

UNIVERSITE DE NEUCHÂTEL
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

Voies et évolution de l'aide américaine au développement

Thèse

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur ès sciences économiques

par

Robert Küderli

Buchdruckerei K. Grafs Erben Bülach ZH – 1968

Monsieur Robert Küderli est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat en sciences économiques «Voies et évolution de l'aide américaine au développement». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 5 février 1968.

**Le doyen
de la Faculté de droit
et des sciences économiques**

François Clerc

Introduction

«L'aide aux pays en voie de développement est une tâche de la plus grande portée historique. Les problèmes que posent ces pays sont si étendus qu'on ne saurait les résoudre que par l'effort commun de tous les pays industriels de l'Occident. Le but de l'aide aux pays en voie de développement, c'est de bannir du monde, au cours des décennies qui viennent, l'indigence, la maladie et l'ignorance, conformément au sentiment vrai de notre responsabilité humaine et politique, et d'amener tous les pays à grandir ensemble jusqu'à former une collectivité internationale authentique.» Tels sont les mots qu'écrivit le professeur L. Erhard, ministre de l'économie de la République fédérale, en tête d'un ouvrage intitulé «L'intégration économique des pays en voie de développement», où sont réunies les conférences prononcées et les résolutions proposées à la session internationale de la fondation «Im Grüene» en 1960, à Rüschlikon (Zurich).

On parle volontiers d'une question décisive. Mais si jamais cette expression fut justifiée, si jamais l'on fut en présence d'une question vitale de notre temps, c'est bien à propos du développement économique des pays restés en arrière. Il s'agit là d'une des questions les plus décisives parmi celles qui se posent aujourd'hui à l'humanité. Erhard ne la présente pas encore de façon assez nette dans l'introduction qui vient d'être rappelée, car on ne saurait plus, désormais, parler des efforts des seuls pays industriels de l'Ouest, et placer sans autre le conflit est-ouest sur le même plan que le «problème nord-sud», voire au-dessus.

Toynbee prédisait, dès 1948, qu'en regardant rétrospectivement le vingtième siècle, nos descendants verraient probablement sa caractéristique dans le bouleversement social inouï, amené par le choc de la civilisation occidentale avec l'ordre social et les habitudes de vie des autres pays.

Indigence, maladie et ignorance! Celui qui ouvre les yeux et les oreilles est au courant des faits brutaux. Les rapports relatifs à l'indigence et à la misère et aux efforts en vue de les faire disparaître se multiplient à tel point que, par suite de l'accumulation des fondements scientifiques et statistiques et des analyses économiques, militaires et politiques, les

sentiments humains authentiquement éveillés ces dernières années courent le risque de s'éteindre à nouveau. Le sort d'Andri dans la pièce de Frisch «Andorra» n'intéresse-t-il pas les gens bien davantage que l'anéantissement de millions de Juifs tel qu'il le relate «Le Vicaire», la tragédie de Hochhuth? La concrétisation de l'aide aux pays sous-développés, la transposition en données statistiques d'un problème qui est tout d'abord et fondamentalement un problème humain, est peut-être une cause de ce qu'on appelle la crise de l'aide aux pays en voie de développement, crise dont la présence au moins latente se constate à plusieurs égards.

En même temps que l'intérêt s'éteint, ou à cause de cela, il se manifeste une volonté de refus. Elle est peut-être aussi une des réactions possibles à la critique croissante de l'étendue, de la nature et de l'emploi de l'aide aux pays sous-développés. Le retranchement massif opéré par les Etats-Unis il y a quelque temps sur le volume de l'aide économique à l'étranger ne serait pas concevable sans crise ni critique. Mais s'il y a crise et critique, doivent-elles se manifester sous cet aspect négatif? La crise ne peut-elle être surmontée, cependant qu'il serait tiré utilement parti de la critique? Il semble que si, et le développement du corps américain de la paix parle dans ce sens: A la fin de juin 1963, il y avait déjà 6869 volontaires engagés dans 47 pays, tandis que le départ de 1000 autres était prévu pour l'Afrique, et de 3000 pour l'Amérique latine. Les volontaires abondent. La Hollande est en train de former son propre corps de la paix, et la Suisse de recruter le sien. Si incontesté que soit le principe de l'aide aux pays en voie de développement, le problème de ses meilleures possibilités d'utilisation mérite d'autant plus d'être examiné de près dans les pays qui l'assurent. Elle repose sur trois pierres angulaires: son caractère indispensable pour la solution du problème nord-sud, la nécessité de la défendre, de la justifier et de la propager dans les pays industriels, et enfin sa mise en œuvre la plus favorable dans les pays en voie de développement; telles sont les questions décisives que l'on est appelé à discuter toujours de nouveau. Aussi peut-on déjà mesurer en mètres, voire en kilomètres, la masse des documents écrits consacrés aux pays en voie de développement et à l'encouragement de leur progrès économique et culturel. Il semble difficile, dans le cadre d'une recherche limitée, qui ne peut faire état de longues années de séjours d'études dans ces pays, d'ajouter quelque chose de fondamentalement nouveau à ces matériaux si riches ou même de prétendre opposer, à tout ce qui a déjà été rassemblé, quelque chose de fondamentalement meilleur. Ce serait déjà téméraire du fait qu'il ne saurait exister de solution idéale, applicable une fois pour toutes à l'expansion économique, à la façon de l'encourager et de la diriger. On peut toutefois, dans cette abondance de matériaux,

chercher à séparer le bon grain de l'ivraie. Cela est notablement plus simple pour le savant que pour le praticien engagé dans l'action, l'homme politique ou l'idéologue. Un jeune homme inconnu, citoyen d'un petit pays neutre, n'est pas tenu aux mêmes précautions que telle personnalité collaborant à la politique d'une grande puissance; il lui est plus aisé de dire des vérités désagréables et de mettre l'accent sur les points qui l'exigent selon ses convictions; il n'a pas le souci de mille impondérables relevant de la politique intérieure ou extérieure. Il peut même se proposer d'ignorer ce qui passe pour reconnu, incontestable, évident, ou se borner à y faire allusion, dans la seule mesure où la démonstration de ses thèses semble l'exiger. C'est accepter d'avance le reproche d'une exposition sommaire ou par trop tendancieuse, ou d'un choix arbitraire entre les problèmes complexes dont il peut admettre que ceux qui étudient ces choses en ont déjà connaissance.

Il ne s'agit donc pas d'ajouter aux autres un épais manuel consacré à l'aide aux pays en voie de développement; il s'agit bien plutôt d'une contribution « fraîche », propre à animer la discussion, fût-ce en soulevant des oppositions, et même si la conception qu'elle expose prête plus particulièrement la blanc à des attaques.

L'abondance de la documentation, le grand nombre des articles de journaux, des discussions publiques, etc., permet d'ailleurs de faire abstraction de maint problème de détail. La théorie de la croissance économique ne sera pas non plus abordée dans ce qui suit. Seront également écartés du début les conséquences du développement économique et de l'aide aux pays sous-développés pour la balance des paiements, et par conséquent aussi la question de savoir si les conditions de crédit doivent être coulantes ou dures (pour les USA, l'importance de cet aspect des choses ira d'ailleurs en diminuant si la tendance constatée se maintient: tandis qu'en 1960 le 41% seulement du montant de l'aide américaine à l'étranger était dépensé aux USA et rentrait ainsi dans ce pays, cette proportion avait déjà passé à 77% pendant le second semestre de 1962). Nous laisserons en outre de côté les problèmes que pose l'exportation des matières premières et les efforts ayant pour but de faire supporter désormais par les nations industrielles d'Europe une part croissante des charges des Etats-Unis.

Le but que nous nous sommes proposé est bien plutôt de vérifier quelques-uns des axiomes les plus courants dans le domaine qui nous occupe, et d'évaluer le contenu positif qu'ils ont encore. Il était nécessaire pour cela de préciser les conditions dans lesquelles ces axiomes ont été formulés, et qui continuent d'être décisives s'il s'agit de les modifier. Nous consacrons à cela la première partie de notre enquête. Après avoir brièvement esquissé la notion de pays en voie de développement et relevé l'importance de ces pays, nous étudierons l'idée de

l'aide à ces pays telle qu'elle a été formulée aux USA, en leur qualité de nation qui y a le plus contribué, en considérant la période qui va de la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à l'administration Kennedy. Ce coup d'œil rétrospectif nous permettra de dégager les motifs de l'aide américaine. On verra les raisons qu'ont les Etats-Unis et leur population, comme d'autre pays, pour prêter cette aide, et ce qu'ils en attendent. Les fins poursuivies ainsi peuvent-elles être atteintes, et les voies choisies sont-elles praticables?

Dans la seconde partie, on isolera quelques facteurs, particulièrement d'ordre spirituel et sociologique, en vue de l'examen, voire de la réputation, de ces axiomes, qui ne sont rien de plus que le «concept traditionnel», comme exprime Galbraith. On examinera le rôle du temps dans l'évolution, l'aide apportée jusqu'ici et celle qui sera nécessaire par la suite, la concurrence est-ouest dans ce domaine, et enfin la question des points sur lesquels l'évolution portera avant tout.

Nous ne donnerons aucune recette permettant d'apporter avec plus de succès l'aide étudiée, avec l'importante exception cependant des points de cristallisation que nous recommandons et des moyens d'éviter les échecs les plus graves. Nous tenons bien plutôt à jeter une lumière sur les problèmes de l'aide au développement du point de vue de ceux qui l'assurent. En effet, les critiques et la crise dont nous avons fait mention n'ont pas seulement leur origine dans l'insuccès de l'effort accompli et dans certaines séquelles plutôt laides de l'emploi qui est fait de l'aide accordée, mais elles tiennent tout autant, en corrélation avec les axiomes dépassés, à des espérances fausses ou exagérées, ou à une attitude mentale qui ne s'est pas adaptée partout à l'évolution des circonstances. Dans la troisième partie, ces faiblesses du fondement spirituel de l'aide au développement chez celui qui l'assure seront résumées, quelques-unes des conditions à remplir pour un meilleur succès seront esquissées, avec examen critique de ce qui a été récemment entrepris aux USA dans le sens d'une telle amélioration.

Première partie:

Fondements idéologiques de l'aide des USA aux pays en voie de développement

I

Notion, énumération et importance des pays en voie de développement

En parlant aujourd'hui de pays sous-développés et d'aide à ces pays, on devrait, vu la confusion des idées qui règne présentement dans ce domaine¹, partir d'une définition exacte des concepts mis en œuvre. Cependant, il ne sera pas nécessaire pour nos buts de procéder ainsi de façon absolue. A esquiver ce point, nous nous trouvons d'ailleurs en bonne compagnie: l'OECE, dans son enquête sur l'importance des moyens financiers versés aux pays sous-développés², laquelle sera englobée dans nos considérations ultérieures, a fait de même. En 1954, le délégué de Ceylan à l'assemblée du GATT doit avoir déclaré: «An underdeveloped country is like the giraffe, an animal difficult to define, but easy to recognize.»

Cet animal, puisque le mot vient d'être risqué, est reconnaissable avant tout par comparaison avec les nations puissamment industrialisées de l'Europe occidentale, de l'Amérique et du Japon. Tous les autres pays doivent être considérés comme des domaines plus ou moins arriérés.

1

Nations industrielles et pays en voie de développement

Si l'on recourt, sous toutes réserves, à la statistique, on peut corroborer aisément cette distinction et en pousser l'analyse. Dans une évaluation destinée à l'organisation mondiale de la santé, C.E.A. Winslow aboutit, en partant des statistiques du revenu national annuel moyen des années 1936-1940, à la subdivision suivante:

¹ Cf., parmi d'autres, Salin E., *Unterentwickelte Länder: Begriff und Wirklichkeit*, dans *Kyklos*, fasc. 3, Bâle 1959, pp. 402 seq.

² OECE, *Moyens financiers mis à la disposition des pays en voie de développement économique 1956-1959*, Paris 1961.

- a) Pays développés, avec un revenu annuel moyen de 461 dollars par tête d'habitant: USA, Canada, Europe occidentale y compris la Scandinavie, Australie, Nouvelle Zélande, Argentine, Chili et Uruguay.
Population: 16% de celle du monde entier.
- b) Pays en voie de transition, avec un revenu annuel moyen par tête d'habitant de 154 dollars: Pays de l'Est sans la Pologne et la Yougoslavie, Europe méridionale, Turquie, Algérie et Afrique du Sud.
Population: 17% de celle du monde entier.
- c) Pays sous-développés, avec un revenu moyen de 41 dollars: le reste du monde, et 67% de la population du globe.

Depuis la seconde guerre mondiale, il y a eu quelques changements dans ce domaine. L'un des plus frappants est l'aggravation de la disparité dans la richesse des différents pays, de sorte que l'on peut, tout en parlant poliment de «pays en voie de développement» plutôt que de «pays sous-développés», faire un usage notablement plus large de cette étiquette de pays en voie de développement.

L'un des tableaux les plus récents qui aient été dressés des pays sous-développés se trouve dans la revue «Hilfe für Entwicklungsländer» (L'Aide aux pays en voie de développement).³

L'ensemble de ces pays avait en 1956 une population d'environ 1,9 milliards d'habitants, soit les deux tiers de la population du globe. Au point de vue du territoire, la plus grande partie de la superficie des pays libres, voire, si l'on prend en considération le bloc de l'Est, de l'étendue totale des terres émergées, rentre dans ces pays insuffisamment développés, comme un coup d'œil sur la carte ci-après le fait voir nettement.

La liste établie par l'OECE dans l'étude mentionnée ne présente avec ce qui vient d'être exposé que des écarts relativement minimes. Elle se limite au monde libre et elle englobe encore le Vénézuéla parmi les pays en voie de développement. Mais beaucoup de pays que notre tableau donne encore pour des possessions européennes sont depuis lors devenu des Etats indépendants.

Bien que le revenu par tête d'habitant soit une mesure valable et rela-

³ Hilfe für Entwicklungsländer. Editeur: A. Lutze, Baden-Baden, fasc. 1, 1959, pp. 27-28.

Cf. aussi le tableau donné par Colin Clark dans «The conditions of Economic Progress», Londres 1957, pp. 68 seq.

tivement simple en vue de la classification économique des divers pays, il ne faut pas oublier que cet indice pose des problèmes qui lui sont propres. Entre l'obstacle technique des statistiques peu sûres et des comparaisons difficiles sur le plan international, la mesure de l'indigence en tant que caractéristique dominante des pays en voie de développement se heurte à des complications presque insurmontables. Le revenu par tête n'est qu'un indice parmi d'autres; un faible revenu en argent n'est pas nécessairement une preuve de détresse économique, si l'échange direct des produits est hautement développé ou si la population ressent peu de besoins. L'indice du revenu par tête permet toutefois de tracer une limite significative entre les nations industrielles et les pays en voie de développement.⁴

Une subdivision du monde en pays riches et en pays pauvres selon un autre critère se reflète dans les données de la FAO reproduites dans le *Courier de l'UNESCO*.⁵

2

Traits caractéristiques des pays en voie de développement

Pour la suite de nos recherches, ce seront moins les indices quantitatifs que les caractères qualitatifs qui prendront une importance décisive. Il est intéressant que les descriptions des traits caractéristiques des pays en voie de développement que donnent les divers auteurs soient extrêmement semblables, malgré les grandes divergences politiques et culturelles entre les divers pays. Ces descriptions ne diffèrent souvent que par le poids relatif attribué aux éléments considérés. Dans «*Economic Backwardness and Economic Growth*»⁶ H. Leibenstein présente un tableau des caractéristiques les plus importantes et les plus fréquentes, qu'il répartit entre les quatre groupes suivants: caractéristiques économiques, caractéristiques démographiques et hygiéniques, caractéristiques culturelles et politiques, caractéristiques techniques.

⁴ Les différences entre riches et pauvres, entre nations industrielles hautement développées et pays en voie de développement — et il ne s'agit ici de rien d'autre — sont si manifestes qu'aucune méthode de recherche n'est assez grossière pour conduire à des résultats erronés.

⁵ D'autres statistiques, provenant surtout des sources qu'offre l'ONU, et relatives au revenu, à la vie probable, aux conditions médicales, à la mortalité, etc., sont groupées dans l'annexe du livre «*Die wirtschaftlich und gesellschaftlich unterentwickelten Länder und wir*» (Les pays économiquement et socialement sous-développés et nous), vol. 7 des «*Berner Beiträge zur Soziologie*», Berne, 1961 (R. F. Behrendt).

⁶ H. Leibenstein, «*Economic Backwardness and Economic Growth*», New York 1957, avec de nombreux renvois à d'autres analyses, p. 39.

Caractéristiques des pays en voie de développement

I. Caractéristiques économiques

a) En général

1. Très forte prédominance de la population paysanne, d'ordinaire 70 à 90%.
2. «Surpopulation absolue» dans l'agriculture, c'est-à-dire qu'on pourrait réduire le nombre des travailleurs sans abaisser la production totale.
3. Notable «chômage occulte» et manque de possibilités d'emploi en dehors de l'agriculture.
4. Médiocres investissements par tête d'habitant.
5. Revenu minime par tête d'habitant; les habitants vivent au niveau du minimum d'existence.
6. Pratiquement aucune épargne dans la plus grande partie de la population.
7. L'épargne qui se fait provient ordinairement des propriétaires fonciers, dont l'échelle des valeurs est peu favorable à des placements dans l'industrie et le commerce.
8. Les industries primaires (agriculture, sylviculture, mines) sont ordinairement les catégories d'occupation qui gardent leur aspect traditionnel.
9. La production agricole se compose surtout de céréales et de matériaux bruts; elle est pauvre en albumines. La raison en est dans le rapport entre les céréales et la viande en ce qui concerne les calories; si un hectare de céréales fournit une quantité déterminée de calories, il faudra de cinq à sept hectares pour procurer les mêmes calories par l'intermédiaire de la production de viande.
10. Part prépondérante des dépenses d'alimentation et de denrées de première nécessité dans le total des dépenses de chacun.
11. On exporte des denrées alimentaires et des matières premières.
12. Faible volume des échanges commerciaux par tête d'habitant.
13. Le système du crédit et des voies d'échange est mal développé.
14. Logement misérable.

b) Caractéristiques fondamentales de l'agriculture

1. Bien que le pays soit mal doté en capital, le capital disponible est mis en œuvre de façon peu rentable, vu la petitesse des entreprises et plus encore des parcelles.
2. Le niveau de la technique agricole est extraordinairement bas; il y a peu d'outils et d'équipement, et tout cela est assez primitif.

3. Même dans les pays de grandes propriétés, comme certaines parties de l'Inde, la modernisation de la production agricole destinée au marché se heurte aux difficultés de transport et à la faible demande sur les marchés locaux. Il est typique que, dans beaucoup de pays en voie de développement, une agriculture plus ou moins modernisée doive se borner à produire pour les marchés étrangers.
4. Les petits propriétaires et paysans sont hors d'état de surmonter même des crises de courte durée. Ils tentent donc de tirer un maximum de leur sol, ce qui conduit celui-ci à l'épuisement.
5. Il est très fréquent que l'endettement soit considérable, en proportion des actifs et du revenu.
6. Les méthodes de production pour le marché national sont en général démodées et peu rentables; elles ne donnent qu'un excédent médiocre pour le marché. Ceci reste vrai que l'agriculteur soit propriétaire, associé ou fermier.
7. Un aspect tout à fait déterminant des choses, c'est une sorte d'appétit de terres, qui naît de la petitesse des entreprises et des parcelles, qui sont peu susceptibles de changements. Ce morcellement est dû au partage incessant des terres par suite de l'accroissement de la population.

II. Démographie

1. Très forte natalité, dépassant en général 40⁰/∞.
2. Taux élevés de mortalité, vie probable minime au moment de la naissance.
3. Nourriture insuffisante et contre-indiquée.
4. L'hygiène, la santé générale et les installations sanitaires sont rudimentaires.
5. La campagne est surpeuplée.

III. Institutions culturelles et politiques

1. Education rudimentaire et normalement proportion élevée d'analphabètes dans la plus grande partie de la population.
2. Le travail des enfants est très répandu.
3. Classe moyenne faible ou absente.
4. Situation subordonnée de la femme.
5. Le comportement de la masse est dicté par la tradition.

IV. Considérations techniques et diverses

1. Faible rendement par hectare.
2. Absence ou insuffisance des possibilités de formation de techniciens et d'ingénieurs, etc.

3. Système de communications et de transports primitif et insuffisant, surtout à la campagne.
4. Technologie embryonnaire.

Récemment, quelques autres caractéristiques ont passé au premier plan et doivent être mentionnées expressément ici, bien qu'elles soient pour la plupart contenues implicitement dans la liste qui précède. Ce sont par exemple l'étroite dépendance de l'ensemble de l'économie à l'égard des marchés internationaux des produits agricoles et des matières premières, les problèmes monétaires (inflation, déficit de la balance commerciale, etc.), les déficiences des institutions et administrations publiques, l'instabilité de la politique intérieure et de la politique extérieure, l'insécurité juridique, les facteurs sociologiques et psychologiques (structure sociale, régime féodal, éthique du travail, problèmes de masses, etc.).

Ces caractéristiques, jointes à la conscience, dont le rôle est décisif, d'être un pays attardé, et à la volonté d'amorcer un développement, sont résumées par une définition formulée pour la pratique. Elle simplifie les choses, mais elle est frappante: «on reconnaît un pays en voie de développement à la détresse économique permanente de sa population, à la conscience qu'il en a, en même temps qu'à l'impossibilité où il est d'y remédier par ses propres forces dans un délai rapproché, de sorte qu'il a besoin d'une aide extérieure et la désire». Détresse, désir d'être aidé, impossibilité d'une action autonome suffisante, tels sont les trois critères essentiels à retenir.

3

L'importance des pays en voie de développement

Les pays dits en voie de développement, tels que leurs conditions viennent d'être esquissées, ont joué peu de rôle sur le plan international jusqu'à la deuxième guerre mondiale, malgré leur vaste étendue et leur population considérable. Cela a beaucoup changé depuis, et si visiblement qu'il est inutile d'y insister.

Nous avons ainsi rassemblé les éléments qui sont à la base de l'aide aux pays sous-développés, qui en motivent l'existence et l'intensité, et lui ont donné une telle importance au cours des années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale. Ce sont la détresse économique, l'appel irrésistible à l'aide et au développement, de pays incapables d'atteindre des résultats suffisants par leurs propres efforts, qui jouent un rôle toujours plus significatif sur le théâtre politique mondial. Dans ces circonstances, l'aide au développement peut être accordée pour des raisons humanitaires, économiques, politiques, voire militaires. Son

aspect est un peu différent dans le cas des pays qui continuent de soutenir leurs anciennes colonies. Car dans ce cas, cette aide n'est une chose nouvelle que par le nom qu'on lui donne. Aux Etats-Unis en revanche, qui supportent la plus lourde charge de l'aide aux pays sous-développés, alors qu'officiellement ils n'avaient pas de colonies, la notion d'aide à ces pays a surgi pour ainsi dire du néant au cours des deux dernières décennies, pour devenir un impératif catégorique et monter, sous l'administration Kennedy, à un nouveau sommet. Comment cette conscience de la nécessité de l'aide aux pays retardés économiquement, et même le sentiment qu'elle est l'accomplissement d'un devoir, se sont-ils développés aux Etats-Unis? Quels en sont les motifs? Pourquoi le peuple américain accepte-t-il ces sacrifices? Nous allons tâcher de répondre à ces questions dans les deux chapitres qui suivent.

II

L'idée de l'aide aux pays sous-développés aux USA

«Nous devons prendre l'initiative d'un programme hardi en vue de mettre à la disposition de l'avancement et de la croissance des régions sous-développées notre progrès scientifique et industriel. Ce devrait être notre but d'alléger la charge des peuples libres en multipliant l'énergie mécanique dont ils disposent, afin qu'ils puissent produire par leurs propres efforts davantage d'aliments, de vêtements et de matériaux de construction».

Tels furent les termes par lesquels, au point 4 de son discours inaugural du 20 janvier 1949 devant le Congrès américain, le président Truman annonça un nouveau programme d'aide aux pays sous-développés. Ce «programme du point 4» fut bientôt célèbre, et on le tient généralement pour le point de départ de l'aide au développement économique. A considérer les choses de l'extérieur, c'est peut-être vrai. Abstraction faite des investissements des puissances coloniales européennes dans leurs possessions d'outre-mer, qu'on peut aussi qualifier, quant à leur effet, sinon quant à leur intention, d'aide au développement, les racines de l'aide américaine dans ce domaine plongent cependant plus profondément que ce que nous avons considéré jusqu'ici.

Nous devons pousser d'autant plus cette analyse qu'il nous importe d'étudier la croissance de l'idée de l'aide au développement dans le plus grand des pays donateurs, où l'on a mis, au départ, l'accent tout autant sur la notion d'aide que sur celle de développement. Si, dans ce sens, on donne une interprétation un peu plus large à l'aide au développement, on peut déceler cette aide dans l'activité des institutions

charitables, voire, jusqu'à un certain point, dans le travail accompli à l'étranger par les entreprises américaines. Un programme d'aide au développement pendant l'après-guerre a déjà été mis en discussion par le président Roosevelt au cours des années où l'on se battait.

Enfin, on peut regarder comme des avant-coureurs immédiats du programme du point 4 l'accord de prêt et fermage («lend-lease»), et d'autre part l'aide à la Grèce et à la Turquie ainsi que le plan Marshall.

1

L'accord «lend-lease» et la «doctrine Truman»

Dans le cadre tracé par l'accord «lend-lease», les Etats-Unis ont livré, au cours de la deuxième guerre mondiale, à leurs alliés des biens et des services pour une valeur de 48 milliards de dollars. Pour la plus grande partie, il s'agissait là de prêts non remboursables, donc de cadeaux. Cette aide prit logiquement fin avec la guerre et n'eut tout d'abord aucune continuation.

Pour une courte durée après la guerre, la politique extérieure américaine mita exclusivement sur la coopération internationale. L'ONU, les institutions de Bretton Woods, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, le Fonds monétaire international, l'institution dite International Trade Organisation ou General Agreement on Tariffs and Trade, tout cela prit naissance en 1944. Mais dès 1947, les oppositions entre l'Union soviétique et les USA devinrent telles, et les insuffisances de l'ONU si manifestes, que les USA entreprirent la révision de leur politique extérieure et de leur politique commerciale. Le 12 mars 1947, Truman demanda au Congrès une aide militaire et économique pour la Turquie et la Grèce. Il exposa entre autres ceci: «Je crois que ce doit être la politique des Etats-Unis de soutenir les peuples libres qui ont à se défendre contre la domination de minorités armées ou des pressions venues de l'extérieur.» Ce programme, appelé la doctrine Truman, est le premier des deux pas décisifs qu'appelait le programme du point 4, tel qu'il a été évoqué plus haut. Ce fut le véritable signal du départ pour l'aide aux pays sous-développés. (La portée de la doctrine Truman en politique intérieure, c'est que ce programme fut accepté par un Congrès que contrôlait une majorité républicaine, en dépit de toutes les tendances isolationnistes et pacifistes.)

2

Le plan Marshall

Un second pas, plus important, fut franchi la même année avec le plan Marshall. Un hiver rigoureux, de mauvaises récoltes, la production

minime des mines de houille d'Allemagne, le manque d'or et de devises, plongèrent en 1947 l'Europe dans une crise aiguë. L'instabilité politique – en France, en Italie – était manifeste. Considérant le danger de cette situation pour la liberté et la démocratie en Europe, le secrétaire d'Etat Marshall fit étudier les possibilités d'aide à l'Europe. S'appuyant sur des travaux préparatoires de George F. Kennan, qui dirigeait alors le «Policy Planning Staff», Marshall annonça, dans son célèbre discours du 5 juin 1947 à l'Université de Harvard, un programme grandiose d'aide à l'Europe, le ERP (European Recovery Program), ou plan Marshall.¹ Le plan Marshall lui-même et ses conséquences pour l'Europe ne seront pas discutés ici.²

On peut désigner ici par l'expression d'aide à la reconstruction ou au développement les sommes envoyées en Europe à ce titre, sous la forme de «grants» ou de «loans», pour un total de 13,4 milliards de dollars, jusqu'au 30 juin 1952, date officielle de la clôture du ERP, et l'on peut louer sans restriction cet effort américain ou le reconnaître avec certaines réserves. Seulement, il ne peut guère être comparé, en bien ou en mal, avec l'aide actuelle au développement. Le but du plan Marshall était de ramener à un niveau correspondant aux standards américains une économie ruinée certes, mais déjà hautement industrialisée. Les problèmes qui se posaient étaient en premier lieu d'ordre économique et technique. La différence avec les pays en voie de développement est tellement évidente à tout point de vue – économique, technique, spirituel, social et humain – que le «plan Marshall» réclamé souvent par les Sud-Américains pour leur continent, ou le «plan Marshall» proposé en Europe pour l'Afrique, ne méritent ce nom que si l'on en fait simplement le symbole d'une aide grandiose et particulièrement efficace.

En Europe, à peu d'exceptions près, les prestations de l'aide américaine sont accueillies avec reconnaissance. Mais que ç'ait été un mérite tout aussi grand de lancer cette activité bienfaisante et d'en maintenir le régime a été oublié, si même on en a pris conscience partout. Marshall se rendit compte dès le début qu'il serait difficile, après les immenses sacrifices de la guerre, d'exiger encore des Américains d'autres sacrifices en temps de paix, et même en faveur des vaincus. Après son discours de Harvard, soigneusement préparé et dosé, Marshall et le gouvernement, avec l'appui de groupes privés qui partageaient leurs idées, se mirent infatigablement en campagne pour assurer le succès de celles-ci.

¹ G. C. Marshall: *European Initiative Essential to Economic Recovery, Remarks by the Secretary of State, made on the occasion of commencement exercises at Harvard University on June 5, 1947.* (Dept. of State Publ. 2882, European Series 25).

² Voir à ce propos H.B. Price, *The Marshall Plan and its meaning*, Ithaca 1955.

Le sénateur Vandenberg, président du Senate Foreign Relations Committee, appuya cet effort de tout le poids de sa personnalité. Qui sait si tout cela aurait suffi à vaincre les résistances énormes qui se manifestaient, si la politique extérieure agressive de l'Union soviétique, le bouleversement politique de la Tchécoslovaquie et la crainte d'une victoire électorale communiste en Italie n'avaient fourni des appoints démonstratifs à la thèse gouvernementale? Le 2 avril 1948, dix mois après avoir été annoncé, le ERP était accepté par le Congrès, auquel Truman l'avait recommandé en ces termes: «I recommend this program of US support for European recovery to the Congress – as a major step in our nation's quest for a just and lasting peace». (Message to Congress, Dec. 19, 1947).

Le plan Marshall a montré que les Américains étaient prêts à consacrer au développement économique d'autres pays des sommes considérables, et pas seulement de façon sporadique, lors de crises aiguës – tel le cas de la Grèce et de la Turquie – mais aussi à long terme, alors que les dangers ne sont encore que latents. (Nous nous demandons au chapitre suivant si les motifs de cette conduite sont humanitaires, économiques, politiques ou militaires.) Le ERP a manifesté également le naufrage du nouvel ordre mondial, conçu pendant la guerre. Tandis que Truman, dans ses discours, répétait avec insistance que les traités avec la Turquie, la Grèce, la Chine de Tschang Kai Chek, les Etats transatlantiques, ou les arrangements inter-américains, étaient conformes aux buts des Nations Unies, ces traités n'en montraient pas moins de façon nette que l'ONU, en tant qu'instrument central de la politique internationale, n'avait pas entièrement réalisé les espérances mises en elle, et que les Américains la jugeaient de façon de plus en plus réaliste.

Le plan Marshall est encore le témoignage éloquent d'un second naufrage. Après la vaine tentative de sauver la livre anglaise en 1947, ce fut le nouveau système économique international libéral élaboré à Bretton Woods qui s'effondra. L'aide économique et militaire, l'aide technique, l'achat et l'entreposage de matériaux stratégiques devinrent les mesures pratiques décisives en plus de l'instrument – jamais abandonné comme tel sur le plan de la théorie – d'une politique commerciale, monétaire et financière «libre», s'exerçant sur un marché international réglé par le «good economic behaviour».

3

Le programme du point quatre

Seul ce préambule historique permet de comprendre le programme de Truman, dit du point quatre, et l'écho qu'il a rencontré, tenu pour le

«début» de l'aide américaine aux pays en voie de développement. La surprenante réélection de Truman en automne 1948 avait déjà montré que l'idée et les principes d'une aide selon le plan Marshall avaient conquis les esprits d'une grande partie de la population américaine; c'était là une condition préalable importante d'une aide technique à l'échelle mondiale. L'idée en avait été conçue par un fonctionnaire du State Department, du nom de Hardy, et elle devait tomber sur un terrain fertile auprès du gouvernement, puis du Congrès et de l'opinion publique. Le «point quatre» passe en proverbe.

Il fallut cependant encore près de deux ans pour que les visions d'avenir entrevues, et qui devaient bientôt se révéler trop optimistes, fussent suivies de mesures pratiques en vue de créer un monde meilleur. C'est le 19 octobre 1950 seulement que le premier accord rentrant dans le cadre tracé par le point quatre fut conclu (avec la Perse). Ici déjà, on peut constater l'immense différence qu'il y a entre cette aide et celle du plan Marshall, régionalement limitée et aux développements relativement prévisibles: «The Europeans foreseeable future».³

Pour le programme grandiose, mais indéterminé, du point quatre, le Congrès n'accorde tout d'abord qu'un crédit fort modeste, s'élevant à 35 millions de dollars.

Si l'on conçoit la notion d'aide au développement de façon un peu plus large de manière à y englober les mesures antérieures au programme du point quatre, celui-ci apparaît déjà comme un premier sommet. Le programme était certes un geste grandiose, mais il ne s'accompagnait pas encore d'un plan élaboré. Il en résulta bientôt, après la première vogue d'enthousiasme, des difficultés pratiques. Le programme devait être réalisé avec l'aide financière de l'Etat, mais plus encore avec celle de capitaux privés, et apporter une aide technique et financière par la collaboration de toutes les organisations intéressées.⁴ Aux difficultés d'administration et d'organisation s'ajoutèrent des démêlés au sujet de l'étendue, de l'origine et de la nature du soutien envisagé. Jusqu'à ce qu'on fût au clair sur ce qui devait proprement être fait et comment, il était déjà trop tard pour les démocrates. Truman avait bien chargé dès 1950 Gordon Gray et Nelson Rockefeller d'expertises sur les possibilités d'aide, mais en 1952 ce furent les républicains qui accédèrent au pouvoir. Pour l'idée de l'aide au développement, cela signifia d'abord un très net affaiblissement. Le rapport de la commission Rockefeller contenait cependant déjà la proposition de créer une nouvelle institution internationale, dit International Financa

³ E.F. Goldman, *The Crucial Decade*, S. 73, New York 1956.

⁴ Sur la complexité du système du point quatre, on trouvera par exemple des informations dans l'étude de O.M. Uhler sur le collaboration économique avec les pays sous-développés: *Zusammenarbeit*: Fascicule 3, Berne 1955.

Corporation. La portée en fut méconnue dès le début, très à tort, à ce qu'il nous semble.⁶

4

Recul passager lors du changement de gouvernement en 1952

Pas plus que la troupe ne peut être tenue en permanence à la cote d'alarme 3, il n'est possible dans une démocratie d'exiger de la population des sacrifices continuels lorsqu'une pression massive ne s'exerce plus de l'extérieur. L'achèvement de la guerre de Corée apporta une détente sensible dans les relations de politique extérieure, et la population respira. Ce retour de la paix était dû aux efforts d'Eisenhower, de l'administration républicaine par conséquent, dont les conceptions en politique extérieure, y compris le domaine de l'aide au développement, ne coïncidaient pas avec les idées des démocrates. Puis de nombreux milieux étaient fatigués d'une politique extérieure requérant, année après année, des dépenses géantes pour l'armement et pour l'aide militaire et économique à l'étranger. On ne voyait toujours pas quand cette aide prendrait fin. Aussi la politique extérieure et l'aide à l'étranger firent-elles l'objet d'un examen fort sérieux, et l'on parla même, dans les cercles gouvernementaux, de la suppression totale de toute aide économique par Eisenhower, à l'expiration des contrats en cours.

