



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.5/1997/8 (Part II)
20 janvier 1997
FRANÇAIS
ORIGINAŁ : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Trente-cinquième session
25 février-6 mars 1997

RAPPORT SUR LA SITUATION SOCIALE DANS LE MONDE, 1997*

TABLE DES MATIÈRES

<u>Chapitre</u>	<u>Page</u>
Deuxième partie. PRINCIPAUX PROBLÈMES	
VI. PAUVRETÉ	4
A. Conceptions et mesures de la pauvreté	5
B. Tendances de la croissance de l'économie mondiale et évolution et structures de la pauvreté dans le monde	13
C. Stratégies de lutte contre la pauvreté	37
VII. CHÔMAGE	81
A. Emploi et chômage dans les pays en développement	82
B. Marchés du travail et chômage dans les pays en transition	122
C. Emploi et chômage dans les pays développés	152

* Le présent document est une version reprographiée du rapport sur la situation sociale dans le monde 1997 et est publié en deux parties. La partie I contient l'introduction et les chapitres I à V du rapport et la partie II les chapitres VI à VIII. La version définitive paraîtra en tant que publication des Nations Unies destinée à la vente sous la cote ST/ESA/252.



TABLE DES MATIÈRES (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Page</u>
VIII. DISCRIMINATION	196
A. Discrimination : mécanismes et formes diverses	199
B. Discrimination sexuelle	202
C. Discrimination à l'égard des minorités et d'autres groupes	212
D. Politiques et mesures de lutte contre la discrimination	220

Deuxième partie. PRINCIPAUX PROBLÈMES

1. Ni aux réunions préparatoires au Sommet mondial pour le développement social ni au Sommet lui-même on ne s'est efforcé de définir exhaustivement le développement social. En effet, on s'est rendu compte d'emblée qu'un accord serait peu probable et que toute tentative d'imposer un accord ne ferait que compromettre le Sommet. Aussi, les participants au Sommet ont-ils plutôt examiné trois principaux problèmes - la pauvreté, le chômage et la discrimination - qui intéressent tous les pays.

2. Conformément à la ligne suivie au Sommet, le présent numéro du Rapport sur la situation sociale dans le monde n'a pas pour objet de présenter une étude approfondie des tendances sociales à l'échelle mondiale. Il s'agit plutôt d'examiner dans la deuxième partie les principaux problèmes recensés au Sommet afin de jeter les bases des discussions concernant les mesures nécessaires ou prises pour réaliser les objectifs arrêtés au Sommet.

Chapitre VI

PAUVRETÉ

1. Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, le développement social et l'élimination de la pauvreté figurent parmi ses principales préoccupations. Un examen de l'ordre du jour des sessions annuelles de l'Assemblée générale montre qu'elle n'a cessé au fil des ans de s'occuper d'un large éventail de questions liées à la réduction de la pauvreté, habituellement en même temps que les questions de développement économique. Le développement social faisant l'objet d'un intérêt grandissant comme objectif de la communauté internationale, l'Organisation des Nations Unies a convoqué, dans le même esprit, depuis 1990, plusieurs conférences pour réaffirmer la priorité accordée au développement social¹. L'élimination de la pauvreté et la réduction des disparités entre groupes sociaux et entre pays ont occupé une place de choix à ces réunions.
2. Ce chapitre présente une analyse des principales tendances de la pauvreté absolue dans le monde et ses liens avec la croissance économique mondiale ainsi qu'une évaluation préliminaire des progrès de la dépaupérisation dans le monde et de ses aspects actuels. Il donne également un aperçu des principaux éléments d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté et présente des travaux de recherche effectués récemment sur certaines questions et politiques relatives à l'élaboration de programmes visant à réduire davantage et à éliminer à terme la pauvreté absolue.
3. Afin de fournir les éléments permettant de mesurer la pauvreté dans le monde, le chapitre commence par un examen des caractéristiques de la pauvreté et des problèmes rencontrés pour ce qui est de mesurer ses différentes manifestations. Si l'ensemble de ses manifestations ne peuvent se réduire à un indice unique, la pauvreté se mesure souvent à l'aune d'un niveau de revenus et de dépenses propre à assurer un niveau de vie minimum. Toutefois, pour établir une mesure complète de la pauvreté et de ses manifestations, l'accès aux ressources doit être complété par des indicateurs supplémentaires décrivant d'autres caractéristiques de la pauvreté. Mais pour une étude mondiale du phénomène, il faut également tenir compte de l'insuffisance des statistiques disponibles sur la pauvreté et des indicateurs utilisés pour en mesurer la gravité et l'ampleur.
4. Malgré les insuffisances des données disponibles, il ressort des statistiques que si le niveau de vie moyen général des pays en développement pris collectivement a augmenté rapidement au cours du dernier quart de siècle, cette performance collective remarquable occulte le fait que de larges couches de la population mondiale n'ont pas bénéficié de cette amélioration générale et sont à la traîne tant en termes relatifs qu'en termes absolus. Une analyse des estimations récentes du nombre de personnes qui vivent au-dessous d'un seuil de pauvreté commun à l'échelle mondiale indique que si l'incidence régionale de la pauvreté semble aller décroissant, elle continue de toucher un quart de la population mondiale et est en hausse dans de nombreuses régions. Le chapitre va dans le sens des informations toujours plus nombreuses faisant état d'une inégalité croissante de niveau de vie entre grands groupes de pays dans le monde.

5. Dans une analyse des politiques visant à réduire la pauvreté, le chapitre présente plusieurs questions posées par la lutte contre la pauvreté et met l'accent sur certains domaines d'action prioritaires : le rôle décisif que joue un climat propice à la croissance économique à l'appui des efforts faits au niveau national pour réduire la pauvreté; l'importance de divers services sociaux dans la réduction de la pauvreté, en particulier les services visant à réduire les inégalités résultant de la répartition primaire des revenus par l'éducation et la formation et la fourniture de soins de santé de base; la contribution éventuelle des programmes offrant de plus grandes possibilités aux pauvres à la lutte contre la pauvreté, notamment en aidant l'individu à entrer dans le circuit productif; la nécessité de mieux connaître les pauvres (qui sont-ils?, où habitent-ils?) et de diriger la lutte contre la pauvreté sur les besoins propres des pauvres, là où ils sont concentrés; la nécessité de pourvoir au bien-être des personnes âgées, des handicapés ou des enfants et de tous les groupes qui ne peuvent se prendre en charge; enfin, l'importance d'une participation à l'expansion générale de l'économie mondiale de sorte que les pauvres en retirent le plus d'avantages possible.

A. Conceptions et mesures de la pauvreté

Qu'est-ce que la pauvreté?

6. La notion de pauvreté et de pauvre ayant un caractère multiforme, il est difficile d'en donner une définition précise. La pauvreté est associée à un état de manque physique caractérisé par l'insuffisance des moyens de satisfaire ses besoins minimaux en matière de nutrition, de logement, de santé et d'éducation. Elle est souvent aggravée par le manque d'accès aux possibilités d'emploi et par des diverses formes de discrimination. La pauvreté se manifeste de plusieurs manières : faim, malnutrition, analphabétisme, santé précaire, habillement et logement de mauvaise qualité, vulnérabilité aux événements et circonstances qui mettent en danger la vie et les moyens de subsistance, dégradation de l'environnement et insécurité de l'emploi ou de l'habitation, et stigmates d'une situation financière précaire. Dans de nombreux cas, la pauvreté est perpétuée par l'exclusion des décisions et la non-participation à la vie politique et à l'activité collective et culturelle.

7. Phénomène commun à tous les pays, il sévit sous la forme d'une pauvreté de masse dans les pays en développement à faible revenu par habitant et de poches de pauvreté dans les pays économiquement avancés à revenu par habitant élevé. Partout, les pauvres sont tenus à l'écart des emplois productifs, des services sociaux de base et de la vie civique, sociale et culturelle. Ceux qui vivent dans un état de pauvreté sont des personnes et des familles qui, à cause de leurs conditions de vie, doivent lutter continuellement contre la malnutrition et la privation. La pauvreté est caractérisée par la non-satisfaction des besoins élémentaires, notamment l'alimentation, l'eau potable, l'hygiène, la santé, le logement, l'éducation et l'information. Parmi les pauvres figurent les indigents qui ne disposent pas des moyens de subsistance les plus fondamentaux et dont la vie est par conséquent menacée par le manque continu de ressources dans une situation désespérée. Il s'agit souvent de personnes âgées, de handicapés, de populations autochtones, de réfugiés et de personnes déplacées et de personnes sans appui familial. La pauvreté peut être d'origine structurelle, la conséquence des effets pervers de la modernisation et du

développement; au contraire, elle peut être due à des guerres dévastatrices, des sécheresses prolongées et d'autres catastrophes naturelles, et elle est alors souvent aiguë.

8. La pauvreté ne frappe pas seulement les personnes qui souffrent d'un dénuement et d'un isolement profonds, persistants et généralisés. Les pauvres comprennent également les indigents qui doivent vivre au-dessous du seuil acceptable à une période et en un lieu donnés et ceux qui estiment être privés des conditions dont jouissent d'autres personnes dans la société dont ils se considèrent membres. De ce point de vue, la pauvreté n'est pas entièrement une question de niveau de vie absolu mais doit plutôt être évaluée par rapport à autrui. Une inégalité extrême de revenu et de richesse crée des conditions de pauvreté relative où de nombreuses personnes ont tout juste le minimum vital et ne profitent qu'à peine de la croissance économique et du développement². À mesure que se poursuit la mondialisation et que s'améliorent l'éducation et les communications, les personnes qui auparavant comparaient leur propre situation à celle de leurs voisins immédiats prennent de plus en plus conscience des niveaux de vie des riches, dans leur propre pays, voire des niveaux de vie dans d'autres régions du monde.

9. La pauvreté touche de façon disproportionnée les femmes et les enfants, les faibles et les handicapés ainsi que les ruraux. Dans presque tous les pays, aux revenus les plus bas, on trouve plus de femmes que d'hommes, et les ménages dirigés par une femme figurent parmi les groupes les plus pauvres dans toutes les sociétés. La misère crée et renforce à la fois les conditions de sa persistance et de son aggravation à cause de ses effets sur les enfants et les handicapés. La mauvaise alimentation, l'analphabétisme, les logements insalubres et l'absence de vaccination ainsi que l'invalidité et les infirmités des jeunes et des personnes âgées retardent ou bloquent la croissance des enfants et empêchent les adultes de mener une vie productive et de participer à la vie collective. Enfin, la misère se rencontre de façon disproportionnée en milieu rural où la population est à l'écart du marché et du mouvement des idées, et où les pauvres sont réduits à gagner péniblement leur vie en pratiquant l'agriculture de subsistance ou en travaillant comme ouvriers agricoles très mal payés. Nombre de pauvres des zones rurales et certains de ceux qui vivent à la périphérie des zones urbaines s'efforcent de gagner une maigre pitance en entreprenant des activités aléatoires à faible productivité telles que le commerce ambulante ou les prestations de services insignifiants.

1. La mesure de la pauvreté³

10. La pauvreté étant complexe et multiforme, il est difficile de la mesurer. Pour évaluer pleinement la nature et l'extension du phénomène, il convient d'en préciser toutes les manifestations et de les rendre quantitativement mesurables au moyen d'indicateurs qui reflètent les différents critères qui définissent la pauvreté. Toutefois, si plusieurs types d'indicateurs permettent d'étudier les tendances et critères qui caractérisent la pauvreté et d'évaluer l'efficacité des politiques tendant à réduire et à éliminer tous ses aspects, il est par nature difficile de faire la synthèse de séries multiples d'indicateurs pour obtenir une mesure unique de la pauvreté. C'est surtout le cas lorsque certaines caractéristiques de la pauvreté se retrouvent dans une société mais pas d'autres.

11. En outre, la collecte de données sur les nombreuses caractéristiques des pauvres, notamment les sources de revenu, la taille de la famille et l'accès à l'éducation, aux services de santé et d'assainissement, ainsi que sur tout ce qui a trait à la pauvreté comme la discrimination et la vulnérabilité est un exercice difficile, coûteux et long. Si des progrès sont accomplis dans la collecte de données pour étudier la pauvreté et si un nombre croissant d'enquêtes sur les conditions de vie des ménages fournissent des données essentielles sur le revenu et les dépenses des pauvres, on ne dispose pas encore systématiquement d'indicateurs fournissant des informations précises sur la mortalité infantile, l'espérance de vie et les conditions sanitaires, la consommation de protéines, l'alphabétisation des adultes et d'autres caractéristiques des populations pauvres. Même lorsqu'on dispose d'une série complète d'indicateurs pour un pays, déterminer les effets distincts de ces facteurs sur la population pauvre et évaluer l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté demeure une gageure. De même, combiner les différents indicateurs en un indice unique pose des difficultés pour ce qui est de pondérer judicieusement les différentes caractéristiques de la pauvreté afin d'arriver à une mesure applicable à tous les pays et en toutes circonstances.

12. Bien qu'on ne puisse pas résumer en un indicateur unique toutes les manifestations de la pauvreté et qu'on ne dispose pas de séries globales de données sur les caractéristiques des pauvres pour tous les pays ou la majorité, on peut appliquer à un grand nombre de pays une mesure classique générale de la pauvreté définie comme "un niveau de revenu ou de dépenses permettant d'assurer le minimum vital". Cette définition pratique de la pauvreté doit s'entendre non seulement de la consommation de produits alimentaires, de l'habillement et du logement, mais aussi de l'accès à l'éducation, aux services de santé, à l'eau potable et aux autres articles de première nécessité. Elle a l'avantage d'englober l'ensemble des besoins ainsi que les produits obtenus par des moyens privés et les biens et services fournis par les moyens publics. Aux fins de l'établissement de comparaisons internationales, on peut fixer un seuil de pauvreté mondial à un niveau qui représente le seuil de pauvreté réelle dans certains pays au revenu le plus bas et l'interpréter comme mesure de la pauvreté absolue⁴.

Pauvreté absolue

13. Un niveau minimum défini de revenus et de dépenses par personne ou ménage est donc utilisé comme critère principal de pauvreté absolue. Une méthode commune de définition d'un seuil de pauvreté mondial permettant des comparaisons entre pays consiste à établir le seuil de pauvreté à un niveau qui corresponde au coût d'un ensemble de biens jugés nécessaires pour assurer la satisfaction des besoins fondamentaux dans les pays au revenu le plus bas. Selon le concept adopté, le seuil de pauvreté détermine les niveaux de consommation minimaux, en dessous desquels la survie est menacée. On peut ensuite distinguer entre pauvreté et misère. La méthode fondée sur le seuil de pauvreté mondial permet de déterminer le nombre de personnes pauvres, dans le monde, sur la base d'un même niveau de consommation réelle par individu ou ménage, quel que soit leur lieu de résidence. Étant donné que ce seuil est habituellement fixé à un niveau minimum, il exclut du dénombrement des personnes vivant dans la pauvreté absolue les pauvres qui vivent dans les pays économiquement plus avancés où les revenus

bas se situent néanmoins à un niveau plus élevé que le seuil définissant la pauvreté absolue.

14. Il convient de noter toutefois qu'un seuil de pauvreté mondial est, de par sa nature, limité car il ne fait pas ressortir plusieurs situations de pauvreté, outre le fait qu'il présente les insuffisances bien connues de l'utilisation de la consommation des biens et services comme mesure du bien-être. S'il est utile pour étudier les aspects de la pauvreté à l'échelle mondiale, pour avoir une idée précise de la pauvreté dans un pays donné, il faut fixer un seuil de pauvreté adapté à ce pays et tenir compte de certains indicateurs sociaux ventilés selon qu'il s'agit de pauvres ou de "non-pauvres". Si l'on dispose de moyennes nationales de ces derniers indicateurs pour de nombreux pays, les données relatives aux variables permettant d'évaluer séparément la situation des pauvres et des non-pauvres à l'échelle mondiale sont insuffisantes.

Pauvreté relative

15. Si l'élimination de la pauvreté absolue à grande échelle est bien au centre de la problématique du développement, les inégalités prononcées de revenu n'en constituent pas moins un problème d'acuité grandissante dans nombre de pays développés et de pays en développement. La pauvreté relative créée par les grandes disparités de revenu est la preuve que l'appauvrissement n'est pas seulement une question de manque de ressources et de simple survie mais aussi de l'idée qu'une collectivité donnée se fait d'un niveau de vie minimum. La pauvreté relative a donc trait aux inégalités de la répartition du revenu et de la richesse plutôt qu'au niveau absolu du revenu des différents groupes de la population. Pour évaluer le degré d'inégalité en matière de répartition du revenu (ou de la consommation) entre individus ou ménages, on peut comparer le pourcentage du revenu total perçu par les couches les plus pauvres de la population au pourcentage perçu par les couches les plus riches (ou les autres couches) de la population. Une méthode couramment utilisée consiste à diviser la population en quintiles ou déciles successifs par niveaux de revenu croissants et de comparer la part perçue par chaque groupe. Le coefficient de Gini, présenté ci-dessous, est une autre mesure courante de l'inégalité des revenus.

