

Treillet Stéphanie
Maître de conférences
IUFM Créteil
ART-ISMEA

Les différentes dimensions de l' « échec » des stratégies de développement : une question aux enjeux contemporains.

La thématique de l' « échec des modèles de développement » relève d'un constat apparemment très largement partagé dans les analyses. Elle nourrit depuis plus de vingt ans la critique libérale qui fonde le « consensus de Washington », aussi bien qu'un courant de pensée qui prône le refus du développement. De ce point de vue ces deux approches présentent plus de points communs qu'il n'y paraît.

Dans le premier cas en effet sont visés les principaux fondements communs à la plupart des modèles mis en œuvre entre les années 50 et la fin des années 70 : orientation vers le marché intérieur, priorité à l'industrie, rôle central de l'Etat. Plus globalement c'est la notion même de modèle et le volontarisme politique qui font l'objet d'une délégitimation.

Pour la seconde catégorie de critique, c'est l'objectif même de développement, en tant qu'il est assimilé à la croissance illimitée du marché, certes, mais aussi en tant qu'il porte un objectif de progrès social, qui est vilipendé, le débat sur les moyens pour y parvenir (alternatives marché ou Etat, extraversion ou autocentrage, etc..) étant considéré comme très largement secondaire.¹

Dans une optique radicalement opposée, cette thématique de l'échec se retrouve aujourd'hui dans un certain nombre d'analyses hétérodoxes du développement, qui pointent la persistance de la pauvreté, des inégalités sociales la spirale de l'endettement, les dégâts écologiques et les dérives bureaucratiques qui ont été la rançon des stratégies d'industrialisation. Ces analyses rétrospectives font écho en cela aux théories de la dépendance qui dès la fin des années 60 se sont attachées à une critique des stratégies alors en train d'être mises en œuvre. Toutefois, alors que les théories de la dépendance s'étaient attachées à une critique très précise des mécanismes, des limites et des contradictions internes des stratégies, notamment en Amérique latine, le diagnostic, à plus de vingt ans de distance, est souvent aujourd'hui beaucoup plus général et englobant.

La cause semble donc aujourd'hui entendue. Or on ne peut se satisfaire d'un tel degré de généralité, tant il paraît aisé de passer rapidement d'un diagnostic unifiant et sans nuance de la faillite de tous les modèles de développement passés à une prédiction d'échec de tous les modèles de développement possibles : proposition qui nourrit aussi bien l'argumentaire libéral que celui du refus du développement.

A l'opposé, une démarche qui n'attribuerait la catastrophe économique et sociale de l'ajustement structurel aujourd'hui, qu'à l'imposition de l'extérieur d'un modèle, sans prendre en compte les rapports de force sociaux et politiques internes aux pays et les limites mêmes des modèles antérieurs qui ont permis et même suscité une telle imposition, courrait le risque d'une idéalisation d'un « âge d'or » de l'industrialisation, peu conformes aux réalités historiques. L'un des fondateurs de la théorie structuraliste, H. Singer écrit en 1994 « *A bien des points de vue, les débuts de l'après-guerre étaient un âge d'or. En ce qui concerne bien sûr la croissance et l'emploi, mais en ce qui concerne aussi l'émergence d'idées et de théories nouvelles. Il me semble que se répand aujourd'hui le sentiment que, pour dessiner les*

¹ On citera par exemple S. Latouche : «*Qu'il soit « durable », « soutenable » ou « endogène », il s'inscrit toujours, de manière plus ou moins violente, dans la logique destructrice de l'accumulation capitaliste* ». (*Monde diplomatique*, juin 2001)

contours d'un avenir meilleur, nous pourrions faire pire que réanimer certaines idées et approches des années 50 et 60. « Pour être fructueuse, une telle « réanimation » semble devoir remplir au moins trois conditions : spécifier les critères de jugement ; ne pas gommer les rapports de force sociaux ; prendre en compte les évolutions irréversibles du fonctionnement de l'économie mondiale depuis cette époque : envisager l'éventualité d'une mondialisation autre que la mondialisation libérale ne revient pas à « relocaliser » à tout prix l'économie.

Une démarche visant à repenser le développement devrait donc s'attacher à tenter de répondre aux questions suivantes :

- 1) Dans quelle mesure et jusqu'à quel degré peut-on parler d'échec ? La réponse peut-être bien différente, pour chaque pays, selon la sous-période dont il est question, et selon les critères d'appréciation qui sont convoqués.
- 2) L'échec de stratégie signifie-t-il l'échec des modèles théoriques qui les ont inspirés, tant sur le plan des objectifs affirmés que des instruments préconisés ? On sera amené à prendre en compte le fait que l'application concrète de ces modèles a été influencée –et souvent considérablement modifiée – par les rapports de force sociaux et politiques, sur le plan national comme international, à tel point que dans certains cas les politiques remises en cause par le « consensus de Washington » n'ont pas véritablement existé, ou de façon fort éphémère.
- 3) Dans quelle mesure les facteurs explicatifs de ces échecs pourraient-ils renvoyer, au-delà de leur diversité, à une analyse renouvelée de la dépendance, dans ses deux dimensions articulées : modalités d'insertion internationale des économies et rapports de classe et formations sociales internes ?

Ces trois catégories de question sont étroitement liées entre elles.

Cette contribution se propose, sur la base des quelques pistes d'analyse évoquées ci-dessus, une démarche en deux temps :

- Esquisser les bases d'une typologie des échecs, ou à tout le moins des résultats, des grandes stratégies de développement en Amérique latine, en revenant sur les différents critères et sur les grilles d'analyse théoriques permettant de les appréhender à partir des questions posées ci-dessus.
- Evoquer, sur la base de cette typologie, certaines caractéristiques significatives du cas du Mexique, qui présente un intérêt spécifique à plus d'un titre : révolution populaire au début du XX^e siècle dont l'issue a posé les fondements d'un régime populiste longtemps stable ; mise en œuvre d'une réforme agraire ensuite interrompue, puis d'une contre-réforme ; exemple caractéristique de stratégie d'industrialisation et de « modernisation » en Amérique latine » ; banc d'essai des toutes les politiques d'ajustement structurel et de libéralisation depuis 1982.

