

CIRCULATING COPY
TO BE RETURNED TO REPORTS DESK

FILE COPY

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT

DOCUMENT A USAGE INTERNE

Rapport No. 668a-LA

QUELQUES CONSTATATIONS
RELATIVES A LA
RECONSTRUCTION ET AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
DU
LAOS

(En Quatre Volumes)

VOLUME I : CONSIDERATIONS GENERALES

le 11 avril 1975

Région Asie de l'Est et du Pacifique

TRADUCTION NON-OFFICIELLE
A TITRE D'INFORMATION

Ce rapport a été préparé à l'usage exclusif du personnel du Groupe de la Banque et à des fins officielles seulement. Il ne peut être publié, cité ou évoqué sans l'autorisation du Groupe de la Banque, lequel ne garantit en aucune manière son exactitude ou son caractère exhaustif.

TAUX DE CHANGE

Unité Monétaire - Kip

Taux officiel applicable aux exportations, quelques importations de marchandises et à la plupart des transactions gouvernementales jusqu'au 27 mars 1975 :

US\$ 1,00	=	Kip	600
Kip 1	=	US\$	0,0016
Kip 1 million	=	US\$	1,666

Taux officiel, taxe incluse, applicable à toutes autres transactions jusqu'en juillet 1974 et à un nombre limité de transactions jusqu'au 27 mars 1975 :

US\$ 1,00	=	Kip	840
Kip 1	=	US\$	0,0012
Kip 1 million	=	US\$	1,190

De juillet 1974 à Mars 1975, bien des importations de biens de consommation et de services, et les transferts de capitaux étaient exclus du marché officiel mais étaient autorisés au marché parallèle. Le taux du marché parallèle en février 1975 était de :

US\$ 1,00	=	environ Kip	1.400
Kip 1	=	US\$	0,0007
Kip 1 million	=	US\$	714

Suivant la dévaluation du 27 mars 1975, le taux de change officiel applicable à quelques importations de marchandises, la plupart des transactions gouvernementales et à quelques transferts, était de :

US\$ 1,00	=	Kip	750
Kip 1	=	US\$	0,0013
Kip 1 million	=	US\$	1.333

Le taux, taxe incluse, applicable aux autres importations de marchandises et aux exportations était de :

US\$ 1,00	=	Kip	1.200
Kip 1	=	US\$	0,0008
Kip 1 million	=	US\$	833

Ceci est le rapport d'une Mission Economique
qui a visité le Laos du 23 janvier au 14 février 1975.
La Mission se composait de M.M. Jean Baneth, chef de
Mission; André Delon (consultant), agronome; Michel
Devaux, économiste; Rudolf Einthoven, économiste des
transports; et Nicolas Gorjestani, économiste.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
<u>DONNEES DE BASE</u>	
<u>RESUME DES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS</u>	i
Considérations générales	i
Les besoins de production et d'investissements dans la zone de Vientiane	iii
La balance des paiements, le budget et l'aide étrangère	v
Vers la paix et le développement	viii
<u>CHAPITRE I: INTRODUCTION</u>	1
<u>CHAPITRE II: CONSIDERATIONS GENERALES</u>	3
<u>CHAPITRE III: LES SECTEURS PRODUCTIFS DE LA "ZONE DE VIENTIANE"</u>	10
Les villes, l'industrie et les mines	10
L'agriculture et l'économie rurale	13
Projets d'énergie hydro-électrique	16
<u>CHAPITRE IV: LA BALANCE DES PAIEMENTS</u>	19
Le système des paiements	19
Transactions sur le marché officiel	20
L'avenir du double taux de change et du système de paiements	26
<u>CHAPITRE V: LE BUDGET</u>	29
Le manque de ressources	29
Futures possibilités de revenu	31
Les salaires des fonctionnaires	32
Les dépenses dans le budget	33
Evolution récente	34
La réorganisation du budget national et de l'aide étrangère	35
<u>CHAPITRE VI: L'AVENIR: CONSTRUIRE UN LAOS PACIFIQUE, INDEPENDANT, NEUTRE, DEMOCRATIQUE, UNI ET PROSPERE</u>	38
L'avenir des programmes d'aide existants	38
Nouveaux programmes d'aide	39
Les tâches du gouvernement	41

CARTE

L A O S

DONNEES DE BASE^{1/}

SUPERFICIE:

236.800 Km²

POPULATION (1973)

3,1 millions (taux de croissance annuel 2,4%)
dont Urbain 11%
Main-d'oeuvre 50%

DENSITE

13 par Km²

MAIN D'OEUVRE (1973)

1,5 millions
dont Rurale 80%
Urbaine 10%
Militaire 10%

PRODUIT NATIONAL BRUT (1973)

US \$250 millions

P.N.B. PAR HABITANT (1973)

US \$85

FINANCES PUBLIQUES (Années Fiscales)

	<u>Budget du Gouvernement du Laos</u>	
	1973	1974
	(Millions US\$)	
Total des Dépenses	-44,2	-60
Total des Recettes	22,7	37,2
Déficit	-21,5	-22,8
Aide Extérieure	17	17,8

	<u>Budget Consolidé du Laos</u> ^{2/}	
	1973	1974
	(Millions US\$)	
Total des Dépenses	-97,7	-111,8
Total des Recettes	22,7	37,2
Déficit	-75,0	-74,6
Aide Extérieure	73,5	72

MONNAIE, CREDIT ET PRIX

	1970	1971	1972	1973	1974
	(Million US\$ fin de la période fiscale)				
Monnaie et Quasi-monnaie	32,4	37,1	40,7	44,4	58
Crédit au Secteur Publique (nette)	49,3	59,1	74,5	94	117,5
Crédit au Secteur Privé	4	5,1	5	7	7,1

(Pourcentages ou Indices)

	1970	1971	1972	1973	1974
Indice du Coût de la Vie Vientiane ^{3/} (1958=100)	148	152	208	296	426 ^{4/}
Variations des Pourcentages Annuels Pour:					
Indice du coût de la vie Vientiane	3	28	42	54	
Crédit au Secteur Publique (nette)	20	49	26	25	
Crédit au Secteur Privé	30	15	40	2	
Monnaie et Quasi-monnaie	16	10	9	31	

NOTE: Toutes les conversions en dollars dans ce tableau sont faites au cours officiel en vigueur pendant la période considérée: 1970-1971, Kip 505/\$; 1972-1974, Kip 600/\$.

1/ Les données disponibles sont très limitées. Les indicateurs sociaux non-existants. Les données pour les finances publiques, le commerce, la monnaie et de dette se rapportent à la "zone de Vientiane". Les chiffres de population, de main-d'oeuvre, de PNB et de PNB par habitant sont des estimations. Les chiffres du commerce extérieur ne couvrent que les transactions officielles.

2/ Comprend les dépenses d'investissement et les apports budgétaires directs des pays fournissant une aide extérieure, montants non compris dans le budget propre du Gouvernement.

3/ Indice au 31 décembre.

4/ Fin novembre 1974.

<u>BALANCE COMMERCIALE</u>						<u>EXPORTATIONS DE MARCHANDISES (MOYENNE 1972-74)</u>		
	1970	1971	1972	1973	1974		US \$ 000	%
	(Millions US\$)							
Exportations Officielles de Biens	3,4	2,8	2,9	5,1	9,5	Bois	3.833	67
Importations Officielles de Biens	55,7	-39,4	-43,9	-57,2	69,1	Concentrés d'Etain	1.558	27
Déficit en Ressources	-52,3	-36,6	-41	-52,1	-59,6	Café	64	1
<u>RESERVES EXTERIEURES</u> (fin de période)	6,2	8,3	7,3	10,6	14,2 ^{1/}	Toutes les autres commodités	277	5
						Total	5.732	100,0
<u>PRODUITS PETROLIERS</u>						<u>DETTE EXTERIEURE AU 31 DECEMBRE 1973</u>		
Importations	10,1	6,7	10,2	10,6	..		US \$ Mln	
dont: Pétrole brut	-	-	-	-	-	Dettes publique, y compris dette garantie	26,6	
						Dettes privée non-garantie	..	
						Total en cours et déboursé	..	
<u>TAUX DE CHANGE</u>						<u>COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE EN 1973^{3/}</u>		
Jusqu'à - 1972	1973 - Juillet 1974 ^{2/}							%
US \$1,00 = Kip 505	A. US \$ 1,00 = Kip 600					Dettes Publique, y compris dette garantie	35	
Kip 1,00 = US\$,002	Kip 1,00 = US\$,002					Dettes privée non-garantie	..	
	B. US \$ 1,00 = Kip 840					Total en cours et déboursé	..	
	Kip 1,00 = US\$,001							
De Juillet 1974 à Mars 1975						<u>PRETS DE LA B.I.R.D. ET DE L'A.I.D.</u>		
Les taux en vigueur avant Juillet sont applicables à certains biens et transactions; toutes les autres transactions peuvent se faire au cours du marché parallèle US\$1,00 = environ Kip 1,400.						Au 31 décembre 1974 (Million US\$)		
Depuis le 27 mars 1975 ^{4/}							IBRD	IDA
A. US\$ 1,00 = Kip 750						En cours et déboursé	-	-
Kip 1,00 = US\$ 0,0013						Non déboursé	-	-
B. US\$ 1,00 = Kip 1.200						En cours y compris non déboursé	-	-
Kip 1,00 = US\$ 0,0008								

1/ Fin novembre 1974.

2/ Taux de Kip 600/\$ applicable aux exportations, certaines importations et à la plupart des transactions du Gouvernement; le taux, taxe comprise, de Kip 840/\$ est appliqué à toutes les autres transactions.

3/ Rapport de service de la dette exportations de biens.

4/ Taux de Kip 750/\$ applicable à certaines importations, à la plupart des transactions du Gouvernement et à certains transferts; Taux de Kip 1.200/\$ applicable aux exportations de marchandises et à toutes les autres importations de biens.

le 11 avril 1975

RESUME DES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

i. Le Laos n'est plus en guerre. La guerre, toutefois reste douloureusement proche dans le temps et dangereusement près dans l'espace. Ce qui domine la pensée de ceux qui ont participé au récent conflit et qui sont réunis maintenant au sein d'un Gouvernement Provisoire d'Union Nationale, à Vientiane, c'est la détermination absolue d'éviter un renouvellement des combats. Tout le reste est secondaire. Beaucoup de décisions difficiles qu'exige le développement économique doivent être retardées, si elles risquent tant soit peu de menacer l'équilibre encore fragile de la paix. La communauté internationale doit comprendre et faciliter cette prudence.

ii. Le cessez-le-feu a pour le moment laissé au Neo Lao Hak Sat les pouvoirs administratifs et militaires de la zone qu'il contrôlait - environ 75 pour cent du territoire total et à peu près le tiers de la population totale d'environ 3 millions. Le G.P.U.N. régit les territoires qui constituaient, jusqu'au cessez-le-feu, la "zone de Vientiane" - plusieurs régions situées autour des villes importantes dans le Nord, plus ou moins bien reliées entre elles, et une longue bande longeant la route principale, le fleuve du Mékong et la frontière Thai dans le Sud. La zone de Vientiane est coupée en deux en son milieu par une extension de la zone N.L.H.S. qui s'étend jusqu'à la frontière Thai sur plus de 100 kilomètres entre Pakkading et Thakek.

iii. Les deux zones doivent être intégrées graduellement. Quelques échanges commerciaux locaux ont déjà commencé, et quelques personnes déplacées sont déjà retournées chez elles. Cependant, pour le moment les fonctionnaires du Gouvernement de Vientiane et, à plus forte raison, les missions de la Banque Mondiale ne peuvent pas avoir accès à la zone N.L.H.S. ni même obtenir des renseignements sérieux sur cette zone. Dans ces conditions, tout rapport économique de la Banque Mondiale devait porter surtout sur la zone de Vientiane, tout en tenant compte aussi du fait qu'un jour le pays ne sera plus divisé, et que même avant cela une partie considérable des personnes déplacées qui se trouvent actuellement dans la zone de Vientiane vont rentrer chez elles, dans l'autre zone.

Considérations générales

iv. A court terme, le recasement productif des personnes déplacées doit recevoir la plus haute priorité. Selon une estimation raisonnable, les personnes déplacées du fait de la guerre représentent environ un tiers de la population totale, et 400.000 à 700.000 d'entre elles - peut-être plus encore - sont dans la zone de Vientiane. Vers la fin de 1974, plus de 400.000 personnes subsistaient de secours humanitaires - surtout alimentaires -

financés en grande partie par l'US-AID pour un montant annuel qui, ces derniers temps, se chiffrait à 15 millions de dollars à peu près. Une équipe mixte spécialisée est en train de procéder à un recensement des personnes déplacées dans la zone de Vientiane et s'assurer de leur désir soit de retourner dans l'autre zone soit d'être recasées dans la zone de Vientiane. Environ 80 pour cent des 14.000 personnes interrogées jusqu'en janvier ont choisi le retour. Le Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés soutient le rapatriement proprement dit et pourvoit aux premiers besoins essentiels des réfugiés. Le Haut-Commissaire a lancé un appel international pour demander des fonds.

v. Les services du Haut-Commissaire ont accès à la zone N.L.H.S. Le gouvernement leur a demandé de se charger de la coordination de l'ensemble des efforts internationaux d'aide aux réfugiés. Il n'est pas inconcevable que ce rôle de coordination puisse s'étendre au-delà du stade des secours proprement dit, aux activités de recasement productif.

vi. Les aspects humanitaires de ce problème en accroissent évidemment l'urgence; cependant, il s'agit essentiellement d'un problème de développement rural. Le Laos dispose de deux ressources inemployées: les personnes déplacées et de la terre inculte. En combinant ces ressources, on pourrait rapidement augmenter la production agricole au profit de la partie la plus défavorisée de la population rurale, et tout en n'engageant qu'un coût limité en capital. Aussi limité qu'il soit cependant, ces besoins en capital dépassent les possibilités de financements actuelles. Les capitaux devront couvrir le coût du travail et les autres coûts de développement de terres nouvelles et de la remise en culture de terres anciennement cultivées; les coûts de construction ou de reconstruction d'un minimum d'infrastructures; l'achat de quelques biens de capital, y compris des outils, une charrue, un animal de trait, du bétail pour les familles recasées, et peut-être aussi quelques équipements afin de faciliter le déminage. Ces coûts seront très variables selon les conditions locales. Il semble cependant assez raisonnable d'estimer que chaque million de dollars dont on pourra disposer dans ce but permettra à environ 5.000 personnes de se recaser et de subvenir à leurs propres besoins. On pourrait donc évaluer à environ 500.000 dollars les bénéfices économiques annuels d'une telle opération.

vii. Le recasement des personnes déplacées peut s'insérer dans le programme visant à répondre à un autre besoin national: la réduction graduelle de la culture sur brûlis ("ray") et son remplacement par des rizières permanentes. Le "ray" gaspille les ressources forestières et peut à long terme provoquer l'érosion du sol. Cependant, comme il demande moins de capital artificiel (on n'a pas besoin de labourer) et comme ne nécessite pas de nivellement du terrain, on ne peut pas lui trouver d'alternative dans l'immédiat. On devra façonner les rizières permanentes progressivement, au rythme du développement des fonds de vallées où l'on

devra souvent recaser des populations de montagne. On aurait nettement avantage à faire de sorte que les réfugiés soient recasés dans la mesure du possible sur des rizières permanentes. Les coûts approximatifs indiqués au paragraphe précédent impliquent qu'on peut effectuer des progrès substantiels en ce sens. La façon dont le recasement se répartira entre "ray" et rizières permanentes dépendra en grande partie du montant total des capitaux dont on pourra disposer pour le développement rural pendant la période de recasement.

viii. Une grande partie de la reconstruction et du développement liés au recasement devra s'effectuer dans la zone N.L.H.S. Les organismes étrangers et internationaux qui désirent aider le recasement dans cette zone ne pourront sans doute obtenir, pour quelque temps encore, qu'une partie des informations dont ils ont normalement besoin pour évaluer des projets de développement. Pourtant, ceux qu'intéresse le développement paisible du Laos seraient, semble-t-il, pleinement justifiés d'adapter leurs critères habituels aux circonstances spéciales qui caractérisent la période de reconstruction; ce n'est qu'à cette condition que le programme de développement rural peut recevoir, sans retards excessifs, les aides financières dont il a besoin.

ix. Il ne nous a pas été possible de mesurer de façon précise les besoins de reconstruction de l'infrastructure urbaine et du réseau de transport dans la zone N.L.H.S. Dans la zone de Vientiane l'infrastructure de transport existante est amplement suffisante pour les besoins de la circulation à l'heure actuelle et dans le proche avenir, à la seule condition que certaines routes bien déterminées devront peut-être être améliorées lorsque la circulation reprendra entre les deux zones. En tout cas, la population clairsemée et le bas niveau d'activité économique ne justifieront pas d'ici longtemps la construction de routes de haute qualité, le développement intensif du réseau fluvial ou, à plus forte raison, du chemin de fer, pour des besoins généraux de transport. L'entretien des infrastructures existantes nécessitera de lourdes dépenses, pour lesquelles il faudra une aide étrangère.

x. Les ressources potentielles du Laos en énergie hydroélectrique sont immenses et ont attiré une attention considérable. On ne doit naturellement pas négliger cette ressource. Mais il faut se rendre compte qu'on ne doit envisager la construction de grands projets hydroélectriques que de façon pleinement intégrée avec les besoins en énergie et les capacités en financement d'un pays voisin. On ne pourrait mettre sur pied de tels projets que s'il y a un contrat de vente ferme de leur production à la Thaïlande ou au Vietnam, et s'ils sont financés par des fonds dont le Laos ne pourrait pas disposer pour d'autres projets qui seraient plus rapidement productifs.