16. Ces méthodes de comparaison du revenu sont axées sur les disparités du revenu ou de la consommation entre différentes couches de la population, quels que soient la source de revenu ou le moyen de financement de la consommation. À partir des données relatives à la répartition du revenu dans différents pays, on peut évaluer différentes caractéristiques générales des variations relatives du revenu entre les pays au moyen d'indicateurs composites du degré d'inégalité tels que la proportion du revenu perçue par le groupe au revenu le plus élevé et le groupe au revenu le plus bas ou le coefficient de Gini en mesurant le degré de distorsion de la répartition. Ces mesures globales de l'inégalité permettent certes d'évaluer les grandes tendances mondiales de la répartition du revenu entre différents groupes de pays mais elles sont très insuffisantes si l'on veut peser tous les facteurs qui déterminent la répartition du revenu dans chaque pays. De même, les caractéristiques de la pauvreté relative, et donc la définition d'une répartition équitable du revenu, varient d'un pays à l'autre et ne peuvent être évaluées à l'échelle mondiale par des critères uniformes applicables à tous les pays.

2. Les indicateurs de la pauvreté

17. Pour déterminer le niveau, les tendances et les caractéristiques de la pauvreté, il faut des indicateurs économiques et sociaux qui donnent un profil du pauvre et permettent d'évaluer l'efficacité des différentes politiques de lutte contre la pauvreté tant absolue que relative. Étant donné la nature complexe ainsi que la quantité et l'utilité limitées des données disponibles, aucune série d'indicateurs ne permet de mesurer tous les aspects de la pauvreté. En outre, il se pose un problème fondamental qui tient au fait que pour des raisons de disponibilité de données, les mesures classiques de la pauvreté et de la population pauvre privilégient le revenu. Cette section présente quelques méthodes de mesure de la pauvreté basées sur le revenu (ou la consommation) utilisées dans le chapitre pour évaluer le nombre de personnes vivant au-dessous d'un seuil de pauvreté donné. Chaque fois que possible, ces mesures basées sur le revenu devraient être complétées par des indicateurs du niveau de vie et des conditions sociales afin de donner une image plus complète de la pauvreté.

Indicateurs du niveau de vie

18. Le niveau de vie de la grande majorité de la population est représenté par les dépenses des ménages par personne qui est l'indicateur privilégié du niveau de vie présent. Pour ce qui est de l'avenir cependant, un lien existe entre les ressources totales disponibles pour tous emplois – investissements en vue de la croissance future ainsi que consommation pour la satisfaction des besoins présents – et la production intérieure de biens et services. Les indicateurs de choix dans ce cas sont le niveau et la croissance de l'activité économique mesurée par habitant, indicateurs qui reflètent la productivité de la population active et les possibilités d'augmentation future du niveau de vie.

19. Des agrégats utilisés sont les dépenses réelles de consommation finale privée (ou les dépenses au titre de la consommation finale totale) et le produit intérieur brut, qui, par habitant, donnent une idée du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population et de l'ensemble des ressources disponibles, respectivement, bien qu'elles puissent donner lieu à d'importantes erreurs et de graves problèmes de mesure liés à la comparaison entre pays qui se distinguent par la structure de la consommation et de la production. Dans les enquêtes par sondage auprès des ménages servant à recueillir des données sur la répartition, les dépenses de consommation ont souvent été utilisées comme indicateur du niveau de vie. Afin d'améliorer la comparabilité des données sur la répartition utilisées par la Banque mondiale dans ses études de la pauvreté, les données provenant des enquêtes auprès des ménages sont basées sur les dépenses de consommation ou corrigées pour en tenir compte. C'est à partir de ces données corrigées que la Banque établit des estimations du nombre et du pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté mondial examiné ci-dessous.

20. Dans ce chapitre, le niveau moyen et les augmentations du PIB par habitant sont utilisés pour classer les pays selon le niveau de revenu et le taux de croissance économique. Cependant, étant donné qu'une grande proportion des dépenses des pauvres est consacrée à des biens et services qui n'entrent pas dans le commerce international, la conversion des estimations de la consommation et de la production selon le taux de change de la monnaie nationale peut ne pas donner une idée précise des disparités économiques entre pays. Aussi, pour

déterminer un seuil de pauvreté uniforme pour tous les pays, les données relatives au produit intérieur brut total et par habitant ont-elles été converties sur la base des indices de parité du pouvoir d'achat plutôt que des taux de change⁵. En principe, utiliser la parité du pouvoir d'achat consiste à convertir une unité de la monnaie de référence, dans ce cas, le dollar des États-Unis, en autant d'unités de la monnaie nationale nécessaires pour acquérir un ensemble défini de biens et services dans un pays tiers. Cependant, ces indices sont difficiles à estimer pour des raisons liées à la comparabilité des différents types de biens et services achetés et vendus dans différents pays. Étant donné qu'elles évaluent les biens et services à des prix communs définis, les estimations du produit intérieur brut exprimées en "dollars internationaux" pondérés par l'indice de parité du pouvoir d'achat sont considérées comme étant mieux indiquées pour comparer la pauvreté que celles qui sont exprimées en "dollars des États-Unis" pondérés par le taux de change.

Indicateurs de l'incidence de la pauvreté

21. Bien qu'il soit admis que la pauvreté est un concept plus large que le simple manque d'argent, l'incidence générale de la pauvreté mesurée selon les méthodes classiques s'entend du pourcentage de la population dont le revenu ou la consommation est en dessous d'un seuil de pauvreté établi par rapport à un indicateur du niveau de vie. Ce seuil de pauvreté peut se définir de différentes façons :

1. Selon la méthode basée sur les besoins fondamentaux, il faut qu'un ensemble minimum de besoins alimentaires et non alimentaires soient satisfaits. Ce minimum détermine le niveau minimum de revenu et de consommation.
2. Selon la méthode basée sur le ratio alimentaire, un certain rapport alimentation/revenu caractérise le comportement de consommation. La structure des dépenses réelles est donc utilisée pour déterminer le seuil de pauvreté, ce qui évite de définir les besoins nutritionnels minimaux.
3. Selon la méthode basée sur un pourcentage du revenu moyen, la pauvreté est une situation de privation relative. Il faut donc déterminer un indicateur du revenu (niveau moyen) et un pourcentage de cet indicateur (par exemple, 40 %, 50 % ou 60 %).
4. Selon la méthode basée sur le centile, la population est classée en fonction du niveau de revenu et les pauvres sont définis par rapport à un certain centile.

22. Pour permettre une comparaison à l'échelle mondiale, le seuil de pauvreté devrait être le même pour tous les pays afin que chaque individu soit évalué par rapport à la même norme en ce qui concerne les besoins fondamentaux ou les critères nutritionnels. On peut ainsi calculer l'incidence de la pauvreté, qui se mesure à un indice numérique de pauvreté indiquant le nombre de personnes vivant au-dessous d'un seuil de pauvreté en proportion de la population totale. Cet indice ne mesure pas la gravité de la pauvreté mais plutôt traite tous les pauvres de la même façon, qu'ils soient à la limite du seuil de pauvreté ou très

en dessous. Mesuré de cette façon, l'indice numérique de pauvreté n'est qu'un simple indicateur de la gravité de la pauvreté absolue, un seuil de pauvreté élevé augmentant l'incidence estimée de la pauvreté tandis qu'un seuil plus bas la réduit. On obtient ainsi la proportion de la population dont le revenu ou les dépenses se situent à un niveau inférieur au seuil de pauvreté.

23. Pour estimer l'indice numérique de pauvreté indiquant la proportion de personnes vivant dans la pauvreté absolue, il faut à la fois un seuil de pauvreté bien défini et des données sur la répartition du revenu ou la consommation. Pour réaliser les estimations du nombre de personnes et du pourcentage de la population vivant dans la pauvreté qui sont analysées ci-dessous, la Banque mondiale a utilisé une norme de 1 dollar international par personne par jour (dollar international de 1985) comme le seuil de pauvreté minimum aux fins de comparaisons internationales cohérentes⁶. À partir de données sur la répartition du revenu établies à cette fin, la taille de la population pauvre a été déterminée pour un échantillon de pays dans chacune des principales régions du monde. La comparabilité des enquêtes sur les ménages afférentes étant limitée, un effort a été fait pour normaliser les données disponibles sur le concept de consommation et pour rapporter la date de répartition aux mêmes années de référence. La Banque mondiale prévient que l'indice numérique de pauvreté qui en est résulté diffère des précédentes estimations qu'elle a établies et de celles d'autres études de la pauvreté.

Indicateurs du degré de pauvreté

24. L'importance générale du nombre de personnes vivant dans la pauvreté ne peut seule décrire la typologie de la pauvreté. Il faut également un indicateur du degré de pauvreté qui montre dans quelle mesure les revenus des pauvres sont en deçà du seuil de pauvreté. Plus les inégalités sont prononcées et le revenu moyen est bas chez les pauvres, plus la pauvreté est profonde et les conditions de vie difficiles. On peut donc mesurer la réduction de la pauvreté en fonction d'une baisse du pourcentage de la population pauvre ou de l'augmentation du revenu moyen des pauvres et de l'amélioration de sa répartition.

25. L'écart de pauvreté utilisé par la Banque mondiale est un indicateur du degré de pauvreté. Il permet de mesurer l'écart entre le revenu moyen (ou la dépense moyenne) des pauvres et le seuil de pauvreté, exprimé en proportion du seuil de pauvreté. La somme de tous les écarts de pauvreté peut être interprétée comme le montant minimum des transferts nécessaires pour amener l'ensemble de la population pauvre au niveau du seuil de pauvreté. Lorsqu'on le multiplie par l'indice numérique de pauvreté, on obtient l'indice d'écart de pauvreté ou l'écart de pauvreté en pourcentage du seuil de pauvreté. Bien qu'il indique, en moyenne, dans quelle mesure une personne ou un ménage pauvre se situe au-dessous du seuil de pauvreté, et donc le degré de pauvreté au sein de la population pauvre, il ne permet pas de mesurer avec précision l'ampleur des inégalités entre pauvres.

Indicateurs de la pauvreté relative

26. La pauvreté relative se traduit par des inégalités prononcées en matière de répartition du revenu et par les variations en matière de consommation qui vont de pair avec une mauvaise répartition du revenu. Il existe de nombreuses autres

mesures globales de l'inégalité du revenu, notamment la courbe de Lorenz et le coefficient de Gini. Un autre indicateur courant de la pauvreté relative porte sur les différences relatives entre les revenus perçus par les personnes les plus pauvres et par d'autres couches de la population. Le dernier coefficient permet de comparer les dépenses et revenus moyens des pauvres avec les dépenses moyennes des groupes à revenu plus élevé.

Indicateurs sociaux

27. Les mesures de l'incidence de la pauvreté et de l'écart de pauvreté n'incluent normalement pas les avantages que les pauvres retirent des biens collectifs ni une évaluation des aspects sociaux du développement. Les indicateurs sociaux peuvent compléter les mesures de la pauvreté fondées sur les concepts de revenu et de consommation et fournir des informations tant sur les caractéristiques des pauvres que leur accès aux services sociaux tels que l'éducation et les soins de santé. Cependant, les indicateurs sociaux tels que ceux relatifs à la mortalité infantile, à la scolarisation primaire et à l'espérance de vie ne sont pas spécialement établis pour la population pauvre et, de ce fait, n'illustrent qu'indirectement la situation réelle des pauvres.

3. Estimation du nombre de pauvres dans le monde

28. Lorsqu'on essaie d'estimer le nombre de personnes pauvres dans le monde et leur pourcentage dans la population mondiale, on se rend compte que les données précises sur l'ampleur et l'évolution de la pauvreté dans différentes parties du monde sont éparpillées ou inexistantes, ce qui rend difficile toute évaluation quantitative de la répartition et de l'évolution de la pauvreté dans le monde⁷. Néanmoins, ces dernières années, des efforts ont été faits par l'Organisation des Nations Unies (dans le cadre du Programme de mise en place de dispositifs nationaux d'enquête) et la Banque mondiale (dans le cadre de l'Étude de la mesure des niveaux de vie et de la dimension sociale de l'ajustement en Afrique subsaharienne) pour améliorer la qualité des données et toucher davantage de pays. Dans le cas des pays développés à économie de marché, les données fournies par le projet d'étude du revenu de Luxembourg entamé en 1983 portent sur 25 pays et permettent de comparer la répartition du revenu d'un pays à l'autre à partir d'une base de données unifiée sur les revenus des ménages. Enfin, un volume considérable de données supplémentaires relatives à la répartition du revenu a été rassemblé au niveau national et les améliorations apportées à la méthode d'évaluation de la pauvreté au moyen de données sur la répartition ont permis d'établir des estimations plus fiables du nombre de pauvres que par le passé. Outre les données relatives à la répartition du revenu, il existe un nombre croissant d'indicateurs sociaux permettant d'évaluer la pauvreté ainsi que, comme examiné plus haut, un grand nombre de travaux sur d'autres méthodes de mesure de la pauvreté.

29. Malgré ces améliorations, il est toujours difficile de rapprocher des estimations distinctes dans le cadre d'une évaluation cohérente et comparable des efforts de lutte contre la pauvreté dans le monde. En premier lieu, bien qu'adaptés au contexte du pays concerné, les seuils de pauvreté établis au niveau national pour mesurer le nombre de pauvres ne correspondent pas à un seuil de pauvreté commun et peuvent de ce fait englober les individus ayant un niveau de vie beaucoup plus élevé (ou plus bas) que les estimations établies

pour un autre pays. À cet égard, lorsqu'on fixe le seuil de pauvreté officiel au niveau national, la valeur réelle du seuil de pauvreté local a tendance à augmenter en fonction du revenu moyen par habitant du pays⁸. En deuxième lieu, bien qu'elles soient plus comparables que dans le passé, les données nationales sur la répartition du revenu n'en sont pas moins basées sur différentes méthodes d'enquête et diverses définitions du revenu; elles doivent donc être normalisées avant d'être utilisées pour évaluer la pauvreté d'un pays à l'autre ou au fil du temps. Étant donné que les estimations du nombre de pauvres peuvent être fonction du niveau où se situe le seuil de pauvreté commun et de la façon dont il se traduit en niveau convenant à chaque pays, il faut appliquer une méthode commune qui garantisse que les critères définissant la pauvreté sont les mêmes dans chaque pays et que des individus vivant dans des conditions identiques soient considérés ou non comme pauvres quel que soit leur lieu de résidence. En troisième lieu, il existe de grandes variations quant à la disponibilité de statistiques sur la pauvreté et de données complémentaires sur l'éducation, la santé et le logement des pauvres d'une région à l'autre : l'Amérique latine, l'Asie de l'Est et du Sud, l'Europe de l'Est et l'Asie centrale offrent un large éventail de données, mais les pays d'Afrique du Nord, d'Afrique subsaharienne et d'Asie centrale seulement quelques séries de données sur l'incidence de la pauvreté. Du fait de ces problèmes d'estimation et de variations quant aux données disponibles, les estimations de la pauvreté doivent être considérées comme de simples approximations qui, pour ces dernières régions – qui comptent pourtant une forte proportion des pays les plus pauvres – sont sans doute assez imprécises.

B. Tendances de la croissance de l'économie mondiale et évolution et structures de la pauvreté dans le monde

30. On analyse, dans la présente section, la relation entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté. On y trouvera des données provenant d'une étude récente de la Banque mondiale sur les réalisations et les revers dans la réduction de la pauvreté absolue dans les pays en développement et les pays en transition. On y présente par ailleurs un profil de la pauvreté dans différentes régions du monde et l'on relève les changements enregistrés dans le nombre des pauvres et l'incidence de la pauvreté depuis 5 à 10 ans. On y examine ensuite l'évolution récente de la situation dans les économies en transition ainsi que l'augmentation du nombre des pauvres qui a suivi le ralentissement de l'activité économique enregistré au cours de la présente décennie. Enfin, on y considère l'évolution à long terme de la croissance de l'économie mondiale et le taux d'augmentation du produit intérieur brut (PIB) par habitant dans différentes parties du monde.

31. Dans les développements qui suivent, la pauvreté est définie par rapport au revenu. Celle-ci a toutefois d'autres dimensions qui ne doivent pas être ignorées. Par extrême pauvreté, on entend généralement un état caractérisé par la malnutrition, la faim, la maladie et l'analphabétisme, qui s'accompagne le plus souvent de l'impossibilité d'accéder aux ressources productives, et d'une discrimination sur le lieu de travail, sinon de l'exclusion pure et simple, ainsi que d'une discrimination quant aux moyens offerts en matière d'éducation et à la participation au processus politique. Mais c'est le facteur revenu qui est au coeur de la plupart des problèmes liés à la pauvreté, celle-ci tenant le plus souvent à l'absence d'un revenu suffisant qui permette de se procurer les

biens et services minimaux essentiels à la participation active à la vie de la société. Il est donc essentiel de comprendre la relation entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté et l'inégalité des revenus pour avoir une vue d'ensemble du problème de la pauvreté dans le monde et des chances de l'éliminer.

