

Zeitschrift:	Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Herausgeber:	Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band:	30 (1972)
Heft:	2
Artikel:	Le rôle de la petite industrie dans le cadre d'une stratégie pour le développement des pays les plus arriérés
Autor:	Spiro, Benjamin B.
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-136910

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 20.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Le rôle de la petite industrie dans le cadre d'une stratégie pour le développement des pays les plus arriérés¹

Benjamin B. Spiro,
Lausanne

1^{re} PARTIE: QUELQUES EXEMPLES

Un sous-développement aigu peut être le résultat d'un état d'esprit, d'une situation politique, de conditions naturelles ou d'une combinaison de tous ces facteurs. Il est clair que les causes fondamentales de cet état de chose sont de nature à influencer nettement le choix des moyens qui doivent être adoptés pour activer le progrès des régions entrant en ligne de compte. Il est clair également qu'à ce niveau les opinions sur le problème seront influencées par les expériences de chacune des personnes appelées à connaître l'un ou l'autre des pays de cette catégorie. Le but de cet exposé est de présenter nos propres expériences dans un certain nombre de pays. Cela signifie que nous ne pouvons prétendre aborder ici tous les aspects des différents facteurs socio-économiques englobés dans le cadre général du développement.

Cela dit, les exemples que nous allons décrire ne peuvent et ne doivent pas être utilisés comme modèles. Néanmoins, chacun d'eux peut contribuer, dans une certaine mesure, à l'étude de formules qui, à leur tour, rendront possible une meilleure conception des stratégies du développement.

Les pays que nous avons examinés sont: la Bolivie et Haïti, vus sous un angle très général, le Paraguay dans une perspective plus limitée ainsi que l'Amazonie et l'Equateur².

Les institutions pour le compte desquelles nous avons travaillé dans ces pays au cours des années 60 sont nombreuses. Chacune avait des objectifs ou des stratégies définis, mais toutes avaient un but commun, celui de donner une impulsion au développement naissant.

Bolivie

Dans la catégorie des pays les moins développés, la Bolivie occupe une position très spéciale. Tout d'abord son passé historique est très riche. Les civilisations pré-Inca et Inca n'ont pas seulement laissé des monuments imposants, mais une conception de vie qui a permis à la population indigène de survivre, non seulement au cataclysme de la conquête espagnole, mais au drame encore plus grave d'une exploitation intérieure et étrangère qui a duré de la période de l'indépendance jusqu'à la révolution du milieu du xx^e siècle. Tandis que les pré-Incas et les Incas avaient fait beaucoup pour développer le pays au bénéfice de la population, les Espagnols et leurs successeurs n'ont malheureusement laissé que de grandes

¹ Traduit de l'anglais par R. Campiche.

² Note de l'éditeur: L'auteur a examiné dans le détail d'autres pays tels que la Zambie, le Nicaragua, le Pérou, la Colombie, le Brésil. Une énumération complète serait trop longue et nous renvoyons à son adresse le lecteur intéressé par tel ou tel pays non retenu ici.

excavations dans les terrains qui autrefois contenaient des ressources minérales considérables. L'exploitation impitoyable de toutes les ressources humaines et naturelles a laissé son empreinte sous la forme de structures institutionnelles presque négatives sur lesquelles reposait la charge de tout ce qui ne réussissait pas et par conséquent ne pouvait être emporté à l'étranger.

La révolution d'il y a vingt ans avait pour but d'effacer le passé et de recréer une situation à la Jean-Jacques Rousseau, à partir de laquelle pourrait jaillir une vie nouvelle dans ce pays tristement exploité et érodé.

Comme il fallait s'y attendre, cette tentative s'est heurtée à l'opposition farouche de beaucoup de pays, en particulier les nations industrialisées. L'idée que l'indépendance économique est aussi importante que l'indépendance politique est loin aujourd'hui encore d'être acceptée entièrement par tous les pays. La Bolivie, au lieu d'un soutien, a reçu des miettes ou une assistance qui se détruisait elle-même et qui était d'avantage destinée au bénéfice des donateurs qu'à celui de ceux qui la recevaient. Le meilleur exemple est celui de l'aide budgétaire accordée par le Gouvernement des Etats-Unis dans les années 50 sous forme de céréales, dont la production était excédentaire. Le résultat fut qu'un pays dont la production de céréales est suffisante, se trouve obligé aujourd'hui d'importer annuellement le gros de sa consommation.

C'est donc dans un pays démoralisé et méfiant que nous sommes arrivés il y a onze ans, chargés de trouver les moyens de modifier la situation décrite plus haut et de prouver la confiance de la communauté internationale, en particulier des nations américaines à l'égard de la volonté bolivienne de progresser.

La première étape de notre enquête fut de déterminer la valeur des institutions existantes, leur capacité de cerner réellement les problèmes, de recommander des solutions et d'appliquer les remèdes nécessaires. Aujourd'hui que l'ère de la libre entreprise « boucanière » est derrière nous, le problème des institutions apparaît au premier plan du développement économique, spécialement dans les pays les moins favorisés. Le problème « exploitation » ou « développement » n'est plus seulement du passé comme c'était le cas en Bolivie avec les ressources minérales de Potosi et les mines d'étain; en Libye il se manifeste sous la forme du pétrole, dans l'Irian occidental sous celle du cuivre.

C'est pourquoi, il est clair que là où les institutions nécessaires n'existent pas encore, elles doivent être mises en place pour inventorier les ressources disponibles et pour prévoir leur utilisation selon une méthode permettant un développement à long terme.

En Bolivie, les institutions créées dans les années 40, particulièrement la Bolivian Development Corporation (BDC), présentaient un aspect positif, alors que l'ensemble du pays souffrait d'une économie stagnante et d'un taux de chômage élevé ayant pour conséquence l'instabilité sociale. La véritable structure économique du pays, c'est-à-dire la combinaison d'une infrastructure avancée et de secteurs primaires généralement peu développés, particulièrement dans les régions les plus élevées, obligeait à trouver une solution moyenne permettant non seulement de briser le cercle vicieux d'une productivité basse et de ressources budgétaires inadaptées, mais aussi de procurer des recettes suffisantes en devises étrangères et une augmentation de l'épargne, afin de payer l'importation des biens et des services nécessaires au démarrage du développement.

Dans ces circonstances, seul un effort sur un très large front pouvait donner l'impulsion nécessaire à un nouveau progrès du pays. L'inventaire des secteurs et des projets nettement prioritaires nous a amenés à recommander de porter l'effort sur les secteurs primaires: agriculture, y compris irrigation à échelle réduite et drainage, élevage du bétail, développement minier et industriel (spécialement création d'usines propres à transformer la production agricole) et développement de l'énergie pour procurer aux principaux centres l'électricité nécessaire. Une grande partie de la production secondaire devait être exportable ou contribuer à diminuer les importations, exerçant ainsi une influence très bénéfique sur la balance des paiements.

La politique suggérée devait être réalisée au moyen de crédits alloués par la BDC complétés par une assistance technique importante accordée aux emprunteurs, sur la base d'études et d'évaluations de projets appropriés. Toutefois, la première étape de l'aide technique était destinée à la BDC elle-même, pour lui permettre de créer une section d'études et de préparation des projets, dans le sein de sa division « économie et finance ». Théoriquement, il avait été prévu de conclure un contrat entre un bureau spécialisé de consultants à l'étranger et la BDC pour créer le cadre nécessaire à la formation des experts techniques boliviens et pour commencer immédiatement, avec leur collaboration, les études détaillées des différents projets. Cette recommandation ne fut pas suivie pour des raisons politiques et tout l'avancement du projet en fut ainsi compromis.

Il n'est pas dans notre intention de passer ici en revue tous les efforts de développement de la Bolivie ni toutes les initiatives prises pour exécuter le programme de développement. Les remarques qui précèdent ont été faites uniquement pour mettre en évidence les faits suivants:

- La transformation de matières premières d'origine agricole ou minérale en produits semi-finis ou finis ou en minerai concentré est un élément très important dans le processus du développement; non seulement elle crée des emplois et augmente les revenus locaux, mais elle peut avoir une influence très nette sur la balance des paiements.
- C'est un anachronisme que les pays les moins développés importent des produits alimentaires, alors qu'ils seraient potentiellement capables de subvenir à leurs propres besoins. Le produit de l'épargne devrait être employé à payer les machines et l'équipement nécessaires à l'amélioration de la production agricole ainsi qu'à l'achat des produits manufacturés qui ne peuvent pas être fabriqués sur place.
- La transformation de matières premières n'exige pas nécessairement de très grands investissements ou l'installation d'entreprises importantes.
- Un certain degré d'infrastructure est nécessaire, mais cela n'implique pas forcément dès le début des réacteurs atomiques ou des super-autoroutes.
- Pour ce qui est du développement social, l'ordre de priorité suivant doit être adopté: instruction, construction d'habitations, santé.