Les besoins de production et d'investissements dans la zone de Vientiane

xi. Malgré le gonflement des villes ces quinze dernières années, la zone de Vientiane est restée essentiellement rurale. Les villes comptent une population totale estimée à environ 350.000 (mettons 15 pour cent de

la population totale), dont à peu près la moitié à Vientiane. Il y a peu d'industries; à l'exception de celles qui travaillent le bois, ce sont surtout des industries de substitution aux importations qui restent très dépendantes des importations. La production industrielle et la structure des services urbains en général sont grandement influencées par la demande des étrangers et la petite fraction opulente de la population laotienne. La fonction principale des villes est de servir de points d'ancrage aux structures administratives à travers lesquelles l'aide étrangère est transférée au Laos.

xii. L'agriculture fournit les moyens d'existence de 80 pour cent de la population active. Le riz constitue la principale récolte. Le Sud produit probablement un surplus, peut-être d'environ 50.000 tonnes, mais les exportations ne sont pas enregistrées. Dans le Nord, la plupart des familles de cultivateurs produisent un surplus, mais à cause de la présence d'une importante population urbaine et de réfugiés, on enregistre des importations de 60.000 à 90.000 tonnes environ.

xiii. Il y a eu peu de projets ou de programmes agricoles pendant les dix dernières années, et peu de projets ont été suffisamment étudiés et préparés d'une manière qui permettrait de les exécuter rapidement. Le développement rural est pourtant le besoin le plus urgent du pays. Comme la terre ne constitue pas une contrainte, le recasement productif des personnes déplacées sur des terres incultes ou abandonnées est la composante la plus hautement prioritaire d'un programme de développement rural. Autant que possible, et dans la limite des fonds disponibles, le recasement doit inclure une forte composante de remise en état et de développement de rizières permanentes. Il existe aussi un besoin complémentaire, celui d'accroître les rendements des terres déjà cultivées. Bien des choses sont à faire, mais les deux facteurs plus contraignants sont le crédit et l'eau.

xiv. Dans la plaine de Vientiane, il existe très peu de crédit agricole institutionnalisé. C'est sans doute une des raisons de la très faible utilisation des intrants agricoles: par exemple, on utilise moins de 1.000 tonnes d'éléments chimique d'engrais dans l'ensemble du pays. Le besoin de crédit se fait aussi sentir pour l'achat d'outillages et instruments, pour le financement des travaux aratoires. etc. Au moins en ce qui concerne les crédits à court terme, il existe une base institutionnelle petite mais saine, et une assistance étrangère devrait être fournie afin d'aider à l'étendre. Pour accroître l'intensité des cultures on a aussi besoin de petits travaux d'irrigation. Ceux-ci pourraient être identifiés, évalués et financés par des équipes provinciales constituées de façon appropriée, et coordonnées et supervisées par une équipe centrale. Tous les ans ces équipes pourraient construire plusieurs projets d'irrigation, couvrant chacun environ 100 hectares, et ainsi

augmenter rapidement l'intensité des cultures en assurant les besoins d'eau à la saison humide et permettant une double récolte par endroits. Le financement de telles équipes et de leurs projets mérite aussi une haute priorité.

xv. Si ces trois types de programmes sont rapidement exécutés sur une échelle assez large - ce qui nécessitera d'importants apports d'aide étrangère - la production agricole devrait croître assez rapidement. Il devrait être possible d'atteindre bientôt l'auto-suffisance en produits alimentaires; les cultures industrielles, en premier lieu le coton, et les industries basées sur ces cultures pourraient aussi se développer. Il semble y avoir de bonnes possibilités pour le développement intégré de la production du coton et de récoltes alimentaires dans la région de Kene Thao-Paklay-Sanakham. De petits investissements permettant d'assurer une inondation contrôlée, combinés à un important apport de services techniques agricoles, constitueraient sans doute un approche économique dans certaines plaines alluviales du Mékong. Le projet pionnier à Sebang Fai, près de Savannahket, doit mettre à l'épreuve cet approche. Quand on aura exécuté ces programmes, il y aura sans doute de bonnes possibilités d'exportations alimentaires, particulièrement quand la circulation vers le Vietnam sera réouverte. Une exploitation rationnelle du bois offre probablement aussi de bonnes possibilités, mais il faudrait auparavant procéder à un inventaire des ressources forestières.

La balance des paiements, le budget et l'aide étrangère

xvi. La zone de Vientiane a eu un important déficit commercial, d'environ 40 millions de dollars en 1972, atteignant presque 60 millions de dollars en 1974 (non compris les importations financées par l'aide militaire). Il y a aussi beaucoup de commerce non enregistré; les exportations non enregistrées notamment de bois, de riz et d'opium dépassent probablement les importations non enregistrées. Le déficit est financé surtout par l'aide étrangère. L'aide budgétaire à travers le Fonds d'Opérations de Changes (FOC) s'est monté à environ 17 millions de dollars par an ces dernières années. Les achats étrangers de Kips pour financer le coût local de l'aide et l'envoi de marchandises financées par l'aide étrangère sont montés de \$48.0 millions environ en 1972 à environ \$68.0 millions en 1974. Environ 50 pour cent des programmes d'aide français et américains était constitué par l'assistance technique et des prestations de services locaux. Les achats de Kips par les Etats-Unis pour les besoins d'autres dépenses locales - 21,8 millions de dollars quand ils étaient à leur niveau le plus élevé en 1973, mais seulement 7,6 millions de dollars en 1974 - constituaient le dernier important élément de financement du déficit.

xvii. Les mêmes flux contribuaient aussi au financement du déficit budgétaire par l'aide budgétaire directe, indirectement en accomplissant des tâches dont, sans cela, quelques-unes au moins incomberaient au budget.

Les achats de devises étrangères aidaient le budget aussi, parce que jusqu'au 27 mars 1975 ils se faisaient au taux de 600 Kips par dollar américain alors que la plupart des ventes officielles se faisaient au taux de 840 Kips par dollar, taxe comprise. La taxe sur les opérations de change représente 40 pour cent des revenus du budget; et comme les droits de douane représentent la majeure partie du reste - et que l'aide finance la plus grosse partie des importations enregistrées - on peut dire que les ressources budgétaires vraiment nationales sont presque négligeables.

xviii. L'aide et les autres recettes officielles de devises dépassent de beaucoup le déficit commercial et les autres paiements officiels. Jusqu'en juillet 1974, le système bancaire vendait librement des devises étrangères au taux de 840 Kips par dollar, et une portion considérable de ces ventes alimentait les exportations de capitaux. Celles-ci étaient aussi alimentées par les ventes sur le marché libre légal de devises étrangères, correspondant aux besoins privés en Kips des résidents étrangers et des touristes, aux services, et aux recettes d'exportation qui, légalement ou illégalement, n'avaient pas été remises à la Banque Nationale. On ne peut pas se fier à des évaluations précises, mais il ne paraît pas improbable que ces exportations de capitaux aient pu se monter à une somme bien supérieure à 30 millions de dollars en 1973.

xix. En 1974, la pression sur le marché des changes officiel devint intolérable et, en juillet-août, le gouvernement a suspendu toutes les ventes de devises sauf pour certaines opérations précises. Cependant, les importations essentielles comprenant pratiquement toutes les importations industrielles et la plupart des biens de consommation de masse, étaient autorisées assez librement au taux de 840, et cinq marchandises et quelques transferts restaient autorisés au taux de 600. En dépit de cela, et malgré la diminution des rentrées de fonds correspondant aux exportations, et celle des autres recettes sur le marché officiel, le niveau des réserves de changes officielles a augmenté de 6 millions de dollars en 1974. Ceci donne une indication de l'importance des exportations de capitaux et des importations de biens de consommation de luxe privés, exclues du marché officiel.

xx. Sur le marché parallèle - libre mais non reconnu et non réglementé - la valeur du Kip est tombée à environ 1.400 Kips par dollar ces derniers mois. L'effet de cette dépréciation et, dans une certaine mesure, le déficit budgétaire, ont été les causes de l'inflation intérieure qui a suivi, quoique pas tout à fait au même rythme, la dépréciation du Kip. Il devenait de plus en plus difficile d'obtenir des exportateurs qu'ils rapatrient leurs recettes au taux de 600; les profits de ceux qui importent au taux de 840 augmentaient continuellement, et la structure des importations et de la production se déformait de plus en plus sous l'effet de la marge croissante entre taux de changes. Le gouvernement prit de plus en plus

conscience de ce problème, et le 27 mars 1975 il approuva une importante réforme. Le taux de change officiel fut élevé à 750 Kips par dollar, et le taux officiel avec taxe, à 1.200 Kips par dollar. Désormais, les exportateurs obtiennent aussi le taux de 1.200, et la plupart des importateurs doivent l'utiliser pour leurs règlements. La réforme augmente la valeur absolue de la taxe sur les changes, ainsi que sa part dans le budget. A court terme, la situation budgétaire et celle de la balance des paiements ne manqueront pas de se redresser radicalement. Combien de temps se poursuivra ce redressement, cela dépendra du succès des efforts du gouvernement à comprimer la valeur réelle des dépenses budgétaires, et à réduire les exportations de capitaux. Quel que soit le résultat final, cependant, on ne peut qu'être très encouragé par l'aptitude du gouvernement de coalition à agir avec une telle fermeté décisive dans un domaine où d'autres ont souvent bien plus de difficulté à se décider, et exécutent leurs décisions de façon bien plus timide.

xxi. Il serait bon de réduire les exportations de capitaux. Le contrôle des changes présenterait peu de chances de succès. Cependant une augmentation de certains impôts intérieurs pourrait réduire les ressources de ceux qui sont à l'origine de la plupart des exportations de capitaux. Des taxes sur les importations de luxe, y compris l'essence, afin d'élever leurs prix jusqu'aux niveaux qui règnent en Thaïlande; des taxes sur les automobiles; sur la propriété urbaine et en particulier sur les locations de maisons aux étrangers (dont le paiement en dollars est maintenant autorisé, ce qui fait qu'elles sont dans la pratique indexées sur le taux parallèle): toutes ces mesures contribueraient simultanément à réduire le déficit budgétaire et le problème de la balance des paiements.

xxii. Des mesures complémentaires, et peut-être plus importantes, consisteraient à modifier tout le caractère des dépenses gouvernementales et des programmes d'aide étrangère. Les dépenses civiles du gouvernement lui-même sont dans leur majorité écrasante consacrées à l'administration pure; et même pour cela, il reste peu de fonds pour payer quoi que ce soit en dehors des salaires, eux-mêmes si bas (du moins quand on les compare aux revenus urbains privés) qu'ils n'incitent guère les gens à se dévouer énergiquement à leur tâche. Pour ce qui est des programmes d'aide étrangère, ils étaient eux aussi consacrés en très grande partie au maintien du niveau des dépenses administratives et à l'aide aux réfugiés.

xxiii. En dehors même de l'aide budgétaire au gouvernement à travers le F.O.C. les dépenses faites pour le personnel de l'aide ont absorbé environ la moitié des programmes d'aide étrangère directe. Le financement d'investissements a été tout à fait limité. Une grande partie de ce qui a été fait sert les besoins de l'administration et des villes: eau et électricité pour les villes, télécommunications, aéroports, industries de

consommation etc.. dont bénéficient surtout une fraction de la population urbaine. Lorsque les programmes d'aide et les dépenses administratives seront réorientés vers les activités de développement, cela réduira naturellement les besoins de financement supplémentaire pour de telles activités et, par la même occasion, arrêtera une importante source des gros revenus qui alimentent actuellement les exportations de capitaux.

Vers la paix et le développement

xxiv. La paix est le premier besoin du Laos, tout le reste en dépend. Les programmes de développement, en particulier, ne peuvent venir qu'au second rang - au mieux. Il est essentiel que les organismes d'aide étrangère, bilatéraux et multilatéraux, le comprennent. Leurs procédures n'ont pas été prévues pour des situations telles que celle du Laos, et pendant un certain temps ils devraient faire un grand effort pour adapter leurs procédures aux problèmes du Laos, plutôt que de s'attendre à l'inverse. Le risque que l'aide ne contribue pas immédiatement et de la meilleure façon possible au développement, est plus acceptable que le plus petit risque de troubler l'équilibre encore fragile du pays. Pourtant, et dans un avenir pas tellement lointain, il faut aussi se rappeler qu'il ne peut y avoir de paix sans développement.

xxv. Les programmes de développement devraient viser à accroître la production de biens, tout d'abord la production de l'agriculture et de l'élevage. Ils devraient produire des résultats rapides. Les paragraphes iv à viii et xiii à xv ont décrit quelques projets et programmes correspondant à cette définition. Pour le moment, on ne saurait envisager de grands projets faisant une utilisation intensive du capital, et on devrait même être bien économe des ressources consacrées à en faire l'étude. Grâce aux programmes d'aide de la dernière décennie, l'infrastructure générale de la zone de Vientiane, y compris les transports, l'électricité et les télécommunications, est plus que suffisante par rapport aux besoins correspondant aux niveaux actuels de l'activité économique et encore plus, par rapport aux moyens que l'on peut consacrer à leur entretien. Pour le moment, on ne doit envisager aucun nouvel investissement de ce genre. Il existe sans doute d'importants besoins de reconstruction dans la zone N.L.H.S., mais nous ne les connaissons pas. Quand la circulation entre les deux zones sera réouverte, le besoin de nouveaux investissements pourra aussi se faire sentir, afin de relier entre eux les réseaux des deux zones.

xxvi. L'aide au développement peut aussi aider à consolider la paix, pourvu que l'on tienne compte de l'équilibre encore fragile du pays et des difficultés inhérentes à la situation actuelle en ce qui concerne l'organisation et l'exécution d'un effort de développement substantiel. Il faut aussi tenir compte du fait qu'après trente ans de guerre, le Laos n'est pas en mesure de supporter le fardeau d'une dette tant soit peu

importante; l'aide devrait être donnée aux conditions les moins onéreuses possibles. Pour les pays et les organismes qui ont déjà des programmes d'aide au Laos, il faut conclure de tout ceci qu'ils doivent, en procédant fermement mais très prudemment, orienter leurs programmes de plus en plus vers le développement. Fermement, parce que continuer à faire de grosses dépenses pour des programmes de soutien pur et simple et continuer à fournir un grand nombre d'experts dont la contribution d'ensemble au bien-être du Laos n'est certainement pas proportionné à leur coût total, c'est peu contribuer à la solution à long terme des problèmes du pays. En fait, on ne peut même pas continuer ainsi indéfiniment à simplement transférer des ressources, car il est peu probable que ce processus suscite des appuis vigoureux et durables dans les pays qui fournissent l'aide. Il faut développer des moyens plus valables et par là même plus attrayants de transférer l'aide.

xxvii. Cependant cette réorientation doit être prudente. Les programmes d'aide existants et le soutien budgétaire ne devront être diminués que lorsqu'on aura développé d'autres moyens appropriés de transférer les montants d'aide désirés. Cela est particulièrement vrai pour l'aide au FOC, dont la cessation pure et simple à ce stade ferait purement et simplement s'effondrer toute administration organisée et une bonne partie de la vie urbaine. Même si l'aide ne servait à rien d'autre, elle est actuellement une source de revenus importante pour le pays, et la source la plus importante pour les villes. La prospérité fondée sur les programmes d'aide existants est sans doute artificielle; mais si l'on réduisait brutalement ces programmes, la pauvreté qui s'ensuivrait serait, elle, très réelle.

xxviii. Les nouveaux venus dans le domaine de l'aide au Laos, s'ouhaiteront certainement que toute l'aide qu'ils pourront maintenant fournir serve des buts précis, soit humanitaires soit de développement. Dans le cadre imposé par ce dessein, il faudrait pourtant que leur aide soit très flexible. Il faudrait adapter le plus possible les règles habituelles afin de tenir compte des problèmes particuliers du pays. Il faut notamment s'adapter à la division du pays en deux zones administratives, et au fait que, pour l'instant, les autorités de la zone N.L.H.S. répugnent à y admettre des visiteurs étrangers. Par ailleurs, si on peut insister que l'aide nouvelle ne finance que le développement, elle devrait comprendre tout ce qui est développement; le budget laotien n'est pas en état d'assumer des charges nouvelles. L'aide devrait couvrir non seulement le coût des importations mais aussi les coûts en monnaie locale qui s'y rattachent. Elle devrait couvrir non seulement les coûts de l'investissement proprement dit mais aussi les coûts administratifs du développement qui vont de pair avec les investissements. Sans cela, il n'y aura ni administration du développement, ni investissement.



CHAPITRE I: INTRODUCTION

I.1. Le Laos n'est plus en guerre. Les avions des forces aériennes royales qui volent de Vientiane à la plaine des Jars ne transportent plus des bombes, mais des personnes déplacées qui rentrent chez eux. Après trente ans d'une guerre qui continue dans les pays voisins, c'est là un succès remarquable. Il faut toujours garder à l'esprit cette longue guerre, et le fait que pendant qu'elle durait le Laos seul réussit à garder le contact entre les deux camps - ce qui d'ailleurs a permis de mettre fin aux hostilités. Les Laotiens et leur gouvernement considèrent à juste titre que rien n'a autant d'importance que la sauvegarde de la paix, qu'aucune mesure économique ne doit être jugée en fonction de ses seuls avantages techniques; au contraire, on doit juger ces mesures d'abord en fonction de leur impact sur le maintien de la paix.