1. Dimensions de la pauvreté dans le monde

32. La disparité des tendances qui caractérisent la croissance à long terme de l'économie mondiale a eu des effets contrastés quant à l'élimination de la pauvreté et des inégalités. À un extrême, la croissance rapide que connaissent la plupart des pays de l'Asie du Sud et de l'Est, conjuguée à des politiques macro-économiques et commerciales favorables et à une structure égalitaire de la répartition des revenus, contribue depuis 25 ans à faire régresser notablement la pauvreté absolue. À l'autre extrême, on voit augmenter l'incidence de la pauvreté dans les pays à faible revenu – notamment les pays les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne – dans lesquels l'économie d'une manière générale s'est ralentie au cours des dernières 25 années. En Amérique latine, les niveaux plus élevés de pauvreté atteints dans certains pays à revenu intermédiaire peuvent être imputés à la crise de l'endettement et aux politiques de stabilisation introduites par la suite qui, à moyen terme, sont néfastes aux pauvres. Dans d'autres pays, le ralentissement de la croissance économique, les inégalités marquées entre différents groupes de la société en ce qui concerne l'accès aux ressources productives, et l'application de politiques, de réglementations et de pratiques mal adaptées, sont autant de facteurs qui ont contribué à l'augmentation du nombre des pauvres. En Europe de l'Est et dans les États de l'ancienne Union soviétique, la chute marquée de l'économie a entraîné une augmentation considérable de la pauvreté au cours des années 90.

33. Il est malaisé d'effectuer une évaluation globale du nombre et de la répartition des personnes vivant dans la pauvreté absolue et de l'évolution de leur situation avec le temps, en raison de l'insuffisance des données et de la fiabilité douteuse de la méthodologie sur laquelle se fondent les estimations. Les estimations antérieures de l'incidence de la pauvreté ne couvraient qu'une proportion réduite de la population mondiale et reposaient sur des méthodologies différant selon les régions. La Banque mondiale s'est efforcée d'évaluer, sur une période de plusieurs années, le nombre et le pourcentage de la population mondiale qui vit dans la pauvreté, en deçà souvent du seuil de pauvreté, en fonction d'un seuil de référence commun⁹.

Établissement d'un seuil de pauvreté commun

34. Pour établir ses estimations, la Banque s'est appuyée sur les enquêtes concernant le revenu et le niveau de vie des ménages, et, pour améliorer la qualité des données et pouvoir utiliser celles-ci dans des études couvrant plusieurs pays, elle a normalisé celles fournies par les différentes enquêtes par pays relatives à un certain nombre de variables : taille des ménages, consommation privée et date de l'enquête. Un seuil de pauvreté commun, qui permette des comparaisons homogènes d'un pays à l'autre, a été établi de telle sorte que l'estimation du nombre de pauvres dans différents pays et régions se base sur un même niveau de vie. Ce seuil de pauvreté commun, correspondant à 1 dollar international par jour et par personne et mesuré en dollars des

États-Unis de 1985 ajustés en fonction de la parité du pouvoir d'achat, constitue l'étalon constant par rapport auquel sera déterminé le nombre de pauvres dans les pays¹⁰. Pour l'étude de la pauvreté en Amérique latine, le seuil de pauvreté fréquemment utilisé est de 2 dollars internationaux par personne et par jour; en Europe et en Asie centrale, la norme tend à se rapprocher de 4 dollars internationaux par personne et par jour, ce qui reflète le niveau plus élevé du revenu moyen. En Chine, le seuil officiel de pauvreté a été estimé à environ 0,60 dollar international par personne et par jour. La norme de 1 dollar international par personne et par jour utilisée par la Banque mondiale représente un seuil de pauvreté réelle constant permettant de comparer sur le plan international les niveaux de la pauvreté absolue et non pas la pauvreté relative telle qu'elle sévit dans les pays où le niveau moyen des dépenses de consommation par habitant est élevé. Elle est utilisée pour établir l'incidence de la pauvreté modérée telle que mesurée par l'indice de pauvreté (proportion des pauvres dans la population) par opposition à la pauvreté modérée, la pauvreté extrême se réfère à un niveau de revenu qui ne permet que l'achat d'un panier alimentaire minimum. Le degré d'extrême pauvreté est indiqué par l'indice d'écart de pauvreté qui mesure le définit moyen par rapport au seuil de pauvreté (niveau zéro pour les non pauvres), exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté¹¹.

Typologie de la pauvreté dans les pays en développement et les pays en transition

35. Se fondant sur un seuil de pauvreté correspondant à 1 dollar international par jour (aux prix de 1985), la Banque mondiale estime que, même si l'on est parvenu à réduire quelque peu l'incidence de la pauvreté dans le monde, plus d'un cinquième de la population mondiale dispose de moins de 1 dollar international par jour, et que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté continue de croître (voir tableau 6.1). Entre 1987 et 1993, l'incidence générale de la pauvreté dans les pays en transition et les pays en développement a légèrement diminué, passant de 30 à 29,5 %, mais le nombre des pauvres dans le monde a augmenté, passant de 1,23 milliard à 1,31 milliard. L'immense majorité des personnes disposant seulement de 1 dollar international par jour ou moins vit en Asie du sud, en Afrique subsaharienne, dans les pays de l'Indochine, en Mongolie, en Amérique centrale, au Brésil et dans les provinces de l'arrière-pays chinois, l'incidence de la pauvreté étant particulièrement élevée en Afrique subsaharienne, en Asie du sud et en Chine.

Tableau 6.1

Nombre de personnes et pourcentage de la population des pays en développement et des pays en transition disposant de moins de 1 dollar des États-Unis par jour, 1987-1993

Région	Pourcentage de population couvert par une enquête au moins	Nombre de pauvres (millions)			Indice de pauvreté (pourcentage de la population en deçà du seuil de pauvreté)			Écart de pauvreté (pourcentage)		
		1987	1990	1993	1987	1990	1993	1987	1990	1993
<u>Pays en développement et pays en transition</u>	85,0	1 227	n.d.	1 314	3,1	n.d.	29,4	9,5	n.d.	9,2
Europe de l'Est et Asie centrale	85,9	2	n.d.	15	0,6	n.d.	3,5	0,2	n.d.	1,1
Pays en développement	85,0	1 225	1 261	1 299	33,3	32,9	31,8	10,8	10,3	10,5
Amérique latine et Caraïbes	83,9	91	101	110	22,0	23,0	23,5	8,2	9,0	9,1
Moyen-Orient et Afrique du Nord	46,7	10	10	11	4,7	4,3	4,1	0,9	0,9	0,6
Afrique subsaharienne	65,9	180	201	219	38,5	39,3	39,1	14,4	14,5	15,3
Asie du Sud	98,4	480	480	515	45,4	43,0	43,1	14,1	12,3	12,6
Chine, Asie de l'Est et Pacifique	88,0	464	468	446	28,2	28,5	26,0	8,3	8,0	7,8

Source : Poverty Reduction and the World Bank (Banque mondiale, Washington D.C., 15 avril 1996), tableau 1.2.

Note : Les chiffres ci-dessus révisent et actualisent les chiffres qui figurent dans la publication de la Banque mondiale intitulée Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty (Banque mondiale, Washington, D.C., 1993). Ils diffèrent à plusieurs égards des estimations précédemment établies par la Banque mondiale, y compris celles qui figurent dans le Rapport sur le développement dans le monde, 1990 (Banque mondiale, Washington, D.C., 1990), les auteurs ayant eu accès à de nouvelles données provenant d'enquêtes sur les ménages. Au total, 122 enquêtes se rapportant à 67 pays, ont été utilisées pour établir les estimations ci-dessus. Les chiffres du tableau tiennent compte par ailleurs des nouvelles estimations des taux de change évalués en fonction de la parité du pouvoir d'achat pour convertir le montant de 1 dollar international par jour (aux prix de 1985) en monnaies locales dans chaque région, les estimations sont établies à partir des chiffres disponibles, pour les pays ayant fait l'objet d'une enquête au moins pour la période 1985-94. Il arrive souvent que les dates des enquêtes ne coïncident pas avec les dates du tableau. Les données provenant des enquêtes ont été ajustées en utilisant les enquêtes effectuées à la date la plus proche pour chaque pays et en appliquant le taux de croissance de la consommation tel qu'il ressort des comptabilités nationales. Le nombre des pauvres a ensuite été estimé par région, en partant du principe que l'échantillon de pays est représentatif de la région dans son ensemble. Cette hypothèse est évidemment moins solide dans le cas du Moyen-Orient et de l'Afrique qu'ailleurs. On trouvera dans Martin Ravallion et Shaohua Chen, What can new survey data tell us about recent changes in living standards in developing and transitional economies, Policy Research Department (Banque mondiale, Washington, D.C., 1996) des renseignements sur les données et la méthodologie employées.

Amérique latine et Caraïbes

36. Les années 80 ont été catastrophiques pour les pauvres d'Amérique latine et des Caraïbes, où la pauvreté a notablement augmenté du fait de la crise d'endettement. Les fortes disparités de revenus enregistrées dans la région signifient que l'incidence de la pauvreté est élevée par rapport au revenu. Les récessions qui ont accompagné le processus d'ajustement au cours des années 80 ont accru l'inégalité des revenus et la pauvreté. Les pauvres des régions urbaines et les pauvres du Brésil, du Pérou et de plusieurs petits pays d'Amérique centrale ont été particulièrement touchés par la chute des niveaux de vie. L'incidence de la pauvreté, en hausse dans les régions urbaines, a affecté de manière disproportionnée les mères célibataires, les parents peu ou pas éduqués et les jeunes, pour lesquels l'offre d'emplois était insuffisante. Du fait de la faible productivité agricole et faute d'emplois non agricoles, la pauvreté s'est aggravée chez les 10 à 20 % des plus pauvres de la population habitant les zones rurales éloignées. Depuis 1989, on note une reprise de l'économie en Amérique latine, et les taux d'expansion robustes relevés dans certains pays ont contribué à stabiliser l'incidence de la pauvreté. Il n'en reste pas moins que, selon les estimations, le nombre d'habitants d'Amérique latine ne disposant que d'un revenu inférieur à 1 dollar international par jour est passé de 101 millions en 1990 à 110 millions en 1993.

Afrique du Nord et Asie occidentale

37. En Afrique du Nord et en Asie occidentale, le revenu moyen est relativement élevé, l'incidence de la pauvreté absolue relativement faible et l'inégalité des revenus relativement modeste. Comme c'est le cas en Amérique latine et dans les Caraïbes, la pauvreté est plus prononcée dans les zones rurales, encore que la pauvreté urbaine s'accroît sous l'effet des migrations des zones rurales vers les zones urbaines entraînées par le manque de débouchés dans les zones rurales. La pauvreté est particulièrement répandue chez les travailleurs indépendants qui se livrent à du petit commerce et chez les personnes âgées, les handicapés et les ménages ayant à leur tête une femme. Les indicateurs sociaux continuent de s'améliorer dans la région mais restent en deçà des niveaux atteints dans les pays où le revenu par habitant se situe à des niveaux comparables. Selon les estimations de la Banque mondiale, le pourcentage de la population disposant de moins de 1 dollar international par jour qui était inférieur à 5 % en 1987 a diminué, dépassant à peine 4 % en 1993; en chiffres absolus, la population pauvre est demeurée la même au cours de cette période. Parce que les niveaux de l'emploi et de la pauvreté sont étroitement liés au taux de la croissance économique, qui a été lente et hésitante dans beaucoup de ces pays, il est essentiel que celle-ci s'accroisse de manière à faciliter l'accès des pauvres à l'emploi et pour pouvoir offrir des services sociaux, tels que les services de santé et d'éducation de base, dont bénéficieront les ménages pauvres.

Afrique subsaharienne

38. Les habitants de l'Afrique subsaharienne comptent toujours parmi les plus pauvres du monde, et l'incidence de la pauvreté absolue et la structure de la répartition des revenus y sont toujours caractérisées par des différences marquées selon le sexe. C'est également dans cette région que la pauvreté est la plus grande, comme il ressort de l'indice d'écart de pauvreté et, d'une

manière générale, la répartition des revenus (et des dépenses) est plus inégale encore dans les pays considérés que dans la plupart des autres pays en développement. Les pauvres n'ont pas accès aux ressources productives, pas de possibilités d'emploi et ne bénéficient pas de services sociaux; la région est faiblement dotée en ressources humaines et les programmes et politiques y sont mal adaptés aux besoins particuliers des pauvres. Si la pauvreté se développe rapidement dans les régions urbaines, c'est dans les zones rurales que sont toujours concentrés, pour l'immense majorité, les pauvres de l'Afrique subsaharienne. D'une manière générale, ceux-ci disposent de moins de terres, de moins de capital, sont moins éduqués et en moins bonne santé et bénéficient de moins de prestations que les personnes appartenant aux groupes à revenu plus élevé. Dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, le niveau des services sociaux disponibles est le plus bas au monde. Le taux moyen brut d'inscription dans les écoles primaires, qui a décliné dans de nombreux pays du Sahel au cours des années 80, est nettement inférieur à celui enregistré dans les autres régions; la mortalité infantile y est plus élevée que dans les pays à faible revenu d'autres régions; et l'espérance de vie y est faible et s'abaisse probablement encore, étant donné l'impact du sida, comme on l'a vu plus haut dans la section sur la santé (chap. III).

39. Le taux de croissance des revenus par habitant a été négatif dans la plupart des pays de la région pendant les années 80 et 90, et le niveau de vie se dégrade. En dépit d'un léger abaissement de l'incidence de la pauvreté entre 1987 et 1993, la Banque mondiale estimait à plus de 200 millions le nombre de personnes disposant de moins de 1 dollar international par jour en 1990, et le nombre des pauvres s'est élevé pendant cette période de près de 40 millions. Si une croissance plus rapide est de toute évidence essentielle à la réduction de la pauvreté dans cette région, une accélération globale de la croissance économique n'y suffira vraisemblablement pas, à elle seule, pour avoir un effet notable sur les indicateurs de la pauvreté ou sur le nombre des pauvres. Encore faut-il, en effet, que la croissance soit structurée de telle sorte qu'elle mette l'accent sur l'augmentation de la demande de main-d'oeuvre et de la productivité en facilitant l'accès aux avoirs productifs et aux technologies, notamment dans le secteur agricole.

Asie du Sud

40. Selon la Banque mondiale, c'est l'Asie du Sud, où vit près de 40 % de la population mondiale disposant seulement de 1 dollar international par jour ou moins, qui compte le plus grand nombre de pauvres vivant dans la pauvreté absolue, et c'est dans cette région que l'incidence de la pauvreté est la plus élevée. Cet état de choses ne tient pas seulement à la taille de la population mais également au revenu relativement faible par habitant et à une moindre inégalité des revenus; plus de 40 % de la population de l'Asie du Sud vit en deçà du seuil de pauvreté, proportion qui est plus élevée encore que celle de l'Afrique subsaharienne. Comme dans cette dernière région, les pauvres de l'Asie du Sud vivent surtout dans les zones rurales, sont largement analphabètes et dépendent de l'agriculture de subsistance et de gains tirés d'emplois peu qualifiés. L'indice d'écart de pauvreté pour la région est relativement élevé; en moyenne, une personne ou un ménage pauvre se situe à plus de 12 % en deçà du seuil de pauvreté de 1 dollar international par jour. Dans de nombreuses zones de la région, les femmes sont moins éduquées et en moins bonne santé que les

hommes; leur espérance de vie est inférieure à la leur et leur journée de travail plus longue. Les indicateurs sociaux y sont parmi les plus faibles du monde, avec une mortalité infantile élevée et des taux de scolarisation faibles. Il ressort d'une comparaison des chiffres estimatifs du nombre des pauvres en 1987 et 1993 que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue est resté le même entre 1987 et 1990, mais qu'il s'est élevé entre 1990 et 1993 avec l'introduction des programmes de réforme visant à faire face aux difficultés budgétaires et de balance des paiements croissantes. L'incidence de la pauvreté s'est réduite de 1987 à 1993 et, sous l'influence de la récente accélération de la croissance, la réduction de la pauvreté devrait s'accroître. Toutefois, les besoins des pauvres de la région ne seront pas satisfaits par la seule croissance économique. Étant donné la faiblesse des indicateurs sociaux en Asie du Sud, la priorité des priorités doit être de faciliter aux pauvres l'accès aux services de base en matière d'éducation, de santé, de nutrition, d'eau et d'assainissement et à des services de planification familiale.

Asie de l'Est

41. À la différence d'autres régions, la pauvreté a été réduite de manière spectaculaire en Asie de l'Est et en Chine sur une période à plus long terme. En 1970, le revenu moyen dans les pays en développement de l'Asie de l'Est et du Pacifique était inférieur à 1 500 dollars par an; il a plus que triplé au cours des 25 années qui ont suivi. Ce phénomène peut s'expliquer par l'accumulation rapide de capital humain et matériel et par l'affectation de ce capital à des investissements hautement productifs. La rapidité de la croissance a fait que le nombre des pauvres et l'incidence de la pauvreté n'ont pas cessé de diminuer dans la région. Selon les estimations de la Banque mondiale, l'incidence de la pauvreté est passée de plus de 23 % en 1987 à moins de 14 % en 1993. Là encore, la pauvreté est plus prononcée dans les zones rurales, encore que les inégalités de revenus y soient généralement moindres qu'en Amérique latine, qu'en Afrique ou qu'en Asie occidentale. Les indicateurs sociaux ont fortement progressé au cours des 25 dernières années : l'espérance de vie s'est élevée régulièrement, la mortalité infantile a diminué de moitié et les possibilités en matière d'éducation se sont élargies. La Banque fait toutefois remarquer que la croissance à elle seule ne saurait réduire la pauvreté dans les pays où les pauvres sont concentrés dans les zones écartées. Il est indispensable, même dans un contexte de croissance rapide et soutenue, de mettre en place des programmes précisément ciblés sur les poches de pauvreté qui persistent.

