

pour réussir, la mise en application d'un plan doit être précédée de la phase d'élaboration, d'une coopération de tous ceux qui sont chargés de l'exécuter. La réussite du plan peut dépendre également du type de l'organe central de planification. Le rôle du directeur de cet organe est essentiel. Ce qu'il doit savoir faire, c'est rendre les résultats de ses collaborations compréhensibles et acceptables par les autorités politiques.

Ecor.

4. Bien qu'il n'y ait pas d'organigramme type pour décrire un organe central de planification, on constate que la plupart de ces organes comprennent habituellement des services distincts consacrés à la planification, à l'application des résultats en cours, à la coordination entre la formulation de plan et son exécution, à l'assistance technique, aux relations publiques et à l'administration. Le service de planification est au centre même de l'ensemble. Il se divise généralement en sections s'occupant chacune d'un ou de plusieurs secteurs économiques et en sections fonctionnelles qui traitent de problèmes d'ordre macro-économique. Certains pays ont cru nécessaire de constituer des services distincts des services de planification économique et consacrés à l'aspect social de la planification. Cette distinction apparaît comme bien artificielle.

En annexe, figurent une liste détaillée des plans nationaux de développement, une liste des organes centraux de planification avec leurs adresses et une bibliographie importante sur ce sujet.

Philippe CHAPUIS.

L'aide extérieure

Chronique : Une entreprise suédoise en Afrique (I A 4 et K).

Philippe Couty

Le *Riksdag* suédois a dissous, à compter du 1^{er} juillet 1965, l'organisme responsable des questions d'aide aux pays en voie de développement, le N.I.B. (1), et l'a remplacé par un bureau à direction centralisée placé sous l'autorité d'Ernst Michanek, ancien sous-secrétaire d'Etat au ministère des Affaires sociales. Ce nouveau bureau est désigné par les initiales S.I.D.A. (2). La réforme met l'accent sur la nécessité d'études préparatoires aux projets d'aide, et surtout sur le regroupement de ces projets. Le N.I.B. n'avait compétence qu'en matière d'assistance bilatérale, mais désormais, même les contributions multilatérales passant par l'O.N.U. seront étudiées et préparées par le nouveau bureau. On s'est en outre rendu compte qu'il sera nécessaire d'intensifier les contacts avec les autres pays dispensateurs d'aide, afin de mieux coordonner les interventions. Un grand nombre des pays en cause sont actuellement groupés au sein du D.A.C., dont la Suède s'étant jusqu'ici tenue à l'écart pour des raisons politiques (3).

Ces modifications sont inspirées par un souci de plus grande efficacité;

(1) *Enskilda för Internationellt Bistånd* (Commission pour l'Aide internationale).

(2) Sigle au noir, équivalent de *Spécialt för Internationellt Utvecklings* (Bureau pour le Développement international).

(3) Le D.A.C. (Comité d'Aide pour le Développement) est une entité de l'O.C.D.E.; ses membres sont pour la plupart membres de l'O.T.A.N.

O. R. S. T. O. M.

Collection de Référence

n° B14361

Revue Tiers Monde Tome VII, n° 25, Janvier-Mars 1966

elles témoignent aussi que les responsables prennent mieux conscience des difficultés inhérentes à leur tâche. La lecture de la presse suédoise permet d'ailleurs de constater que les problèmes d'aide trouvent une audience assez large auprès du public non spécialiste, et sont traités de manière de plus en plus réaliste. On ose maintenant discuter ouvertement de la corruption qui sévit dans de nombreux pays d'Afrique, ou des régimes peu démocratiques qui s'y rencontrent. On accorde de plus en plus d'attention aux projets peu spectaculaires visant à diversifier progressivement les économies par une mise en valeur des ressources proprement africaines, telles que la forêt ou le gibier (1).

Dans le bref compte rendu qui va suivre, nous nous intéresserons surtout, mais pas uniquement, à quelques articles récemment consacrés aux activités du groupe LAMCO au Libéria.

