Le développement au Moyen-Orient dans les années 1950 et 1960

Éric Verdeil

▶ **To cite this version:**

Éric Verdeil. Le développement au Moyen-Orient dans les années 1950 et 1960. Tanmia. Le "Développement" : fabrique de l'action publique dans le monde arabe ?, Sep 2008, Beyrouth, Liban. halshs-00741447

HAL Id: halshs-00741447
https://shs.hal.science/halshs-00741447

Submitted on 12 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le développement au Moyen-Orient dans les années 1950 et 1960

Eric Verdeil, CNRS Université de Lyon,
Programme TANMIA (IFPO), rencontre de Beyrouth, le 23/9/2008

Cette note naît d'une insatisfaction pas clairement formulée lors du lancement du programme TANMIA en avril 2008[1]. La notion de développement apparaît comme un thème majeur de réflexion et d'action dans les années 1950-1960, moment du tiers-mondisme. Une réflexion sur les métamorphoses du développement ou sur les nouvelles pratiques du développement ne peut faire l'économie d'un bref retour sur cette période. Cette note propose quelques jalons informatifs en ce sens. A ce stade il ne s'agit que d'éléments de nature informative sur un livre (Kingston 2002) et sur des éléments tirés de ma thèse (Verdeil 2010). On pardonnera donc une forme inaboutie et très échevelée.

Les politiques britanniques de modernisation au Moyen Orient : une conception alternative du développement, des occasions manquées (Iran, Irak et Jordanie)

Le livre de Paul Kingston est très intéressant par son analyse des conditions concrètes de travail du monde des experts internationaux en développement et des jeux de contraintes géopolitiques, politiques et financiers dans lesquels ils s'insèrent. Il illustre bien les mécanismes de passage de la période de domination coloniale et impérialiste à une situation post-coloniale marquée par le retrait des colonisateurs, leur perte d'influence et de prestige en même temps que de moyens financiers, la concurrence introduite par l'arrivée de nouveaux acteurs comme les USA et les agences des Nations-Unies. Le livre introduit aussi de manière intéressante à l'analyse de la structuration des administrations locales et aux rôles d'intermédiaires des fonctionnaires locaux, comme Hamid al-Farhan en Jordanie.

La thèse principale de l'ouvrage est que l'agence créée par les Britanniques au Caire en 1945, le Development Division of the British Middle East Office a constitué un exemple atypique dans la formulation et la mise en œuvre de politiques de développement dans la région. En particulier, la volonté de privilégier des approches par projet pilote, en s'appuyant sur les administrations et les compétences locales existantes, en se tenant à distance des grands accords bilatéraux à forte dimension politique.

La démonstration de cette originalité est menée d'abord à travers une étude chronologique des vicissitudes de ce service qui permet de comprendre les contraintes financières et géopolitiques dans lesquelles il évolue, puis à travers trois études de cas, qui sont elles-mêmes différemment inscrites dans la chronologie. Le cas iranien est limitée aux premières années, le cas jordanien occupe les dernières années tandis que le cas irakien occupe toute la période.

L'étude de BMEO est mise en parallèle avec d'autres programmes et politiques de développement, ce qui lui donne du relief, en même temps que l'on comprend les jeux de concurrence, d'allers et retours entre experts, diplomates et gouvernements, notamment britanniques et américains. En fait, l'ouvrage est peut-être plus intéressant sur les logiques de fonctionnement du programme du Point 4, lancé par Truman dans la lutte contre le

[1] Tanmia. Le "Développement" : fabrique de l'action publique dans le monde arabe ? (2008-2011).
Projet financé par le programme « Les Suds aujourd'hui » de l'Agence nationale de la recherche française (ANR) et coordonné par Myriam Catusse et Géraldine Chatelard à l'Institut français du Proche-Orient. Voir : http://www.ifporient.org/node/120.