Chine

42. La baisse largement marquée de l'incidence de la pauvreté dans la région reflète les progrès importants réalisés dans la réduction de la pauvreté en Chine au début des années 80, qui ont fait suite aux réformes de l'agriculture. Depuis lors, la pauvreté a continué de diminuer mais à un rythme plus lent en dépit d'une croissance générale rapide. Les périodes de contraction macro-économique ont entraîné des ralentissements temporaires, et les progrès d'ensemble ont été freinés du fait du recul de la productivité agricole et de migrations rurales, relativement faibles, en direction des zones urbaines et côtières qui se développent rapidement. Selon les estimations de la Banque mondiale, la proportion de la population disposant de moins de 1 dollar international par jour, après avoir progressé entre 1987 et 1990, a nettement

diminué par la suite. Il faudra rassembler d'autres données et faire d'autres analyses pour comprendre pourquoi les progrès extraordinaires réalisés dans la réduction de la pauvreté en Chine au cours des années 70 et au début des années 80 se sont ralentis¹². De même que dans d'autres pays de l'Asie de l'Est, on ne peut pas compter seulement sur une croissance, même générale et à forte intensité de main-d'oeuvre, pour réduire le nombre des pauvres en Chine. Il conviendra également de mettre en place de vastes programmes visant à ouvrir plus largement aux pauvres l'accès aux services de base et à créer des possibilités d'emploi en leur faveur.

Europe orientale et Asie centrale

43. Dans les pays en transition d'Europe orientale et dans l'ancienne Union soviétique, le revenu par habitant est relativement élevé et l'incidence de la pauvreté est la plus basse parmi les régions pour lesquelles des estimations ont été établies. La pauvreté a toutefois augmenté notablement dans la région : la production et l'emploi ont diminué très rapidement à la fin des années 80 et au début des années 90, et l'inégalité des revenus s'est accrue à la suite des réformes visant à restructurer l'économie de ces pays, à accroître leur efficacité et à améliorer la balance des comptes extérieurs. L'incidence de la pauvreté absolue serait passée de 0,6 % en 1987 à 3,5 % en 1993. Dans la plupart de ces pays, la pauvreté n'est toutefois pas très accentuée, le revenu de nombreux ménages se situant aux alentours du seuil de pauvreté, et on constate que pour un grand nombre la pauvreté est passagère. Les nouveaux pauvres de la région sont essentiellement des familles de travailleurs qu'une instruction limitée empêche de s'adapter à l'évolution du marché du travail. Des poches de très grande pauvreté sont également apparues et les revenus de groupes vulnérables comme les retraités et les chômeurs ont considérablement diminué. La transition vers une économie de marché est une condition indispensable pour les économies socialistes pour assurer la croissance économique de la région et résorber la pauvreté. La mise en place de filets de sécurité sera indispensable pour protéger les groupes vulnérables et cibler l'aide de manière à ce que les plus démunis en bénéficient.

La croissance économique et la réduction de la pauvreté

44. Selon la Banque mondiale, l'incidence de la pauvreté dans les pays en transition et les pays en développement a légèrement diminué entre la fin des années 80 et le début des années 90, mais plus de 1,3 milliard de personnes continuent de vivre dans la misère. Des progrès remarquables ont été faits pour réduire le nombre de pauvres dans les régions du monde où la croissance économique a été à la fois rapide et générale, en particulier en Asie de l'Est. La proportion de pauvres a également diminué en Asie du Sud, où la production par habitant a progressé de plus de 2 % par an, ainsi qu'en Afrique du Nord et en Asie de l'Ouest, où la croissance a été plus lente et plus irrégulière mais où les revenus ont augmenté. Les perspectives de croissance économique et de résorption substantielle de la pauvreté en Asie où se trouvent concentrés plus de 70 % de la pauvreté absolue demeurent favorables. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, l'économie, bien que fragile, semble engager sur la bonne voie le maintien de la relance, après la régression des années 80, devant permettre d'assurer une expansion économique à long terme et de réduire considérablement la pauvreté. Par contre, le revenu par habitant n'a pas

augmenté en Afrique subsaharienne et l'incidence de la pauvreté absolue est élevée et s'accroît. Aucun pays ne pourra parvenir à réduire durablement la pauvreté s'il ne dispose pas d'une stabilité macro-économique et si sa capacité institutionnelle demeure restreinte, telle est la condition à remplir pour que les pays de cette région puissent limiter l'incidence de la pauvreté absolue.

45. La croissance économique n'est pas le seul déterminant du niveau de vie des pauvres et de l'ampleur de la pauvreté absolue et la diminution de la pauvreté dépend beaucoup plus d'une croissance rapide et générale; elle demeure toutefois le principal facteur qui permet d'élever le niveau de vie et de mettre à la disposition de tous les secteurs de la population un plus gros volume et une plus grande diversité de biens et services. L'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté dépend toutefois non seulement du rythme de l'expansion, mais aussi de la répartition des revenus. Si la croissance est rapide et la répartition des revenus plus équitable, le nombre de personnes vivant dans la misère peut être grandement réduit. En revanche, si la croissance est lente ou irrégulière et si la disparité des revenus s'accroît, la pauvreté absolue peut augmenter. La répartition des revenus, leurs structures en ce qui concerne les revenus tirés des salaires, des loyers, des intérêts et des bénéfices, les facteurs affectant la génération de revenus, tels que les possibilités d'emploi, l'allocation de moyens de production et de crédits, les possibilités de développer les compétences et d'améliorer la formation ainsi que l'adoption de nouvelles technologies, sont des facteurs déterminants pour réduire la pauvreté à long terme. Pour maximiser l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté, il faudra recourir à des politiques visant à promouvoir une répartition plus équitable des revenus et des moyens de production.

2. La pauvreté dans les économies en transition

46. L'incidence de la pauvreté et l'expérience des politiques axées sur la réduction de la pauvreté sont fondamentalement différentes dans les économies en transition et dans les pays en développement. La pauvreté dans les économies en transition d'Europe centrale et orientale, les États baltes, le Bélarus, la Fédération de Russie et l'Ukraine n'est pas endémique et généralisée comme elle l'est dans de nombreux pays en développement. Dans les économies en transition, le pourcentage de la population vivant dans la misère est passé de 0,6 % en 1987 à 3,5 % en 1993; dans les pays en développement, ce pourcentage a diminué, passant de 33,3 % à 31,8 % au cours de la même période.

47. En utilisant un seuil plus élevé de pauvreté (120 dollars par habitant et par mois aux prix de 1990), l'incidence de la pauvreté dans l'Europe centrale et orientale est passée de 3 % environ en 1987-1988 à 25 % en 1993-1994 (tableau 6.2). Calculée d'après ce même seuil, l'incidence de la pauvreté n'a pratiquement pas augmenté dans la République tchèque, en Slovaquie et en Slovénie et est demeurée faible en Hongrie. Elle a beaucoup augmenté (de plus de 30 %) en Bulgarie et en Roumanie, mais a été moindre (près de 20 %) en Pologne. Dans les États baltes, le Bélarus, la Fédération de Russie et l'Ukraine, cette incidence a augmenté de 25 à 50 % et a été dans la République de Moldova de l'ordre de 65 %. Dans les pays d'Asie centrale, l'incidence initiale plus élevée de la pauvreté en 1987-1998 (augmentation de 15 % en moyenne) s'est accrue de 50 % en moyenne en 1993-1994.

48. À l'exception des pays d'Asie centrale où la pauvreté était initialement plus répandue, la situation des pays en transition ressemble à certains égards à celle des pays développés pendant la dépression des années 30 lorsqu'une forte diminution de l'activité économique a appauvri bon nombre de ceux qui bénéficiaient d'un niveau de vie raisonnablement élevé.

Tableau 6.2

Nombre estimatif de pauvres dans les économies en transition
1988-1994

Pays	Nombre de pauvres (en pourcentage)		Nombre total de pauvres (en millions)	
	1987/88	1993/94	1987/88	1993/94
Europe orientale				
Bulgarie	2	33	0,1	2,9
Hongrie	<1	3	0,1	0,3
Pologne	6	19	2,1	7,4
République tchèque	0	<1	0	0,1
Roumanie	6	39	1,3	8,9
Slovaquie	0	<1	0	0,0
Slovénie	0	<1	0	0,0
Total partiel	3,3	25,5	3,6	19,6
Pays baltes				
Estonie	1	40	0,02	0,6
Lettonie	1	25	0,03	0,7
Lituanie	1	46	0,04	1,7
Total partiel	1	38	0,1	3,0
Républiques d'Asie centrale				
Kazakstan	5	50	0,8	8,5
Kirghizistan	12	84	0,5	3,8
Ouzbékistan	24	47	4,8	10,0
Turkménistan	12	57	0,4	2,2
Total partiel	15	52	6,5	24,5
Autres pays de l'ex-Union soviétique				
Bélarus	1	23	0,1	2,4
Fédération de Russie	2	45	2,2	67,7
République de Moldova	4	65	0,2	2,8
Ukraine	2	41	1,0	21,4
Total partiel	2	44	3,5	94,3
Total	4	38	13,6	141,5

Source : Branco Milanović, "Income, inequality and poverty during the transition", Research Paper Series, No 11, de la Banque mondiale (Washington, Banque mondiale, 1996), p. 93 et 94.

Notes : Le seuil de pauvreté correspond à une parité de pouvoir d'achat de 120 dollars par personne et par mois aux prix de 1990. Les moyennes régionales sont des moyennes pondérées.

Le modèle de croissance des économies planifiées, l'égalité et la réduction de la pauvreté

49. La pauvreté généralisée est un phénomène nouveau pour nombre d'économies en transition. La pauvreté existait avant l'amorce des réformes, mais l'augmentation actuelle est due en grande part aux chocs extérieurs et aux stratégies adoptées par tel ou tel pays pour transformer son économie. Selon les estimations de la Banque mondiale, le nombre de personnes vivant dans la misère dans les économies en transition a presque sextuplé – passant de 2,2 millions en 1987 à 14,5 millions, soit 3,5 % de la population, en 1993. Cette augmentation était en grande partie imputable à l'érosion des salaires réels et à la diminution des prestations, y compris à la suppression de services sociaux. Le manque de ressources et l'augmentation inattendue de la pauvreté, dont on n'avait pas prévu l'ampleur lors de l'amorce des réformes, avaient limité la capacité des économies en transition à créer des filets de sécurité adéquats, ce qui a encore contribué à accroître la pauvreté. Les coûts sociaux des réformes économiques ont occupé une place centrale dans le débat politique dans de nombreux pays en transition et ont contraint les gouvernements à repenser leur politique sociale et à adopter, parfois tardivement, des mesures de protection sociale visant à soulager la pauvreté.

50. L'étude de ce phénomène dans les économies en transition est d'autant plus justifiée que l'élimination de la pauvreté est à nouveau l'une des questions prioritaires à l'ordre du jour. Elle met en lumière les contradictions éventuelles entre liberté et égalité et incite à réfléchir sur la portée et l'efficacité des mesures gouvernementales acceptables visant à atteindre des objectifs socio-économiques. Tous les pays adoptent, implicitement et explicitement, un modèle socio-économique. L'expérience des économies planifiées montre de quelle manière le choix d'un modèle donné affecte la situation socio-économique et les conséquences que peut avoir la transition d'un modèle à l'autre sur l'incidence de la pauvreté.

51. Le modèle rejeté par les économies en transition lorsqu'elles ont adopté la planification centralisée était essentiellement le modèle de la "société civile" préconisé par les philosophes de l'âge des lumières¹³. Contrairement aux sociétés tribales dont la cohésion était fondée sur les liens familiaux et qui ont peut-être été plus vertueuses et plus égalitaires, la "société civile" était une société très segmentée dont les membres étaient motivés par l'intérêt personnel. Dans le cadre de l'état de droit – et presque spontanément –, la société civile a connu une accumulation méthodique et dynamique d'une prospérité sans précédent dans l'histoire.

52. Selon la philosophie sous-jacente des économies planifiées, la société civile ne servait les intérêts que d'une seule classe, la bourgeoisie, et finirait par causer une pauvreté généralisée¹⁴. Pour abolir la pauvreté, il fallait donc abolir la propriété privée et le système de classes qu'elle avait créé. Les économies planifiées n'ont pas été créées spontanément, mais ont été imposées par la force à des populations récalcitrantes. Le prix à payer est variable selon les pays, en particulier en ce qui concerne le décompte des victimes. Le bilan se complète au fur et à mesure de l'ouverture des archives. Dans presque tous les cas, la paysannerie qui a été dépossédée de ses terres et de ses biens d'équipement (véhicules, matériel agricole, bétail, etc.) et

contrainte à travailler dans des fermes collectives a payé le plus grand coût. Le secteur agricole était censé générer, dans le cadre de la planification centralisée, des excédents qui permettraient une croissance extensive, en particulier de l'industrie lourde.

53. L'allocation égalitaire de prestations sociales à tous les citoyens, non liées au travail individuel ou au versement de cotisations, était l'une des justifications de la planification centralisée. La fourniture de services médicaux gratuits, de services d'enseignement et d'autres services sociaux représentait une garantie importante de sécurité sociale pour toute la population (même si certains secteurs de la société avaient un accès privilégié à ces services). Le système de planification centralisée permettait également à tous ceux nécessitant des soins médicaux d'en bénéficier. L'emploi était garanti et les travailleurs disposaient souvent sur le lieu de travail d'un dispensaire et pouvaient bénéficier de visites médicales régulières. (En ce qui concerne la fourniture de services médicaux dans les économies planifiées, se reporter au chapitre I.)

54. Ce système est parvenu à réduire les disparités de revenus mesurables¹⁵ et à éliminer la pauvreté absolue. Les disparités de revenus selon les emplois, les secteurs et les régions étaient autorisées, mais elles étaient beaucoup plus limitées que dans les économies de marché des pays développés. Les incitations offertes aux travailleurs ou aux entreprises étaient limitées, étant donné que les entreprises produisant des produits invendables et de mauvaise qualité bénéficiaient des mêmes avantages que celles produisant des articles de qualité très demandés.

Difficultés rencontrées

55. Dans les années 60, il était devenu impossible de soumettre le secteur agricole aux mêmes contraintes qu'auparavant et le modèle de la croissance "extensive" a été remplacé par un modèle de croissance "intensive". Le problème fondamental de la planification centralisée – le fait qu'une bureaucratie centralisée est beaucoup moins ad apte que le marché à assurer une répartition efficace des moyens de production – n'était pas résolu.

56. Dans le courant des années 60, le taux de croissance des économies planifiées a commencé à fléchir pour finalement devenir nul¹⁶. La caractéristique la plus frappante de ce fléchissement est qu'il s'est produit au moment où les niveaux des revenus et de la consommation par habitant étaient beaucoup plus faibles que ceux atteints dans des pays européens; la planification centralisée s'était traduite à la fois par un niveau de vie moins élevé que celui d'autres pays européens et par une dégradation des conditions d'existence. Cette situation était différente de celle des pays européens les plus pauvres comme l'Irlande, le Portugal et l'Espagne où le niveau de vie a augmenté rapidement lorsque ces pays ont commencé à rattraper leur retard par rapport aux pays voisins.

57. Même lorsque la croissance a commencé à ralentir, la réduction de la pauvreté s'est poursuivie. Certains pays comme l'Union soviétique ont bénéficié d'une situation commerciale favorable. D'autres pays tels la Pologne ont recouru à des emprunts étrangers pour essayer de maintenir les niveaux de vie.

À long terme, seule la croissance économique pouvait permettre de continuer à réduire la pauvreté; à la fin des années 80, l'incidence de la pauvreté selon le mode de calcul national a commencé à augmenter¹⁷. La pauvreté a gagné les zones urbaines où vivait alors la plus grande partie de la population, en particulier les jeunes familles comptant des enfants.

58. Lors de l'abandon de la planification centralisée pour un nouveau modèle faisant place à l'initiative et comportant des incitations, les gouvernements auraient dû expliquer à la population qu'il fallait s'attendre à court terme à de grandes disparités dans les revenus et la consommation. Les gouvernements ont généralement omis d'appeler l'attention sur ces aspects du processus de réforme dont la population attendait une prospérité immédiate. Dans de nombreux pays, ces espoirs ont été vite déçus lorsqu'il est apparu que la transition serait longue et coûteuse et que la croissance amorcée par le système d'incitation serait insuffisante pour améliorer le sort des plus pauvres à court terme.

La pauvreté pendant la transition

59. La transition a été amorcée au moment où la productivité avait fortement chuté, ce qui impliquait inévitablement une diminution des emplois et des revenus pour la plupart de la population. Les conditions d'existence se sont dégradées et la pauvreté s'est accrue.

60. La date à laquelle la production a chuté, son ampleur et sa durée sont extrêmement variables selon les pays. La plus forte diminution - près de 35 % - s'est produite dans la Fédération de Russie; la diminution du PIB (voir tableau 6.3) a été de l'ordre de 20 % dans d'autres pays. La Pologne a été le pays à être sur le point d'atteindre à nouveau son taux de production de 1989, mais ce taux était déjà faible en raison des difficultés économiques des années 80¹⁸. Le secteur le plus touché a généralement été celui de l'industrie dans lequel la production a diminué de plus de 50 % dans plusieurs pays. Dans tous les pays, la baisse de la production industrielle a été beaucoup plus grande que celle du PIB.