Il ne s'agit pas là d'un débat dont la portée serait purement historique. Repenser le développement suppose de réhabiliter un objectif de développement, auquel il faut donner un contenu, pas forcément unique. Il faut donc réfléchir aux moyens d'y parvenir, et aux difficultés que les expériences passées ont rencontré leur route, à la façon dont elles ont dévié de leurs objectifs, se sont trompé d'objectif. L'analyse ces échecs et des leçons à en tirer constitue à cet égard un enjeu théorique important.

I/ Les différentes dimensions d'une appréciation des résultats

Une analyse des stratégies de développement en termes de régime d'accumulation permet d'aller au-delà du constat de la juxtaposition de faits stylisés parfois contradictoires dans les résultats économiques obtenus, pour envisager la dynamique de long terme et les rapports de classe à l'œuvre.

A/ Dans quelle mesure et jusqu'à quel degré peut-on parler d'échec ?

Cette interrogation peut se subdiviser en plusieurs sous-questions et renvoyer à plusieurs problèmes théoriques et méthodologiques :

1) Un problème de périodisation

Pour un même pays, il ne paraît pas justifié de taxer d'échec à égalité les différentes étapes d'une histoire de plusieurs décennies, alors même que c'est souvent au cours de la dernière période (fin des années 60, années 70) que les limites et les contradictions les plus criantes sont apparues. (Treillet, 1995). On peut penser qu'elles sont le produit des tendances à l'œuvre précédemment. En effet, comme l'analyse F. Yachir (p 112) à propos des pays arabes, *"les contradictions économiques du modèle de "capitalisme d'Etat indépendant", c'est-à-dire son incapacité à réduire la dépendance alimentaire et technologique, et sa tendance à entretenir un déficit extérieur et un endettement croissants, remettent en question le processus de construction de pouvoirs économiques nationaux et tendent dès lors à soumettre complètement une économie déjà insérée dans la division internationale du travail aux opérateurs étrangers"*, notant par ailleurs que cette tendance *"n'est pas spécifique du monde arabe, puisqu'on peut observer la même instabilité des modèles de "capitalisme d'Etat autonome" en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et en Asie"* (p 90). Parfois, comme dans le cas de pays qui ont relâché le contrôle exercé sur les IDE, ce sont les principales caractéristiques de la stratégie mise en œuvre qui ont changé ou se sont dégradées sous le poids des rapports de forces sociaux, internes et externes. Une périodisation précise de l'évolution des économies en développement les plus importantes est nécessaire : elle montre ainsi que certaines d'entre elles, comme l'Inde, l'Égypte et d'une autre façon l'Argentine, ont commencé à appliquer des mesures de libéralisation et d'ouverture des frontières dès la fin des années 60 ou le milieu des années 70, donc bien avant le déclenchement de la crise de la dette. Le cas extrême en est, en Amérique latine, le cas des « régimes d'accumulation excluants », analysés par P. Salama et J. Valier (1991), dont l'archétype est le Brésil, à partir de la dictature militaire en 1964 : modèle d'industrialisation fondé sur les investissements des firmes multinationales et générateur d'endettement extérieur, aggravation des inégalités de revenus qui nourrit une « troisième demande » pour des biens de consommation durables, le décalage entre croissance du PIB et indicateurs qualitatifs de développement étant dans ce cas poussé à l'extrême.

2) Un problème de critères

Il ne paraît pas possible de comprendre clairement les mécanismes des échecs ou des réussites des stratégies de développement en s'attachant uniquement aux critères quantitatifs que sont le taux de croissance du PIB ou plus généralement les grands indicateurs macro-économiques, sans prise en compte des évolutions structurelles. Cette nécessaire distinction entre développement et croissance a été formulée notamment par F. Perroux *« Il est remarquable que l'analyse du concept même de croissance, tel qu'il a été défini, utilisé théoriquement et*

formalisé au cours des trente dernières années, révèle son insuffisance radicale pour fonder une politique économique à l'égard des pays en développement ou pratiquée par eux. L'aspect des phénomènes qu'il retient et isole par construction est, à lui seul, impropre à définir une stratégie à l'usage des pays riches et, a fortiori, des pays pauvres.

"La croissance pour quoi ?", " en vue de quoi ?", "La croissance, bienfaitrice sous quelles conditions", La croissance pour qui ?" Pour certains membres de la communauté internationale, ou pour tous ? Comment répondre pertinemment si l'on traite d'agrégats supposés homogènes par construction ?

Ces questions sont à la base des revendications des pays en développement, mais ils faut bien comprendre qu'elles s'imposent à quiconque est préoccupé de modèles opérationnels et de politique concrète. (...) Actuellement, personne n'ignore que la croissance peut être appauvrissante si, par exemple, elle entraîne destruction ou détérioration des ressources naturelles. On sait qu'elle ne prend pas en compte la détérioration ou la destruction éventuelle des hommes puisqu'elle ignore tout ce qu'on doit mettre sous l'expression imagée : amortissement humain. « (Perroux,1981).

On prendra donc le contre-pied de M. Camdessus et E. Iglesias (2003) : « Une stratégie d'industrialisation fondée sur la politique de substitution aux importations a permis une entrée plutôt réussie de l'Amérique latine dans la période d'expansion de l'après-guerre. Elle s'appuyait sur des barrières tarifaires et non-tarifaires élevées et sur une forte intervention directe de l'État dans l'économie. L'Amérique latine réalisait alors une performance de croissance comparable à celle des autres régions en développement grâce aux progrès notables réalisés dans l'industrie. Ces résultats plutôt satisfaisants se sont prolongés dans les années cinquante mais, quand l'économie mondiale a repris le chemin de la mondialisation initiée depuis plus d'un siècle, ils ont commencé à chuter. En effet, le modèle de développement basé sur l'import-substitution s'est alors épuisé ; l'objectif d'industrialisation s'est heurté à l'étroitesse des marchés nationaux, à des pratiques défavorables aux exportations et à l'instabilité croissante des soldes de paiements courants. »

Une telle analyse ne juge les réussites relatives ou l'échec de l'ISI qu'à l'aune de la croissance ne peut se donner les moyens de comprendre aucun des deux.