Au lieu de l'aide au développement selon les conceptions modernes, le commerce et les investissements privés du bon vieux temps devaient reprendre leur place traditionnelle. «Trade not aid», cette formule devint une devise. Le gouvernement devait se tenir à l'arrière-plan, au nom des principes du capitalisme privé, et aussi dans l'intérêt du budget, dont l'équilibre était un but déclaré des républicains. Il n'y eut finalement plus d'acceptable que la Banque mondiale, qui, à la vérité, avait déjà couvert de façon pratiquement totale ses besoins sur le marché américain et jouissait du plein appui du gouvernement des Etats-Unis; ce n'est pas sans raison qu'on la qualifiait de «succursale de New York». Elle fut mise au premier plan précisément parce qu'elle n'était qu'un institut bancaire, seul propre à répondre à l'idée que se faisaient des relations économiques internationales les républicains et leurs adeptes. Cette réaction fut toutefois relativement courte. La chute de l'idée d'aide au développement fut arrêtée avant d'avoir atteint le point le plus bas que rêvait pour elle l'aile droite du parti républicain. On cessa peu à peu de parler de la suppression de l'aide économique. Ce nouveau

⁶ Cf. notre suggestion de réactiver l'IFC, pp. 28.

changement d'orientation fut perceptible lorsqu' Eisenhower, qui avait eu besoin comme autrefois Truman d'un certain temps pour s'affirmer comme président, réussit vers 1954 à imposer sa personne et ses idées à son propre parti. Si, dans ce secteur, l'aide à l'étranger resta modeste, le programme du point quatre n'en reçut pas moins l'approbation officielle lorsque le président, le 20 avril 1955, dans son «Message on Foreign aid», le désigna expressément comme une partie constituante de la politique extérieure des Etats-Unis. L'élan était ainsi donné pour un nouvel essor de l'idée qui nous occupe. Après le premier sommet atteint par le programme du point quatre en 1947, il fallut toute une décennie pour qu'en 1957 fût poncée une seconde pierre angulaire de l'aide américaine aux pays sous-développés. En 1957 en effet, le gouvernement républicain prit de nouvelles initiatives, après que la discussion sur l'aide au développement eut repris, de façon positive, au cours des deux années précédentes. Cette reprise avait divers motifs. D'une part le climat politique mondial c'était de nouveau aggravé après la cessation des hostilités en Corée. D'autre part les guerres d'Extrême-Orient, bien que perdues, étaient du moins terminées, l'Europe de nouveau forte, et la structure de l'OTAN à peu près définitive. A l'ONU, l'hégémonie des USA avait pris fin; il fallait tenir compte du nombre croissant des pays en voie de développement, et c'est avec un souci grandissant que les Américains voyaient l'Union soviétique commencer de s'occuper avec zèle justement de ces pays. Des comités furent fondés, des études furent faites, des livres furent écrits. Des enquêtes officielles furent conduites par les «Citizen Advisers» (Mutual Security Program), par le «House Committee on Foreign Affairs», le «Special Committee to study the Foreign Aid Program», et enfin le «International Development Advisory Board», nommé en suite de la proclamation du programme du point quatre. En dehors du gouvernement, c'était surtout le «Committee for Economic Development» qui faisait parler de lui. Dans ce climat entièrement renouvelé, le président Eisenhower put, présentant le 10 janvier 1957 son «State of the Union Message», relever démonstrativement l'importance de l'aide du développement. «With other free nations, we should vigorously prosecute measures that will promote mutual strength, prosperity and welfare within the free world. Strength is essentially a product of economic health and social well being. Consequently, even as we continue our programs of military assistance, we must emphasize aid to our friends in building more productive economics and in better satisfying the natural demands of their people for progress».

Peu après, le 21 janvier, Eisenhower, dans sa deuxième «Inaugural Address» exprimait encore une fois les mêmes idées presque dans les mêmes termes.

Ces déclarations d'intentions furent suivies aussitôt par une mesure pratique. Le secrétaire d'Etat Dulles proposa au Congrès, le 8 avril 1957, de constituer un fonds spécial, le Development Loan Fund, ayant pour but de permettre des crédits à des conditions plus favorables que celles que les institutions existantes avaient permis d'accorder jusqu'alors. Puis, à la fin de 1958, à l'assemblée annuelle des Etats du plan de Colombo, Eisenhower exposa une conception de la croissance économique reposant, à son avis, sur cinq préalables décisifs, soit:

1. Expansion du commerce mondial, en particulier pour stimuler les exportations de matières premières des pays en voie de développement:
 - a) «Know how» technique
 - b) Investissements privés
 - c) Crédits bancaires
 - d) Crédits de développement.

Ce ne sont là ni des idées nouvelles ni des méthodes révolutionnaires pour l'avancement des pays arrivés. Mais le poids qui leur était ainsi conféré, joint à un effort financier accru, faisaient de l'aide aux pays sous-développés un élément solide de la politique étrangère des républicains. Les deux grands partis des USA étaient ainsi d'accord quant aux buts, sinon quant à la voie à suivre. La libre initiative des entrepreneurs, les investissements privés et l'exportation des capitaux, récemment encore idées dominantes du «trade not aid», restaient au centre du complexe directeur, tout simplement parce que c'étaient elles, paraît-il, qui avaient fait la grandeur des Etats-Unis! Les démocrates, eux, étaient beaucoup moins convaincus de cette mission d'exporter dans les pays en voie de développement le système propre des Etats-Unis. Ils critiquaient – et parmi eux Chester Bowles⁶ – l'idée encore soutenue en 1957 qu'aucune entreprise à laquelle l'Etat participerait en quelque manière ne devait bénéficier d'un soutien.

Mais cette idée fut abandonnée, et de la même manière, au cours des années mainte autre conception fut révisée, après avoir été disputée entre les têtes vouées au progrès et l'aile droite du parti républicain. Un exemple impressionnant de ce calvaire des idées progressistes est donné par l'histoire de l'International Finance Corporation (IFC)⁷, déjà pro-

⁶ Voir entre autres: Ch. Bowles, *Ideas, People and Peace* (New York 1958).

⁷ International Finance Corporation (IFC): Proposée par le «US International Development Advisory Board» dans «Partners in Progress», en 1951. Créée le 20 juillet 1956; révisions des statuts le 30 septembre 1960. Succursale de la Banque mondiale; capital de 96,2 millions de dollars, destiné à des prêts à des entreprises privées sans garantie de leur gouvernement ou à des participations au capital de sociétés anonymes privées.

posée en 1950 par la commission Rockefeller. Après maint va-et-vient, les Etats-Unis ont renoncé en 1954 à leur résistance contre cette nouvelle institution. Mais lors de la fondation, le 20 juillet 1956, une des deux nouveautés décisives qu'apportait l'IFC, soit la possibilité de participer au capital d'une société anonyme (l'autre étant de pouvoir accorder des crédits sans garantie de l'Etat bénéficiaire), fut abandonnée sous la pression du secrétaire d'Etat au trésor, G. Humphrey. (L'achat d'actions fut cependant rendu possible en 1960 par une révision des statuts.)

On pourrait donner bien d'autres exemples de ces fluctuations de l'administration Eisenhower, de ses tâtonnements à la recherche des meilleures voies à suivre. Ainsi l'idée de banques régionales de développement, qui avait tout d'abord été rejetée rigoureusement, finit par être acceptée dans une mesure suffisante pour que ce fût Eisenhower lui-même qui proposât en 1959 une «Arab Financial Institution for Economic Development». A la vérité, cette banque ne vit jamais le jour, mais en février 1960, la Banque de développement interaméricaine, depuis longtemps postulée par les Sud-Américains, fut enfin accordée par Washington.⁸ La même indécision s'est montrée pour la préparation et la fondation, qui trainèrent en longueur, d'une seconde succursale de la Banque mondiale, dite «International Development Association» (IDA)⁹ (But: Crédit à long terme à des conditions particulièrement favorables).

Il serait erroné de déduire de cette évolution des choses la conclusion qu'elles se sont déroulées sous des influences spécifiquement républicaines. A la fin de l'une et de l'autre, il aurait sans doute été difficile de déceler des différences fondamentales à cet égard entre l'administration Eisenhower et celle des démocrates. L'élan avec lequel l'équipe Kennedy se mit à l'œuvre après le changement de régime apportant le «corps de la paix» et «l'alliance pour le progrès», marque toutefois une nouvelle étape dans l'histoire de l'idée américaine d'aide aux sous-développés.

⁸ Inter-American Development Bank (IADB): Fondée en février 1960 sur les instances, étendues à des années, des Etats latino-américains.

Capital initial: Un milliard de dollars. La structure est une combinaison de la Banque mondiale et de l'IDA (voir la note 9). Dans la «déclaration de Bogotà», de septembre 1960, l'administration du fonds spécial pour l'encouragement du développement social des Etats latino-américains fut aussi confiée à l'IDA. Montant provisoire de ce fonds: 500 millions de dollars.

⁹ International Development Association (IDA): proposée par le sénateur Munroney pour servir de pendant international au Development Loan Fund des USA. Fondée en septembre 1958 comme institut dépendant de la Banque mondiale, au capital d'un milliard de dollars, et avec la fonction d'accorder des crédits de développement à des conditions aussi douces qu'il le feudrait.

On est en présence d'un programme de développement plus moderne, plus efficace, plus grandiose, qui respire un autre esprit et apparaît comme une atmosphère plus fraîche. Mais Kennedy était en mesure de tirer les conséquences d'expériences de longue durée, qui avait été parfois plutôt fâcheuses, tandis qu'Eisenhower avait eu la malchance de devoir transformer en une réalité inconnue l'idée esquissée par Truman, mais encore peu concrète, de ce programme du point quatre, que lui, Eisenhower, avait finalement accepté. Le choix du chemin quelque peu tortueux qui fut suivi ne résulta pas uniquement de l'inexpérience du gouvernement et des divergences de vues relatives à la politique économique et à la délimitation des tâches et de l'activité de l'Etat, il dépendit également d'événements politiques en corrélation étroite avec l'alternative toujours discutée: aide bilatérale ou aide multilatérale? Finalement, l'aide au développement dut de plus en plus être considérée sous l'angle de la balance des paiements. On passait ainsi à un nouveau chapitre, décisif aussi, de l'histoire de l'idée de l'aide américaine aux sous-développés.

5

Redistribution des charges

Tandis qu'au début l'alternative «aide bilatérale ou aide multilatérale» n'était considérée que sous l'aspect de la répartition des prestations – Banque mondiale, IFC, Fonds monétaire international, ONU, toutes activités largement financées par les USA¹⁰ – cette répartition étant dictée par l'opportunité politique et psychologique, le vœu s'est cristallisé par la suite aux USA, à mesure que s'aggravait le déficit de leur balance des paiements et que grandissaient l'importance et l'urgence de la tâche, de voir les nations industrielles de l'Europe, dont la force était restaurée, assumer leur part du programme d'aide aux sous-développés. L'IDA, fondée en 1959, est un exemple de ce changement de structure; les USA ne participent plus à son capital que pour 32%, tandis que les pays en voie de développement ont fourni 23,7% et les autres pays industrialisés du monde libre 44,3%. Ces efforts pour élargir et coordonner l'aide européenne et l'aide américaine se concrétisèrent en particulier dans le «Development Assistance Group»,

¹⁰ Abstraction faite de la participation dominante des USA au capital de ces organisations, le Benque mondiale e, par surcroît, placé ses emprunts, pendent de longues années, de façon pratiquement totale sur le marché américain, et pour une part très minime sur le marché suisse des capitaux. En 1951, le Benque mondiale e pu, pour la première fois, atteindre le marché britannique, en 1952 le marché cenedien, en 1955 le marché hollandais et en 1959 les marchés belge et allemend.

formé au début de 1960 dans le cadre de l'OECD et qui a, de façon caractéristique, remplacé dans son sigle (OECE) le «E» signifiant Europe par un «D». Ainsi, l'organisation devient une association de nations industrielles libres et peut se vouer à d'autres tâches.

Cet élargissement de l'idée de développement, cet essai d'en répartir les charges sur une multiplicité d'épaules, ressort nettement aussi des messages au Congrès. Eisenhower, dans son message du 16 février 1960 sur le programme d'aide des Etats-Unis à l'étranger, s'exprimait comme suit:

«Tout comme la sécurité militaire, le développement économique est une nécessité commune et un devoir commun. C'est une mise de fonds dans l'essor économique de tout le monde libre. Notre prospérité ne peut être séparée de celle de l'ensemble des hommes libres; nous sommes tous solidaires. Tous, les forts et les faibles, les développés et les moins développés, nous devons nous associer dans un grand effort pour offrir à l'humanité la possibilité d'une vie digne d'être vécue, dans la liberté et dans la paix. L'expansion de l'économie mondiale et l'intensification du commerce apporteront aussi à chaque pays du monde libre une prospérité plus grande. . . La collaboration du monde libre est désormais la clef de ces efforts. L'an dernier, le capital de la Banque mondiale a été doublé, et celui du Fonds monétaire international, augmenté de moitié. En outre, la proposition des Etats-Unis de créer une société internationale de développement (IDA), comme succursale de la Banque mondiale, a été admise en principe, et un projet de charte de cette société a été soumis récemment aux Etats membres. Je soumettrai bientôt au Congrès des recommandations relatives à cette affaire. La participation des pays industriels de l'Europe, avec le Japon et le Canada, aux efforts coopératifs pour intensifier leurs relations entre eux et avec les pays sous-développés, en vue de stimuler leur croissance économique, s'est étendue de façon remarquable.»

6

Impulsions nouvelles et accession de Kennedy au pouvoir

Bien que la nouvelle administration, sous John F. Kennedy, eût en principe, au début de 1961, repris la politique d'aide au développement qui avait été celle d'Eisenhower, ce changement de régime n'en donna pas moins une impulsion nouvelle à l'idée de secourir les pays en voie de développement. Pour stimuler efficacement et à tous égards les pays arriérés, il ne faut pas seulement une pluie de dollars, il faut veiller à la manière de les distribuer, à la façon d'engager ces moyens,

et surtout, l'esprit dans lequel on opère, joue un rôle de toute première importance. C'est justement à cet égard que le vent souffle aussitôt d'un tout autre côté après le changement de gouvernement, et même déjà pendant la campagne électorale. Encore avant que Kennedy fût officiellement devenu président des États-Unis, il dessina en traits fort précis l'idée de l'aide aux sous-développés telle qu'il l'entendait. Ce n'était pas en banquier ou en homme politique, répétait-il dans ses discours, qu'il se proposait d'aider aux hommes des pays économiquement arriérés, mais bien plutôt dans un esprit de noble et généreux appui. Les principes de participation réciproque du plan Marshall et du programme du point quatre devaient être remis en honneur. Au lieu d'engloutir l'argent dans des programmes d'aide militaire, comme jusqu'alors, il fallait imaginer un nouveau programme à long temps garantissant une planification efficace.

Ces idées réactivées de participation, d'aide plus désintéressée, la priorité à l'assistance économique et à la planification à long terme, dominant déjà le premier programme d'aide à l'étranger, présenté au Congrès le 22 mars 1961. Pour la réforme de l'aide américaine à l'étranger, un programme en huit points fut prévu:¹¹

1. Administration uniforme

Au lieu d'une multiplicité d'offices concurrents, compliquant les questions, il y aura à l'oeuvre, à Washington et dans la contrée à secourir, un office unique disposant d'organes flexibles.

2. Planification globale

Au lieu d'une série de projets individuels sans lien entre eux, il y aura un programme soigneusement médité, approprié aux besoins et au potentiel de chaque pays bénéficiaire considéré séparément. Précédemment, les projets de développement ont souvent été entrepris sans intention d'en faire des parties intégrantes d'un programme de développement économique à long terme.

3. Planification et financement à long terme

Offrent la seule voie qui permette de prendre des engagements économiques vraiment importants.

4. Une importance particulière doit être donnée aussi aux prêts de développement remboursables en dollars, et qui sont plus favorables aux relations d'affaires et au respect réciproque que des crédits de soutien remboursables en monnaie locale. Ceux-ci sont cependant indispensables dans certains cas.

¹¹ Cf. à ce sujet Neue Zürcher Zeitung no 1067 du 23. 3. 61.

5. Considération particulière accordée aux pays les plus disposés à mobiliser leurs propres ressources et les plus capables de le faire à procéder aux réformes sociales et économiques qui s'imposent, à planifier à long terme, et à accomplir d'autres efforts pour progresser par leurs propres forces.
6. **Activité multilatérale**
Les autres pays industriels doivent être invités à de plus grands efforts dans le domaine de l'aide au développement.
7. Un **nouvel office gouvernemental**, doté d'un nouveau personnel, réunira les fonctionnaires les plus capables et les plus convaincus de la valeur de leur cause, et attirera vers l'aide au développement les meilleurs forces de toutes les parties de la nation.
8. **Séparation d'avec l'aide militaire**
Le programme d'aide au développement social et économique doit être apprécié en lui-même, ainsi que pour sa contribution vitale à la couverture des besoins fondamentaux de la sécurité des Etats-Unis.

Cependant que les efforts pour créer une solidarité entre les pays industrialisés de l'hémisphère nord et les pays arriérés de l'hémisphère austral par le moyen d'une aide organisée multilatéralement (par exemple dans le cadre du DAG) étaient poursuivis selon la ligne tracée par Eisenhower, et que le budget républicain prévoyant une aide globale de 4 milliards de dollars était repris — avec une distribution modifiée pourtant, et plus favorable à l'aide économique¹² — l'effort fait en vue d'un financement à long terme représentait néanmoins un changement net de direction, en comparaison de la politique antérieure. (Eisenhower avait déjà envisagé un tel changement, puis il y avait renoncé pour des raisons de politique intérieure.) A cette fin, le Congrès devait autoriser le gouvernement à prêter en cinq ans la somme de 7,3 milliards de dollars. Mais ce n'est pas seulement cette forte insistance sur la planification du côté des donateurs qui est nouvelle, c'est aussi l'exigence d'un plan d'intégration établi par chaque pays bénéficiaire pour son propre développement, et l'invitation expresse à des réformes économiques et sociales. C'est l'AID, dont il sera question plus loin, qui fut chargée d'élaborer ces nouveaux principes, destinés à être le point de départ d'une politique plus réaliste et dont on attendait beaucoup. Cette politique nous occupera d'ailleurs dans notre chapitre

¹² Pour l'année fiscale commençant en juillet 1961, Eisenhower avait prévu 4 milliards de dollars en faveur de l'aide à l'étranger, dont 2,2 milliards pour l'aide économique et 1,8 milliards pour l'aide militaire. Kennedy, en revanche, inscrit 2,4 milliards à l'aide économique et 1,6 milliards seulement pour les armements. Pour l'année fiscale 1962/63 Kennedy demandait, en mars 1962, une aide totale de 4,88 milliards, dont 3,38 pour l'aide économique et 1,6 pour l'aide militaire.

final. Est importante enfin la centralisation de l'aide, c'est-à-dire le groupement de toutes les institutions s'étant occupées jusqu'alors de l'aide au développement, soit le Development Loan Fund, l'International Cooperation Administration, le programme Food for peace, le Corps de la Paix (nous allons en parler plus longuement) et certaines branches de l'Exim-Bank, dans le cadre de l'Agency for International Development (AID). Cette institution fut créée en novembre 1961. Abstraction faite de la revision des principes de l'aide au développement, qui ne trouva sa formule qu'à la fin de 1962 et eu début de 1963, l'élan nouveau donné par le gouvernement démocrate aux questions de développement s'est manifesté aussitôt dans deux projets spécifiques: l'Alliance pour le Progrès, immense programme de dix ans en vue de l'avancement des pays de l'Amérique latine, portant sur une somme de 20 milliards de dollars, et le Corps de la Paix.

Au cours de sa campagne électorale, Kennedy esquaissa le plan d'un «Corps de la Paix», constitué par de jeunes volontaires prêts à apporter partout dans le monde une aide concrète. Dès qu'il fut au pouvoir, il passa à la réalisation de ce plan, afin de montrer au monde que l'esprit de la révolution américaine était toujours vivant. Ce Corps de la Paix éveilla dans la population américaine un écho inattendu, qu'on peut qualifier d'enthousiaste. Le 21 mars 1961, le sergent Shriver, chef du Corps de la Paix, put annoncer au Congrès qu'il avait déjà reçu 25 000 inscriptions quoiqu'on n'eût promis aux volontaires que de l'argent de poche. Le 26 février 1962, Kennedy demanda au Congrès l'autorisation d'élever, jusqu'au 30 juin 1963, le nombre des participants au corps de la paix de 2400 à 6700. Il sollicita en même temps, pour l'année fiscale 1963, un montant de 63,75 millions de dollars, bien que le Congrès ne lui eût accordé pour 1962 que 30 millions au lieu des 40 qu'il avait demandés. C'était une nouvelle preuve (après celles qu'avaient apportées la réélection de Truman et les sondages aux résultats presque toujours très positifs, relatifs à l'attitude des Américains envers l'aide au développement) du fait que l'idée de l'aide au développement est vivante non seulement dans le gouvernement américain, mais dans la population tout entière. Si nous considérons cette adhésion, non pas totale, mais certainement dominante, au corps de la paix, et la popularité de Kennedy¹³ comme des témoignages

¹³ Une enquête Gallup sur la popularité de Kennedy après les deux premiers mois de son administration donne les résultats suivants:

	Favorables	Défavorables	Sans opinion définie
Tous les électeurs	72%	6%	22%
Républicains	55%	13%	32%
Démocrates	84%	3%	13%
Indépendants	65%	6%	29%

d'approbation de la conception et du programme démocratiques d'aide aux pays sous-développés, nous pourrions dire sans exagération qu'un nouveau sommet de l'idée de l'aide au développement a été atteint à ce moment aux Etats-Unis. Il se place dignement à côté du plan Marshall et du programme du point quatre et marque une nouvelle étape significative. De tels fondements offrent, du côté du pays donateur, des conditions favorables pour bâtir une aide largement conçue. Mais cette aide sera-t-elle, pour ceux qui la reçoivent, un stimulant efficace de leur croissance économique, voilà qui dépend de mille choses, et en particulier des motifs sur lesquels reposent l'idée de l'aide au développement et la volonté d'accepter des sacrifices. De ces motifs aussi dépend la question de savoir si les fondements de l'aide économique seront suffisamment solides pour supporter des revers capables de refroidir les enthousiasmes. Nous aurons à revenir à cette question dans nos considérations finales.

III

Les motifs de l'aide américaine au développement

Il semble superflu de relever que la volonté des Etats-Unis d'aider les pays en voie de développement ne saurait être ramenée à un motif unique. Au contraire, cette intention découle de motifs très variés: idéaux, humanitaires, économiques, politiques, militaires, et ces motifs ne peuvent évidemment être isolés les uns des autres de façon nette. Il n'en est pas moins important de rechercher quels sont les principaux moteurs d'une telle activité. Cela permet d'élucider le rapport entre donateurs et bénéficiaires. Ces derniers peuvent être préservés par là d'illusions et de fausses espérances; quant aux premiers, il est bien plus simple pour eux de décider de la forme, de l'étendue et de la durée de l'aide qu'ils accorderont et d'en évaluer le succès, lorsqu'ils sont au clair sur les buts qu'ils se proposaient d'atteindre.

1

«Motifs officiels» de l'aide au développement

Dans les considérations présentées par les pouvoirs publics en faveur de l'aide au développement, on trouve pratiquement toujours une gerbe composite de tous les motifs imaginables. Il ne faut pas s'en étonner, car c'est le but de toute déclaration d'intentions que d'en appeler au plus grand nombre de personnalités possible, dans la nation d'une part,

dans le Congrès d'autre part, duquel dépend l'attribution des crédits. Illustrons cela de quelques citations.

Dans son discours de Harvard, le 5 juin 1947, Marshall insistait sur le fait que: «Aside from the demoralizing effect on the world at large and the possibilities of disturbances arising as a result of the desperation of the people concerned, the consequences to the economy of the United States should do whatever it is able to do to assist in the return of normal economic health in the world, without which there can be no political stability and no assured peace. Our policy is directed not against any country or doctrine but against hunger, poverty, desperation, and chaos. Its purpose should be the revival of a working economy in the world so as to permit the emergence of political and social conditions in which free institutions can exist.»

Dans son message du 19 décembre 1947 au Congrès, Truman s'exprime de façon analogue, comme en témoigne ce passage: «In proposing that the Congress enact a program of aid to Europe, I am proposing that this Nation contribute to world peace and to its own security by assisting in the recovery of sixteen countries which, like the US, are devoted to the preservation of free institutions and enduring peace among nations». . . . «This joint undertaking of the US and a group of European nations, in devotion to the principles of the Charter of the UN, is proof that free men can effectively join together to defend their free institutions against totalitarian pressures, and to promote better standards of life for all their peoples.» – On voit que l'aide du plan Marshall était expliquée par des raisons humanitaires (aide aux peuples dans la détresse), économiques (commerce international) et politiques (Europe libre, sécurité des USA).

Et dans le programme du point quatre, on lit: «I believe that we should make available to peace loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for better life. . . . Democracy alone can supply the vitalizing force to stir the peoples of the world into triumphant action, not only against their oppressors, but also against their ancient enemies – hunger, misery, and despair.»

Eisenhower (et son secrétaire d'Etat Dulles) s'associent dignement à cette pensée, et le «State of the Union Message» du 10 janvier 1957 s'exprime à ce propos dans les termes suivants:

«With other free nations, we should vigorously prosecute measures that will promote mutual strength, prosperity, and welfare within the free world. Strength is essentially a product of economic health and social well-being. Consequently, even as we continue our programs of military assistance, we must emphasize aid to our friends in building more productive economies and in better satisfying the natural demands

of their people for progress. There-by we shall move a long way toward a peaceful world».

La continuité de ce dessein est assurée par Kennedy, comme en fait foi son message au Congrès, du 22 mars 1961, sur l'aide à l'étranger:

«Nous vivons en un moment particulier de l'histoire. Toute la moitié sud du monde – Amérique latine, Afrique, Moyen Orient, Asie – se trouve engagée dans une aventure, celle de consolider son indépendance et de moderniser ses formes de vie. Ces nations nouvelles ont besoin d'aide sous forme de prêts et d'assistance technique – exactement comme nous avons, dans la moitié nord du monde, fait un usage réciproque du capital et du savoir, lorsque nous avons recherché l'industrialisation et une expansion régulière.

«Mais dans notre temps ces nations ont encore besoin d'aide pour un motif particulier: elles sont toutes exposées à la pression du communisme. Dans beaucoup de cas, cette pression est directe et militaire; dans d'autre, elle revêt la forme d'une activité subversive intensive, visant à détruire et à refouler les institutions modernes nouvellement implantées et encore fragiles qu'elles avaient déjà réussi à instaurer.»

Ces citations permettent déjà de reconnaître que l'aspect économique des faits passe à l'arrière-plan, en comparaison de l'aspect humanitaire et politique. Dans le programme du point quatre, Truman ne mentionne qu'en marge les avantages économiques de l'aide au développement pour les nations industrielles; il repousse en termes exprès la politique étrangère traditionnelle à caractère économique: «The old imperialism (exploitation for foreign profit) has no place in our plans». Il n'est cependant pas aisé de décider dans quelle mesure l'importance, toujours mise en avant, de l'aide au développement pour l'économie et la sécurité des Etats-Unis, est véritablement un motif, et dans quelle mesure elle n'est qu'une tactique. L'explication du programme du point quatre par George V. Allen, Assistant Secretary for Public Affairs, qu'elle soit sincère ou seulement tactique, est typique à cet égard.¹

¹ There was obviously both selfishness and altruism in Mr. Truman's Proposal. It was selfish because the United States does its greatest trade with the countries that are economically prosperous. It was selfish because an economy of private enterprise can remain most healthy in a worldwide expanding economy. It was selfish because the peace of the world and the security of the US depends upon the well-being of the underdeveloped nations.

On the other hand this plan was altruistic because the US was not seeking any political favors. It was asking no privileges for American business greater than those accorded to businessmen from any other country. And the US was willing to contribute more than its proportionate share in this program».

(Discours à la «American Society of Engineering Education at Troy, N.Y.», le 23 juin 1949).

Les motifs de l'aide au développement ont fait l'objet de mainte recherche, comme en témoigne la littérature de la question. On trouvera par exemple une description détaillée, allant bien au delà de la simple énumération des motifs, dans le livre d'Eugène Staley: «The future of underdeveloped countries.»²

Meis Staley n'évalue pas le poids de ces divers motifs. Pourtant, ce côté de la question nous paraît revêtir une importance extrême; nous en tirerons les conséquences plus loin, et ci-après nous allons essayer de mettre certains points en vedette en rappelant les divers motifs par une description sommaire.

2

Intérêts économiques

L'encouragement de l'économie des pays sous-développés a pour but d'élever dans ces pays le niveau de vie et la productivité. Or ce sont là des conditions préalables de l'extension du commerce mondial: les gens à leur aise sont de meilleurs clients et une économie plus productive est un meilleur fournisseur. Bien que certaines branches de l'économie et certains groupes de producteurs craignent la nouvelle concurrence des pays en voie de développement et soient défavorables à l'exportation de know how et de moyens de production, à cause du risque d'importation de produits finis, les possibilités ouvertes aux Etats-Unis par ces opérations ont été reconnues par la plupart des économistes. Staley écrit, et paraît exprimer ainsi une conviction répandue dans des milieux étendus des Etats-Unis, que les USA sont tout à fait prédestinés à profiter de cette nouvelle situation:

«The United States is probably in a better position than any other trading nation to gain expanded markets as a result of rapid economic development and rising income levels in the rest of the world . . . Its comparative advantage in world trade is a dynamic advantage, which has its greatest scope when the trend of development and income is sharply upward. Thus, it so happens that the country whose governmental policies and business decisions will have the greatest influence in determining whether or not there will be vigorous economic development throughout the world is also the country whose export trade prospects are most favourably influenced by world economic development.»³

De nouveaux marchés, immenses, voire inépuisables, s'ouvrent à la

² Eugene Staley, *The future of underdeveloped countries, Political Implications of econ. development*, New York 1961.

³ Eugene Staley, *op. cit.*, p. 45.

vente et soutiennent l'activité économique intérieure, qui se rapproche du plein emploi. En outre, les pays en voie de développement sont, pour l'Amérique, des fournisseurs de matières premières. Maintenant déjà, les Etats-Unis importent autant de matières premières qu'ils en exportent; cet équilibre sera, estime-t-on, remplacé en 1975 par un déficit s'élevant à 20% des besoins.

Si donc on peut aussi faire valoir des intérêts économiques à l'aide au développement, on ne devrait pourtant pas s'en exagérer l'importance. Ils n'ont sans doute pas non plus constitué un argument décisif pour la mise en œuvre du plan Marshall. Mais maintenant que les partenaires commerciaux les plus importants des USA ont retrouvé leur puissance économique, rattrapant même, sinon dépassant, les USA dans certains domaines, maintenant que, d'autre part, les marchés de matières premières souffrent depuis des années d'une surabondance de l'offre, les motifs économiques de l'aide au développement passent de plus en plus à l'arrière-plan. C'est d'autant plus le cas que, ces derniers temps, elle exerce une influence négative qui va s'aggravant, parce qu'elle charge la balance des paiements et contribue ainsi, de façon notable, à l'affaiblissement de la position du dollar.

3

Motifs humanitaires et moraux

L'aide au développement et l'extension qu'elle a prise seraient tout à fait inconcevables sans une composante éthique, morale, humanitaire. Des cyniques, des deux côtés de l'Atlantique, assurent que l'aide qui repose sur de tels motifs a probablement son origine dans un complexe de culpabilité des riches à l'égard des pauvres, complexe qui plonge ses racines dans la tradition culturelle de l'Occident et dans l'idéal de l'égalité de tous les hommes.⁴ « Sous l'ensemble des représentations traditionnelles contraires au colonialisme », écrit Myrdal⁵, « gît encore une conscience vague, mais très répandue dans toutes les nations relativement riches, que la misère des pays pauvres comprend un élément d'injustice et de tort moral, et que cet élément cache une menace inconnue, puissante et terrible pour leur propre sécurité ».

Ce complexe de culpabilité et cette angoisse ne suffisent cependant pas à expliquer la disposition du peuple américain à des sacrifices. Sans dévouement vrai, sans un vivant amour du prochain, sans idéalisme, voire la conscience d'accomplir une mission élevée, on ne peut conce-

⁴ Voir à ce propos, parmi d'autres, Gunnar Myrdal, *Théorie économique et régions sous-développées* (en allemand), Stuttgart 1958, pp. 104 seq.

⁵ C. Myrdal, *op. cit.*, p. 76.

voir, par exemple, les premiers envois de vivres à l'Europe après la seconde guerre mondiale – pour ne pas remonter à des exemples plus anciens. On ne comprendrait pas non plus le retentissement puissant de l'idée du Corps de la Paix dans le pays même, non plus que le «people to people-program».⁶ Le zèle déployé dans ces domaines, notamment par la jeunesse, est étonnant.

Myrdal accorde une grande importance à cet élément altruiste. Dans le livre «An International Economy», il écrit: «It is true that the American tried eagerly to convince themselves at the very inauguration of the Marshall Plan that they were acting solely with their own national interest in view, but this was only a further example of the strange suspicion on the part of the American People of their own generous motives, which I once analyzed as a slightly perverted element of their Puritan tradition».⁷

Il est vrai que souvent aussi des motifs humanitaires sont mis en avant pour voiler d'autres intérêts. Mais Staley, d'accord en cela avec Myrdal, estime que l'inverse est beaucoup plus typique: «So far as opinion-forming groups in America are concerned, it would be my judgment (and there is no was of proving or disproving it) that the reverse is probably more true. That is, a considerable amount of genuine humanitarian sentiment is dressed up in «hard-headed» arguments because, in some circles at least, people are fearful of seeming to do good for its own sake.»⁸

«At the same time», poursuit Staley, «the humanitarian interest is only one element in a composite».

En effet, si important que soit cet élément, et plus important que la composante économique, le motif politique les dépasse tous deux en forcé, comme nous allons le voir au prochain chapitre.

4

Motifs politiques

Après la seconde guerre mondiale, un second repli dans l'isolement n'était plus possible. L'explosion de la guerre froide entre les deux

⁶ C'est le président Eisenhower qui lança, en 1956, l'idée du «people to people-program». Ce programme a pour but d'amener les citoyens des divers pays à se comprendre par-dessus les frontières. A cette fin, on réalise des échanges de personnes, des jumelages de villes, des voyages d'études, l'octroi de subventions, et création peut-être la plus spectaculaire, le marine hôpital «Hope». Aujourd'hui l'organisation est indépendante du gouvernement. Elle a son siège à Kansas City (Missouri), et elle est présidée par Eisenhower.

⁷ Cf. Myrdal, *An Internat. Economy*, N.Y. 1956.

⁸ E. Staley, *op. cit.*, pp. 53-4.

puissances dominantes qui l'avaient emporté dans le massacre collectif, la scission du monde tout d'abord en deux blocs, ne signifiaient rien d'autre qu'une sorte de prolongation de l'état de guerre, de menace permanente pour les Etats-Unis. L'ami d'hier était devenu l'ennemi d'aujourd'hui, bien que pendant un certain temps on s'efforçât de ne pas le voir.⁹ L'aide militaire et économique devint un des moyens engagés dans la lutte contre le communisme et une partie de l'effort pour s'opposer à la poursuite de son expansion, parce que la sécurité des USA paraissait menacée au cas où le reste du monde libre – formé, à l'exception de l'Europe et du Japon, d'Etats tous plus ou moins sous-développés – passerait morceau après morceau dans la zone d'influence du bloc de l'Est. C'est une nécessité vitale pour la sécurité des USA que de préserver ces pays de la main-mise de l'Est, parce que vu leur situation¹⁰, leurs matières premières et leur population, ils sont souvent d'une importance stratégique extrême, à la fois militairement, économiquement et politiquement. (Au moins au début de l'aide économique, l'accroissement du pouvoir d'achat des pays en voie de développement contribuait aussi à la consolidation économique de l'Europe occidentale et du Japon, qui entraient en considération à côté des USA comme fournisseurs de matériel de guerre). Dans ce sens, l'aide à ces pays a plus ou moins le caractère d'une prime d'assurance sur la vie. Elle est dictée par l'instinct de conservation, et assurée par conséquent d'un soutien durable et puissant. Doit-on voir en cela le ressort majeur de l'aide au développement?

«The only factor which could persuade us to undertake a really large program of economic aid to the underdeveloped countries would be the decision that the friendship and alliance of those countries are strategically, politically and psychologically valuable to us in the cold war, that economic aid on a large scale can be relied upon to assure such friendship and alliance to us, and that the cost to us of a greatly enlarged program of economic aid would not be an excessive price to pay for these strategic gains.»¹¹

Ce motif politique n'est sans doute pas «le facteur unique», selon la formule exagérée de Viner, mais il est du moins le facteur qui l'emporte dans l'allocation d'une aide au développement depuis la seconde guerre mondiale. L'aide du plan Marshall n'aurait jamais été accordée

⁹ Cf. p. ex. le discours de Churchill à Fulton en mars 1946 et la façon dont il fut accueilli.

¹⁰ Les trois quarts environ des matières premières qui sont «critiques» pour la défense proviennent de pays en voie de développement.

¹¹ Cité par: E.F. Mason, «Competitive Coexistence and Economic Development in Asia», in: International Stability and Progress. New York 1957.

par le Congrès pour un montant aussi élevé s'il n'y avait eu les raisons de sécurité. Dans son message du 19 décembre 1947 au Congrès, Truman décrit ainsi les trois piliers du ERP (European Recovery Program): Le ERP aide tout d'abord aux peuples dans la détresse, il est en second lieu nécessaire pour que prospère l'économie américaine, et troisièmement il est la condition préalable de la liberté de l'Europe et de la sécurité des Etats-Unis. «Our deepest concern with European recovery, however, is that it is essential to the maintenance of the civilisation in which the American way of life is rooted. It is the only assurance of the continued independence and integrity of a group of nations who constitute a bulwark for the principles of freedom, justice and the dignity of the individual.»