61. Le fléchissement de la production était imputable aux fondements théoriques du système de planification centralisée dans le cadre duquel il n'y avait guère de raisons de construire des usines capables d'affronter la concurrence sur les marchés mondiaux ou de fournir à la population des produits ou articles dont elle avait réellement besoin. La fonction de l'industrie avait été au contraire de fabriquer des produits ou articles que, selon les planificateurs, la population souhaitait acquérir; cette production était ensuite distribuée de manière égalitaire. Les planificateurs ne se souciaient guère des conséquences écologiques des industries qu'ils créaient. La valeur de la production d'un grand nombre de ces industries était moindre que le coût des facteurs de production et les producteurs étaient incapables de fournir à la population les articles réclamés.

62. La libéralisation de l'activité économique a provoqué la fermeture de nombreuses usines, privé les travailleurs de leur emploi et contribué aussi à développer l'activité de l'économie "parallèle"¹⁹. En outre, la transition a favorisé l'essor de l'industrie des services. Pour ces raisons notamment, il

existait souvent un grand écart entre la diminution des revenus réels mesurés et celle du PIB mesuré.

63. Avant la transformation, les économies planifiées avaient mis en place d'importants filets de sécurité, certains relevant des entreprises étatiques. Mais la "récession de la transformation" a également affecté ces institutions. Cela a eu pour effet immédiat d'augmenter l'incidence à la pauvreté²⁰.

Tableau 6.3

Indicateurs de développement pour certaines économies en transition, 1995

Pays	Production		Salaires réels ^a	Revenu réel ^b	Taux de chômage (pourcentage)
	PIB (en prix constants)	industrielle brute (en prix constants)			
Bulgarie	79,8	52,1	48,8	61,0	10,5
Fédération de Russie	65,5	53,4	48,7	89,0	3,5 ^d
Hongrie	86,0	79,7	85,3	83,7	10,4
Pologne	98,6	88,5	78,4	76,0	14,9
République tchèque	84,5	72,6	93,1	101,2	2,9
Roumanie	81,7	52,4	75,6	79,0	8,9
Slovaquie	83,8	63,8	102,9	106,0 ^c	13,1

Source : Statistiques nationales.

Notes : Pour toutes les colonnes à l'exception de celle concernant le taux de chômage, 1989 = 100.

^a Salaire moyen nominal corrigé par l'indice national des prix à la consommation.

^b Revenu brut nominal de la population corrigé par l'indice des prix à la consommation.

^c Données de 1994.

^d Proportion des chômeurs déclarés. Compte tenu du nombre de chômeurs non déclarés, le pourcentage serait d'environ 7,2. Voir Universitet Severnoi Karoliny v Chepel Khile, "Monitoring ekonomicheskikh uslovii v Rossiiskoi Federatsii", Rossiiski monitoring ekonomicheskogo polozhenia i zdorovia naselenia 1992-1995 (février 1996), p. 13.

64. L'étude de la pauvreté, inexistante dans certains pays, n'a été entreprise dans ces économies qu'à la fin des années 80. Les enquêtes effectuées pour évaluer le revenu individuel et familial a permis de déterminer le nombre estimatif de pauvres dans ces pays; les modes de calcul étant différents, il est toutefois difficile de procéder à des comparaisons directes avec d'autres pays. D'autres problèmes amènent également à douter de la validité de ces estimations. Tout d'abord, le système de statistique de ces économies est fondé sur des concepts très différents. Passer du système du produit matériel net au système de comptabilité nationale implique une utilisation extrêmement différente de la tarification et de la comptabilité. Des secteurs entiers, tels que l'enseignement, la santé et les affaires sociales, considérés auparavant comme des secteurs non productifs et par conséquent exclus des comptes nationaux, devront être pris en compte. Les difficultés d'ordre théorique et pratique sont très grandes. Deuxièmement, en raison des sérieuses lacunes en ce qui concerne la mesure de la contribution du secteur non structuré, les estimations de

l'incidence de la pauvreté et du nombre de pauvres, fondées sur les enquêtes sur les ménages, peuvent masquer d'importantes activités du secteur privé et des revenus substantiels qui ne sont pas déclarés afin d'échapper à l'impôt. D'une manière générale, les enquêtes sur les ménages tendaient, avant la transition, à sous-estimer la pauvreté alors que celles effectuées postérieurement tendent à la surestimer en raison d'une sous-évaluation des revenus du secteur non structuré.

65. Les écarts dans les données sur les revenus et la pauvreté sont extrêmement fréquents dans la Fédération de Russie et donnent une idée floue de la pauvreté. Le montant des revenus réels indiqué dans le tableau 6.3 pour la Fédération de Russie cadre difficilement avec, par exemple, certaines estimations indiquant une augmentation catastrophique de la pauvreté. Bien que le PIB mesuré de 1995 de la Fédération de Russie soit, par rapport à son niveau de 1989, moins élevé que celui de n'importe quelle autre des économies en transition mentionnées, le montant du revenu réel est relativement plus élevé que dans toutes ces économies, à l'exception de la République tchèque et de la Slovaquie. Dans ces deux pays, le taux de chômage et les salaires réels étaient relativement moins élevés que dans tous les autres pays. Bien que la production estimative de viande ait diminué de 53 % au cours du premier semestre de 1994 et que la production estimative de saucisse ait diminué de 28 % par rapport au niveau de 1991, la consommation de viande et leurs préparations n'a diminué que de 9 %²¹.

66. Ces incohérences apparentes peuvent s'expliquer notamment par la rapide expansion des entreprises privées et des revenus dans la Fédération de Russie. Autre explication : l'emploi dans des entreprises étatiques assurait aux travailleurs des prestations sociales et l'accès à un logement. Les entreprises dont la production n'était pas commercialisable continuaient de remplir une fonction en maintenant les employés sur leurs états de paie même s'ils ne touchaient pas régulièrement leur salaire, car elles continuaient à dispenser des services sociaux (services médicaux, services d'enseignement, subventions pour frais de chauffage et pensions) et utilisaient leurs avoirs pour construire des logements.

67. D'autres données montrent qu'il est difficile de tirer des conclusions au sujet de l'accroissement de la pauvreté dans les économies en transition et laissent penser que la situation n'est pas aussi grave qu'il apparaît dans certaines estimations du nombre de pauvres. La part des dépenses alimentaires dans le montant total des dépenses a augmenté dans plusieurs pays, en particulier dans ceux qui faisaient partie de l'ex-Union soviétique (voir tableau 6.4), ce qui implique une baisse du niveau de vie moyen en raison de la diminution du revenu disponible pour les dépenses alimentaires (tableau 6.4). Dans l'Europe centrale et orientale, la situation est différente. La part des dépenses alimentaires dans le montant total des dépenses a augmenté en Bulgarie et en Roumanie, mais a diminué en Pologne après 1990 (alors que la consommation moyenne en calories par habitant a augmenté au fil des années).

Tableau 6.4

Indicateurs de consommation dans certaines économies en transition, 1985-1994

Indicateur/pays	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Consommation moyenne de calories (par jour et par habitant)								
Bulgarie	—	—	3 269	3 289	2 894	2 801	2 682	2 665
Fédération de Russie	2 834	2 739	2 603	2 590	2 527	2 438	2 552	2 427
Hongrie	—	—	3 499	3 386	3 218	3 298	3 126	—
Lettonie	2 868	2 747	2 618	2 587	2 496	2 315	2 375	2 293
Moldova	—	—	2 951	2 969	2 842	2 577	2 566	—
Pologne	—	—	2 891	—	2 767	2 744	2 667	2 955
Roumanie	—	—	2 949	3 038	2 832	2 758	2 959	—
Slovaquie	—	—	3 234	3 333	3 276	3 126	3 143	—
Ukraine	—	—	3 517	3 597	3 445	3 151	2 860	2 895
Part des dépenses alimentaires dans les dépenses de consommation								
Bélarus	—	—	37,5	33,7	35,7	39,0	49,3	57,2
Bulgarie	—	—	42,5	40,6	52,1	47,4	46,6	48,5
Estonie	—	—	—	—	—	31,9	31,9	29,2
Fédération de Russie	42,5	40,8	34,4	36,1	38,5	47,1	46,3	46,8
Hongrie	—	—	37,4	—	37,6	—	38,2	—
Lettonie	32,5	32,0	36,0	33,8	42,5	53,7	50,5	51,5
Lituanie	41,4	35,4	35,0	34,1	38,6	60,0	61,9	57,3
Moldova	—	—	40,4	38,3	42,2	50,5	58,6	45,5
Pologne	—	—	49,2	51,8	45,8	43,5	44,2	42,8
République tchèque	—	34,9	33,0	31,9	33,3	33,6	32,2	—
Roumanie	—	—	51,6	49,9	52,5	57,5	60,0	62,3
Slovaquie	—	—	31,4	30,2	33,5	32,8	32,4	35,3
Ukraine	—	—	39,0	—	43,8	45,6	54,5	64,7

Source : Centre international pour le développement de l'enfant, Economies in transition studies. Regional monitoring report No 3 (Florence, UNICEF, 1995), p. 136, 137 et 139.

68. La question des mesures est particulièrement importante lorsqu'on évalue la pauvreté relative dans un pays où de petites fluctuations du revenu par habitant peuvent se traduire par une grande augmentation du nombre de pauvres²². Si la mesure de la pauvreté relative est fixée à 50 % de la moyenne initiale, une répartition égalitaire du revenu signifierait qu'une baisse du revenu appauvrirait un plus grand pourcentage de la population qu'une répartition plus inégale. En effet, selon l'étude d'un échantillonnage de pays, une diminution de 10 % du revenu moyen augmenterait de 15,5 % le pourcentage de la population vivant dans une pauvreté relative de moins de 50 % de la moyenne initiale alors que la même diminution dans les économies en transition augmenterait la pauvreté de 95 %²³.

69. Autre caractéristique d'une société dans laquelle le revenu d'un très grand nombre de personnes se situe aux alentours du seuil de pauvreté : la position relative des différents groupes sociaux se modifie au cours de périodes de transformation rapide. Dans de nombreuses économies en transition, par exemple, le revenu des retraités a augmenté plus rapidement que celui des travailleurs et des agriculteurs et la position des travailleurs non agricoles par rapport à celle des agriculteurs s'est améliorée ou est demeurée inchangée²⁴.

70. La pauvreté devient un phénomène urbain dans les économies en transition²⁵ et son profil social s'est modifié. Avant la transition, les pauvres appartenaient aux mêmes groupes sociaux qui constituaient la pauvreté "résiduelle" dans de nombreuses sociétés : les personnes âgées, les foyers ayant une femme pour chef de famille et comptant une nombreuse progéniture, ainsi que les marginaux. Depuis la transition, la pauvreté touche les jeunes ouvriers spécialisés, les ouvriers adultes et les employés du secteur public²⁶. Dans tous ces pays, les chômeurs et les agriculteurs sont en moyenne plus susceptibles d'être pauvres et les foyers comptant de nombreux membres tendent, en ce qui concerne le revenu et des données équivalentes tenant compte de la consommation moindre des enfants, à être plus pauvres. Les taux de pauvreté des familles comptant cinq membres ou davantage sont une fois et demie à deux fois et demie plus élevés que la moyenne. Les personnes moins instruites sont plus susceptibles d'être pauvres que celles qui le sont davantage. Les chances des chefs de famille n'ayant reçu qu'une instruction élémentaire de connaître la pauvreté sont de 20 à 60 % plus élevées que la moyenne²⁷. De plus, les enfants des couples les plus démunis sont moins susceptibles de suivre une formation professionnelle à la sortie de l'école primaire.

71. L'évolution des positions relatives s'est accompagnée d'une paupérisation rapide et de mouvements inverses. Dans la Fédération de Russie, 63 % de ceux qui étaient pauvres en 1992 sont parvenus à améliorer leur situation en 1993 et 27,5 % seulement des personnes très démunies en 1992 étaient encore très pauvres l'année suivante²⁸. En Hongrie, 23,4 % de la population représentés dans une enquête par panel sur la pauvreté en 1994 se trouvaient dans les deux derniers déciles pendant certaines périodes entre 1992 et 1994, mais 6,3 % seulement sont demeurés pauvres pendant toute cette période²⁹.

Incidences de la politique

72. On constate en étudiant les économies en transition que l'on peut parvenir à des conclusions différentes au sujet du taux de pauvreté selon la mesure utilisée. Dans la Fédération de Russie, d'après les statistiques officielles, le taux de pauvreté qui était de l'ordre de 10 à 12 % en 1985 a atteint près de 30 % en 1993 et 1994, alors que selon une étude de la Banque mondiale (tableau 6.2) l'augmentation de la pauvreté serait de l'ordre de 2 à 45 %. Ces différences sont importantes étant donné que l'évaluation de la pauvreté peut contribuer à inciter les gouvernements à prendre des mesures pour l'atténuer en assurant une protection sociale accrue ou en modifiant l'orientation de la politique.

73. Les chercheurs russes doutent du bien-fondé des politiques visant à réduire les disparités de revenus, en faisant valoir que ces politiques peuvent ne pas contribuer à réduire la pauvreté, étant donné que 90 % des travailleurs les

moins rémunérés ne sont pas le soutien de famille essentiel et que la réduction des incitations pour de nouvelles formes de travail pourrait en soi réduire le potentiel de croissance future de l'emploi³⁰.

74. L'expérience de la planification centralisée avant la transition amène à s'interroger sur les conclusions utiles à tirer des mesures visant à égaliser les revenus et sur la manière dont ces mesures pourraient ou devraient orienter la politique. Les enquêtes sur les ménages, qui ne datent que de la fin des années 80, présentent une société qui est devenue moins égalitaire et où la pauvreté augmente. Du fait que les enquêtes sur le revenu ne peuvent, bien entendu, mesurer les coûts de la création et du maintien du type de société qui existait avant la transition, la répartition initiale des revenus ne saurait servir à mesurer le progrès. De grands écarts entre les revenus font légitimement partie des réformes fondées sur une gamme adéquate d'incitations. Des politiques adéquates en matière de dépenses publiques (santé, enseignement et logement) fondées sur un régime fiscal réformé et des revenus publics suffisants doivent viser à atténuer la pauvreté. Des filets de protection sociale doivent également être mis en place progressivement pour atténuer les conséquences des changements structurels. Une répartition plus équitable des avantages tangibles mobiliserait un plus grand soutien pour la transition et contribuerait au maintien des réformes. Le choix d'une combinaison appropriée de politiques économiques et sociales permettant de stimuler la croissance économique et de parvenir à des niveaux durables d'égalité des revenus sera déterminant pour mener à bien la transition.

75. Il est également important de comprendre les raisons de l'ampleur de la pauvreté et sa dynamique pour définir l'orientation de la politique économique. Par exemple, si les responsables craignent que la transition ne crée des "classes" semi-permanentes de pauvres, ils peuvent s'avérer plus réticents à poursuivre les réformes. Par contre, s'ils estiment que pendant la période de transition et par la suite la pauvreté ne sera que passagère pour certains groupes, ils seront peut-être plus facilement acquis à la nécessité de la poursuite de réformes qui puissent déboucher sur une croissance soutenue dans le cadre d'une économie de marché et de la mise en place de filets de sécurité bien ciblés.

76. Une des leçons à tirer de la planification centralisée est que le choix implicite ou explicite d'un modèle a des incidences cruciales sur la pauvreté. Bien que le système de planification centralisée soit parvenue à éliminer la misère, les possibilités d'augmenter les niveaux de vie et de résorber encore davantage la pauvreté n'ont pas été mises à profit³¹. Les institutions de la "société civile" ne pouvaient prendre forme spontanément dans le cadre de la planification centralisée; les gouvernements des économies en transition ont été contraints de créer ces institutions en période de difficultés économiques.

3. Croissance et pauvreté dans le monde

77. Le produit mondial brut réel, c'est-à-dire le volume total de l'activité économique de la population de tous les pays, a plus que doublé au cours du dernier quart de siècle. Cette croissance de longue durée de la capacité de l'économie mondiale à fournir des biens et des services s'est accompagnée dans toutes les grandes régions par d'importants changements dans les schémas

d'affectation des ressources et les structures de production, les dynamiques de la population, les caractéristiques de la main-d'oeuvre et les situations sociales. Globalement, la qualité de la vie s'est améliorée pour la plupart des habitants de la planète, par l'augmentation du revenu par habitant, de l'espérance de vie et des niveaux d'instruction, mais la répartition de ces progrès s'est faite inégalement, tant à l'intérieur des pays qu'au plan international.

Schémas de la croissance économique mondiale à long terme

78. Les schémas de croissance à long terme de l'économie mondiale au cours du dernier quart de siècle ont été marqués par de forts contrastes entre la dynamique de l'expansion économique et celle du progrès social. En moyenne globale, la croissance de l'économie mondiale a été relativement forte, et des améliorations notables ont été enregistrées sur un large éventail d'indicateurs sociaux, dans toutes les régions du monde, mais le rythme de cette croissance s'est ralenti au cours du dernier quart de siècle et l'écart entre les niveaux moyens de revenus a commencé à se creuser tant à l'intérieur des différents groupes de pays qu'entre ces groupes. L'analyse des chiffres du PIB par habitant, mesuré en parité de pouvoir d'achat, fait apparaître plusieurs tendances importantes³².