Sur quels plans peut-on juger de l'échec (relatif) ou la réussite (relative) d'une stratégie de développement et comment arbitrer entre eux s'ils s'avèrent contradictoires au moins partiellement ? On a pu constater dans plusieurs cas une amélioration indéniable des indicateurs de développement humain (santé, éducation, adduction d'eau), s'accompagnant de la dégradation d'un certain nombre d'indicateurs macro-économiques (endettement, inflation, déficits extérieurs et budgétaires...). Est-ce le résultat d'une mauvaise gestion ou le prix inévitable à payer en situation de dépendance et de rareté des ressources ? A l'inverse, dans d'autres cas on a pu parler de « miracle économique » pour désigner des modèles de croissance au contenu fort inégalitaire et dépendant imposés par des régimes dictatoriaux (Brésil des années 60, Chili des années 80...). Le même type de question peut se poser à propos de l'éventuelle contradiction, au moins à court terme, entre résultats économiques (et sociaux) et écologiques.

Enfin, plusieurs pays ont connu une croissance industrielle et une diversification indéniable de leur appareil productif, tandis que depuis le début des années 80, comme le constate la Cnuccd (2003) des phénomènes massifs de désindustrialisation sont à l'œuvre (quatorze sur huit des plus grands PED).

Mais surtout, les mécanismes du maintien de la dépendance ont fait l'objet d'analyses systématiques, y compris et avant tout dans le cas des pays où l'industrialisation a été la plus poussée.

Différentes critiques des stratégies de développement ont porté sur le choix d'une industrialisation intensive en capital et en technologie (modèle Feldman-Mahalanobis, modèle des industries industrialisantes, la plupart des modèles d'ISI). Selon B. Rosier *"pour brûler les étapes, les techniques les plus modernes des pays capitalistes développés sont mises en place dans l'espoir de parvenir rapidement à une véritable indépendance économique."* Or même les plus grandes économies (l'Algérie, l'Inde, entre autres) ne sont pas parvenues à une autonomie technologique croissante comme escompté. L'échec du mimétisme technologique peut être attribué, selon cette grille de d'analyse, aux erreurs suivantes :

- l'absence de prise en compte de critères qualitatifs dans l'évaluation des résultats (même dans les cas où l'objectif stratégique affirmé était celui d'une transformation sociale, voire d'une transition vers le socialisme).
- des transferts imitatifs des technologies des pays capitalistes industrialisés, sans remise en question du type d'industrialisation qui leur était associé.
- une sous-estimation de la difficulté à maîtriser nationalement et à intégrer à la planification l'ensemble du processus, une fois le transfert réalisé avec un poids prédominant des formules intégrées (usines "clés en mains"). On pourra reprendre ici la constatation formulée par G. de Bernis (1983) : *"Même les Etats les plus puissants et dotés d'un appareil véritable de planification n'arrivent pas à contrôler l'orientation technologique imposée par les transnationales"*

Dans un tel processus, repérable dans la plupart des grands pays en développement au cours des années 60, le piège de la dépendance cumulative s'est mis en place en raison du caractère de neutralité sociale attribuée abusivement par les planificateurs aux technologies transférées, occultant ainsi le type de hiérarchie sociale, de division du travail, de répartition des revenus, ou de modalités sociales de détermination des priorités (que produire, pour qui ?) qu'elles traduisent ? C'est donc l'objectif de rattrapage industriel en tant que tel, mettant au centre des critères uniquement quantitatifs, qui est ici en cause. Dans cette optique, les stratégies de planification de l'industrialisation mises en œuvre sont critiquées pour n'avoir pas poussé assez loin sur le terrain la rupture inaugurée par la théorie du développement par rapport aux théories de la croissance, s'arrêtant largement en chemin de la modification de la répartition des revenus, de l'organisation du travail, et du modèle social contenu dans les technologies.

Enfin, peut-on mettre sur le même plan des tentatives réelles de développement autocentré qui ont recherché une certaine transformation des rapports sociaux dans le sens de plus de justice sociale, et ont échoué du fait de la disproportion des rapports de force qui les ont conduits à une défaite ou à une normalisation (Guatemala, Chili, Nicaragua, Burkina-Faso, Tanzanie....) et les expériences, beaucoup plus nombreuses, d'accommodement avec le système mondial capitaliste et les intérêts des bourgeoisies ou oligarchies locales ?

B/ Echec des modèles ou échec des stratégies ?

Ce poids de la réalité des rapports de force, nationaux ou internationaux, détermine tout au long de la période considérée et pour l'ensemble des pays une absence de marges de manœuvres pour mener à bien une stratégie de développement dans toute sa cohérence. Ainsi, distinguer modèles (théoriques) et stratégies (pratiques) n'est pas seulement une question rhétorique : certes des modèles peuvent s'avérer inapplicables sur le terrain par manque de réalisme, biais technocratique ou de prise en compte des besoins et des contraintes véritables ; mais en revanche la politique effectivement mise en œuvre peut se révéler bien éloignée des objectifs affichés au départ, encore une fois pour des raisons de rapport de force sociaux et d'accommodements avec ces derniers, de dérives bureaucratiques, etc. Ainsi peut-

on avec certitude parler d'échec de stratégies fondées sur l'intervention de l'Etat, dans les cas, notamment en Amérique latine, où son rôle et sa capacité d'orientation économique ont – dès les années 60 – été subordonnés aux priorités des firmes multinationales et des intérêts privés ? De nombreux projets d'ISI ont été mis en œuvre en collaboration avec les firmes multinationales (FMN). (Mattoso, Pochmann, 1998). C. Oman et O. de Barros (1991) ont mis en évidence le fait que ni le protectionnisme douanier ni les réglementations imposant un contrôle des IDE (exigences de rapatriement des profits, contenu minimum national requis, conditions de transferts de technologies) n'ont au cours des années 50-70 fait obstacle à l'activité des FMN au Mexique ou au Brésil. De plus, la fermeture des frontières aux capitaux comme aux marchandises a souvent, comme dans le cas de l'Inde (A.K. Bagchi, 1993), été surestimée dans les descriptions des auteurs du « consensus de Washington ».