Ces considérations politiques sont aussi à la base de l'aide ultérieure au développement. Ce sont avant tout, particulièrement au cours des années de 1950 à 1955, les pays ayant conclu une alliance militaire avec les USA qui ont bénéficié d'une aide économique. Après la guerre de Corée, le Congrès refusa longtemps tout appui aux pays qui n'étaient pas liés par un pacte militaire. On constate souvent aussi une relation directe entre un événement politique spécifique et l'octroi d'une aide au développement. En 1953 par exemple, les intéressés devaient être détournés de la querelle palestinienne par le financement de projets de développement dans la vallée du Jourdain. Après les troubles du Guatemala, les dollars coulèrent en abondance pour développer économiquement ce petit pays.

Ces exemples pourraient être multipliés. Rappelons aussi les cas plus récents de la République dominicaine et de la Yougoslavie. L'attitude peu amicale de Tito à l'égard des USA à la conférence des pays non alignés, en septembre 1961, avait conduit Kennedy à la «revision» de l'aide américaine à la Yougoslavie. Mais il n'en résulta que des joutes oratoires au Congrès, sans conséquences matérielles.

Certes, les exigences d'ordre politique imposées pour l'allocation d'une aide économique se sont beaucoup atténuées avec les années. Des engagements d'ordre militaire ne sont plus nécessaires; il suffit maintenant qu'un pays se rattache au monde libre, ou même qu'il soit neutre ou non aligné, le mot de neutre signifiant d'ailleurs seulement que l'Etat en question ne rentre dans le bloc de l'Est ni territorialement ni spirituellement. C'est ainsi qu'en plus de la Yougoslavie la Pologne reçut de l'aide, et bien qu'il ne s'agisse que de denrées alimentaires, des arrière-pensées d'ordre politique ne peuvent manquer d'avoir joué leur rôle. Enfin, les crédits élevés mis à la disposition du Ghana pour la construction du barrage de la Volta ont été légitimés par l'argument que ce pays aurait passé sans cela dans le camp communiste.

Kennedy s'est aussi exprimé en termes fort clairs dans son message au

Congrès, en demandant que, pour l'exercice 1962/63, l'aide à l'étranger soit déplacée du secteur militaire vers le secteur civil.

«Mais toutes les armées et armes atomiques serviraient à peu de chose si ces pays ne réussissent pas à écarter l'indigence et à faire front contre les forces qui menacent la sécurité du monde libre.»¹²

Les chiffres illustrent également le poids politique de l'aide au développement. Du 1er juillet 1945 au 30 juin 1956, l'aide officielle à l'étranger s'est élevée à 60 milliards de dollars. De cette somme 18 milliards ont été consacrés à l'aide militaire, 28,4 milliards à l'aide économique accordée aux pays industriels, 10,6 milliards à l'aide économique aux pays en voie de développement, et 3 milliards sont allés à l'IMF et à la Banque mondiale. Cinq sixièmes du tout ont donc, dans un sens très large, le caractère d'une aide politique, les 10,6 milliards restants ayant servi à réparer des dommages de guerre. Sur l'aide proprement dite au développement, 7,1 milliards en tout, 7 pays ont reçu une part de 3,8 milliards (Chine nationaliste, Indochine, Corée du Sud, Pakistan, Philippines, Grèce et Turquie), le reste se montant à 3,3 milliards, étant allé à tous les autres pays sous-développés ensemble, qui sont bien dix fois plus nombreux.¹³

On ne peut donc guère contester, si l'on a suivi l'évolution de l'idée de l'aide au développement de 1947 jusqu'à maintenant et analysé, même de façon sommaire, ses motifs, son étendue et sa répartition, que des considérations politiques l'ont dictée, certes pas uniquement, mais de façon dominante: l'aide au développement est une contribution à l'édification d'un monde conforme aux conceptions américaines, «the kind of world, in which we want and can live».

Il est vrai qu'on peut constater un déplacement progressif du poids des motifs en cause. Ce changement s'est déjà fait sentir lorsque le lien entre l'aide au développement économique et l'imposition d'obligations militaires a été dénoué. La menace politique pour la sécurité propre des Etats-Unis n'est plus, au moins initialement, regardée comme donnée par le seul conflit Est-Ouest, mais bien aussi par une compétition possible qui pourrait n'être pas militaire, et où seraient engagés les deux tiers de l'humanité, qui peuplent les pays sous-développés.

¹² Neue Zürcher Zeitung, 14. 3. 1962, édition du soir.

¹³ Si l'aide s'est répartie depuis lors, aussi bien quant à son but que relativement aux pays bénéficiaires, de façon un peu moins inégale (certains pays restent plus favorisés que d'autres, voir aussi les derniers chapitres, en particulier le rapport Clay), la cause en est aussi que la pensée d'une aide oecuménique a pris le pas sur celle d'une assistance militaire dans les évaluations actuelles d'ordre politique.

IV

Principes originels de l'octroi d'une aide au développement

Les deux tiers de la population du monde sont sous-alimentés, alors que les nations industrielles les plus évoluées au point de vue technique doivent lutter contre les difficultés d'une société où règne le superflu. Les différences entre riche et pauvre sont trop criantes, le monde est désormais trop transparent, pour que de part et d'autre on ne remarque pas nettement ces choses et qu'on soit disposé à les accepter passivement.

Mais il ne suffit pas d'invoquer la conscience alarmée de la population de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord pour expliquer le phénomène de l'aide au développement. Comme nous l'avons montré, deux milliards d'êtres humains et trois continents ou sous-continent – Afrique, Asie, Amérique du Sud – rentrent dans les pays sous-développés. Mais alors que ces contrées ne jouaient, jusqu'à la deuxième guerre mondiale, qu'un rôle passif dans la grande politique, ils ont depuis ce temps-là pris conscience à la fois de leur importance politique et de leur impuissance économique. Un penchant débordant à se développer sur le plan économique en est la conséquence.

Mais le mode d'émancipation de ces pays qui les dépassent par la population et l'étendue ne peut être indifférent aux nations industrielles occidentales qui ont jusqu'ici conduit le monde. Il le peut d'autant moins que, depuis la seconde guerre mondiale, l'Union soviétique, puis la République populaire de Chine, se sont aussi intéressées à ces pays en voie de développement et cherchent à les intégrer à leur sphère d'influence. L'encouragement économique des pays sous-développés est ainsi devenu un aspect du conflit est-ouest, un chapitre de la compétition des puissances mondiales USA et URSS et des idéologies dont elles se réclament. Notre analyse du devenir de l'idée de l'aide au développement aux USA et des motifs sur lesquels elle repose a nettement montré que la peur du concurrent politique est le véritable support de l'aide accordée, la raison principale de son étendue croissante et de son accélération.

Une aide pour des motifs humanitaires se justifierait déjà si elle avait simplement pour conséquence un accroissement du revenu par habitant dans les pays bénéficiaires, ou un ralentissement de leur appauvrissement. Mais l'aide pour des raisons politiques part de l'idée que ce plus grand bien-être est favorable, sur le plan de la politique intérieure,

à une évolution dans le sens des idéals occidentaux de structure de l'Etat, en même temps qu'il empêche, en politique extérieure, un glissement dans la direction du bloc oriental.¹

Le problème serait trop simple, si on pouvait le ramener à la formule: «pauvreté plus dollar = amitié». Cette formule simplifiée a pourtant hanté longtemps bien des têtes américaines (américaines, parce que c'est aux USA seulement que nous avons posé cette question!). Cette tendance se trahit par le jumelage des crédits de développement avec des pactes militaires, ou par le gaspillage inconsidéré d'argent au profit de tous ceux qui ne sont pas seulement menacés par le communisme, mais savent faire croire à leur fidélité envers les Etats-Unis. La Chine et l'Indochine en sont d'éclatants exemples. Beaucoup de choses ont changé à cet égard, pourtant certains axiomes exprimant cette mentalité ont survécu et, malgré les objections critiques qu'on peut leur opposer sur le plan économique et le plan politique, ils continuent de trouver une large adhésion. Voici à peu près en quels termes cette profession de foi peut être exprimée: «Tous les pays arriérés ont droit au progrès économique. Une aide aussi large que possible doit leur être assurée au plus tôt et – vu les expériences fâcheuses, faites avec le soutien lié à des obligations – autant que possible sans restrictions. Les conditions seront rédigées de telle sorte que l'aide occidentale soit acceptée, sinon la Russie se substituerait à vous. Partout où elle fait figure de concurrent, cette concurrence doit être écartée le mieux qu'on pourra».

Le succès politique et économique de l'aide au développement accordée jusqu'ici rend problématique la validité de ce credo. Ces axiomes sont-ils encore acceptables? Les expériences faites n'exigent-elles pas une révision (une de plus!) de l'aide au développement?

L'avancement des pays économiquement arriérés est certes une entreprise de longue haleine – le programme du point quatre a été qualifié de programme de cent ans! – de sorte qu'on ne peut déjà, après quinze ans, porter sur cette œuvre un jugement définitif. Pourtant le résultat atteint jusqu'ici paraît bien maigre.

¹ «Only as this economic gap diminishes will there be orderly political growth in Asia, Africa and Latin America, and only with such growth is there reason to hope that the Soviet Union will someday abandon its global ambitions and negotiate soberly and in good faith for the creation of a meaningful peace». Chester Bowles, *op. cit.*, p. 132.

Politiquement : La Chine et une partie de l'Indochine ont passé au bloc communiste. Le Laos, la Corée du Sud, le Vietnam du Sud, malgré un apport massif de dollars, ne se sont consolidés ni sur le plan intérieur, ni sur le plan international. Et l'Irak? Examinons cet exemple de plus près. «Pendant tout ce temps (1953–1958), les USA ont également procuré à l'Irak une aide économique et technique considérable. Les responsables de ce programme ont rapporté au Congrès que ces mesures d'aide, jointes aux ressources que le gouvernement iranien tirait du pétrole, paraissaient propres à assurer le succès économique de l'Irak. Mais on n'a guère veillé à ce que le peuple irakien tirât un avantage direct de nos efforts communs. De la sorte, les nouveaux projets d'irrigation accrurent bien les recettes des propriétaires fonciers de façon inouïe, mais les paysans n'en eurent rien de plus. Le produit national brut de l'Irak augmenta rapidement. Mais comme les importations d'articles de luxe ne furent pas freinées, qu'il ne fut pas établi de plans d'imposition et que la réforme agraire fut renvoyée, ce revenu plus élevé servit simplement à élargir le fossé déjà inquiétant entre les riches et les pauvres. En été 1958, cette situation aboutit à une explosion et amena le colonel Kassem au pouvoir.² La révolution subséquente ne permet guère de conclure que l'Irak ait regagné le «camp» occidental.

Nous ne pouvons donc serrer de très près la question de savoir où en sont les pays neutralistes en politique extérieure, et s'ils ont en quelque mesure – ils ne les ont en tout cas pas copiées – réalisé dans leurs institutions les conceptions occidentales et libérales de ce que doit être un Etat moderne. D'autre part, l'évolution de l'Amérique latine ne doit-elle pas être suivie avec beaucoup de scepticisme?

Economiquement : Malgré l'importance de l'aide accordée, il n'a pas été possible jusqu'ici d'accroître substantiellement, dans les pays en voie de développement, le revenu par tête d'habitant (que nous avons

² Chastar Bowlas, dans «L'aide aux pays sous-développés», Badan-Badan, fascicule 2, 1960 (en allemand).

choisi comme critère du degré de développement). Au contraire, ce revenu a baissé dans certains pays.³

De répondre que, précisément, il est encore trop tôt pour juger des résultats, est une assertion trop simple, et par surcroît elle est dangereuse. Ce ne sont pas seulement les bénéficiaires qui sont impatients. Les donateurs, eux aussi, doivent constater l'effet de leurs sacrifices. L'aide humanitaire a déjà sa récompense dans la certitude – lorsqu'elle est présentée – d'avoir atténué la misère humaine. L'aide politique, elle, si l'on ne veut pas que ceux qui l'accordent y renoncent, doit aboutir à des résultats politiques, et en tout cas à des résultats économiques qui rendent probables, ou du moins possibles, un bénéfice postérieur de caractère politique.

La formule «pauvreté plus dollar = amitié (ou succès politique)» s'est donc, sous cet aspect sommaire, révélée fautive. Allons plus loin: les axiomes qui en ont été déduits consciemment ou inconsciemment paraissent être pour beaucoup dans les erreurs de destination et les échecs de l'aide au développement.

L'aide au développement conçue dans ce style désuet est périmée. De nouveaux axiomes doivent être adoptés. Les critiques se multiplient depuis quelque temps et ne portent pas seulement sur des projets isolés ou des aspects concrets de l'aide au développement, elles s'en prennent au système, et c'est là ce qui est décisif. Ce fut aussi la

³ Nous renonçons à énumérer ici des exemples d'erreurs commises dans l'ordre économique. Nous en citerons par la suite lorsque l'occasion se présentera. Bornons-nous pour le moment au bilan sommaire de Behrendt (ce qui ne signifie pas que, citant son diagnostic, nous adhérons à sa thérapeutique néolibérale):

«Néanmoins ces résultats sont catastrophiques: facteurs de production dirigés où il ne faudrait pas, relations commerciales avec l'extérieur faussées, la situation du pays dans l'économie mondiale étant compromise; déplacements artificiels d'éléments d'une branche à l'autre de l'économie contrairement aux règles des frais comparatifs; mouvements chaotiques de la population, ainsi que des gains des ouvriers et employés, dont le revenu nominal augmente, mais est miné par l'inflation galopante; démoralisation et corruption de larges milieux de l'économie privée; fuite des capitaux hors de pays qui déjà manquent de capitaux. De 1948 à 1953, des pays tels que l'Inde, l'Indonésie, Ceylon, la Birmanie et le Pakistan, ont perdu plus de capitaux privés qu'ils n'en ont reçu, même d'après les statistiques officielles (IMF, Balance of Payments Yearbook, Washington 1954, Summary Statement). (Cf. R.F. Behrendt, Une politique libérale de développement pour les pays matériellement arriérés (en allemand), Godesberg 1956 pp. 67).

Dans le rapport sur l'aide américaine à l'étranger en 1962, il est dit que huit Etats aidés depuis 1945 par les USA n'ont éprouvé aucune amélioration notable de leur situation économique.

Liste des pays en voie de développement dans le monde

Pays	Population en milliers	Revenu par tête en \$ US	Superficie km ²	Densité de la pop.
EUROPE				
Gibraltar	25	—	6	4301
Grèce	8 031	271	132 562	61
Yougoslavie	17 886	270 *	255 804	70
Malta et Gozo	314	—	316	994
Portugal	8 837	190 *	92 200	96
Espagne	29 203	250 *	503 486	58
Turquie	24 797	211 *	776 980	32
AMERIQUE LATINE				
Argentine	19 486	228	2 778 412	7
Bolivie	3 235	55	1 098 581	3
Bésil	59 846	273	8 513 844	7
Chili	6 944	273	741 767	9
Costa Rica	988	125	50 900	19
Rép. Dominicaine	2 608	131	48 734	54
Equateur	3 796	147	270 670	14
El Salvador	2 268	182	20 000	113
Guatemala	3 348	168	108 889	31
Haïti	3 344	67	27 750	121
Honduras	1 711	151	112 088	15
Colombie	12 939	197	1 138 355	11
Cube	6 000	300	114 524	51
Mexique	30 538	159	1 969 269	16
Nicarague	1 288	113	148 000	9
Panama	934	241	74 470	13
Paraguay	1 601	96	406 752	4
Pérou	9 651	101	1 249 049	8
Porto Rico	2 267	—	8 897	225
Uruguay	2 650	297	186 926	14
Bermudes	42	—	53	792
Iles Felklend	2	—	11 961	0
Guyane	499	—	214 970	2
Honduras	82	—	22 965	4
Antilles (y compris Jamaïque)	3 107	—	32 376	97
Guadeloupe	245	—	1 780	138
Guyane Française	29	—	91 000	0
Martinique	253	—	1 102	230
St-Pierre + Miquelon	5	—	240	21
Antilles néerlandaises	185	—	961	193
Surinam	221	—	143 000	2

* Pour ces pays, les indications de cette colonne doivent être appréciées avec de grandes précautions, vu la dévaluation et la fixation par l'Etat d'un cours officiel du change.

Pays	Population en milliers	Ravanu par tête en \$ US	Supfarcia km ²	Densité de la pop.
AFRIQUE				
Ethiopie at Erytréa	20 000	50	1 184 320	17
Ghana	4 691	141	237 873	20
Libéria	1 250	38	111 370	11
Libye	1 118	35	1 759 540	1
Maroc	9 823	150	410 805	24
Soudan	10 226	100	2 503 823	4
Tunis	3 800	121	125 180	30
Rép. Araba unia	27 380	110	1 184 479	23
Syria	—	153	—	—
Congo baïga	12 900	83	2 345 410	6
Ruanda-Urundi	4 433	·/·	54 172	82
Possessions ou anciennes possessions britanniques:				
Basouto	634	—	30 344	21
Satschouana	327	—	712 249	0
Gambia	285	—	10 369	27
Kanya	6 150	60	582 646	11
Mauritius + terr. dép.	569	—	1 865	305
Nigeria + Camaroun	33 368	—	966 717	34
Rhodasia + Nyassa	7 260	122	1 262 986	6
St Halana, Ascension +				
Tristan da Cunha	5	—	300	17
Sansibar + Pemba	280	112	2 657	105
Seychalles	40	—	404	99
Sierra Laone	2 100	42	72 326	29
Somalia	640	·/·	176 120	4
Swazi	237	—	17 364	14
Tanganyca	8 456	56	939 361	9
Uganda	5 593	52	243 410	23
Possessions ou anciannas possessions françaises:				
Algérie	9 800	203	2 381 741	4
Afrique équatoriale	4 824	·/·	2 510 000	2
Camaroun	3 188	·/·	432 000	7
Madagascar, Comores				
+ Réunion	5 371	·/·	594 681	9
Somalie	68	·/·	22 000	3
Togo	1 088	·/·	57 000	19
Afrique ouest	18 890	·/·	4 633 985	4
Somalie italienne	1 300	40	461 541	3
Possessions portugaises:				
Angola	4 317	·/·	1 246 700	3
Guinée	547	—	36 125	15
Iles du Cap Vert	178	—	4 033	44
Mozambique	6 105	·/·	771 125	8
Sao Thomé + Príncipe	58	—	964	60
Possessions espagnoles:				
Guinée	209	—	28 051	7
Afrique nord	144	—	213	676
Sahara occidental	84	—	300 375	0

Pays	Population en milliers	Revenu par tête en \$ US	Superficie km ²	Densité de la pop.
ASIE				
Proche Orient:				
Afghanistan	12 000	50	650 000	18
Possessions britanniques:				
Aden	143	100	207	691
Bahrein	122	—	598	204
Irak	4 842	85	444 442	11
Iren	18 945	85	1 630 000	12
Jordanie	1 471	50	96 610	15
Katar	40	—	22 014	2
Kuwait	205	—	15 540	13
Liben	1 450	255	10 400	139
Mascate/Oman	630	—	295 980	3
Arabie séoudite	6 036	40	1 600 000	4
Jemen	4 500	40	195 000	23
Chypre	526	—	9 251	57
Extrême Orient:				
Possessions britanniques:				
Brunei	66	—	5 765	11
Hongkong	2 440	—	1 013	2409
Bornéo nord	383	—	76 112	5
Sawarak	626	—	121 914	5
Singepour	1 284	253	741	1706
Chine	621 225	100	9 761 012	64
Formose	9 240	162	35 961	257
Indonésie	84 000	89	1 491 562	56
Cambodge	4 000	50	175 000	22
Corée	31 800	81	220 792	144
Corée sud seule	21 800	—	96 929	225
Leos	1 450	50	237 000	6
Grande Malaisie	6 252	253	131 287	48
Mongolie	1 010	100	1 531 000	7
Philippines	22 265	181	299 404	74
Possessions portugaises:				
Mécao	203	—	12 688	16
Timor	472	—	14 925	32
Iles Riu-Kiu	807	—	2 196	367
Thaïlande	20 686	137	514 000	40
Vietnam (entier)	26 600	50	330 000	81
Nouvelle Guinée occ.	700	—	412 781	2
Reste de l'Asie:				
Birmanie	19 856	49	677 950	29
Ceylen	8 929	126	65 610	136
Indes	387 350	54	3 288 876	118
Népal	6 500	75	140 753	60
Pakisten	83 603	68	944 824	88
Indes portugaises	472	—	14 925	32

Peys	Population en milliers	Revenu par tête en \$ US	Superficie km ²	Densité de la pop.
OCEANIE				
Possessions australiennes:				
Papouasie	452	—	234 398	2
Nouvelle Guinée	1 287	—	240 870	5
Possessions britanniques:				
Iles Fidji	346	—	18 272	19
Iles Gilbert + Ellice	41	—	956	43
Pitcairn	0	—	5	29
Iles Salomon	103	—	29 785	3
Tonge	58	—	697	83
Possessions françaises:				
Nouvelle Calédonie	66	—	18 653	4
Océanie	75	—	3 998	19
Nouvelles Hébrides	55	—	14 763	4
Samoe	98	—	2 927	34

direction adoptée par l'administration Kennedy. On essayera dans les chapitres qui suivent d'examiner les anciens axiomes à la lumière de la critique et de montrer quelles possibilités existent d'adopter de nouveaux principes.

Deuxième partie: Fondements de nouvelles conceptions applicables à l'aide au développement

I

Le facteur temps dans l'aide au développement Transformations spirituelles et sociales comme conditions préalables du développement économique

Représentons-nous encore une fois le but poursuivi par les pays en voie de développement, et par conséquent le but de l'aide au développement.

E. Staley le définit dans les termes suivants:

1. A substantial and continued economic advance. Economic development must «take», or become «self-generating».
2. A social and political outcome which produces selfreliant citizenship in a free society, stable and responsive democratic government, and cooperation with other free peoples.¹

Pour un développement économique qui se suffise à lui-même, et pour le «social and political outcome», de caractère libéral et démocratique, auquel il est souhaitable d'aboutir, des transformations sociales, politiques et spirituelles sont tout d'abord nécessaires. «The really fundamental problems of economic development», écrit Hecksher², «are non economic. In order that capital accumulation and growth of technology can make themselves felt, a class of risk – takers, of entrepreneurs, must emerge in a reasonably mobile society endowed with a wide market».

¹ E. Staley, *op. cit.*, p. 202.

² A. Hecksher, *Twentieth Century Fund Study, in Challenge II/2, New York 1958, p. 37.*

Conditions générales nécessaires au développement économique

Les caractéristiques économiques, démographiques, culturelles, politiques, sociologiques et techniques des pays sous-développés, telles que nous les avons énumérées à notre premier chapitre, et pour autant qu'elles peuvent trouver un dénominateur commun, se ramènent en gros aux obstacles qui s'opposent à un développement rapide et régulier vers ce qui constitue un état industriel capitaliste. Dans le «Report of a Study Group sponsored by the Woodrow Wilson foundation and the National Planning Association»³, on trouve un catalogue des conditions de croissance rapide, dressé en vue de la suppression de ces obstacles. Nous pouvons donner de ce tableau le résumé suivant:

1. Conditions sociales, politiques et idéologiques.
 - Disposition de la population à accepter son nouveau rôle économique et social.
 - Gouvernement fort, garantissant intérieurement et extérieurement la stabilité du fondement économique et politique.
 - Relations économiques internationales susceptibles d'évolution.
 - Sécurité extérieure de l'Etat.

2. Politique démographique tendant à réduire le taux de la natalité.

3. Proportions justes entre l'agriculture et l'industrie et entre les diverses branches industrielles.
 - Encouragement de l'agriculture: avantage direct pour le niveau de vie, sans investissements importants.
 - Développement des industries de consommation exigeant peu de capital et donnant beaucoup de travail compte tenu des matières premières locales et de la demande.
 - Application de la loi des frais sous une forme modifiée, seule acceptable.

4. Répartition des revenus et réforme agraire.
 - Encouragement de l'appât du gain et de l'épargne, création de possibilités attirantes d'investissement.

(Le paysan élargit sa production jusqu'à ce qu'il ait assez à manger ou un peu plus: il ne ressent pas l'appât du gain et n'est dès lors pas porté à l'épargne. La classe moyenne place son argent

³ W.Y. Elliott et autres auteurs: The political Economy of American Foreign Policy, New York 1955.

dans des biens fonds ou à l'étranger plutôt que dans des entreprises indigènes pleines de risques. Les élévations de salaire des ouvriers de l'industrie conduisent à une consommation accrue et à une réduction du temps de travail plutôt qu'à l'épargne et à l'investissement. L'investissement des moyens nationaux est difficile, parce que le peuple est habitué à vivre au minimum d'existence, cependant que les revenus vraiment importants vont aux grands propriétaires, qui les soustraient à la circulation.)

5. Politique économique.

- L'absence d'initiative privée rend nécessaire l'intervention active du gouvernement en faveur du développement économique et du maintien des conditions dans lesquelles le capital étranger est prêt à intervenir.
- Mais le gouvernement est sans expérience, sans appareil administratif, sans argent, et il est soumis aux pressions nationalistes.
- Le financement par l'inflation accroît l'agitation sociale, fait empirer la répartition déjà inégale des revenus, et entame les réserves de devises, qui doivent alors être engagées pour l'importation de biens de consommation plutôt que de biens d'investissement.
- Les tarifs douaniers protecteurs (au sens de List) réduisent les recettes douanières et élèvent le coût de la vie.

6. Mesures en vue de changer le structure sociale. De ce programme fondamental, on déduit un programme concret comprenant les points suivants:

1. Réforme agraire

- Répartition du sol.
- Refonte des fermages et des crédits agricoles.
- Constitution d'organisations de vente et d'achat.

2. Accroissement poussé aussi loin que possible de la productivité et de la production agricoles.

3. Redistribution des revenus et influence exercée sur leur emploi.

- Encouragement de l'épargne (impôt sur le luxe, etc.).
- Politique progressiste des salaires, des impôts et de la monnaie.

4. Développement des industries légères ou produisant des biens de consommation, lorsque les conditions naturelles en sont données, qu'il y a une forte demande interne, que la population s'accroît rapidement, ou qu'on est en présence d'une forte population citadine au chômage.

5. Encouragement de la production de matières premières en vue de l'exportation, de façon à pouvoir se procurer des biens d'investissement.

6. Soutien de la classe moyenne.

7. Réforme de l'enseignement (dont le centre de gravité doit être porté sur les branches scientifiques et techniques).

8. Meilleure hygiène publique, contrôle des naissances etc.

Ce programme se comprend du reste et peut se montrer sans autre parmi les recettes toujours nouvelles qui sont proposées en vue d'une aide efficace au développement. Mais, comme Elliot l'écrit lui-même, il est très difficile à réaliser, parce qu'il embrasse de longues durées et qu'il est peu spectaculaire. Il exige en outre une aide étrangère particulièrement généreuse. Mais: «It is necessary to be of the notion – fashionable both in the West and in the underdeveloped countries – that Western efforts could directly, substantially and rapidly improve the living standards of the people of those regions.»

There is no substitute for self-help . . . the solutions to the problems of the underdeveloped countries lie in their own hands and depend on their own efforts. Cela est décisif et l'on ne saurait trop y insister. Mais même cette insistance reste pure rhétorique si l'on ne relève pas la tension inouïe que requièrent ces «own efforts». Nous tenons à éclairer brièvement, en quelques «spotlights», ne fût-ce que quelques-uns de ces indispensables efforts, relatifs aux difficultés non économiques – et de ce fait étudiées plus rarement – qui s'opposent au développement, de façon à illustrer par cette analyse le rôle du facteur temps dans le développement et l'aide au développement, et plus encore peut-être à ébranler l'un des axiomes cités, celui qui postule d'apporter l'aide la plus étendue possible le plus rapidement possible.⁴

2

Renforcement de la conscience de la productivité

Parmi les renforcements indispensables de la structure sociale des pays en voie de développement, selon l'énumération qu'en donne Walter G. Hoffmann⁵, se placent au tout premier rang la genèse et le renforcement de la conscience commune de la productivité. La croissance économique présuppose une augmentation de la productivité du travail et il est possible, dans les pays en voie de développement, d'y contribuer entre autre en stimulant la conscience de la productivité. Des conditions préalables de ce genre, à comparer aux constantes religieuses et sociologiques des pays anciennement industrialisés, doivent être regardées comme immédiatement nécessaires à l'expansion économique. Cette

⁴ Cf. pp. 53.

⁵ Walter G. Hoffmann, Transformations de croissance exigées par la structure sociale des pays en voie de développement (en allemand). (Kyklos, vol. XV, fasc. 1, Bâle 1962).

conscience de la productivité repose sur la volonté de progrès comme telle, et non par exemple sur le zèle commercial individuel, même fort répandu. Il s'agit de se régler sur une mentalité attachée au progrès continu. Hoffmann nomme deux puissants moteurs de cet esprit de productivité: l'élévation du niveau d'instruction à tous les degrés et dans tous les domaines⁶, et d'autre part le rayonnement des entreprises modèles, des «pilot-firms» qui incitent à l'accomplissement volontaire de performances dépassant la moyenne. Il y a des obstacles, par exemple l'existence, réglée par la tradition, de communautés villageoises fermées, qui ne tentent guère les mutations économiques et l'acceptation de risques; il y a aussi la grande famille, qui répartit sur trop de têtes l'accroissement des gains d'un individu déterminé; il y a enfin la survivance d'un système féodal périmé, qui ne donne au fermier aucune raison d'améliorer ses prestations.

«Peut-être devrait-on encore relever que beaucoup de conditions préalables du processus de croissance sont relativement aisées à agencer («manageable»), par exemple sur le plan de la technique, mais que le relèvement si important de la conscience de la productivité obéit à des conditions de temps qui lui sont propres et se heurte dans certains pays à des difficultés toutes particulières. Justement pour cela, le but politique d'une croissance rapide est fréquemment en complète contradiction avec les possibilités de la réaliser.»⁷

Cette affirmation est renforcée si l'on analyse de plus près l'une des conditions expressément mentionnées du relèvement de la conscience de la productivité, celle que représente l'éducation. Elle devient même d'une certitude plus évidente à chaque pas que l'on fait dans l'analyse des problèmes du développement, quel que domaine que l'on considère.

3 Education

L'évolution du Congo à partir de la proclamation de son indépendance a montré de façon brutale quelles conséquences désastreuses peut avoir une éducation entièrement négligée des masses populaires dans

⁶ La corrélation entre la culture au sens le plus large du terme et l'industrialisation dans les anciens pays industriels est tout à fait nette, et d'ailleurs réciproque. Le pourcentage des adultes sachant écrire doit avoir été, vers 1840, de 47% en France, 59% dans le Royaume Uni, 82% en Allemagne; or ces chiffres ont passé en 1889 à 85, 90 et 96%.

⁷ W.G. Hoffmann, op. cit., p. 84. Tout comme il est nécessaire de développer tout d'abord une conscience de la productivité et une éthique du travail, il faut encore, pour introduire et imposer le système industriel, une éthique de l'épargne, encore presque absente dans nombre de pays sous-développés.

les pays en voie de développement. Un peuple d'ignorants est difficilement en mesure de se soumettre au processus moderne de l'industrialisation, même si c'est justement ce qu'il désire. Il faut déjà une vaste rééducation pour venir à bout ne fût-ce que de la sous-alimentation dans certains pays sous-développés. Les dons en argent et en nature ne suffisent pas. Ce n'est pas seulement la pauvreté proprement dite, ce sont aussi l'ignorance, la superstition, l'insouciance, l'incompétence en fait d'alimentation, les prescriptions religieuses et les tabous qui, fréquemment, sont les causes de la nutrition défectueuse. Un des résultats les plus notoires du symposium des 17-21 octobre 1961 à Zurich et à Feldbach, consacré à la science de l'alimentation mise au service des pays sous-développés et auquel participèrent 40 spécialistes de 16 pays, ce fut de faire ressortir la nécessité d'un niveau plus élevé de culture générale, d'une lutte contre la superstition et les traditions fausses, les tabous, les préjugés enracinés.

On releva en même temps combien il était indispensable d'enseigner intensément les principes d'une alimentation correcte et de former des spécialistes indigènes de la science de l'alimentation.

Un développement réussi, qu'on identifie au fond toujours avec une industrialisation et une installation de la civilisation américaine, n'exige pas seulement des connaissances techniques et économiques; il faut encore, pour parler comme C.E. Jung, y ajouter dès le principe un élargissement de la conscience. «Tout progrès culturel est psychologiquement un élargissement de la conscience, une prise de conscience qui ne peut aboutir autrement que par différenciation. Le progrès commence donc par l'individuation, c'est-à-dire par le fait qu'un individu isolé, conscient de son isolement, trace un chemin nouveau là où nul n'avait encore passé. Pour cela, il doit d'abord réfléchir à ce qu'il est, indépendamment de toute autorité et de toute tradition, et réaliser en quoi il diffère. Dans la mesure où il réussit à donner une validité collective à l'élargissement de sa conscience, il crée cette tension de contraste dont la culture a besoin comme stimulant de son progrès.»

Pour cet élargissement de la conscience, l'école populaire est déjà décisive. Elle doit conférer à l'enfant ce «savoir moderne» que la famille, liée à la tradition, ne saurait lui inculquer. Cette école populaire doit donc différer totalement des écoles des nations industrielles. La méthode et son programme doivent s'adapter au pays et au préalable spirituel de ses élèves.⁶

La tâche immense qui est dévolue à l'enseignement élémentaire pour le développement des pays arriérés a entre autre incité l'UNESCO à

⁶ Cette tâche semble totalement méconnue en Ethiopie par exemple, où doivent être employés des livres de lecture qui furent écrits pour les écoles anglaises.

élaborer un plan de vingt ans pour l'Asie. En 1960, il doit déjà y avoir eu en Asie (République populaire de Chine non comprise) 66 millions d'enfants fréquentant des écoles primaires, et soumis ainsi à un enseignement d'ailleurs variable en durée et en qualité. Dix ans plus tôt, il n'y en avait encore que 39 millions. Mais il en reste 87 millions qui ne suivent aucune école. En 1980, on compte qu'il y aura 287 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école. Si l'on prévoit des classes de 35 élèves, cela représente 6,7 millions d'instituteurs, ou 5 millions de plus qu'actuellement. A raison de 3 ans consacrés à la préparation professionnelle de ces instituteurs, leur formation exigera 142 100 professeurs en 1980; or il n'y en a encore que 20 000.

Il est plus que douteux qu'on puisse, en vingt ans, former plus de 100 000 «professeurs», voire 5 millions d'instituteurs, en partant du niveau de culture actuel dans les pays sous-développés. Cela semble même totalement impossible, si l'on songe aux dépenses que cela exigerait. L'UNESCO les évalue, pour ces vingt ans, à 12 milliards de dollars investis dans les bâtiments scolaires et leurs accessoires, 44 milliards pour les salaires et autres frais, soit 56 milliards au total. Pour la comparaison, rappelons que l'UNESCO évalue à 9 milliards de dollars la totalité de l'aide aux pays sous-développés en 1961. Le programme du développement culturel asiatique exigerait à lui seul, en 1980, une somme de 4,3 dollars par tête d'habitant et par an rien que pour l'école populaire.

La réalisation, même sur un pied modeste, de l'école élémentaire dans les pays sous-développés exigera donc, comme le montrent nettement les calculs de l'UNESCO, de très longues années. Doit-on alors sacrifier le but d'une culture minimum généralisée à celui de la culture limitée à une minorité, mais plus efficace dans l'immédiat au point de vue économique et plus facile à réaliser?

C'est la thèse de Shonfield: «Assuming that there are only limited resources that can be applied to education, will it pay to concentrate the main weight of the teaching effort on secondary education, at the expense of primary, even though this may mean allowing the mass of the people to remain illiterate for a few years longer? How important practically is the knowledge of reading, and who must have it, in order to speed up the early stages of economic growth? Perhaps wealth would increase faster if a society were endowed with a good supply of moderately educated foreman types, rather a very large number of people who can just read and write.»⁹

⁹ Ulrich von Pufendorf, «Notre attitude mentale à l'égard des peuples en voie de développement», dans «Les pays économiquement et socialement sous-développés et nous», op. cit., p. 46 (en allemand).

