects des relations entre l'homme et son travail est celui de la relation entre le temps de travail et de l'activité culturelle . C'est par là que se trouve posé aujourd'hui à la fois l'éducation comme

13. Exception mais non écoutée, le Rapport de la Commission Internationale Indépendante sous la direction de W. BRANDT, Nord-Sud, un programme de survie, Hachette, Paris, 1980.

satisfaction d'un besoin fondamental (accès à la culture) et consommation de développement en tant que le développement de la culture et l'élargissement de l'accès à la culture sont les conditions de l'élévation de la productivité du travail (en tant que distincte de son intensité) et du progrès technique . Ici encore, il faut que les programmes d'assistance technique affirment cette complémentarité, cette unité en évitant tout ce qui pourrait conduire à des oppositions . Bien entendu, c'est là un aspect de la solution de la question difficile du temps de travail .

3. Ceci étant, on n'oublie pas que toute technologie constitue d'abord une réponse aux problèmes d'une société donnée ; cette réponse n'est technique qu'en apparence . Par conséquent, si une technologie née en une société est transférée dans une autre très différente, elle n'a aucune chance de pouvoir répondre aux besoins de cette seconde société.

Il était juste, à un moment donné, il y a 20 ou 25 ans d'insister sur l'organisation de la maîtrise des technologies importées par les pays du Tiers-Monde. Aujourd'hui, on doit se poser successivement quatre questions :

a. peut-on implanter les technologies nouvelles à base d'électronique et d'informatique sans avoir implanté au préalable les techniques de la période précédente, sans risquer le rejet de la greffe, une coupure fondamentale de la société en développement, et une dépendance définitive de celle-ci à l'égard des sources de l'innovation ?

b. n'y-a-t-il pas dans les nouvelles connaissances scientifiques disponibles des éléments utiles au développement à travers la

décomposition des processus techniques et leur recombinaison d'une manière originale et adaptée ?

c. quoiqu'il en soit, l'utilisation de nouvelles technologies implique à la fois que les biens d'équipement nécessaires soient disponibles et que les hommes soient formés à leur utilisation . Il faut donc que soient organisées les séquences de formation en fonction de la capacité d'accès aux biens d'équipement nouveaux . Par conséquent, si l'on doit se mettre en mesure de mener une politique de plein emploi à l'échelle mondiale sur la base de l'utilisation la plus rapide possible des nouvelles technologies, on doit étudier le moyen d'adapter mutuellement les machines et les hommes, en tenir compte lorsque l'on parle des "consommations de développement".

d. quoiqu'il en soit de la réponse apportée aux trois questions précédentes, les pays du Tiers-Monde doivent se préparer à l'utilisation pleine et entière, c'est-à-dire entièrement maîtrisée, de ces technologies dans le délai le plus bref compatible avec l'évolution de leur société .