De la même façon, l'argument de l'échec de stratégies fondées sur construction d'un marché intérieur peut être réfuté tant que rien (ou si peu) n'a été fait pour construire véritablement celui-ci, que ce soit par des réformes agraires ou de réformes fiscales. Nulle part ou presque une fiscalité progressive n'a permis effectivement de limiter un tant soit peu la concentration extrême des revenus et des patrimoines, génératrice de fuite des capitaux. En Amérique latine, la plupart des réformes agraires, seules susceptibles d'aboutir à une répartition des richesses et finalement des revenus moins inégalitaire, n'ont pas été menées, comme au Brésil, ne l'ont pas été jusqu'au bout, comme au Mexique ou en Bolivie, ou ont été suivies de contre-réformes, comme au Chili ou au Nicaragua. Le rôle joué par l'oligarchie foncière et la persistance d'une rente dans le blocage du développement peut être montré a contrario par la différence de dynamique d'accumulation présentées par des économies d'Asie de l'est où l'oligarchie foncière a cessé d'être la classe dominante au lendemain de la deuxième guerre mondiale (Corée du Sud, Taïwan) : si leurs sociétés n'en présentent pas moins des inégalités sociales importantes, pour d'autres raisons, la remontée de filière industrielle et le relatif succès d'une substitution d'importation y est au rendez-vous.

C/ Modalités d'articulation entre structure sociales internes et insertion internationale.

Il apparaît qu'un ensemble de faits stylisés sont couramment répertoriés pour décrire les échecs de ces stratégies, mais qu'ils peuvent être interprétés de façon bien différente selon les grilles d'analyse. On citera ici quelques exemples : l'oubli de l'agriculture et de la question paysanne ; la priorité accordée à l'industrie lourde ; la persistance de comportements rentiers ; l'exclusion des services publics de la population la plus pauvre, etc.

Ces différents constats sont interprétés par la théorie libérale en termes d'effets pervers (le « biais urbain »), d'éviction, et de distorsion dans l'allocation des ressources dues notamment aux interventions de l'Etat, à la défense des revenus salariaux, à des politiques sociales universalistes. Les courants du « refus du développement » (Rist, Latouche) incrimineront un projet global de transformation ou de modernisation de la société sur le mode « occidental », au nom du relativisme culturel : Pour S. Latouche (2001), « *Le développement, c'est l'aspiration au modèle de consommation occidentale, à la puissance magique des Blancs, au salut lié à ce mode de vie* » « *Il signifie en clair, pour les masses affamées du Tiers Monde, une consommation comparable à celle des Américains moyens et pour les gouvernements des pays humiliés, l'entrée dans le club des grandes puissances* ».

"Or, ce noyau dur, que tous les développements ont en commun avec cette expérience-là, est lié à des « valeurs » qui sont le progrès, l'universalisme, la maîtrise de la nature, la rationalité quantifiante. Ces valeurs, et tout particulièrement le progrès, ne correspondent pas du tout à des aspirations universelles profondes. Elles sont liées à l'histoire de l'Occident et recueillent peu d'écho dans les autres sociétés Les sociétés animistes, par exemple, ne

partagent pas la croyance dans la maîtrise de la nature. L'idée de développement est totalement dépourvue de sens et les pratiques qui l'accompagnent sont rigoureusement impossibles à penser et à mettre en œuvre parce qu'impensables et interdites. Ces valeurs occidentales sont précisément celles qu'il faut remettre en question pour trouver une solution aux problèmes du monde contemporain et éviter les catastrophes vers lesquelles l'économie mondiale nous entraîne.

Ces deux analyses ont en commun leur caractère englobant et abstrait, et leur répugnance à se pencher sur la mécanique concrète de telle ou telle stratégie de développement particulière.

Il paraît possible d'en offrir une troisième lecture, dans la continuité des analyses dépendantistes et hétérodoxes, (Rosier 1983, Dockès et Rosier 1988, Salama et Tissier 1982) mettant en avant des facteurs explicatifs des modalités d'insertion des économies dans le système capitaliste mondial, et à l'intérieur des formes différentes d'extraction du surplus économique, non pas par les salariés des villes ou des entreprises publiques (point commun des deux précédentes grilles d'analyse), mais bien par des alliances sans cesse renouvelées entre oligarchies anciennes et bourgeoisies industrielles nouvelles, et des modalités de domination politique qui en résultent. Encore une fois l'exemple du blocage récurrent des réformes agraires, à différentes étapes de leur réalisation est éclairant.

Mais adopter cette grille de lecture est loin d'être suffisant, tant il importe de distinguer l'échec de ce qui a été essayé de la faillite de ce qui n'a même pas été tenté, ou rapidement abandonné. A cet égard, on ne peut pas faire l'économie de la prise en compte des spécificités nationales des différentes trajectoires. Sans nier aucunement la réalité et l'ampleur de ces échecs, il importe de restaurer la diversité et la complexité des mécanismes qui y ont conduit.

II/ Le Mexique : un développement inachevé et interrompu.