Il peut être exact qu'à court terme, voire à moyen terme, un nombre moindre de gens sachant davantage soit plus efficace pour lancer le processus du développement que ne le serait un nombre plus grand de gens moins instruits. Mais si l'on songe moins aux travailleurs, à leur savoir professionnel et à leur efficacité pratique, qu'à une transformation spirituelle conçue comme la condition préalable d'un épanouissement durable, l'objection de Shonfield devient fort discutable. «Partout dans le monde règne la pauvreté, lorsque manque un investissement suffisant en capital spirituel, c'est-à-dire en culture générale.»¹⁰

4

Le rôle des intellectuels

Il y a encore autre chose qui doit être opposé à la thèse de Shonfield. Depuis Schumpeter, l'entrepreneur est au centre du développement économique; il l'est à tel point qu'une autre figure, pourtant décisive comme agent des transformations économiques, sociales et spirituelles, a été pratiquement oubliée. Dans les pays en voie de développement, l'intellectuel «moderne» – par opposition à celui qui ne peut se dégager de la tradition – ouvre avec l'entrepreneur¹¹ la voie de l'expansion économique. Ils brisent l'un et l'autre avec le passé, visent une refonte de la structure sociale et aident au triomphe d'idées nouvelles. Cependant le rôle des intellectuels dans ce processus a été à peine reconnu jusqu'ici. On ne trouve aucune littérature sur ce sujet, et encore moins des recherches précises. John Friedmann donne trois raisons de ce

¹⁰ Quant au côté quantitatif du problème qui consiste à poser, comme préalable élémentaire du développement économique, l'expansion de l'instruction, simultanément, et même entérieurement, à cause de la longue durée qui s'écoule jusqu'à ce que ses effets commencent à se faire sentir, H. Corree et J. Tinbergen s'en occupent longuement. A l'aide d'un modèle simple du type input-output, ils étudient les questions suivantes:

1. Quelle structure de l'enseignement public garantira-t-elle un taux déterminé de croissance économique, et comment cette structure se modifiera-t-elle avec ce taux?
2. Quelle doit être l'aide à l'étranger qui permettra, à égalité de coefficients techniques dans l'économie et dans l'éducation, d'accélérer le processus de croissance?
3. Quelles adaptations internes sont-elles nécessaires pour que la même accélération soit possible sans aide extérieure? (Cf. Quantitative adaptation of education to accelerated growth, in *Kyklos*, vol. XV, fascicule 4, Bâle, 1962, pp. 776 seq.)

¹¹ Sur l'importance de l'entrepreneur dans le processus de développement, voir entre autres Albert Lauterbach, *Managerial Attitudes and Economic Development*, in *Kyklos*, vol. XV, fasc. 2, Bâle 1962; voir aussi B. Higgins, *UN and US Foreign Economic Policy*, Illinois 1962.

dédain.¹² D'une part les intellectuels ont négligé partout de s'analyser eux-mêmes et d'étudier leur propre rôle dans la société. Il en résulte que leur importance comme co-fondateurs et comme critiques des institutions sociales n'a jamais été appréciée correctement. Par comparaison, l'importance de l'entrepreneur pour la croissance économique a été sur-évaluée. Secondement, les intellectuels ne contribuent pas directement à la production, et finalement l'interprétation matérialiste prédominante des transformations sociales dénie aux intellectuels une participation créatrice autonome.

On doit compter parmi les intellectuels, dans les pays en voie de développement toute la minorité cultivée: médecins, juristes, ingénieurs, économistes, officiers supérieurs, poètes, philosophes, hommes politiques. Ils forment un petit groupe, absolument et relativement, qui exerce une activité sociale intense, presque toujours concentrée dans les grandes villes. En général, ils sont très considérés par la masse de la population.

Du fait de son éducation, c'est l'intellectuel qui réagit de la façon la plus consciente à tout ce qui se passe dans le monde. Il habite en ville, il voyage, il accède aux sources de nouvelles. Son statut social l'oblige à s'occuper d'idées et de notions de valeur, à prendre position. Au rebours de la masse, il ne peut rester indifférent.

D'après Friedmann, les intellectuels ont les fonctions suivantes dans une communauté qui se dégage de sa structure agricole traditionnelle pour devenir urbaine et industrialisée: décider du choix entre valeurs traditionnelles et valeurs modernes, réinterpréter les anciennes traditions à la lumière des conceptions nouvelles, établir un lien raisonnable entre les nouvelles idées et l'histoire, forger de nouvelles armes idéologiques, redéfinir la culture nationale et son rôle.

«The economic and social changes that concurrently go on are only rendered possible, as a sustained and continuing process, by the constant barrage of words that intellectuals let loose upon their fellow citizens. All the strains, tensions, hopes, frustrations, conflicts, and feelings of exuberance that usually accompany a period of rapid social change will be discovered in their purest, most intensive form among them.»¹³

Friedmann voit surtout trois voies par lesquelles les intellectuels modernes contribuent au progrès culturel: Ils sont le véhicule d'idées nouvelles, formulent une idéologie efficace et donnent à la collectivité une image adéquate d'elle-même.

¹² John Friedmann, *Intellectuals in developing societies*, in *Kyklos*, vol. XIII, fasc. 4, Bâle 1962, pp. 513 seq.

¹³ J. Friedmann, *op. cit.*, p. 321.

Le système de valeurs des intellectuels modernes pourrait avoir le contenu suivant:

1. That constant striving is the **summum bonum** of existence and that the result of such striving is progress infinitely extended into the future;
2. That environment can be successfully mastered and turned to man's advantage through the practice of science and scientific technology;
3. That significant truth is established only empirically, and that achievement in performance is a major standard of practical as well as moral excellence;
4. That social and political equality is either a natural right or an historical inevitability;
5. That suffrage should be extended to all adult persons possessing minimum qualifications, and that participation in at least some of the processes of governing a nation is a right no less than an obligation of each citizen.»¹⁴

Ces idées sont en général à l'opposé du système des valeurs qui régissent la collectivité. Elles déprécient la tradition et, au nom de la démocratie et de l'autodétermination, elles s'en prennent aux conditions féodales, colonialistes et autocratiques qu'elles rencontrent dans la société. Si diverses que puissent être les circonstances où cela se produit, elles conduisent inévitablement à des réformes politiques et sociales qui vont de pair avec des changements économiques qui seraient d'ailleurs inconcevables sans elles.

Il semble que ce processus se déroule en trois étapes. Dans la première, les traditions locales et leurs défenseurs sont attaqués et dépassés, ou interprétés de façon nouvelle et «modernisée». Le résultat de cette première étape, c'est une influence croissante des intellectuels modernes, des idées occidentales, de la technique occidentale et de la preuve par le fait («demonstration effect»).

La seconde étape est dirigée droit contre le pouvoir régnant; elle prépare, à l'aide d'une lutte opiniâtre, la troisième étape, celle du «take over». La révolution se tourne soit contre le régime colonial (Inde, Indonésie), soit contre la féodalité locale (Chine, Egypte, Yémen). Une nouvelle élite intellectuelle tire le pouvoir à elle.

«Only now can a beginning be made in the slow and tedious struggle for reform and national reintegration around the focus of new values. Province by province, profession by profession, activity by activity, the same process must be repeated: traditionalists must be won over; then existing order must be challenged; reform must be initiated. It is the

¹⁴ J. Friedmann, op. cit., p. 526.

process by which urban institutions and urban values spread out to organize society in a new way.»¹⁵

En second bien les intellectuels, en partie parallèlement à la refonte des valeurs qui vient d'être évoquée, et en partie à la suite de cette refonte, doivent remplacer les structures mentales désormais brisées par un nouvel ordre moral. Les changements survenus doivent être interprétés.

Sans une idéologie adéquate, qui séduise une fraction suffisante de la population, une transformation sociale étendue et durable n'est pas possible. Cette idéologie, dans les pays en voie de développement, est celle de la croissance économique. De la formuler en combinant les représentations empruntées à l'Ouest avec les circonstances concrètes, telle est une des tâches principales des intellectuels. Cette idéologie proclame la possibilité d'une expansion indéfinie de la production nationale et de la consommation. L'expansion indéfinie est basée sur le travail; cette idéologie n'est donc, explique Friedmann, rien d'autre que l'extension logique de l'enseignement de Calvin relatif à la rédemption par le travail. Ainsi se trouve refermé le cercle qui délimite l'éthique du travail en tant que fondement du relèvement de la conscience de la productivité, dont la nécessité a été démontrée plus haut.

Dans les pays dont le hasard a fait des «nations», mais qui n'ont pas de passé national ou culturel assignable, il est de toute urgence de faire surgir une auto-image nationale. Ces pays ont besoin d'une conscience nationale définie, d'une mission nationale, apte à entraîner l'élite comme les masses et à fondre tout le peuple en une nation véritable. Le «nationalisme» n'est qu'un succédané passager de cette éclosion. Chercher cette self-image, la définir en liaison avec les transformations sociales et économiques, faire qu'elle devienne une force positive, telle est la troisième tâche des intellectuels, leur troisième contribution décisive au processus d'évolution des pays restés en arrière.

«It may be safe to assert that without the intellectual – just as without the entrepreneur – there would be no far-reaching economic revolution, no radical transformation of a preindustrial society into a modern nation-state.»¹⁶

On voit de nouveau quelle importance revêtent l'éducation et la formation culturelle dans les pays en voie de développement, aussi bien au niveau de l'école élémentaire qu'au niveau académique. Mais quels espaces de temps il faut prendre en considération ici, voilà qui ressort de la nature même des choses. Un exemple numérique le fera voir

¹⁵ J. Friedmann, op. cit., p. 529.

¹⁶ J. Friedmann, op. cit., p. 540.

encore mieux. Au Brésil, pays sous-développé relativement avancé, on ne comptait en 1950 que 130 000 «intellectuels», soit 0,5% de la population âgée de plus de 20 ans. Le rapport correspondant aux USA est de 1:20 (au lieu de 1:200).

5

Administration publique

Il y a une étroite corrélation entre les problèmes qui viennent d'être traités et l'organisation d'une administration publique efficace. L'administration est un facteur stratégique du développement économique, car:

«The success or failure of national economic planning in the underdeveloped world depends to a significant degree upon the establishment of an effective system of public administration capable of implementing the economic, social and political reforms and policies which the development plan entails.»¹⁷

L'importance stratégique de l'administration publique réside dans le fait que c'est elle qui doit imposer le plan économique, libérer les énergies et éveiller les initiatives de la population, diriger vers des canaux productifs les tendances marquées à la coopération et au progrès autonome du pays. C'est ainsi que, dans tous les anciens pays industriels qu'ils soient régis par une économie planifiée ou par l'économie du marché, la croissance économique a toujours été accompagnée de vastes réformes administratives, ou même suscitée par elles. Or la plupart des pays en voie de développement manquent encore d'une administration qui fonctionne bien, alors même que justement ici elle serait particulièrement nécessaire, la croissance devant en partie être guidée par l'application de plans nationaux de développement.

«It is clear why under these circumstances public administration assumes a key role in the development effort. Directives and controls must be applied, inducements have to be implemented and the progress and development process must be recorded and supervised so that the necessary adjustments can be enacted and effected as they become necessary. If government assumes these responsibilities of initiating, directing and promoting economic development through various policies and reforms designed to channel investments and to overcome structural obstacles and social rigidities the establishment of an effective system of administration and an efficient civil service are bound to

¹⁷ K. William Kapp, *Economic Development, National Planning and Public Administration*, *Kyklos*, vol. XIII, fasc. 2, Bâle 1960, pp. 172 seq.

assume an unparalleled importance in the less developed countries.»^{18/19} Kapp illustre sa pensée par l'exemple de l'Inde, qu'il décrit d'ailleurs comme un pays où l'administration est relativement bien développée et fonctionne relativement bien. Il dégage trois caractéristiques qu'il tient pour responsables du fonctionnement défectueux de l'administration.

Insuffisances quantitatives: Le sous-développement économique est généralement synonyme d'administration publique absente, ou dotée d'effectifs insuffisants («under-administration»). Même lorsque, dans ces pays, l'Etat dispose d'une fraction du revenu public comparable à celle des pays industriels, la part des fonctionnaires publics est en général notablement moindre. Les efforts en vue du développement économique, d'une meilleure politique agricole et d'une réforme du régime de la propriété foncière, rendent plus étendue et plus complexe la tâche d'une administration qui se réduisait précédemment, surtout dans les districts et communes, à une équipe de percepteurs, d'agents de police, de «statisticiens» (rédacteurs de listes nominatives, etc.), et à une certaine catégorie de juges. Le nombre des employés n'est plus, ou ne peut plus être, à la mesure de cet élargissement du champ de travail. On peut aisément se représenter que cette surcharge aboutit au chaos²⁰, et à des conséquences inacceptables pour l'application des prescriptions de l'Etat et la surveillance nécessaire.

Bureaucratie exagérée: La loi de Parkinson en bureaucratie joue dans les nations industrielles hautement développées. Le bureaucratisme n'est donc pas un problème spécifique des pays sous-développés. Mais ici l'effet en est doublement négatif. En Inde, la bureaucratie régionale et locale se ressent encore de son origine coloniale; elle est surtout centralisée, et organisée de telle sorte que «everybody is responsible for everything before anything is done». Autrement dit, toute décision est retardée à chaque échelon.

A cela s'ajoute le gonflement du «code». Aux anciennes dispositions s'en ajoutent sans cesse de nouvelles, de sorte que les décisions rapides sont impossibles, même si elles sont simples (relatives à une réparation, par exemple). Kapp en donne un exemple: Un terrain de 3000 pieds carrés, acheté à une vente aux enchères, n'est entré en possession de l'acquéreur qu'après 2½ ans, l'affaire ayant parcouru cinquante (1) échelons.

Défauts qualitatifs: Certains déficits qualitatifs de l'administration

¹⁸ K.W. Kapp, op. cit., p. 177.

¹⁹ Voir encore à ce propos «Public Administration» dans *Processes and problems of industrialization in underdeveloped countries*, UN, New York 1955.

²⁰ Dans le district de Surat, en Inde, en 1955, sur un total de 30 347 affaires pendantes 12 600 traînaient depuis plus de six mois, et 9000 depuis plus d'un an.

locale et régionale sont plus graves que les insuffisances quantitatives et les excès de la bureaucratie. Cela tient au caractère hiérarchique des rapports entre les personnes et entre les groupes dans beaucoup de pays sous-développés.

«Where caste, color, race, creed or party membership confer upon, or deny to, whole sections of the population opportunities to share in the benefits bestowed by the state, or where a limited segment of society is able to maintain for itself the privilege of public service . . . public administration will weaken in the long run.»²¹

«The district collector and his subdivisional officers are the agencies that come into direct contact with the public. He (or his subordinates) receive, process and make final decisions on each individual case. The collector or his deputies implement the economic policies formulated and passed by the state and central governments. While they cannot deal with requests and applications in just any manner they can deal with them in a perfunctory manner. They can show complete lack of interest; they can delay the application or can shuffle it back and forth in a mechanical manner between district headquarters and village authorities; they can show favoritism and be responsive to bribes; the individual administrator can be unwilling to handle a case altogether or he can threaten or cajole with impunity. In short, he can act in an arbitrary fashion, he can be callous and lack any human concern for the individual applicant and show not the slightest initiative in implementing the objectives of the plan. If his practically absolute power does not corrupt him or his subordinates, the fact that he is continuously overburdened by new tasks for which his administrative apparatus is not equipped will make him act without commitment and personal involvement. Moreover, as a result of overwork, the district collector may neglect his duties of supervision, auditing and inspection which will make his subordinates more arbitrary in their treatment of their powerless «subjects» and himself less aware of the actual functioning of local government.»²²

Les reproches que Kapp adresse à l'administration locale et régionale peuvent l'être de façon analogue à l'administration centrale du pays. Depuis un certain temps se multiplient les rapports relatifs à l'emploi vicieux des capitaux mis à disposition au titre de l'aide au développement, par suite de l'ignorance, du manque de coordination et d'organisation, de la fausse ambition et de la corruption de ceux qui avaient à en gérer l'emploi. On ne parle même plus de la corruption liée à l'aide militaire américaine dans certains pays asiatiques. On s'indigne plutôt

²¹ UN, Standards and Techniques of Public Administration with Special Reference to Technical Assistance of Underdeveloped Countries, New York 1951.

²² K.W. Kapp, op. cit., pp. 193-4.

aujourd'hui, un peu partout de la corruption et du gaspillage constatés à une époque récente dans les pays africains devenus indépendants. Des millions sont prodigués pour des bâtiments de pur prestige.²³

La commission de l'ONU pour l'Asie et l'Extrême Orient, dans son rapport pour 1961, rend responsable de la maigre croissance économique des dix dernières années la destination défectueuse donnée à la moitié des crédits d'investissement qui étaient disponibles. Quelques pays les ont employés à réaliser ambitieusement des projets mamouths parfaitement insensés. L'ancien président de l'International Finance Corporation, Robert Garner, déclare à la conférence mondiale des devises, à Vienne, en 1961, que les expériences faites en fréquentant les fonctionnaires de beaucoup de pays montrent combien fortement ils se laissent influencer par la considération des moyens d'obtenir pour eux mêmes un maximum d'influence personnelle et d'autres avantages qu'ils peuvent réaliser pour eux. Parmi les conditions propres à assurer un développement raisonnable et une aide efficace, Garner nomme expressément «un gouvernement qui puisse réellement gouverner» et «une administration publique qui soit au moins à demi honnête, et en même temps capable d'agir».²⁴

Il ne faut pas oublier de considérer que l'enrichissement personnel associé à une position influente est regardé, dans les pays en voie de développement, avec d'autres yeux que sous nos climats. Cela s'explique d'ailleurs historiquement. Arnold Hottinger, qui a fait connaître

²³ Le président de la République de la Côte d'Ivoire (3 millions d'habitants), Houphouët Boigny, se fit construire pour 40 millions de francs suisses un palais en marbre d'Italie, avec air conditionné, et vaisselle d'or pour 300 convives (disposent naturellement de toute la place nécessaire). Jardin à l'instar de Versailles. Le palais de Tubman, président de Liberia, coûte 55 millions de francs suisses, avec «cave» luxueuse et à l'épreuve des bombes pour la protection anti-aérienne de la famille du président. Les ministres d'autres pays africains, se commandent des lits en or, une demi-douzaine de Mercedes, et deux douzaines de complets chez les tailleurs parisiens, complètent le tableau. Le Ghana a sa propre entreprise de navigation aérienne, disposant de huit Iliouchine, de deux Boeing 707 et de dix Viscounts.

²⁴ Au printemps de 1962, la «fuite» hors du Ghana d'un chalutier norvégien a fait quelque bruit. (*Nouvelle Gazette de Zurich*, Nr. 1473, 13. 4. 62). Le Norvégien Erik Wiig, pendant un an directeur des pêcheries du gouvernement ghanéen, déclara à ce propos que les étrangers ne pouvaient pratiquer la pêche que comme associés d'une entreprise indigène. Comme il présentait un projet à un ministre, la première question que posa celui-ci fut celle de sa participation personnelle aux profits. Lorsqu'il sut que rien n'avait été prévu pour lui, il cessa aussitôt de s'intéresser au projet. Le bateau en fuite avait procuré en 18 à 20 mois des poissons pour une valeur de deux millions de couronnes, mais le bénéfice net était resté minime, à cause des prélèvements exigés par la corruption.

entre autres son livre sur les Arabes²⁵, montre par l'exemple de la Perse l'origine historique des abus actuels.²⁶ Depuis le haut Moyen-Age, l'Etat persan a conféré à ses hauts dignitaires certains monopoles (grandes propriétés, charges politiques) qui leur permettaient de s'enrichir personnellement aussi longtemps qu'il restait encore quelque chose à pressurer au détriment de leurs sujets. En contre-partie, ces dignitaires devaient entretenir un nombre déterminé de soldats et livrer au pouvoir central une partie de leurs recettes. Il s'y ajoutait qu'après un certain temps ces privilégiés étaient appelés dans la capitale, où ils étaient pressurés à leur tour par leur souverain. Il n'y a plus aujourd'hui de soldats à entretenir, mais l'idée qu'une position influente doit servir à l'enrichissement personnel de celui qui la détient est toujours présente. «De cette façon, écrit Hottinger, ce qui était autrefois un privilège, et vaille que vaille une colonne de l'édifice de l'Etat, s'est transformé en un abus pur et simple, est devenu corruption. Mais si l'on a compris l'origine de ce système, on se rend plus aisément compte de l'étendue que doit avoir la corruption dans toute l'administration. Le temps n'est pas si ancien où les termes d'administration et de corruption étaient synonymes. Il est également facile de comprendre combien il est malaisé d'extirper ce système si l'on ne veut pas, en le renversant, renverser l'Etat lui-même.»

De faire disparaître les vices quantitatifs et qualitatifs de l'administration exige des sommes considérables, et plus encore et de toute urgence la formation adéquate de fonctionnaires et d'intellectuels (au sens où ce mot est entendu ici). Ce progrès est impensable sans une transformation de l'attitude mentale à l'égard de l'Etat. Beaucoup de temps s'écoulera encore jusqu'à ce que ce processus soit achevé.

6

Résumé donné par un exemple : le Pakistan oriental

D'un complexe de problèmes dont la solution est la condition préalable du développement économique des pays arriérés, nous avons détaché quelques éléments peu nombreux peut-être, mais qui nous paraissent plus particulièrement décisifs. Il s'agit là de phénomènes plus sociologiques, culturels et spirituels, qu'économiques. En tant qu'ils ne peuvent être surmontés par les conceptions modernes, ils gênent ou empêchent l'industrialisation. Pirker²⁷, après une étude approfondie de

²⁵ Arnold Hottinger, *Les Arabes* (en allemand), Zurich 1960.

²⁶ *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 4980, 27. 12. 61.

²⁷ Theo Pirker, *Problèmes de l'industrialisation du Pakistan oriental*, dans les communications de la société List (en allemand), fasc. 3, Nr. 9-10, Bâle 1962.

ces problèmes d'après l'exemple du Pakistan oriental²⁸, énumère une série de normes, de règles de conduite et d'institutions qui s'opposent à une industrialisation continue et généralisée du pays et de la société. Ces obstacles se ramènent tous à des faits de sociologie culturelle, en particulier à l'attitude à l'égard du travail, telle qu'elle est profondément ancrée dans l'histoire et la culture du Bengale oriental, et au «bureaucratisme oriental». Leur analyse confirme et étend de façon frappante le cercle des difficultés et des tâches que nous avons groupées sous les titres de relèvement de la conscience de la productivité, d'éducation, de rôle des intellectuels et d'administration publique.

«L'attitude collective de la société à l'égard du travail, en particulier du travail manuel, est celle d'un mépris sans bornes et d'un souci anxieux de l'éviter.» C'est là une conséquence directe de l'influence commune de l'Islam et de l'Hindouisme sur la culture composite et la sociologie du Pakistan oriental. «Ora et labora» relève de la culture occidentale. Faire ses preuves par le travail, on trouve cela dans le christianisme, surtout dans le calvinisme, mais non dans l'hindouisme. Le travail physique est comme le mètre du système des castes, tel que le connaît l'hindouisme; de chaque caste à la caste qui lui est supérieure, le rejet de ce travail est plus accentué. L'Islam est une pure religion de seigneurs, dans laquelle le travail n'a aucune place. Les Anglais non plus n'y ont rien changé; au contraire, eux aussi étaient «gentlemen» et «officers», et se distançaient à ce titre du travail corporel.

Le gouvernement pakistanais connaît cette fâcheuse attitude. Dans le rapport de la commission nationale d'éducation, on lit au chapitre «Dignité du travail»:

1. «Dans les chapitres qui précèdent, nous avons déjà relevé le fait qu'au Pakistan on a une extrême répugnance à se salir les mains, et aussi une tendance à considérer le travail manuel comme une chose réservée à certaines classes de la population. Nous sommes inquiets d'avoir découvert que le système d'éducation a encore renforcé ce comportement.
2. Il n'est pas nécessaire de montrer comment les citoyens cultivés et la classe des employés en général sont dans la dépendance d'autres citoyens pour l'accomplissement du travail manuel. Il n'est pas non plus besoin de rappeler combien fréquemment même ceux (tels les ingénieurs) que leur travail devrait en somme obliger de se salir les

²⁸ En liaison avec l'analyse que fait Pirker des conditions pakistanaises, et surtout est-pakistanaises, il peut être intéressant de considérer une courte esquisse, d'ailleurs moins poussée, des problèmes indiens. Cf. à ce propos «L'Inde pays en voie de développement», Bulletin Nr. 1, de janvier 1962, de la Société de banque suisse, Bâle.

mais inclinent à se borner à travailler sur le papier, dans un bureau, dès qu'ils sont en possession d'un grade universitaire.»²⁹

Cette répugnance au travail et à l'effort concret va si loin que même les études techniques sont pratiquées à la façon de sciences morales. On devient ingénieur parce que cela donne les meilleures chances d'une ascension sociale rapide, mais on apprend tout dans les livres – si possible par cœur, comme on y a été habitué à l'école coranique –, sans chercher à acquérir la moindre expérience technique pratique.

Il en va de même des sciences sociales. Le secret profond de cette attitude est dans l'idéal, tenu en haute estime, de la culture bengalaise. La culture, c'est la culture littéraire. L'homme cultivé, c'est celui qui sait l'arabe, l'urdu, et pratique l'art de la rhétorique (d'ailleurs étranger aux réalités du monde).

(D'après Kapp, ce sont ces intellectuels dits «traditionnalistes» qui barrent le chemin du développement jusqu'au rang d'Etat industriel et doivent être «débarqués» par les intellectuels «modernes».) Le nombre des porteurs de titres universitaires est bien en augmentation, mais cela constitue une charge pour l'Etat, au lieu d'être une aide, parce que la possession d'un diplôme académique s'associe à des prétentions que les circonstances ne permettent pas de satisfaire.

Le problème de la culture est en étroite corrélation avec celui de la bureaucratie. Le Civil Service de l'Inde était une administration coloniale modèle; l'exclusivité, la routine et la continuité étaient les secrets de son efficacité, et l'Inde actuelle s'attache encore à en bénéficier.

Mais dans le Bengale oriental, il ne resta pratiquement rien de cette administration après le départ des Hindous. La nationalisation fut suivie de l'invasion des cliques et des clientèles; le népotisme inonda la bureaucratie. Le niveau des fonctionnaires baissa. Il resta l'exagération de la vieille méthode bureaucratique.

«Le petit fonctionnaire de la machine administrative actuelle au Bengale oriental, avec une connaissance de l'anglais qui laisse souvent beaucoup à désirer, et dont les connaissances et aptitudes proprement professionnelles sont très minimales, qui n'est qu'une petite fourmi de l'énorme fourmilière de la bureaucratie et ne porte personnellement aucune responsabilité, peut donner libre cours aux plus étranges subtilités bureaucratiques. Cette subtilité démonstrative du babou bengalais est souvent à vous couper le souffle. Dans des locaux étouffants et poussiéreux, encombrés de dossiers qui vont du plancher au plafond et s'entassent en couches aventureuses, où règne un ordre hasardeux, le babou travaille à sa table tendue d'un tapis vert. Une cloche est à côté de lui, et un verre d'eau auquel il tient beaucoup. Son revenu est

²⁹ T. Pirker, op. cit., p. 336.

si minime que c'est déjà pour lui une réussite et un sacrifice que d'assurer la propreté vestimentaire qui est exigée de lui. Son visage trahit son manque de sûreté et son mécontentement. Il est d'autant plus intéressé aux questions de statut interne et externe. Il essaye d'abord de mettre tout le monde sous la coupe de la loi, c'est-à-dire de causer des difficultés à chacun par une interprétation arbitraire des questions de procédure. Il démontre ainsi sa souveraineté. Ce même babou, qui prescrit au requérant jusqu'aux virgules les démarches à faire, lui indique quoi, quand, où et par qui tout doit être accompli, peut en un tourne-main rejeter ces questions de loi et de procédure, parce qu'il s'est laissé acheter, ou espère l'être, ou s'abandonne à son arbitraire. Mais les décisions les plus minimes, il les renvoie à plus tard, ou même les évite totalement. Le degré que peut atteindre cette fuite devant la décision peut être illustré par l'exemple de ce gouverneur en charge qui, lors d'une réception, se vantait fièrement d'avoir fixé définitivement le profil des tubes des pompes qui allaient être installées. Dans un tel système, ce sont précisément les éléments responsables, zélés, prêts à la décision qui sombrent. Cette bureaucratie géante, toujours plus envahissante, mais toujours moins efficiente, produit, en réponse à l'accroissement des tâches, une pléthore de papier. Les diverses instances tiennent expressément à prouver par des pièces qu'elles n'ont pris aucune décision.»³⁰

Pirker aboutit finalement, dans le jugement qu'il porte sur la situation d'ensemble du Pakistan oriental, à une conclusion très pessimiste, qu'il faut citer ici pour être complet: «Il n'y a pas de raison d'apprécier avec optimisme ce processus d'industrialisation du Pakistan oriental. Pour juger des problèmes consécutifs à l'industrialisation dans ce pays, il y a lieu bien plutôt pour le sociologue de renvoyer à la phrase de Schumpeter:

«... car aujourd'hui on est en présence d'une de ces situations où l'optimisme n'est rien d'autre qu'un oubli du devoir.»³¹

7

Lent redressement de l'orientation spirituelle

Le développement économique des pays arriérés a donc pour condition préalable une réforme de la structure sociologique et politique et un redressement de l'orientation spirituelle. En effet, les causes du sous-développement économique ne sont ni biologiques (race), ni géographiques (climat), ni purement économiques (manque de capitaux).

³⁰ T. Pirker, op. cit., p. 340.

³¹ T. Pirker, op. cit., p. 342.

Elles tiennent bien plutôt à des attitudes culturelles et sociales, en particulier à la structure sociale et au type de répartition des richesses. Les complexes directeurs ne sont pas donnés par la soif du gain, mais par le souci de valeurs religieuses et traditionnelles. La mentalité des habitants n'est pas technologique, elle est contemplative. La conduite n'est pas dictée par le revenu, mais par la famille, le groupe, la caste ou la tribu.

Les normes en vigueur remontent à des siècles, voire à des millénaires; elles ont passé dans la chair et dans le sang. «Nous devons considérer les usages comme une conduite apprise; nous comprendrons alors qu'un changement, que l'intrusion de nouvelles normes exige une véritable rééducation, un nouvel apprentissage. Pour apprendre, il faut du temps. La transformation ne peut être que lente. Il n'en est pas ainsi dans les seuls pays indigents, mais c'est particulièrement marqué en ce qui les concerne.»³²

Mais aussi longtemps que la structure sociale n'est pas adaptée aux circonstances modifiées, des limites resteront mises à la possibilité de changer l'état de la communauté par un appui économique. Atteslander envisage trois étapes de l'adaptation sociale: une adaptation épidermique (les produits finis qui affluent, bien que corps étrangers, sont intégrés parfaitement dans les structures sociales existantes; ils perdent ainsi leur destination primitive et acquièrent des contenus symboliques nouveaux; la structure sociale existante subsiste); ensuite une adaptation disfonctionnelle (la destination primitive est acceptée à la réception des biens et des idées, sans qu'en même temps il soit touché à l'ensemble de la structure sociale); finalement une assimilation (la société s'intègre ce qui est adéquat aux buts qui lui sont propres, cela dans la mesure où elle peut y adapter sa structure).

Le rythme de la transformation et du développement doit correspondre à la capacité de digestion de la nouvelle société. «Les normes sociales changent lentement, les nouvelles institutions surgissent timidement. Toutes procédures tendant à surmonter les privations et les souffrances des masses humaines devraient donc être méthodiques et largement conçues, à long terme en même temps que pluralistes.»

Cette remarque, qui résume ce que nous avons dit dans ce chapitre au sujet du facteur temps, fait ressortir clairement que «l'axiome» de l'aide au développement qui exige «l'aide la plus grande possible le plus rapidement possible», n'est pas soutenable sous cette forme simplifiée. Nous ne prétendons aucunement qu'il a déjà trop été fait, et qu'on ne devrait et pourrait faire notablement davantage. Mais pour le programme

³² Peter Atteslander, Aspects sociaux de l'aide au développement technique, Neue Zürcher Zeitung, 5. 1. 62 (en allemand).

de vingt ans de l'UNESCO pour la création d'écoles populaires dans les pays asiatiques, il manque des milliards de dollars. Dans l'hypothèse que la moitié des 56 milliards nécessaires seraient apportés par les 800 millions d'habitants de l'Amérique du Nord et de l'Europe, cela ferait 175 dollars par habitant et par an, pendant 20 ans, rien que pour l'Asie, et rien que pour l'école populaire! Mais si l'argent manque pour un tel programme minimum, avec quel soin ne faudra-t-il pas étudier les investissements envisagés pour des projets économiques parfois douteux!

Les investissements dans le secteur de l'éducation, au sens le plus large du terme, ne pourront jamais être trop élevés. Mais ils exigent, avant de porter leurs fruits, un temps de maturation qu'on ne saurait indûment raccourcir. Dans le secteur économique, d'autre part, l'étendue de l'aide raisonnable est dictée par la capacité de digestion des pays bénéficiaires, et celle-ci dépend des transformations sociales, politiques et spirituelles – donc des progrès dans le secteur de l'éducation. Loin de nous la pensée d'affirmer que cette capacité de digestion soit déjà absorbée par ce que les nations industrielles ont fait jusqu'ici. Tout dépend de la manière dont on définit une telle capacité de digestion. Un juge sévère douterait d'une aptitude raisonnable illimitée de réception et de mise en œuvre dans tous les pays où, par exemple, la corruption et la prodigalité dépassent un certain minimum, peut-être historiquement inévitable. Une «aide aussi rapide et aussi grande que possible» n'est un postulat sensé que si elle tend à accroître la capacité de digestion de l'apport purement économique, si par conséquent elle vise au renforcement et à l'encouragement du développement extra-économique. Si important qu'il soit d'augmenter les prêts de la Banque mondiale, de consentir des crédits plus élevés et à meilleur compte pour la création de barrages et d'aciéries, on n'a pas assez fait si l'on n'a fait que cela. Il est clair également que les pays donateurs doivent se résigner, non seulement à accorder leur aide pendant longtemps, mais encore à ne pas apercevoir, durant des années et même des décennies, des résultats tangibles et mesurables. On n'y insistera jamais assez, car dans des pays où l'aide au développement est payée pour la plus grande partie avec l'argent des contribuables, ce qui donne à ceux-ci le droit de se prononcer, les collectivités qui donnent doivent être convaincues qu'elles ne le font pas en vain. Or cet esprit de sacrifice ne manquera pas de s'émousser si le public a été amené à attendre des résultats trop rapides, et par surcroît trop sensationnels. Il sera relativement facile d'assister à une déception. Il n'est point étonnant que, dans certains pays donateurs, l'insuffisance des résultats et les déceptions politiques dans divers pays en voie de développement, jointes aux cas connus de prodigalité et de corruption, aient entraîné plusieurs fois des

reculs dans l'effort d'aide au développement. La réduction de cette aide par le Congrès américain en automne 1962 est un exemple significatif de cet état de choses. Ces reculs, contrairement à l'intérêt des donateurs aussi bien qu'à celui des bénéficiaires, pourraient être évités peut-être plus facilement si l'on prenait pleinement conscience du fait que l'aide au développement n'a pas seulement pour but d'être efficacement employée par des gouvernements qu'on s'est plu à présupposer intègres, mais qu'elle doit justement servir aussi, et peut-être plus encore, à vaincre la corruption et le gaspillage et à instaurer, dans le cadre d'une évolution pénible et de longue haleine, des gouvernements et des administrations qui soient intègres et efficaces.

II

Etendue de l'aide déjà fournie et besoins futurs de capitaux

Dans l'appréciation de l'aide au développement, on peut constater deux points de vue extrêmes et opposés. Il y a les optimistes, qui croient qu'il suffit de capitaux suffisamment élevés et d'un appui technique pour résoudre le problème des pays sous-développés. Ces optimistes négligent de considérer que l'industrialisation n'est pas une tâche uniquement économique – nous l'avons démontré au chapitre précédent – et que la soif de capitaux n'ayant pas de limites, elle ne saurait, comme nous l'exposerons plus loin, être entièrement étanchée. Doit-on alors donner raison aux pessimistes, à qui la tâche paraît si démesurée que les moyens disponibles ne leur paraissent pas propres à réaliser quoi que ce soit ?

Nous avons constaté que le processus du développement exige du temps et que les nations qui fournissent l'aide doivent se dégager de l'idée, d'origine surtout politique, que le temps presse et doit être mesuré au plus en mois et en années. C'est ainsi seulement que l'aide pourra être dirigée dans une mesure suffisante vers des projets à long terme, d'une nécessité urgente, mais inaptes à procurer des résultats rapides, et donnant peut-être l'impression de remplir un tonneau sans fond. Il est dans l'intérêt du donateur de reconnaître qu'il faut une aide bien plus large, mais non une aide précipitée, et que surtout cette aide doit être, pour le temps présent, de caractère permanent. De même que le développement économique présuppose, dans les pays arriérés, un processus d'évolution spirituelle, il requiert aussi, dans les nations industrielles, une domination d'ordre mental de cette tâche à l'échelle

du monde entier.¹ En suivant l'évolution de l'idée de l'aide aux pays étrangers aux Etats-Unis, nous avons cherché à montrer dans quelle mesure ce processus mental était déjà accompli. Qu'il ne soit pas encore achevé, les discussions réitérées du Congrès américain sur ce sujet le montrent assez, comme aussi la tenue chancelante de l'opinion publique européenne, qui change d'attitude suivant qu'elle apprend des réussites ou des échecs relatifs à des projets déterminés, ou est instruite de cas de corruption, de complications politiques, et d'autres circonstances. On croit alors toujours de nouveau, devoir «réviser» même les principes de cet effort! Cet éclaircissement mental prendra son temps. Il faudra du temps aussi pour former, dans les nations industrielles, en nombre relativement adéquat, des gens propres à assumer, en qualité de techniciens, de professionnels, d'éducateurs, etc., les tâches qui incombent dans le processus de transformations des pays en voie de développement.