Avant de clore ces remarques sur la Bolivie, quelques chiffres aideront à mieux situer le problème tel qu'il se présentait il y a onze ans. Le produit national brut par tête d'habitant était de 72 \$. Les exportations par tête d'habitant s'élevaient à 23 \$ tandis que les importations étaient de 27 \$, 75 % de la valeur des exportations étant représentés par les produits miniers. Du côté des importations, 37 % étaient dépensés pour des biens de production, 33 % pour des produits de consommation et 30 % pour des matières premières et des produits intermédiaires.

Haïti

Haïti, comme la Bolivie, est un pays dont le passé est riche en valeurs humaines. On n'y trouve cependant même pas dans le sol les trous témoins d'une exploitation antérieure, car il n'y avait rien à exploiter et même pas d'espace suffisant pour creuser. L'héritage d'Haïti c'est une « demi-île » déboisée et ruinée par l'érosion, avec beaucoup de montagnes et peu de plaines. Sur ce territoire, une population dont la densité est la plus forte de tout l'hémisphère occidental, s'efforce de survivre. Pour compléter cette image défavorable, les Haïtiens sont des Noirs, et par voie de conséquence, ont été jusqu'à tout récemment considérés comme des inférieurs par leurs voisins, particulièrement ceux du Nord. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'Haïti, d'un stade de sous-développement modéré, ait reculé jusqu'au groupe des zones les plus arriérées.

Toutefois, ce qui place Haïti dans une situation particulière dans ce groupe de pays est que, dans le secteur de l'instruction supérieure, il est loin d'être sous-développé. Alors que la plupart des pays en voie de développement exigent le recours considérable à des experts étrangers avant d'être capables d'essayer de se gouverner eux-mêmes, les Haïtiens, au bénéfice d'une éducation supérieure, se trouvent partout et l'Université d'Haïti continue à former des gradués qualifiés mais qui ne peuvent trouver d'occupation qu'en s'expatriant. Bien plus, lorsqu'il fut nécessaire, en 1960, d'aider le Congo que les Belges avaient laissé au niveau de l'ignorance, c'est au petit groupe de professionnels haïtiens que les Nations Unies ont fait appel. Laissant à Haïti beaucoup de chaires scolaires vides et retardant les lents progrès haïtiens vers un degré suffisant d'instruction.

Mais ce n'est pas tout. Un très petit groupe d'individus « partisans », qui avaient accès aux colonnes des journaux américains, à la radio, à la télévision, s'efforcèrent dans la meilleure tradition des Pharisiens, d'attaquer la forme de gouvernement d'Haïti, et la manière de ce pays de mener ses propres affaires. Ces attaques n'étaient pas nouvelles lorsque l'on songe qu'il n'y a pas tellement d'années, les « Marines » occupèrent le pays pour obtenir le remboursement de quelques petites dettes qui n'avaient pas pu être recouvrées auprès de plus grands débiteurs. Le résultat de cette « courageuse » campagne de presse et de radio fut que le tourisme, qui progressait à un rythme satisfaisant, a diminué et avec lui une source importante de devises étrangères.

On peut maintenant tirer un parallèle entre la Bolivie et Haïti. Dans le premier cas, le pays a été pillé de l'intérieur, dans le deuxième cas, il a été écrasé de l'extérieur. Ce fut donc dans une conjoncture très critique qu'il y a dix ans on nous a demandé de rechercher les moyens, en recourant à des investissements bien placés, d'arrêter non seulement le glissement en arrière mais même de renverser la tendance. La première démarche fut d'entreprendre une enquête pour déterminer les projets dont la réalisation par les organisations de développement était bloquée par manque de ressources financières et les projets étudiés par des experts étrangers. Nous interrogeâmes des maisons privées et des personnalités connaissant les problèmes de l'industrie, de l'agriculture et du commerce.

Finalement, nous effectuâmes dans les plus importantes provinces des visites sur place pour déterminer les possibilités offertes par ces zones, du point de vue chances de développement.

Ces enquêtes prouvèrent qu'il était possible de mettre sur pied un programme réaliste d'investissements bien surveillés, qui contribueraient, par une augmentation immédiate de la productivité, à briser le cercle vicieux de la pauvreté à Haïti. Les grandes lignes de ce pro-

gramme de développement agricole et industriel furent préparées, ce plan étant de nature, à notre avis, avec le concours financier de l'extérieur, à aider le pays à se libérer lui-même du déplorable état de stagnation de son économie.

Les plans, les projets et les idées, dans le cadre de ce programme, furent choisis en fonction des possibilités de rendement à court terme, des possibilités d'emploi et de l'influence favorable probable sur la balance des paiements et sur les impôts. Ce choix tint aussi compte de la nécessité vitale de développer sans délai les zones rurales et de procurer des crédits aux producteurs petits et moyens du secteur agricole et industriel. On ne pouvait pas s'attendre à ce que le programme qui serait exécuté résolve tous les problèmes de la vie économique et sociale d'Haïti. L'objectif essentiel était de donner un stimulant aux secteurs capables d'utiliser rapidement et efficacement l'assistance financière et technique et de créer un point de départ pour les activités d'un Institut de développement agricole et industriel (AIDI) dont la création était proposée pour réaliser le plan.

Le programme comprenait 4 chapitres:

- Un plan complet de développement pour la plaine du sud d'une superficie approximative de 20.000 hectares, dont près de la moitié irrigables; on prévoyait des crédits ruraux pour la mécanisation, pour l'extension de la culture de la canne à sucre, pour le développement de la production laitière et pour l'élevage de porcs et de volaille. On préconisait également des crédits industriels pour une série d'industries de transformation, telles qu'une sucrerie, une fabrique de beurre, un abattoir, une fabrique de saucisses, une tannerie, une usine d'huiles alimentaires et de savon et le réseau électrique additionnel nécessaire.
- Un plan général de développement industriel, surtout pour la transformation de matières premières indigènes, avant tout agricoles, en produits destinés à la consommation nationale et à l'exportation; les projets qui furent alors étudiés comprenaient la transformation du caoutchouc, la filature et le tissage du coton, la fabrication de ficelles, de cordes et sacs, la pêcherie, la production de savon et d'huiles comestibles. Cette industrialisation avait un double objectif: ouvrir un marché à la production agricole existante de caoutchouc, sisal, coton, graines oléagineuses, et en outre, permettre une augmentation de la production de ces produits par les agriculteurs petits et moyens, en leur garantissant un marché.
- Un plan général de développement agricole pour favoriser l'augmentation de la culture du coton (aussi bien pour la production de la fibre que de la graine) et de fruits et légumes destinés à de petites usines frigorifiques et des conserveries axées surtout vers l'exportation.
- D'autres projets, en particulier l'organisation des transports aériens et du trafic côtier, tous deux très importants dans un pays où les conditions géographiques sont telles que le transport terrestre est cher et l'entretien des routes difficile.

Etant donné qu'Haïti était autrefois recouvert d'une épaisse forêt tropicale et semi-tropicale, il devait être possible de renverser la tendance de déboisement et de planter des variétés de croissance rapide, pouvant entrer en concurrence avec des récoltes rémunératrices et en même temps suppléer aux importations de bois pour la construction et la fabrication de meubles.

Enfin, un projet de pêche en haute mer fut étudié pour diminuer les importations de poisson sec et salé.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, un programme est bon dans la mesure où l'institution responsable de sa réalisation est bonne.

On constata que les institutions de développement existantes étaient défectueuses, qu'il était préférable de les liquider et de les remplacer par une nouvelle agence mieux équipée pour aider les petits et moyens producteurs. Ceux-ci, jusqu'à ce moment, n'avaient pas obtenu de facilités de crédit, alors même qu'ils constituent le capital humain et dynamique le plus important d'Haïti pour tout développement effectif de ce pays.