Un certain nombre de « faits stylisés » de l'histoire de l'économie mexicaine semblent corroborer les analyses ci-dessous et peuvent permettre d'énoncer les hypothèses suivantes :

- Les échecs de les limites de la stratégie de développement mise en œuvre entre 1940 et 1980 ne sont pas dus à un excès de planification industrielle et d'orientation vers le marché intérieur, mais plutôt à l'absence de cohérence d'une telle orientation, esquissée mais non menée jusqu'au bout. Corrélativement, ce n'est pas son absence d'exposition à la concurrence internationale qui est responsable de la crise de l'économie mexicaine à partir de la fin des années 70.
- Des bases, incomplètes, d'une dynamique de développement autoentretenu ont pu être partiellement posées, notamment entre 1940 et 1965. Rien dans ces observations ne vient donc en tant que tel disqualifier l'objectif de développement, mais plutôt son absence (pauvreté, inégalités, destructions écologiques...)

A/ Constitution d'une base industrielle : les résultats de la substitution d'importation.

La stratégie d'industrialisation par substitution d'importation (ISI) aboutit dans un premier temps à des taux moyens élevés de croissance de l'industrie au Mexique : entre 1950 et 1975, la production industrielle est multipliée par 6,5, c'est-à-dire un taux de croissance annuel moyen de 7,8 % en volume. Contrairement à l'idée couramment admise, le capital transnational joue un rôle important dans cette industrialisation. (Correa et Vidal 1998, Vidal, 96)

Les chiffres ci-dessous (tableau 1) montrent qu'un processus de substitution d'importation a bien eu lieu dès la fin des années 30. Il concerne surtout les biens de consommation, mais n'est pas absent dans le secteur des biens intermédiaires et même des biens de production.

Tableau 1

Part des importations dans la demande totale (en %)

	1939	1950	1958
Biens de consommation	22,2	6,9	5,7
Biens intermédiaires	55,9	41,6	40,4
Biens de capital	90,3	73,6	68,6
Total de l'industrie	48,6	31,1	31,1

La diversification et la remontée de filière sont réelles mais limitées : le franchissement des étapes de la substitution d'importation rencontre des goulots d'étranglement. La dépendance technologique perdure. Ainsi, le Mexique ne met véritablement en place une politique scientifique et technologique que dans la dernière période de l'ISI, c'est-à-dire au cours des années 70 qui voient une accentuation du protectionnisme commercial. L'impulsion donnée alors à la politique technologique constitue une réponse à l'accentuation des déséquilibres et au ralentissement de la croissance à la fin des années 60, et une tentative pour surmonter la faiblesse des dépenses publiques en sciences et technologies (moins de 0,15 % du PIB) (Lustig). L'objectif affirmé était de créer des capacités endogènes d'élaboration technologique, afin de réguler les flux de brevets en provenance de l'extérieur et de limiter la croissance des importations de biens de capital et de biens intermédiaires. A cette fin est mis en place en 1971 un dispositif institutionnel, dont l'axe central est la Conacyt (Conseil national de Science et technologie). Ses fonctions initiales étaient de créer et impulser la R&D, promouvoir la formation des ressources humaines, créer des capacités scientifiques et technologiques nationales. Le premier plan national de science et technologie n'est formulé qu'en 1976. Les dépenses publiques en science et technologie connaissent une augmentation notable, en même temps que l'activité institutionnelle dans ce domaine, et une intensification considérable de l'effort national de R&D.

En 1982, les dépenses en sciences et technologie atteignent 0,42 % du PIB, ce qui constitue leur maximum historique. Leur croissance de 1976 à 1980 est près de 80 % plus importante que de 1970 à 1976. En revanche, les résultats en matière de substitution d'importations marquent le pas, pendant cette période qui est aussi celle de l'expansion pétrolière ; les flux extérieurs de technologie recommencent à augmenter, suivant d'ailleurs l'accélération des importations de biens de capital ; entre 1970 et 1976, le taux moyen de croissance des importations de biens d'équipement est de 5,2 %, il passe à 33,1% entre 1977 et 1981. Ce flux massif ralentit l'activité scientifique et technologique, et conduit le gouvernement à relativiser l'objectif de création d'une capacité technologique endogène.

Comme le montrent les tableaux 2 et 3, la croissance, et notamment la croissance industrielle, présente donc des traits contradictoires. Elle est à la fois extensive (taux d'accumulation élevés et croissance du capital physique par travailleur) et intensive notamment grâce à des effets importants effectués en matière d'éducation, qui contrastent avec la période de l'ajustement structurel.

Tableau 2**Taux de croissance offre et demande et de leurs composantes.**

	1960-70	1970-81	1981-1988	1988-1999
PIB	6,5	6,9	-	3,3
Importations	4,4	10,4	-4,7	13,3
Offre totale = demande totale	6,2	7,2	-0,5	4,9
Consommation privée	6,4	6,1	-0,4	3,3
Consommation publique	9,3	8,8	1,7	1,5
FBCF	8,4	9,2	-6,2	5,5
Variations de stocks	-3,3	0,9	-14,3	4,7
Exportations	6,1	11,6	8,0	11,5

INEGI

Tableau 3**Sources de la croissance économique du côté de l'offre 1960-1995.**

Période	Produit par travailleur	Capital physique	Education	Productivité totale des facteurs
1960-70	4,5	2,1	0,5	1,9
1970-81	2,4	1,5	0,5	0,4
1981-88	-3,7	-0,5	0,9	-4,1
1988-99	-1,0	0,0	0,6	-1,6

Banque mondiale et B. Bosorth, « Productivity growth in Mexico », Washington, 1998.