I.2. Cette paix restera fragile au moins aussi longtemps qu'elle ne sera pas réalisée au Vietnam et au Cambodge aussi. La situation politique du Laos même n'est pas encore tout à fait revenue à la normale. Le Gouvernement Provisoire d'Union Nationale siège à Vientiane; dans chaque ministère, le Ministre représente l'un des deux principaux camps qui peu de temps auparavant se faisaient la guerre, un Secrétaire d'Etat représentant l'autre camp. Un Conseil politique mixte, qui siège à Luang-Prabang, donne des directives générales au gouvernement tandis qu'une Commission mixte, qui siège à Vientiane, exécute certaines dispositions de l'accord d'armistice. Bien que ces organismes soient mixtes, leur compétence s'étend seulement sur le territoire que le Gouvernement de Vientiane contrôlait en principe avant l'armistice. Le reste du pays, plus de 75 pour cent environ du territoire, est administré directement par le Neo Lao Hak Sat, à partir de Xam-Nua. La liberté de mouvements des personnes, des biens et des courants d'information n'a pas encore été rétablie entre les deux zones, bien qu'on puisse noter quelque accroissement des échanges locaux. De plus, beaucoup de ceux que la guerre a déplacé ont commencé à revenir chez eux de la zone de Vientiane vers l'autre zone.

I.3. Dans de telles circonstances, les objectifs d'une mission économique de la Banque Mondiale et les résultats qu'elle pouvait obtenir étaient strictement limités. Il était impossible d'avoir des renseignements sur l'étendue des dommages subis et des besoins de reconstruction dans les 75-80 pour cent du pays les plus frappés par la guerre; ni sur les programmes de reconstruction et de développement en cours d'exécution ou envisagés dans cette partie du pays, au-delà de données très générales; ni sur de nombreux éléments de la situation économique, tels que la production, la consommation, le budget et la masse monétaire de la zone N.L.H.S.

I.4. Il est vrai que la zone de Vientiane comprend encore plus des deux tiers de la population du pays, estimée à environ trois millions d'habitants. Mais une proportion importante de ces trois millions (de 400.000 à 700.000 habitants) sont des personnes déplacées qui sont venues dans cette zone à cause de la guerre et dont beaucoup souhaitent maintenant retourner chez-eux. Bientôt la répartition de la population sera peut-être très différente de ce qu'elle est maintenant. En toute hypothèse, comme une très grande partie des ressources potentielles globales du pays se trouvent dans l'autre zone, des idées générales sur le développement de l'infrastructure, les plans d'investissement à long terme, etc., seraient tout à fait hypothétiques faute de données sur cette zone. Ce manque de renseignements n'est pas limité à la situation du moment; même les ressources de base sont mal connues, non seulement parce que dans le passé elles n'ont jamais fait l'objet de recherches adéquates, mais encore parce que plusieurs éléments - notamment les ressources forestières et agricoles et l'infrastructure - ont pu être affectés par la guerre.

I.5. La "zone de Vientiane" elle-même est composée de plusieurs zones contrôlées par le gouvernement. Les zones du Nord sont plus ou moins bien reliées entre elles et avec Vientiane par la route; mais, en dehors de cette liaison routière, elles sont presque entièrement encerclées par les territoires du N.L.H.S., à l'exception de la plaine de Vientiane, qui est bordée par la Thaïlande. A partir de Vientiane, la zone est une bande de terre qui longe le Mékong jusqu'à Pakkading. De Pakkading à Thakek, environ 130 km plus au Sud, le territoire du "N.L.H.S." s'étend d'une frontière à l'autre et contrairement à la situation d'autres zones (par exemple au Nord de Vientiane à Luang-Prabang) même les transports routiers sont complètement interrompus. A partir des alentours de Thakek, le long du fleuve et de la route principale, s'étendent à nouveau plusieurs régions de la zone de Vientiane jusqu'à environ 80 km de la frontière du Cambodge. Toutes ces régions sont bien reliées entre elles par un bon réseau de télécommunications et de bonnes liaisons aériennes; il existe un certain trafic routier transitant par la Thaïlande.

I.6. Le Laos constitue certainement un seul et même pays, mais toute analyse de ses problèmes doit tenir compte de la division actuelle du territoire, du fait que cette division diminue graduellement et qu'elle finira par disparaître. Il convient également de reconnaître que le volume et la qualité des données disponibles sont très limités. Enfin, on doit tenir compte de l'énorme poids de la guerre de trente ans, encore si proche dans le temps, et si dangereusement près dans l'espace. Il convient d'admettre que les singularités de certains arrangements s'expliquent par la détermination absolue du Laos à éviter la reprise des hostilités. La communauté internationale ne peut qu'approuver une telle résolution et se doit de favoriser la réussite de ces efforts.

CHAPITRE II: CONSIDERATIONS GENERALES

II.1. Ayant déjà fait l'objet de descriptions détaillées ailleurs, la superficie, la géographie, l'orographie, l'hydrologie et l'ethnographie du Laos ne seront pas évoquées dans le présent chapitre. Du point de vue de l'économiste, le Laos se caractérise principalement par des difficultés de communications imputables à la nature même du terrain montagneux (sauf le long du Mékong et de ses affluents); par la situation d'enclave du pays, dont les régions les plus peuplées se trouvent à 500-600 km de la mer la plus proche; par son ethnographie complexe, et par le fait que la principale ethnie, les Laos (étroitement apparentés aux Thaïs), ne constitue pas la majorité absolue de la population; par le retard politique et économique pris par le pays au cours des derniers siècles de son passé précolonial pendant lesquels il fût tour à tour, voire simultanément, réduit en sujétion et pillé par ses divers voisins; par l'empire colonial français, dont le Laos, ne retira guère d'avantages sous forme d'investissements ou d'instruction, et pendant lequel son activité économique ne contribua guère qu'à l'approvisionnement du monopole de l'opium; enfin et surtout, par la guerre, commencée avant l'indépendance, qui, avec quelques interruptions, dura plus de trente ans. De 500.000 à 1.000.000 de personnes furent déplacées, parfois à plusieurs reprises, sur d'énormes distances, tandis que les bombardements intensifs et l'effort de guerre bouleversaient totalement le mode de vie d'une grande partie de la population. La zone de Vientiane fût le théâtre de mutations économiques et sociales, pas toujours positives, résultant de la mise en place d'une infrastructure économique relativement bien développée ainsi que du poids même des lourdes dépenses liées à la guerre.

II.2. Sur la base de ces considérations générales, on peut établir quelques priorités applicables à l'ensemble du pays. La première doit être la réinstallation des personnes déplacées. Il y a dans la zone de Vientiane 400.000 à 700.000 personnes déplacées de l'autre zone par les effets de la guerre. Même si l'on ne tient pas compte des mouvements de population que les hostilités auraient pu provoquer en sens inverse, dans l'autre zone il existe aussi un problème grave de "personnes déplacées.

II.3. Sur les centaines de milliers de personnes qui, pendant la guerre, sont venues du côté de Vientiane, rares sont celles qui ont été réinstallées sur des rizières permanentes. Ce fait n'a peut-être pas de quoi surprendre: la majeure partie des terres se prêtant à ce type de culture était déjà occupée; en outre, la préparation de ces rizières exige des travaux aussi longs que pénibles: défrichage de la jungle, nivellement et construction de digues. Leur exploitation nécessite un apport en capital: charrette, buffle (ou tracteur loué), outillage agricole, etc. Avec la culture sur brûlis, dite "ray", au contraire, la préparation du sol se limite au défrichage et le

capital mobilisé est bien moindre puisqu'il n'y a pas de labour. La guerre elle-même a aussi gêné l'exécution de projets de recasement permanent.

II.4. Le Gouvernement japonais exécute actuellement dans la plaine de Vientiane un ambitieux projet de développement rural intégré et de recasement de réfugiés qui assurera à ses bénéficiaires - peu nombreux il est vrai - un niveau de vie à peu près satisfaisant. Parmi les autres personnes déplacées, quelques rares privilégiés ont également été réinstallés dans des régions où ils pouvaient se consacrer à la culture en "ray" dans des conditions à peu près satisfaisantes. D'autres restent dans une situation un peu plus précaire mais potentiellement meilleure puisqu'on leur a donné une parcelle de terre, qu'on les a aidés à défricher et à niveler plus ou moins. Pour le labourage, ils doivent cependant attendre les tracteurs appartenant à la "Direction du recasement", car ils ne possèdent pas de buffles et aussi parce que le défrichage hâtif a laissé le sol hérissé de souches qui rendent cette opération difficile, si ce n'est impossible avec une charrue à traction animale. Malheureusement, la Direction du recasement se heurte à des contraintes budgétaires qui risquent de compromettre son aptitude à poursuivre sa tâche.

II.5. Une forte proportion et probablement même la majorité des personnes déplacées ont été réinstallés dans des conditions qui ne leur permettent pas de produire suffisamment pour subvenir à leurs propres besoins. En octobre 1974, 420.000 personnes recevaient de l'Etat une aide alimentaire (fournie pour l'essentiel par l'AID des Etats-Unis). Quelque 90.000 d'entre elles avaient été victimes de la sécheresse et des inondations, y compris un bon nombre de personnes déplacées qui avaient jusque là été censés avoir été réinstallées dans des conditions satisfaisantes, qui devaient leur permettre de subvenir à leur besoins. Bien d'autres recasées ne le sont que de façon très précaire.

II.6. Les termes "réfugiés" ou "personnes déplacées" ne doivent pas évoquer des visions de famine, d'enfants émaciés ou de souffrances physiques. Jusqu'à présent, tous ont été correctement nourris grâce à des programmes administrés directement par les Etats-Unis, décentement vêtus (les hommes portant souvent l'uniforme militaire), logés dans des conditions qui pourraient presque être comparées à celles que connaît l'ensemble de la population. On ne peut même pas dire que ces personnes sont oisives, nombre d'entre-elles travaillant à la fabrication d'objets artisanaux ou d'autres produits d'échange. Cependant, la plupart d'entre elles ne peuvent guère avoir l'espoir de pouvoir un jour subvenir à leurs propres besoins. Elles n'ont le plus souvent ni capital, ni terre se prêtant à la riziculture permanente; de même, il n'y a généralement pas assez de terre pour la pratique systématique du "ray". La première récolte obtenue sur des terres vierges est souvent satisfaisante, après quoi la terre s'épuise rapidement, et faute d'espace pour se déplacer, ces réfugiés restent ou redeviennent tributaires de l'aide alimentaire.

II.7. La guerre étant maintenant finie, le recasement des personnes déplacées est une tâche difficile mais qui peut être réalisée de façon avantageuse pour tous. L'aide humanitaire peut prendre en charge les frais de rapatriement et subvenir aux besoins essentiels à la survie de ces populations; d'ailleurs le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés s'attaque déjà à cet aspect du problème. Il a lancé un appel international en vue de rassembler des fonds. Une commission mixte représentant à la fois le côté de Vientiane et le Neo Lao Hak Sat procède actuellement à un recensement des réfugiés se trouvant dans la zone de Vientiane, Ceux qui choisiront de retourner vers leur région d'origine y seront emmenés, le plus souvent par avion. Sur les quelque 14.000 personnes déplacées interrogées jusqu'à à l'époque de la visite de la mission, 11.000 avaient opté pour le retour; d'autres seraient déjà partis par leurs propres moyens.

II.8. Le transport et la survie initiale des réfugiés ne constituent qu'un premier volet du problème. Une fois revenues au pays natal ces populations doivent pouvoir subvenir à leurs propres besoins. Le problème est aussi lié aux pratiques culturelles généralement suivies au Laos. Si, dans la plaine du Mékong et les vallées des montagnes, les rizières permanentes couvrent de vastes superficies, la technique rizicole dite "ray" (culture itinérante du riz de montagne sur brûlis) reste très répandue. La jungle est défrichée en partie, puis brûlée. On sème alors le riz à même les cendres et sans aucune préparation du sol. Si les conditions climatiques sont favorables, et en particulier si les précipitations sont bien réparties, la première récolte obtenue est généralement bonne - environ 2 tonnes à l'hectare - après quoi la fertilité décroît si rapidement qu'au bout de deux ou trois années consécutives de culture, il faut abandonner la rizière et défricher une autre parcelle. La durée de la jachère dépend de la densité de la population; on estime qu'elle doit être au moins de cinq à six ans pour que le sol conserve ou retrouve sa fertilité.

II.9. Le "ray" est une méthode culturale de caractère très extensif, qui entraîne l'épuisement rapide de la forêt et un gaspillage considérable. A mesure qu'augmentent l'effectif et la densité de la population, la couverture boisée ayant de moins en moins de temps pour se reconstituer naturellement, dégénère et finit par disparaître. Alors, l'érosion des sols peut rapidement devenir destructive. Dans la partie occidentale du pays, on trouve déjà de vastes étendues où, sous l'effet combiné du "ray" et de l'abattage à outrance aux fins d'exportation, la forêt a presque disparu. Les renseignements disponibles sur le reste du pays sont si vagues qu'il est impossible de distinguer les effets du "ray" de ceux de l'abattage et des bombardements aériens; il paraîtrait cependant, que la couverture boisée y a souffert aussi.

II.10. A supposer que les destructions matérielles n'aient pas trop gravement affecté les possibilités de développement de l'agriculture - ce qui n'est pas confirmé - la solution la plus facile à court terme serait le retour à la pratique du "ray", qui moyennant un faible capital, permet d'obtenir rapidement des rendements élevés. Il serait dommage néanmoins d'épuiser davantage les ressources forestières et de ne pas saisir l'occasion pour recaser ces populations de façon plus productive et vivable à long terme. Par conséquent, il conviendrait, en priorité, de réinstaller les personnes déplacées dans des rizières permanentes. Dans une première phase, les anciennes rizières abandonnées pourraient évidemment être réoccupées et remises en état, ce qui serait conforme au slogan lancé dans la zone du Neo Lao Hak Sat: "pas de rizières abandonnées". Cependant, il faudra aussi aménager de nouvelles rizières.

II.11. A long terme, les rizières permanentes sont bien préférables, mais elles exigent des préparatifs plus longs et plus coûteux que le "ray". Le choix entre ces deux méthodes est une des plus importantes décisions qu'il faudra prendre, de façon répétée pour chaque groupe de réfugiés recasés. Un autre problème sérieux, que le programme de recasement devra résoudre, c'est l'établissement d'un support administratif capable d'assurer l'organisation des travaux de défrichage, de reconstruction et de développement, le paiement des recasés, qui effectueront la plupart de ces travaux eux-mêmes, l'organisation des circuits de distribution des biens de consommation essentiels et des biens de capitaux et outillages nécessaires aux investissements. Plus tard, il faudra aussi assurer des débouchés aux productions, et un encadrement technique. Une telle entreprise exigerait manifestement un programme de développement global soigneusement échelonné dans le temps et tenant bien compte du volume de ressources requis et de la production réalisable. Aucun plan de ce type n'a encore été formulé pour la zone de Vientiane, où l'on dit que la plupart des personnes déplacées souhaiteront de toute façon quitter la région, et que l'on ne formulera des plans que quand on saura combien il y en aura.

II.12. Le recasement au sens défini plus haut, c'est à dire un programme de développement rural dont les bénéficiaires sont des personnes déplacées par la guerre plutôt qu'un autre groupe de paysans pauvres ou sans terre, aurait un coût total qui dépasse les sommes que l'on peut mobiliser au Laos même. Par contre, les coûts moyens du programme seront sans doute bien moins élevés que ceux, par exemple, des programmes de colonisation de Malaisie ou de transmigration d'Indonésie. Les gens devront généralement couvrir des distances plus courtes (de plus, le coût du transport sera normalement couvert par les secours humanitaires). La plupart des recasés iront à proximité des endroits qu'ils ont quitté il y a moins de dix ans. Une bonne partie des investissements nécessaires prendra la forme d'une

remise en état de terres qui avaient naguère été cultivées. Là où l'on n'aura pas les moyens de faire autrement, il sera possible de pratiquer le "ray"; cette forme de culture, si elle gaspille les ressources naturelles à long terme, demande peu d'investissements dans l'immédiat. Le coût réel du recasement de chaque groupe variera naturellement en fonction des conditions locales. Par endroit, des séquelles de la guerre risquent d'être particulièrement coûteuses, parce qu'il faudra, par exemple, combler des cratères ou même enlever des bombes qui n'ont pas explosé. Ailleurs, il se peut qu'une bonne partie de la vieille infrastructure ait subsisté, y compris des rizières bien nivelées et pourvues de diguettes, et que seules des petites réparations devront être effectuées. Le temps qui devra s'écouler avant que la production atteigne un niveau suffisant sera aussi fonction de la date de rapatriement par rapport au cycle des récoltes. Même le coût moyen par famille recasée ne saurait être estimé avec précision. Il comprendra le coût de l'outillage de base; quelque petit bétail et des animaux de basse-cour; pour les rizières permanentes, une charrue et un buffle de trait; le coût du travail qu'il faudra consacrer au défrichage, à l'aplanissement, à la construction de diguettes (tout cela sera normalement fait par les recasés eux-mêmes, mais il faudra tout de même les rémunérer pendant cetemps), et la reconstruction ou construction de quelques infrastructures communes indispensables. A tout compter, chaque million de dollars dont on pourra disposer devrait permettre de recaser environ 5.000 personnes, mettons 1.000 familles, dans des conditions couvrant tout l'éventail décrit ci-dessus. Comme tout le revenu futur de ces familles, mettons environ 100 dollars par tête par an, peut à juste titre être considéré comme étant le bénéfice de tels programmes, il est clair que la rentabilité économique de tels programmes est élevée non seulement par rapport aux autres investissements qu'on pourrait effectuer au Laos, mais aussi par rapport aux programmes de développement rural d'autres pays.