communisme que sur les activités du BMEO qui apparaissent en fait très ténues et ne donnent guère lien à des réalisations marquantes.
Le Point IV présente plusieurs caractéristiques marquantes : programme éminemment politique et idéologique, il est soumis à la signature d'accords bilatéraux qui ralentissent sa mise en œuvre et l'expose à de nombreuses critiques par les nationalistes ; critiques d'autant plus fortes que le programme ne donne pas lieu à négociation sur la nature des projets qui revêtent parfois un caractère nettement impérialiste, et dans le cas du plan Johnson pour le partage des eaux du Jourdain, qui sont clairement subordonnée à la défense des conceptions et des intérêts israéliens. Les projets du Point 4 sont par ailleurs conçus longtemps à l'avance pour des raisons budgétaires et leur modification en fonction des besoins locaux ou des conditions locales se révèle très délicate ; or, elle est particulièrement nécessaire car ils sont conçus par référence aux standards techniques et culturels de la société américaine et se révèlent très mal adaptés aux sociétés locales auxquelles ils sont destinés. Ils se traduisent par l'envoi massif d'experts et de techniciens américains et le recrutement sur place de techniciens locaux qui y reçoivent de meilleurs salaires que dans l'administration, rendant celles-ci peu attractive ou même la concurrençant et la vidant de ses meilleurs éléments.
Un autre élément intéressant de cette étude est la mise en évidence du pullulement d'experts généré par ces politiques de développement et, au final, si l'on considère la somme des expertises produites, leur très faible productivité. Paul Kingston en apporte la preuve en racontant les avatars du projet d'irrigation de la vallée du Jourdain, par sept missions successives, pour en revenir finalement, en 1957, à la solution prônée par un expert du BMEO en 1937, lors d'une mission mise en œuvre avec de très modestes moyens (un expert britannique et six collègues jordaniens). Ces multiples expertises sont autant de marchés pour des consultants ou des firmes d'ingénierie occidentales dont Kingston décline les identités et les missions. L'aide est un marché.
On soulignera également la fascination que la rhétorique occidentale du développement exerce sur les politiques et les hauts fonctionnaires locaux. Les uns et les autres voient d'un œil favorable ces projets, mais s'efforcent d'en détenir le contrôle, conçu comme une ressource dans les luttes domestiques pour le pouvoir et la satisfaction des clientèles. Pour Nuri Saïd en Irak, la politique d'irrigation et d'endiguement des fleuves, permettant l'élargissement des périmètres cultivables, permettraient d'éviter une réforme agraire. En outre, l'inauguration des équipements lors de festivités ad hoc avait une utilité symbolique et médiatique. En revanche, ces politiciens voyaient souvent d'un très mauvais œil la volonté des experts du BMEO d'une gestion décentralisée de l'irrigation, des coopératives rurales ou de la forêt, alors que ces derniers y voyaient la condition essentielle du succès de ces nouvelles pratiques : le risque de l'émergence de compétences et de succès dont ils n'assumeraient pas la paternité était à proscrire.
Pour les hauts fonctionnaires, souvent fervents partisans du nationalisme arabe, tels Farhan, l'enjeu essentiel était la constitution d'une autonomie de décision au sein des administrations, par une lutte pied à pied contre les revendications de direction des projets des bailleurs de fonds, en particulier l'ancien colonisateur britannique. Mais par ailleurs, un Farhan adhérait tout à fait à l'idéal planificateur et centralisateur des grandes politiques de développement, et considérait avec défiance la prudence et l'approche pragmatique défendue par les experts britanniques.
Au fil des pages, on voit apparaître la doctrine du BMEO : les échecs des grands projets, c'est-à-dire l'écart entre les conceptions et les possibilités, voire les erreurs de conception, le manque de financement intrinsèque ou lié à l'évolution de la conjoncture politique, les renversements de situation géopolitiques régionaux donnent inversement du crédit au travail de fourmi, aux relations patiemment tissées et entretenues par une équipe d'experts britanniques. Présents de longue date dans la région (au Caire et à Beyrouth), avec une grande

continuité dans leurs postes et une très bonne connaissance de la région, multipliant les déplacements dans les pays et sur le terrain des projets, peu soucieux de tirer à eux la couverture médiatique mais au contraire désireux de permettra l'appropriation des projets par leurs interlocuteurs locaux, ces experts du BMEO parviennent avec le temps à orienter certaines politiques. Toutefois, le livre relate davantage leurs échecs et leurs déconvenues qu'il ne met en évidence des succès. En fait, il cherche plutôt à souligner l'existence d'une conception alternative du développement, avec un soupçon de normativité, en reconnaissant volontiers les limites à sa mise en œuvre.
Le récit des relations entre ces différents protagonistes, avec en toile l'analyse des évolutions diplomatiques et géopolitiques, constitue le meilleur du livre de Kingston. Il dit beaucoup sur le développement au « concret », et la nature des relations sociales entretenus par les experts avec leurs commanditaires extérieurs et locaux. En revanche, la mise en œuvre des projets sur le terrain n'a aucune part dans le livre, à la fois parce que vraisemblablement absente des sources, et hors des préoccupations de l'auteur.