Cette nouvelle institution (AIDI) devait être créée avec les capitaux obtenus par la liquidation des anciennes institutions et par un système de financement constitué par une épargne obligatoire des sociétés d'assurance et un investissement obligatoire (en obligations de l'AIDI) des exportateurs de sisal. Le fonctionnement de l'institution devait être assuré par des experts (y compris le directeur général) procurés par l'ONU, la Banque interaméricaine de développement et l'Organisation des Etats américains, et cela jusqu'au moment où des spécialistes haïtiens pourraient être complètement formés. Comme nous l'avons déjà dit, il y avait un grand nombre d'Haïtiens bien préparés, mais dont beaucoup malheureusement vivaient à l'étranger, soit en exil, soit parce qu'ils pouvaient y obtenir des meilleures conditions de travail que dans leur pays. Il eût été bon de pouvoir persuader ces experts de revenir en Haïti. Malheureusement, les organisations internationales et les gouvernements ne veulent pas reconnaître le fait que, quel que soit son passeport, un expert est un homme qui recherche les meilleures conditions de vie pour lui-même et sa famille. Ainsi, pour les Haïtiens exilés, revenir dans leur pays équivalait à une grave perte économique et, par conséquent, ils continuent à faire défaut à Haïti. Les écoles supérieures de Haïti étant bonnes on peut espérer avec le temps remédier à cette situation.

Un dernier facteur, qui doit être examiné dans ce tableau de la situation, est le cadre légal dans lequel on prépare le plan d'exécution de n'importe quel programme de développement. Dans ce cas particulier, les nombreux défauts que les journalistes américains avaient si complaisamment évoqués ont contribué à gagner du temps lorsqu'il s'est agi de prendre des décisions. Trop souvent, le plus grand obstacle au progrès est l'imitation d'une soi-disant méthode démocratique de prendre une décision.

Alors que pour les pays industriels, ne rien faire peut ne pas être un crime, pour les nations en voie de développement, spécialement celles des niveaux les plus bas, c'est un crime très grave. Il est temps que les pays développés comprennent ce fait et s'efforcent d'agir, plutôt que d'appliquer des tactiques dilatoires chaque fois qu'il peut y avoir un risque.

Paraguay

Le Paraguay est l'un des deux pays de l'hémisphère occidental qui n'a pas d'accès à la mer. L'autre est la Bolivie qui a perdu cet accès pendant la guerre avec le Chili il y a une centaine d'années. Cette situation particulière de continentalité a considérablement influencé les destinées du Paraguay. Manquant de ressources naturelles à l'exception des rivières et des forêts, souffrant de conditions climatiques très dures, le Paraguay a été longtemps le

refuge d'un peuple énergique et indépendant que ne préoccupait pas son isolement. Plutôt que d'exterminer la population indigène guarani, les Paraguayens l'ont absorbée et ont adopté en même temps sa langue comme moyen d'expression typique du pays.

Cet esprit d'indépendance a entraîné le Paraguay dans deux guerres sanglantes, celle de la « Triple Alliance » au XIX^e siècle et celle, plus récente, du « Chaco » contre la Bolivie. Ces deux guerres ont été désastreuses sur le plan humain. La population a été littéralement déci-mée, ce qui n'a pas peu contribué au fait que le Paraguay continue à appartenir au groupe des pays les moins développés. Si le Paraguay n'a pas été victime de l'exploitation qu'ont subie les autres pays que nous avons examinés plus haut, il a souffert des conséquences de sa propre volonté de ne pas accepter une exploitation.

Il a payé cher son désir de rester indépendant, mais ce qui a été perdu sur le plan économique a été gagné sur le plan humain. En effet, les oppositions extrêmes que l'on observe entre la fortune et la pauvreté dans les autres pays sud-américains n'apparaissent pas au Paraguay.

D'autre part, aussi pauvre et arriéré que puisse être le paysan paraguayen, il y a en lui un esprit de dignité qui en fait un individu susceptible de développement.

Il y a quinze ans, Asunción, la capitale, donnait l'impression d'être restée au XIX^e siècle, comme aussi le reste du pays. En un certain sens, cela a permis un développement harmonieux, car il n'a pas été nécessaire comme dans d'autres pays de surmonter les inégalités entre villes et campagnes. Cependant, aussi étrange que cela puisse paraître, il est peut-être plus difficile de combler le retard d'un siècle que celui de plusieurs. Le stimulant pour améliorer une situation relativement modeste est plus faible que celui que crée la curiosité de quelque chose de tout à fait nouveau. Les paysans et les pêcheurs les plus arriérés des zones les plus retirées de la Zambie ont montré un intérêt plus vif pour accepter des méthodes qui étaient pour eux radicalement nouvelles, que les paysans du Paraguay qui en général devaient remplacer la traction animale de leur charrue par des moteurs afin d'obtenir une relative amélioration de leurs récoltes. En d'autres termes, plus l'objectif est considérable plus forte est la volonté de l'atteindre.

Nous avons été invités il y a dix ans au Paraguay par le Gouvernement pour étudier les facteurs conditionnant la situation paraguayenne du crédit et pour proposer des mesures afin d'établir un système de crédit sain, assurant un développement aussi bien sur le plan agricole qu'industriel. Nous avions à analyser et à recenser les besoins du pays en matière de crédit en tenant compte de ceux de l'agriculture, de l'industrie, du commerce et en étudiant également les relations entre ces branches. Nous avions à revoir l'organisation des institutions existant au Paraguay pour procurer les crédits nécessaires et nous avions aussi à déterminer quels étaient les changements qu'il fallait apporter à ces institutions pour les rendre mieux à même de satisfaire les besoins du pays. Enfin nous avions à étudier les besoins financiers des institutions et à préciser les méthodes au moyen desquelles ces besoins pourraient être satisfaits.

La conclusion de ces études fut que l'agriculture était et resterait la base de l'économie paraguayenne non seulement pour satisfaire les besoins du pays, mais aussi comme principale source de devises étrangères par le moyen des exportations.

Par conséquent, tous les efforts devaient être concentrés sur une amélioration des bases de la production agricole en perfectionnant les méthodes, en revisant la distribution des terres et en introduisant aussi des industries de transformation. Il s'avéra que le Paraguay, à cause

de son marché très limité, n'offrait que peu de possibilités pour une production destinée à l'usage national et que, à côté précisément des industries de transformation, le pays ne bénéficiait pas d'avantages spéciaux qui l'eussent rendu concurrentiel sur les marchés internationaux, au contraire de l'Argentine et du Brésil ses proches voisins.

Sur la base des expériences faites dans d'autres pays de l'Amérique latine, il fut décidé de mettre fin à l'existence des institutions d'Etat qui étaient chargées dans le passé d'accorder des crédits, souvent sans s'inquiéter du but pour lequel ce crédit était demandé. Aussi, ces institutions avaient accumulé d'impressionnantes dossiers de débiteurs douteux et même mauvais. On proposait donc la création d'une nouvelle institution nationale de développement qui devait reprendre tout ce qui pouvait être sauvé des banques existantes.

On admettait qu'une institution de ce genre, disposant d'un capital nouveau et spécialisée dans le crédit industriel et rural, conçue pour faciliter des investissements et procurer des capitaux d'exploitation pourrait entreprendre en étroite relation avec le Conseil national de planification et les ministères s'occupant de développement, un programme effectif de crédit de développement.

Ces recommandations furent acceptées et mises en pratique avec très peu de changements, l'un d'eux étant le nom donné à la nouvelle institution. La nouvelle banque a fonctionné d'une façon très satisfaisante pendant la dernière décennie en remplissant sa tâche d'acheminer vers les secteurs productifs du pays les ressources nationales et extérieures.