La part des dépenses publiques d'éducation et de formation dans le PIB, après une hausse dans la première moitié des années 70, connaît un tassement certain entre 1976 et 1981, puis une chute très brutale de 1982 à 1990. Entre 1982 et 1988, les dépenses d'éducation se sont réduites de 32 % en termes réels. (J. Aboites, 1994) On assiste à une chute de la scolarisation dans le primaire à partir de 1989, et à une stagnation de la scolarisation, déjà faible, dans le secondaire. Entre 1975 et 1981, le taux de croissance moyen annuel des dépenses en R&D, 5,9 %, est proche de celui des pays de l'OCDE. Il connaît une chute brutale dans les années 80 (-40,9 %), suivie d'une légère récupération dans les années 90 (1,2 %).

A la veille de l'ouverture, le Mexique disposait donc d'un appareil productif industriel déjà très hétérogène, avec trois secteurs principaux : le secteur (très important en termes d'emplois) des petites et moyennes voire micro-entreprises (98 % des établissements, 52 % des emplois), entièrement orientées vers le marché domestique ; le secteur des industries exclusivement exportatrices, dominé par les filiales de FMN, *maquiladoras* ou non ; et un troisième secteur lui-même très hétérogène, développé à l'abri des barrières protectionnistes, juxtaposant monopoles d'Etat (essentiellement dans domaine de la pétrochimie) et groupes privés mexicains. (Treillet, 1998)

Or ce troisième secteur présente un intérêt spécifique pour apprécier l'évolution de l'industrie mexicaine ; il associe en effet des branches produisant des biens de consommation standardisés (alimentation et boisson, dont le secteur particulièrement important de la brasserie, vêtements, produits alimentaires...) et des biens intermédiaires pour lesquelles les possibilités d'incorporation de progrès technologiques sont tout à fait variables (ciment, verre, papier, bois, mais aussi plastique, produits de la pétrochimie, acier, métaux non ferreux...). Ce secteur a généralement été jugé par les défenseurs de l'ouverture commerciale et de l'ALENA comme non compétitif, obsolète, et condamné soit à s'adapter soit à disparaître. C'est effectivement ce secteur dont une grande partie a connu un effondrement consécutif à l'ouverture commerciale, en raison de son retard technologique et de sa faible productivité. On observe une chute de la valeur ajoutée des entreprises non *maquiladoras*, (passée de 80 % jusqu'en 1985 à moins de 50 % entre 1992 et 1994). Ainsi, dans l'état de Nuevo Leon, troisième région industrielle du pays, plus de 1000 entreprises disparaissent, soit près de 20 % (Gutierrez Garza, 1997). Cependant, on peut faire l'analyse que ce retard de compétitivité souvent invoqué, est moins dû à l'absence de concurrence pendant la période d'ISI, qu'au fait que cette période n'a pas été suffisamment mise à profit pour tenter d'incorporer dans les différents secteurs industriels des progrès technologiques, en l'absence de politique industrielle suffisamment cohérente. Il y a donc un retard accumulé qui se révèle au moment de l'ouverture.

En second lieu, on peut noter qu'il existe dans certaines de ces industries un degré, de diversification et d'incorporation technologique plus élevé que la moyenne, conférant à quelques unes d'entre elles des avantages comparatifs différents des avantages traditionnels, et qui aurait pu leur permettre de mettre à profit la nouvelle phase d'incitations aux exportations. En effet, *"le Mexique (...) avait déjà maîtrisé un éventail de technologies complexes derrière les barrières protectionnistes et pouvait tirer parti d'un avantage comparatif existant au cours des premières étapes de la libéralisation"*. Effectivement, *"les branches les plus dynamiques au cours des années 80 étaient les industries lourdes, de substitution d'importations. Elles exploitaient évidemment des avantages existant déjà, et l'amélioration des incitations aux exportations a permis à ces avantages de se déployer rapidement sur le marché voisin des Etats-Unis (...). En tout, l'industrie lourde (chimie et pétrochimie, sidérurgie, métaux non ferreux, plastiques et caoutchouc) comptait 82,3 % des exportations de produits manufacturés du Mexique en 1989 et 88 % de l'augmentation de ces exportations entre 1980 et 1989. Ce sont pratiquement toutes des industries avec des processus complexes, qui font un usage intensif de qualifications techniques et engineering"*.

Plus généralement, une enquête (Garrido, 1997) montre qu'un petit groupe de grandes entreprises privées nationales a pu opérer une restructuration et une récupération importante après la crise de 1982, contrastant avec la détérioration de la situation de la plupart des entreprises nationales. Elles ont en effet mis en oeuvre des investissements nouveaux, accompagnés d'un important processus de restructuration, sans opposition exclusive entre stratégie de substitution des importations et de promotion des exportations traditionnellement présentée dans les analyses. La plupart de ces entreprises ont réagi au processus d'ouverture en se réorientant vers les marchés extérieurs, mais aussi, simultanément, en défendant leurs parts du marché interne grâce à l'élévation de nouvelles barrières à l'entrée. On peut citer à ce sujet l'industrie de fibres synthétiques textile, intégrée à la branche pétrochimique, et bénéficiant de matières premières fournies à prix subventionnées par PEMEX jusqu'aux réformes libérales. Cette activité est caractéristique à la fois de d'une industrie de substitution d'importation, mais aussi d'une industrie occupant, sur le plan de l'organisation de la production et de la technologie, une position intermédiaire entre le pôle traditionnel et le pôle moderne.

Peut-on parler d'occasion manquée ? Le Mexique aurait-il pu procéder à une adaptation plus systématique de ses industries au nouveau contexte d'ouverture et réussir ainsi un schéma à la coréenne de passage de la substitution d'importations à la promotion d'exportations ? Les conditions de réussite d'une telle stratégie sont nombreuses : politique d'éducation et de formation volontariste, stratégie cohérente de R&D, maîtrise des étapes de l'ouverture et planification industrielle... Dans les faits, comme on l'a vu, aucune de ces conditions ne semble avoir été remplie par le Mexique, entre le début de l'ouverture et l'entrée en vigueur de l'ALENA.