Le développement au Liban, du Point IV à la période chéhabiste

Les conceptions du développement qu'analyse Paul Kingston en scrutant en parallèle les politiques du BMEO, du Point IV, de différentes agences des Nations Unies sont intéressantes à mettre en perspective avec les politiques de développement menées au Liban que j'ai abordé de manière périphérique dans ma thèse. Je reprends ici quelques thèmes et points de comparaison.
A la différence de la situation en Jordanie, l'Etat libanais s'est montré très réticent à mettre en œuvre des politiques de développement ambitieuses. Pourtant, il s'est trouvé un certain nombre d'intellectuels et d'ingénieurs pour identifier et promouvoir les contours d'une politique de développement. Du point de vue du contexte, on peut relever que le service dont dérive le BMEO, le MESC (Middle East Supply Centre) était consacré à l'approvisionnement durant le Deuxième guerre mondiale. Il est intéressant d'observer qu'au Liban, J. Naggear, qui fonda ultérieurement le Conseil de la planification en 1953, fut nommé en 1941 Secrétaire d'Etat chargé de l'approvisionnement.
Dans le cas libanais, on retrouve également de nombreuses missions d'expertise en développement entre la fin des années 1940 et les années 1950. Mais l'ambiance est très différente de celle des pays voisins. La méfiance à l'égard de l'intervention étatique domine au sein de l'élite politique, issue ou proche de la bourgeoisie financière. L'un de ces experts, Van Zeeland, aurait même affirmé : « Je ne sais pas comment vous faîtes, mais continuez comme cela ».
Pour autant, dès l'indépendance, la revendication d'une intervention de l'Etat dans l'économie apparaît, portée par des hauts fonctionnaires et experts réformateurs, dont la SLEP (cf. Shehadeh 1987). L'équipement du pays, la production énergétique et l'irrigation constituent les principaux secteurs pour lesquels l'Etat doit intervenir. L'irrigation et la production hydro-électrique donne lieu à plusieurs publications, par l'ingénieur Ibrahim Abd-al 'al et le député Maurice Gemayel (*Planification intégrale des eaux libanaises*, 1951). L'entrée dans la thématique du développement planifié par l'irrigation est un point commun avec la situation de la Jordanie et de l'Irak, en lien avec des conditions naturelles partagées. Mais ce qui mérite surtout d'être pointé, c'est que cette insistance sur l'irrigation et la modernisation de l'agriculture est une thématique distincte de la modernisation par l'industrie qui est, à l'époque, plus largement prônée dans d'autres contextes, notamment asiatiques ou européens (plan Marshall).

En Irak et en Jordanie, la politique de développement se concrétise par la création d'institutions dédiées, Jordan Development Board, Iraq Development Board, qui ont vocation à assurer une planification centralisée. Dans les faits, la concurrence entre intervenants nationaux et externes conduit à démultiplier les organes administratifs mais ces institutions gardent un rôle central.
Au Liban, les désignations sont différentes. Les revendications en faveur de l'intervention de l'Etat dans le développement vont déboucher sur une timide institutionnalisation de la planification économique avec la création d'un Conseil de la planification, dirigé par le même J. Naggear en 1952 puis la création d'un ministère du Plan en 1953. Ce ministère regroupe essentiellement une direction des statistiques et une direction des minerais, et le Conseil de la planification qui élabore un plan quinquennal (ci-dessous). Mais en réalité, l'étude et la mise en œuvre de l'aménagement du Litani s'effectuent sous l'égide du Point 4, dans une institution nouvellement créée, l'Office National du Litani. Cet office reprend largement les études effectuées auparavant par les ingénieurs et experts libanais, ce qui semble un élément de différenciation avec la Jordanie ou l'Irak où, selon Kingston, l'expertise locale est largement défaillante et où ce sont les experts du BMEO qui, pour l'irrigation, sont impliqués dans la conception.
L'ouvrage de Kingston reste très vague sur les tentatives de planification économique au sens large, au-delà des domaines de l'irrigation, des coopératives et du crédit rural et de la foresterie. Cela rend donc la comparaison avec l'institutionnalisation de la planification au Liban délicate. Le seul point de comparaison clair correspond à la création de départements de statistiques, au Liban grâce au ministère du Plan, et en Jordanie au sein du ministère de l'Economie sous l'égide du même Farhan mentionné ci-dessus.
Le Conseil de la planification s'est lancé dans un plan quinquennal, publié en 1958. Dans le même temps, les financements du Point IV ont permis la réalisation de diverses études sectorielles au Liban, notamment par des consultants privés comme le grec Doxiadis. Ensuite, le gouvernement Chéhab a fait appel à la mission IRFED (1959-61, puis 1961-64). Cette organisation privée – quoiqu'animée par une doctrine chrétienne – est sans nul doute intéressante à comparer à l'expérience du BMEO.