II.13. Pour l'ensemble des personnes à recaser - quatre à sept cent mille - ce serait un coût trop élevé s'il fallait le financer sur les ressources propres d'un pays dont le PNB annuel se situe entre 200 et 300 millions de dollars; cependant ce montant n'est pas trop élevé s'il fait partie intégrante d'un programme de reconstruction financé par la communauté internationale. Il l'est d'autant moins qu'on dépensait naguère 15 millions de dollars par an pour les secours humanitaires aux personnes déplacées. Le recasement productif des personnes déplacées mérite de recevoir la plus haute priorité dans les plans de reconstruction du pays aussi bien que dans les programmes d'aide extérieure. Compte tenu, d'une part, de l'ampleur et de l'urgence de cette tâche, en particulier dans les zones dévastées par la guerre, et d'autre part, du fait que les autorités laotiennes ne sont pas habituées aux procédures habituelles des organismes d'aide, l'octroi de cette assistance ne devrait pas attendre la formation de plans détaillés, mais intervenir dès que les mesures envisagées auront été esquissées. Dans une première phase au moins, l'aide devrait être accordée au titre de quelques larges

catégories de besoins déjà identifiables. Elle pourrait être déboursée par l'intermédiaire des autorités locales, au fur et à mesure qu'elle est utilisée.

II.14. L'infrastructure du Laos, qui n'a jamais été très développée a encore été amoindrie par la guerre, surtout ce qui constitue aujourd'hui la zone du N.L.H.S. Cependant, le réseau de transports, utilisé en grande partie à des fins militaires a été en général entretenu, et même agrandi. L'achèvement d'un réseau selon des normes techniques minimales revêt évidemment un caractère d'urgence, à la fois pour la cohésion politique et la viabilité économique du pays. Il est impossible d'évaluer l'ampleur matérielle ou le coût de ces besoins. On peut cependant supposer qu'ils feront l'objet d'une évaluation et d'une planification intégrées, le moment venu, dans le cadre du plan global de développement et de construction du Laos.

II.15. La zone de Vientiane possède une infrastructure de transports tout à fait suffisante compte tenu des besoins actuels de trafic. Compte tenu de la situation d'enclave du pays, de son relief montagneux, de sa population clairsemée, le trafic restera nécessairement faible et le coût des transports élevé sur une grande partie du territoire laotien pendant longtemps encore. Très rares sont les points entre lesquels le trafic potentiel est suffisant pour justifier le bituminage, même élémentaire, des routes. De même, s'il convient d'utiliser au maximum les voies d'eau disponibles, notamment le Mékong et ses affluents, il sera rarement justifié d'apporter à l'infrastructure des améliorations majeures. Pendant longtemps, il ne devrait pas même être question de relier chaque village aux moyens de transports modernes; un objectif plus réaliste serait de relier entre elles les principales agglomérations et de faire en sorte que les autres ne soient pas à plus d'une journée de marche d'un moyen de transport moderne. Pendant la guerre, tout au moins dans la zone de Vientiane, les hélicoptères fournissaient une réponse facile aux problèmes de transport mais ces habitudes devront être radicalement modifiées. Cependant, tout en étant fortement réduit, le transport aérien conservera un rôle considérable. La construction de pistes d'atterrissage simples, pouvant accueillir de petits appareils, constituera un élément important de tout plan de développement à long terme.

II.16. A long terme, la solution du problème de transport que crée la dispersion géographique de la population résidera sans doute en partie dans le regroupement des populations isolées dans les vallées et sur les plateaux fertiles, d'accès plus facile. De telles mesures favoriseraient l'exploitation rationnelle des ressources forestières, la diminution des superficies cultivées en "ray", et l'aménagement de rizières permanentes. Cependant, il faudra que les villages conservent une assez grande autonomie, non seulement dans le domaine alimentaire; dans les régions les plus isolées, même l'utilisation d'intrants agricoles manufacturés, notamment des engrais chimiques, devra rester assez limitée. Il faudra donc mettre

l'accent sur les agro-industries, la création de petites zones de développement autarciques dotées de leur propres centres administratifs, et n'entretenant avec le monde extérieur que des relations commerciales minimales.

II.17. La plupart des villages laotiens suffisent dans une large mesure à leurs propres besoins. Cependant, alors que les villages de plaine peuvent se procurer le minimum nécessaire d'argent comptant en vendant leur production excédentaire de riz, de porc, de bananes, etc., tel n'est pas le cas pour nombre de villages de montagne isolés. Pendant longtemps la guerre a été pour beaucoup de ces villages une source de revenu monétaire; qu'il s'agisse des raids des premiers temps, ou, plus récemment, du service militaire, d'abord dans l'armée française, ensuite dans les "forces spéciales" entretenues par les Etats-Unis. Une autre source de liquidités a été la culture et la vente de l'opium. A l'époque coloniale, ce commerce était parfaitement légal; les ventes d'opium au monopole d'Etat assuraient au village un revenu monétaire et au Trésor indochinois des fonds dont une partie était retrocédée au Laos. Les villages isolés ne peuvent guère pratiquer d'autre culture de rapport que l'opium. Les efforts récemment déployés en vue d'enseigner aux paysans des méthodes culturelles adaptées aux régions montagneuses (élevage porcin, culture maraîchère) ont peu de chance de détourner de la culture du pavot des villageois qui, même pour accéder aux centres de formation, doivent utiliser un hélicoptère. L'interdiction pure et simple de la culture de l'opium ne saurait obtenir de bons résultats si aucune solution de rechange n'est proposée; il est bien difficile de procéder à des contrôles sur un territoire où la population est aussi clairsemée. Naturellement, on doit continuer les recherches en vue de trouver d'autres récoltes rémunératrices, et les disséminer. Cependant, une politique réaliste devrait peut-être aussi recréer un monopole d'achat, tout en interdisant le commerce privé de l'opium, cette méthode étant plus facile à appliquer du fait qu'elle garantirait aux villageois un revenu monétaire raisonnable. Ce monopole pourrait exporter l'opium pour la fabrication de médicaments. Même si ce monopole avait éventuellement besoin de quelques subventions internationales, de telles dispositions, si elles étaient respectées, seraient moins coûteuses pour la communauté internationale que les mesures actuelles.

CHAPITRE III: LES SECTEURS PRODUCTIFS DE LA "ZONE DE VIENTIANE"

Les villes, l'industrie et les mines

III.1. Au Laos, la plupart des villes sont situées dans la "zone de Vientiane". La ville de Vientiane elle-même ainsi que Luang-Prabang, Xaiuabouri, Paksane, Thakek, Savannakhet, sont les principaux centres urbains du Laos. Toutes ces villes sont pourtant petites; seule Vientiane, la plus grande, compte plus de 150.000 habitants; mais la population urbaine totale ne se monte qu'à 350.000. Il y a quelques industries dans les villes importantes. Un petit nombre d'entre elles ont une vocation exportatrice, en particulier deux ou trois grandes scieries, une fabrique de contreplaqués et une fabrique de meubles et de produits en bois. Les autres ne sont pour la plupart que des industries rudimentaires, se bornant à la fabrication des produits de consommation destinés à remplacer les importations, comme la bière et les boissons gazeuses; à une transformation élémentaire des produits importés: fabrication de tôle ondulée à l'aide de plaques d'acier importées; à la réparation et à l'entretien de divers matériels; sans oublier les tailleurs, mécaniciens et les ateliers de réparation habituels desservant en grande partie les populations urbaines elles-mêmes. Il doit y avoir 1.500 familles d'experts étrangers et de personnel d'ambassade, sans compter un nombre supérieur de particuliers étrangers (principalement Français), ni la population d'origine chinoise ou vietnamienne. La structure de la consommation urbaine, particulièrement à Vientiane, est fortement influencée par la demande de ces étrangers et d'un petit nombre de riches Laotiens. Le nombre d'étrangers a déjà diminué par rapport au maximum atteint et continuera de décliner. L'inégalité des revenus et la structure de la consommation qu'elle entraîne chez les Laotiens eux-mêmes pourraient également s'atténuer à l'avenir. Bien que l'effet de ces changements soit atténué par l'augmentation déjà tout à fait remarquable du tourisme, il y a pourtant de fortes chances que l'on voie baisser la demande future de produits des industries manufacturières et des services existants. Cela a des répercussions sur l'assistance technique et financière étrangère qui tend facilement à répondre aux besoins des villes, et dans les villes mêmes, tout naturellement à ceux de la communauté étrangère au sein de laquelle les assistants techniques étrangers eux-mêmes sont à la place d'honneur.

III.2. La principale fonction des villes est de constituer des centres de service et des points d'ancrage de la présence administrative et militaire de l'Etat. Elles "produisent", au sens réel, essentiellement de l'administration, accessoirement les services fournis à l'administration et au personnel étranger qui lui est attaché; enfin, mais dans des proportions nettement moindres, elles assurent la production et les services nécessaires au reste de la population urbaine et au pays en général. Il convient certes d'examiner les statistiques avec plus de prudence qu'habituellement au Laos, mais les renseignements ci-après ne sont pas dénués

d'intérêt: d'après une étude effectuée par l'Equipe régionale asiatique pour la promotion de l'emploi (ERAPE) sur 140.000 emplois urbains dans la "zone de Vientiane", (tous les agents de l'Etat étant supposés occuper des emplois urbains) plus de 90.000 sont occupés par les militaires et la police, plus de 25.000 autres par des fonctionnaires civils, et environ 25.000 par des salariés autres que les fonctionnaires.

III.3. Comme il vient d'être dit, les quelques établissements industriels qui assurent une "valeur ajoutée" plus sûre et durable, sont essentiellement consacrés à la transformation du bois: ce sont principalement des scieries, une fabrique de meubles et une usine de placages et contre-plaqué. Or, ces établissements peuvent être exploités et exporter de façon profitable (ou dans le cas des scieries pouvaient le faire jusqu'à l'interdiction de leurs exportations en novembre 1974) en dépit d'un régime de change qui est plutôt défavorable aux exportations, ce qui atteste que les ressources forestières laotiennes pourraient servir de base à une industrie. La première condition préalable serait toutefois de faire un inventaire forestier préliminaire, de rationaliser l'exploitation des ressources forestières, et arrêter et faire appliquer des règles de conservation et des droits forestiers judicieusement déterminés.

III.4. Quant aux autres industries, elles sont pour la plupart naturellement protégées par leur éloignement mais le marché laotien est si exigu et si dispersé que cette protection est minime. De surcroît, la longueur et la nature de la frontière séparant le Laos de la Thaïlande sont telles que toute protection douanière destinée à abriter l'industrie nationale de la concurrence thaïlandaise est vouée à l'échec. Enfin, les industries habituelles fabriquant des biens de consommation et tributaires des importations qu'elles sont appelées à remplacer sont déjà plutôt démesurément développées par rapport à la dimension future qu'aura probablement le marché où seront écoulés leurs produits.

III.5. Ces considérations permettent d'ébaucher les grandes lignes d'une stratégie industrielle. Aucune tentative ne doit être faite pour encourager l'implantation d'industries devant être fortement protégées de la concurrence thaïlandaise. Pour pas mal de temps encore, il n'y aura pas besoin de nouvelles industries orientées vers les consommateurs à revenu élevé. Les nouvelles industries devront se fonder sur le traitement des produits primaires, à moins qu'il ne s'agisse d'entreprises pour lesquelles un marché d'exportation soit nettement défini et assuré. A l'exception notoire du coton, dont 2.000 à 3.000 tonnes seraient produites, la zone de Vientiane n'a guère de produits agricoles ou d'autres produits primaires écoulés sans être transformés faute d'installations industrielles suffisantes. Le développement industriel doit reposer sur le développement préalable ou simultané des productions agricoles nécessaires. Ainsi, la

culture du coton deviendrait plus rémunératrice si une usine d'égrenage locale était installée, mais, à l'inverse, l'implantation de cette usine ne se justifierait que dans le cadre d'un programme visant à porter la production à 10.000 tonnes de coton au moins par an. Ce programme intégré, qui par phases successives pourrait déboucher sur la filature et le tissage d'une part, et sur l'extraction de l'huile et la production de tourteaux d'autre part, mériterait d'être immédiatement examiné et encouragé. La création d'une sucrerie, dont il a beaucoup été question récemment à Vientiane, se présenterait sous un jour beaucoup plus difficile puisque la production des quantités requises de canne à des prix acceptables appellerait des travaux préparatoires et des travaux de mise en valeur agricole importants; quant aux autres industries, comme la papeterie dont on parlait aussi, elles ne constituent tout au plus que des possibilités fort éloignées. Il en est de même, encore plus nettement, des industries utilisant des ressources minérales encore inexploitées, ou de l'énergie que pourrait un jour produire la mise en valeur du potentiel hydroélectrique du Laos.

III.6. Les mines fournissent d'ores et déjà une importante contribution au produit national. En dehors d'un gisement de sel situé dans la plaine de Vientiane, et exploité par les moyens artisanaux traditionnels (pompes en bambou et chaudières à bois), il existe à proximité de Thakek, au Laos central, deux mines d'étain. En 1974, les exportations d'étain se sont chiffrées à près de 2 millions de dollars (évaluées d'après les devises transférées à la Banque nationale de Laos). Les transferts de devises et les paiements d'impôts des mines d'étain font partie intégrante de l'économie de la zone de Vientiane, alors que ces mines sont situées dans la "zone de Neo Lao Hak Sat" et placées sous le contrôle des autorités de cette zone. Leur exploitation n'a pas jusqu'à présent subi les conséquences de cette situation quelque peu incongrue et le travail quotidien se déroule sans heurts; toutefois, il n'est pas possible de prospecter et d'exploiter de nouveaux filons.

III.7. Le Laos récele de nombreux autres produits minéraux, dont certains seraient susceptible de justifier une exploitation commerciale: il en serait ainsi en particulier de la potasse, dont les gisements sont en cours de prospection avec le concours de l'US-AID, et du minerai de fer. Il va de soi que la prospection des gisements minéraux, en particulier la détermination des possibilités d'exploitation commerciale, mérite une priorité élevée. Il convient cependant de rappeler que la situation géographique du Laos et l'état de son infrastructure des transports, n'autorisent l'exploitation commerciale des gisements minéraux qu'à très petite échelle, simplement pour alimenter le marché local, ou alors l'exploitation doit être suffisamment importante - c'est-à-dire considérable - pour justifier la création de l'infrastructure nécessaire dans le cadre du processus d'exploitation. Il va de soi que plus la valeur spécifique d'un produit est élevée, moins ces difficultés sont contraignantes; ainsi,

pour l'exploitation de l'étain et pour celle du minerai de fer, par exemple, les problèmes de transport ne sont pas du tout les mêmes.

L'agriculture et l'économie rurale

III.8. La principale occupation et l'activité productive la plus importante de la zone de Vientiane est l'agriculture, dont les traits essentiels sont exposés au Volume II. Dans ce domaine comme dans bien d'autres, les renseignements sont souvent d'ordre qualitatif, et fragmentaires. Il n'y a pas de cadastre; la plupart des paysans n'ont aucune indication précise de la superficie qu'ils cultivent ni, par voie de conséquence, de leur rendement. Les statistiques de la consommation sont tout aussi fragmentaires, la plupart des échanges avec la Thaïlande et les autres pays voisins ne sont pas enregistrés et nul ne peut émettre une idée précise quant à l'importance des échanges agricoles entre les deux zones du Laos, encore que la mission ait pu observer un commerce d'oranges, par exemple, entre la "zone de Neo Lao Hak Sat" et Vientiane. Toutes ces incertitudes confèrent un caractère essentiellement qualitatif à notre connaissance de l'agriculture.

III.9. L'essentiel de la production agricole est assurée au Laos par de petits paysans, cultivant deux à trois hectares de terre sur lesquels ils détiennent des droits coutumiers de quasi-propriété. La plupart d'entre eux se consacrent au paddy. Il existe trois catégories principales de champs: le "ray" consacré à la culture itinérante sur brûlis, le champ de transition consacré à la culture semi-permanente et le champ définitif, nivelé et endigué. La moitié environ des rizières sont permanentes. Le riz se cultive presque uniquement pendant la saison humide, dans des champs naturellement inondés par les fortes pluies, parfois par les crues régulières d'un fleuve ou d'un cours d'eau. La culture irriguée en saison sèche est encore très peu répandue, mais un peu plus fréquemment, les eaux de pluies de la saison humide sont complétées grâce à de petits ouvrages d'irrigation. Les méthodes culturales sont en règle générale traditionnelles, le labourage étant, le cas échéant, effectué à l'aide de buffles; les engrais sont très peu utilisés: bien moins de 1.000 tonnes d'éléments chimiques.

III.10. Vu l'excédent généralement produit par les paysans ordinaires, et l'existence de petites villes, il semble que la production serait à peu près suffisante dans toutes les grandes régions (et que le Sud dégage d'ores et déjà un léger excédent), n'était-ce le déficit alimentaire attribuable aux réfugiés et aux grandes villes (Vientiane et Luang-Prabang). Les chiffres relatifs aux échanges viennent confirmer cette impression qualitative: les importations annuelles, qui se chiffrent à quelque 60.000 à 90.000 tonnes de riz, correspondent aux besoins de consommation de 300.000 à 400.000 personnes, pour une consommation généralement admise de 180 kg de riz par personne et par an. Le Laos est également déficitaire en fruits et légumes, et l'écart n'est probablement comblé qu'en partie par les exportations (non enregistrées) de coton et de tabac.

III.11. La situation géographique et les ressources naturelles du Laos, tout comme le potentiel très limité que lui offrent d'autres produits et exportations, font qu'un déficit agricole global n'est ni acceptable ni nécessaire. Il n'en découle pas que le Laos doive devenir auto-suffisant dans chaque denrée; en fait, il est souhaitable et réaliste que le Laos s'efforce de dégager, même à relativement brève échéance, des excédents exportables de certaines denrées. En un premier temps, il semble raisonnable de rechercher grosso modo l'autosuffisance de la production de paddy et de pousser suffisamment la production de coton pour justifier l'installation d'une usine d'égrenage. L'accroissement de la production appelle deux types de mesures.