Le moment serait venu de faire un nouvel inventaire de la situation et de déterminer comment les mesures recommandées il y a dix ans et mises en œuvre dès lors, ont atteint leur but. Cette étude pourrait donner un étalon de comparaison afin de déterminer le temps nécessaire pour atteindre des résultats effectifs lorsque l'on bâtit un pont entre le sous-développement le plus extrême et le progrès. Dans tous les cas, les réalisations qui furent faites ont prouvé que l'on avait pris conscience du caractère sérieux de la stagnation qui existait il y a dix ans et en même temps que l'on avait manifesté la volonté de faire quelque chose pour rompre avec les habitudes anciennes, les insuffisances et les complaisances. Dès lors, une prise de conscience régionale s'est manifestée et le Paraguay s'est adapté plus étroitement aux nécessités d'un développement régional. Des meilleurs transports, une production hydroélectrique plus élevée et un système éducatif amélioré, tout cela a contribué à rompre la continentalité du Paraguay.

Est-il possible de déterminer exactement l'effet de toutes ces mesures ? C'est difficile à dire. Mais le fait demeure qu'à un moment on a fait un inventaire précis, on a choisi des priorités et adopté une vaste stratégie, s'appliquant aussi bien aux mesures d'ordre interne qu'à la participation à des actions régionales. C'est à d'autres de juger les conséquences.

Amazonie

Les cas que nous avons abordés jusqu'à maintenant dans cette étude s'appliquent tous à des pays déterminés. Dans le cas de l'Amazonie, nous sommes en face d'une situation entièrement différente. Non seulement l'Amazonie est une des zones les plus arriérées du monde, moins bien placée même que le Sahara qui a des ressources minérales en exploitation, mais son immense territoire est réparti sur cinq pays.

Il appartient au colonel Fawcett, au début du siècle, d'avoir le mieux défini le problème de l'Amazonie en faisant remarquer que des trois continents traversés par l'équateur, seule l'Amérique du Sud n'a pas de pachydermes ou d'autres grands animaux. D'autre part Fawcett rapportait qu'il avait vu en Amazonie des reptiles plus grands que partout ailleurs. Pour lui comme pour tous ceux qui ont exploré cette contrée, cela prouve que le sol n'est nulle part ferme, tout au moins dans l'immense zone qui constitue le centre du bassin.

Les explorateurs et les flibustiers ont tenté d'exploiter les ressources qui avaient été découvertes épisodiquement (le caoutchouc, les noix, le pétrole, les bois exotiques, etc.) mais toujours la contrée est rapidement retournée à sa nature originelle. Lorsque le gouverneur du département Amazonia de la Colombie essaya de construire une route du sud au nord à travers la jungle pour supprimer 1000 milles de trajet par eau, à travers le Brésil, il s'aperçut que les pierres nécessaires devaient être transportées par bateau depuis les Andes à 1000 milles de là. Il découvrit aussi que ces pierres s'enfonçaient rapidement dans la terre après chaque chute de pluie. Interrogé sur le point de savoir quel temps prendrait la construction d'une route de 90 milles, il répondit: « 90 ans si on a de la chance ». Il est aussi symptomatique que l'on trouve en Amazonie des établissements de pisciculture élevant le seul poisson préhistorique existant encore avec, sous le ventre, des nageoires comme celles des mammifères, à moitié développées, au lieu de nageoires de poisson. Cette espèce est du reste très savoureuse.

Il y a encore le problème de l'écologie. Lorsqu'une grande compagnie américaine tenta de développer une zone considérable dans le voisinage de Pucallpa, l'échec fut complet. Les lourdes machines utilisées pour défricher détruisirent la très mince couche d'humus et rien ne peut plus y croître. L'expérience faite par le département colombien de l'Amazonie se confirma et la route envisagée ne put jamais être terminée.

La ligne ferroviaire traversant les rapides du complexe Madero-Mamoré entre Porto-Valho et Guajara-Mirim, au début du siècle, ne put être achevée qu'au prix de nombreuses vies humaines. A quoi sert-elle maintenant ? Et Manaos, est-ce que le développement peut donner à cette ville un nouveau bail de vie ?

Etant donné l'énormité de l'Amazonie, beaucoup ont fait des projets en termes gigantesques, étudiant des plans énormes pour dompter le fleuve et son empire. Des rêves de ce genre ne peuvent être réalisés. Des grands propriétaires impitoyables ont employé tous les moyens modernes de destruction pour exterminer la petite population indigène et pour s'approprier ses terres afin d'installer de grandes exploitations de bétail. Dans beaucoup de cas, le bétail est mort et le pays est retourné à la nature. En effet, la terre, en dépit de ses richesses, n'offrait pas les éléments nécessaires à faire vivre le bétail.

Cependant, le long des rives des fleuves on peut observer des petites surfaces de terrains défrichés. Ce sont de modestes plantations, de petites exploitations forestières et de petites usines de transformation. A l'exception des importantes mines d'Amapa, tout le reste est à une échelle réduite dans l'immense contexte amazonien.

Dans ces circonstances, est-il vraiment nécessaire de traiter l'Amazonie comme une entité régionale et non pas seulement comme une série de problèmes nationaux. Les frontières politiques, dans ce monde presque désert, ne signifient pas grand-chose. Les cueilleurs de noix du Brésil, le long des rives de la Madre-de-Dios, ne s'inquiètent pas beaucoup de savoir s'ils récoltent en Bolivie ou au Brésil. Selon les prix du marché, leurs récoltes figurent sur les statistiques de l'un ou de l'autre de ces pays, l'origine réelle restant ignorée. L'Amazonie représente peut-être au mieux une immense réserve de territoires et d'énergie

potentielle si le monde et particulièrement l'Amérique latine sont incapables de contrôler leur explosion démographique. A ce titre, l'Amazonie doit être préservée pour un développement à l'échelle atomique, en prenant comme modèle éventuellement les Pays-Bas, et cela sur la base des ressources existantes et non à partir d'un désert créé par l'homme et, hélas, trop facilement réalisable. Pour cette raison fondamentale, les pays qui occupent l'Amazonie doivent s'entendre et mettre sur pied un plan de très longue durée pour un développement raisonné, en s'efforçant de retenir les leçons des autres régions, sans refaire leurs coûteuses erreurs.

Jusqu'à ce moment, on doit continuer de considérer l'Amazonie comme une zone d'extrême sous-développement. Tout en gardant à l'esprit la nécessité de préserver le pays et ses ressources, des efforts doivent être dirigés vers un développement des petites exploitations agricoles, à l'échelle humaine, en même temps que l'installation parallèle d'industries de transformation.

* * *

2^{me} PARTIE: SYNTHÈSE

Caractéristiques générales des pays sous-développés

Les études de cas qui précèdent donnent certaines bases pour tirer des conclusions sur les différents aspects du problème de l'extrême sous-développement et sur la stratégie qui doit être choisie pour y remédier.

Sans revenir aux causes du sous-développement extrême, il est peut-être bon de réexaminer quelques-unes des caractéristiques des pays ou régions qui, soit pour des raisons historiques, soit pour des causes naturelles, sont demeurés à ce stade de développement.

La première caractéristique est que ces pays ont en général pour seule activité la production de denrées alimentaires à un niveau primitif, ainsi que la production ou l'extraction de quelques produits exotiques destinés à l'exportation, souvent sous une forme extrêmement brute.

Lorsque des ressources naturelles de valeur supérieure sont disponibles, en général des minéraux, elles sont exploitées par des étrangers pour leur propre bénéfice, peu de chose restant dans le pays. A cet égard, un cas intéressant est celui de l'Irian occidental, où une compagnie étrangère projette d'exploiter à fond un minéral de cuivre de très bonne qualité et cela dans un temps si court qu'elle n'aura à payer pratiquement au gouvernement indonésien aucune taxe ou tout au plus un minimum, avant de quitter le pays, ne laissant dans le sol rien d'autre que des trous. Les installations prévues pour l'extraction et l'exploitation du minéral sont d'une nature telle qu'au départ de la compagnie presque rien ne sera encore utilisable à d'autres fins.