L'expérience de l'IRFED au Liban

L'IRFED (Institut de recherche et de formation en vue du développement harmonisé), est fondé en 1958. Son sigle devient plus tard, dans les années 1970, Institut de Recherche et de Formation, éducation, développement. Son fondateur est le Père Louis-Joseph Lebret, dominicain, économiste et théoricien du développement harmonisé, autrement dit de «tout l'homme et de tous les hommes ». Héritier du christianisme social des années 1930, il est l'instigateur d'une pensée catholique du développement dans les années 1950 et 1960, notamment en Amérique Latine (Brésil, Vénézuela et Colombie), en Afrique Noire (Rwanda, Sénégal), au Sud-Vietnam et au Liban.
Au Liban, les travaux de l'IRFED, chargé par le président Fouad Chéhab d'une mission en 1959, conduisent à l'élaboration d'un diagnostic très large, *Besoins et possibilités du Liban* dont la publication en 1960 constitue un électro-choc. Ce livre met en évidence les contrastes de revenus et de richesse au Liban, entre catégories sociales et, originalité, entre régions. Il souligne aussi les déséquilibres macro-économiques (faiblesse des secteurs productifs, sensibilité aux importations de capitaux). La deuxième mission (1961-64) se traduit par l'élaboration d'un plan quinquennal et d'une restructuration administrative du développement.
Une comparaison avec l'expérience du BEMO relatée par Kingston permet de souligner plusieurs différences. En premier lieu, le contexte géopolitique est très différent. A partir de 1959, Chéhab prend ses distances avec les USA et se rapproche de la France, contrairement à la politique suivie sous Chamoun, qui avait été très favorable au Point IV. La scène de l'aide

internationale est donc moins confuse – mais il faudrait analyser le poids des aides financières internationales. Il semblerait que l'IRFED ait bénéficié de financements français mais ce n'est pas clair, ni pour quels montants. Les plans d'équipement étaient financés principalement par le budget libanais (divers fonds spéciaux, puis rapidement, par l'endettement). Cette situation est très différente de celle du BMEO en Jordanie et en Irak, où les capitaux publics disponibles semblent faibles et où l'aide internationale pour le développement est donc cruciale.

Deuxième point de comparaison entre l'expérience du BMEO et celle de l'IRFED : l'implantation locale. L'IRFED va s'installer au Liban, avec une équipe d'une quinzaine d'experts français, dont le chef de mission Raymond Delprat restera toute la durée, acquérant ainsi une connaissance profonde du pays, des hommes et des institutions. L'IRFED-Liban forma un nombre non-négligeable de spécialistes des questions du développement et de techniciens du développement rural. La plupart était appelés à intégrer l'administration mais tous ne l'ont pas nécessairement fait. Entre ces jeunes Libanais et les experts français, les rapports n'ont pas toujours été détendus et une certaine jalousie, notamment à l'égard des hauts salaires versés, s'est exprimée[2].

Plus largement, les rapports étaient également tendus et marqués par une incompréhension réciproque entre les experts de l'IRFED et certains techniciens, ingénieurs et économistes libanais du Conseil de la planification, en particulier J. Naggear et semble-t-il, Henri Eddé (cf. Verdeil 2010). Plus largement, les propositions de l'IRFED se heurtaient aux critiques des représentants du monde de la finance libanaise, rétifs à une intervention accrue de l'Etat dans l'économie et à l'endettement de l'Etat.

Le livre de G. Corm publié en 1964 (Corm 1964) après que l'auteur, jeune diplômé de Science Po Paris, a travaillé plusieurs mois avec l'IRFED à la préparation du plan quinquennal, illustre la position des réformateurs libanais à l'égard des propositions des experts français, approuvant à la fois un nouvel esprit d'intervention étatique au service du développement et critiquant certaines de ces modalités. Revenons surtout ici sur les critiques : la première porte sur un diagnostic exagérément négatif en raison du recours à des indicateurs ethnocentriques (par ex. statistiques sur l'équipement électro-ménager, les cinémas ruraux, etc.). Deuxième élément de la critique, qui porte cette fois-ci sur les propositions : l'orientation des investissements ne vise pas suffisamment les secteurs productifs mais se focaliserait trop sur les équipements. Il faut dire que ceci s'explique en partie par les plans d'équipement lancés par les gouvernements avant la finalisation du plan quinquennal qui a donc intégré ces coups partis. Par secteur productif, l'auteur entend surtout le tourisme et l'industrie, car les investissements en faveur de l'agriculture sont relativement importants.