Par exemple: La demande de volontaires pour le Corps de la Paix lancé par le président Kennedy s'accroît sans cesse. Tous les pays où des volontaires sont déjà à l'œuvre ont demandé des renforts. Au cours des deux premières années de l'activité du Corps de la Paix, environ 7000 volontaires sont entrés en service dans une cinquantaine de pays. L'évolution spirituelle, dans les deux camps que l'aide aux pays en voie de développement met en présence exige du temps, dans une mesure qui est, jusqu'à un certain point, indépendante des capitaux engagés. Par conséquent, tout ne dépend pas de la quantité de capital disponible, soit dit pour réfuter les vues pessimistes exposées tout d'abord. D'un autre côté, le capital est un facteur de développement si décisif que son manque relatif en proportion des besoins entraîne certaines conséquences, même si l'on tient compte de la capacité restreinte de digestion. Ces conséquences résultant directement de la lacune entre l'offre et la demande de capital de développement, seront exposées après une brève analyse de cet aspect particulier des choses.

1

L'aide en capital dans les pays en voie de développement après la seconde guerre mondiale

Sur ceux des mouvements de capitaux à long terme après la seconde guerre mondiale qu'on peut considérer comme rentrant dans l'aide au

¹ Voir à ce propos divers auteurs, ainsi A.J. Toynbee, *La marche de l'histoire universelle* (Zurich 1948/58, en traduction allemande), et Ulrich von Pufendorf, *Notre attitude mentale à l'égard des peuples en voie de développement*, dans *Les pays économiquement et socialement sous-développés et nous* (en allemand), loc. cit., et enfin les nombreuses prises de posit. de R.F. Bahrendt, Berne.

développement, il existe un résumé complet établi par les Nations Unies. Ce travail distingue entre les capitaux prêtés à long terme et les versements ayant la qualité de subventions publiques. Il ne concerne malheureusement que les années 1951-1959.

Pendant cette durée, les placements à long terme à l'étranger, de la part des pays exportateurs de capitaux à titre public ou privé, se sont élevés à 53,8 milliards de dollars, les deux tiers provenant des Etats-Unis. Ensuite viennent la Grande Bretagne, l'Allemagne de l'Ouest, la Suisse et la France. (On aperçoit déjà ici un défaut capital de cette statistique, défaut responsable en particulier de l'impossibilité de comparer ces données avec celles de la table de l'OECD, donnée plus loin; en effet, les investissements dans la zone franc n'ont pas été pris en considération. La contribution de la France est ainsi très gravement sous-estimée). A peine un tiers du capital a été versé à fonds perdu par les finances publiques. Les deux tiers restants se répartissent, dans la proportion de 1 à 2, entre les crédits publics et ceux des banques, auxquels il faut ajouter les crédits et investissements privés.

Les pays sous-développés ont reçu les trois cinquièmes (32,4 milliards de dollars) directement, et indirectement au moins une partie des 6,3 milliards mis à la disposition des institutions internationales. Les importations de capitaux des pays normalement développés (surtout Canada et Australie) consistent principalement en transactions privées, tandis que les importations de capitaux des pays en voie de développement sont en première ligne des dons et des prêts faits par les Etats, des crédits garantis officiellement ou des contributions d'organisations internationales.

Table 1
Mouvements nets de capitaux,
sur le plan international et à long terme, de 1951 à 1958,
en millions de dollars

Placements à long terme et dons des finances publiques

	Total	Dons des finances publiques	Capiteux à long terme		
			Total	Gouvernements et particuliers	Banques
Donateurs					
En tout	-53 786	-16 799	-36 987	-12 558	-24 429
dont: USA	-36 622	-16 929	-21 693	- 3 598	-18 095
Grande-Bretagne	- 6 237	90	- 6 327	- 1 561	- 4 766
Allem. de l'Ouest	- 3 614	- 1 164	- 2 450	- 2 007	- 443
Suisse	- 2 019	-	- 2 019	- 249	- 1 770
France;	(- 1 530)	(124)	(- 1 654)	(- 3 060)	(- 1 406)
Bénéficiaires¹					
Pays normalement développés importateurs de capitaux ²					
	13 485	256	13 229	552	13 781
Pays sous-développés					
	32 448	15 247	17 201	8 145	9 056
Institutions internationales					
	6 302	-	6 302	4 710	1 592
Répartition en pourcentage d'après le genre d'exportation de capitaux:					
Total	100	31	69	24	45
Pays normalement développés importateurs de capitaux					
	100	2	98	-	4
Pays sous-développés					
	100	47	53	25	28
Institutions internationales					
	100	-	100	75	25
Répartition en pourcentage d'après les bénéficiaires:					
Total	100	100	100	100	100
Pays normalement développés importateurs de capitaux					
	25	2	36	-	4
Pays sous-développés					
	60	91	46	64	37
Institutions internationales					
	12	-	17	36	6

Source: United Nations, *International Flow of Long-term Capital and Official Donations 1951-1959*, New York 1961, p. 2/3 et 5.

¹ A l'exclusion des importations dans la zone franc

² Australie; Autriche, Canada, Italie, Nouvelle Zélande, Norvège.

La vue d'ensemble la plus complète des prestations financières aux pays en voie de développement a été publiée au printemps de 1961 par l'OECD.² Son rapport se fonda sur des travaux préparatoires du Development Assistance Group (DAG), comité créé à Paris en janvier 1960 à la suite de la conférence économique atlantique de l'OECE, pour examiner les possibilités d'une collaboration plus étroite dans l'aide au développement en se basant pour cela sur les prestations des divers pays industriels.

Par aide aux pays sous-développés, il faut entendre ici les dons et les prêts des finances publiques, mis à la disposition des pays sous-développés, directement ou par l'intermédiaire d'organisations internationales, en vue de programmes d'aménagement, d'investissement dans l'infrastructure et d'aide technique. L'«aide militaire» qui ne sert pas exclusivement à des «butts purements militaires» rentre dans cette catégorie. Les réparations et indemnités de l'Allemagne de l'Ouest, du Japon et de l'Italie y rentrent également, en particulier à cause de leur importance pour l'évolution économique et la balance des paiements d'Israël.

Tous les investissements privés, y compris les profits réinvestis et les crédits à long terme à l'exportation, ont également été englobés dans l'aide au développement, parce qu'ils contribuent à l'aménagement des pays en voie de développement et qu'en règle générale les pays industriels supportent une partie des risques, en assumant des garanties et en donnant des cautions. N'ont été laissés de côté que les crédits à court terme (jusqu'à une année).

Tableau 1
Contributions versées par les pays membres
et associés de l'O.E.C.E. aux pays sous-développés et
aux organismes multilatéraux

Milliards de dollars des Etats-Unis

		Contributions bilatérales						Total
		Secteur public			Secteur privé			
	Années	Dons	Prêts nets	Crédit à l'exportation garanti	Autres nouveaux prêts et investissements	Bénéfices réinvestis	Contributions aux organismes multilatéraux	
Moyenne	1950-55	1,2	0,6	0,2	0,7	0,6	0,2	3,5
	1956	2,0	0,9	0,4	1,5	1,0	0,2	6,1
	1957	2,2	1,1	0,5	2,1	1,0	0,5	7,4
	1958	2,4	1,4	0,2	1,4	0,9	0,7	7,1
	1959	2,6	1,6	0,3	1,1	0,8	0,5	6,8
Moyenne	1956-59	2,3	1,3	0,3	1,5	0,9	0,5	6,9

² OECD, Moyens financiers . . . , loc. cit.

L'aide au développement calculée d'après ces critères est évaluée en tout à 27, 983 milliards de dollars pour les années 1956/59; elle fut donc en moyenne de 7 milliards de dollars annuellement, moyenne qui est exactement le double de celle des années 1950/55. En 1961, d'après les indications les plus récentes de l'OECD, l'aide s'est élevée à environ 9 milliards de dollars. Plus de la moitié de toute l'aide au développement de 1956 à 1959 (sommes en millions de dollars) a été supportée par les USA (14 062), et un tiers par la France (4821), la Grande-Bretagne (3149) et la République fédérale d'Allemagne (2301). Une faible partie seulement de ce montant a passé par les organisations internationales (2262), en provenance surtout des USA (794) et de la République fédérale d'Allemagne (556), cependant que la plus grande partie du reste a été mise directement à la disposition des pays en voie de développement, au nombre de plus de cent, par les Etats industriels. Les Etats industriels ont participé dans une mesure très variable aux diverses formes de l'aide au développement; les subventions accordées par l'Etat, dites grants-in-aid, d'un total de 9105, provenaient surtout des USA (5326), de France (2665) et de Grande-Bretagne (555). Dans le cas des USA, elles n'englobent pas seulement les livraisons de produits agricoles excédentaires, mais aussi les versements faits au Vietnam, à Formose et à la Corée au titre d'aide à la défense nationale, pour autant qu'ils n'ont pas servi directement à des buts militaires. Les subventions accordées par la France et la Grande-Bretagne étaient surtout destinées aux pays d'outre-mer et aux territoires du Commonwealth ou de la Communauté; elles ont été employées en partie à couvrir des frais d'administration.

Les indemnités et réparations (566) ont été payées par la République fédérale d'Allemagne (290), le Japon (209) et l'Italie (67). Les emprunts publics, de 3867 au total (sans tenir compte des amortissements), ont en revanche été couverts par presque tous les pays industriels, les USA occupant la première place par les crédits de leur Banque d'exportation et d'importation (2309), et la République fédérale d'Allemagne, la seconde (69). Quant aux crédits dits de consolidation, accordés à quelques pays en voie de développement dont la balance des paiements était en difficulté, afin de leur permettre de reporter l'échéance de leurs obligations en devises, ce furent surtout les USA (392), la République fédérale d'Allemagne (311) et l'Italie (182) qui y ont participé. Les crédits à l'exportation garantis par les finances publiques (1412) n'ont joué un rôle important que pour la République fédérale d'Allemagne (790), la Grande-Bretagne (243) et l'Italie (152).

Les placements privés – donnés en partie par estimation – comprennent le réinvestissement des bénéficiaires. Ils sont évalués à 9800. Le rôle

dominant est joué ici par les USA (4665), ou leurs intérêts importants dans l'industrie pétrolière, puis viennent la France (1450), la Grande-Bretagne (1755) et les Pays-Bas (562), la République fédérale d'Allemagne (296) étant à peu près au niveau de la Suisse (218) et de la Belgique (228).

La définition large que l'OECD donne de l'aide au développement appelle quelques réserves. On n'a pas réussi à tracer une séparation nette entre l'aide militaire et l'aide au développement proprement dite, ce qui joue un grand rôle dans le cas des USA, de la France et de la Grande-Bretagne, vu le montant élevé de leurs contributions. Il est problématique aussi de taxer tous les crédits à l'exportation d'aide au développement. Par aide au développement au sens étroit, on ne devrait, à proprement parler, entendre que les dons et crédits techniques et «intellectuels» au sens large, et ceux qui servent à développer la richesse d'un pays dans des domaines pour lesquels, faute de rentabilité, on ne pourrait recourir à des capitaux privés. Même si l'on interprétait un peu plus largement l'aide au développement, en y faisant rentrer le financement privé de projets rentables, on devrait considérer à part les apports de capitaux ne contribuant pas à la croissance économique du pays en voie de développement.

Certes il serait difficile de distinguer ainsi les exportations de capitaux d'après leur but, voire d'après le résultat atteint; c'est un point sur lequel il n'est pas nécessaire d'insister. D'autre part, il peut être opportun de partir des chiffres les plus élevés lorsqu'on met en parallèle, comme c'est notre dessein, l'aide au développement déjà accordée et les besoins futurs de capitaux. Pour déterminer la «capacité de dépense» des nations industrielles, il faudrait en somme prendre en considération la totalité de l'aide à l'étranger, soit aussi les crédits considérables (Banque mondiale, emprunts étrangers) à des pays qui ne sont pas sous-développés (Europe, Australie, Canada, Japon), les dons et prêts de l'aide du plan Marshall et les secours militaires, non pas en les additionnant simplement au reste, mais en les faisant figurer dans le solde de cet effort. Pour les USA, l'aide totale à l'étranger pendant les 15 ans qui ont suivi la seconde guerre mondiale est évaluée à 86 milliards de dollars, dont 25 milliards pour l'aide militaire et 61 milliards pour l'aide économique. Comme la situation politique actuelle ne permet pas de s'attendre à une réduction notable de l'aide militaire au bénéfice de mesures de soutien économique, les chiffres calculés par l'OECD peuvent, à les considérer rétrospectivement, refléter une sorte de «capacité maximum de dépense» pour l'aide économique au développement, telle que les pays normalement développés sont disposés à l'accorder.

Les besoins futurs en capital de développement

Il existe quelques estimations sommaires de besoins futurs de capitaux des pays en voie de développement. Paul G. Hoffmann³, qui dirigea autrefois l'aide du plan Marshall, s'est livré à une évaluation globale qui est, à notre connaissance, un des premiers essais de ce genre. Il part de l'hypothèse qu'il existe cent pays, peuplés au total de 1,2 milliards d'habitants dont le revenu annuel par tête est de 100 dollars ou moins encore. Le produit social de ces pays s'accroît en moyenne d'environ 1% par an. Pour doubler cet accroissement, l'investissement supplémentaire nécessaire est de 3 dollars par habitant et par an, en admettant le rapport de 3-1 pour la capital-output-ratio. Il faudrait par conséquent investir dans ces pays 75% de plus que jusqu'ici. Or en extrapolant les chiffres de l'aide antérieure, Hoffmann trouve que l'aide à prévoir au cours des prochains dix ans peut être évaluée à 40 milliards de dollars, qui devraient par conséquent être augmentés de 30 milliards, rien que pour élever de 1% de plus le produit social.

Ces calculs remontent, à la vérité, à 1959. Depuis lors, l'aide fournie a été un peu intensifiée. Mais qu'est-ce que cela représente? Baade⁴ tient pour impossible, en ajoutant 30 milliards de dollars répartis sur dix ans, «de résoudre le problème de l'écart entre la production de denrées alimentaires et la multiplication des bouches à nourrir dans ces pays. Paul G. Hoffmann, dit-il, est resté, dans son estimation globale, très au-dessous des sommes effectivement nécessaires pour mettre de l'ordre dans les pays sous-développés».

Baade croit que les sommes nécessaires ne pourront finalement être trouvées qu'en réduisant brutalement les dépenses d'armement.

Dans une analyse destinée au Marché commun européen, Tinbergen⁵ a calculé qu'il faudrait annuellement 4 milliards de dollars de plus, et non pas seulement 3 milliards, pour atteindre le but que s'était fixé Hoffmann. Il est vrai qu'il étend ses considérations à quelques pays de plus.

Les calculs de ce genre sont toujours plus fantastiques. Les experts de l'ONU évaluent les besoins annuels de capitaux des pays dont le revenu par tête d'habitant est inférieur à 100 dollars, à 14 milliards de dollars par an si l'on veut obtenir que le produit social s'accroisse de

³ Paul G. Hoffmann, *One hundred countries-one and one quarter billion people*, Washington 1959.

⁴ F. Baade, *L'Europe occidentale et les pays sous-développés*, en allemand dans «Aussenwirtschaft», Zurich et St Gall, juin/septembre 1962.

⁵ Calcul de Tinbergen pour le comité de Monnet: «Action Committee for a United States of Europe».

2% chaque année. Pour doubler le revenu de chacune des 1600 millions de personnes considérées par les experts, et cela dans l'espace de 35 ans, il faudrait dépenser 50 à 60 milliards de dollars par an dès la première année, ce montant s'accroissant ensuite progressivement pour atteindre 250 à 300 milliards vers la fin de la période de 35 ans (contre 9 milliards en 1961).

Le programme lancé en 1961 pour une décennie de développement par le secrétaire général de l'ONU prévoit que les pays industriels devraient consacrer au cours de ces dix ans 1% ou davantage de leur produit social à l'aide au développement. Cela permettrait une croissance annuelle de 5% dans les pays en voie de développement. Le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) met ce taux à la base des calculs qui figurent dans son rapport annuel pour 1961. Dans ces conditions, il estime à 19 milliards de dollars le déficit de la balance commerciale des pays en voie de développement en 1975, déficit qui devrait être couvert, en plus de l'aide au développement, par des prestations financières directes des pays en voie de développement, à moins que ces pays industriels ne soient disposés à modifier sur plusieurs points leur politique commerciale en faveur des pays en voie de développement, de façon à permettre à ceux-ci de tirer de leurs exportations des recettes plus élevées. (Suppression des taxes fiscales et douanières sur les produits exportés par les pays en voie de développement, suppression des contingentements, remaniement des listes de préférences, etc.)

Toutes ces évaluations reposent, au moins en partie, sur des hypothèses simplificatrices et ne peuvent prétendre à une grande exactitude. On ne songe donc ici ni à fixer leur valeur en tant que témoignage, ni à les comparer entre elles. Ce qui est décisif pour nous, et elles le démontrent toutes nettement, c'est que le besoin de capital investi à long terme dans les pays en voie de développement n'est pas seulement gigantesque, mais surtout qu'il dépasse encore largement ce que les nations industrielles peuvent offrir.

Un autre calcul, sur lequel nous allons nous appuyer par la suite, a été fait par Fritsch⁶. D'après des évaluations prudentes, écrit-il, et vu la rapide croissance de la population, il faudra environ 17 milliards de dollars par an rien que pour maintenir le revenu actuel par tête d'habitant. «Si l'on considère aussi l'Amérique du Sud et les régions sous-développées de l'Europe, non englobées dans ce calcul, la somme nécessaire annuellement passe à 20 ou 21 milliards. Un accroissement

⁶ B. Fritsch, Le problème de l'étendue et de la répartition des transferts de capitaux exigés par le développement, en allemand, dans l'annuaire de science sociale, vol. 12, 1961, fasc. 2, pp. 199 seq. (Göttingen, 1961).

d'ordre économique exigerait par surcroît des apports de capitaux fort notables.» «En tenant compte de ce qui est requis pour les divers pays en voie de développement et des évaluations mentionnées des taux d'accroissement net de la population, en faisant d'autre part l'hypothèse très optimiste que les conditions d'un engagement productif de capitaux sont, soit présentes, soit aptes à être créées dans un délai rapproché, on trouve qu'un accroissement de 2% seulement du revenu par tête exigerait une dépense totale annuelle en capital se chiffrant approximativement par 30 milliards de dollars.»

Pour 1958, Fritsch calcula que les pays en voie de développement pourraient économiser 6 milliards en tout; il se base pour cela sur l'hypothèse d'un taux d'épargne net compris entre 1,5 et 15% du produit social brut, en tenant compte des grandes différences de revenu par tête d'habitant. Les pays industriels auraient donc dû verser 24 milliards. En fait, il résulte des recherches de l'OECD qu'il n'a été transféré que 7 milliards; on est ainsi en présence d'une lacune de 17 milliards. «Les résultats assurés de l'étude de la croissance permettent en outre de démontrer qu'un «take off» n'est possible aujourd'hui que si l'aide extérieure en capital s'accroît, pour un temps très variable suivant les cas, selon une formule exponentielle.» Le cas de l'Inde en est une illustration frappante. «Les pays industriels sont donc placés devant l'alternative désagréable, ou de compromettre toute l'aide au développement accordée jusqu'ici, avec les buts qu'elle se proposait, ou de verser, déjà dans un avenir très proche, un multiple des sommes qu'ils ont accordées jusqu'ici.»

Cette alternative, il est vrai, ne nous paraît pas authentique. Elle montre seulement, de la façon la plus nette, quel immense écart il y a entre l'offre et la demande de capitaux de développement. Cet écart ne s'est pas notablement réduit depuis 1958, même si, dès lors, l'aide des pays industriels a passé de 7 à 9 milliards annuellement. Mais si l'on ne veut, ni ne peut, renoncer aux buts fixés, il ne pourra être que fort difficile d'augmenter l'aide des nations industrielles dans une mesure qui permette de couvrir ce déficit. Fritsch lui-même relève ce fait, lorsqu'il tente, à la suite de son évaluation de l'aide nécessaire, d'en répartir la charge entre les nations industrielles selon une «juste» clef de répartition. Les 24 milliards à verser en 1958 par ces pays industriels représentent le 3,8% de leur revenu national. En appliquant aux diverses contributions nationales un coefficient dépendant de l'écart entre le revenu par tête d'habitant de chaque nation et la moyenne de ce revenu pour toutes les nations considérées, on arrive à des coefficients théoriques compris entre 5,02% du revenu national pour les USA et 0,61% pour le Japon. Même en tenant compte des réserves d'or et de devises, on arrive pour les divers pays à des participations qui seraient

possibles seulement en accroissant les charges fiscales et en acceptant un ralentissement du taux d'expansion de la nation considérée.

Même si l'on est disposé à accepter ces conséquences dans une certaine mesure, en les tenant pour inévitables, des considérations de politique intérieure rendent très improbable que les pays industriels fassent passer leurs transferts de capitaux de 9 à 24 milliards. (Les chiffres peuvent être modifiés, les relations restent, si même elles ne s'aggravent encore au détriment de l'offre.)

Quelles vont en être les conséquences? Fritsch en déduit un grand nombre; la plus importante nous semble être la suivante:

«Comme il est très improbable, pour des raisons politiques, que les pays industriels soient disposés à accepter des transferts de capitaux de l'ordre de grandeur de 30 milliards de dollars par an, la conséquence ne peut être, dans le cas le plus favorable, qu'un partage des sphères d'influence entre l'Est et l'Ouest. L'Europe aurait alors pour tâche, s'il n'est pas déjà trop tard, de seconder le développement économique des jeunes Etats africains, tandis que les Etats-Unis joueraient le même rôle à l'égard de l'Amérique centrale et méridionale. Certains signes avant-coureurs indiquent déjà cette direction. En revanche, et dans l'hypothèse que les pays industriels ne seraient pas disposés à des transferts notablement plus considérables de capitaux, il serait inévitable que l'Asie du Sud et du Sud-Est tombe de plus en plus sous l'influence économique, et par conséquent politique, du bloc oriental. Peut-être réussira-t-on à sauver du moins la neutralité de l'Inde.»

Pour des raisons politiques, l'Ouest ne peut guère considérer cette conséquence comme acceptable. D'ailleurs, à notre avis, elle n'est pas non plus rendue inévitable par des raisons économiques. L'analyse de l'étendue et de la nature de l'aide de l'Est au développement permet de le démontrer, et d'établir que le bloc oriental est très loin d'être en mesure de mettre à disposition les ressources qui manquent.

Il reste que le partage du monde en zones d'influence, tel que le propose Fritsch, contient une vérité dont le principe doit être reconnu. En effet, le capital disponible pour le développement peut être réparti de deux manières. Il peut, conformément au besoin, être distribué également à tous les pays en voie de développement, de sorte que tous sont secourus, mais qu'aucun ne l'est assez pour un véritable «take off» sur le plan économique. Ou bien, au lieu de donner à tous, on peut donner à quelques-uns, voire à un très petit nombre. Cette concentration sur peu de pays semble en effet avoir plus de sens, mais il ne faudrait pas faire reposer, comme Fritsch, le choix de ces pays sur des critères géographiques. En tout cas, un second «axiome» est ébranlé par cette analyse, celui qui voulait que «l'aide au développement soit accordée à tous les pays qui en ont besoin».

III

La compétition est-ouest dans le domaine de l'aide au développement

1

Le rapport quantitatif entre l'aide en capital de l'Est et de l'Ouest

Quelles sont l'étendue et l'importance de l'aide au développement assurée par le bloc oriental? D'après les enquêtes de l'OECD, le bloc soviéto-chinois a pris, de 1956 à 1959, des engagements portant sur des dons et des crédits pour un montant total de 2,3 milliards de dollars. Les secours accordés d'un pays à l'autre à l'intérieur du bloc oriental ne sont pas compris dans ce montant.¹ Mais tandis que les chiffres donnés pour l'aide occidentale sont ceux des prestations effectivement réalisées, les 2,3 milliards du bloc oriental englobent des promesses qui n'ont pas encore été tenues. L'OECD évalue l'aide annuelle moyenne effective au développement, par le bloc oriental, à 0,14 milliard de dollars de 1956 à 1959.

Cela correspond à peu près aux calculs de Klaus Billerbeck, des Archives économiques mondiales de Hambourg, lequel évalue à 600 ou 700 millions de dollar jusqu'à la fin d'octobre 1960, la mise à contribution effective des crédits offerts par le bloc oriental. Il estime que, de 1953 à la fin d'octobre 1962, l'aide totale des pays de l'Est au développement a été de 3,1 milliards de dollars, répartis comme suit:

Union soviétique	2500 millions dollars
Tchécoslovaquie	245 millions dollars
Chine (Pékin)	169 millions dollars
Allemagne de l'Est	31 millions dollars
Pologne	80 millions dollars
Roumanie	12 millions dollars
Hongrie	8 millions dollars

Les pays bénéficiaires ont été les suivants:

Inde	810 millions dollars
Egypte	547 millions dollars

¹ D'après la Neue Zürcher Zeitung (No. 3911 du 12 octobre 1962), l'Union soviétique a, depuis 1945, accordé aux pays communistes de l'Asie et de l'Europe des crédits s'élevant à 7,8 milliards de roubles, et leur a promis d'autre part 700 entreprises industrielles.

Indonésie	484 millions dollars
Afghanistan	210 millions dollars
Syrie	180 millions dollars
Irak	167 millions dollars
Cuba	128 millions dollars
Ethiopie	111 millions dollars
Argentine	108 millions dollars
Ceylan	61 millions dollars
Guinée	60 millions dollars
Yemen	57 millions dollars
Népal	40 millions dollars
Ghana	40 millions dollars

Soviet Bloc Credit Program. 1954 to Mid-1959 *
(Millions of U. S. dollars)

Recipient	Total	Economic	Military	Economic Deliveries	Military Deliveries
Afghanistan	160	130	30	40	30
Argentina	110	110	—	5	—
Burma	42	42	—	10	—
Ceylan	50	50	—	5	—
Egypt	700	300	400	50	400
Syria	318	168	150	25	150
India	650	650	—	150	—
Irak	238	138	100	—	100
Ethiopia	100	100	—	—	—
Yemen	50	50	20	—	20
Indonesia	240	140	100	25	100
Yugoslavie	200	200	—	100	—
Finland	120	120	—	20	—
Iceland	25	25	—	5	—
Total	3003	2203	800	425	800

* Based on official announcements of the governments, documents, and the press.
Source: Robert Loring Allen, *Soviet Economic Warfare*
(Washington, D. C.: Public Affairs Press, 1960), p. 265

Comparé à l'aide occidentale, l'aide du bloc de l'Est paraît ainsi – alors même que son étendue exacte n'est pas connue – plutôt minime. En jugeant sur les seuls chiffres de l'OECD, nous trouvons, en face de l'aide effective de 27,4 milliards de dollars accordée par l'Ouest de 1956 à 1959, une aide de 2,3 milliards garantie par les pays de l'Est. C'est à peine 10%. Les paiements effectifs de l'Ouest furent, pendant cette période, de 6,9 milliards en moyenne par année, et ceux de l'Est de 0,14 milliard, soit 2% du total. Si l'on met l'aide actuelle du bloc oriental en regard des besoins futurs de capitaux des pays en voie de développement, elle semble encore plus modeste.²

Malgré l'étendue limitée de l'aide qu'ils ont accordée, les pays du bloc oriental ont réalisé des succès fort notables. Cela tient pour une part au fait que le bloc oriental, grâce au monopole d'Etat du commerce extérieur, peut non seulement fixer à sa guise les conditions des crédits, mais encore se les fait rembourser en se rendant acquéreur, souvent pour une longue durée, des produits agricoles ou des matières premières du pays bénéficiaire, et cela à des prix relativement élevés.³

Les termes des arrangements commerciaux s'en trouvent grandement améliorés. Cependant on ne doit pas, ou ne devrait pas, oublier que les prix des biens d'investissement livrés par la Russie – ces prix sont régulièrement fixés après la conclusion de l'arrangement dans ses grandes lignes – sont fréquemment, de leur côté, plus élevés que les prix du marché mondial.

L'avance prise par l'aide orientale doit cependant tenir plutôt à son caractère de soutien ponctuel, massif, apporté au moment critique, exactement choisi. Elle est accordée de façon psychologiquement adroite et s'accompagne d'un énorme effort de propagande. La liste des crédits et de leurs bénéficiaires montre que peu de pays ont été soutenus, et que moins encore l'ont été de façon notable, mais alors de façon très notable. L'outillage psychologique et propagandiste des Russes comprend par exemple le navire chargé de blé qui partit pour l'Algérie dès que ce pays fut indépendant. Rentre encore dans ce chapitre le fait que non seulement l'accord de principe conclu avec un pays en voie de développement est publié, mais aussi toutes les ententes particulières qui en découlent, comme s'il s'agissait d'une aide de plus, subséquentement accordée.

Le bloc oriental est venu à l'aide de l'Egypte à un moment critique, alors

² Rien n'est pratiquement changé à ces résultats lorsqu'on postule une croissance économique plus rapide en Union soviétique qu'eux USA. Même si (avec Rolf Wagenführ, directeur général du bureau statistique du Marché commun européen, dans son article «La production industrielle russe-soviétique dépasse-t-elle la production américaine?» paru en juillet-août 1959 à Luxembourg, dans les Informations statistiques de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et avec «Croissances industrielles comparées de la Communauté européenne, des USA et de l'URSS», Centre de recherches européennes, Lausanne, 1961) on tient pour possible que la production industrielle russe triple de 1956 à 1972 et qu'on l'évalue à 45-50% de la production américaine en 1956 (la plupart des euteurs américains ne vont pas au delà de 25-35%) elle serait en 1972 dans le cas le plus favorable, égale aux trois quarts de la production américaine, ou au trois cinquièmes, si l'on considère la production par tête d'habitant.

³ Que les marchandises brutes achetées en quantités dépassant les besoins du bloc oriental soient plus tard revendues sur les marchés mondiaux libres et, augmentant l'offre, pèsent sur les prix, ne paraît pas encore avoir été compris dans tous les pays exportateurs.

que le financement du barrage d'Assouan causait des difficultés. En Guinée, le moment favorable choisi pour offrir de nouvelles relations commerciales et des crédits fut celui où ce pays, devenu indépendant, se détacha de la France et de la Communauté. Au Ghana, ce fut la mévente de la récolte de cacao qui ouvrit la porte à l'Union soviétique. La Russie se déclara prête à acheter la totalité des excédents inexportables, et fut présente également lorsque les USA se montrèrent réticents pour accorder les crédits nécessaires au grand barrage sur le fleuve Volta.⁴

2

Déconvenue des donateurs et des bénéficiaires de l'aide de l'Est ou développement

Mais après les succès politiques sensationnels du début – voyages à Moscou de nombre d'hommes d'Etat des jeunes nations, avec approbation et soutien exprès de la politique soviétique, etc. – le bloc oriental s'est heurté à des difficultés semblables à celles que l'Ouest avait rencontrées. Aux réussites obtenues à Cuba ou au Laos s'opposent les échecs essayés au Congo, en Guinée, Mali, Egypte et Kerala, par exemple. L'envoi massif, associé à l'aide économique, de techniciens, experts et agitateurs russes, l'effort de ces gens pour exercer une influence politique, et d'autre part les retards et les déficits de l'aide elle-même, ont suscité un certain scepticisme parmi les jeunes nations⁴, surtout d'Afrique, scepticisme analogue à celui qui accueillit dès le début les efforts de l'Ouest, soupçonné de néocolonialisme.⁵

⁴ John Friedmann, op. cit., p. 531, relève aussi que «the Communists, in particular, have been acutely aware of the essentiality of an ideology of economic development and have directed their appeal in the underdeveloped countries primarily at the intellectual who is both more susceptible to this approach than others and more likely to use it as a toll for social change on a grand scale».

B. Higgins (op. cit., p. 132) écrit que l'Union Soviétique a offert à l'Indonésie en 1960, pour ses universités et écoles supérieures, 600 professeurs parlant couramment l'indonésien. Quoique le pays ait un besoin urgent de personnel enseignant, six seulement de ces Russes ont été acceptés.

⁵ A titre d'exemple, citons la Guinée, d'après un rapport de la Nouvelle Gazette de Zurich (No. 11, du 3 janvier 1962). Même en restant, faute de fondements suffisants pour un jugement personnel, sceptique à l'égard des interprétations tantées par d'autres, on doit convenir que les faits («facts») se groupent en une image impressionnante. Le rappel de l'ambassadeur soviétique de Conakry, exigé par Sékou Touré, et les révélations du chef du gouvernement guinéen sur une conjuration d'inspiration consément communiste, ont suscité de l'étonnement et de la surprise non seulement dans les pays occidentaux, mais surtout en Afrique même. Depuis qu'en 1958 la Guinée avait arraché à la France son indépendance, elle s'était transformée en un champ d'exercice et une tête de pont de la poli-

tique communiste en Afrique. Dans presque toutes les questions mondiales, pan-africaines et idéologiques, le pays, régi de façon strictement totalitaire par un parti d'Etat aidé de la police secrète, faisait siens les arguments de l'Est. Des centaines de Guinéens — fonctionnaires de la jeunesse et des syndicats, techniciens, sous-officiers — ont subi ces dernières années une formation très poussée dans les pays du bloc oriental. La planification économique, la collectivisation ébauchée de l'agriculture, les finances publiques, les installations techniques importantes telles que l'aérodrome de Conakry, tout cela a fait l'objet des travaux presque souverains de conseillers venus des pays communistes: Union soviétique, Tchécoslovaquie, Allemagne de l'Est, Chine rouge. En septembre 1961, le gouvernement guinéen, à la «suggestion» des syndicats, exigea dans beaucoup de métiers l'introduction de normes de travail et d'usage des matériaux empruntés aux pays de l'Est. Enfin, à la 22e Journée du parti communiste soviétique à Moscou, d'éminents hommes politiques guinéens se laissèrent appeler «camarades», et applaudirent spontanément la politique soviétique et le nouveau programme du parti. En 1961 également, Sékou Touré qualifia le prix Lénine, qui venait de lui être attribué, de distinction où il voyait une preuve de la confiance de l'Union soviétique et de l'amitié inébranlable entre Conakry et Moscou.

Cependant, des critiques s'élevèrent de plus en plus contre cette orientation parmi les larges masses du peuple et dans une partie de la jeune élite politique. Même le président de la Guinée dut finalement constater que l'amitié inébranlable avec les Soviets, telle qu'il l'avait prônée, donnait de très étranges résultats. En contraste avec ses prestations initiales et ses grandes promesses d'ordre économique, le bloc oriental, de mois en mois, se donnait moins de peine pour secourir le pays ébranlé par le paupérisme et d'innombrables crises. Visiblement, les communistes portaient de l'hypothèse qu'une aggravation de la crise économique permanente de la Guinée ne tarderait pas à faire entièrement leur proie de ce pays. C'est ainsi qu'il put arriver qu'une livraison de froment annoncée à grand bruit et qui eût répondu à un urgent besoin atteignit Conakry dans un état de complète détérioration. Au lieu d'importantes matières alimentaires, on reçut même des chasse-neige et de grands lots de couvercles de WC, dont on ne savait naturellement que faire. Les «techniciens» russes et tchèques se montrèrent incapables d'assurer convenablement, à Conakry, la distribution de l'eau et de l'électricité. Le personnel du bloc oriental ne montra guère plus de capacité à faire fonctionner et à développer l'aéroport de la capitale; après de vives disputes, il fallut finalement recourir à des Egyptiens. Une grande imprimerie financée par l'Allemagne de l'Est, achevée en été 1961, et qui devait être l'instrument technique d'une infiltration radicale, par la voie de la presse, de toute l'Afrique occidentale, révéla bientôt de graves vices de construction et dut être fermée pour la fin de l'année. D'autres grands projets, que devait financer le crédit de 140 millions de roubles accordé par les Russes, n'ont pas même été mis en œuvre.

En même temps que ces retards et ces vices de l'aide matérielle soviétique se faisaient de plus en plus sentir, «l'aide» immatérielle progressait vigoureusement. Le flot espéré de denrées alimentaires, d'appareils et de biens de consommation tarissait, mais en même temps la livraison de propagandistes rouges et de leur matériel s'intensifiait. Jusqu'à proche de la fin de 1961, les brochures, revues, livres et disques communistes furent répandus par les soins de l'office de documentation du parti guinéen d'Etat et par les 4000 cellules villageoises du Parti démocratique

Finalement, les Soviétiques sont aussi des blancs, et les jeunes nations sont assez conscientes d'elles-mêmes, assez ambitieuses, assez nationalistes, pour refuser d'échanger sans autre contre un nouveau joug celui qu'elles ont rejeté en acquérant leur indépendance.