Une autre caractéristique est qu'à l'exception des tribus les plus primitives qui n'ont pas encore appris à utiliser ou à modifier quoi que ce soit, les peuples dont nous parlons ne gaspillent rien. Tout est réutilisé presque immédiatement, souvent d'une façon très ingénueuse et artistique. Cela signifie qu'alors que le degré d'instruction reste très bas il y a, après

le stade de l'arc et de la flèche, des talents pour s'adapter à de nouvelles conditions. Tous ceux qui ont eu l'occasion de visiter le Pérou et les hauts plateaux de l'Equateur et de la Colombie, ont admiré les véhicules automobiles de construction très ancienne, s'acquittant parfaitement de tâches multiples transportant, à 40 ans ou plus, deux ou trois fois plus de passagers que le constructeur n'avait prévu. Cela signifie qu'il doit y avoir là des mécaniciens habiles, des fabricants-rafistoleurs de pièces détachées travaillant dans les arrière-boutiques et qui ne figurent pas comme tels dans les statistiques industrielles. Nous avons fait l'expérience, en recensant les petites industries dans certains pays d'Amérique latine, de découvrir que les statistiques officielles ignoraient un grand nombre d'industries de cette catégorie et plus précisément du type décrit plus haut. Pour de nombreuses raisons, parmi lesquelles la législation fiscale et sociale est loin d'être la moins importante, ces petites entreprises trouvent commode d'être ignorées.

Nous aimerions répéter que notre but n'est pas de décrire ici tous les aspects du problème, mais quelques-uns d'entre eux seulement, sous l'angle de notre propre expérience. Il faut mentionner, sans essayer de les analyser, les problèmes suivants: les gouvernements faibles et souvent instables, l'ignorance des ressources locales, les lacunes de l'instruction, particulièrement au niveau supérieur, ce qui rend très difficile d'assimiler les techniques et méthodes étrangères, même à un niveau modeste, par manque de personnel local préparé d'une façon adéquate ou d'experts étrangers connaissant la région. Mais si ces problèmes doivent être abordés d'une façon complète, ils ne présentent pas d'obstacles insurmontables pour trouver des solutions aux questions spécifiques qui nous concernent, à savoir l'introduction de meilleures méthodes agricoles, la diversification de la production afin de procurer des surplus suffisants pour les transformations et l'exportation. Cela permet alors de financer une partie des moyens nécessaires à l'amélioration des industries de transformation et c'est le début d'une spirale du progrès laissant à chaque virage un plus grand bénéfice au niveau national. Dans le cadre de cette évolution, l'introduction d'industries pouvant utiliser les talents et l'ingéniosité disponibles signifiera davantage que la mise sur pied de techniques beaucoup plus élaborées, exigeant de gros investissements en équipement et en expérience étrangère.

Stratégie de développement

Sur cette base, nous pensons qu'il est maintenant possible de discerner des priorités dans le cadre de la stratégie pour le développement:

- premièrement, le développement agricole;
- deuxièmement, l'introduction de petites et moyennes industries transformant les produits agricoles parallèlement avec la mise sur pied des canaux commerciaux nécessaires pour l'approvisionnement et les débouchés;
- troisièmement, l'instruction non pas à un niveau philosophique, mais pratique, technique, pour compléter les talents naturels qui sont en général là et utiliser l'esprit de curiosité.

Pour couronner cet ensemble, création d'une institution de développement opérationnelle et pratique, responsable de l'exécution de ce programme.

Il vaut la peine de rappeler qu'il existe une relation réciproque de cause à effet entre l'agriculture et la petite industrie, cette dernière aidant l'agriculture par ses achats locaux et en même temps transformant les produits agricoles pour la consommation nationale et l'exportation.

C'est volontairement que nous n'avons pas mentionné l'infrastructure et les transports. Nous avons l'impression qu'on exagère souvent leur importance. On arrive alors au résultat que lorsque ces infrastructures sont réalisées, il ne reste ni énergie, ni ressources pour en faire un bon usage. Elles ont tendance à devenir des monuments pour satisfaire l'ambition de ceux qui aiment le prestige que procure l'inauguration des grandes installations. A leurs yeux, c'est bien supérieur à des champs d'arachides en pleine croissance...

Les avantages de la petite unité de production

Comme cet exposé est orienté sur le développement de la petite industrie dans le large cadre des priorités décrites plus haut, nous n'essayons pas ici d'examiner le développement agricole, sauf lorsqu'il est en relation avec l'industrie, particulièrement l'industrie de transformation des produits agricoles. Trop souvent le développement agricole est examiné sans tenir compte des problèmes de la dimension des industries de transformation. Les expériences faites dans de nombreux pays industriels montrent que le fameux principe de l'économie de grande dimension s'exprime souvent d'une façon inverse. On constate que les plus grandes unités industrielles de transformation ne sont pas nécessairement les plus économiques, mais que leur création exige la solution de tels problèmes qu'on arrive souvent rapidement à une contre-productivité. Les programmes agricoles doivent prévoir plusieurs petites unités, industrielles, placées à des endroits stratégiques qui permettent de résoudre les problèmes de transport, de diminuer les besoins en gros investissements dans l'infrastructure et de les adapter aux qualités particulières de la main-d'œuvre disponible sur place. Des interruptions de travail dans une de ces petites unités n'entraînent pas alors un arrêt de toute la production, mais seulement une réduction de celle-ci. Si des interruptions de travail se produisent dans les pays les plus avancés, le risque est moins grand que dans les pays les moins développés où un seul ouvrier bien intentionné, mais mal préparé, peut causer une interruption et où les pièces de rechange sont souvent très difficiles à obtenir.

En outre, des unités plus petites peuvent utiliser des équipements moins perfectionnés et automatisés, permettant ainsi une formation plus rapide de la main-d'œuvre et un plus grand degré d'emploi par unité d'investissement. Enfin, si l'investissement est considéré sous l'angle des bénéfices qu'en tire le pays, plutôt que les investisseurs, les coûts de production peuvent être plus bas et par conséquent plus compétitifs que pour une unité plus considérable.

Nous avons mentionné le problème des pièces détachées. Comme dans le cas des éternels « tacots » sud-américains, il peut être possible de produire localement beaucoup de pièces détachées pour des installations industrielles, qui ne sont plus utilisées depuis longtemps dans les pays développés. On peut citer l'expérience typique de l'Inde qui, dès le début des années 50 créa de nombreux petits ateliers, où l'ingéniosité permit de remplacer des machines importées très coûteuses et de continuer à produire de nombreux dispositifs mieux adaptés aux conditions locales.

Les petites unités de fabrication présentent encore un autre avantage: celui d'utiliser des produits secondaires qui autrement seraient jetés ou détruits. Alors que le produit principal peut être réservé à l'exportation, les produits secondaires peuvent souvent être destinés aux marchés locaux, créant des entreprises additionnelles, sources de revenus et d'emplois.

En Amérique latine, il a été possible, d'une façon générale, de définir la petite industrie comme une unité émanant de l'initiative locale et n'attirant pas le capital étranger. Dans les pays les moins développés, cette définition reste valable avec la variante que l'initiative locale est généralement publique plutôt que privée, car les bricoleurs d'arrières-boutiques ou leurs équivalents n'ont pas les moyens de dépasser eux-mêmes le niveau de l'artisanat ou de l'industrie à domicile. Dans ces conditions, le rôle de l'Etat est d'agir comme un tuteur pour aider ces initiatives latentes mais timides et difficiles à repérer, cela jusqu'au moment où les entrepreneurs en puissance peuvent avoir la chance de démarrer après une préparation adéquate.

Cela implique un certain nombre d'étapes. On doit partir de l'idée qu'il existe un gouvernement convenablement organisé et capable de mettre sur pied, probablement avec une aide étrangère appropriée, un programme de développement embrassant tous les aspects du développement dans leurs relations réciproques et en y comprenant l'industrie.

Un institut de développement

Ce programme doit prévoir une certaine infrastructure institutionnelle qui peut prendre de préférence la forme d'un institut ou d'une banque de développement. Il y a eu beaucoup de polémiques au sujet de l'opposition entre les institutions bancaires privées de développement industriel et les organismes publics. A une époque où l'on admettait que seules les entreprises privées pouvaient être efficaces et susceptibles de succès, de nombreuses banques industrielles furent créées avec des capitaux privés ou semi-privés d'origine étrangère, souvent avec l'appui massif des subsides du gouvernement. Il est regrettable de devoir constater que ces banques, dans la plupart des cas, ont favorisé les intérêts de leurs propriétaires étrangers en négligeant de développer réellement une structure industrielle bien équilibrée dans l'intérêt local. Souvent, elles ont soutenu les exploiteurs du type mentionné dans le cas de l'Irian de l'Ouest. Les conséquences ont été que non seulement l'image mais la réputation morale des institutions publiques locales de développement ont été altérées. Or ces institutions étaient confrontées au délicat problème de promouvoir dans le pays un esprit d'entreprise dynamique et de l'aider jusqu'au stade où il puisse s'appuyer sur ses propres forces.