Troisième élément de la critique, très appuyé dans le livre de Corm : le dénigrement des propositions institutionnelles d'encadrement du développement, en particulier ce que l'IRFED appel l'organisation régionale du développement. Le dispositif proposé est original au sens où il prévoit une forme de déconcentration des instances chargées tout à la fois de l'élaboration du diagnostic des problèmes régionaux et de la mise en œuvre des propositions. Ce dispositif s'appuie sur une hiérarchisation régionale en régions et secteurs, où sont implantés des animateurs ruraux. Aux échelons du caza et du mohafazat sont prévus des conseils consultatifs de concertation et de discussion avec les forces vives. En réalité, si des équipes d'animation rurale ont été mises en place, les conseils consultatifs locaux n'ont jamais fonctionné. Corm est très dur avec cette organisation, qu'il qualifie de « monstrueuse ». Or, il me semble qu'on peut rapprocher cette volonté d'une administration de terrain de l'esprit animant le BMEO en faveur d'une décentralisation. En revanche, il y a quand même une différence, c'est que les actions du BMEO sont très concrètes, projets pilotes etc., alors que

[2] Cf. entretien avec G. Corm, mai 2002, cité dans Verdeil 2010.

pour l'IRFED la planification se voulant plus ambitieuse, elle a vocation à tout piloter, au risque de se heurter avec les administrations existantes. L'esprit paraît moins expérimental, moins pragmatique que l'œuvre de l'IRFED (mais je n'ai pas spécifiquement étudié cela).

Conclusion : du développement harmonisé au développement équilibré

Cette note extrêmement rapide et plus analytique que synthétique (des pistes qui seraient à poursuivre) ne problématise pas encore la question de façon satisfaisante mais pose quelques jalons historiques importants. Les expériences jordaniennes et libanaises de développement des années 1950-1960 paraissent extrêmement différentes. Les déterminations géopolitiques des politiques de modernisation et de développement sont très fortes. Par ailleurs, malgré l'émergence de nouvelles catégories d'acteurs locaux, de fonctionnaires spécialisés, dans les deux pays (c'est peut être différent en Syrie) on fait appel à des experts extérieurs. Ces derniers, en fonction de leur provenance nationale, de leur organisation institutionnelle et de leur ancrage idéologique, comme de leurs expériences de terrain variées, formulent leurs projets dans des termes très différents.

Il apparaît aussi dans la construction des administrations nationales et le personnel local portent très fortement les marques de ces expériences qui, au-delà des réussites ou des échecs, ont donc eu des effets de longs termes.

Le rapprochement des deux termes, propres au Liban, de développement harmonisé et de développement équilibré (qui émerge dans les accords de Taef – peut être avant) et qui va structurer le débat politique sur les investissements publics et la reconstruction du Liban durant les années 1990 et jusqu'à 2004-2005 (avec entre autres la réflexion sur l'aménagement du territoire libanais[3]), illustre à la fois les effets de cette longue durée institutionnelle et idéologique (la mémoire du chéhabisme) et en même temps le changement de registre. Alors qu'une des difficultés de l'IRFED (et de l'IAURIF plus récemment) était de penser la diversité confessionnelle du pays et d'articuler une démarche opérationnelle sur cet enjeu, le développement équilibré implique d'emblée une négociation d'ordre confessionnel.

Références citées

Corm G., 1964, *Politique économique et planification au Liban, 1953-1963*, Beyrouth, Liban, Impr. universelle, 211 p.

Kingston P. W. T., 2002, *Britain and the politics of modernization in the Middle East, 1945-1958*, (Cambridge Middle East studies, ISSN 1365-5698 ; 4). Cambridge ; New York ; Melbourne, Royaume-Uni, Cambridge university press, 191 p.

Sheradi N., 1987, *The Idea of Lebanon : economy and State in the Cenacle libanais, 1946-54*, ((Papers on Lebanon ; 5)). Oxford, Royaume-Uni, Centre for Lebanese studies, 29 p.

Verdeil E., 2010, *Beyrouth et ses urbanistes : une ville en plans, 1946-1975*, Beyrouth, Ifpo, 397 p. (accessible en ligne : http://www.ifporient.org/node/839)

[3] Dont une des productions pas les moins intéressantes est un glossaire des termes de l'urbanisme et du développement.