I

En 1953, une concession fut accordée au groupe américano-canadien I.A.A.C. (*International African-American Corp.*) en vue de rechercher du minerai de fer au Libéria. Les ressources manquant, l'I.A.A.C. prit contact avec des firmes suédoises qui se chargèrent des premières prospections. L'avant-veille de Noël 1955, le géologue écossais Sandy Clark télégraphiait à ses employeurs qu'il avait découvert un gisement d'une richesse exceptionnelle, situé à 250 km de la côte, presque au point de rencontre des frontières séparant la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Libéria. Il s'agit en fait d'une véritable montagne de minerai, le mont Nimba. Les réserves y sont estimées à 250 millions de tonnes. C'est ce gisement qu'exploite aujourd'hui le groupe LAMCO (*Liberian American-Swedish Minerals Corp.*).

La structure financière de l'affaire est complexe. Le privilège d'extraction appartient conjointement, et pour 70 ans, à la *Bethleem Steel* (1/4 des actions) et au groupe LAMCO proprement dit (3/4 des actions). Le groupe LAMCO se décompose ainsi :

- l'Etat libérien a reçu 50 % des actions en échange d'un privilège d'exonération fiscale (2);
- l'autre moitié du capital a été souscrite pour les 3/4 par un groupe suédois dans lequel la firme métallurgique *Grängesberg* détient la majorité, et pour 1/4 par l'I.A.A.C.

On avait projeté d'investir environ 200 millions de dollars, mais ce chiffre a été dépassé : il s'élève aujourd'hui à 230 millions de dollars, soit 1 150 millions de couronnes suédoises (3). La partie proprement suédoise du capital s'élève à 270 millions de couronnes; ce chiffre est destiné à s'accroître puisque le groupe suédois vient de lancer un emprunt de 60 millions de couronnes. De son côté, la production a dépassé les 6 millions de tonnes annuelles prévus, pour atteindre 7 millions de tonnes en 1964, et très probablement dépasser 8 millions

(1) Lars HOLMBERG, Vart går det unga Afrika? (Où va la jeune Afrique?), in *Industria*, 6/1965. La revue économique *Industria* est publiée à Stockholm par l'Association des Employeurs suédois (*Svenska Arbetsgivareföreningen*).

(2) Cette exonération ne bénéficie qu'à LAMCO; la *Bethleem Steel* paye des impôts au gouvernement libérien.

(3) La couronne suédoise vaut environ 1 F.

de tonnes en 1965. Dès la deuxième année de production (1964), on a enregistré un bénéfice net de 25 millions de couronnes suédoises.

Comme on le voit, la contribution suédoise aux investissements est considérable; cette contribution est bien plus importante encore dans les domaines technique et commercial. En effet la *Bethleem Steel* et LAMCO ont confié la responsabilité de l'entreprise à la firme *Grängesberg*, dont la réputation est mondiale. Les dirigeants de la *Grängesberg* ont eux-mêmes attiré l'attention sur le fait que ces nouvelles activités en Afrique ont heureusement débuté au moment même où, après 53 ans d'activité, la firme cessait d'extraire le minerai de Kiruna et de Malmberg, l'Etat suédois ayant assumé la pleine responsabilité de l'exploitation à la suite d'un rachat de parts. Quoi qu'il en soit, et bien que l'exploitation du mont Nimba ait posé de multiples problèmes, l'expérience que possède la *Grängesberg* en matière d'extraction, de transport et de vente du minerai de fer a permis de mener l'affaire dans d'excellentes conditions.

Un chemin de fer de 270 km de long raccorde aujourd'hui le mont Nimba à la côte. Sur les rails entièrement soudés que supportent 600 000 traverses (dont une partie provient du mont Nimba), circulent des trains dont les 90 wagons contiennent chacun 20 t de minerai. Très peu de cheminots : les trains sont guidés par un appareillage électronique ultra-moderne, et chargés automatiquement à Yekepa, où le minerai arrive à raison d'un camion par minute. Un port a été construit à Buchanan; il comporte 240 m de quais, et reçoit des navires de 45 000 t, dont le chargement s'effectue à la vitesse de 6 000 t à l'heure, soit 2 000 t/h de plus qu'à Narvik.