III.12. Par le recasement productif des personnes déplacées, il faut accroître la surface cultivée. Le Chapitre II a déjà traité de ce problème. C'est évidemment là la tâche la plus urgente, non seulement parce qu'elle profiterait aux couches de population les plus défavorisées, mais aussi parce que, combinant les terres incultes et les travailleurs désœuvrés, ce serait la tâche la plus rapidement et la plus hautement rentable. L'autre voie conduisant à l'accroissement de la production agricole consiste à élever le rendement des terres déjà cultivées et à accroître les excédents commercialisables des paysans déjà installés. Ces derniers sont d'ores et déjà raisonnablement bien alimentés dans l'ensemble (du moins quantitativement) et leurs besoins non alimentaires sont modestes. Néanmoins, il ne semble pas que le manque d'ardeur au travail constitue un important obstacle à l'accroissement de la production agricole. Le problème fondamental est l'extrême pénurie de moyens permettant d'accroître la production de façon continue.

III.13. Dans les prochaines années, le Gouvernement devrait établir et réaliser un programme de développement agricole judicieusement conçu. Un tel programme devrait s'orienter dans plusieurs directions, notamment les recherches sur de nouvelles variétés et la création de semences bien adaptées au goût et à la situation locale, l'implantation de services de vulgarisation, de services vétérinaires, d'installations de commercialisation plus modernes, la production de cochons de lait et de poussins pour l'élevage par les petits fermiers, etc. Les organismes extérieurs pourront peut-être apporter leur concours à l'élaboration de programmes intégrés de développement de ces activités; il est très souhaitable qu'ils leur assurent une assistance technique et financière.

III.14. Quoiqu'il en soit, la tâche la plus urgente, en raison de la rentabilité immédiate qu'elle promet, est l'octroi de crédits et l'amélioration des moyens d'irrigation. Lorsque l'on demande aux paysans pourquoi ils ne cultivent pas davantage en saison sèche, même lorsqu'ils ont de l'eau, ils répondent que les cultures en sec exigent l'épandage d'engrais, que pour acheter des engrais il faut de l'argent et qu'ils n'ont ni argent ni crédit. Il n'est donc pas surprenant que l'utilisation d'engrais reste en-dessous de 1.000 tonnes d'éléments chimiques. Le crédit

est également nécessaire à l'achat de semences améliorées, à la location de tracteurs ou de buffles, à l'acquisition de petit outillage agricole, de porcs ou de poussins pour l'engraissement, etc. Pour tout ceci, il faut du crédit à court terme, ce qui ne veut pas dire que les besoins de crédit à long terme soient mieux satisfaits, mais simplement que les crédits à court terme constituent le besoin le plus urgent.

III.15. Dans la majeure partie de la "zone de Vientiane", il n'existe aucun mécanisme institutionnel permettant de satisfaire ces besoins de crédit, à part les usuriers locaux, qui demandent un taux d'intérêt de 6 à 12 pour cent par mois^{1/}. Il existe pourtant une institution, ayant son siège à Vientiane, et quelques succursales, qui semble avoir mis au point un système original d'épargne et de prêt coopératifs, bien adapté aux besoins locaux de crédit à court terme. Néanmoins, l'absence d'argent frais ne permet pas à cette organisation d'accorder davantage de crédits: le service de la dette et les dépôts d'épargne des membres, qui sont très solvables, lui permettent tout juste de poursuivre ses opérations dans les zones déjà desservies. En fait, le taux d'intérêt en vigueur, de 18 pour cent, qui ces dernières années était suffisant pour couvrir les dépenses et dégager quelques ressources supplémentaires, ne suffirait même pas à stabiliser le niveau réel des opérations étant donné la flambée actuelle des prix. L'appui à donner à la fourniture de crédits à court terme dans un cadre institutionnel solide est hautement prioritaire et mérite manifestement de recevoir les concours laotiens et étrangers.

III.16. L'autre possibilité d'accroître rapidement la production est une meilleure utilisation de l'eau. Les grands projets hydrauliques ont par le passé mobilisé beaucoup d'attention, en particulier de par leur potentiel de production électrique; nous en reparlerons. Néanmoins, les milliers de cours d'eau permanents qui arrosent les nombreuses vallées et les plaines du Laos peuvent contribuer au développement de l'agriculture pour un coût très modeste. De petits barrages ou de simples digues de dérivation permettraient d'assurer l'approvisionnement en eau pendant la saison humide et, par là, de réduire les aléas pesant sur la principale récolte; ils peuvent de surcroît permettre quelques cultures pendant la saison sèche. Chacun de ces ouvrages n'irriguerait très approximativement qu'une centaine d'hectares environ; ils reviendraient à 250 dollars par hectare irrigué, sans compter le coût des équipes elles-mêmes.

III.17. Ces dernières années, la Direction de l'irrigation du Ministère de l'économie a défini plusieurs petits projets de cet ordre et en a financé les travaux. Cependant, les ressources budgétaires de la Direction de l'irrigation ne lui permettent même plus, depuis quelque temps, d'entretenir les ouvrages existants, encore moins d'en construire d'autres.

^{1/} Les institutions de crédit seraient probablement tout aussi nécessaires dans la zone de N.L.H.S., mais nous ne le savons pas vraiment.

De surcroît même si elle disposait des ressources budgétaires nécessaires, les services d'irrigation des provinces, mais aussi ceux de Vientiane, ne disposent pas du personnel capable de définir et d'évaluer ces petits projets d'irrigation et de veiller à leur exécution. Constituer une équipe centrale et plusieurs équipes régionales adaptées à cette tâche serait une initiative hautement et rapidement rentable. Dans toute la mesure du possible, ces équipes devraient faire appel au personnel déjà employé par l'Etat, mais pour commencer elles devront aussi s'assurer le concours d'assistants techniques étrangers. L'assistance étrangère nécessaire pour constituer ces équipes, pour en soutenir le fonctionnement et pour financer les projets qu'elles évaluent est hautement prioritaire.

III.18. La possibilité d'un projet intégré de production de coton et de céréales mérite aussi d'être examiné sérieusement. Un tel projet devrait aussi inclure la construction d'une ou deux usines d'égrenage, lorsque la production de coton-graine aura atteint 10.000 tonnes. Ensuite, on pourra aussi envisager la construction d'une petite huilerie et d'une filature. Il semble que la région de Paklai, au Nord-Ouest de Vientiane, présente de bonnes possibilités pour un tel projet. Finalement, il conviendrait d'examiner la possibilité d'améliorer et d'intensifier les méthodes culturales pratiquées dans la plaine du Mékong. Cet examen peut être conduit dans le cadre de projets pionniers, tel celui de Sebang Fai, près de Savannakhet, qui est en voie de préparation. Un projet pionnier d'un autre type, le casier Sud dans la plaine de Vientiane, a été préparé sous la supervision de la B.A.D. Il est peu probable que des projets demandant des investissements plus intensifs soient économiquement justifiés; cependant, l'étude de factibilité du projet de Tha-Deua, qui est presque prête, mérite un examen attentif.

Projets d'énergie hydro-électrique

III.19. On a beaucoup parlé de la richesse des ressources hydrauliques du Laos, qui, de fait, est importante. Ce sont en général les grands projets qui ont mobilisé l'essentiel de l'attention, ceux qui se chiffrent par dizaines, voire par centaines, de millions de dollars et sont plus importants par le potentiel hydro-électrique que par les possibilités d'irrigation qu'ils offrent. Ces grands projets, et en fait la régulation et l'exploitation rationnelles de toutes les ressources hydrauliques du bassin du Mékong, sont probablement appelés à jouer un rôle très important dans l'avenir du Laos et de toute la région. Pour le moment, cependant, on doit tenir compte de trois considérations essentielles. Tout d'abord, l'étude, la conception et l'exécution de grands projets demandent beaucoup de temps et même lorsque les projets sont menés à bien, leurs avantages ne se concrétisent pas tous immédiatement. Or, les besoins du Laos en matière de reconstruction et de développement sont des besoins urgents.

III.20. Deuxièmement, les grands projets hydro-électriques appellent le plus souvent d'importantes mises de capitaux. Il n'en découle pas nécessairement que les avantages à en tirer sont faibles par rapport aux capitaux investis, sinon, il s'agirait simplement de projets mal conçus.

Néanmoins, leur composante essentielle, l'élément rentable au premier chef est le capital. En fait, et en particulier si le projet fait peu ou pas de place à l'irrigation, pratiquement aucun autre facteur n'intervient. Au Laos, dont l'économie est confrontée à d'énormes besoins en matière de reconstruction et de développement, dont le budget est complètement déséquilibré, le capital est actuellement, et sera pendant les prochaines années, un bien très rare, qui ne saurait être engagé qu'à bon escient, même s'il est obtenu à des conditions financières peu onéreuses.

III.21. Enfin, de nombreux projets dont il est question actuellement, et dont le coût se chiffre par centaines de millions de dollars, fourniraient des quantités d'énergie électrique bien supérieures aux besoins prévisibles du Laos. C'est un des motifs de leur intérêt apparent: ils pourraient procurer les recettes d'exportation dont le Laos a tant besoin. Cependant, il n'en sera ainsi que si la vente de cette énergie est assurée par des contrats à long terme appropriés. Même dans ce cas, de tels moyens de produire pour l'exportation ne sont intéressants que s'ils n'empiètent pas sur d'autres usages, plus immédiats et plus rémunérateurs du montant nécessairement limité de capitaux étrangers auxquels le Laos peut avoir recours.

III.22. Dans l'avenir prévisible le Laos ne devrait considérer de tels projets que s'ils constituent des enclaves axées sur l'exportation. Il va de soi que les marchés d'exportation doivent être assurés à l'avance à cet excédent d'énergie; de surcroît, il faut également faire en sorte que les capitaux ne soient pas puisés dans les ressources que le Laos peut normalement mobiliser, mais dans celles que peut normalement mobiliser le pays importateur d'énergie lui-même, qu'il s'agisse de ses ressources intérieures, de l'aide ou de prêts à des conditions commerciales. Il convient d'envisager ces projets uniquement comme des éléments intégrés de l'économie et de la capacité de financement des pays importateurs d'énergie, leurs avantages pour le Laos étant importants, mais accessoires; ils correspondraient simplement à la recette d'une certaine rémunération pour les ressources naturelles offertes par le site.

III.23. Il convient de faire valoir ces arguments en raison de la fascination certaine qu'exercent les sites propices à des aménagements hydro-électriques. Les cataractes ou l'eau qui s'écoule devant un site propice à la construction d'un barrage sont facilement considérés comme le gaspillage d'une ressource. Il en est certes ainsi, mais si l'argent nécessaire pour exploiter cette ressource potentielle pouvait être affecté à des besoins plus grands ou plus urgents, il faudrait satisfaire d'abord ces besoins-là. Il en sera généralement ainsi lorsque le projet est si important par rapport au pays, qu'il absorberait toutes les ressources que le pays peut mobiliser et même davantage. De surcroît,

ces projets - en particulier leur étude si ce n'est leur financement - intéressent les organismes d'aide extérieurs. Les bureaux d'études et même les entrepreneurs et les fabricants de matériel forment de puissants groupes de pression en leur faveur. Les sites propices à l'aménagement de grands projets hydro-électriques offrent des sujets d'études clairs, nets et facilement définissables, peut-être même des occasions futures d'investissement. Ils ne soulèvent aucune des difficultés socio-politiques parfois épineuses dans lesquelles se trouvent imbriqués les petits projets et les programmes de développement plus proches des populations qu'ils sont destinés à aider.

CHAPITRE IV: LA BALANCE DES PAIEMENTS

Le système des paiements

IV.1. Les chapitres précédents sur le secteur urbain et l'agriculture ont clairement démontré que la production de ces deux secteurs ne suffit pas à leurs besoins. Par conséquent, la balance commerciale et la balance des paiements du Laos sont en déficit. Bien entendu, ces déficits sont également liés à l'important déficit budgétaire du pays, qu'analyse le chapitre suivant, qui provient lui-même de la longue guerre. Par ailleurs, en sus du déficit commercial, la balance des paiements paraît être caractérisée par d'importantes sorties de capitaux.

IV.2. Il convient de ne pas attacher trop de valeur à la précision des chiffres. Pendant longtemps, le Laos a eu un marché de changes parfaitement libre. Jusqu'en juillet dernier, la Banque nationale vendait, sans aucune restriction, des devises étrangères au taux de change officiel augmenté, dans la plupart des cas, d'une taxe sur les opérations de change (600 Kips + 240 Kips par dollar des États-Unis). Néanmoins, les achats de devises n'étaient effectués qu'au taux officiel de 600, sauf, pendant une courte période, les achats de devises aux exportateurs de bois dont les transferts étaient assujettis à un ensemble de taxes et de subventions qui, de mars à novembre 1973, ont porté le taux de change applicable à ces achats de devises à 820 Kips par dollar des États-Unis. Par conséquent, si un grand nombre d'opérations s'effectuaient par l'intermédiaire du système bancaire officiel, il a toujours existé un marché libre des changes dynamique par lequel passait un volume inconnu de transactions.

IV.3. En juillet 1974, le gouvernement a décidé de suspendre les ventes officielles de devises. Leur reprise, le 5 août 1974, a été limitée à certains objets spécifiques. Le taux de 600 Kips continuait d'être appliqué aux importations de cinq denrées (sucre, lait, semences, engrais et pesticides), aux transactions invisibles officielles (y compris les voyages officiels) et à un très petit nombre de transferts privés. Les ventes de devises pour les autres importations et services jugés essentiels s'effectuaient au taux de 840 Kips par dollar des États-Unis, taxe comprise. Les exportateurs devaient rapatrier leurs recettes au taux officiel. Les transactions officielles (transferts au titre de l'aide, achats des Ambassades, etc...) sont effectuées au taux officiel.

IV.4. Les autres transactions privées se traitent à un taux de change libre, qui jusqu'en juillet 1974 est naturellement resté très voisin du taux officiel taxe comprise, mais a augmenté constamment depuis, atteignant près de 1.400 Kips par dollar des États-Unis. Comme les banques n'ont pas le droit de faire des opérations sur le marché parallèle (bien qu'elles puissent effectuer librement toute autre transaction sur le marché des changes, y compris le transport des billets de banque),

toutes les transactions du marché libre sont effectuées par l'intermédiaire des changeurs. Ces transactions ne sont pas illégales, mais ne sont pas reconnues par la loi. Les changeurs ne sont pas enregistrés, ne paient pas de patente et bien entendu ne rendent pas compte de leurs opérations au gouvernement. Par conséquent, il n'existe ni statistique, ni même aucune estimation, du volume des transactions effectuées sur le marché libre.

Transactions sur le marché officiel

IV.5. La principale source de devises sur le marché officiel est le Fonds des opérations de change (FOC) qui a été créé en 1964 pour le transit de l'aide étrangère au budget et à la balance des paiements du Laos. Les gouvernements des Etats-Unis, du Japon, de la France, du Royaume-Uni et de l'Australie contribuent régulièrement à ce Fonds. Les Etats-Unis - dont la contribution est de beaucoup la plus élevée (constamment près des deux tiers de l'ensemble des contributions étrangères) - employaient autrefois une partie de la contrepartie en Kips de leur contribution (équivalant à près de \$5 millions en 1974) pour financer le coût local de leurs programmes d'aide. Cette pratique est maintenant abandonnée pour atténuer les conséquences de la réduction d'autres programmes d'aide des Etats-Unis. La totalité de la contrepartie en Kips de la contribution annuelle française est utilisée l'année suivante pour financer le coût local des projets d'aide française. Les autres gouvernements renoncent à tout contrôle des contreparties en Kips de la quasi totalité de leurs contributions au FOC. Les transactions sur le marché officiel sont décrites dans le tableau 1. Le gouvernement verse également au FOC une partie des devises étrangères qu'il achète au marché officiel. Les avoirs nets en Kips du FOC sont déposés auprès de la Banque nationale du Laos et, en fait, stérilisés pour compenser les effets des emprunts du gouvernement au système bancaire. Au cours des dernières années, la part des fonds nets de contrepartie stérilisés a atteint environ \$17 millions par an; ce montant indique le volume de l'aide budgétaire directe apportée par le FOC.

IV.6. Toutes les ventes officielles de devises à des importateurs privés^{1/} sont effectuées par le FOC; parallèlement, le FOC ne vend qu'aux importateurs privés. Les besoins en devises du gouvernement doivent être couverts par les ressources de la Banque nationale: rapatriements obligatoires par les exportateurs, achats de Kips pour les besoins officiels des Ambassades étrangères et des organisations internationales, achats de Kips pour certaines transactions des Etats-Unis. Ces ressources

^{1/} Certaines ventes officielles pour des transferts privés autorisés sont effectuées par la Banque nationale du Laos.