Schémas de croissance par pays

79. Le schéma global de croissance par zone géographique a été décrit dans le chapitre premier, d'où il ressort que la croissance a été généralement faible en Amérique latine et aux Caraïbes, en Asie occidentale et dans l'Afrique subsaharienne – et négative dans bien des pays – tandis que la croissance en Asie du Sud-Est, Chine comprise, a été considérablement plus rapide.

80. Les différences de taux de croissance apparues tout au long de ce quart de siècle se traduisent par des différences considérables au niveau du revenu par habitant. En termes réels, les revenus par habitant dans les pays en développement en 1995 étaient supérieurs d'environ 90 % à leur niveau de 1970. Le chiffre correspondant pour les pays développés est d'environ 60 %. Mais ces chiffres recouvrent des différences considérables entre régions : en Asie occidentale et en Afrique subsaharienne, les revenus par habitant se situaient entre 80 et 90 % de leur niveau de 1970 (encore qu'il faille faire preuve de prudence en ce qui concerne les chiffres relatifs à l'Asie occidentale, en raison des effets des variations du prix du pétrole); en Afrique du Nord et en Amérique latine, les revenus par habitant avaient augmenté de 25 à 50 % par rapport à leur niveau de 1970; en Asie du Sud, ils avaient augmenté de plus de 60 %; et en Asie de l'Est, Chine comprise, les revenus par habitant de 1995 avaient plus que doublé par rapport à ceux de 1970.

81. On trouvera dans le tableau 6.5 les taux de croissance enregistrés entre 1970 et 1995 par les pays en développement à revenu intermédiaire (tranche supérieure), à revenu intermédiaire (tranche inférieure), à faible revenu et les moins avancés (classés en fonction du PIB par habitant de 1990). Les mauvais résultats des pays les moins avancés dans toutes les sous-périodes (1971-1980, 1981-1990 et 1991-1995) se démarquent très nettement de ceux de l'ensemble des pays en développement à faible revenu, où la production par habitant s'est

accélérée au cours de la période considérée et a augmenté plus rapidement que dans toutes les autres catégories de pays.

82. Sur le long terme, une croissance annuelle de la production par habitant de 2 % environ peut être considérée normale pour les pays développés (un taux de croissance de cet ordre se traduit par une augmentation des revenus de 65 % environ sur la période de 25 ans). Ce taux de 2 % constitue un bon point de repère pour évaluer les progrès des pays en développement, qui devraient pouvoir connaître une croissance encore plus rapide pour rattraper leur retard. Effectivement, les pays en développement qui regroupaient plus de 50 % de la population mondiale ont enregistré un taux annuel de croissance par habitant de plus de 2 % au cours de la période 1971-1995; parmi ces pays, certains, qui regroupaient près de 30 % de la population mondiale, ont enregistré une croissance annuelle par habitant de plus de 3 %. Mais des pays en développement regroupant plus d'un quart de la population mondiale n'ont pas réussi à atteindre le taux de croissance annuelle par habitant de 2 %, et dans des pays représentant près de 10 % de la population mondiale, le revenu par habitant en 1995 était inférieur à son niveau de 1971. Les pays à faible revenu qui ont enregistré une baisse à cet égard représentaient 5,6 % de la population mondiale.

83. Le tableau 6.6 illustre ces écarts de taux de croissance pour la période 1970-1993. En 1990, les pays à faible revenu représentaient environ 70 % de la population des pays en développement figurant dans le tableau. Quatre de ces pays - Chine, Inde, Lesotho et Pakistan - ont enregistré un taux de croissance annuelle par habitant supérieur à 2 % au cours de cette période. L'ensemble constitué par ces quatre pays et par plusieurs pays en développement à revenu élevé qui ont connu un taux de croissance supérieur à 2 % regroupait environ les deux tiers de la population totale des pays en développement.

84. Une croissance plus modérée du revenu par habitant, située entre 0 et 2 %, a été enregistrée dans plusieurs pays à faible revenu, dont un bon nombre soit étaient classés parmi les pays les moins avancés au début de la période soit ont été inclus dans cette catégorie par la suite. Ces pays à faible revenu ayant enregistré une croissance modérée représentaient en 1990 près de 9 % de la population des pays en développement. D'autres pays en développement qui, ensemble, représentaient environ 11 % de la population des pays en développement ont également enregistré une croissance modérée au cours de cette période.

Tableau 6.5

Accroissement du produit intérieur brut, de la population et du PIB par habitant dans les pays en développement, 1971-1995

Groupes de pays	Taux moyen de croissance annuelle										PIB par habitant en 1990 (dollars internationaux)		Pourcentage par rapport à la moyenne des pays développés à économie de marché	
	1971-1980		1981-1990		1991-1995		1970		1995		1970		1995	
	PIB	Population	PIB par habitant	PIB	Population	PIB par habitant	PIB	Population	PIB	Population	PIB	Population	PIB	Population
Pays en développement	77,2	5,4	2,2	3,1	3,9	2,1	1,7	5,4	1,9	3,5	1 446	2 743	12,4	14,4
Pays à revenu élevé	0,4	6,5	3,2	3,2	3,8	2,2	1,6	5,4	1,1	4,2	8 659	16 994	74,0	89,2
Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure)	10,9	5,9	2,4	3,5	1,9	2,1	-0,3	3,3	1,7	1,5	4 025	5 966	34,4	31,3
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	11,9	5,9	2,5	3,4	2,9	2,4	0,5	3,9	2,1	1,8	1 841	2 987	15,7	15,7
Pays à faible revenu	54,0	4,4	2,2	2,2	6,2	2,0	4,1	7,5	1,8	5,5	816	1 946	7,0	10,2
Pays les moins avancés	9,3	2,0	2,7	-0,7	2,9	2,6	0,3	3,0	2,7	0,3	1 069	1 038	9,1	5,4
Pays en développement, classés par taux moyen annuel d'accroissement du PIB par habitant														
Croissance forte, plus de 3 %	29,1	7,5	1,9	5,5	7,9	1,5	6,3	9,5	1,2	8,2	707	3 244	6,0	17,0
Croissance modérée, entre 2 et 3 %	22,3	3,9	2,2	1,6	5,4	2,3	3,0	4,1	2,0	2,0	1 210	2 094	10,3	11,0
Croissance légère, entre 1 et 2 %	8,7	6,9	2,6	4,3	1,9	2,4	-0,5	3,4	2,2	1,2	2 163	3 434	18,5	18,0
Croissance faible, moins de 1 %	7,5	6,0	2,8	3,2	1,6	2,7	-1,1	1,8	2,6	-0,7	2 243	2 636	19,2	13,8
Croissance négative	9,6	3,3	2,7	0,6	-1,3	2,7	-4,0	0,7	2,5	-1,9	3 448	2 263	29,5	11,9
Baisse et faible revenu	5,6	0,8	2,7	-1,7	0,3	2,8	-2,6	1,2	2,9	-1,7	1 227	733	10,5	3,8

Source : ONU, Département de l'information économique et social et de l'analyse des politiques.

Notes : Les estimations du produit intérieur brut sur la base des prix internationaux et taux de change de 1990 ont été établies à partir des réponses au questionnaire sur la comptabilité nationale que la Division de statistique de l'ONU adresse chaque année aux bureaux nationaux de statistiques des différents pays. Les données sollicitées par le biais de ce questionnaire sont généralement conformes aux concepts et recommandations du Système de comptabilité nationale des Nations Unies de 1968. Lorsque les données de la Division de statistique comportent des lacunes ou ont été par la suite révisées, la série de base de la Division est complétée ou mise à jour au moyen de données émanant des commissions régionales des Nations Unies, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de publications nationales. Dans la mesure où les concepts, les définitions et les années de base des statistiques communiquées varient souvent d'un pays à l'autre, il a fallu ajuster plus avant les données recueillies pour éliminer les incompatibilités et aligner les données en prix constants sur une base commune, 1990. Les estimations par pays ont été regroupées par groupes de pays, selon le schéma indiqué plus loin. Le cas échéant, les taux de change officiels communiqués par le Fonds monétaire international ont été utilisés pour convertir en dollars des États-Unis les données initiales communiquées en monnaie nationale. Dans le cas des pays à taux de change multiples, un taux de change effectif a été établi à partir des données sur les échanges commerciaux en monnaie nationale et en dollars des États-Unis. Pour plusieurs pays et plusieurs années, on a utilisé un taux de change sur le marché libre ou le taux applicable aux opérations des Nations Unies. Les données en prix constants exprimés en dollars des États-Unis de 1990 ont été calculées à partir des données en prix constants en monnaie nationale en appliquant le taux de change de 1990 aux données en prix constants pour toutes les années. Des coefficients de distorsion des taux de change, indiquant l'ampleur de l'écart par rapport à la parité de pouvoir d'achat résultant de l'emploi des taux de change du dollar des États-Unis, ont été appliqués aux chiffres nationaux du PIB total afin d'obtenir des estimations en dollars internationaux de 1990. Ces coefficients ont été établis à partir de la méthode et des résultats du Projet de comparaison internationale de l'ONU, tels qu'ils ont été prolongés par R. Summers et A. Heston dans "The Penn World Table (Mark 5): An extended set of international comparisons, 1950-1988", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No 2 (mai 1991), p. 327 à 368, puis complétés par le Secrétariat. Les estimations et projections démographiques sont celles de la Division de la population de l'ONU, établies pour l'analyse de 1994 des tendances de la population mondiale avec les hypothèses de la variante intermédiaire. Le classement des pays par grandes régions économiques et géographiques est de manière générale conforme à celui utilisé dans "La situation économique et sociale dans le monde, 1996" de l'ONU. Les données utilisées dans le présent rapport sont plus détaillées pour les pays en développement, mais l'échantillon est plus réduit dans le cas des pays en transition; en outre, le Nigéria et l'Afrique du Sud figurent dans le total pour l'Afrique subsaharienne. Le classement des pays en développement par niveau du PIB par habitant en 1990 et par taux annuel moyen d'accroissement du PIB par habitant est indiqué dans le tableau 6.6.

Tableau 6.6
Croissance du PIB par habitant dans les pays en développement, regroupés par niveau de revenu, 1971-1993

Niveau de revenu		Taux de croissance						
		2 % et plus	0 à 2 %	Accroissement négatif				
Pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire (tranche supérieure)	Pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire (tranche supérieure)	Hong-kong (province chinoise de) Singapour Chypre Émirats arabes unis Israël République de Corée Malte Thaïlande Botswana Maurice Malaisie Seychelles République arabe syrienne Turquie	13,7 % 	5,1 % 	15 % 	6,5 % 	7,9 % 	3 %
	Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	Indonésie République arabe du Yémen* Colombie Tunisie Équateur Égypte Jordanie Maroc Paraguay Sri Lanka Swaziland	9,9 % 	8,8 % 	5,2 % 	4,3 % 	3,2 % 	2,3 %
Pays à faible revenu	Pays à faible revenu	Chine Pakistan Inde Lesotho*	37,9 % 	53,9 % 	4,6 % 	8,7 % 	2,4 % 	7,2 %
		Zambie** Rwanda* Gambie** Guinée Bissau** République centrafricaine** Madagascar** Éthiopie** Ouganda** Comores** Somalie* République-Unie de Tanzanie* Zaire** Tchad*	19,5 % 	13,5 % 	24,8 % 	19,5 % 	13,5 % 	12,5 %

Source : ONU, Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques.

Notes : * Pays les moins avancés en 1971.

** Pays les moins avancés en 1993.

= Part du revenu de 1990.

= Part de la population de 1990.

85. Les pays qui ont vu leur revenu par habitant décliner au cours de cette période représentaient environ 12,5 % de la population totale des pays en développement en 1990, dont plus de 7 points de pourcentage pour les pays à faible revenu. Figurent aussi dans ce groupe certains pays exportateurs de pétrole, dont les niveaux de revenu étaient encore élevés en 1990, plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes – de diverses catégories de revenu – et de nombreux pays africains. La majorité des pays africains qui ont enregistré une croissance négative étaient des pays à faible revenu en 1990, et nombre d'entre eux soit figuraient parmi les pays les moins avancés en 1971 soit ont rejoint ce groupe avant 1993. Fait particulièrement troublant, seuls quelques pays africains ont pu réaliser un taux de croissance supérieur à 2 %.

86. Le tableau 6.7 permet de se faire une idée des répercussions de cette croissance négative sur des indicateurs indirects des progrès de la lutte contre la pauvreté tels que le taux de mortalité infantile (TMI), l'espérance de vie et le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire. Il en ressort par exemple que le TMI de l'Afrique subsaharienne, qui était inférieur à celui de l'Asie du Sud en 1970-1974, est devenu supérieur à ce dernier en 1990-1995. L'espérance de vie et le taux de scolarisation ont également augmenté plus vite en Asie du Sud.

87. Un autre clivage frappant est celui qui sépare les pays où le PIB par habitant a diminué entre 1970 et 1995 et les autres groupes de pays. Les pays où la production par habitant a diminué avaient un TMI de 118,4 pour 1 000 naissances vivantes au début de la période de 25 ans, soit un taux inférieur à celui de pays qui ont enregistré par la suite une augmentation modérée de la production. En 1990-1995, le TMI de ces pays où la production par habitant avait reculé était supérieur de 87,9 % à celui de tout autre groupe. Dans le même ordre d'idées, l'espérance de vie dans les pays où la production par habitant a diminué au cours de la période de 25 ans considérée a beaucoup moins augmenté (de 5,5 années) que dans tout autre groupe. Enfin, les taux bruts de scolarisation dans le primaire dans les pays à croissance rapide sont passés de 88 % en moyenne en 1970 à 115 % au cours de la dernière année pour laquelle on dispose de statistiques; dans les autres pays à croissance positive, ce taux est passé de 70 % environ à 95 %. Dans les pays à croissance négative, le taux brut de scolarisation dans le primaire, qui était de 60 % en 1970, a atteint un taux record de 79 % en 1980 mais est retombé aux alentours de 71 % dans les années 90.

88. Les indicateurs sociaux relatifs aux pays les moins avancés sont restés mauvais au cours de la période considérée. Le revenu par habitant seul ne peut pas donner une image complète de la vie de tout un chacun dans ces pays, où la mortalité infantile est plus élevée, l'espérance de vie plus faible et l'état sanitaire plus mauvais qu'ailleurs, et où les habitants ne bénéficient pas de l'instruction qui leur permettrait d'améliorer eux-mêmes leur niveau de vie.

Tableau 6.7

Mortalité infantile, espérance de vie et taux de scolarisation, par grande région économique, 1970-1995

Groupe de pays	Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)				Espérance de vie (années)				Taux de scolarisation dans l'enseignement primaire (%)				Dernière année
	1970-75	1980-85	1990-95	1970-75	1980-85	1990-95	1970	1980	1990				
Pays développés à économie de marché	18,0	10,4	7,4	72,1	74,9	76,8	103,6	102,2	103,3	104,4			
Pays en transition	35,6	25,3	20,1	69,2	69,9	70,2	103,8	104,3	108,4	106,6			
Pays en développement	114,3	94,2	74,9	52,9	58,8	61,2	78,8	100,8	104,2	101,3			
Amérique latine et Caraïbes	81,7	59,7	45,7	60,7	64,8	68,2	93,2	106,2	107,2	108,4			
Afrique du Nord	136,4	102,1	63,7	53,1	58,2	64,5	70,5	82,5	91,0	94,6			
Afrique subsaharienne	129,5	114,2	97,2	44,7	47,8	50,8	46,1	82,3	69,3	69,1			
Asie occidentale	112,6	76,4	47,5	55,3	60,5	65,8	70,7	89,9	103,5	97,7			
Asie du Sud	133,8	110,5	86,2	49,6	54,5	59,8	66,6	75,9	90,1	93,1			
Asie de l'Est et Pacifique	68,2	56,9	44,5	60,8	64,6	67,6	88,8	105,7	109,6	108,0			
Chine	71,0	52,0	47,0	61,4	66,0	67,8	89,0	113,0	125,5	118,0			
Méditerranée	116,5	86,7	57,1	60,4	64,0	67,5	109,1	97,0	106,4	101,0			
Pays en développement à revenu élevé	26,5	16,9	11,3	70,0	73,0	75,8	101,7	100,9	96,3	96,7			
Pays en développement à revenu intermédiaire (tranche supérieure)	78,3	57,6	42,1	61,0	65,2	68,7	91,3	102,7	106,0	103,9			
Pays en développement à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	110,7	83,9	57,4	53,0	58,4	63,6	83,6	101,1	105,8	105,8			
Pays en développement à faible revenu	107,2	94,9	78,2	53,5	56,3	59,6	69,5	89,2	97,2	96,2			
Pays les moins avancés	144,4	128,5	108,6	39,9	47,3	51,1	n.d	n.d	n.d	n.d			
Croissance forte du PIB par habitant	69,2	57,9	46,0	60,8	64,5	67,4	87,9	110,8	121,2	115,3			
Croissance modérée du PIB par habitant	131,8	105,4	79,7	51,2	56,3	61,4	72,5	79,6	92,6	95,6			
Croissance légère du PIB par habitant	114,6	93,8	71,3	53,1	57,3	62,2	71,5	84,7	96,6	97,0			
Croissance faible du PIB par habitant	104,4	86,4	70,8	51,5	55,0	58,2	67,8	104,6	95,2	96,7			
Diminution du PIB par habitant	118,4	103,4	87,9	49,0	51,9	54,5	60,4	75,4	73,3	70,8			

Source : ONU, Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques.