Le personnel se compose de 2 400 Libériens (1), qui sont manœuvres, chauffeurs, contremaîtres ou employés, et de 600 techniciens étrangers parmi lesquels on compte 370 Suédois. On a naturellement construit logements, magasins, écoles et hôpital. Grâce à l'aide de l'Etat suédois — gérée à cette époque par le N.I.B. — on a également édifié une école technique dont les élèves trouvent à s'employer chez LAMCO. Ajoutons que dès 1961, un chauffeur libérien gagnait de 500 à 600 couronnes par mois, plus le logement, les soins médicaux, l'école pour les enfants, et une ration de riz pour la famille.

II

Devant ce succès, on ne manque pas de s'interroger. Une entreprise telle que LAMCO est évidemment profitable, mais à qui l'est-elle surtout ? Le point de vue des dirigeants de la firme est qu'il y a coïncidence entre le succès obtenu dans le cadre et selon les critères très précis de l'économie de marché, et un objectif défini en termes généraux, qui est tout à la fois la prospérité, le bien-être et le développement du Libéria. « Tout ce que nous faisons au Libéria, déclare Erland Waldenström (2), directeur de la *Grängesberg*, est subordonné à la nécessité de tirer un revenu du capital investi. Pour cela, il faut de l'ordre, une gestion économique, et de la puissance concurrentielle. C'est seulement de cette façon que nous pourrions être utiles au Libéria et à sa population. »

Pour certains observateurs, la coïncidence ainsi postulée n'est pas tellement évidente, et il est très significatif que le député Manne Ståhl donne pour titre à un article récent : *L'affaire LAMCO constitue-t-elle une aide pour le déve-*

(1) La population du Libéria est de 1 300 000 habitants.

(2) *Industria*, 6/1965. Voir également le numéro de juillet-août 1961.

loppement ? La réponse donnée par Manne Ståhl est affirmative, mais le fait que LAMCO ait reposé dès le début sur une base économique saine ne retient pas très longtemps l'attention de l'auteur. Il met plutôt l'accent sur le bien-être apporté par la firme à ses employés, et sur la valeur éducative de la discipline exigée d'eux :

« Plus clairement que bien d'autres entreprises, LAMCO démontre avec quelle rapidité et quelle efficacité une grande exploitation commerciale peut contribuer au développement. Assurément les bénéficiaires sont rapatriés dans les pays d'origine, mais il est clair que dans des régions à régime politique instable, où mines et fabriques peuvent être confisquées et nationalisées d'un trait de plume, les entreprises doivent amortir leurs investissements à un tout autre rythme qu'en Occident. Au moins, durant ces premières années, le personnel employé par la firme, ainsi que tous ceux qui ont eu part au bien-être accru, à l'amélioration matérielle et culturelle, ont-ils pu mener une vie étonnamment meilleure que l'existence primitive empoisonnée de magie et de superstition, à laquelle ils étaient abandonnés auparavant, et qui serait encore la leur sans l'action de la firme... Les indigènes acquièrent des habitudes de travail et de discipline, ils constatent que seul le travail permet d'accéder à une vie meilleure, ils ont la possibilité de s'instruire, ils voient s'ouvrir de nouvelles perspectives humaines... »

Etant donné ce point de vue, Manne Ståhl ne peut que laver le N.I.B. de tout reproche de collusion avec des intérêts privés :

« Le N.I.B. s'est-il mis au service de l'entreprise lorsqu'il a implanté son école technique à Yekepa, à l'endroit même où naissait l'industrie nouvelle ?... Sans doute, la présence d'une telle école est très avantageuse pour LAMCO ; mais la proximité de LAMCO est encore plus avantageuse pour l'école, non seulement sous forme de logements, d'eau courante, d'égouts et de services divers, mais aussi parce que les élèves ont la preuve vivante que l'instruction est rentable... »

Toutes ces observations sont justes, et pourraient se résumer ainsi : l'entreprise LAMCO étant ce qu'elle est, on peut considérer qu'elle a fait tout ce qu'on pouvait attendre d'elle pour favoriser le développement du pays, ou tout au moins pour prêter attention aux besoins de ce pays. La vraie question est toutefois la suivante : est-ce d'entreprises telles que LAMCO que l'on peut espérer une action profonde et étendue sur le développement d'un pays tel que le Libéria ?