Tableau 1. Opérations de change sur le marché officiel

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
	(en millions de \$)		
Contributions étrangères au FOC	23,8	23,7	25,0
Etats-Unis	(16,8)	(16,1)	(16,1)
Japon	(2,6)	(3,0)	(3,6)
France	(1,7)	(1,9)	(2,7)
Royaume Uni	(1,9)	(1,8)	(1,7)
Australie	(0,8)	(0,9)	(0,9)
Ventes de kips par le FOC	*	1,0	3,5 ^{/1}
Ventes à la BNL par les missions diplomatiques	2,1	2,7	4,6 ^{/1}
Ventes à la BNL par des établissements publics laotiens	0,3	0,4	0,1 ^{/1}
Ventes du public aux banques commerciales ^{/3}	15,0	17,1	7,6
Cession des recettes d'exportation	1,5	4,9	9,5
Emplois des devises étrangères	42,7	50,8	50,3
Dépenses du Gouvernement royal du Laos	3,0	2,9	2,1 ^{/2}
Dépenses privées transitant par la BNL	0,4	0,7	0,8 ^{/2}
Service de la dette extérieure	0,9	1,0	0,7 ^{/2}
Ventes autorisées au public	40,4	45,9	38,3 ^{/2}
au taux de 600 kips	(31,8)	(14,7)	(5,9)
au taux de 840 kips (taxe comprise)	(8,6) ^{/4}	(31,2)	(32,4)
Augmentation des avoirs de la BNL	-1,0	3,3	3,9 ^{/1}
Erreurs et omissions (y compris reports)	-1,0	-3,0	4,5

-
- ^{/1} Janvier-novembre
^{/2} Dernières estimations du Gouvernement.
^{/3} Opérations des Etats-Unis.
^{/4} Mesure introduite en juin 1972

*Aucune donnée disponible sur les ventes de kips par le FOC

étaient en général supérieures aux besoins de devises du Gouvernement laotien et l'excédent était versé au FOC^{1/}. Le FOC vend ensuite les devises aux banques commerciales, qui les revendent au public soit au taux officiel de 600 Kips, soit au taux de 840, taxe comprise, auquel cas les 240 Kips de taxe sur les opérations de change sont versés au Trésor. Les Banques n'ont le droit d'acheter des devises au public qu'au taux de 600 Kips.

IV.7. Du fait de toutes les difficultés notées précédemment, il n'est pas possible de dresser un tableau complet et exact de la situation de la balance des paiements du Laos. On peut néanmoins déterminer les tendances générales de certains flux. Les statistiques douanières indiquent les échanges commerciaux officiels. Les exportations non officielles, notamment de bois et de riz, portent sur des montants considérables. Il y a également des importations non officielles de marchandises; mais elles sont probablement moins importantes. Les principaux flux d'aide sont connus, ainsi que leur répartition entre importations de marchandises et services en personnel. En ce qui concerne les sources d'aide moins importantes, cette répartition peut faire l'objet d'estimations. Certaines recettes et paiements de services sont également connus. Ces différents flux sont reproduits sous la forme d'une balance des paiements au tableau 2.

IV.8. Dans ce tableau il convient de souligner le point suivant: les sources officielles de fonds sont très supérieures aux emplois officiels enregistrés et aux importations de marchandises. Les sources non officielles de fonds - notamment les ventes de bois et d'opium - sont probablement très supérieures aux importations de marchandises non recensées. A supposer même que ces deux derniers flux s'équilibrent, il paraît évident que d'importantes sorties de capitaux se produisent. Ces transferts de capitaux sont en partie financés par le produit de l'aide étrangère et absorbent une part substantielle de ce produit. Il semble que les exportations de capitaux aient augmenté considérablement au cours des deux dernières années. S'il convient de ne pas attacher

^{1/} Le but de cet arrangement assez complexe était d'assurer l'équilibre global du budget. Dans la mesure où le gouvernement ne voulait pas avoir recours à des financements inflationnistes (au-delà de ce que couvrait la stérilisation des fonds de contreparties du FOC), il se contraignait lui-même à restreindre ses dépenses intérieures et à l'étranger en déposant des ressources en devises auprès du FOC. Aujourd'hui, il semble que le gouvernement n'ait plus beaucoup d'hésitation à recourir au financement par le déficit; par conséquent cet aspect de l'arrangement (c'est-à-dire la contribution propre du Gouvernement laotien au FOC) a perdu une grande partie de sa finalité.

Tableau 2. Esquisse d'une balance des paiements de la zone de Vientiane

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
	(en milliers de \$)		
<u>TRANSACTIONS OFFICIELLES</u>			
Marchandises	-40.954	-52.061	-59.624
Exportations FOB	2.920	5.104	9.526
Importations CAF	-43.874	-57.165	-69.150
Services (nets)	<u>-16.762</u>	<u>-10.230</u>	<u>-17.344</u>
Recettes	23.646	27.488	20.758
Ventes de devises au système bancaire	(14.956)	(17.137)	(7.572)
Ventes de devises aux Ambassades	(2.090)	(3.651)	(4.686)
Ventes de devises du FOC par les Programme d'aide directes:	(6.600)	(6.700)	(8.500)
Dépenses	40.388	37.718	38.102
Dépenses à l'étranger du Gouvernement royal du Laos	(3.026)	(2.885)	(2.117)
Service de la dette extérieure	(862)	(1.013)	(735)
Paiement de services en provenance des Etats-Unis	(27.870)	(21.540)	(22.270)
Paiement de services en provenance de France	(5.830)	(6.580)	(7.380)
Paiement de services des Nations Unies	(1.700)	(2.100)	(3.000)
Paiement de services en provenance d'autres pays	(1.100)	(3.600)	(2.600)
Déficit du compte courant	-57.716	-62.291	-76.968
Assistance budgétaire directe nette par l'intermédiaire du FOC	17.000	17.833	19.000
Programmes d'aide extérieure directe	54.000	70.100	70.500
Changement dans la position des réserves (- augmentation)	-2.600	-400	-5.800
<u>BALANCE DES TRANSACTIONS OFFICIELLES</u>	10.684	25.242	6.732

TRANSACTIONS NON OFFICIELLES

(estimations partielles approximative)

Recettes			
Dépenses des résidents étrangers ^{/1}	7.200	7.200	7.200
Tourisme ^{/2}	1.200	2.00	4.300
Exportations non officielles de bois ^{/3}	5.000	5.982	5.867
Dépenses			
Importations non officielles nettes de marchandises et services et exportations de capitaux	24.384	41.244	24.099

^{/1} \$400 par famille résidente et par mois.

^{/2} Dépenses évaluées à \$100 par arrivée (12.000 en 1972; 23.000 en 1973; 35.000 en 1974).

^{/3} Estimation de la mission à partir des statistiques douanières de Thaïlande de 1973 et 1974; l'estimation de 1974 est très approximative.

trop d'importance aux chiffres précis qui sont indiqués, un jugement qualitatif démontrerait également que cette évolution s'est effectivement produite.

IV.9. Un autre élément intéressant que révèle cette balance des paiements est l'augmentation du volume des importations enregistrées par les statistiques douanières. En 1973, cette augmentation correspond à un accroissement des déboursements au titre du financements de projets par l'aide extérieure, notamment de la France, du Japon, de l'Allemagne et de la Banque Asiatique de Développement.^{1/} Bien que la nouvelle augmentation de la valeur en dollars de ces importations pour 1974 ait vraisemblablement été un peu plus que compensée par la hausse des prix, elle indique néanmoins que pour l'instant l'économie est loin de souffrir gravement d'une pénurie d'importations. Ceci est confirmé par le fait qu'en 1974, lors de la reprise des ventes officielles de devises, l'augmentation des réserves officielles a rendu possible une certaine libéralisation des allocations de devises aux importations de biens de consommation de première nécessité et aux produits nécessaires à l'industrie. Néanmoins, la situation risque de devenir plus difficile à mesure que l'achat de Kips par les Etats-Unis diminue.

IV.10. L'existence et l'importance des exportations clandestines sont illustrées par le problème des exportations de bois (qui sont complètement interdites depuis la fin de l'année dernière, parce que le gouvernement estime précisément que des exportations clandestines considérables étaient effectuées sous le couvert d'exportations officielles). L'étude des statistiques thaïlandaises du commerce de bois montre que les exportations clandestines en provenance du Laos étaient effectivement très importantes, bien que la proportion d'exportations clandestines par rapport aux exportations officielles ait nettement diminué en 1974, du fait soit d'une hausse relative des prix, soit d'un contrôle plus strict.

^{1/} cf. Volume IV, Partie III, Tableau 2.

Exportations laotiennes de bois vers la Thaïlande^{1/}

	<u>1973</u>	<u>1974</u>
	(en milliers de mètres cubes)	
Statistiques douanières du Laos	86	165
Statistiques douanières de Thaïlande	183	269
Statistiques de Département des forêts de Thaïlande	252	301

IV.11. La valeur totale des exportations de bois a donc peut-être atteint de \$11 à 13 millions (contre \$7,2 millions d'après les statistiques douanières). Après le bois, l'exportation la plus importante est celle d'étain. L'étain est exploité dans des mines situées dans la zone du Neo Lao Hak Sat. Parmi les autres exportations, l'une des plus importantes est celle des produits du bois, notamment de meubles, vers le Japon. Il n'est pas possible d'évaluer les exportations non officielles. Celle d'opium est par nature clandestine; mais il y a certainement aussi des exportations de tabac, de coton et probablement de riz. Il est facile de faire passer le coton et le tabac de l'autre côté du fleuve, en Thaïlande, où ces denrées peuvent être plus aisément commercialisées. Le riz s'exporte vers l'un quelconque des pays voisins et vers la zone Neo Lao Hak Sat. Il existe également un très ancien courant d'exportation en Thaïlande de produits importés de pays tiers qui coûtent moins chers au Laos; ceci vaut pour un grand nombre d'importations de pays tiers; mais plus particulièrement pour les alcools, le vin, les vêtements de luxe, les cigarettes et l'essence. Depuis l'introduction d'un double taux de change, il est encore plus avantageux de réexporter en Thaïlande au taux du marché libre tout produit importé au taux du marché officiel.

IV.12. Les règlements d'importations sont très supérieurs au recettes d'exportations; ce qui est possible du fait de l'aide extérieure apportée au FOC et de l'excédent des achats de Kips par des pays étrangers sur les dépenses officielles laotiennes à l'extérieur. Bien entendu, il y a en outre les importations non officielles en provenance de Thaïlande, dont la valeur ne peut pas être déterminée. Néanmoins, dans l'ensemble, il est tout à fait probable que la valeur totale des exportations non officielles est très supérieure à celle des importations non officielles.

^{1/} cf. également Volume IV. Les statistiques du Département des forêts de Thaïlande sont probablement les plus exactes, bien qu'elles surestiment peut-être les exportations du Laos.

IV.13. La situation géographique du Laos limite de façon très étroite les moyens permettant de faire passer le commerce extérieur par les circuits officiels. La population du pays est fortement concentrée le long du Mékong qui, loin d'être un obstacle, sert de lien avec les groupes ethniques très similaires qui vivent en Thaïlande sur l'autre rive; il est donc difficile et coûteux de faire en sorte que le commerce extérieur passe par des circuits qui lui sont désavantageux. La difficulté ne peut être totalement ou partiellement surmontée que pour les denrées d'exportation dont le centre de production est aisément identifiable et contrôlable (étain; produits industriels) ou pour les produits de forme massive dont les déplacements sont par trop visibles (bois). La circulation du coton, du riz ou du tabac est libre et le Laos n'aurait rien à gagner à empêcher cette libre circulation; il ne pourrait d'ailleurs le faire qu'à un coût très élevé. Néanmoins, le cas échéant, il serait possible de faire passer certaines de ces denrées par les circuits officiels. C'est ainsi que la Thaïlande prélève une taxe sur ses exportations de riz qui a pour effet de maintenir les prix intérieurs à un niveau inférieur - quelquefois très inférieur - au prix mondial. Si le Laos disposait d'un important excédent exportable de riz de qualité le gouvernement pourrait acheter ce riz à un prix équivalant aux prix thaïlandais et réaliser un bénéfice sur sa réexportation vers des pays tiers.

L'avenir du double taux de change et du système de paiements

IV.14. Les échanges extérieurs en sont venus à être dominés par l'existence du multiple marché. Comme on l'a précédemment indiqué, la valeur du dollar sur le marché parallèle est passée de 840 Kips en juillet 1974 à environ 1.400 Kips en février 1975. Les prix intérieurs ont également augmenté, mais pas tout à fait dans les mêmes proportions; il est probable que cette augmentation ne provenait guère de l'augmentation du coût des importations; en effet, la plupart des biens de première nécessité continuaient à être importés à l'un des taux officiels; il semble plutôt que la hausse des prix intérieurs résultât d'une combinaison de plusieurs facteurs: les effets mécaniques d'une augmentation de la demande intérieure soutenue par le déficit budgétaire, l'ampleur des possibilités de transactions illicites au taux du marché parallèle et enfin une réaction psychologique similaire à l'"effet Aftalion" provoquée par la dépréciation de la valeur de la monnaie au taux du marché parallèle. Du fait que les produits de première nécessité pouvaient facilement être importés au taux officiel, la dépréciation de la valeur de la monnaie sur le marché parallèle était partiellement due aux importations de produits non essentiels par les consommateurs aisés, dont pour une large part les étrangers, et surtout au flux continu des transferts de capitaux à l'étranger.

IV.15. La dualité du taux de change compliquait de plus en plus la politique commerciale. La volonté du gouvernement de rationaliser l'utilisation des ressources en bois du Laos aurait en toute hypothèse abouti à une certaine réduction des exportations de bois; mais la différence croissante entre les taux, supérieure au rapport de deux à un, rendait le problème beaucoup plus complexe. Du fait que la fraude était de plus en plus profitable, il était de plus en plus difficile de la contrôler, tandis que l'augmentation des prix intérieurs rendait l'exportation au taux officiel fondamentalement difficile. Plus grave encore, en ce qui concerne les importations, le fait que la hausse des prix des produits finis tendait plus ou moins à suivre (avec quelque retard) l'évolution du taux de change, créait des distortions anti-économiques. Les importateurs de matières premières et produits intermédiaires acquis au taux de change officiel pouvaient les revendre à un profit considérable après le minimum de transformation; ou de l'autre côté de la frontière. Les résidents étrangers, ou les touristes, qui peuvent se procurer leurs Kips au taux du marché parallèle, pouvaient acheter des biens importés (ou dont la valeur comprend une forte proportion d'éléments importés) à un prix moindre que dans leur pays d'origine.

IV.16. L'exportation était étouffée. Les coûts et les prix intérieurs étaient en hausse (par rapport aux prix étrangers exprimés au taux de change officiel), même si cette hausse était très inférieure à la dépréciation du Kip sur le marché parallèle. En même temps, la conversion des recettes d'exportation au taux du marché parallèle devenait de plus en plus intéressante. Dans ces conditions, il est étonnant que des rapatriements de recettes d'exportation continuent d'être effectués, même à un niveau réduit. En réalité, si légalement les exportateurs sont tenus de rapatrier toutes leurs recettes, des compromis sont possibles. Ils prennent la forme d'allocations fictives généreuses pour frais de transport ou autres dépenses encourues au-delà des frontières, ce qui permet en fait de transférer au moins une partie des recettes d'exportation au taux du marché parallèle. Néanmoins, si la différence entre les taux officiels et les taux du marché parallèle continue de s'accroître, le problème peut devenir insoluble et le faible volume des exportations officielles existantes peut disparaître ou passer par les circuits non officiels.

IV.17. Il était normal et raisonnable en pleine crise des changes de suspendre les ventes de devises pour des emplois de faible priorité. Mais quand la situation d'urgence est plus ou moins passée, il convient de trouver d'autres moyens de décourager de tels emplois de façon à réduire la différence entre les taux et les distortions inhérentes à des marges importantes. La section suivante examinera plus en détail la possibilité d'introduire des mesures fiscales et indiquera qu'il y a

encore place pour une taxation des importations en provenance de pays tiers (y compris les produits pétroliers) à des taux au moins égaux à ceux qui prévalent en Thaïlande. De telles mesures réduiraient la demande de produits importés. Une taxe sur les voyages à l'étranger pourrait avoir la même influence restrictive. Il est certain que les transferts de capitaux posent un problème beaucoup plus complexe; mais une taxation plus forte des plus hauts revenus et de certains types de capitaux aurait du moins pour effet de restreindre les sorties de capitaux. Il n'est pas certain que la différence entre les taux puisse être éliminée, ni même que cette élimination soit vraiment nécessaire; mais pour rationaliser la gestion de l'économie et pour éviter les formes les plus antisociales des profits excessifs, il était essentiel que cette marge soit diminuée.

IV.18. En vue de toutes ces considérations, et des difficultés budgétaires, le Gouvernement Provisoire d'Union Nationale a décidé de modifier le système de changes. Le taux officiel a été relevé et est maintenant de 750 Kips par dollar, et la taxe sur les changes ayant été relevé de 240 à 450 Kips, le taux "taxe inclus" est passé de 840 à 1.200 Kips par dollar. Les paiements admis à bénéficier du taux officiel sans taxe ont été quelque peu réduits, alors que pratiquement toutes les importations de marchandises et, ce qui constitue un changement radical, les exportations aussi, auront accès au taux officiel, taxe inclus, de 1.200 Kips par dollar. La plupart des transactions de règlement de services et d'exportation de capitaux continuent à se dérouler sur le marché parallèle. Un des buts immédiats de la réforme était de rétrécir la marge entre le taux officiel, taxe inclus, et le taux parallèle. Ce but peut être atteint ou bien en revenant au système d'avant juillet 1974, dans le cadre duquel les devises étaient librement vendues pour n'importe quelle utilisation; ou bien en réformant les opérations fiscales de façon à fortement réduire les montants dont peuvent disposer les exportateurs de capitaux. C'est ce but là qui devrait être recherché, de toute évidence. En tout cas, les effets immédiats de la réforme apporteront forcément une forte amélioration à la balance des paiements et au budget; savoir s'il s'agira d'améliorations durables, c'est ce dont on débattrà au paragraphe V.14. Aussi important que l'impact proprement économique de la réforme, et même davantage, est le fait que le gouvernement de coalition a pu, de façon ferme et calme, prendre à l'unanimité, une série de décisions économiques complexes et parfois pénibles.