Il semble que la politique soviétique à l'égard des pays en voie de développement ait fait l'objet d'un «nouvel examen». Il n'a pas été possible de mettre immédiatement et largement au service du bloc oriental les dispositions anticapitalistes et anticolonialistes de beaucoup de ces pays. Moscou laisse parfois entrevoir qu'il n'est pas toujours acquis à l'évolution de la politique intérieure des pays de Nasser, Nehru, Nkrumah, Sékou Touré, et d'autres. Dans un discours prononcé à Sofia le 19 mai 1962, Chrouchtchev a dit à peu près: «Chez les chefs des Etats qui se sont engagés sur la voie d'un développement autonome, on ne saurait négliger de considérer aussi les côtés faibles de leur politique. Nombre de chefs des pays devenus indépendants tentent de poursuivre une sorte de politique moyenne, qu'ils qualifient de politique sans classe, mais ils ignorent la structure de classes réellement présente dans leurs pays et la lutte des classes. Présentement, on prétend dans une quantité de pays asiatiques et africains que ces pays construisent

de Guinée jusque dans les coins les plus reculés du pays, naturellement é titre gracieux. Il était dès lors immanquable qu'un nombre croissant de fonctionnaires guinéens, surtout parmi les jeunes, fissent leur thèse, importée de l'Est, que les difficultés eiguës de la Guinée n'étaient que des incidents naturels de croissance, imputables à la survivance des contradictions de classes et à l'indécision idéologique du régime. Pour améliorer la situation, il fallait cesser de n'être socialistes, qu'é demi, et adhérer avec esprit de suite aux principes du socialisme orthodoxe d'inspiration marxiste-léniniste.

Un procès, qui se termina le 24 novembre 1961 à Conakry par la condamnation de cinq membres dirigeants de l'union guinéenne des instituteurs à de lourdes peines de prison, et fit connaître quelques-unes de ces idées, donna aux groupes radicaux le signal d'une offensive politique. A Conakry et en d'autres lieux, les écoliers, étudiants et jeunes syndicalistes manifestèrent dans les rues. Le gouvernement fut prompt à réagir durement. Il ferma toutes les écoles et arrêta toute une série de meneurs. Mais il fallut aller jusqu'au 11 décembre avant de voir le régime prendre sur lui de donner des explications, dévoiler des faits, et parler, en termes sensationnels et inattendus pour la Guinée, d'une «conjuración d'inspiration communiste». En même temps, le ministre guinéen Alpha Diallo fut envoyé à Moscou avec un message spécial de Touré. Il fut reçu le 18 décembre par Gromyko et Chrouchtchev. Les Soviets durant consentir au rappel, demandé par Conakry, de leur ambassadeur Daniil Samjonowitch Solod. La Guinée accepte, à l'usage des pays tiers, la formule du «rappel» de Solod, en vue de sa désignation à un nouveau poste important. Mais ce n'était pas la version personnelle de Sékou Touré qui, dans deux allocutions, et plus nettement encore dans un discours en dialecte Soussou, déclara que Solod avait dû être expulsé, parce qu'il avait participé, avec quelques autres diplomates du bloc de l'Est, à la conjuration antiguinéenne.

le socialisme. Mais quel socialisme? Les chefs qui représentent vraiment les intérêts du peuple et des masses laborieuses devront reconnaître tôt ou tard qu'ils ne peuvent remporter la victoire et trouver la solution juste des problèmes sociaux fondamentaux que d'entente avec la classe ouvrière, qui est la classe la plus progressiste et la plus révolutionnaire, et de concert avec les paysans, en recherchant le soutien de toutes les forces progressistes. Ou bien ils apprendront à comprendre cela, ou bien d'autres gens leur succéderont, plus aptes à concevoir les exigences de la vie.»

L'attitude en politique extérieure des pays en voie de développement, qui se qualifient de «neutres» et voudraient, en tant que bloc de ceux qui sont en dehors des blocs, rester étrangers jusqu'à un certain point à la compétition Est-Ouest, n'est plus non plus approuvée sans réserves par le Kremlin. Chrouchtchev a pris nettement position contre les efforts de ces pays en vue de jouer le rôle d'une troisième force, «au lieu de combattre l'impérialisme».

Il serait faux, à la suite de quelques succès de la politique soviétique, d'un certain désenchantement éprouvé à Moscou et du scepticisme croissant des nouveaux pays à l'égard du communisme, de concevoir de vaines espérances sur les possibilités politiques qui s'ouvrent à l'aide occidentale aux pays sous-développés. Mais le fait que le bloc soviétique se heurte à des difficultés semblables à celles qui, comme on l'a cru longtemps n'attendaient que le «ugly American», le fait que l'évolution intérieure et extérieure des nouveaux pays ne se manifeste pas plus dans un sens purement oriental que dans une direction nettement occidentale, et qu'enfin les pays en développement se rendent compte de la valeur et de l'étendue véritables de l'aide qui leur est accordée⁶,

⁶ Preuve: Dans un discours du 30 mai 1962, à l'occasion de la visite de Modibo Keita, président de la République de Mali, Chrouchtchev s'exprime ainsi: «Quelques hommes d'Etat des jeunes pays africains prennent pour mesure de l'attitude d'autres pays à leur égard le montant des crédits que ceux-ci leur accordent, ou, comme on dit maintenant, l'importance de l'aide qui leur est fournie. Ceci ne correspond pas du tout au point de vue du pays donateur, car il y a aide et aide. Il est d'un intérêt particulier que les pays communistes accordent aux jeunes Etats indépendants autant d'aide qu'il est possible. C'est peut-être moins que d'autres ne promettent, mais c'est accordé avec désintéressement.»

Et le spécialiste soviétique de l'Afrique de faire de nécessité vertu, en écrivant, à propos de l'aide relativement minime des pays de l'Est, dans «Asija i Afrika Segodnij», No. 10/1961: «Les pays communistes n'ont pas à assumer totalement la tâche du développement économique des Etats africains. Car la collaboration des jeunes Etats africains avec le camp socialiste contraint naturellement les impérialistes à accorder à des conditions plus favorables des crédits et de l'aide aux Etats devenus indépendants». (Cf. Nouvelle Gazette de Zurich, No. 3911 du 12 octobre 1962).

tout cela pourrait inciter à reviser certaines des images que l'on se fait de la concurrence de l'Est et de l'Ouest dans les pays sous-développés.

3

La situation de concurrence entre l'Est et l'Ouest est-elle authentique ?

L'examen de l'évolution de l'idée de l'aide au développement aux USA et des motifs sur lesquels elle repose a montré que les considérations politiques sont bien le pilier de toute l'aide américaine à l'étranger. Ces motifs politiques se reflètent non seulement dans une générosité plus abondante en temps de tensions internationales, mais aussi dans le jugement porté sur certains des projets à soutenir. L'aide au développement économique fut employée comme arme politique de la guerre froide contre le bloc soviétique. Mais tandis que les conditions politiques générales d'une aide, comprenant la participation du pays bénéficiaire à un pacte militaire occidental ou l'y engageant en tout cas fortement, ont été réduites par le gouvernement américain au point que même la Yougoslavie et la Pologne peuvent recevoir un soutien, le Congrès persiste à essayer de faire de l'aide à l'étranger une récompense politique, un encouragement, ou de la réduire à titre punitif. On peut suivre ce développement au cours des années⁷ jusqu'au débat d'aide à l'étranger d'octobre 1962, où le gouvernement, abstraction faite d'une réduction du programme, fit triompher son point de vue relativement aux clauses politiques dont la chambre des représentants voulait faire dépendre l'aide accordée.

Lorsqu'il s'agit de crédits accordés dans des cas concrets, la question de l'appartenance politique du bénéficiaire se pose fréquemment aussi. Et l'on semble tomber de temps en temps dans l'autre extrême, et allouer les crédits d'autant plus facilement qu'il paraît plus vraisemblable que les Soviets s'empresseraient d'intervenir si l'on s'y refusait. Il n'est pas rare que les pays en voie de développement exploitent cette tendance. Mais vu les difficultés croissantes que rencontre le bloc oriental dans les pays en voie de développement, et vu l'analyse objective du rapport quantitatif entre l'aide orientale et l'aide occidentale, il semble que la voie devrait être libre pour se débarrasser de l'obsession d'avoir partout à devancer les Soviets.

On a vu que la force de l'aide soviétique réside avant tout dans le fait qu'elle vient à point nommé, qu'elle répond à une circonstance déterminée. Parce qu'elle se manifeste chaque fois dans une situation critique, elle exerce une action de propagande hors de proportion avec

⁷ Cf. à ce propos diverses sources, dont Higgins, op. cit., pp. 136 seq.

sa véritable importance. Cela disparaîtra si l'Ouest apprend à se soustraire, avec esprit de suite, à tout chantage tenté contre lui de ce point de vue. Il faudrait pour cela une étroite collaboration des donateurs occidentaux, par exemple dans le cadre de l'OECD. Les pays en voie de développement seront forcés de remarquer bientôt que le bloc oriental est hors d'état de suppléer sur toute la ligne à la carence éventuelle de l'Occident. Le retard des travaux du barrage d'Assouan, en Egypte, n'en est qu'un exemple. Au moment où, au début d'août 1962, un consortium occidental pour l'Inde mettait à la disposition de ce pays, pour la seconde année de son plan quinquennal, un nouveau crédit de plus d'un milliard de dollars⁸, United Press International annonçait que l'Union soviétique avait révoqué ses promesses d'aide à l'Inde.⁹ De telles défaillances ne peuvent à la longue être masquées même par de bruyantes démonstrations de volonté de secourir, telles que celle qui consiste, au même moment, à envoyer en Algérie un premier cargo russe chargé de 6500 tonnes de froment.

Loin de nous la pensée de recommander un retour à l'aide liée à des conditions politiques, quand bien même il serait compréhensible qu'à l'avenir les donateurs exigent de nouveau un peu plus de loyauté de la

⁸ Voici le détail de cette aide à l'Inde, telle que la fournirent les Etats et instituts financiers suivants: USA 435 millions de dollars, Banque mondiale et IDA 200 millions, Allemagne 139 millions, Grande-Bretagne 84 millions, Japon 55 millions, Italie 53 millions, France 45 millions, Canada 33 millions, Pays-Bas 11 millions, Belgique 10 millions, Autriche 5 millions.

⁹ Dans le communiqué UPI de New Delhi, il était dit: Moscou vient de faire savoir discrètement au gouvernement indien que celui-ci ne doit pas compter, pour la réalisation du troisième plan quinquennal indien, sur la totalité des livraisons soviétiques qui avaient été prévues. L'Union soviétique avait, avant le début du plan économique en cours depuis le 1er avril 1961, annoncé une aide massive pour le développement envisagé d'une économie électrique puissante en Inde. C'est sur ce point que New Delhi voit remettre à l'avenir l'aide espérée. Les diplomates de la capitale indienne voient la seule raison de ce recul de Moscou dans des difficultés d'approvisionnement du marché soviétique. Il ne s'agit pas de divergences politiques. Ces lenteurs politiques auront pour conséquence que le but, fixé pour 1966, d'une production d'énergie de 12,7 millions de kilowatts, a reculé de nouveau dans un avenir incertain. En 1961, au début du plan quinquennal actuel, l'énergie installée des usines électriques de l'Inde s'élevait à 5,7 millions de kilowatts.

Des diplomates fixés à New Delhi ont exprimé l'avis que le renvoi des livraisons russes avait été l'ultima ratio de la planification économique soviétique. On avait un besoin urgent de chaque ouvrier spécialisé et de chaque tonne de matériel pour combler les lacunes des plans de développement nationaux. Le Kremlin aurait fixé à un niveau manifestement trop élevé ses promesses d'aide aux pays économiquement indigents et n'arriverait plus à les tenir.

part de ceux qu'ils favorisent. En revanche, on pourrait parfaitement se permettre de refuser un crédit ayant économiquement peu de sens, mais demandé pour des raisons de prestige, sans se préoccuper de savoir si celui qui le sollicite menace de s'adresser au concurrent de l'Est, on peut même en recevoir effectivement quelque chose.

Quels risques courrait l'Occident, en particulier les USA, si cette attitude conséquente déchaînait des sentiments ou des actes antioccidentaux de la part des gouvernements en question? Higgins¹⁰ mentionne et discute quatre réactions défavorables générales, qui peuvent résulter d'un «resentment»:

1. Refus d'accepter la continuation de l'aide au développement, sans recourir à d'autres sources. Résultat: ralentissement de la croissance économique, ce qui n'est dans l'intérêt ni de celui qui recevait, ni de celui qui donnait. Exemple: Birmanie 1954.
2. Remplacement de l'aide américaine par l'aide soviétique. Cela ne devrait être regardé comme défavorable ni par les USA, ni par le pays bénéficiaire, si toutefois l'aide de l'Est était aussi effective que celle de l'Occident. Mais c'est là ce qui est douteux, comme le montre la construction du barrage d'Assouan.¹¹ Résultat: éventualité d'un ralentissement de la croissance.
3. Suppression du commerce avec les USA ou refus d'admettre des investissements américains privés. Abstraction faite des cas où ce pourrait être une sage mesure, bienfaisante par ses conséquences lointaines de desserrer des liens trop étroits avec les USA, des décisions de ce genre entraînent aussi un ralentissement de la croissance économique.
4. De sa sympathie pour l'Ouest, un pays passe au neutralisme, ou du neutralisme au communisme. Cela pourrait entraîner une planification communiste de la croissance économique. Si un pays s'est engagé sur cette voie, il lui est difficile de revenir en arrière. Le cas extrême

¹⁰ Higgins, op. cit., p. 9.

¹¹ Ce doute répond à l'hypothèse que l'Union soviétique ne peut que perdre à la croissance rapide et ordonnée d'un pays non communiste. Hans Heymann jr. écrit à ce propos: «In the economic sphere, also, Soviet policy enjoys important advantages. Imbued as it is with the doctrinal conviction that the present governments in the developing countries will inevitably be overwhelmed by their problems and that they cannot attain true economic development except by adopting the full communist formula, Soviet policy need not worry about how neatly its aid projects fit into an over-all pattern of economic growth, about whether these projects collectively are enough to close the resources "gap", about the extent to which any particular project represents an optimal investment choice, or about the commercial and financial strains the repayment provisions may ultimately impose on the recipient's economy». («Soviet Foreign Aid as a Problem for US. Policy», *World Politics*, vol. 12, No. 4, juillet 1960, p. 530.

serait qu'un tel pays devînt membre du bloc oriental et par conséquent ennemi des USA. Il faut aussi craindre la contagion d'un tel exemple. Cependant que les trois premiers risques ne sont pas trop importants, la quatrième possibilité représente un danger sérieux. Il ne faut pourtant pas se l'exagérer, parce qu'elle aussi dépend du volume de l'aide orientale, et que d'autre part ce danger a déjà suscité – comme nous l'avons exposé à propos de la Guinée – des forces de résistance, de caractère spirituel et politique capables à tout le moins de la neutraliser en partie.

Le capital de développement est si réduit, comparé aux besoins, que seul son engagement économiquement optimum est admissible. L'écart entre l'offre et la demande conduit d'autre part, consciemment ou inconsciemment, à un système de contingentement. Mais rien n'oblige l'Occident à abandonner, au sens où l'entend Fritsch, l'Asie du Sud-Est aux communistes. Au chapitre suivant, nous aurons à nous demander si la répartition des fonds peut être laissée plus ou moins au hasard (projets de financement étudiés, pour parler habiles, liaisons historiques, démonstrations d'étudiants, etc.), ou s'il ne vaudrait pas mieux la faire dépendre de critères précis. Une chose semble claire, à la lumière de ce qui précède, c'est que la possibilité, pour le requérant, de recevoir une aide du bloc soviétique, ne doit pas être comprise parmi ces critères.

IV

Où faire porter le poids de l'aide au développement ?

Globalement parlant, il est dans l'intérêt aussi bien des pays déjà développés que des pays sous-développés, que le capital disponible pour le développement, relativement rare en comparaison de la demande, produise un maximum de croissance économique dans les pays arriérés pris dans leur ensemble. Une répartition uniforme des moyens disponibles entre tous les intéressés équivaudrait à un éparpillement des forces, et le but poursuivi reculerait dans un avenir inaccessible. Pourquoi d'ailleurs le rendement des capitaux supplémentaires investis dans le développement devrait-il être partout le même ? Le but primaire et essentiel de l'aide au développement n'est-il pas de tirer rationnellement parti des ressources de chaque pays ? Les moyens propres sont, à long terme, plus décisifs pour le progrès que les moyens venus du dehors. De sorte que le succès de l'aide au développement dépend de façon tout à fait décisive de l'état économique, social, idéologique et politique du pays qui la reçoit. Il s'y ajoute qu'il ne faut pas seulement une aide étrangère différenciée, mais un certain minimum, propre à une crois-

sance exponentielle, de cette aide, pour déclencher dans un pays en voie de développement le processus de croissance économique s'accéléralant d'elle-même qui est ce que l'on recherche par toute cette action. Les candidats à l'aide au développement qu'il faut considérer tout d'abord sont donc par principe ceux qui ouvrent les perspectives les plus prometteuses; ce sont les pays qui ont déjà atteint un certain niveau, avec ou sans le secours antérieur d'une aide au développement. Pour pousser au maximum la croissance économique des pays en développement, il faut donc aider les riches relativement plus qu'on ne le fait des pauvres, et à plus forte raison des très pauvres.¹

Il est dur de reconnaître qu'il en est ainsi. Cette politique est inhumaine et inéquitable. Elle heurte, au fond, tous les principes de l'égalité et de la justice. Mais il n'y a pas d'autre issue si la totalité de l'aide au développement et des capitaux qui peuvent être investis est trop petite en comparaison des besoins, et si au moins quelques économies nationales doivent être engagées sur la voie qui les conduira à se suffire à elles-mêmes. «In economic development we must frankly accept the principle of unfair shares.»²

Il semble bon que la nécessité de choisir entre les bénéficiaires – d'après des critères qui restent encore à étudier – soit si manifeste. Cela aidera les pays sous-développés à consentir à ce qu'une liste de priorité soit établie, et les pays donateurs à faire usage d'une telle liste. Pour l'Occident, ce sera également une facilité que de s'avouer que lui-même est intéressé à une certaine concentration de l'aide qu'il accorde. La constitution de centres de gravité n'est pas seulement, en dernière analyse, moins coûteuse; elle fait espérer aussi des effets visibles; or l'Occident a besoin de tels effets, son aide étant conditionnée par l'assentiment de la majorité des contribuables. Bien que – nous l'avons montré – il y est bien de travailler sans cesse à faire comprendre au public la nécessité de longs délais pour que l'aide au développement porte ses fruits, on ne peut imaginer de meilleur stimulant des peuples occidentaux à consentir à une aide plus prolongée et plus intense, que le spectacle de quelques succès marquants. Ces succès sont d'autant plus nécessaires que l'insuccès des secours militaires et les récits de cas manifestes de gaspillage et de corruption, travaillent sans cesse à réduire l'enthousiasme.

De faire porter sur des points définis le poids de l'aide au développement a aussi une importance politique. Nous avons déjà relevé l'effet des efforts concentrés en un point qui caractérisent le soutien venu de

¹ Le même problème considéré ici sur le plan international, se pose aussi sur le plan national, où il faut se demander si certaines régions plus prometteuses ne doivent pas être favorisées, aux dépens des autres.

² A. Shonfield, *The attack on world poverty*, London 1960, p. 6.

l'Est. Bien qu'il faille avouer que l'exploitation inconvenante de cette aide par la propagande a été facilitée par l'inconséquence de l'Occident et ne manquera pas de tomber à plat avec le temps, il n'en est pas moins vrai que l'Occident aura besoin de toute une série de succès visibles pour démontrer aux pays en voie de développement qu'il existe une alternative à la solution communiste et qu'il est possible de se développer dans la paix. Cette démonstration garde sa validité, quand bien même la présentation de la Chine et de l'Inde comme modèles opposés de ces deux possibilités n'est guère soutenable, au moins sous la forme simplifiée sous laquelle cet argument est d'ordinaire employé.

1

Critères de choix

Comment alors décider quels pays doivent figurer en tête de la liste des bénéficiaires? A la question des causes de la richesse – et par conséquent des fondaments du développement – Friedrich List, lui-même citoyen d'un pays sous-développé, en comparaison de la pré-éminence industrielle de la Grande-Bretagne d'alors, donne cette réponse: «Qu'est-ce que cela peut être d'autre que l'esprit qui anime les individus (aptitudes, sens des affaires, volonté de travail), que l'ordre social qui féconde leur activité, et que les forces naturelles dont ils peuvent tirer parti?»³

«The level of total production in any economy depends – écrit Higgins – on the size of its labor force, the supply of known natural resources, the stock of capital, the efficiency with which these factors of production are combined, and the level of technology including labor skills. The rate of increase in total production thus depends on the rate of growth of labor force, the rate of discovery of new natural resources, the rate of capital accumulation, the rate of technological progress and acquisition of skills, and the rate at which efficiency in organizing production is improved.»⁴

Les richesses naturelles ne sont pas décisives, prétend au contraire Röpke⁵, en illustrant cette idée par le développement inégal du Vénézuéla et de la Suisse.

Il s'exprime ainsi:

«Un pays est riche dans la mesure où, vu les conditions dans lesquelles

³ Friedrich List, *Le système national de l'économie politique* (en allemand), Bâle et Tubingue 1959, p. 146.

⁴ Higgins, *op. cit.*, p. 14.

⁵ Wilhelm Röpke, *Partenaires de demain* (en allemand) dans la *Revue économique* No. 27, Genève, février 1962.

vivent ses habitants et les forces économiques dont il dispose, il sait tirer le meilleur parti des circonstances et provoquer l'épanouissement de ces forces; en un mot, dans la mesure où il se «développe» économiquement.»

Et encore:

Il faut du reste retenir comme vérité fondamentale que le degré de bien-être économique des habitants d'un pays dépend en premier lieu d'eux-mêmes, de leurs propres efforts, de leur zèle, de leur intelligence, de leur esprit d'épargne, de leur niveau de formation technique, et des vues raisonnables par lesquelles son gouvernement se laisse guider en politique économique et monétaire.

Il faut convenir cependant qu'un système d'évaluation plus raffiné doit se superposer à ces considérations générales, si l'on veut évaluer utilement, de façon au moins sommaire, les chances d'épanouissement des pays en voie de développement. Les caractéristiques économiques, culturelles, politiques, sociales et techniques de ces pays⁶, la mesure de la croissance déjà réalisée et les chances d'accomplir les réformes internes et externes nécessaires⁷, doivent être étudiées au point de vue de leur influence et du poids dont elles pèsent sur le développement économique; on s'efforcera d'en évaluer comparativement l'importance. De cette façon, on pourra certainement dégager quelques critères particulièrement significatifs.

De nombreux auteurs l'ont essayé. Citons-en trois, davantage pour montrer comment on procède que pour opérer nous-mêmes un classement des pays, tâche qui dépasserait le cadre du présent ouvrage. Le fondant sur la théorie du «pré-investissement», d'après laquelle le rendement des investissements dans un pays dont le développement industriel débute est d'autant plus élevé qu'il a été investi davantage antérieurement, de sorte qu'il est raisonnable de consacrer plus d'argent à préparer les investissements avant d'importer largement des capitaux en vue d'entreprises déterminées, disons même: avant de pouvoir passer à de telles importations de capitaux. Shonfield dépeint l'Inde comme un pays où toute une série d'investissements sains peut être tentée, d'autres devant suivre de plus en plus. Ce niveau n'a été atteint ni par le Pakistan – ce qui corrobore ce que nous avons dit de ce pays⁸ – ni par un autre pays du Sud-Est asiatique.

Elliot argumente de façon similaire. Ses recherches le conduisent à conclure que les seuls pays qui disposeront bientôt de l'indispensable «stock of social capital» permettant une certaine accélération autonome

⁶ Cf. pp. 11 seq.

⁷ Cf. pp. 58 seq.

⁸ Cf. pp. 80 seq.

de la croissance économique, semblent être d'une part ceux de l'Amérique latine, et d'autre part la Turquie. Dans les autres pays asiatiques et africains, il faudra encore piétiner sur place pendant des années.

Shonfield considère la situation politique interne des pays en développement comme un autre critère valable. «The general conclusion from all this . . . is first that there are certain countries where an effective use of foreign economic aid on a large scale to further the process of economic development is not feasible at the moment; and secondly that the obstacle which has to be surmounted is often a political one.» «Here and now there are several countries in which the input of a large additional amount of foreign capital is not justified, if the criterion is the return which it will produce in the form of extra output devoted to speeding up the pace of economic development.»⁹

Shonfield désigne le Brésil, le Mexique et l'Inde comme des pays qui pourront tirer parti d'un supplément de capital étranger, d'une part pour élever à bref délai le taux de leur croissance, d'autre part, à plus longue échéance, pour parvenir à l'indépendance économique. L'Indonésie est en revanche l'exemple typique d'un pays dont le gouvernement ne dispose pas d'une puissance suffisante pour qu'on puisse s'attendre à un minimum de succès de l'aide accordée pour son développement.

Ce qui parle en faveur de l'Inde, du Brésil et du Mexique, dit en résumé Shonfield, c'est que ces pays possèdent une classe d'entrepreneurs et d'industriels modernes, qu'ils ont des gouvernements qui canalisent de grandes sommes pour développer l'infrastructure et créer une société industrielle moderne. Le «mélange» du secteur et des entreprises publics et privés permet un développement dynamique dès que des capitaux sont disponibles. En outre – et cette considération nous ramène aux intérêts politiques du monde libre – ces trois pays représentent une fraction notable de la population sous-développée du monde: l'Inde, pratiquement la moitié de l'Asie non communiste, le Mexique et le Brésil, la moitié de l'Amérique latine.

2

Le système des différentes zones de développement

Tandis que de telles appréciations sont comme des pierres isolées dont seule la réunion en grand nombre permet de constituer une mosaïque donnant une image sûre, Salin¹⁰ expose un système de types d'Etat développés ou développables à des degrés divers, système qui permet

⁹ A. Shonfield, op. cit., p. 5.

¹⁰ E. Salin, Les pays sous-développés (en allemand), loc. cit.

d'ordonner les pays en voie de développement. A propos de chaque pays, il y a lieu de rechercher séparément s'il remplit les conditions préalables objectives et subjectives d'une industrialisation à l'américaine, posée comme but, et que finalement on se propose partout d'atteindre, même si on ne l'avoue pas.

Ces conditions objectives sont, d'après Salin:

a) Les richesses minières d'un pays.

Il y a des pays auxquels le niveau actuel de la technique n'offre aucune possibilité interne d'industrialisation. La modernisation de l'agriculture est ici le moyen le plus important d'élever le produit social. Ces pays reçoivent la désignation de «zones agricoles permanentes». Les «zones potentielles d'industrialisation» sont en revanche les pays où des matières premières sont exploitables et semblent ouvrir la possibilité d'une industrialisation, moyennant la mise en œuvre de ressources suffisantes en fait de capital, de travail et d'énergie.

b) L'importance numérique de la population, sa volonté de travailler et d'épargne. La volonté de travailler semble maximum sous l'égide de la culture judéo-chrétienne, la volonté d'épargner, sous le régime de la bourgeoisie. Il est douteux que ces forces constructives soient présentes dans d'autres pays sous-développés qu'Israël et le Portugal. Autrement dit, partout ailleurs, tout comme en Russie et en Chine, le plein engagement dans le travail et la formation de capitaux, en quelque sorte par ascétisme, ne peuvent être obtenus que par la contrainte.

c) La structure de la société et la puissance des institutions et des religions.

Quelques-unes des composantes subjectives qui influent sur les possibilités de développement sont la liaison entre le mythe du sous-développement et les mythes de l'autodétermination, du nationalisme et du communisme. En tenant compte de toutes ces composantes, Salin subdivise les «zones agricoles permanentes» et les «zones potentielles d'industrialisation» en distinguant les types concrets suivants:

1. Zones agricoles permanentes. Elles se caractérisent par la médiocrité des ressources naturelles, le peu de volonté de travailler, le peu de capitaux.
2. Zones potentielles d'industrialisation avec population passive (absence d'éthique du travail congénitale ou acquise) et indigence de capital propre.
3. Zones potentielles d'industrialisation avec population passive et ressources accumulées. Si l'on attribue à ces ressources une grande importance, on est en présence de la possibilité d'un développement apparenté à celui de l'Europe; si l'importance des ressources est

faible en proportion de la population et des besoins de capitaux (par exemple pour développer l'industrie lourde, favorisée plus spécialement), ce groupe rentre dans la seconde catégorie.

4. Zones potentielles d'industrialisation avec population active et peu de capital propre. (Une population active avec grandes ressources ne serait pas sous-développée.)

Salin croit que l'industrialisation des groupes 2 et 3 n'est très probablement possible que par la contrainte: contrainte à travailler et à constituer des capitaux. La constitution de capitaux peut être complétée ou facilitée par une aide extérieure, et là une nouvelle distinction est possible: il faut rechercher dans quelle mesure l'aide au développement est vraiment employée au développement, et dans quelle mesure elle sert seulement à enrichir la classe dirigeante.

Salin n'entrevoit une vraie possibilité de développement libre que pour les pays du quatrième groupe. Les exemples les plus frappants qu'on puisse citer sont ceux des USA au dernier siècle et d'Israël au temps présent. Encore faut-il ajouter qu'Israël connaît une contrainte au travail et à la formation de capitaux: la lourde imposition et l'inflation galopante. Salin rangerait aussi dans cette catégorie le Portugal, plus tard l'Espagne, et quelques Etats de l'Amérique centrale et méridionale (Vénézuéla, Mexique). «Ces Etats possèdent, dans la volonté de travailler et de construire de leurs habitants, un actif super-économique qui manque aux autres pays en voie de développement et assure mieux que toute contrainte et toute planification la mise en œuvre rationnelle et le remboursement des capitaux, d'où qu'ils soient venus.»

Salin serait certainement le dernier à souhaiter que l'on tienne sa répartition pour un schéma rigide et absolu. D'une part, il ne faut pas surévaluer le caractère indispensable des préalables de la croissance économique; d'autre part, il existe partout une certaine chance de créer, au moins jusqu'à un certain point, les conditions indispensables au développement industriel. Il en est ainsi à l'intérieur des zones qu'il a fallu définir de façon simpliste, mais qui comprennent des pays aux structures les plus différenciées, et réalisant les niveaux de développement social et économique les plus divers; le cadre tracé peut aussi embrasser les possibilités les plus variées de développement. Shonfield, très nettement partisan d'une concentration des moyens disponibles sur peu de pays particulièrement prometteurs, accorde que même les pays les plus retardés pourraient soudain passer au premier rang:

«Countries which look extremely unpromising today may suddenly push forward fast, as a result of a change of government or because of some other completely unplanned incidentlike a lot of people coming in from outside and applying fresh enterprise at some point which happens to be crucial for the whole economy. A recent example of what

may happen is the way in which refugees from Pakistan have helped to give an impetus to the new small-scale engineering workshops which are now thriving in the north of India. In Pakistan itself the revolution by the army leaders in the late 1950s opened up the possibility of doing things, not considered practical before, which are necessary to prepare the country for the stage of high investment; above all, there are now the makings of an effective administrative machine, which will not be prevented either by corruption or by incompetence from carrying through a centrally directed plan of development. Political change could make a decisive difference to the economic prospects of other countries in South Asia, for example Indonesia. Equally, some countries which look stable and promising today, notably in Africa, might well slip back.»¹¹

Salin, de son côté, n'exclut même pas un bond d'une zone dans une autre, tout au moins de la zone agricole permanente aux zones potentielles d'industrialisation. La zone agricole permanente est définie d'après l'état actuel de la technique. Si le progrès technique fait découvrir de nouvelles ressources en matières premières ou en énergie, ou rend exploitables des gisements considérés jusqu'alors comme sans valeur, ou s'il conduit à de nouvelles méthodes de production, on se trouvera désormais en présence d'une des conditions de l'industrialisation, celle de l'existence de ressources naturelles.

Hirshman relève également, et il y insiste, que les ressources, conditions et systèmes de valeurs que l'on a déclarés nécessaires au développement économique ne sont pas pour autant des conditions sine qua non. Il suffit d'un unique facteur positif capable de déclencher les autres forces, ou de conditions qui étaient réelles, mais latentes. Cet auteur a donc confiance, mais il déprécie lui-même son optimisme par une restriction très importante: «si seulement la croissance économique a d'abord commencé de se manifester»:

«Thus while we were at first discouraged by the long list of resources and circumstances whose presence has been shown to be needed for economic development, we now find that these resources and circumstances are not so scarce or so difficult to realize, provided however, that economic development itself first raises its head.»¹²

Mais Salin dit justement que le développement industriel «ne peut élever sa tête» là où les conditions fondamentales – ressources naturelles; population disposée à agir – sont absentes. Si elles sont présentes (comme dans la zone 4, ou par le moyen de la contrainte aussi dans les zones 2 et 3), la constatation de Hirshman répond certes mieux aux

¹¹ A. Shonfield, *op. cit.*, pp. 78–79.

¹² S. Hirshman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven 1960, p. 5.

faits, mais la portée pratique en est considérablement réduite: «But this means also that once development has started, the circle is likely to become an upward spiral as all the prerequisites and conditions for development are brought into being.»¹³

Des ressources naturelles pouvant être découvertes, de nouvelles techniques être mises au point, les limites entre la zone 1 et les autres zones ne doivent pas être considérées comme trop rigides. Mais qu'en est-il de la distinction entre les zones 2 et 3 d'une part, la zone 4 d'autre part, la différence étant ici dans l'éthique du travail au sein de la population? Elyseo Taylor, sociologue américain, rapportait ce qui suit en revenant d'un voyage d'études en Afrique occidentale, au sujet de la volonté de travail des noirs qu'il avait observés¹⁴: Les preuves se multiplient à l'appui de la thèse que l'ouvrier africain peut être stimulé par l'offre d'avantages économiques, bien que d'autre manière que dans les pays industriels de l'Occident:

Dans des conditions de développement économique avancé, le système d'encouragement au travail, emprunté à l'Occident, qu'applique la Nigerian Tobacco Company, peut être qualifié de typique. Il comprend des bonifications et des suppléments individuels de productivité, des retenues pour gaspillage du matériel, d'excellents repas de midi gratuits, un service de santé, des cours de perfectionnement, des modèles de machines destinés à familiariser avec les types nouveaux et à éviter les dégâts, des subsides pour la fréquentation d'universités et de techniciens sans engagement de rester au service de la compagnie, une préférence accordée, pour les places à repourvoir, à la seconde génération des employés de la compagnie (création d'une classe moyenne), des locaux de travail bien éclairés et bien tenus, une incitation à la collaboration (droit de proposer un collaborateur, séances réunissant la direction de l'usine et les représentants des travailleurs).

Aux dires de la direction, cet «incentive program» a amené la productivité au niveau habituel en Europe. Cependant, la possibilité d'un échange fonctionnel des ouvriers est encore très restreinte, ce qui est attribué à l'insuffisance de la culture générale; mais la persistance de l'application du programme permettra ici aussi une amélioration, «au moins à la seconde génération».

¹³ S. Hirshman, op. cit., p. 5. D'après Hirshman, il est décisif que les ressources présentes, mais cachées, soient découvertes, mobilisées et mises en œuvre. Une pression extérieure est nécessaire pour enoncer ce mouvement. On cherchera donc un «binding agent», apte à éveiller et combiner les forces latentes. Ce «binding agent seems to consist in a «growth perspective» which comprises not only the desire for economic growth but also the perception of the essential nature of the road leading toward it.»

¹⁴ Behrendt, op. cit., p. 67.

Malheureusement, les exemples de ce genre sont encore peu nombreux; trop souvent manque l'esprit d'entreprise qui inciterait à s'enrichir. Une fabrique de meubles de Lagos tire parti de l'habitude des ouvriers de dépenser aussitôt tout leur salaire du mois; elle paye les heures supplémentaires dans les vingt-quatre heures et encourage ainsi ses ouvriers à travailler pour franchir la crise typique des fins de mois; c'est tenir compte en même temps de leur impatience et des doutes qu'ils peuvent avoir sur la solidité financière de la maison.

L'Africain, pour qui le monde de l'économie moderne est une nouveauté, est sensible aux récompenses, si elles lui sont offertes de manière compréhensive. L'abondance de l'offre de marchandises l'excite tout particulièrement. Ni les différences de religion, ni les différences de mœurs ne pourraient retenir le Nigérien de rechercher une paye plus élevée, propre à rompre le cercle vicieux qui l'enferme: basse productivité – bas salaires – faible pouvoir d'achat.

Un moyen important d'obtenir la participation active des ouvriers, c'est d'encourager et de soutenir leur volonté d'élever leur position. On ne peut reprocher à l'Africain d'être incapable de la discipline exigée par l'organisation industrielle. Si on l'aide avec largeur de vue et compréhension, il est capable d'une productivité dans le travail qui est comparable à celle de l'ouvrier européen.