Note : Les estimations de la mortalité infantile et de l'espérance de vie sont celles de la Division du Secrétaire général de l'ONU, adaptées aux regroupements de pays indiqués dans le tableau 6.6. On entend par mortalité infantile le nombre d'enfants nés vivants qui décèdent avant d'avoir atteint l'âge d'un an, le taux étant calculé pour 1 000 naissances vivantes pendant la période indiquée. On entend par espérance de vie l'espérance moyenne de vie des hommes et des femmes à la naissance pendant la période indiquée. Les estimations du taux moyen de scolarisation dans le primaire ont été établies par le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques à partir des estimations communiquées par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture pour un échantillon de pays correspondant aux regroupements de pays indiqués dans le tableau 6.6. Le taux brut de scolarisation correspond à la scolarisation totale, tous âges confondus, divisée par la population de la tranche d'âge correspondant au niveau d'enseignement considéré.

Répercussions de la croissance économique sur la pauvreté

89. La croissance du PIB se répercute sur le développement social, en particulier sur la réduction de la pauvreté absolue, par divers biais :

1. Le développement économique ne se répercute pas partout de la même manière sur le rythme de la croissance et sur le niveau de revenu, ce qui n'est pas sans effets sur les possibilités de développement social, notamment sur la possibilité de réduire la pauvreté absolue.
2. La croissance économique est une condition nécessaire mais non suffisante pour réduire la pauvreté absolue dans les pays à faible revenu. Les stratégies de croissance économique doivent comporter des politiques sociales et redistributives axées sur les besoins de la population pauvre.
3. Le net ralentissement du rythme de la croissance économique après 1980, en particulier dans les pays en développement à revenu intermédiaire et dans bon nombre de pays en développement à faible revenu, a limité la marge de manoeuvre en matière de lutte contre la pauvreté. Dans bien des cas, au ralentissement de la croissance sont venues s'ajouter des inégalités de revenus à l'intérieur des pays, ce qui s'est traduit par une extension du phénomène de la pauvreté absolue.
4. La diminution en valeur absolue des revenus par habitant dans plus de la moitié de l'ensemble des pays en développement à faible revenu entre 1970 et 1995 a accentué les disparités de revenus et la pauvreté dans ces pays.
5. Une croissance négative par habitant a été enregistrée dans les pays les moins avancés, et le nombre de ces pays a augmenté au fil des ans. Un seul pays, le Botswana, a réussi à sortir de ce groupe. Cette tendance a accru le nombre de cas de pauvreté extrême et de pauvreté absolue dans les pays les moins avancés.
6. La croissance est certes essentielle pour la lutte contre la pauvreté, mais elle n'est pas le seul déterminant de la pauvreté absolue. Il est tout aussi important d'adopter des politiques axées sur une croissance équitable, qui améliore la répartition intérieure des produits de la croissance, diminue les inégalités et améliore le sort de la population pauvre.
7. Pour que les politiques sociales amènent une amélioration de la qualité de la vie pour tous et éliminent la pauvreté absolue, il faut qu'elles reposent sur des politiques économiques saines, qui peuvent fournir l'assise financière nécessaire à leur mise en oeuvre.

C. Stratégies de lutte contre la pauvreté

90. Malgré des revers et des difficultés persistantes, le développement économique mondial de ces dernières dizaines d'années est à l'origine du progrès

/...

économique et social considérable accompli dans de nombreuses régions du globe ainsi que de la prospérité sans précédent d'une part importante de l'humanité. La pauvreté des masses a été éliminée dans les pays les plus développés et sensiblement réduite, voire éradiquée, dans nombre de pays en développement. Partout, la mortalité infantile ne cesse de diminuer et l'espérance de vie s'est accrue. Dans la plupart des pays, le niveau d'instruction est en hausse, les soins de santé et les conditions de vie s'améliorent et la quantité, la qualité et la gamme des produits et services accessibles à la majeure partie de la population mondiale sont en augmentation constante. Le progrès technologique et une croissance économique soutenue devraient offrir d'autres avantages aux individus qui, de par leurs connaissances, leurs compétences, leurs acquis et leur expérience, sont appelés à bénéficier des mutations qu'induit tout développement économique.

91. Pourtant, cette prospérité n'est pas le lot de tous. La croissance économique s'est avérée timide, voire nulle, dans bon nombre des pays les plus pauvres et la Banque mondiale estime qu'un quart environ de la population mondiale vit dans une extrême pauvreté. La détresse des pauvres contraste de façon fâcheuse avec l'amélioration constante des conditions de vie de ceux auxquels profite la prospérité croissante. Ce contraste – et le fossé qui se creuse entre riches et pauvres d'un pays à l'autre, ainsi qu'à l'intérieur des pays eux-mêmes – a suscité la volonté explicite de la communauté internationale d'éliminer la pauvreté à plus ou moins longue échéance selon les pays³³. L'un des buts essentiels des politiques nationales est de faire en sorte que certains groupes sociaux jusqu'alors exclus bénéficient du développement économique et social, et l'attention s'est tout spécialement portée sur ceux qui vivent dans la pauvreté absolue, ceux que défavorise immanquablement la discrimination, ou que l'âge ou un handicap physique ou mental rendent vulnérables³⁴.

92. Toute stratégie nationale visant à réduire la pauvreté absolue, voire à l'éliminer à terme, implique un processus de modernisation reposant à la fois sur l'augmentation de la productivité du travail et la valorisation des aptitudes de chacun à apporter une contribution à la société. Pour accroître la productivité et les bénéfices par travailleur, il faut disposer d'une main-d'oeuvre plus instruite et plus souple, d'un capital par travailleur plus abondant et meilleur, de technologies plus perfectionnées et d'un personnel d'encadrement plus compétent; autant de facteurs qui requièrent un investissement en ressources humaines et matérielles. L'élimination de la pauvreté nécessite également la création d'un environnement propice à l'initiative et à la créativité de chaque individu, dans l'optique d'un développement économique, social et culturel collectif. Pour appuyer les efforts fournis sur le plan national, la communauté internationale doit en priorité s'efforcer de faire davantage participer les pays les plus pauvres au commerce mondial et de mettre en place dans ces pays une infrastructure humaine et institutionnelle.

93. L'augmentation de la productivité et le progrès social ont leur prix. La croissance économique et la hausse de la productivité apportent certes de grands bienfaits, mais elles s'accompagnent aussi des perturbations et des difficultés qui vont de pair avec tout développement rapide et inégal. Certaines industries, certains secteurs d'activité et certaines régions connaissent un développement spectaculaire qui permet à une importante fraction de la

population d'échapper à la pauvreté, tandis que d'autres périssent et entraînent une multitude d'individus dans une misère plus noire encore. L'apparition de nouvelles sociétés ainsi que de nouveaux secteurs de production et d'activité correspond souvent au déclin de sociétés et d'industries créées de longue date. Dans un même temps, les cultures et les moeurs dominantes sont menacées et le progrès social accompli dans une région s'accompagne souvent du déclin de valeurs traditionnelles communément considérées comme essentielles à la cohésion sociale et à la bonne conduite des affaires publiques.

94. Cette section contient l'analyse d'un certain nombre de problèmes que soulève l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté dont le but ultime est d'éliminer la pauvreté absolue tout en assurant la réalisation des objectifs plus vastes du développement économique et social. Elle présente six aspects d'une stratégie nationale destinée à résoudre le problème de la pauvreté absolue et définit les principaux objectifs à atteindre :

1. Promouvoir des taux de développement économique et de création d'emploi élevés et soutenus, au moyen de mesures propres à créer un environnement favorable à la lutte contre la pauvreté.
2. Accroître les revenus et la participation à l'économie des travailleurs sans emploi ou peu rémunérés, grâce à des mesures ciblées destinées à élargir leurs compétences et leur formation ainsi qu'à améliorer leur état de santé et leurs conditions de vie.
3. Permettre davantage aux pauvres d'exercer des activités rémunératrices en leur offrant un accès plus large à la terre, au crédit et aux autres facteurs de production.
4. Délimiter les zones où résident les pauvres et où la nécessité de lutter contre la pauvreté est la plus prégnante et y intervenir.
5. Remédier aux problèmes économiques et sociaux pressants que rencontrent les personnes âgées, les personnes atteintes d'un handicap physique ou mental et toutes celles qui se trouvent dans l'incapacité d'exercer une activité productive, en élaborant des programmes d'aide aux individus et de garantie des ressources.
6. Faire en sorte que les bénéfices issus d'une participation accrue à l'économie mondiale aillent aux groupes les plus défavorisés en encourageant le développement des exportations de produits à fort coefficient de main-d'oeuvre et la réduction des restrictions commerciales sur les biens de consommation.

95. Tous ces éléments indispensables au succès de la stratégie de lutte contre la pauvreté doivent s'accompagner de mesures en faveur d'un relèvement des revenus des pauvres et d'améliorations dans le domaine de la santé, de l'éducation et de la nutrition. Il importe de même que soient entrepris des programmes d'aide en matière de soins de santé primaires, de planification familiale, de nutrition et d'enseignement primaire ayant pour objet à la fois de contribuer directement à l'amélioration de la qualité de la vie des pauvres et de leur permettre de tirer profit du développement économique tout en y prenant

une part active. Un ensemble concerté de mesures d'intérêt général et de programmes gouvernementaux destinés à accélérer la croissance économique et à offrir des services sociaux de base aux pauvres devrait mieux servir la lutte contre la pauvreté que des mesures ou des programmes axés sur un objectif unique.

96. Il n'en importe pourtant pas moins d'adapter les stratégies de lutte contre la pauvreté aux besoins et à la conjoncture propres à chaque pays. Les composantes de ces stratégies doivent correspondre à des particularités nationales et viser un ensemble d'objectifs bien définis dont la fin est la lutte contre la pauvreté. Les interventions du secteur public doivent tenir compte des valeurs culturelles ainsi que des contraintes financières et institutionnelles. Il est donc nécessaire d'adopter une stratégie de portée générale, concertée et aisément applicable. Dans les pays pauvres de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud où la pauvreté est la norme, la stratégie nationale adoptée doit pouvoir englober toute la gamme des mesures économiques et sociales du pays concerné, de ses orientations macro-économiques, à sa mise en oeuvre de projets et programmes individuels, en passant par ses efforts de renforcement des institutions. Dans les plus pauvres des pays pauvres, toute mesure prise – qu'elle ait trait à l'économie nationale ou à l'économie locale, qu'elle soit axée sur l'économie intérieure ou sur l'extérieur – doit être adaptée au but suprême que constitue la lutte contre la pauvreté.

97. Cette section passe en revue des études récentes menées sur la lutte contre la pauvreté et évalue l'apport des diverses stratégies. On y examine brièvement aussi des études qui tendent à définir plus précisément les nombreuses caractéristiques de la pauvreté absolue, de façon à pouvoir mieux en cerner la nature et recenser les manifestations. Le but recherché ici est de présenter un aperçu de certains des problèmes importants que soulève l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté absolue et d'évaluer les implications d'études récentes pour les plans et programmes de lutte dans ce domaine.

1. Favoriser une expansion économique rapide et la création d'emplois

98. On s'accorde de plus en plus largement à reconnaître qu'il importe de créer un contexte favorable au développement propre à faciliter la croissance économique et le développement humain en offrant un cadre macro-économique et institutionnel stable ainsi qu'à encourager l'esprit d'entreprise et l'augmentation de la productivité chez les individus, en particulier ceux qui se situent au bas de l'échelle des revenus. Pour créer ce contexte favorable, il faut non seulement préserver la stabilité politique et adopter des politiques macro-économiques saines, mais aussi établir des cadres juridiques et des principes d'action qui dénotent une volonté de favoriser la croissance économique pour tous et la participation de tous à l'accroissement de la prospérité.

Les pauvres et la croissance

99. Une croissance économique largement partagée est essentielle pour les pauvres, qu'elle touche directement, tant par son rythme et sa stabilité que par sa répartition entre les différents secteurs de l'économie et les groupes

sociaux. Des rythmes de croissance élevés et soutenus peuvent contribuer à faire reculer la pauvreté à mesure que l'expansion économique entraîne la création d'emplois et l'apparition de nouvelles sources de revenu liées à l'augmentation de la production de biens et de services. Il en résulte une augmentation de la demande globale qui favorise une utilisation accrue de la main-d'oeuvre, des installations, du matériel et des ressources naturelles. La diminution de l'offre de main-d'oeuvre se traduit par une augmentation des salaires, de meilleures possibilités d'emploi pour les personnes employées à temps partiel ou touchant des salaires très bas et la création d'emplois. Tandis que les travailleurs les plus qualifiés et les plus spécialisés trouvent plus facilement des emplois, les moins qualifiés et les moins spécialisés (souvent issus des couches les plus pauvres de la population) acquièrent une formation et voient leur productivité et leur salaire augmenter. En outre, dans une économie en expansion, toutes les couches de la population devraient bénéficier de la baisse des prix réels entraînée par l'augmentation de l'offre globale de biens et de services qui accompagne la croissance économique.

100. Une répartition de la croissance favorisant les pauvres peut avoir des incidences considérables sur leurs conditions de vie. En effet, du fait de l'accélération de la croissance, l'augmentation du revenu des ménages pauvres leur donne accès à des biens et à des services considérés comme indispensables par les non pauvres mais que les plus pauvres ne peuvent pas s'offrir : une alimentation saine et équilibrée, des soins de santé de base, un logement décent, une bonne éducation pour les enfants. Le seuil de pauvreté s'éloignant, la consommation des pauvres s'oriente vers des biens durables auparavant inabordables, comme des soins médicaux plus poussés, qui prolongent l'espérance de vie, un logement plus agréable, de meilleures conditions de vie et, enfin, des loisirs. L'accès à des revenus plus élevés permet aussi aux pauvres d'investir dans leurs exploitations agricoles et dans des activités commerciales à petite échelle. L'amélioration de la nutrition, du logement, des soins de santé et de l'éducation, la diminution du temps consacré à assurer la subsistance du ménage et, inversement, l'augmentation du temps de loisirs, ainsi que l'accroissement des investissements dans des activités productives entraînent non seulement une amélioration du bien-être des pauvres mais aussi une augmentation de la qualité de la main-d'oeuvre et du temps disponible pour des activités rémunératrices, ce qui accroît la productivité de l'économie.

Croissance et diminution de la pauvreté

101. Les études menées par différents organismes internationaux confirment que la croissance globale est liée à la diminution de la pauvreté et qu'une croissance économique durable bénéficie généralement à toutes les couches de la société en proportion de leur niveau de vie initial³⁵. Des estimations récentes de l'élasticité de l'indice d'écart de pauvreté par rapport à la croissance globale, faites à partir d'études différentes, indiquent qu'un taux de croissance annuel de 2 % de la consommation par habitant à tous les niveaux de consommation se traduit par une diminution annuelle de 3 à 8 % de l'indice d'écart de pauvreté. D'autres mesures de la pauvreté font apparaître la même corrélation, même si les estimations relatives à la diminution de la proportion de pauvres sont généralement un peu inférieures en valeur absolue, alors que les estimations concernant la gravité de la pauvreté sont plus élevées, ce qui laisse à penser que les effets de la croissance se font sentir bien en-deçà du

seuil de pauvreté³⁶. Une autre étude a montré que, dans plusieurs pays, l'élasticité de la pauvreté était d'environ -2, ce qui signifie qu'une augmentation d'un point de la consommation moyenne s'accompagne d'une diminution de 2 points quant à la part de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté³⁷. Cela étant, comme l'a noté la Banque mondiale, la relation entre la croissance économique et la diminution de la pauvreté s'est quelque peu effritée dans les années 80, ce en raison pour l'essentiel des fluctuations de l'écart entre les revenus. Les avantages que les pauvres peuvent tirer d'une croissance économique rapide dépendent donc en grande partie du mode d'accroissement des différents groupes de revenus.

102. Demery, Sen et Vishwanath concluent leur examen de la croissance économique et de la pauvreté depuis quelques dizaines d'années en soulignant que, quels qu'en soient les effets sur les inégalités, la croissance économique à long terme entraîne généralement une diminution de la pauvreté³⁸. Ils remarquent en outre que le mode de croissance a son importance et que les inégalités de revenu jouent un rôle non négligeable dans la corrélation croissance-pauvreté. La difficulté est de donner à la croissance la base la plus large possible. Pour favoriser la croissance à long terme, il faut mettre l'accent sur l'utilisation de la main-d'oeuvre et investir davantage dans le capital humain. Les auteurs notent que l'aggravation de l'instabilité économique extérieure a nui aux pauvres dans les années 80, mais que la relance de la production grâce à des politiques d'ajustement adaptées a fait reculer la pauvreté, en particulier en Amérique latine, à la fin des années 80 et au début des années 90. En Afrique, où la mise en oeuvre des réformes a été inégale, les couches les plus pauvres de la population, en particulier dans les zones rurales, ne semblent avoir que très peu profité de la reprise. Les auteurs concluent qu'il faut investir dans les infrastructures et le capital humain pour améliorer les conditions de vie des plus pauvres en Afrique.