Les nombreuses nationalisations de banques étrangères, qui ont eu lieu plus tard, ont tempéré l'enthousiasme des banques étrangères à participer à ces instituts privés de développement. En fait, de moins en moins nombreuses ont été les banques de ce type qui ont été créées au cours de la dernière décennie et ce n'est que l'IFC qui maintient la fiction qu'elles sont des banques privées comme un dogme laissé par la période des années 50. Mais cette fiction doit disparaître une fois pour toutes, et toute assistance possible doit être donnée aux institutions qui font tout le travail même le plus rebutant. Ce n'est pas la question du capitalisme opposé au socialisme, il s'agit seulement d'une question très pratique, celle de reconnaître que le développement doit être pyramidal, montant à partir de la base, et que la théorie du goutte à goutte avancée par des républicains très connus aux Etats-Unis n'a jamais bien fonctionné. Etant donné que des entreprises privées étrangères n'ont pas voulu prendre

l'initiative et le risque inhérent à toute politique de développement sur une large base, c'est au gouvernement d'assumer cette fonction, au moins jusqu'au moment où un nouveau type d'entreprises privées peut prendre le relais.

Quel doit être le but de cet institut public de développement ? Il est évident que dans le contexte d'un pays au niveau le plus bas du sous-développement, cette institution doit remplir de nombreuses fonctions et que le degré de spécialisation sera limité aussi bien par les besoins que par les ressources. Des tâches de programmation peuvent être assumées pour tous les secteurs de la production et même pour les infrastructures nécessaires. Des études et des estimations peuvent être également exécutées à ce niveau sur toutes les possibilités productives de l'économie. Cela rendra alors possible de coordonner les efforts de développement et de maintenir un équilibre satisfaisant entre les différents secteurs, en fonction des ressources humaines et financières disponibles. Au niveau de la réalisation, un certain degré de spécialisation doit être introduit. D'un côté il y a le crédit rural, organisé par un service de vulgarisation créé, de préférence mais pas nécessairement, par un institut indépendant. D'un autre côté, il y a les services bancaires généraux, mais qui doivent être de préférence limités, au stade préliminaire, à l'introduction d'habitudes financières telles que l'épargne, même modeste. Enfin, il y a le crédit industriel et l'encouragement à l'industrie, quel que soit l'ordre dans lequel on désire placer ces deux activités.

Il existe une grande différence entre le crédit rural et le crédit industriel. Même dans les zones les moins développées, il y a toujours un minimum de production agricole. Les techniques appliquées sont assez rationnelles et même l'introduction de procédés plus efficaces n'apporte pas de modifications fondamentales. En d'autres termes, le développement agricole peut être favorisé à partir de données existantes que chacun comprend, car la nourriture doit être produite. L'industrie, par contre, est une nouvelle conception dépassant les simples aspects du niveau de la cuisson et de l'artisanat.

L'assistance à l'entrepreneur sur le plan de la gestion

Admettons que les entrepreneurs assistés par l'institut de développement soient capables d'utiliser cette assistance, ce qui n'est pas toujours le cas.

Parmi les problèmes de gestion que l'entrepreneur devrait maîtriser, citons l'établissement d'un système de comptabilité financière, le contrôle des prix de revient et de l'inventaire, l'amélioration de la technologie de son entreprise et système de vente, l'approvisionnement en matières premières, etc. Sur le plan financier, l'entrepreneur a besoin d'aide pour acheter l'usine et l'équipement, d'un capital d'exploitation pour améliorer l'utilisation de cet équipement, de prêts à court terme pour acheter des matières premières, généralement agricoles. Ensuite, il doit examiner sa position financière globale, trop souvent mise en péril parce qu'il doit en même temps être le financier de ses fournisseurs et de ses consommateurs.

Enfin, il doit étudier les moyens de renforcer sa position économique sur le marché. En sa qualité de petit producteur, il n'a que peu de poids vis-à-vis des fournisseurs et il doit souvent payer des prix plus élevés pour du matériel de moins bonne qualité que ne paient des plus grands producteurs pour des biens de première qualité. Comme sa production est quantitativement limitée, il rencontre des difficultés pour faire face à la concurrence. Par voie de conséquence, il doit résoudre le problème de la création d'associations commerciales

ou de coopératives pour l'achat en commun de matières premières et d'équipement ou pour la vente de sa production. Mais en même temps il est préoccupé des conséquences d'une coopération, étant un entrepreneur indépendant et jaloux de sa liberté.

De par sa nature propre, le petit entrepreneur n'est pas capable d'identifier clairement ces différents problèmes. Il doit les traiter tous à la fois et en même temps, leur donner à tous le même degré d'attention. C'est pourquoi, quelle que soit l'aide qui peut lui être fournie, elle doit l'être à un niveau général. Le problème de l'institut de développement est donc de trouver des collaborateurs qui soient à même de fournir ce type d'assistance, plutôt que des spécialistes même très qualifiés. Que des spécialistes soient également nécessaires, c'est bien entendu, mais seulement après que l'expert des problèmes généraux aura fait son travail et défini le secteur pour lequel des connaissances spécialisées sont requises. D'autre part, l'entrepreneur lui-même est rarement conscient de la complexité de ses problèmes et, par conséquent, ne réalise pas la nécessité d'une assistance. Il est si absorbé par ses préoccupations que les arbres lui cachent la forêt.

Une des principales fonctions de l'institut de développement devrait donc être de repérer l'entrepreneur chez lui, de déterminer s'il a besoin d'assistance et la forme de cette assistance. Lorsque nous avons entrepris ce genre de travail dans de nombreux pays sud-américains, dans le cadre de cours d'entraînement pour experts généraux occupés dans des banques de développement, nous avons demandé à des centaines d'entrepreneurs quel était leur principal problème. Dans 95 % des cas, la première réponse était: les finances. Toutefois, après une heure ou deux de discussion dans l'usine elle-même, il apparaissait que le problème principal n'était pas du tout financier, mais plutôt qu'il s'agissait d'un défaut de contrôle, d'un défaut de connaissance des possibilités d'utilisation de certaines parties de l'équipement, de l'aménagement de l'usine, etc. Mais le plus intéressant était la réaction générale de ces entrepreneurs en constatant que quelqu'un était venu pour parler avec eux à leur niveau, en essayant de comprendre leurs problèmes et en offrant de l'aide pour les résoudre. La simple définition du problème, la possibilité de l'exprimer, étaient souvent suffisantes pour le résoudre. Lorsqu'une assistance complémentaire était nécessaire, technique ou financière, la banque de développement était à même de décider si elle pouvait la procurer avec ses propres moyens ou suggérer une autre source mieux qualifiée.

Les tâches d'un institut de développement

Sur cette base nous pouvons maintenant définir ce que doivent être les tâches d'un institut de développement, dans le contexte plus général de l'extension de la petite industrie.

Tout d'abord, cet organisme doit disposer d'un nombre limité de collaborateurs avec des connaissances générales. Il est assez étrange de constater du reste que les systèmes actuels d'instruction ne préparent plus de cadres de cette catégorie, qu'on appelle en anglais « generalists ». Bien au contraire, seuls des spécialistes, et mieux encore, les plus spécialisés d'entre eux sont disponibles. Il est donc nécessaire de renverser le processus et d'essayer de donner au spécialiste une compréhension des problèmes qui sont ceux d'un homme universel par définition, c'est-à-dire le petit entrepreneur. Un certain nombre d'expériences ont déjà été faites pour former des « generalists »: la Caja de Credito Agrario, Industrial y Minero de Colombie, la Banco do Brazil et la Banco de la Republica Oriental del Uruguay ont déjà organisé, avec un grand succès, des cours destinés soit à des collaborateurs choisis dans leur

propre entreprise, soit à des nouveaux cadres recrutés spécialement en dehors. Ces cadres ont été formés pour travailler comme agents de développement, comme conseillers destinés à procurer un minimum d'aide technique et aussi comme agents en matière de crédit, capables d'apprécier les besoins des entreprises, de recommander à la banque les opérations à entreprendre et de superviser l'utilisation des moyens financiers disponibles. Des séries statistiques suffisamment longues ne sont pas encore assez complètes pour pouvoir tirer des données quantitatives suffisantes sur les résultats de ces initiations. Il est toutefois possible d'affirmer, d'une façon subjective, que cet effet a été profond.