De tels exemples font présumer que l'éthique du travail d'autres milieux culturels peut être amenée à rejoindre le modèle judéo-chrétien, qui semble bien être le plus convenable pour une société industrialisée libre, ou à s'en rapprocher suffisamment. Cela semblerait indiquer que, même dans celles des zones de Salin où la population est encore passive, une industrialisation pourrait être obtenue sans recourir à la contrainte ou en n'y recourant que de façon relativement modérée. Qu'est-ce d'ailleurs que la contrainte? On n'est pas obligé de ne l'imaginer que sous l'aspect des bataillons de travail de la Chine. Finalement, même dans un système économique organisé selon les principes de la liberté, il existe une contrainte de travailler, puisque chacun est obligé de gagner sa vie. Entre la forme la plus rigoureuse et la forme la plus anodine de la contrainte, il y a des degrés sans nombre, à examiner au point de vue de leur aptitude à être appliqués à chacun des pays en voie de développement.

C'est Hirshman qui, entre autres, rend attentif à un semblable système de contrainte. Il constate que l'on manque, dans les pays en voie de développement, de la capacité d'employer dans l'industrie, et d'entretenir, des dispositifs de précision. Cela ne peut être corrigé que par la contrainte, ou au moins par la régularité, susceptible d'être obtenue, par exemple, par le détour de fêtes, de rites, etc. Hirshman recommence de créer des industries d'un développement technique extrêmement

poussé, obligeant à un entretien précis. L'expérience montre que les services aériens sont bien entretenus, que les chemins de fer le sont assez, tandis que les routes ne le sont pas. Pour obtenir un rythme régulier de travail, et par là une plus haute productivité du travail, il faut donc, recommande Hirshman, des industries qui soient «process-centered», plutôt que «product-centered» (telles les raffineries, les fabriques de ciment, les brasseries, etc.), et les industries à rythmes de travail «machine paced» plutôt que «operator paced».

3

Nouvelles perspectives ouvertes à la charité

Le capital et le «know how» disponibles en vue de l'aide aux pays économiquement arriérés ne suffisent pas, nous l'avons vu, à satisfaire tous les besoins. Dans l'intérêt de ceux qui assurent l'aide au développement aussi bien que de ceux qui en bénéficient, il convient de concentrer les moyens disponibles sur un choix restreint de pays. Une liste de préférence doit être établie. Mais quelque soin qu'on y apporte, cette liste ne saurait avoir rien d'absolu; elle doit être continuellement révisée et réadaptée aux circonstances. C'est bien pourquoi elle n'est pas une condamnation sans appel de ceux qu'elle désavantage; elle pourrait au contraire les encourager à rechercher des voies et moyens d'ordre économique et social – non politique – pour améliorer leur position.

Mais même si la classification des pays d'après leurs possibilités de développement n'a rien d'absolu, l'échelle de préférences à laquelle elle aboutit reste choquante, quoiqu'elle soit nécessaire. Elle est économiquement raisonnable, mais elle n'est pas équitable. Cette répartition ne donnera jamais aux nations industrielles une satisfaction complète, pas plus qu'aux pays sous-développés qui se trouvent désavantagés, lesquels apercevront peut-être que la concentration des moyens en faveur d'autrui est raisonnable, mais regarderont ce fait comme une piètre consolation. Personne ne doit avoir le sentiment d'avoir été purement et simplement abandonné. Le mot d'ordre ne doit-il pas être alors: développer ceux qu'on a choisis, secourir les autres? Leur pauvreté pourrait être atténuée pour des raisons purement humanitaires. Ce sont avant tout les institutions d'utilité publiques et l'Etat qui devraient agir, parce que nulle part des capitaux privés ne pourraient être recueillis en quantité suffisante pour un tel but. L'emploi de surplus de produits agricoles trouverait place dans ce programme. On peut aussi se demander si certains pays, comme la Suisse, ne seraient pas plus spécialement prédestinés à cette tâche.

Un partage de l'aide accordée, en aide au développement proprement

dit, et en aide purement humanitaire (qui différerait des secours actuels par une importance beaucoup plus grande des sommes engagées et le fait que mainte aide actuelle serait désormais qualifiée honnêtement d'aide humanitaire) paraît possible du point de vue des nations donatrices, en particulier des USA, sans que l'aide dans son ensemble soit affaiblie pour autant. Notre enquête sur les motifs de l'aide au développement aux USA a montré¹⁵ que celle-ci trouve un puissant soutien dans des considérations humanitaires, dans un sentiment d'obligation morale envers son prochain déshérité. On en peut conclure que même des sommes importantes pourraient être dépensées par l'Etat, au nom de la solidarité humaine et avec l'approbation du peuple, sans que leur emploi réponde au motif politique déterminant de l'aide aux pays sous-développés ni au motif économique que l'on met surtout en avant. Cette façon de faire nous ramènerait aussi au but de l'aide au développement tel que l'exprime le programme du point quatre de Truman, du 20 janvier 1949. Truman n'avait pas parlé expressément d'industrialisation, alors que c'est celle-ci que l'on entend surtout aujourd'hui par développement. Il avait exigé des efforts propres des bénéficiaires et laissé entrevoir une aide pour l'alimentation, le vêtement, l'habitat, en même temps que la mise en œuvre des sources d'énergie, dans les pays à seconder.

Peut-être, malgré tout les changements dans les conditions générales par rapport à 1949, un retour mental aux origines de l'aide aux pays sous-développés, telle qu'elle a été conçue aux USA à l'époque moderne, faciliterait-il le choix entre l'assistance et le développement en des points de concentration déterminés.¹⁶

¹⁵ Cf. pp. 39 seq.

¹⁶ Sans recourir à un système d'évaluation différencié tel que nous l'avons proposé, la Banque mondiale est cependant le seul institut à faire reposer, de façon conséquente, les crédits qu'elle accorde sur des calculs économiques. Il est conforme à nos considérations que le Benque mondiale souffre moins d'un manque de capitaux que d'un manque de projets mûrs pour des mises de fonds. Une analyse des crédits accordés jusqu'à la date du 30 juin 1961 montre de quelle façon cet institut a déjà pratiqué la sélection des pays qu'il favorise.

De 4 milliards de dollars de crédits accordés, 3 milliards l'ont été à des pays en voie de développement. Il n'y a que 35 pays parmi les bénéficiaires; 68,5% de toute l'aide au développement, soit 2 040 056 472 dollars, qui ont été concentrés sur 8 pays, ou 23% de tous les bénéficiaires; 54,2% sur 5 pays, ou 14%; et 32,7% sur 2 pays, soit à peine 6% de tous les pays pris en considération.

Troisième partie: Considérations finales d'ensemble; La crise de l'aide au développement et ses remèdes

Aujourd'hui, on parle beaucoup d'une crise de l'aide au développement. Et cette préoccupation se rapporte moins au montant de l'aide accordée et aux résultats, plutôt très modestes, obtenus dans les pays secourus, en fait de croissance économique, qu'elle ne se rapporte à l'attitude de l'opinion publique à l'égard de ce problème. L'idée a perdu de son élan, le thème a perdu de son intérêt. On met en avant beaucoup moins les projets précis, voire les succès, que les difficultés, les revers, les échecs proprement dits. Les nouvelles de cas de corruption, de gaspillage, de coûteuses bâtisses à la gloire d'individus isolés, d'investissements erronés, de revers économiques, sont trop nombreuses pour pouvoir être digérées à mesure par l'opinion publique. Ces nouvelles sont répandues parallèlement aux demandes incessantes de nouveaux versements, parallèlement aussi à la compréhension croissante de l'insuffisance de l'infrastructure dans le pays, même hautement développé auquel ces efforts sont demandés. La Suisse, pour ne pas parler des USA, est justement un des exemples typiques de cette société du superflu dont parle Galbraith¹, où le secteur public est sous-développé en comparaison de la consommation privée (p. ex. manque de routes et de parcs d'autos, hôpitaux et écoles surpeuplés, absence de protection des eaux, etc.). Les voix sont toujours plus nombreuses qui demandent «de l'ordre» au pays où l'on se trouve avant que l'on songe à l'étranger, mais font totalement abstraction du fait que ces choses ne se situent pas du tout sur le même plan.

Mais le peuple n'est pas seul à critiquer les bénéficiaires de l'aide au développement. Il n'est pas négligeable d'entendre le conseiller fédéral Wahlen, chef du département politique fédéral, qui connaît les problèmes pour avoir été directeur de la FAO à Rome, relever fort nettement, en même temps qu'il sollicite de plus grandes contributions, le

¹ J.K. Galbraith, *La société de la surabondance* (en allemand), Munich et Zurich 1959.

fait que les pays industriels s'attendent, en contrepartie de leurs efforts accrus, à une disposition plus grande des pays bénéficiaires à assumer leurs responsabilités. Cette disposition se manifestera en répartissant plus équitablement les fortunes et les revenus, en protégeant les investissements privés contre les mesures de nationalisation, en prévenant le gaspillage de l'aide reçue par l'incompétence et la corruption, et en s'abstenant de tout chantage politique.²

Il est caractéristique de l'opinion publique – et certes pas seulement en Suisse! – que de telles assertions soient aujourd'hui mises en vedettes tandis qu'on se serait probablement, il y a peu d'années, borné à les citer discrètement en marge. Les gouvernements ne sont plus poussés par l'opinion publique, ils sont bien plutôt freinés. Ces symptômes de fatigue de la volonté de donner se font sentir aussi aux Etats-Unis. A la vérité, il n'y a rien de nouveau à voir le gouvernement de Washington, présentant son budget au début de l'année, rappeler régulièrement l'ingratitude, les malentendus et les erreurs de l'aide à l'étranger. Les discussions publiques sur l'utilité et plus encore le montant de l'aide à l'étranger, qui se rallument régulièrement à ce moment de l'année, n'ont pas non plus pris un caractère nouveau et alarmant. Il semble pourtant que le débat de 1963 a revêtu un caractère plus fondamental que les précédents. Nous y reviendrons.

Or ce qui compte, c'est la volonté de donner de la population, surtout aux Etats-Unis, principaux soutiens de l'aide occidentale au développement, voire de toute aide au développement, mais aussi dans les autres pays industriels démocratiques. Sans cette volonté, aucune aide de grand style n'est concevable. L'opinion publique, les électeurs à l'étranger, les votants en Suisse, décident en dernière analyse de l'activité du gouvernement. L'emploi du budget, dans lequel est comprise l'aide au développement, est du ressort des représentants du peuple. Les impôts, par lesquels est financé le budget, par conséquent aussi l'aide au développement, ne sont acceptés par les autorités législatives et le peuple que s'ils ont conscience du sens que revêt l'aide au développement et sont prêts à lui sacrifier quelque chose. Cette volonté de sacrifice et sa durée dépendent des motifs de l'aide au développement et de leur permanence, en temps de gratitude et de succès comme en présence de l'ingratitude et des revers.

² F.T. Wehlen, Conférence: «Quelques aspects des relations politiques étrangères actuelles de la Suisse» donnée le 22 novembre 1962 à la Société académique de Genève.

Prêts de la Banque mondiale à la date du 30 juin 1961

Members in whose territories loans have been made	Disbursed portion	Undisbursed portion	Total	%	Loans not yet effective
	\$	\$	\$		\$
Argentina	—	—	—		48 500 000
Australia	206 299 316	—	206 299 316	6,9	—
Brazil	174 127 341	48 392 640	222 519 981	7,5	—
Burma	15 566 073	14 764 927	30 331 000	1,0	—
Ceylon	15 097 181	6 839 819	21 937 000	0,7	15 000 000
Chile	47 614 954	45 102 502	92 717 456	3,1	6 000 000
Columbia	80 382 793	50 012 207	130 395 000	4,4	22 000 000
Costa Rica	3 651 118	1 587 882	5 239 000	0,2	8 800 000
Ecuador	28 332 939	12 761 061	41 094 000	1,4	—
El Salvador	21 657 191	7 923 809	29 581 000	1,0	—
Ethiopia	15 521 544	4 046 456	19 568 000	0,7	—
Guatemala	15 183 066	934	15 184 000	0,5	—
Haiti	1 844 968	369 032	2 214 000	0,1	—
Honduras	6 606 462	10 751 538	17 358 000	0,6	—
Iceland	4 499 879	—	4 499 879	0,2	—
India	464 773 700	119 720 432	585 494 132	19,7	—
Iran	72 575 648	67 760 552	140 336 000	4,7	—
Israel	802 431	26 697 569	27 500 000	0,9	—
Japan	265 807 326	119 040 512	384 847 838	12,9	—
Lebanon	11 325 487	15 674 513	27 000 000	0,9	—
Malaya	4 624 420	24 695 580	29 320 000	1,0	—
Mexico	143 372 867	11 592 133	154 965 000	5,2	40 000 000
Nicaragua	13 265 373	12 582 994	25 848 367	0,9	—
Pakistan	90 599 443	124 599 762	215 199 205	7,2	15 000 000
Peru	—	6 743 000	6 743 000	0,2	—
Paraguay	1 814 000	—	1 814 000	0,6	—
Peru	31 450 997	35 589 122	67 040 119	2,3	—
Philippines	16 273 159	1 239 841	17 513 000	0,6	—
South Africa	99 346 368	—	99 346 368	3,1	—
Sudan	25 594 993	26 455 007	52 050 000	1,8	19 500 000
Thailand	59 362 174	34 974 826	94 337 000	3,2	22 000 000
Turkey	38 355 653	281 347	48 637 000	1,6	—
United Arab Republic	31 092 025	19 907 975	51 000 000	1,7	—
Uruguay	50 061 053	8 616 947	58 678 000	2,0	—
Yugoslavia	48 016 000	—	48 016 000	1,6	30 000 000
(Underdeveloped countries)	2 115 897 942	858 724 719	2 974 622 661	100	226 800 000
Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Italy, Norway, United Kingdom	784 646 634	236 848 459	1 021 495 093		9 650 000
Exchange Adjustments	2 900 544 576	1 095 573 178	3 996 117 754		236 450 000
			19 972		
			3 996 137 726		

Faiblesses du fondement intellectuel de l'aide au développement du côté des donateurs

Les considérations qui précèdent sont celles qui nous ont conduit à analyser la naissance et l'évolution de l'aide au développement dans le plus important des pays donateurs de l'Occident, les USA, et à en rechercher les motifs. D'une façon peut-être un peu trop restrictive, on admet en général que le point de départ a été le programme du point quatre de Truman du 20 janvier 1949, mais ce programme ne peut être compris que si on le rattache aux actions qui l'ont immédiatement précédé, l'accord prêt et bail, l'aide à la Grèce et à la Turquie après la guerre, et enfin le plan Marshall. Ces actions ont montré que les Etats-Unis étaient prêts, à long et à court terme, à encourager par des contributions considérables le développement économique d'autres pays. Que l'idée de l'aide au développement n'ait pas rencontré dans toutes les couches de la population et à tous les moments de l'après-guerre un accueil également favorable, voilà ce que l'on peut démontrer aisément. Le programme du point quatre doit être considéré comme un premier sommet de l'évolution, suivi, après une dépression passagère eu début de l'ère Eisenhower, d'un second sommet en 1957, rendu visible entre autre par la création du Development Loan Fund. Nous regardons comme un troisième point culminant le début dynamique de l'administration Kennedy (Corps de la Paix, Alliance pour le Progrès). Il est vrai qu'une sorte de recul a suivi dès la fin de 1962, mais peut-être faut-il y voir la recherche d'un fondement nouveau, plus ferme, plus réel, à la fois complément et condition de l'offensive idéologique qui venait d'être annoncée.

Les motifs des prestations effectuées peuvent aussi être dégagés de l'évolution de l'idée de l'aide au développement. Les hauts et les bas de l'histoire de l'aide au développement, vieille de bientôt deux décennies, reflètent jusqu'à un certain point la portée changeante des divers motifs. Nous avons montré que l'aide au développement repose sur des motifs économiques, humanitaires, moraux et politico-militaires. Si difficile qu'il soit de déterminer le poids de ces divers motifs, nous ne nous tromperons guère, en considérant les variations de l'histoire de l'aide au développement, si nous tenons le facteur politique pour absolument dominant.

La motivation politique de l'aide au développement montre deux composantes. Au premier plan, il y a la compétition est-ouest pour le prédominance dans le monde. En présence de cette lutte de puissance, l'aide au développement pouvait contribuer d'un côté au renforcement direct de la sécurité de ceux qui l'accordent – par exemple en établis-

sant en Europe occidentale un boulevard anticommuniste devant le continent américain —, d'un autre côté à la prévention de l'extension du communisme aux pays non encore rattachés à un bloc.

La seconde composante réside dans la considération que — indépendamment de l'opposition est-ouest dans le monde industrialisé — les deux tiers de l'humanité qui vivent actuellement dans les pays sous-développés pourraient un jour, en leur qualité de démunis, devenir une menace pour ceux qui sont nantis. Ce conflit potentiel nord-sud, comme il est désigné par un nouveau slogan, est encore, semble-t-il, dans le monde libre, très en arrière du conflit est-ouest, mais il a déjà gagné en importance au cours du temps.

Cette façon de faire reposer sur le conflit est-ouest le motif politique (donc le motif le plus important) de l'aide au développement paraît être une notable faiblesse du fondement spirituel de celle-ci. Il y a à cela plusieurs raisons. Tout d'abord, les grandes conquêtes militaires du monde communiste (Chine, Indochine, Corée) semblent être achevées pour un temps. Le danger immédiat d'une guerre mondiale paraît banni, comme l'a montré la butte à propos de Cuba et de Berlin. Les frontières entre les blocs, abstraction faite de l'Afrique et de l'Amérique du Sud, sont tracées de façon durable, sauf peut-être en ce qui regarde l'Inde et l'Indochine. Entre les moyens de force s'est établi l'équilibre de la terreur. Dans l'Union soviétique, le passage du pouvoir de Staline à Chrouchtchev a été le début d'une évolution qui rend de plus en plus plausible une coexistence pacifique vraie entre les deux puissances mondiales. Dans les pays en voie de développement, il s'est révélé en outre qu'on ne saurait, à la longue, lier une nation à l'Ouest uniquement avec des dollars pas plus que la lier à l'Est avec des roubles. C'est la conséquence que l'on a tirée des expériences russes, telles que nous les avons décrites dans notre chapitre Est-Ouest, mais on n'a pas encore, ou pas encore suffisamment, déduit les autres conclusions qui s'imposent concernant la nature de l'aide et le choix des bénéficiaires. Nous devons y revenir.

On a donc cessé, dans une large mesure, de donner à l'aide au développement l'importance centrale qu'on lui attribuait il y a peu de temps encore pour la consolidation de la position de l'Ouest en face de l'Est. Il est tout naturel qu'il en puisse résulter, du côté des donateurs, une certaine fatigue à poursuivre leur œuvre.

Mais cette faiblesse du fondement intellectuel de l'aide au développement n'est pas seule en cause. D'une aide accordée par intérêt économique, on attend un rendement direct ou indirect, proche ou lointain. Or les nationalisations répétées, les restrictions non moins fréquentes apportées à la circulation des marchandises et des capitaux — il ne s'agit pas ici de considérer si ces mesures sont matériellement justi-

fiées — ne sont pas du tout propres à renforcer la confiance que l'on pourrait avoir en un rendement économique futur.

Celui qui, obéissant à des considérations morales, aide par souci de faire le bien, s'attend souvent à de la gratitude et à ce qu'on reconnaisse ses efforts; au lieu de cela, il ne récolte qu'ingratitude et malentendu. A tout le moins, on souhaite apercevoir les fruits de l'aide que l'on a apportée, sous l'aspect d'une atténuation de la misère, de revenus plus élevés, de meilleures conditions de vie pour la population, et non pour les seuls membres du gouvernement. Au lieu de cela on voit s'élever des palais prétentieux; des personnages régnants roulent en Cadillac, mènent d'ambitieuses guerres coloniales, ou font disparaître l'argent reçu dans les banques des pays neutres.

Bien qu'un avantage direct dans la lutte de puissance entre l'Est et l'Ouest ne puisse être exigé, l'aide politiquement conditionnée est liée à l'attente que les fonds soient employés à édifier un Etat dont la structure ne soit pas diamétralement opposée aux idéaux de l'Occident. Pour que la volonté d'aider qui repose sur ces motifs soit durable, il faut que l'on constate après un certain temps des résultats au moins partiellement conformes à l'espérance des donateurs.

Or les résultats ne sont pas tout ce qu'on pourrait souhaiter; cela tient aux facteurs les plus divers. Il faut entre autre en chercher la raison dans le fait que l'origine et les premiers développements de l'idée de l'aide au développement et de ses motifs ont imposé une image de sa tâche et de sa nature. Cette image, regardée comme principe directeur, est restée trop longtemps inchargée. En simplifiant, et en supprimant les nuances, nous avons résumé la dite image en ces termes:

«Tous les pays arriérés ont le droit de se développer économiquement. Une aide doit leur être offerte pour cela, aussi rapide et aussi étendue que possible, et vu les fâcheuses expériences faites avec les mesures de soutien liées à des conditions, elle doit être accordée si possible sans limitations d'aucune sorte. Les conditions seront telles que l'aide occidentale soit acceptée, sinon l'Union soviétique serait aussitôt sur la brèche. Lorsqu'elle se présente comme concurrent, elle doit autant que possible être écartée.»

Comme il est de toute façon impossible d'étudier tous les aspects de l'aide au développement dans un travail tel que celui-ci, nous nous sommes donné pour tâche, dans la seconde partie de notre étude, de montrer, à la lumière de quelques groupes de faits, quels doutes soulèvent les «axiomes» qui viennent d'être rappelés. Notre but était d'aboutir à des vues plus réalistes, et de mettre mieux en harmonie, de cette façon, les espoirs mis par les donateurs dans l'aide au développement et les effets effectivement possibles de cette aide.

II

Conditions à remplir par les donateurs pour que l'aide aux pays sous-développés soit efficace

Une analyse des difficultés surtout sociologiques qui s'opposent au développement économique – dût-elle même, comme la nôtre, se limiter à quelques facteurs choisis – fait vite apparaître que, du côté des bénéficiaires également, on rencontre bientôt des limites à «une aide aussi étendue et aussi rapide que possible». Le développement économique des pays arriérés exige une réforme de leur structure sociale et politique, en même temps qu'un changement d'orientation intellectuelle. Cela ne peut se faire que lentement, et tant que cette transformation n'est pas achevée, les possibilités ouvertes pour changer l'état social par un soutien économique restent limitées. La capacité d'absorption d'une aide économique sensée, destinée à ne pas s'évanouir en fumée, n'est donc pas indéfinie; elle ne se développe que peu à peu. L'aide, et surtout l'aide en capital, doit s'adapter à cette capacité d'absorption, de sorte que l'aide la plus favorable et l'aide la plus considérable ne coïncident pas toujours. Mais si l'on regarde le changement de la structure sociale comme la condition préalable d'une croissance économique rationnelle, on doit conclure qu'un investissement à long terme à la base, c'est-à-dire dans le secteur de l'éducation, doit être préféré à la réalisation de projets économiques spectaculaires peut-être, mais douteux. Mais si l'on investit dans le secteur de l'éducation, ce ne peut être qu'en ayant l'avenir en vue, et par un effort continu. Il faut une affluence constante de capitaux (et d'instituteurs) qui ne rapporteront des «intérêts» qu'après des années. Plus les pays donateurs s'en convaincront et plus on s'y montrera disposé à une aide à long terme, en comptant de moins en moins sur des résultats rapides. On ne saurait trop propager cette attitude, car l'impatience des donateurs est l'une des causes des difficultés toujours renouvelées de l'aide aux pays sous-développés.

A cela s'ajoute que des investissements étendus dans le secteur de l'éducation, ce mot étant pris dans un sens très large, sont aussi la condition préalable d'une administration apte à fonctionner. La prodigalité, la corruption et l'incapacité des gouvernements des pays sous-développés ne peuvent sans autre être attribuées à la mauvaise volonté ou au caractère perversi des personnes en cause. Lorsque la corruption est une tradition séculaire, qu'elle a pris rang d'institution reconnue, elle n'a plus rien de répréhensible aux yeux de ceux qui la pratiquent. On ne saurait donc présupposer partout l'intégrité de l'administration, elle est bien plutôt une vertu qui doit être acquise. La relever, ce n'est

pas excuser le gaspillage et la corruption, mais c'est chercher à éveiller une certaine compréhension de ceux qui s'y adonnent. L'aide au développement n'est pas là rien que pour être employée utilement par des gouvernements intègres, elle doit aussi aider —, en contribuant à l'éducation, à la restructuration de la société et au progrès économique —, à former des gouvernements intègres et à surmonter la corruption. Si déplaisant que cela soit à dire, les nations donatrices doivent se résigner jusqu'à un certain point à admettre que, pour un temps, la corruption et la prodigalité ne parlent pas contre l'aide aux pays sous-développés, mais au contraire en sa faveur.

Mais si l'aide optimum et l'aide maximum ne sont pas une seule et même chose, cela ne veut pas dire que les pays donateurs doivent réduire leur soutien. C'est sans doute le contraire qui convient: Si des tâches moins spectaculaires, ne promettant que des résultats à long terme au lieu d'un rendement immédiat, doivent être entreprises sérieusement, ou plus sérieusement que jusqu'ici, l'aide devra être élargie, ce qui ne signifie pas: accordée avec précipitation. Il n'y a aucune urgence mesurable en mois.

On voit ainsi que, même en tenant compte de la capacité de digestion restreinte des pays en voie de développement, le capital mis à disposition pour le développement n'est pas à la mesure des besoins réels. La contradiction n'est qu'apparente. La capacité d'absorption est restreinte dans certains secteurs de l'économie, ceux-là justement auxquels les capitalistes étrangers donnent la préférence (avant tout la production industrielle et le commerce). Elle l'est beaucoup moins dans l'agriculture et en ce qui regarde les investissements de base: infrastructure, éducation, etc.

L'ordre de grandeur de l'aide aux pays sous-développés à une date assez récente ressort de deux statistiques, de l'ONU et de l'OECD. D'après un tableau donné par l'ONU, les placements publics et privés à long terme faits de 1951 à 1959 par les pays exportateurs de capitaux ont atteints 53,8 milliards de dollars. Les deux tiers provenaient des USA. Presque un tiers consiste en versements de fonds perdus des pouvoirs publics, et deux bons tiers ont été exportés sous la forme de crédits ou d'investissements. Les contrées sous-développées ont reçu directement trois cinquièmes du total indiqué, ou 32,4 milliards, et indirectement une partie des 6,3 milliards mis à la disposition des institutions internationales.

D'après les recherches de l'OECD, les pays en voie de développement ont reçu de 1950 à 1955 3,5 milliards de dollars en moyenne annuellement des pays membres de l'OECD; de 1956 à 1959, ce furent 6,8 milliards, et 9 milliards en chiffres ronds en 1961. Plus de la moitié de ces sommes provenaient des USA. Quel est le rapport entre cette offre de

capital de développement et les besoins futurs des pays en voie de développement? Parmi diverses évaluations, choisissons celle de Fritsch pour nous rendre compte de l'ordre de grandeur de cet appétit de capitaux. Cet auteur admet que, rien que pour maintenir l'actuel niveau du revenu par tête d'habitant dans les pays en voie de développement, il faudrait 20 milliards de dollars par an; si l'on prétend à un accroissement de 2% de ce revenu, la somme requise passe même à 30 milliards. On admet qu'en 1959 les pays en voie de développement étaient en mesure de prendre 6 milliards sur leur propre épargne, de sorte qu'il manquait 14 milliards pour maintenir le statu quo économique, ou 24 milliards pour les besoins d'accroissement. En regard de ces chiffres, les 7 milliards mis à disposition en 1959 par les pays industriels du monde libre paraissent modestes.

Mais le bloc oriental n'est pas non plus en mesure de couvrir la différence. Comparée à celle de l'Ouest, l'aide de l'Est aux pays sous-développés est minime. Toutes réserves faites quant à l'exactitude des estimations qui sont encore moins sûres lorsqu'on parle du bloc oriental que lorsqu'elles concernent les données relatives à l'Ouest, les renseignements que l'on possède parlent pourtant un langage fort clair: l'aide aux pays sous-développés consentie par les pays de l'Est ne doit guère dépasser le 10% du soutien donné par l'Ouest. Et si l'on considère les sommes effectivement versées, celles qui proviennent de l'Est équivalent au 2% seulement des contributions occidentales.

De cette relation entre l'aide orientale et l'aide occidentale, on peut sans autre déduire que la crainte d'être devancé par la concurrence de l'Est ne saurait être un motif suffisant pour accorder une aide. Jusqu'ici, il est effectivement arrivé bien des fois qu'une aide ait été accordée, parce que le danger paraissait grand que l'on s'adressât sans cela aux capitaux de l'Est. Et dans bien des cas l'Est s'est vraiment substitué à l'Ouest lorsqu'un soutien avait été refusé. Le succès de tels gestes des pays de l'Est dépasse de beaucoup les moyens engagés. Mais cela n'est possible que parce que cette «aide à ceux que l'Ouest abandonne», exploitée par la propagande, se manifeste par une remise ponctuelle de capitaux en des points précis. Or le bloc oriental, comme le montre la liste des bénéficiaires peu nombreux de ses efforts, applique de façon très nette le principe de la concentration. La puissance morale et l'effet de propagande de l'aide orientale tomberont donc d'eux-mêmes si l'Occident, d'un commun accord, décide de ne plus céder à aucun «chantage». Il a d'autant moins de raisons d'y céder que l'Union soviétique, abstraction faite de la limitation de ses moyens, se heurte peu à peu, dans les pays en voie de développement, aux mêmes difficultés que l'Ouest. Etant donné le montant possible de l'aide orientale, il est donc exclu que le bloc oriental finance tous les projets

que l'Ouest croit devoir financer lui-même, seulement parce qu'il éprouve des craintes politiques. L'évolution récente montre ainsi que le danger de perdre un pays en voie de développement au bénéfice de l'Est partout où le développement ou le financement d'un projet doivent pour un temps être abandonnés au bloc oriental, ne doit plus être considéré comme aussi grand qu'on avait coutume de l'estimer. Le capital disponible pour le développement est, en comparaison des besoins, si restreint, que seul un engagement économique optimum de ce capital est défendable. Or l'assistance accordée pour des raisons purement politiques remplit rarement cette condition. L'axiome qui veut qu'on «prévienne les Russes» n'est plus soutenable. Il en résulte aussi qu'il faut réellement tenir compte de la capacité de digestion mentionnée plus haut. Lorsque les possibilités d'aider sont limitées, il est préférable de renoncer à un contingentement uniforme, selon lequel tous les pays sont pris en considération dans la mesure qu'ils ont fixée par leurs propres évaluations, et non d'après leur capacité d'absorption, et de lui substituer une aide ayant un but précis. L'aide au développement aura le maximum d'effet si elle est concentrée sur les projets qui ouvrent les meilleures perspectives dans les pays prometteurs. Cela ne s'impose pas seulement au nom des connaissances accumulées sur la croissance économique, mais cela promet aussi le plus probablement des résultats capables de stimuler, dans les démocraties occidentales, la volonté de donner, ce qui n'est pas négligeable, comme nous l'avons vu. L'axiome «aide pour tous» doit être remplacé par le principe de l'«aide concentrée».

Se fondant sur les critères les plus divers, de nombreux auteurs ont essayé de déterminer en principe quels pays entrent en premier lieu en considération pour une aide massive. Salin développe tout un système de types de pays développés à des degrés divers ou développables, et range dans ce cadre les divers pays en voie de développement. Les critères objectifs de cette répartition sont pour Salin les richesses minières, la grandeur du pays, la volonté de travailler et d'épargner de la population, la structure de la société, la puissance des institutions et des religions. De cette façon, Salin définit trois zones, la zone agricole permanente, la zone potentielle d'industrialisation à population passive, et enfin la zone d'industrialisation à population active. Il attribue à ces zones des possibilités de développement tout à fait différentes. Une telle subdivision ne saurait, il va sans dire, avoir quelque chose d'absolu. On peut montrer que ces zones sommaires peuvent être subdivisées de nouveau, doivent même l'être, et qu'il est parfaitement possible qu'un pays catalogué dans une zone passe ensuite dans une autre, ouvrant de meilleures perspectives de développement. Mais si des principes de choix de caractère économique doivent être

substitués aux principes politiques, il convient de déterminer les échelles d'évaluation des chances de succès des investissements, échelles sur lesquelles il soit possible de lire, en quelque sorte, quelle répartition de l'aide serait la meilleure. Beaucoup d'énergies ayant déjà été consacrées à élaborer des théories du développement économique et à en examiner l'applicabilité pratique, ayant été consacrées d'autre part à l'étude des particularités des divers pays en voie de développement, il peut être intéressant de sonder de même les possibilités de développement économique des divers pays, et cela de telle sorte que les résultats puissent être comparés, rangés en une sorte de liste de priorité internationale pour l'aide au développement. Et ce serait presque un complément logique de ces principes de sélection que d'examiner, sous l'angle du sérieux économique à leur attribuer, tous les projets dont le financement est demandé, ainsi que la liaison à établir entre les crédits et leurs conditions d'emploi, celles-ci devant se ramener à des motifs économiques vraiment sensés.

Il va de soi qu'une concentration de l'aide sur un choix de pays a aussi des aspects négatifs. Abstraction faite de la malveillance et de l'envie, et d'éventuelles conséquences politiques au moins au début d'une pratique plus stricte, cette concentration se heurte – et cela nous semble être le fait décisif – aux principes de l'égalité et de la justice qui, justement dans le monde libre sont encore en honneur. Mais dans l'intérêt de l'ensemble, comme nous avons essayé de le montrer, le premier rang doit être laissé à ce qui est raisonnable économiquement. Cela ne veut pas dire que les pays considérés comme trop peu prometteurs au point de vue des possibilités de développement doivent être abandonnés à leur sort. L'aide humanitaire peut s'y substituer à l'aide économique. Cela coûterait moins cher aux nations donatrices, et cependant l'avantage direct pour les bénéficiaires serait plus grand (ce que le principe de la division du travail sur la base de la théorie des frais comparatifs permet d'expliquer aisément). La subdivision en aide au développement et en aide humanitaire, même si cette dernière exigeait des sommes passablement élevées, sans justification d'ordre politique, semble possible du point de vue des donateurs. On a constaté en effet que le motif humanitaire joue un rôle important parmi les mobiles de l'aide économique.

Les nouveaux principes développés ici à la place des axiomes dépassés de l'aide au développement ne sont pas nés de notre propre intuition, ils ne sont pas non plus des inventions de la dernière minute. Il y a longtemps que l'on s'en réclame de divers côtés, mais de façon fragmentaire, et rarement avec la netteté et l'acceptation des conséquences qui caractérisent Salin, étudiant la sélection des pays en voie de développement. Et surtout, ces principes n'ont pas été pris suffisamment

en considération jusqu'ici par la pratique et par les groupements politiques principalement responsables de la répartition des moyens disponibles. Cela pourrait cependant changer, comme le montre l'évolution récemment constatée aux USA. Ainsi se ferme le cercle ouvert dans la première partie de notre travail par la considération de l'idée de l'aide au développement, et achevé par celle d'un nouveau point culminant, atteint au début de la période de gouvernement de Kennedy (Corps de la Paix, Alliance pour le Progrès, etc.).

III

Changement de stratégie dans l'aide américaine au développement

Pour 1962-63, le président Kennedy demandait une aide à l'étranger de 4,9 milliards de dollars. Le sous-comité de la chambre des représentants suggéra une réduction de 1,5 milliard, finalement ramenée à 1,1 milliard par la commission d'homologation. Cette commission propose en outre la suppression de l'aide à la Pologne et à la Yougoslavie. Même avant d'être instruit de ces décisions, les porte-parole du gouvernement prononcèrent une sérieuse mise en garde contre les suites incontrôlables d'une réduction de l'aide à l'étranger. Kennedy lui-même condamna les décisions en question en termes extrêmement vifs. L'intention manifestée mettrait en danger, disait-il, la sécurité du monde libre et compromettrait les buts de la politique étrangère américaine.

«Il est complètement insensé de tempêter contre la propagation du communisme, de déplorer l'instabilité politique de l'Amérique latine et de l'Asie, d'exiger un relèvement du prestige américain et davantage d'initiatives à l'égard de l'Europe de l'Est — pour voter ensuite en faveur d'une réduction du programme de l'alliance pour le progrès, causer des difficultés au Corps de la Paix, renier les obligations à long terme que nous avons acceptées l'année dernière et miner les efforts de tous ceux qui veulent éloigner le communisme et le chaos des régions les plus importantes du monde.»

Le programme d'aide à l'étranger, disait l'orateur, est aussi important que l'aide militaire. On ne peut séparer les fusils des routes et des écoles, lorsqu'il s'agit de faire face à la subversion communiste dans les pays en voie de développement. C'est là une leçon que les cas du Sud-Vietnam et de l'Asie du Sud-Est nous ont suffisamment donnée. Ce plaidoyer impressionnant pour le maintien intégral de l'aide à l'étranger rencontra peu d'écho. La chambre des représentants n'accorda que 3,9 milliards de dollars, mais elle ouvrit la possibilité — sur une proposi-

tion du comité de la conférence des deux chambres – d'accorder une aide économique à des pays du bloc oriental.