CHAPITRE V: LE BUDGET

Le manque de ressources

V.1. Les premières sections du chapitre précédent mentionnent que tant le secteur urbain que le secteur rural consomment plus qu'ils ne produisent: de plus il y a l'armée qui consomme sans produire. Dans les sections suivantes, on a examiné les paiements extérieurs et le commerce. Tous deux présentent des déficits considérables. Le budget présente l'envers de la même image. L'étranger finance le déficit des secteurs productifs en partie par des paiements en espèces faits au FOC et en partie par l'importation de biens et services et leur distribution sur place.

V.2. Directement et sans transition le Laos est passé de la domination coloniale à la guerre. Il n'a pas eu la possibilité de développer des habitudes budgétaires adaptées aux besoins d'un pays indépendant en temps de paix. Le budget du gouvernement n'enregistre que les opérations pour lesquelles celui-ci débourse effectivement des espèces ou en reçoit. Les dépenses directes des pays étrangers au Laos ne sont pas reflétées dans le budget. En tenant compte des principaux programmes d'aide non militaire, la Mission a établi un budget consolidé qui est présenté au volume IV. Celui-ci montre que, même sans l'aide militaire, les programmes directement financés par les Etats-Unis, la France et les Nations-Unies - sans tenir compte des autres aides bilatérales - représentent nettement plus que les activités reflétées dans le budget du Gouvernement Provisoire d'Union Nationale du Laos. Par conséquent les ressources qui devront être un jour trouvées sont bien supérieures au déficit financier du budget lui-même, lequel, comme le montre le tableau ci-dessous, est pourtant élevé. En tous cas, le gouvernement doit commencer par évaluer tous les aspects de la situation. Ceci demande un examen attentif non seulement de tout ce qui entre à l'heure actuelle dans le budget mais encore du volume et du contenu des programmes d'aide directe.

Tableau 3: LE BUDGET DU GOUVERNEMENT PROPREMENT DIT
(en milliards de Kips)

	<u>1972/73</u> Définitif	<u>1973/74</u> Provisoire	<u>1974/75</u> Budget
Total des dépenses	26.5	36.0	37.6
dont:			
armée et police	11.9	15.1	16.3
dépenses civiles	14.6	20.8	21.3
Total des revenus	13.6	22.3	19.6
dont:			
taxes sur les changes	5.0	9.0	8.2
droits de douane	4.0	6.3	5.6
autres impôts indirects	2.4	2.7	2.7
autres recettes	1.2	2.7	2.1
impôts directs	1.0	1.6	1.0
Déficit	12.8	13.7	17.9
financé par les fonds de contre- partie stérilisés par le FOC(1)	10.2	10.7	13.4
non financé	2.6	3.0	

(1) Années calendrier 1972, 1973, 1974. Les chiffres pour 1974 correspondent aux données réelles pour les mois de janvier à octobre plus une estimation pour le dernier trimestre.

V.3. Une caractéristique permanente du budget est le fait que les recettes stérilisées par le FOC - en fait une subvention directe en espèces au budget - représentent environ la moitié du total des revenus ou le tiers du total des dépenses. La taxe sur les changes constitue la plus importante des recettes intérieures et représente plus de 40 pour cent du revenu total. En théorie, c'est une taxe sur la vente des devises étrangères, mais en réalité elle est évidemment alimentée par les achats officiels de devises. C'est la possibilité d'acheter les devises étrangères au taux de 600 Kips par dollar, qui permet au gouvernement de percevoir une taxe de 240 Kips sur certaines transactions de revente. Comme le montre le tableau 3, aussi bien en 1973 qu'en 1974 le total des achats de devises sur le marché officiel s'est élevé à près de 50 millions de dollars. Sur ce chiffre les recettes d'exportation représentaient 5 millions de dollars en 1973 et 9,5 millions en 1974. Les achats de devises par les missions diplomatiques ont fourni encore 4 à 5 millions de dollars. Environ 17,4 millions de dollars en 1973 et presque 8 millions en 1974 représentaient d'autres achats de Kips par les Etats-Unis. Tous les autres achats officiels de devises correspondaient aux programmes d'aide. Il faut aussi remarquer que les recettes d'exportations et les ventes de Kips aux ambassades couvrent sensiblement les besoins propres du gouvernement en devises étrangères et les ventes de devises au taux de

600 Kips à des fins prioritaires. En réalité, la quasi-totalité de la taxe sur les changes est donc perçue sur les devises provenant de l'aide étrangère. Si l'aide en espèces ou les autres cessions officielles de devises venaient à disparaître, la plus grande source de revenus disparaîtrait aussi. En outre les droits de douane et les autres impôts indirects sont aussi perçus sur les importations, dont le niveau dépend aussi étroitement de l'aide. Après trente années de guerre, on ne peut pas critiquer cet état de choses, mais il faut reconnaître que le budget n'a pratiquement aucune ressource intérieure. De façon directe ou indirecte, il repose presque entièrement sur le soutien en espèces par l'aide étrangère et sur le financement monétaire du déficit.

Futures possibilités de revenu

V.4. Il est urgent de commencer à améliorer la situation des ressources intérieures. On peut envisager une taxation plus rémunératrice des importations. Comme on l'a indiqué à la section précédente il y a des limites étroites aux taxes que l'on peut mettre sur le commerce avec la Thaïlande; une taxation lourde n'aurait d'autre résultat que d'encourager les transactions illégales. Mais les importations en provenance des pays tiers pourraient être taxées au moins aussi fortement qu'en Thaïlande. On pourrait notamment percevoir de telles taxes sur les vins et alcools ainsi que les produits pétroliers. Même au taux de change officiel, les produits pétroliers sont à l'heure actuelle parmi les moins chers du monde: un litre d'essence coûte 145 Kips; 0,17 dollars au taux de change de 840 et 0,10 dollars au taux parallèle, contre sensiblement 0,16 aux Etats-Unis, 0,50 en France et 0,40 en Inde. A présent la taxe n'est que de 18 Kips - soit 0,02 dollar au taux de change de 840 - par litre d'essence; elle était de 40 Kips par litre jusqu'en janvier. Il existe des possibilités semblables pour d'autres importations de produits de luxe: les véhicules à moteurs, y compris les motocyclettes, les appareils électriques et électroniques et certains types de textiles^{1/}.

V.5. Il existe aussi des possibilités inexploitées pour les impôts directs. L'impôt sur le revenu n'est payé que par mille employés du secteur privé, 400 entreprises individuelles et 30 sociétés. Sur les 8.000 commerçants qui paient la patente, moins de 300 paient plus de 10.000 Kips. A l'heure actuelle, un recours important à l'impôt sur le revenu rencontrerait de nombreuses difficultés, dues notamment aux imperfections de la comptabilité et au fait que de nombreux revenus commerciaux seraient difficiles à évaluer. Par contre, une taxe sur la location des propriétés urbaines pourrait produire des ressources importantes. Une partie de la colonie américaine vit dans une zone construite

^{1/} Ces considérations n'étaient strictement valables que jusqu'au 27 mars 1975. La réforme des changes causera directement une augmentation du prix de certaines marchandises, et le gouvernement avait aussi l'intention de procéder à une révision des droits de douane.

par le Gouvernement américain et qui lui appartient. Mais les autres louent leur logement tout comme le font la plupart du personnel des ambassades et les experts étrangers. Ces loyers sont relativement élevés et leur valeur en Kips a été récemment relevée à la suite de l'autorisation donnée aux experts et institutions étrangères^{1/} de les payer en dollars. Les automobiles aussi pourraient faire l'objet d'un impôt plus élevé. A plus long terme, il faudrait aussi envisager la possibilité d'instituer et de mettre en oeuvre une taxe sur la propriété rurale. Evidemment, l'absence de cadastre crée un certain nombre de problèmes à l'application de cette taxe mais ceux-ci ne sont pas nécessairement insolubles.

V.6. Enfin on pourrait aussi s'orienter vers une réduction des dépenses. Sans doute, tout budget offre des possibilités d'économies; toutefois, la possibilité d'économies importantes dans le budget du Laos est limitée par le fait que les fonctionnaires sont assurés de leur emploi. De toute manière une réduction du nombre des fonctionnaires serait politiquement et socialement indésirable. Le mieux que l'on puisse espérer, et il est très important d'y arriver, c'est de limiter le recrutement aux besoins impératifs. Les possibilités réelles d'économies ne sont pas dans une réduction des dépenses mais dans une réorientation des dépenses, de l'administration pure vers des tâches de développement.

Les salaires des fonctionnaires

V.7. Un poste sur lequel on ne peut faire des économies c'est le niveau des salaires de la fonction publique. A l'heure actuelle les salaires de base vont de 16.000 à 50.000 Kips par mois; 17 à 61 dollars au taux officiel de 340 Kips par dollar, 11 à 40 dollars au taux du marché parallèle qui, pour les fonctionnaires de grade élevé est au moins aussi pertinent. Pour celui qui soutient une famille normale de 5, le plus bas de ces salaires est bas même en relation à un revenu national par tête qui est probablement d'environ 100 dollars. Que le niveau des salaires soit suffisant ou pas en termes absolus, ceux-ci sont bas par rapport aux revenus du secteur privé; ils sont bas quand on les compare aux avantages en nature, telles que les coûteuses automobiles, liées à certaines fonctions, quand on les compare à

^{1/} La plupart des organisations paient le loyer de leurs employés; comme en principe, ils ne peuvent échanger eux-mêmes sur le marché parallèle, cette autorisation revient à faire une exception pour le paiement des loyers. Le loyer perçu peut soudain doubler sans qu'il en coûte davantage à l'organisation. Evidemment les conversions de devises au marché officiel vont maintenant diminuer et les recettes de la taxe sur les changes vont aussi tomber.

l'habillement et au mode de vie auquel on s'attend généralement et quand on les compare aux possibilités de gains illégaux associés à certaines fonctions civiles (ou militaires).

V.8. L'ensemble de ces facteurs contribue à rendre le moral de la fonction publique plus bas qu'il ne serait désirable pour s'attaquer aux tâches de développement auquel le pays doit faire face. Il existe évidemment quelques exceptions de gens entièrement dévoués; ceci demande soit une abnégation exceptionnelle, soit la possession d'une fortune privée. Très souvent, toutefois, on est plus préoccupé par le souci à gagner sa vie grâce à des activités extérieures que par l'exécution de sa tâche officielle. Il n'est même pas rare que ces activités lucratives parallèles ne soient pas entièrement indépendantes de l'accomplissement ou du non-accomplissement de la fonction officielle, même si l'on dit que ce type particulier d'entreprise mixte publique - privée a diminué au cours de l'année écoulée. De toutes façons, il n'est pas souhaitable de laisser les salaires de la fonction publique s'écarter davantage de ce que sont les conditions de vie généralement acceptées ou escomptées, et des possibilités de gain du secteur privé ou en provenance de là.

Les dépenses dans le budget

V.9. Comme on l'a vu au paragraphe V.2 le budget proprement dit ne reflète pas les activités directes des bailleurs d'aide bilatérale et multilatérale. Le problème financier d'ensemble auquel le gouvernement devra faire face à long terme est non seulement de trouver des ressources intérieures pour remplacer le soutien budgétaire en espèces et les taxes perçues sur celui-ci, mais encore de trouver des ressources pour remplacer quelques-unes des activités prises en charge par les institutions d'aide étrangères ou multilatérales. Heureusement, le problème est quelque peu simplifié du fait que bon nombre des activités prises en charge, soit par le budget proprement dit soit par les programmes d'aide étrangère, ne remplissent pas un rôle très utile; le personnel et les ressources qui y sont maintenant consacrés pourraient être transférés à d'autres activités plus utiles. Par ailleurs, en ce qui concerne celles des activités de l'aide étrangère qui méritent d'être continuées, il sera un jour possible de les prendre en charge à un coût moins élevé, dans la mesure où il sera possible de remplacer les étrangers par du personnel laotien.

V.10. L'examen du détail des différentes dépenses budgétaires et, ce qui est encore plus instructif, l'examen direct du fonctionnement des différents services administratifs révèle le rôle prépondérant des dépenses de salaires. Il y a de très forte pressions pour ne pas réduire et même pour augmenter le nombre des fonctionnaires et comme par ailleurs les ressources sont limitées, une fois les salaires payés, il reste peu de choses. Un bon exemple: le service provincial de l'agriculture de Luang Prabang qui

reçoit une allocation mensuelle de 30 litres d'essence par voiture et 1.000 Kips pour l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement autres que les salaires.

V.11. La situation devient de plus en plus difficile. Pendant la guerre, la guerre elle-même s'opposait à une administration orientée vers le bien-être et le développement. Les efforts administratifs visaient à éviter ou à atténuer les souffrances les plus aigües et à maintenir l'ordre. Les ressources étaient plus que suffisantes pour ces objectifs limités. Le budget propre du gouvernement était renforcé par les programmes directs de soutien, notamment par les Etats-Unis; le budget civil était allégé d'un certain nombre de services que lui rendaient les militaires. Ainsi, il était facile de voyager en avion militaire ou en hélicoptère sans qu'il en coûte rien au budget civil; l'US-AID fournissait du matériel à divers services; les véhicules de nombreux services administratifs pouvaient obtenir de l'essence aux pompes des services américains, tandis que d'autres services pouvaient obtenir des allocations extra-budgétaires globales, etc... Ces diverses fournitures sont loin d'avoir cessé, mais elles ont commencé à être réduites et d'autres réductions ont été annoncées pour la prochaine année fiscale.

Evolution récente

V.12. L'un des aspects de ces réductions est qu'une partie du personnel précédemment employé directement par l'AID a déjà été transférée au budget du Laos. D'autres transferts suivront. Comme on l'a noté précédemment, l'AID a, dans une certaine mesure, compensé la charge de ces transferts sur le budget du Laos, en réduisant l'utilisation qu'elle faisait des fonds de contre-partie. La réduction des programmes directs s'accompagne donc d'un certain accroissement de l'aide budgétaire.

V.13. Malgré cet accroissement - reflété par l'augmentation projetée de 3 milliards de Kips de l'aide au FOC - le déficit budgétaire non financé augmentera considérablement au cours de cette année fiscale. Les provisions budgétaires sous-estiment sans aucun doute l'augmentation probable; il est difficile de faire des prévisions correctes mais le déficit non couvert dépassera probablement 10 milliards de Kips. Il semble que la situation présente résulte de trois phénomènes: une avalanche de nouvelles dépenses, conséquence de la formation du Gouvernement Provisoire d'Union Nationale (postes ministériels supplémentaires, commissions mixtes, etc.); certains transferts d'activités des budgets d'aide au budget du Laos qui entraînent un accroissement important des dépenses en personnel et une réduction des ressources en matériel disponibles; une baisse des recettes de la taxe sur les changes qui résulte de la

cessation en juillet 1974 des ventes de devises au taux de 840 pour un certain nombre de motifs et la réduction des cessions de devises au taux de 600 par les exportateurs et, plus encore, par le Gouvernement des Etats-Unis. En conséquence l'impasse budgétaire excède les fonds stérilisés du FOC et contribue ainsi aux pressions inflationnistes.

V.14. Le problème budgétaire immédiat est lié à celui du multiple taux de change. Les réformes décrétées le 27 mars 1975 ont simultanément dévalué le taux de change officiel et fortement augmenté la taxe sur les opérations de change. Naturellement ces mesures augmentent la valeur en Kips de l'aide budgétaire étrangère et le revenu fiscal tiré des autres transactions de change officielles. Cela réduira fortement le déficit budgétaire. Le coût des importations exprimé en Kips va maintenant augmenter, et aussi, dans une certaine mesure, le niveau des prix intérieurs. Toutes choses égales d'ailleurs, la valeur réelle des programmes d'aide étrangère directe va être réduite par un montant égal à l'accroissement de leur contribution au budget du Gouvernement Provisoire d'Union Nationale que représentent les montants plus élevés de taxe sur les opérations de change qu'ils paieront désormais. La possibilité de sauvegarder cette amélioration de la situation budgétaire dépendra donc du succès des efforts que fera le gouvernement pour s'opposer à l'accroissement nominal des dépenses budgétaires, c'est-à-dire pour réduire en termes réels, le montant des dépenses budgétaires totales - y compris les programmes d'aide directe. On doit pouvoir espérer que de tels efforts rencontreront un succès au moins partiel, du moins si les ajustements nécessaires portent surtout sur les dépenses en kips liées au coût local du personnel étranger.

V.15. La réforme a aussi augmenté les recettes douanières, puisque la base de calcul des droits a été augmentée. D'autres augmentations sont envisagées, afin d'aligner les prix sur ceux de Thaïlande. Néanmoins, la dépendance du budget par rapport à l'aide étrangère n'a pas été réduite. Mais la façon d'agir décisive du gouvernement doit être considérée comme un signe très encourageant.

La réorganisation du budget national et de l'aide étrangère

V.16. Les activités directes administrées par les budgets d'aide étrangère auraient dû être transférées au budget laotien depuis longtemps. Même dans le cas des pays qui reçoivent une aide considérable, on inclut d'habitude toutes les dépenses dans leurs budgets et on compte l'aide comme une ressource. Même si cette différence est purement formelle, elle est importante: le contrôle budgétaire est le début du contrôle tout court. L'aide étrangère est une ressource dont l'affectation n'est pas

totallement rigide et son usage n'est pas entièrement à la discrétion du bailleur de fonds. L'incorporer dans le budget national, c'est commencer à affirmer son contrôle sur les ressources nationales, à déterminer les priorités nationales et à réaliser le destin national. C'est aussi le commencement d'un processus de comparaison de la valeur de l'aide reçue par le Laos au coût supporté par celui qui la donne. Quand cette comparaison est défavorable à l'aide, le processus budgétaire national peut aider à remplacer certaines formes d'aide par d'autres, moins onéreux pour le donneur et plus utiles pour le bénéficiaire.