Cette question, le journaliste Robert Rock a le mérite de la poser, au moins d'une manière indirecte (1). Il part de la constatation que l'exploitation du minerai de fer a puissamment contribué à l'éveil économique de la Suède au siècle dernier, et se demande si l'on peut s'attendre au même phénomène au Libéria.

« L'histoire se répète... En tant que producteur de minerai, le Libéria se trouve à peu près dans la même situation que la Suède d'il y a cent ans. C'est grâce à des capitaux étrangers que nos mines et nos chemins de fer purent être développés ; de même, ce sont des étrangers qui ont contribué à la prospérité du Libéria, tout en se ménageant d'excellentes possibilités de profit à long terme. »

(1) Dans une série d'articles parus dans le journal conservateur *Svenska Dagbladet*, du 10-7 au 18-7-1965.

A y regarder de plus près, toutefois, on doit constater que le Libéria est désavantagé du fait que sa population se trouve à un niveau culturel décidément très inférieur à celui des Suédois du XIX^e siècle. Ceux-ci habitaient des maisons de bois qui n'étaient pas dénuées de confort; ils cultivaient avec des charrues et des herbes; ils savaient lire et écrire. Surtout, leurs conditions de vie les contraignaient à dresser des plans et à travailler durement. Robert Rock fait en outre remarquer que l'appareil gouvernemental suédois avait des aspects beaucoup plus démocratiques que celui du Libéria actuel, où les quelque 40 000 descendants d'anciens esclaves américains constituent aujourd'hui une bourgeoisie très conservatrice. Il est juste d'ajouter en contrepartie que le Libéria dispose d'un seul coup d'une technique et d'une expérience qu'il a fallu plus d'un siècle à la Suède pour conquérir; mais, à bien y réfléchir, est-ce là un véritable avantage ?

En réalité, le Libéria est bien éloigné de pouvoir profiter de la mise en valeur de ses ressources minières, comme la Suède l'a fait au siècle dernier, et il ne suffit nullement d'y investir un milliard de couronnes pour le voir effectuer son décollage. Dans un ouvrage paru cet été (1), Torsten Gårdlund insiste sur le fait que les pays en voie de développement ne peuvent être assimilés à des pays industriels *moins quelque chose* — par exemple le capital, la technique, l'organisation — qu'il s'agirait alors de leur apporter (2). Gårdlund fait d'ailleurs remarquer que les industries à forte intensité de capital et à production très standardisée (cimenteries, mines, raffineries et même fabriques de textiles) ont peu d'effet sur l'emploi, le pouvoir d'achat et la formation des travailleurs.

Il serait donc peu réaliste d'espérer que la mise en exploitation du Mont Nimba modifie profondément l'économie libérienne. Au moins cette expérience a-t-elle été pour nombre de Suédois l'occasion de faire connaissance « en gros plan » avec la problématique des pays pauvres. Robert Rock reconnaît que ce dépaysement n'est pas toujours très enrichissant :

« Les Suédois ont apporté avec eux en Afrique l'atmosphère étouffante d'une petite ville; très peu d'esprit pionnier par conséquent, mais beaucoup de préjugés, beaucoup de méfiance à l'égard de ce qui est différent... Le plus souvent, les travailleurs libériens apparaissent comme un élément exotique et irrationnel par rapport au milieu occidental. Certains ingénieurs ou contremaîtres, certaines épouses d'ingénieurs ou de contremaîtres, imaginent difficilement que c'est au contraire l'efficacité occidentale qui fait intrusion dans le monde de la jungle... »

De telles remarques visent probablement les cadres moyens; les vrais responsables ont dû pour leur part trouver un compromis entre la nécessité de s'adapter au milieu et les exigences de la rentabilité :

« La structure de l'entreprise, qui a fait du gouvernement le propriétaire

(1) *Att arbete i u-land (Le travail dans les pays en voie de développement)*, Wahlström & Widstrand, Stockholm, 1965. Torsten Gårdlund s'est toujours intéressé aux problèmes de la croissance, et a travaillé comme expert en Afrique du Nord, notamment en Tunisie. On lui doit les ouvrages suivants : *La société industrielle (1942)*; *Le financement de l'industrie en Suède pendant la période de percée (1830-1913) (1947)*; *Knut Wicksell, rebelle dans le nouveau royaume (1956)*; *Economie et société (1960)*.