1

Rapports Bowles, Coffin (AID) et Clay

A peine six mois plus tard, les choses se présentèrent tout autrement: Kennedy avait demandé pour 1963–64 de nouveau 4,9 milliards en faveur de l'aide à l'étranger, montant qu'il réduisit lui-même, sur la recommandation du comité Clay (institué par lui pour revoir la question de l'aide à l'étranger)¹, avant de s'adresser au Congrès. En effet, le message au Congrès, du 2 avril, sur l'aide à l'étranger, ne parle plus que de 4,5 milliards de dollars. Était-ce une manœuvre de pure tactique, en vue de prévenir des réductions plus brutales? Sans doute y eut-il de cela, mais les événements de la période qui va de septembre 1962 à mars 1963 font admettre qu'il y avait bien autre chose là-dedans.

C'est en termes frappants que D.A. Fitzgerald, occupé de 1948 à 1962 au programme d'aide à l'étranger, répondit lors d'une interview de *US News and World Report*, le 25 février 1962, à une question relative au programme de l'Alliance pour le Progrès:

«I think that some President Kennedy's eager — beaver but inexperienced assistants in the White House have got him in a real bind on that Alliance for Progress. Because of their inexperience, they greatly underestimated both the time and resource requirements, and, as a result, the Alliance for Progress promises entirely too much too soon.»

Et de fait, le départ pris avec tant d'élan par l'administration Kennedy dans le domaine de l'aide au développement, si positif qu'il ait été pour revivifier la pensée fondamentale de cette aide, était accompagné d'une telle richesse d'accessoirs idéalistes et pathétiques que le choc de la dure réalité ne pouvait manquer d'être tôt ou tard péniblement ressenti. Déjà au cours de 1962, une révision fondamentale de la structure de l'aide à l'étranger se dessina, allant bien au delà, semblait-il, des réformes périodiques usuelles. Certes le programme de l'alliance pour le progrès retenait déjà expressément que les membres étaient tenus de procéder aux réformes exigées par une accélération du développement, et le Congrès, de son côté, requérait dès septembre 1961 que le président, en accordant une aide au développement, eût à considérer «the extent to which the recipient country shows a responsiveness to the vital economic, political and social concerns of its people and demon-

¹ Report to the President of the US from The Committee to Strengthen the Security of the Free World (Chairman Lucius D. Clay), *The Scope and Distribution of US Military and Economic Assistance Programs*, Department of State, Washington 1963.

strates a clear determination to take effective self-help measures», de sorte que «the legal and moral frame work in which we must work (was) amply clear on these points. The United States is committed to giving maximum support to those countries which inaugurate necessary social reforms and make energetic self-help efforts».²

Mais il ne s'était guère agi là que de déclarations et de lignes directrices dont on ne pouvait jamais dire exactement dans quelle mesure la pratique s'y conformait, et pouvait même s'y conformer, vu leur caractère peu spécifique. Maintenant, en revanche, Chester Bowles, en sa qualité de President's Special Representative on African, Asian and Latin American Affairs (il s'était d'ailleurs déjà, antérieurement, fait un nom par son attitude critique et réaliste à l'égard des questions d'aide au développement), tentait d'établir des critères tout à fait concrets pour déterminer la mesure dans laquelle les pays en voie de développement méritent des crédits. Il n'hésitait pas à citer nommément certains de ces pays, favorablement ou défavorablement. «Our first task is», dit-il dans son rapport, publié tardivement en novembre 1962, «to develop a practical basis for classifying the nations which desire our assistance on the basis of economic need, capacity and will». Bowles pose une série de questions concrètes et fait dépendre l'aide accordée de la réponse à leur faire. Comment les revenus sont-ils répartis? Permettent-ils un taux suffisant d'épargne et d'investissement? Le revenu par tête d'habitant permet-il un minimum d'existence? Le gouvernement est-il capable de maintenir l'ordre et d'accomplir des programmes économiques et sociaux? Existe-t-il des plans de développement à long terme, avec évaluation réaliste des moyens propres et de l'aide étrangère? Le système fiscal est-il normalement équilibré? L'administration est-elle relativement capable et honnête? La propriété foncière est-elle équitablement répartie? Qu'en est-il du développement des services publics, des programmes en faveur de la santé, de l'éducation et du logement? Quel est le climat d'investissement? Le gouvernement contribue-t-il à l'améliorer? Est-il largement soutenu par le peuple dans la réalisation des programmes économiques et sociaux? Le trafic des devises est-il soumis à des restrictions en ce qui regarde les produits de luxe? Des mesures sont-elles prises contre la fuite des capitaux? D'après les réponses faites à ces questions, Bowles subdivise les requérants en quatre groupes:

1. Les pays où le revenu par tête d'habitant dépasse 350 dollars. Ces pays ont certes besoin d'aide mais leurs difficultés résultent surtout

² Teodoro Moscoso (Assistant Administrator, Bureau for Latin America, AID, US. Coordinator, Alliance for Progress) Address before the National Press Club, February 15, 1962.

d'un faux emploi et d'une fausse répartition du revenu national. L'aide à ces pays ne devrait être que temporaire, limitée d'avance au temps nécessaire à leurs réformes (de trois à cinq ans), et liée à la condition d'une réforme agraire, d'une réforme fiscale et d'un meilleur contrôle de l'emploi des devises. Dans cette catégorie rentrent: la Grèce, l'Argentine, le Chili, la Jamaïque, Panama, la Trinité, l'Uruguay, le Vénézuéla, Chypre, le Liban et Singapour.

2. Les pays où le revenu par tête d'habitant est inférieur à 350 dollars, mais qui manifestent des capacités exceptionnelles dans l'emploi de leur moyens propres en vue de l'avancement économique et social. Ces pays doivent bénéficier d'une préférence, accordée à long terme et en collaboration avec les organisations internationales, jusqu'à ce qu'ils soient capables de pourvoir par leurs propres forces à la poursuite de leur développement. Ici, l'aide des USA devrait être prompte, de façon à apporter des exemples probants de l'efficacité de l'aide américaine. Sont rangés dans ce groupe: la Colombie, El Salvador, le Nigeria, la Tunisie, l'Inde, le Pakistan et Formose.
 3. Les pays où le revenu par tête d'habitant est inférieur à 350 dollars, et où une partie seulement des questions posées peuvent recevoir une réponse positive. L'aide devrait être apportée dans les domaines où des réformes ont été accomplies ou sont en voie d'accomplissement, mais non dans ceux où persistent les iniquités sociales et économiques. Ce n'est pas pour consolider les abus existants, mais pour permettre la passage du pays en classe 2 qu'une aide à but précis doit lui être accordée.
 4. Les pays à produit social tout à fait insuffisant, incapables de digérer une aide se rapportant à des projets déterminés. Il n'y a ni volonté ni capacité de progresser, ni organisation propre à amener des améliorations. Il ne faudrait accorder ici aucune aide directe destinée au financement d'entreprises économiques. En revanche, une aide technique doit être mise à disposition (et en outre le Corps de la Paix et l'assistance humanitaire), de façon que plus tard ces pays puissent user utilement d'une aide en capital.
- A propos des classes 3 et 4 aucun nom n'est cité.

Ces suggestions de Bowles, tendant à l'application de normes strictes pour éviter à l'avenir des prestations contre-indiquées, ont été en partie acceptées par les organes officiels, bien que plus d'une évidence économique soit restée accrochée dans le filet de la politique. Le 4 novembre 1962, premier anniversaire de l'Agency for International Development (AID), le chef par interim de cette agence, Frank Coffin, fit connaître une nouvelle stratégie, dite «Long Range Assistance Strategy (LAS)». Elle est contenue dans le huitième et dernier chapitre

d'un plan de réforme interne de l'administration de l'AID pour l'année fiscale 1963-64. Sont «repris» de Bowles la sélection des bénéficiaires d'après des critères déterminés et le principe de l'application d'une échelle précise de priorités. Pour le choix des pays où la méthode LAS doit être appliquée (sauf pour l'Inde et le Nigeria, leurs noms ne sont pas encore connus), les critères suivants sont en vigueur:

1. Importance du pays dans le cadre des buts mondiaux de la politique extérieure américaine.
2. Importance de l'aide américaine pour le développement du pays.
3. Degré de stabilité politique.
4. Politique économique (en considérant spécialement les facteurs de développement qui ouvrent des chances de succès).
5. Existence d'un programme rationnel de développement du pays.
6. Disponibilité de données statistiques sûres.

Il est prévu un contrôle exact des difficultés et des possibilités de chaque pays. En outre, les buts, le montant, la destination détaillée et la technique de l'aide doivent être fixés pour les différents pays. La planification LAS doit s'étendre à 5 ans.

Bien que déjà jusqu'ici 80% de l'aide à l'étranger aient été à une vingtaine de pays seulement, cette objectivité renforcée de la sélection, et surtout son caractère plus conscient, ne sont rien d'autre qu'une nouvelle conception de l'aide américaine à l'étranger. Il est vrai que la subdivision logique de Bowles s'est transformée, entre les mains de l'AID, en une accumulation de critères dépourvue de toute structuration méthodique.

Le troisième rapport qui doit être mentionné à propos de ces programmes de réformes est celui de la commission Clay, publié en mars 1963. A cause de ses conséquences politiques immédiates, il a éveillé beaucoup plus d'écho que les deux autres, qui pourtant, matériellement, lui sont, sans aucun doute, supérieurs au point de vue économique.

Le président Kennedy avait, à la fin de 1962, nommé un comité d'experts, présidé par le général Lucius D. Clay, et comprenant des personnalités telles qu'Eugène Black, ancien président de la Banque mondiale. Il espérait obtenir ainsi une confirmation de sa politique d'aide à l'étranger et une documentation permettant d'en améliorer l'application. Ce vœu ne s'est pas tout à fait réalisé; la critique a été beaucoup plus acerbe qu'on ne s'y attendait. On pense que le rapport a dû être spécialement arrangé pour la publication, après s'être heurté à la vive résistance du Département of State et de l'Agency for International Development.

Le comité Clay propose, à court terme, de réduire chaque année un peu

plus les montants consacrés à l'aide à l'étranger, tandis qu'il recommande à long terme, de passer davantage de l'aide bilatérale à l'aide multilatérale. L'intention antérieurement manifestée par les gouvernements américains d'aider au développement du plus grand nombre de pays possible est énergiquement repoussée. En particulier, on a trop récompensé par une assistance financière les pays qui ont mis des bases à la disposition des USA. Les pays en voie de développement en Afrique et en Europe (Grèce, Turquie) devraient en principe recevoir des nations industrielles de l'Europe l'aide nécessaire à leur développement. La commission Clay aboutit aux conclusions suivantes:

1. A l'avenir, l'aide à l'étranger doit avoir essentiellement en vue la sécurité des USA. Jusqu'ici, on a commis la faute de trop faire pour des bénéficiaires trop nombreux; si l'on améliorerait la qualité et qu'on réduisit la quantité des prestations complexes de l'aide américaine, on obtiendrait de meilleurs résultats dans beaucoup de pays.
2. La part de l'initiative privée devrait être accrue. A cette fin, il faudrait associer plus que par le passé l'économie privée au programme d'aide à l'étranger. Quand-même on ne pourrait insister pour que d'autres pays donateurs imitent le système américain, on devrait pourtant chercher à exclure du bénéfice de l'aide les projets officiels des pays en voie de développement, lorsqu'ils sont en concurrence avec des plans de caractère privé.
3. Pour l'attribution des fonds de l'aide à l'étranger, ce sont exclusivement des principes économiques qui devraient être déterminants. Il faudrait éviter toute dépense ayant pour but d'impressionner des gouvernants étrangers, de prévenir la chute d'un régime en péril, ou de devancer des largesses soviétiques.
4. L'aide américaine devrait se concentrer sur des pays ayant prouvé qu'ils veulent garder leur indépendance politique, et qu'en outre ils font les efforts nécessaires pour s'aider économiquement eux-mêmes.
5. D'autres pays industriels devraient élargir leur programme d'aide. Les versements américains en faveur des desseins des Nations Unies ne devraient pas dépasser les montants annuels réguliers dus à cette organisation. Les conditions de remboursement des crédits devraient être rendues plus sévères, pour empêcher que ces crédits ne servent uniquement qu'à transformer en dettes à long terme des créances dont le remboursement est urgent.
6. Le présent programme technique, de 380 millions de dollars, est déclaré excessif par la commission, en comparaison du nombre des spécialistes disponibles.
7. Les livraisons d'armes aux pays voisins du bloc communiste devraient être diminuées. L'Indonésie ne devrait pas recevoir d'aide US

tant qu'elle n'aura pas mis ordre à ses propres affaires.

8. Le programme d'aide militaire des USA devrait être ramené à un milliard de dollars dans le délai de trois ans. Comme pays où l'aide américaine a donné des résultats positifs, le rapport mentionne l'Inde et le Pakistan.

Ces critères permettraient, d'après le rapport, de réduire, pour l'année fiscale 1963-64, le montant de l'aide à l'étranger de 4,9 à 4,4 milliards de dollars.

Le général Clay déclara à une conférence de presse – il n'aurait pu l'exprimer si brutalement par écrit – que par le passé beaucoup d'argent avait été gaspillé, et que ce serait pure prodigalité que de continuer de soutenir les pays ne faisant rien ou pas grand chose pour se soutenir eux-mêmes.

Au Congrès et dans le public, le rapport Clay trouva une approbation presque unanime. En revanche, le gouvernement et l'AID estimèrent que des pays comme l'Afghanistan, la Birmanie, le Cambodge et l'Indonésie, situés au bord du bloc communiste, ne pourraient conserver leur indépendance politique sans aide américaine. Pour le président Kennedy, il y avait une difficulté de plus, celle de tenir la promesse, faite surtout à des pays de l'Amérique centrale et méridionale, de renforcer l'aide qui leur était accordée. Le rapport Clay n'en exerça pas moins, sur des points essentiels, une influence incontestable sur le message de Kennedy concernant l'aide à l'étranger, du 2 avril 1963. Alors que le message sur le budget, présenté en janvier 1963, demandait pour 1963-64 un montant de 4,9 milliards, celui-ci était désormais ramené à 4,5 milliards de dollars. Mais importantes sont surtout les six recommandations liées à cette réduction des crédits:

1. Meilleur choix des programmes, insistance pour que les pays bénéficiaires s'aident eux-mêmes et accomplissent des réformes.
2. Réduction progressive, et finalement suppression, de l'aide à certains pays étrangers, dès que des programmes spéciaux auront rendu possible qu'ils pourvoient eux-mêmes à leurs besoins.
3. Participation accrue d'autres pays industriels à l'aide aux pays sous-développés.
4. Réduction des effets négatifs exercés par l'aide à l'étranger sur la balance américaine des paiements (intensification des exportations, crédits liés).
5. Poursuite de l'aide à l'armement des pays voisins du bloc de l'Est.
6. Encouragement des investissements et de l'aide privés. Pour la première fois, des allègements fiscaux sont proposés pour les investissements dans les pays en voie de développement. Les missions de

l'AID doivent agir dans le sens d'une amélioration du climat des investissements, et les garanties accordées aux investissements doivent être élargies.

Quoiqu'il faille admettre que l'aide réduite à 4,5 milliards sera réduite encore davantage, et que des divergences continueront à se manifester au sujet de l'étendue et de la nature de l'aide aux divers pays, ce message de 1963, avec le rapport Clay, doit être considéré comme une base nouvelle de l'aide américaine au développement. Il est connu que le rapport Clay n'était pas entièrement approuvé par David Bell, chef de l'AID, mais que celui-ci y adhérerait pourtant dans une large mesure. Au rapport Clay et au message précité, il faut joindre la «Long Range Assistance Strategy», de Coffin, rédigée antérieurement; ces documents ont subi tous les trois l'influence du rapport Bowles. (Nous n'avons pu nous préoccuper des aspects spéciaux de la partie militaire de l'aide à l'étranger). Les éléments décisifs de la nouvelle conception, par lesquels elle s'oppose à l'idée qu'on se faisait précédemment de l'aide au développement, nous paraissent se ramener aux points suivants:

1. Appréciation plus réaliste de l'aide aux pays sous-développés dans les cercles gouvernementaux.
2. Considération plus poussée des possibilités effectives de développement et d'industrialisation dans les pays sous-développés.
3. Accent plus fort mis sur l'importance, dans les pays sous-développés, des réformes économiques et sociales, des efforts propres de ces pays pour se développer, et de leur volonté de conserver leur indépendance politique.
4. Réévaluation des normes économiques et dépréciation des normes politiques comme motifs d'accorder une aide au développement.
5. Rejet du système dit de l'arrosoir, c'est-à-dire du soutien accordé au nombre le plus grand possible de pays.
6. Sélection plus stricte des pays bénéficiaires d'après une sorte d'échelle de priorité.

Dans cet ordre d'idées, on doit encore citer l'Académie diplomatique proposée par Kennedy à la fin de février 1963, et défendue par l'argument que la menace communiste, les obligations de l'Amérique au dehors et l'accession de nouveaux Etats exigeaient des diplomates américains à l'étranger une connaissance des questions politiques, économiques et militaires plus étendue que celle qu'ils pouvaient acquérir jusqu'ici dans les instituts américains. Et de fait, l'incapacité des diplomates et experts américains à l'étranger a souvent été invoquée comme une des causes des échecs de l'aide aux pays en voie de développement.

Points de passage entre la théorie et la pratique

Ces principes font comprendre que l'image que l'on se faisait primitivement de l'aide au développement est dépassée, et qu'elle semble bien s'être modifiée assez pour éliminer désormais peu à peu, même de la pratique politique et économique, les axiomes qui ont cessé d'être soutenables. Bien sûr, ce n'est encore qu'un début. Les axiomes «aide pour tous», «le plus d'aide possible le plus rapidement possible», «aide sans restrictions», «l'Amérique avant la Russie» sont rejetés en principe, mais on ne sait pas encore au juste ce qui en résultera pour la pratique. Puis il y a encore de notables différences entre la nouvelle conception américaine, telle qu'on la reconnaît déjà dans ses grands traits, et les conséquences qui doivent être déduites de notre étude.

La commission Clay a proposé une réduction de l'aide à l'étranger, et le gouvernement l'a suivie. L'aide économique a été écourtée, pas seulement l'aide militaire, mais sans indication du détail des crédits à réduire, ce qui rend difficile de porter un jugement sur cette réduction, en tant qu'elle est dictée par des considérations autres que de tactique et de politique intérieure. Il existe bien, établie par David Bell, une liste des pays à l'égard desquels le programme d'aide doit être réduit, mais sauf en ce qui concerne l'Indonésie, le silence est gardé à ce propos. Sans doute la liste mentionne-t-elle aussi des pays tels que l'Espagne et le Portugal qui, d'après la commission Clay, ont déjà assez reçu pour avoir cédé des bases militaires, et des pays qui ont encore besoin de l'aide américaine, mais ne tarderont pas à se suffire, par exemple la Grèce, Formose et les Philippines. En Amérique du Sud, la préférence sera donnée aux pays qui ont déjà accompli des réformes et mis en œuvre des programmes de développement proprement dits.

On doit cependant admettre que la capacité de digestion des pays bénéficiaires n'a pas été suffisamment élucidée, ni dans le sens positif, ni dans le sens négatif.

Bien qu'il soit certainement correct de postuler que l'aide accordée jusqu'ici ne l'a pas été de la manière la plus favorable, de sorte que les mêmes résultats auraient pu être obtenus à moins de frais, on n'en saurait déduire que l'aide doit désormais être réduite. Des dix membres du comité Clay, un seul, George Meany, président de la AFL - CIO, s'est prononcé en faveur d'un élargissement du programme d'aide à l'étranger. Il estime que l'effort à faire ne dépasse pas la capacité des USA, et que le peuple américain partage cette opinion. Il est possible qu'une réduction à court terme de l'aide au développement soit une suggestion soutenable, pour le cas où les moyens libérés par un raidissement économiquement raisonnable des programmes ne pourraient être

replacés aussitôt dans les projets dûment mûris. Mais à long terme – c'est du moins ce que nous croyons avoir démontré – la tendance est incontestablement celle d'une aide accrue, et aussi bien quantitative-ment que dans l'ensemble, il est secondaire que les Etats-Unis arrivent ou à faire porter de plus en plus l'aide sur des programmes multilatéraux et, d'autre part, à la mettre davantage à la charge d'autres nations industrielles occidentales. Il serait dangereux pour l'idée même de l'aide aux pays sous-développés qu'on en vînt à se persuader que les buts de l'aide au développement pourraient être assurés avec des moyens moindres que jusqu'ici. C'est le contraire qui est vrai.

D'après la nouvelle conception, ce ne sont plus tous les pays qui recevront une aide au développement. A la sélection, les critères les plus variés seront appliqués, mais le poids accordé à chacun d'eux n'est pas connu.

Les considérations politiques (bases américaines, proximité du bloc oriental, politique intérieure) continuent, à côté des considérations économiques, de jouer un grand rôle, quoique en partie sous une forme modifiée. Parmi les critères économique-sociologiques, c'est la volonté de réforme et d'aide autonome qui reste au premier rang. Cela seul coïncide avec les conclusions de la théorie.

Une autre divergence entre la théorie et la pratique pourrait se manifester sur un autre point. Il s'est révélé que, si l'offre de capital de développement répond insuffisamment à la demande, il vaut mieux concentrer l'aide sur un choix de pays que de la répartir uniformément. L'effet de croissance est plus grand, si ce sont «les riches parmi les pauvres» que l'on favorise. En principe, le seuil entre les pauvres et les relativement riches est assez facile à déterminer. On procède à une évaluation sommaire de la capacité de réception féconde de capital de développement, en se fondant sur les investissements antérieurs, les réformes sociales, la volonté de s'aider soi-même, les ressources en énergie et en matières premières, etc.

Il est plus difficile de décider quand l'aide au développement accordée à un pays donné doit prendre fin parce qu'il n'en a plus besoin, ayant déjà passé du rang des pauvres à celui des relativement riches. Le revenu par tête d'habitant n'est qu'un indice, car justement à un niveau déjà élevé de développement, se traduisant par un revenu par tête assez élevé en comparaison d'autres pays en voie de développement, le besoin de capital est relativement élevé, en vue d'assurer la continuité de la croissance économique. Si, dans le pays même, les ressources de l'épargne n'offrent pas assez de capitaux et que l'apport de capitaux étrangers prenne fin, la croissance peut se ralentir notablement, voire faire place à la stagnation. Le succès de toute l'aide au développement pourrait en être compromis. Il ne nous appartient pas de juger si, à

considérer les choses sous cet angle, l'intention occasionnellement manifestée de mettre fin à l'aide accordée à la Grèce, à Formose, aux Philippines, voire à d'autres pays, interviendra trop tôt ou non. Cela dépend en partie de la mesure où des capitaux privés d'un côté, et de l'autre l'aide d'autres pays que les Etats-Unis, pourront compenser la suppression des prestations de ces derniers.

Il est ainsi parlé d'une sorte de limite supérieure des prestations de l'aide au développement, sans que l'on ait exactement défini ce qui est en question. La limite inférieure est tout aussi imprécise. (Cf. Bowles, thèse 4, laquelle ne paraît pas non plus avoir été reprise; elle ne conviendrait d'ailleurs pas.) On n'a pas défini cette limite; on se borne à parler de plans de réformes, de programmes de développement et de la volonté de s'aider soi-même.

Un autre problème relatif au choix des bénéficiaires nous semble n'être pas résolu. Aussi bien dans le programme LAS de Coffin que dans le rapport Clay et les recommandations de Kennedy, les critères politiques et les critères économiques et sociologiques du droit des divers pays au crédit sont énumérés parallèlement. Ce serait manquer de réalisme d'exiger que seuls les points de vue économiques soient pris en considération. Mais les deux catégories de principes ne peuvent être considérés parallèlement; ils doivent être envisagés en succession, si l'on veut obtenir une échelle de priorité qui soit nette et avec laquelle on puisse réellement travailler.

En principe, on peut ou bien donner le pas aux critères politiques sur les critères économiques, ou bien faire l'inverse. Dans le premier cas, les pays doivent être répartis en catégories d'importance variable pour la sécurité du monde libre, ou tout simplement celle des USA. Pour chacun de ces groupes, on établira, d'après les mêmes considérations économiques et sociologiques, une liste de priorité pour l'octroi de l'aide au développement. De l'importance politique plus grande de certaines catégories on peut tenir compte de diverses manières, sans violer pour autant la liste de priorité fondée sur des considérations économiques.

Dans le second cas, les pays sont classés, selon des points de vue économiques, dans divers types de développement, et c'est dans chacun des cadres ainsi définis que l'on procède à des évaluations politiques. On tient compte de ces dernières pour la mesure de l'assistance, sans que pour autant la répartition économique en soit bouleversée.

En soi, les deux méthodes sont équivalentes. Elles présupposent un schéma politique et un schéma économique servant à la classification des pays. Sur le plan politique, la commission Clay aussi bien que l'AID et le gouvernement font un essai dans ce sens, en procédant à une évaluation, il est vrai divergente, des pays d'après leur proximité du

bloc de l'Est et de la menace qui en découle pour eux, et d'après les bases militaires qu'ils mettent à la disposition des USA. Les exigences en fait de réformes, d'aide autonome renforcée, de programmes de développement ne sont d'autre part rien d'autre qu'une évaluation économique-sociologique. Il ne semble cependant pas qu'il existe, strictement parlant, une répartition par catégories, sérieusement mûrie, dans laquelle on puisse faire rentrer les différents pays. A tout le moins, il n'en a pas été donné publiquement connaissance. Il faudrait ici revenir aux idées de Bowles, qui sont à l'origine de ce développement, pour pouvoir élaborer un système praticable, donnant satisfaction politiquement et économiquement. (A la vérité, la subdivision de Bowles, avec sa limite fixée à 350 dollars de revenu par tête, nous paraît tenir trop peu compte du fait que l'aide devrait être concentrée sur les pays qui promettent les meilleurs résultats.)

Malgré ces réserves, on doit reconnaître que les débuts ainsi décrits d'une réorganisation de l'aide à l'étranger, promettant une plus grande efficacité de l'aide américaine, qui représente la partie la plus considérable de l'aide de l'Occident. Ce progrès n'est pas seulement dans l'intérêt des nations bénéficiaires, mais aussi dans celui des nations donatrices, qui doivent de temps en temps pouvoir montrer certains résultats à leurs contribuables, ainsi qu'à leurs amis et à leurs adversaires politiques. L'estimation plus réaliste, par suite de cette réforme, de l'aide aux pays en voie de développement et de ses possibilités, ne conduira pas seulement à un meilleur emploi des moyens disponibles, mais renforcera, dans les pays donateurs, le fondement idéologique de l'effort d'assistance. La générosité publique sera influencée dans un sens positif, ou en tout cas elle sera mieux que jusqu'ici préservée des influences négatives.

3

Dépacement des motifs

Tout cela contribuera notablement, mais sans doute ne suffira pas, à mettre fin à cette « crise de l'aide aux pays sous-développés » dont nous avons fait mention précédemment. Tout se passe comme si, à la longue, les motifs donnés jusqu'ici à l'aide aux pays sous-développés, ne suffisaient plus entièrement. La coexistence pacifique plus ou moins assurée entre l'Est et l'Ouest fait perdre de son poids au plus important des motifs qui étaient invoqués, le motif politique. Il en sera ainsi jusqu'à ce qu'on prenne généralement conscience du fait que l'existence de pays riches et de pays pauvres fait naître un nouveau problème, le problème nord-sud. Celui-ci pourrait, à la longue, devenir aussi dangereux, et même plus dangereux, que le conflit est-ouest.

La politique ne doit pas se préoccuper des seuls dangers immédiats. On peut, en qualité de citoyen du monde libre, prendre fort au sérieux la menace des Etats totalitaires, et voir néanmoins que, dans l'avenir, une véritable menace peut aussi provenir des deux tiers de l'humanité qui souffrent en permanence de la faim. Car l'écart entre ceux qui ont et ceux qui n'ont pas ne se comblera pas tout seul. Grâce aux moyens modernes de communications, tous prennent conscience de ces différences. A ce contact, la résignation fataliste à la pauvreté ne saurait se conserver de la même manière qu'elle le fit pendant tant de siècles.

L'urgence de la situation est aggravée par l'expansion rapide de la population. Grâce aux riches, la maladie et les épidémies ne réduisent plus le nombre des pauvres. Ces riches devront dès lors veiller à ce qu'une humanité plus nombreuse soit également nourrie, vêtue et occupée. S'ils ne le font pas, ils s'exposeront à des conséquences incalculables. Les riches sont toujours moins nombreux; ils représentaient encore en 1950 le tiers de la population mondiale; il est probable qu'ils n'en seront plus que le cinquième en l'an 2000.

Avec l'arrière-plan de cette situation, l'aide aux pays sous-développés – et nous cherchons ici à renforcer l'argumentation politique, non à glisser dans les considérations morales, qui ont moins perdu de leur pouvoir de convaincre – prend l'aspect d'une sorte d'assurance contre les troubles publics et les risques de guerre. Ce serait de la légèreté que de ridiculiser ce danger en alléguant de la supériorité des riches en armes, particulièrement en armes atomiques. D'ailleurs, en faisant abstraction du recours à la violence: pourrait-on vivre dans un monde dont les quatre cinquièmes vous seraient hostiles? Une assistance aux pays sous-développés, causant au moins une lente amélioration de leur niveau de vie, leur accession à des conditions sociales et politiques ordonnées et remplissant leurs habitants d'une espérance authentique, est indubitablement dans notre propre intérêt.

Littérature

Livres

(mentionnés dans cet ouvrage):

- Behrendt, R.F. Die wirtschaftlich und gesellschaftlich unterentwickelten Länder und wir, Bern 1961
- Bowles, Ch. Ideas, People and Peace, New York 1958
- Centre de recherches européennes, Lausanne: Croissances industrielles comparées de la Communauté Européenne, des USA et de l'URSS, Lausanne 1961
- Elliott, W.Y. The political Economy of American Foreign Policy, New York 1955
- und andere
- Galbraith, J.K. Gesellschaft im Überfluss, München/Zürich 1959
- Goldman, E.F. The Crucial Decade, New York 1956
- Higgins, B. UN and US Foreign Economic Policy, Illinois 1962
- Hirshman, S. The Strategy of Economic Development, New Haven 1960
- Hoffmann, P.G. One hundred countries – one and one quarter billion people, Washington 1959
- Hottinger, A. Die Araber, Zürich 1960
- Leibenstein, H. Economic Backwardness and Economic Growth, New York 1957
- List, F. Das nationale System der politischen Oekonomie, Basel/Tübingen 1959
- Marshall, G.C. European Initiative Essential to Economic Recovery, Remarks by the Secretary of State, Harvard University, June 5, 1947
(Dept. of State Publ. 2882, European Series 25)
- Mason, E.F. Competitive Coexistence and Economic Development in Asia, in International Stability and Progress, New York 1957
- Myrdal, G. An International Economy, New York 1956
Oekonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959
- OECE Moyens financiers mis à la disposition des pays en voie de développement économique 1956–1959, Paris 1961
- Price, H.B. The Marshall Plan and its meaning, Ithaca 1955
- Shonfield, A. The attack on world poverty, London 1960
- Staley, B. The future of underdeveloped countries, Political Implications of economic development, New York 1961

- Toynbee, A.J. Der Gang der Weltgeschichte, Zürich 1958
 United Nations Standards and Techniques of Public Administration with Special Reference to Technical Assistance of Underdeveloped Countries, New York 1951
 Special Study on Economic Conditions in Non-Self-Governing Territories, New York 1955
 International Flow of Long-term-Capital and Official Donations 1951-1959, New York 1961

Articles tirés des journaux et des rapports annuels
 (mentionnés dans cet ouvrage):

- Baade, F. Westeuropa und die unterentwickelten Länder, in Aussenwirtschaft, Zürich und St. Gallen Juni/Sep-tember 1962
- Behrendt, R.F. Eine freiheitliche Entwicklungspolitik für materiell zurückgebliebene Länder, in Ordo, Godesberg 1956
- Correa H. und Tinbergen, J. Quantitative Adaption of Education to Accelerated Growth, in Kyklos, Vol. XV Fasc. 4, Basel 1962
- Clay, L.D. The Scope and Distribution of US Military and Economic Assistance Programs, Washington 1963
- Friedmann, J. Intellectuals in developing Societies, in Kyklos Vol. XIII Fasc. 4, Basel 1960
- Fritsch, B. Zum Problem des Umfanges und der Verteilung ent-wicklungsbedingter Kapitaltransfers, in Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Band 12, Heft 2, Göttingen 1961
- Hecksher, A. A Twentieth Century Fund Study, in Challenge II/2, New York 1958
- Hoffmann, W.G. Wachstumsnotwendige Wandlungen in der Sozial-struktur der Entwicklungsländer, in Kyklos Vol. XV Fasc. 1, Basel 1962
- Kapp, K.W. Economic Development, National Planning and Public Administration in Kyklos Vol. XIII Fasc. 2, Basel 1960
- Lauterbach, A. Managerial Attitudes and Economic Development, Kyklos Vol. XV Fasc. 2, Basel 1962
- Pirker, T. Probleme der Industrialisierung Ostpakistans, in Mit-teilungen der List-Gesellschaft Fasc. 3, Nr. 9/10, Basel 1962
- Röpke, W. Partner von morgen, in Wirtschaftsrevue Nr. 27, Genf 1962

- Salin, E. Unterentwickelte Länder
in Kyklos Vol. XII Fasc. 3, Basel 1959
- Uhler, O.M. Zusammenarbeit mit wirtschaftlich unterentwickelten
Ländern,
in Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3,
Bern 1955
- Wagenführ, R. Überholt die sowjetrussische die amerikanische
Industrieproduktion?
in Statistische Informationen der Europäischen Ge-
meinschaft für Kohle und Stahl, Luxemburg Juli/
August 1959

Littérature entrée en ligne du compte
(ne pas mentionnée dans cet ouvrage):

Livres:

- Aschinger, F. Das Beispiel Perus, Zürich 1961
- Clark, C. The Conditions of Economic Progress, London 1957
- Guth, W. Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder, Basel/
Tübingen 1957
- Lederer, W.J. Eine Nation von Schafen, Hamburg 1961
- Lederer, W.J. Der hässliche Amerikaner, Hamburg 1961
- Burdick, E.
- Mende, T. Entre la peur et l'espoir, Paris 1959
- Schatten, F. Afrika, schwarz oder rot, München 1962
- Schiller, K. Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer,
Kiel 1960

Journaux et rapports annuels:

- Jahresberichte der Weltbank, Washington
- Jahresberichte der IMF, Washington
- Hilfe für Entwicklungsländer, Verlag A. Lutzeyer, Baden-Baden
- Neue Zürcher Zeitung, Zürich
- Basler Nachrichten, Basel
- National Zeitung, Basel

Table des matières

Introduction	3
Première partie :	
Fondements idéologiques de l'aide des USA aux pays en voie de développement	7
I. Notion, énumération et importance des pays en voie de développement	7
1. Nations industrielles et pays en voie de développement	7
2. Traits caractéristiques des pays en voie de développement	10
3. L'importance des pays en voie de développement	13
II. L'idée de l'aide aux pays sous-développés aux USA	14
1. L'accord «lend-lease» et la «doctrine Truman»	15
2. Le plan Marshall	15
3. Le programme du point quatre	17
4. Recul passager lors du changement de gouvernement en 1952	19
5. Redistribution des charges	23
6. Impulsions nouvelles et accession de Kennedy au pouvoir	24
III. Les motifs de l'aide américaine au développement	28
1. Motifs officiels de l'aide au développement	28
2. Intérêts économiques	31
3. Motifs humanitaires et moraux	32
4. Motifs politiques	33
IV. Principes originels de l'octroi d'une aide au développement	37
Deuxième partie :	
Fondements de nouvelles conceptions applicables à l'aide au développement	45
I. Le facteur temps dans l'aide au développement. Transformations spirituelles et sociales comme conditions préalables du développement économique	45

1. Conditions générales nécessaires au développement économique	46
2. Renforcement de la conscience de la productivité	48
3. Education	49
4. Le rôle des intellectuels	52
5. Administration publique	56
6. Résumé donné par un exemple: le Pakistan oriental	60
7. Lent redressement de l'orientation spirituelle	63
II. Etendu de l'aide déjà fournie et besoins futurs de capitaux	66
1. L'aide en capital dans les pays en voie de développement après la seconde guerre mondiale	67
2. Les besoins futurs en capital de développement	73
III. La compétition est-ouest dans le domaine de l'aide au développement	77
1. Le rapport quantitatif entre l'aide en capital de l'Est et de l'Ouest	77
2. Déconvenue des donateurs et des bénéficiaires de l'aide de l'Est au développement	80
3. La situation de concurrence entre l'Est et l'Ouest est-elle authentique?	84
IV. Où faire porter le poids de l'aide au développement?	87
1. Critères de choix	89
2. Le système des différentes zones de développement	91
3. Nouvelles perspectives ouvertes à la charité	97

Troisième partie :
Considérations finales d'ensemble :
La crise de l'aide au développement et
ses remèdes

99

I. Faiblesses du fondement intellectuel de l'aide au développement du côté des donateurs	102
II. Conditions à remplir par les donateurs pour que l'aide aux pays sous-développés soit efficace	105
III. Changement de stratégie dans l'aide américaine au développement	110
1. Rapports Bowles, Coffin (AID) et Clay	111
2. Points de passage entre la théorie et la pratique	118
3. Déplacement des motifs	121

127