On constatera aussi que les effets positifs des politiques éducatives entreprises ont été remis en cause par les inégalités sociales, structurelles et durables et surtout multidimensionnelles ; On est donc loin de la validité d'un schéma de pensée qui, dans la lignée des analyses du « refus du développement » », rejetterait par principe tout objectif de modernisation.².

B/ Les conditions de la création d'un marché intérieur

La phase de croissance rapide et d'industrialisation a vu une diminution des inégalités de revenus, essentiellement par diminution de la part des catégories supérieures à l'avantage des catégories moyennes, dans une moindre mesure des catégories du bas de l'échelle.. A l'opposé la concentration des revenus augmente à nouveau à partir du milieu des années 80. La stratégie d'industrialisation voit aussi s'affirmer un certain rapport de force de la classe ouvrière, la part des salaires dans la valeur ajoutée passe de 29,7 % en 1958, à un maximum de 38,3 % en 1977. Elle redescendra ensuite pour stagner aux alentours de 24 % en 1987, dans une évolution comparable à celle des pays industrialisés au même moment. (Salama, Valier, 1991)

Tableau 4

Croissance moyenne annuelle de la part du revenu national par décile

Déciles de population	1963-84	1984-96
1	+0,14	+0,29
2	+0,42	+0,50
3	+1,11	+0,17
4	+1,29	+0,18
5	+1,83	-0,23
6	+2,33	-0,38
7	+3,16	-1,27
8	+2,85	-2,04
9	-0,98	-1,41
10	-12,15	-4,20
100	100	100
Coefficient de Gini	-0,11	+0,06

Cepal

² On citera notamment G. Esteva qui, à propos du Mexique, remet en cause l'accès des villages reculés par la route et la scolarisation des jeunes : les communautés ont perdu leur identité et leurs traditions, les jeunes avec leurs diplômes ne trouvent pas d'emploi. A aucun moment dans ce type de lecture de la réalité, la question n'est posée des raisons de cette absence d'emploi....

Tableau 5

Percentiles de population	1963-84	1984-96
40 % plus pauvres	+3,0	+1,1
50 % moyens	+9,1	-5,2
10 % plus riches	-12,1	+4,1
Total		

Ces tendances s'accompagnent d'une croissance des revenus réels par tête jusqu'en 1984 (2 % en moyenne annuelle) et d'une diminution par la suite (0,6 %) (Hernandez Laos, 2000).

Une grande partie des enchaînements positifs de la dynamique d'accumulation (ou leur absence) a été conditionnée au cours de cette période par l'ampleur et le caractère durable des transformations structurelles dans les campagnes. Comme le notent E. Correa et G. Vidal (1998) « *La seconde vague d'industrialisation au Mexique est survenue à la fin des années 40 (...) Tout d'abord sous le régime de Cardenas, l'effort d'investissement public et de gestion étatique s'est concentré dans des infrastructures et des travaux destinés à améliorer les activités agricoles. L'approfondissement de la réforme agraire a été un préalable fondamental* ».

La rôle de l'Etat est donc fondamental, dans un sens comme dans l'autre : « *De 1940 à 1965 la croissance de la production agricole a obéi à différents facteurs. Les plus importants ont été la répartition des terres, qui en dotant de terres de millions de paysans, a élevé la demande intérieure et posé les bases d'un élargissement de la frontière agricole, ainsi que les grands ouvrages hydrauliques qui ont augmenté la surface irriguée de 700 000 à 2,1 millions d'ha. On a entrepris l'introduction de la mécanisation, des semences améliorées de fertilisants chimiques et de pesticides ; on a également généralisé l'emploi de prix de garantie, avec l'objectif de maintenir à un niveau fiable les prix des produits de base, mesures qui étaient accompagnées d'un généreux système de crédit, (...) aussi bien à l'égard des ejidatrios que des propriétaires privés ;*

Au cours des 35 années suivantes, avec l'application soutenue et systématique de politiques inefficaces (...) le secteur agricole a présenté un aspect désolant. Les grands propriétaires et producteurs constituent un groupe de pouvoir économique et politique qui exerce une pression permanente sur le gouvernement (...) afin qu'il adopte des politiques qui protège ses intérêts ; » (Zorrilla Ornelas, 2003) La politique de prix, qui à ses débuts devait offrir au producteur un prix minimum pour sa récolte, prix plancher, se convertit en un prix plafond qui profite exclusivement aux néolatifundistes, de même que le système de subventions aux produits de base.

L'approfondissement de la réforme agraire est donc réel jusqu'en 1965, date à partir de laquelle il s'interrompra définitivement. Le secteur rural entre alors en crise et connaît une dynamique involutive, qui minera non seulement cette construction d'un marché intérieur, mais remettra en cause l'autonomie alimentaire du pays. Ces tendances, qui s'ajoutent à l'inflation à partir de 1973, entraînent un appauvrissement accru de la paysannerie du secteur de subsistance et une polarisation extrême dans la répartition du revenu. On assistera ensuite à une résurgence du latifundisme, renforcé par l'ouverture commerciale et la réforme constitutionnelle de 1992, qui équivaut à une privatisation générale des terres. En 2000, sur

l'ensemble des *ejidos*, 50,2 % parcelles ont moins de 5 ha, 1,3 % parcelles plus de 50 ha (et concentrent 16,4 % de la surface).

Conclusion

Ces quelques éléments significatifs de l'histoire des régimes d'accumulation du Mexique semble confirmer quatre des hypothèses générales esquissées plus haut, concernant la méthodologie d'appréciation des résultats du développement :

- différents critères d'appréciation, souvent contradictoire, doivent être mobilisés
- différentes sous-périodes ne permettent pas de porter un jugement unique sur les stratégies de substitution d'importation.
- une grande partie des échecs est due à l'absence de cohérence dans l'application de ces stratégies.
- Cette absence de cohérence n'est toutefois pas accidentelle mais est le résultat des rapports de force sociaux à l'œuvre dans chaque pays³.