V.17. Il y a lieu de procéder à un examen general des activites du gouvernement et des programmes d'aide. Tous deux sont essentiellement orientés vers des activités de survie. L'administration nationale ne joue qu'un faible rôle dans le développement; et une grande partie des différents programmes d'aide consiste à l'y aider. Les salaires payés par le gouvernement et les dépenses d'assistance fournissent de quoi vivre à de nombreuses personnes. Ils laissent très peu d'autres résultats durables et tangibles. Ils constituent la principale source des sorties de capital qui apparaissent dans la balance des paiements. Il ne faudrait couper de façon brutale aucun de ces programmes; mais il est probable que l'examen détaillé que nous avons recommandé conclura que leur caractère et leur contenu doivent être énergiquement réorientés.

V.18. L'information chiffrée disponible ne permet malheureusement pas une répartition complète de l'aide entre les différents objectifs qu'elle sert. Toutefois, dans ceux des programmes d'aide que nous avons pu analyser, on est frappé par la proportion très élevée des dépenses en personnel - une indication à priori que l'aide en capital ne joue pas un rôle essentiel. Même un examen rapide des programmes en cours confirme que l'investissement est limité. Parmi les investissements les plus importants, on peut noter le projet commun aux japonais et à la BAD pour l'irrigation par pompe à Tha-Ngon dans la plaine de Vientiane, pratiquement terminé; un autre projet japonais important pour le recasement des réfugiés, en cours d'exécution; un programme de développement routier en cours qui a créé un réseau routier dont la qualité dépasse les besoins du trafic actuel. L'aéroport Vientiane a été équipé pour le trafic international; les villes de la zone de Vientiane ont été reliées entre elles et à Bangkok par un système moderne de télécommunications; l'électricité a été fournie à la majorité des villes et l'eau à quelques-unes. Ces réalisations ne sont pas négligeables; elles ont été accomplies en grande partie grâce à l'aide étrangère. Les capitaux étrangers ont aussi contribué de façon appréciable à l'équipement du petit secteur industriel décrit sommairement au chapitre II et au Volume IV. Mais tout comme le secteur industriel lui-même, l'infrastructure ne correspond qu'accidentellement aux besoins de consommation des villes, en particulier ceux de la population étrangère, les besoins des opérations administratives et militaires et les besoins de survie des nombreuses personnes déplacées.

V.19. Ainsi, une forte proportion de l'aide en capital fournie dans le cadre des programmes d'aide directe a joué un rôle similaire à celui des activités de soutien fonctionnel. Il va de soi que la majorité de l'aide budgétaire (qui transite par le FOC) entre aussi dans cette catégorie. Il reste l'assistance technique. Dans un rapport écrit par des étrangers, il est particulièrement difficile, et même paradoxal, de donner des avis critiques sur le rôle des conseillers étrangers. Il faut pourtant faire certaines remarques. L'emploi des conseillers étrangers n'est pas gratuit; au mieux, le coût pour le Laos correspond à l'emploi alternatif que l'on aurait pu faire du coût de tels experts; au pire, le gouvernement doit aussi faire une contribution importante en monnaie locale. Si l'on considère que l'expert coûte en moyenne plus de 30.000 dollars, 300 fois le PNB par tête du Laos, il est particulièrement important d'en faire bon usage. Nombreux sont les conseillers étrangers, en particulier ceux qui s'occupent de l'administration générale, de la planification et des études de projets, dont l'utilité bien souvent ne justifie pas pleinement leur coût. En général ceci n'est pas dû au manque de compétence des individus spécifiques. Des plans globaux sont élaborés sans beaucoup de relation avec la réalité; des idées de projet font l'objet de pré-études, quelquefois de façon répétée. Des listes de projets sont préparées; la préparation de documents destinés aux organismes d'aide eux-mêmes prend une importance déplacée. L'impact de tout ceci sur l'ensemble de la population est minime. En dépit des déplacements de personnes causés par la guerre, 15 pour cent seulement de la population de la zone de Vientiane vit dans les villes. Par contre, sur les 70 et quelques experts qui apparaissent dans l'annuaire des Nations Unies, un seul se trouve à Paksé, tous les autres dans la ville de Vientiane. La période de reconstruction qui vient de commencer présente d'excellentes possibilités de réviser l'orientation de l'assistance technique; il faut les saisir.

CHAPITRE VI: L'AVENIR: CONSTRUIRE UN LAOS PACIFIQUE,
INDEPENDANT, NEUTRE, DEMOCRATIQUE, UNI ET PROSPERE

VI.1. C'est par ces mots que débute le programme du Conseil Politique pour le Laos. La paix est sans équivoque le tout premier objectif. Sans la paix, rien n'est possible. Comparé à la paix, rien d'autre n'a d'importance. En ce qui concerne les perspectives de paix, il ne faut prendre aucun risque. On doit comprendre la prudence avec laquelle le gouvernement de coalition aborde toute question. Dans bien des domaines, les progrès sont lents car il faut explorer le terrain avec grand soin et n'avancer que si cela ne présente aucun danger pour la paix. On trouve des preuves de cette prudence dans tous les domaines, mais particulièrement dans le domaine économique, qui par définition est complexe et n'est pas d'une urgence absolue. Le développement économique a tant attendu qu'il peut attendre encore un peu, surtout s'il implique des décisions qui sont à l'heure actuelle difficiles sur le plan politique et risquent donc de mettre en danger l'édifice encore fragile de la paix. La communauté internationale se doit de comprendre cette prudence, de l'approuver, de l'encourager.

L'avenir des programmes d'aide existants

VI.2. Jusqu'à présent, une des caractéristiques communes aux divers programmes d'aide était le fait qu'ils étaient orientés, comme du reste le budget même du pays, vers la survie plutôt que vers le développement; d'autre part, au milieu du chaos créé par la guerre, un grand nombre d'activités ont vu le jour qui n'avaient aucune utilité spécifique, mais qui continuaient de s'exercer parce que personne n'avait le temps ou n'était à même de prendre du recul, de déterminer les objectifs, d'examiner tous les programmes par rapport à ces objectifs et de décider ce qui était utile et ce qui ne l'était pas. Mais le moment est venu de le faire.

VI.3. Les organisations d'aide bilatérale ou multilatérale qui apportent déjà leur concours au Laos doivent faire preuve de circonspection, car des actions trop soudaines, même si elles s'effectuent dans la bonne direction, risqueraient d'être préjudiciables. Jusqu'à ce que les autorités laotiennes et les programmes d'aide qui les soutiennent puissent réorienter leurs activités de la pure administration vers le développement, l'aide

extérieure doit continuer à soutenir des activités purement administratives. En particulier, l'aide au FOC devrait se poursuivre. Bien peu des activités que finance le FOC sont d'un intérêt optimal, mais elles constituent la source la plus importante des revenus urbains. En fait, la réduction que le FOC a déjà subi en termes réels a réduit certains revenus et créé des problèmes. Il est certes souhaitable d'axer davantage sur le développement les activités administratives bénéficiant du soutien du FOC, ainsi que les programmes d'aide directs, y compris ceux financés grâce aux fonds de contre-partie du FOC; mais il ne faut pas réduire le financement avant d'y être parvenu. Les dépenses du personnel administratif laotien et des experts étrangers, financées par des sources extérieures, ont engendré une certaine prospérité urbaine. Il s'agit là, certes, d'une prospérité artificielle; mais si l'aide était soudainement interrompue, la pauvreté et la misère qui s'ensuivraient seraient, elles, très réelles. Le retrait de l'aide fournie par les programmes existants doit être d'autant plus soigneusement coordonné et fondé sur la mise en oeuvre de nouveaux programmes qu'il n'est pas sûr que les premiers à être affectés seront ceux qui sont à l'origine de dépenses parfois somptuaires, et non ceux dont ces fonds constituent indirectement le principal moyen d'existence. La prudence ne signifie cependant pas que de tels programmes doivent être maintenus à jamais; en fait la prudence elle-même exige que l'on commence dès maintenant à mettre au point des programmes dont bénéficiera le peuple laotien dans son ensemble, et qui permettront d'augmenter sa capacité productive: c'est à dire, des programmes de développement. C'est de cette façon seulement que l'on disposera du véhicule nécessaire pour poursuivre à moyen et long terme les transferts d'une aide qui restera indispensable.

Nouveaux programmes d'aide

VI.4. Les nouvelles activités qui permettront à de nouveaux participants de contribuer à l'aide accordée au Laos, et faciliteront les efforts visant à transformer les anciens programmes d'aide pour qu'ils soient davantage axés sur le développement, doivent répondre à un certain nombre de caractéristiques. Après trente ans de guerre, il est évident que les conditions financières de l'aide devront être peu onéreuses, aussi proches que possible de dons purs et simples. Etant donné la situation des ressources intérieures, il faudra éviter d'accroître les pressions budgétaires. Idéalement, il faut financer par l'aide même les dépenses de personnel quand ces dépenses sont liées à des tâches de développement. L'augmentation des dépenses courantes devrait être maintenue dans des limites étroites, et être mise à la charge des bénéficiaires des activités de développement; le solde devrait être financé par l'étranger. Toutes ces activités se devront d'être rapidement rentables, et directement productrices de biens. Pour le moment, il conviendrait par conséquent de concentrer les efforts sur de petits projets et sur des programmes de développement qui apporteraient des bénéfices immédiats.

VI.5. Il serait aussi préférable que ces activités soient orientées vers le secteur rural. Celui-ci englobe la plus grande partie de la population et produit les biens sur lesquels repose l'économie. Aussi, comme on l'a déjà fait remarquer, au fur et à mesure que les programmes d'aide seront réorientés et la présence étrangère éventuellement réduite, on risque de trouver que les capacités de production excédentaires se sont créées en réponse à des besoins urbains artificiellement stimulés. Tout développement industriel ne doit pas être exclu, mais il doit être étroitement intégré au développement agricole.

VI.6. Nous ne pouvons pas indiquer parmi les activités en cours celles qui répondent à ces critères, soit qu'elles n'existent pas, soit qu'elles nous aient échappé. Il est clair cependant que presque toute forme d'aide au recasement productif des réfugiés répondrait, dans une très grande mesure, aux critères les plus importants: elle serait productive, réduirait les dépenses du budget courant, et pourrait être rapidement rentable. De tels programmes, s'ils étaient exécutés avec un minimum de soins, permettraient de combiner des travailleurs oisifs et des terres incultes; cela permettrait d'assurer un rendement économique élevé aux investissements nécessaires. De tels programmes méritent de recevoir la plus haute priorité. Viennent au second rang - mais cela ne signifie pas qu'on ne doive commencer à les mettre en oeuvre que quand le recasement sera terminé - des programmes visant à accroître le rendement des terres déjà mises en culture et la productivité des agriculteurs qui sont déjà au travail. Il faut donc aussi accorder une priorité élevée à l'aide destinée à développer la productivité agricole, en augmentant le montant des crédits disponibles pour le financement des intrants agricoles. Il faudrait d'autre part augmenter l'aptitude des Laotiens à préparer, évaluer et exécuter de petits projets de développement. On peut déjà faire beaucoup dans ce sens en ce qui concerne les petits travaux d'irrigation et il est probable qu'on pourra de plus en plus le faire aussi dans d'autres domaines d'investissement, dès que l'intégration des deux zones sera achevée.

VI.7. Il y aura certes, ici ou là, des projets économiquement justifiés concernant une zone spécifique. Plus ils sont concentrés et plus l'utilisation qu'ils font du capital est intensive, moins il est probable qu'ils méritent une priorité élevée. En outre, certains investissements d'infrastructure seront probablement nécessaires dans la zone de Neo Lao Hak Sat, mais nous ne pouvons en parler pour le moment; quand la circulation entre les deux zones sera rétablie, il est probable que d'autres besoins apparaîtront à certains points spécifiques, puisque la structure du trafic aura été modifiée. Il se pourrait également qu'un peu plus tard au cours de la décennie il devienne nécessaire de développer l'infrastructure dans ce qui constitue à l'heure actuelle la zone de Vientiane, mais ces besoins ne sont pas visibles dans l'immédiat.

VI.8. Aux nouveaux venus dans le domaine de l'aide au Laos, on ne peut demander de financer d'une façon générale le budget fiscal ou celui des devises. Et pourtant, leur aide est indispensable à la reconstruction et au développement du pays, d'autant plus que, pour toutes les raisons précédemment indiquées, il ne serait pas prudent d'altérer brutalement la nature ou l'orientation des programmes d'aide actuels. L'aide accordée par les nouveaux donateurs doit, sans doute, financer surtout des programmes de développement. A mesure que ces nouveaux programmes sont mis en œuvre, les normes qui leur sont imposées devraient être vastes et flexibles. Vastes, pour englober jusqu'à la préparation et la gestion de projets de développement; flexibles, de façon à s'accommoder de la situation politique particulière du Laos. Il vaudrait bien mieux, pendant quelque temps encore accepter le risque de financer des projets et des activités de développement qui ne seraient pas optimaux, plutôt que d'insister sur le respect de modalités qui entraîneraient des problèmes politiques et qui par conséquent pourraient présenter un danger pour la paix. Notamment, en ce qui concerne l'aide aux programmes et activités de la zone "Neo Lao Hak Sat", elle devrait se fonder sur la description de programmes et de besoins fournie par les autorités, mais sans voir sur place le fonctionnement de ces programmes, car il ne faut pas oublier la prudence naturelle des autorités vis-à-vis de visiteurs étrangers dans cette zone.

Les tâches du gouvernement

VI.9. La plus lourde tâche incombe au gouvernement royal du Laos. Il n'est pas facile de continuer de protéger soigneusement une paix encore fragile, notamment quand la guerre fait rage dans les pays voisins; cela demande qu'on y consacre toute son énergie. Mais la paix et l'indépendance elles-mêmes exigent que l'on bâtisse une économie plus solide, moins dépendante de l'aide extérieure et utilisant l'aide pour promouvoir la production et le développement, plutôt que pour assurer la survie des populations pauvres et l'enrichissement des classes aisées. En premier lieu, il convient d'établir un budget: décrire la situation budgétaire, y compris les programmes d'aide extérieure, de façon à bien la comprendre, puis, décider des activités qu'il convient de réduire ou transformer pour mieux les orienter vers le développement. Il faudra accorder une attention particulière à l'utilisation des experts étrangers dont les services, s'ils ne sont pas utilisés de façon efficace, n'ont même pas l'avantage qu'offrent d'autres formes d'aide qui, elles, ont du moins pour effet d'aboutir à un transfert de ressources. En tête de liste des priorités établies par le gouvernement, il conviendrait de placer la création d'un comité de haut niveau qui aurait pour tâche d'examiner dans son ensemble le problème budgétaire, notamment le volume et la structure des programmes d'aide, et de présenter des recommandations pour le remplacement progressif de l'aide au budget courant par des ressources intérieures. Cet examen devrait jouer un rôle important dans la préparation d'un programme global de reconstruction et de développement.

VI.10. En ce qui concerne l'avenir, ce programme devrait mettre l'accent sur l'augmentation de la production agricole. Il devrait être possible d'atteindre assez rapidement le point où la production alimentaire suffira à la demande intérieure, à condition que le recasement des réfugiés

s'effectue de façon satisfaisante, et que l'attention générale se concentre sur les tâches immédiates plutôt que sur les projets à long terme. Après cela, les efforts pourront se porter sur les exportations de riz vers les zones déficitaires du Vietnam, ainsi que sur l'expansion de cultures industrielles (à commencer par le coton) et les industries d'utilisation de ces cultures. L'amélioration de la balance des paiements qui en résulterait pourrait être considérablement accentuée grâce à des mesures de redressement budgétaire, qui auraient également pour effet de réduire à la fois les importations de biens de consommation de luxe et les exportations de capitaux. Dans le cadre de ces mesures, il importe de mieux veiller à ce que les ressources, qu'elles soient intérieures ou fournies par l'étranger, soient réellement utilisées pour le bien-être et la prospérité du peuple du Laos. Dans tous les cas, la consommation de produits de luxe et les exportations de capitaux sont alimentées par la nature particulière de l'aide extérieure et d'autres activités étrangères au Laos même; à mesure que l'aide se transformera en programmes orientés vers le développement, et que les autres activités étrangères diminuent, il est évident que la source de la plupart de ces exportations de capitaux sera tarie. La situation de la balance des paiements est sans nul doute mauvaise, mais le niveau actuel des recettes en provenance de gouvernements étrangers en donne une image exagérée des difficultés.

VI.11. Pendant que les personnes déplacées seront recasées et que les efforts se poursuivent pour atteindre l'autosuffisance en matière agricole, le grand programme de construction routière, en cours de réalisation dans la zone de Neo Lao Hak Sat sera peut-être complété. De nouveaux investissements routiers seront peut-être nécessaires dans la zone actuelle de Vientiane pour relier ces deux réseaux. Bien des villes et des villages devront être reconstruits, et là encore l'aide étrangère sera indispensable. Quand cela sera fait, l'exploitation minière aura peut-être permis d'identifier le potentiel économique dans ce domaine. Après cela, et tout en continuant de mettre l'accent sur les programmes de développement rural - notamment l'industrie rurale - l'exploitation rationnelle des ressources forestières, certaines activités touristiques, et éventuellement le développement des exportations minières, la voie sera ouverte qui conduira à la création d'un Laos enfin uni et prospère.

The boundaries shown on this map do not imply endorsement or acceptance by the World Bank and its affiliates.