Secondement, il est nécessaire de procurer à l'institution des ressources suffisantes afin de couvrir les frais de son service d'assistance technique et de vulgarisation et pour lui permettre d'accorder les crédits nécessaires afin de mettre en œuvre les recommandations faites. A un stade préliminaire, l'assistance technique peut être classée dans la même catégorie que la vulgarisation rurale, c'est-à-dire qu'elle revêt la forme d'une subvention. A un stade ultérieur, le coût de cette assistance peut être partiellement remboursé par les bénéficiaires ou inclus comme partie intégrante des frais de crédit. On peut dire, comme pour la vulgarisation rurale, que les effets de ces activités industrielles seront une élévation du niveau de l'activité économique dans le pays. Par conséquent, cette aide se trouve remboursée indirectement.

Troisièmement, l'institut de développement doit être à même d'assumer le rôle d'un entrepreneur, soit lorsque la nécessité de créer une entreprise est clairement démontrée et qu'il n'existe pas de personne capable ou désireuse de prendre la responsabilité de la créer, soit lorsqu'il existe un entrepreneur à ses débuts qui n'est pas encore capable de mener l'affaire à chef avec ses propres forces. Dans les deux cas, l'institut de développement devrait s'efforcer de se dégager de l'affaire aussitôt que possible pour que ses moyens, aussi bien sur le plan financier qu'humain, soient de nouveau disponibles pour un développement ultérieur.

Enfin, l'institut de développement devrait être à même de conseiller le gouvernement sur les mesures législatives qui doivent ou ne doivent pas être prises pour soutenir la petite industrie. Trop souvent les lois qui sont mises en vigueur sont simplement copiées sur des dispositions prises par des pays plus avancés et qui sont souvent discriminatives à l'égard des petites entreprises. Par exemple, avec les meilleures intentions du monde, la Colombie a mis en vigueur une législation sur les salaires minimum prévoyant un niveau plus bas pour la petite que pour la grande entreprise. Le résultat est que la petite industrie aide la grande entreprise, car la main-d'œuvre qu'elle a formée, aussitôt qu'elle est qualifiée, la quitte pour travailler dans une entreprise à même de payer des salaires minimum plus élevés. Des lois sociales et de travail — que les nations industrialisées refusent d'appliquer — figurent dans l'organisation des pays en voie de développement, qui, si elles ne sont pas interprétées correctement, peuvent souvent causer de grands dommages. L'institut de développement, en contact très étroit avec les petites entreprises, est le mieux à même de représenter leurs intérêts et de les aider à obtenir une considération au moins aussi grande que celle dont bénéficie la grande entreprise. Dans le même contexte, la fonction de l'institut de développement doit être de coordonner toute l'aide accordée à la petite industrie. On admet que dans les nations développées il puisse y avoir des choses faites à double. Cela ne doit pas être le cas dans les pays qui font l'objet de cette étude.

En considérant ce que nous venons de dire, il apparaît clairement pourquoi nous avons choisi d'employer le terme « institut de développement » plutôt que « banque de développement » ou « institut de crédit industriel ». Les termes « banque » et « institut de crédit »

impliquent que leur but principal est de procurer des crédits à des conditions qui permettent à l'emprunteur de rembourser en laissant à l'établissement si ce n'est un profit, en tout cas pas de perte. Nous sommes convaincus que ce système, en raison des besoins socio-économiques d'une nation très arriérée, serait un facteur trop limitatif, en dépit du fait que cette politique peut être considérée comme saine dans d'autres circonstances. En effet, elle pousserait une minorité d'entreprises vers les structures très peu équilibrées que nous avons mentionnées plus haut, au lieu d'aider à créer la large base de la pyramide sans laquelle il est difficile de concevoir un développement économique. Dans des conditions plus normales, on peut considérer que l'aide technique ou les services de conseils constituent une fonction séparée. Dans notre cas, il n'y a pas assez de personnel ou de ressources financières, ou alors on ne constate pas un besoin suffisant de ces services, pour concevoir une organisation séparée. Finalement, même si l'institut de développement ne devait pas présenter des comptes bénéficiaires, l'augmentation de l'activité économique qui est la conséquence de ses opérations compensera certainement, au niveau national, les pertes entraînées par les subventions accordées à la petite industrie.

En dépit du rôle que l'institut joue pour le gouvernement comme instrument de développement, il doit être aussi autonome que possible et demeurer indépendant de toute influence politique. Son autonomie ne doit pas être affectée par les changements qui surviennent au sein du gouvernement. Cette autonomie exige en premier lieu une grande indépendance financière. Dans ce but, l'institut doit disposer d'un capital propre dont l'importance est basée sur les besoins estimés pour une période minimum de 3 à 5 ans. Ce capital ne doit pas obligatoirement être versé en une fois. Il peut être payé par le gouvernement en tranches annuelles selon un plan déterminé à l'avance. Le capital doit être définitivement mis à disposition et non prêté, aussi longs que puissent être les délais de remboursement. L'institut ne doit pas non plus dépendre d'un comité extérieur à lui et qui peut changer d'avis d'une année à l'autre, rendant ainsi impossible un fonctionnement normal. Les moyens financiers doivent aussi être prévus pour chacune des fonctions principales de l'institut, sur la base d'un budget à long terme, mais avec suffisamment de souplesse, pour pouvoir modifier l'affectation des capitaux si les besoins le justifient.

A côté de la pleine disposition de son propre capital, l'institut de développement doit avoir accès aux facilités d'escompte de la banque centrale, particulièrement pour des effets à court terme, dans le cadre d'un budget annuel ou à titre de pourcentage des moyens disponibles de la banque centrale, déterminé en fonction du programme général de développement du pays. Enfin, l'institut de développement doit être le canal par lequel passent les moyens financiers accordés au développement par l'étranger pour l'agriculture et, dans notre cas, pour la petite industrie. En fait, il doit aussi servir d'intermédiaire pour les fonds destinés à des industries plus importantes et cela afin de contrôler que ce type d'industries ne gêne pas le développement des plus petites entreprises et l'économie générale du pays pour le seul bénéfice d'intérêts étrangers particuliers.

La question de la loi de fondation et des statuts de l'institution est d'une très grande importance. Ces dispositions doivent assurer la plus grande autonomie possible. La meilleure formule est un comité composé de délégués du gouvernement, mais aussi de représentants des forces vives du pays. D'autre part, le nombre d'administrateurs doit être limité pour que le comité ne devienne pas le forum de discussions générales, celles-ci étant réservées à d'autres sphères gouvernementales.

Dans les pays dont nous nous occupons ici, il sera difficile de trouver un directeur général ayant toutes les qualités requises pour l'institut dans son ensemble ou des directeurs pour des départements spécialisés. Il est donc essentiel que les critères techniques l'emportent sur les considérations politiques pour le choix de ces cadres, ce qui signifie que très fréquemment ceux-ci devront être recrutés à l'étranger. En théorie, il est utile qu'à ces directeurs étrangers soient adjoints des collaborateurs locaux faisant contre partie. En pratique, ce système peut être irrationnel, car il est très peu probable que l'on trouve des collaborateurs nationaux suffisamment formés, tout au moins au début. Il sera préférable de former un personnel local aux échelons les moins élevés, et de le promouvoir aussi rapidement que les conditions et leur propre préparation le permettent et jusqu'à ce qu'ils puissent remplir des fonctions de codirection. Autrement, on risque de se trouver en face de collaborateurs qui auraient été bons s'ils avaient été raisonnablement entraînés mais qui, gonflés de leur importance et incapables de remplir leur tâche, compromettent le développement de l'institut.

L'expérience de l'Equateur

Pour conclure cette étude, examinons le cas d'un pays qui fait de grands efforts pour se hisser lui-même au rang des pays sur la voie du progrès, c'est-à-dire l'Equateur.

Il y a quinze ans, nous fûmes chargés d'étudier l'un des aspects institutionnels les plus défectueux du pays, c'est-à-dire le système des banques provinciales de développement. Loin de représenter une décentralisation réellement libérée d'une bureaucratie centrale, le système empêchait tout développement effectif par la fragmentation du processus de décision.