(2) La justesse de cette vue a été pleinement confirmée au cours de la récente conférence de l'U.N.E.S.C.O. à Téhéran sur l'alphabétisation des adultes. Voir *Le Monde* du 22-9-1965.

de la moitié de LAMCO, constitue une première garantie contre les abus de pouvoir ou les rapatriements injustifiés de bénéfices par les investisseurs. L'existence d'une administration locale indépendante, la possibilité d'exercer un contrôle législatif ou fiscal doivent — du point de vue libérien — favoriser un développement libre et sain. Envisagé sous l'aspect de la production et de la rentabilité pure, un tel système n'a pourtant pas que des avantages. Les capitalistes et les techniciens étrangers, et d'abord les Suédois, viennent d'une partie du monde où l'efficacité et le sens des affaires sont appréciés par-dessus tout, alors que les points de vue sentimentaux et les avantages personnels (autres que ceux stipulés par contrat ou prévus dans le système de rémunération) viennent en seconde place. Au Libéria, on n'en est généralement pas parvenu à une telle manière de voir. On éprouve toujours une certaine défiance à l'égard des desseins des étrangers, une certaine suspicion à l'encontre des mesures prises par eux... »

Cela dit, l'expérience a somme toute été positive, et l'auteur de l'article a raison de faire observer que « derrière la manière plutôt heureuse dont les problèmes humains ont été résolus, on devine la grande expérience de la *Grängesberg* en tant qu'employeur et créateur de communautés ».

*
**

Si le succès rencontré par LAMCO témoigne de la vitalité de l'esprit d'entreprise en Occident, et de la remarquable aptitude des grandes firmes à mettre en valeur les ressources les plus éloignées, on doit reconnaître que l'affaire ne concerne le Libéria qu'assez indirectement (1). Cette constatation nous ramène à la question débattue par Torsten Gårdlund : l'économie de marché est-elle condamnée à n'avoir que peu ou pas d'effets bénéfiques sur le développement des pays pauvres ? L'économiste suédois laisse le problème en suspens, mais, pour reprendre les termes du professeur finlandais Nils Meinander (2), on a l'impression que Gårdlund hésite à manifester par trop clairement son profond pessimisme : il n'a guère confiance dans les mécanismes de l'économie de marché, et il n'attend pas grand-chose des techniques de planification qu'on essaye d'appliquer aujourd'hui. D'après Gårdlund, le plan n'est le plus souvent qu'un « éléphant blanc », c'est-à-dire une manière de fétiche coûteux, irréalisable pour de nombreuses raisons, et en particulier celles-ci : la réalité est toujours beaucoup plus compliquée que le plan, et les moyens administratifs d'exécution font défaut. A lire Gårdlund, on acquiert la conviction que le problème du développement continuera pendant longtemps de tourmenter l'humanité. Pourquoi exactement ? Parce qu'il ne s'agit pas seulement d'accroître certaines quantités économiques, mais bien de susciter les accroissements souhaitables par un détour tel que la population concernée les veuille, en soit l'auteur, et en bénéficie directement. C'est ce détour qui pose les véritables problèmes.

Philippe Courty.

(1) En 1964, LAMCO a acheté pour 40 millions de produits de consommation, dont 16,5 millions au Libéria et 15 millions en Suède. L'effet sur les exportations suédoises est donc considérable.

(2) Nils MEINANDER, Att analysera u-land (L'analyse des pays en voie de développement), *Hufvudstadsbladet*, 23-7-1965.