Bibliographie

J. Aboites, "Evolucion reciente de la politica cientifica y tecnologica en Mexico", Comercio exterior, septembre 1994.

S. Amin (dir.), *Mondialisation et Accumulation*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Banque interaméricaine de développement, rapport 1998-99, *Facing up to inequality in Latin America*.

A.K. Bagchi, "Transnationalisation en Asie du Sud", in S. Amin, *Mondialisation et accumulation*, Forum du Tiers Monde, L'Harmattan, 1993.

M. Beaud, "Transformations du système national/mondial hiérarchisé et perspectives pour le Tiers Monde", *Cahier du GEMDEV* n°8, 1988.

G. de Bernis, "Industries industrialisantes et options algériennes", *Tiers Monde*, TXII, n° 47, 1971.

"De l'existence de points de passage obligatoires pour une politique de développement", "Les modèles de développement" (dossier), *Economies et Sociétés*, n° 29, Grenoble, PUG, 1983.

"Développement durable et accumulation", *Revue Tiers monde*, T XXXV, n°137, janvier-mars 1994.

M. Camdessus et E. Iglesias, Avant propos, *Économie internationale 94-95*, 2003.

Cnuced, *Rapport sur le commerce et le développement*, 2003.

J. Carillo, "Entreprises exportatrices et changements dans l'organisation du travail au Mexique", *Revue Tiers monde*, n°154, avril-juin 1998.

C. Comelieu, "Pour un renouveau de l'étude du développement", *Revue Tiers-Monde*, t. XXXIV, n°135, juillet-septembre 1993.

E. Correa et G. Vidal, « El concepto de desarrollo y su transformacion », *Ciencia Economica. Transformacion de Conceptos*, Siglo XXI editores, Mexico, 1998.

P. Dockès, B. Rosier, *L'histoire ambiguë, Croissance et développement en question*, PUF, 1988.

G. Esteva, *Les ruines du développement*, Ecosociété, Montréal, Canada, 1996.

J.-M. Fontaine, *Mécanismes et politiques de développement économiques, Du "big push" à l'ajustement structurel*, 1994, Editions Cujas, Paris.

³ Rapports sociaux que les théories de l'antidéveloppement occultent totalement ;

- C. Garrido, *Estrategias empresariales ante el cambio estructural en Mexico, Comercio exterior*, août 1997. (extrait de "Las grandes empresas industriales privadas en Mexico durante los noventa", en C. Garrido y W. Peres, *Los grandes grupos industriales privados en America latina durante los noventa*, UAM-CEPAL, 1997)
- E. Gutierrez Garza, Tendencias recientes de la industrializacion en Nuevo Leon, 1988-1995, *Comercio exterior*, avril 1997.
- E. Hernandez Laos, « Crecimiento economico, distribucion del inreso y pobreza en Mexico », *Comercio exterior*, octobre 2000.
- S. Latouche, *L'occidentalisation du monde*, 1986
Faut-il refuser le développement ? Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire, 1989
L'Autre Afrique : entre don et marché, 1998
 « Pour en finir une fois pour toutes avec le développement », *Monde diplomatique*, mai 2001.
- B. Lautier, *L'économie informelle*, La Découverte, Paris, 1994.
- N. Lustig et al. Evolucion del gasto publico en ciencia y tecnologia, 1980-1987. Academia de la Investigacion cientifica, Mexico.
- J. Mattoso, M. Pochmann, "Brésil : restructuration ou destruction productive ?", *Revue Tiers monde*, n° 154, avril-juin 1998, T XXXIX.
- G. Mathias., P.Salama, *L'Etat surdéveloppé*, La Découverte, Paris, 1983.
- C. Oman, G. Wignaraja, The postwar evolution of development thinking, Paris, OCDE Development Centre/ Macmillan, 1991.
- C. Oman, O. de Barros, "Trends in global FDI and Latin America", *Inter-American Dialogue meeting*, Washington, 1991.
- F. Perroux, *Pour une philosophie du nouveau développement*, Paris, Aubier, 1981.
- R. Prebisch., "Reflexiones sobre la integracion economica latinoamericana", *Comercio Exterior*, Mexico, novembre 1961.
- G. Rist, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, 2001.
- B. Rosier, *Croissance et crise capitalistes*, PUF, 1984
 "Le développement économique, processus univoque ou produit spécifique d'un système économique ?", *Economies et sociétés*, série F n°29, 1983.
 "Propos hétérodoxes sur le développement", CEDEC, 1981, in *Approches méthodologiques du développement endogène*, UNESCO, Editions Ouvrières.
- P. Salama, *Le procès de sous-développement*, Paris, Maspero, 1972.
- P. Salama, P. Tissier, *L'industrialisation dans le sous-développement*, Paris, Maspero, 1982
- P. Salama, J. Valier, L'Amérique latine dans la crise, l'industrialisation pervertie, Circa, Nathan, 1991.
- T. dos Santos, "The structure of dependance", *American economic review.*, Vol. 60., n° 2, 1970.
- H. Singer, préface à *Mécanismes et politiques de développement économique. Du "Big Push" à l'ajustement structurel*, J-M. Fontaine, Cujas, 1994.
- S. Treillet, "Une nouvelle norme de développement ?", *Economies et sociétés*, série "régulation" n° 8, janvier 1995.
 "Des conditions de la reconstitution d'une économie du développement hétérodoxe", *Economies et sociétés*, série "débat", n°9, septembre 1996.
L'économie du développement, Circa, Nathan, 2002.
- G. Vidal, « Estado, crecimiento y desarrollo: algunos elementos sobre la experiencia mexicana », *Revista Iztapalapa* n° 38, México, 1996.

L. Zorrilla Ornelas, “El sector rural mexicano al fines del siglo XX”, *Comercio exterior*, Vol. 53, n°1, janvier 2003.

F. Yachir, « Le facteur transnational dans l'économie arabe contemporaine », in S. Amin, (dir ;) *Mondialisation et accumulation*, l'Harmattan, 1993.