A cette époque, l'Equateur arrivait à la fin de son ère agricole. Il produisait du riz et du cacao destinés à l'exportation et qui représentaient ses recettes les plus importantes en devises étrangères. La production de bananes était encore à ses débuts et on ne parlait pas du tout du pétrole. Par méconnaissance des problèmes de base de développement d'un pays relativement en retard — politiquement, économiquement et socialement — tout l'effort était concentré sur le développement des infrastructures d'abord, puis de l'agriculture. L'industrie était conçue sous la forme d'un développement de la base et on espérait que les entreprises de niveau modeste se débrouilleraient elles-mêmes; on voulait respecter ainsi le principe sacro-saint de l'initiative privée et de l'entreprise privée. Quelque attention était accordée à l'artisanat, mais personne ne se préoccupait de définir ce qu'il était et quel devait être son rôle dans le processus du développement économique. On considérait toujours que le fabricant de chapeaux de Panama d'Otavalo représentait la quintessence d'une petite industrie et devait donc être encouragé et aidé le plus possible. Malheureusement, la mode et le folklore suivent souvent des routes différentes et le grand désir que l'on avait d'acheter des chapeaux de Panama il y a deux ou trois décennies a disparu. Il peut y avoir un engouement passager pour des ponchos indiens et d'autres articles typiques de la mode Woodstock, mais cela peut-il réellement constituer la base de l'économie d'un pays ?

Il y a deux ans, nous fûmes invités de nouveau à revenir en Equateur, cette fois pour mettre au point un programme de développement de la petite industrie. L'expérience avait en effet montré que les espoirs que l'on avait au milieu des années 50 n'avaient pas été réalisés et qu'en dépit d'une croissance phénoménale de la production bananière et de la découverte de nouveaux gisements de pétrole, le développement effectif du pays dans son ensemble était toujours en retard. Les nouvelles ressources, qui dans d'autres pays comme le Koweït et la

Lybie suffisent à couvrir les besoins d'une population largement inactive, sont insuffisants en Equateur. Il fallait donc trouver les moyens de procurer du travail et des revenus, non seulement pour une population en croissance rapide, mais aussi pour un peuple qui devenait conscient qu'il n'est pas indispensable de rester tout au bas de l'échelle lorsque les gens qui sont en haut nagent dans le luxe.

Une analyse de la structure industrielle du pays montra que sur les 1793 entreprises recensées en 1965 et occupant plus de 5 ouvriers, 12 % pouvaient être considérées comme moyennes jusqu'à grandes, c'est-à-dire employant généralement plus de 50 ouvriers. A l'autre extrémité de l'échelle, 26 % des entreprises étaient réellement de caractère artisanal. Il restait donc un groupe intermédiaire d'environ 1100 entreprises que l'on pouvait classer comme petites industries, selon une large définition basée sur la main-d'œuvre, le capital investi et, d'une façon plus caractéristique, la responsabilité d'un seul homme.

Une analyse plus complète portant sur le genre d'industries travaillant en Equateur fit apparaître une préférence marquée pour la production de biens de consommation, durables ou non.

Des efforts considérables avaient été faits dans le domaine du développement agricole, mais peu de choses avaient été tentées pour mettre le développement industriel en relation avec celui de l'agriculture. On avait négligé particulièrement de prévoir, sur le plan local, la satisfaction des besoins de l'agriculture. Dans le même contexte, la transformation des produits agricoles était restée à un niveau relativement bas.

Les structures institutionnelles nécessaires au développement économique avaient été revisées. On avait commencé, en 1966, par réorganiser la « National Development Bank » et par créer deux sociétés financières de développement, l'une publique, l'autre « privée ». Plusieurs lois avaient été votées à la fin des années 60 dans le domaine du développement industriel. Elles favorisaient les investissements étrangers dans des entreprises importantes, avec un pourcentage élevé de frais d'investissement par place de travail créée. D'un autre côté, l'assistance au développement des artisans et des petits entrepreneurs n'était que verbale. Comme c'est trop souvent le cas, l'industriel réellement très modeste demeurait en porte-à-faux pour se défendre lui-même. Il était trop grand pour être assisté par la Banque Nationale de Développement et trop petit pour être mis au bénéfice des dispositions de la loi sur le développement industriel et de l'assistance éventuelle des corporations financières. Quant aux banques commerciales nationales ou étrangères, elles se contentaient de travailler d'une façon routinière sans se préoccuper de cette catégorie de problèmes.

Entre-temps, l'Equateur avait commencé à prendre une part active aux négociations engagées avec ses voisins du sud, de l'est et du nord, afin de créer un marché commun régional suppléant à la zone latino-américaine de libre-échange créée avec beaucoup de bruit dix ans auparavant, mais qui était demeurée très éloignée des espoirs originaire que l'on avait mis en elle.

Nos recommandations portèrent essentiellement sur les conceptions de base et les institutions. Elles s'attachaient à une conception fondamentale, dans ce sens qu'elles suggéraient une révision de la définition de la petite industrie, non plus en fonction d'un capital investi très modeste mais en fonction de sa véritable nature, c'est-à-dire :

- qu'il n'y a pas de délégation du pouvoir de décision, celui-ci restant généralement entièrement dans les mains de l'entrepreneur;

- qu'il s'agit d'une initiative locale n'attirant pas le capital étranger;
- que l'entreprise emploie moins de 50 ouvriers, avec un capital généralement inférieur à \$ 120 000.—.

Nos recommandations étaient institutionnelles dans le sens qu'elles suggéraient une révision de la loi organique de la Banque Nationale de Développement, afin de distinguer clairement l'artisanat de la petite industrie, et de permettre à la banque de répondre aussi aux besoins de ce dernier secteur. En nous basant sur les expériences faites ailleurs, nous suggérons un programme de crédit industriel complété par une assistance technique, cette activité étant confiée à un département séparé de la banque, avec un état-major spécialement formé et avec ses propres pouvoirs de décision.

Nous suggérons en outre que l'on s'efforce d'encourager les banques commerciales à participer au programme de développement de la petite industrie, en procurant à ces institutions bancaires des facilités spéciales de réescompte auprès de la banque centrale et en créant un Fonds de garantie pour compléter, en cas de nécessité, les garanties offertes par le petit entrepreneur.

Finalement, nous recommandons que le Comité du programme prévoie des priorités par secteur pour le développement industriel, en y incluant la petite industrie.

Ces recommandations aboutirent à la mise au point d'un programme de prêts par l'« Agency for International Development » (USAID-E) et une nouvelle invitation à visiter l'Équateur, cette fois pour mettre en œuvre le programme de crédit avec l'assistance technique, destiné à la petite industrie. Pour nous, cette invitation était très encourageante, pas tellement parce qu'elle prouvait que nos propositions avaient été acceptées que parce qu'elle démontrait que l'on avait atteint en Équateur le stade où l'on reconnaissait l'importance de la petite industrie dans le cadre du développement industriel de pays retardés.

Si encourageants que soient les progrès de l'Équateur, il faut reconnaître que la bataille est loin d'être gagnée. On continue à donner trop d'importance aux grands projets de prestige plutôt qu'à l'effet multiple de nombreuses petites unités. Toutefois, il y a au moins le début d'une prise de conscience: celle qu'une étroite relation entre l'industrie et l'agriculture est la meilleure garantie pour les progrès futurs. Reste à voir si un programme effectif par secteur pourra être mis en œuvre.

CONCLUSION

Il serait relativement facile de condenser toutes les expériences exposées plus haut dans un très beau schéma du développement idéal de pays retardés. Cela serait néanmoins futile, car si quelques conclusions positives peuvent être tirées de cet exposé, c'est que chaque pays doit être considéré dans son propre contexte et que ce que l'on peut espérer de mieux est de convaincre les gouvernements intéressés que le développement doit avancer pas à pas.

Nous pouvons être capables d'accélérer chacune de ces étapes, mais elles doivent se suivre logiquement si l'on veut éviter des glissements en arrière et des pertes. Quant à la succession de ces étapes, ce facteur reste relatif, car il dépend de nouveau de chaque situation individuelle. Ce qui est important c'est que cette succession doit être définie dès le début, en fonction des ressources disponibles et en tenant compte de la meilleure voie à suivre pour les utiliser dans le cadre d'un programme à long terme.