103. Plusieurs autres études mettent elles aussi en évidence la forte corrélation qui existe entre la croissance économique et la diminution de la pauvreté³⁹. On y montre, sur la base de données pour la période allant du début des années 80 au milieu des années 90, que la croissance s'accompagne d'une diminution de la pauvreté, alors que la contraction de l'économie est liée à une augmentation de la pauvreté. D'autres études font également apparaître un lien très net entre la croissance et la pauvreté, que l'on retrouve dans toutes les régions, pendant de courtes périodes de reprise économique comme pendant des périodes plus longues de croissance⁴⁰. Une de ces études indique que l'impact de la croissance sur la pauvreté serait plus important pour les couches les plus démunies de la population que pour les couches moyennement pauvres⁴¹.

104. Même si la nature de la pauvreté et la situation économique diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre, ces études permettent de dégager quelques conclusions générales. Ainsi, sans stabilité politique, on ne peut parvenir à une croissance durable et équitable qui permette une diminution de la pauvreté. Par ailleurs, les politiques mises en place par les gouvernements pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources (en réduisant les distorsions des prix relatifs, des taux de change et de la structure des échanges) peuvent grandement contribuer à l'augmentation des revenus des pauvres. La stabilité économique, l'équilibre macro-économique et la mise à profit d'un facteur de production abondant (généralement le travail) constituent aussi les bases

essentielles d'une croissance économique à long terme, d'où l'importance de l'agriculture et de l'ouverture au commerce international, et surtout du développement des exportations. Le développement social – en particulier l'éducation – est également une composante essentielle d'une croissance équitable : si l'on ne consacre pas suffisamment de ressources à l'éducation, il y a peu de chances que s'instaure une croissance à long terme et que la pauvreté recule.

Croissance et développement social

105. Le degré d'amélioration des indicateurs du développement social que l'on peut attendre de l'augmentation de la production varie considérablement d'un pays à l'autre. Une étude a montré que la production moyenne par habitant influait peu sur la proportion de personnes vivant dans une extrême pauvreté. L'auteur a comparé le produit national brut (PNB) par habitant et la consommation privée totale de plusieurs pays, puis les a mis en rapport avec les pourcentages, pour chaque pays, des chefs de ménages ayant une consommation moyenne privée inférieure à 21 dollars internationaux par mois et des chefs de ménages ayant une consommation de 30 dollars par mois (prix de 1985). La relation de régression constatée montre que le PNB n'explique que 15 à 25 % de la variance de la proportion de personnes vivant dans la pauvreté, ce qui signifie que la production macro-économique globale est effectivement un facteur déterminant du volume de biens et de services consommés par les ménages pauvres mais que d'autres facteurs ont un effet plus important. Les relations correspondantes concernant la consommation privée nationale expliquent 40 à 50 % de la variance de la proportion de pauvres (selon que leur consommation est inférieure à 21 dollars ou égale à 30 dollars par mois)⁴². De même, le PNB par habitant (ainsi que la proportion de personnes dont la consommation privée est inférieure à 21 dollars et égale à 30 dollars par mois) n'explique que 48 % de la variance du taux de mortalité infantile et 38 % de la variance du taux d'alphabétisation d'un pays à l'autre⁴³.

106. On peut tirer quelques grandes conclusions de ces résultats : premièrement, les pays qui, à taux de pauvreté égal, ont le PNB par habitant le plus faible et ceux qui, à PNB par habitant égal, ont le taux de pauvreté le plus élevé ont le plus de difficultés à atteindre des taux acceptables d'alphabétisation et de mortalité infantile. Deuxièmement, du fait que la différence entre les consommations par habitant et les PNB moyens n'explique guère que la moitié de la variance des taux de mortalité infantile et d'alphabétisation, la marge d'accroissement de l'alphabétisation et de l'espérance de vie reste large, même dans les pays où le revenu par habitant est très faible. L'augmentation des revenus qu'entraîne une accélération de la croissance économique conjuguée à des politiques de développement social adaptées peut contribuer à éliminer la pauvreté.

Gestion des affaires publiques et diminution de la pauvreté

107. Si l'on veut garantir une croissance rapide, qui profite le plus possible aux pauvres, il importe de gérer les affaires publiques de façon judicieuse et de mettre l'accent sur l'efficacité et l'équité. Qui dit bonne gestion des affaires publiques dit État de droit, équité, participation de tous les acteurs de la société civile et offre de services de base. Au niveau national, pour

renforcer l'efficacité, il faut s'efforcer de créer et de préserver un environnement stable qui permette de moderniser les entreprises, de stimuler les investissements, de corriger le désajustement des prix des facteurs et autres distorsions économiques afin d'envoyer les bons signaux aux producteurs et aux consommateurs, d'encourager la concurrence pour favoriser une plus grande rentabilité de la production et de garantir une utilisation complète et efficace des ressources de la société. Au niveau de la collectivité, le mieux peut être de confier la mise en oeuvre des programmes de lutte contre la pauvreté visant à accroître la productivité et à améliorer les conditions de vie des pauvres aux responsables et aux organismes autonomes locaux. Les programmes gérés par une bureaucratie lointaine et mal coordonnée risquent de ne pas être suffisamment à l'écoute de ceux à qui ils sont destinés et les responsabilités sont souvent mal définies. De plus, ils supposent l'intervention d'intermédiaires, de sous-traitants, de responsables et d'hommes politiques qui coûtent trop cher. En confiant la prise des décisions à la collectivité, on donne la responsabilité à ceux que touchent le plus directement les décisions. De plus, on en apprend davantage ainsi sur la meilleure façon de mettre en oeuvre les services proposés. Enfin, le fait que ce soit le groupe lui-même qui assure le suivi des activités et prenne éventuellement des sanctions sociales renforce la responsabilité et incite à préserver la qualité et l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté.

2. Investir dans le capital humain

108. Les ressources humaines sont la visée centrale du développement : il s'agit d'améliorer l'éducation, la santé, la productivité de la population active et d'éliminer les obstacles qui empêchent hommes et femmes de valoriser pleinement leurs aptitudes et leurs connaissances. L'instruction comporte des avantages économiques et sociaux qui alimentent la croissance économique par son effet sur la productivité; une population instruite est également plus informée et plus tolérante et cela sert l'intérêt général. Le coût social entraîné par des maladies évitables, par des décès prématurés ne peut se mesurer uniquement en termes économiques - ce coût économique est d'ailleurs élevé - mais il est bien visible dans les souffrances physiques et morales qu'il entraîne; quand les chances ne sont pas également réparties entre tous les groupes, ceux qui sont victimes d'une discrimination - d'ordinaire les segments les plus pauvres de la société - sont plus lourdement frappés par le chômage et par la pauvreté, mais en outre c'est toute la société qui se ressent d'une perte de possibilités humaines, comme des antagonismes que crée cette inégalité des chances. La croissance économique et la réduction de la pauvreté supposent des progrès de l'éducation, de la santé publique, de l'égalité. Pour cette raison, les politiques de valorisation des ressources humaines sont un aspect décisif de la croissance économique et de l'atténuation de la pauvreté.

L'investissement dans la ressource humaine

109. La valorisation des ressources humaines, chez les pauvres, doit partir de l'hypothèse que la personne tombée dans la misère se trouve piégée dans une situation où croissance économique et développement social sont interdépendants, contrairement à ce qui se passe dans les autres groupes sociaux. La forte corrélation qui existe entre croissance économique et développement social crée un cercle vicieux : la faiblesse de la croissance se perpétue, la pauvreté

engendre la pauvreté. Par définition, la misère est le fait de devoir subsister avec un revenu extrêmement faible. Cette faiblesse du revenu explique une capacité très limitée d'épargner et d'investir, les plus grandes difficultés à obtenir des soins de santé, et donc un risque élevé de maladie, une mobilité géographique et professionnelle très limitée, et un accès très restreint à l'éducation, l'information et la formation. S'ils sont pauvres, les parents ne peuvent donner à leurs enfants les soins et l'éducation de qualité qui amélioreraient leur sort. Le manque de motivation, la résignation, l'absence de stimulation font obstacle à la croissance, tout autant que le manque de moyens financiers. Comme les pauvres n'ont pas les caractéristiques sociales nécessaires pour sortir de la pauvreté, il n'est pas rare que la pauvreté se transmette d'une génération à la suivante comme un héritage. Pour sortir de la pauvreté, les pauvres doivent voir leurs possibilités s'élargir, non seulement par la croissance économique, mais aussi par une plus grande aptitude à tirer parti des perspectives ouvertes par une économie en plein essor. Cela nécessite donc des politiques très diverses, un effort concerté soutenu durant de longues années.

110. Les politiques qui cherchent à réduire la pauvreté des personnes jeunes, en bonne santé et en âge de travailler doivent chercher d'abord à accroître la productivité par un investissement dans le capital humain et physique devant conduire à un relèvement de la production et du revenu. La relation de causalité entre éducation et capacité de gagner sa vie est bien connue, et, si l'on veut relever les revenus des personnes tombées dans la pauvreté, il est donc essentiel de leur donner des possibilités d'instruction. Les mesures prises à cet effet devront avoir trois visées : préparer les personnes non qualifiées à un emploi meilleur, augmenter l'offre de qualifications rares et améliorer la formation des pauvres, et enfin améliorer le fonctionnement des marchés du travail. De même, les disparités frappantes qui existent entre la santé des pauvres et celle des autres groupes sociaux, indépendamment de l'iniquité inhérente à cette situation, donnent à penser qu'il faut améliorer l'état de santé des jeunes et des pauvres qui sont au travail de façon à accroître leur capacité de mener une activité productive.

111. L'investissement dans le capital humain doit être complété par un investissement dans le capital physique. De mauvais équipements, des enseignants peu qualifiés, un personnel médico-sanitaire incompetent, par exemple, dévalorisent l'éducation et les avantages retirés des soins de santé. Pour que les pauvres tirent pleinement parti d'une amélioration de l'éducation et des soins de santé, un effort majeur peut se révéler nécessaire afin d'améliorer les établissements scolaires et médicaux, c'est-à-dire améliorer leurs équipements physiques et leur personnel; de même, l'action entreprise pour améliorer l'éducation et les soins de santé doit parfois être soutenue par un ensemble de services communautaires tels que l'amélioration des équipements d'hygiène publique, des routes et du parc de logements privés.

112. Si l'on cherche à formuler une politique judicieuse de lutte contre la pauvreté il est essentiel de bien savoir dans quelles conditions vivent les pauvres, quelles sont leurs caractéristiques démographiques et sociales, savoir où ils résident. Pourtant, la connaissance que l'on a de la misère est encore très lacunaire. - Pour que les politiques menées contre la pauvreté soient bien adaptées aux besoins des différents segments de la population pauvre, il faut

évidemment connaître mieux les effectifs concernés et leurs caractéristiques. Pour cette raison, les travaux entrepris sur la pauvreté ont cherché à recenser les caractéristiques des pauvres qui les distinguent des autres groupes sociaux, et qui doivent donc déterminer la nature des mesures de développement social à prendre pour répondre aux besoins propres des différents groupes sociaux tombés dans la pauvreté.

Caractéristiques sociologiques des pauvres et lutte contre la pauvreté⁴⁴

113. Du point de vue démographique, les pauvres présentent des caractéristiques qui les distinguent des autres groupes sociaux et qui compromettent leurs chances de développement. Les pauvres appartiennent souvent à des familles plus nombreuses, et ils ont plus d'enfants que les autres groupes sociaux, et le résultat est que les enfants risquent plus d'être pauvres que les adultes. Les ménages où la consommation ou le revenu par habitant sont faibles sont typiquement plus jeunes, et leurs membres sont plus susceptibles de mourir prématurément. Dans les pays en développement, la mortalité infantile et postinfantile augmente fortement avec la pauvreté. La forte mortalité infantile et postinfantile pousse la population pauvre aux mariages précoces et à la prolificité pour parvenir à une famille complète. Les pauvres sont également incités à avoir une forte fécondité pour le souci d'avoir des enfants qui les aident dans leur vieillesse, mais aussi par la nécessité d'avoir de la main-d'oeuvre d'appoint dans le ménage ou dans l'exploitation agricole. Ces facteurs tendent à abaisser la valeur moyenne du revenu par habitant, à faire obstacle à l'accumulation du capital physique et humain, et à entraîner une fragmentation des parcelles agricoles et donc un amenuisement des ressources foncières des pauvres, par rapport aux autres groupes sociaux. Toute stratégie de réduction de la pauvreté doit donc tenir compte de ces problèmes démographiques.

114. Plusieurs études récentes donnent à penser que les femmes ne sont pas, en fait, surreprésentées parmi les ménages pauvres (à faible consommation), et que les ménages ayant une femme à leur tête ne sont pas plus particulièrement susceptibles d'être pauvres. La raison en est peut-être que la pauvreté, dans certains pays en développement, touche indifféremment une large proportion de la population totale. En revanche, une ambitieuse étude réalisée par le Fonds international de développement agricole (FIDA) a établi que les femmes étaient surreprésentées parmi les ruraux pauvres dans 114 pays en développement⁴⁵. Sur la base des données du FIDA, une étude de l'OIT a établi qu'en milieu rural le nombre de femmes vivant en dessous du seuil de pauvreté était nettement plus important, et en croissance plus rapide, que le nombre d'hommes, ce qui donne à penser qu'il y a bien une augmentation relative du nombre de ménages pauvres ayant à leur tête une femme⁴⁶. Mais comme les statistiques nationales fournissent rarement un dénombrement des hommes et des femmes vivant dans la pauvreté, la question d'une éventuelle féminisation de la pauvreté dans les pays en développement gagnerait à être plus étudiée.

115. Même si les femmes ne sont pas surreprésentées parmi les pauvres, la pauvreté affecte les femmes disproportionnellement en raison de leur rôle double au foyer et sur le marché du travail. Les femmes pauvres, dans les pays en développement, doivent travailler au dehors, et cela s'ajoute à leurs tâches quotidiennes : préparer les repas, s'occuper des enfants, du foyer, ramasser le bois, transporter l'eau, planter, s'occuper des cultures, faire les récoltes,

s'occuper des animaux sur la parcelle familiale, et bien souvent travailler de longues heures en dehors de leur domicile pour un salaire de misère car c'est souvent le seul moyen de faire vivre leur famille. Sauf parmi les très pauvres, des indices donnent à penser que les taux de participation des femmes à la population active, en fonction de l'âge, augmentent vivement à mesure que le revenu baisse, tandis que s'élève le rapport enfants/femmes adultes. Sur le marché, les femmes pauvres sont souvent reléguées dans les emplois agricoles ou ceux du secteur non structuré, où le travail est pénible, les heures de travail longues et les salaires faibles. Outre leurs tâches ménagères, les femmes pauvres ont moins de chance d'échapper à la pauvreté que les hommes, car l'obligation de s'occuper de leur famille réduit leur mobilité. Ce sont souvent les soeurs aînées qui doivent s'occuper des jeunes frères et soeurs, au lieu d'aller à l'école, ce qui perpétue le cercle vicieux d'une faible instruction et d'une faible rémunération des femmes, une génération après l'autre. Une discrimination de nature culturelle, dans l'éducation, le travail et l'exercice du droit de propriété empêche souvent aussi les femmes de saisir les chances qui sont offertes aux hommes⁴⁷. Enfin, dans certaines sociétés, les veuves (et les femmes en général) se heurtent à une discrimination dans l'emploi et au foyer, ce qui accroît la probabilité de pauvreté⁴⁸. Pour que les politiques d'élimination de la misère aient des chances de succès, il faudrait qu'elles comportent un effort particulier pour améliorer les possibilités d'éducation et d'emploi des femmes, et la condition féminine en général.

116. Pour ce qui est du capital humain, il arrive souvent que les pauvres restent à l'écart d'équipements et de services réalisés pour les autres groupes sociaux. Le capital humain englobe le niveau d'instruction, l'expérience professionnelle, la bonne santé physique, l'énergie individuelle et d'autres caractéristiques qui font que l'individu est productif et autonome. La corrélation entre capital humain et pauvreté est donc complexe, puisque le déficit de capital humain prend des formes diverses - analphabétisme, absence de qualifications rémunératrices, malnutrition, morbidité débilante -, ce qui amenuise encore l'aptitude à investir dans le capital humain. De plus, la production de capital humain prend du temps, le temps nécessaire pour créer les équipements et les services requis et le temps nécessaire pour acquérir une instruction élémentaire et apprendre de nouveaux savoir-faire.

117. Ceux qui sont tombés dans la misère ne disposent pratiquement que de leur force de travail non qualifiée de sorte que, moyennant une amélioration de leurs compétences et de leurs connaissances, ils pourraient beaucoup contribuer à la croissance et donc à la réduction de la pauvreté puisque la formation et l'éducation comportent des avantages pour la personne qui les reçoit, mais également pour l'ensemble de la société. Du point de vue de l'individu, l'éducation apporte des récompenses tangibles sous forme d'un relèvement de la productivité et d'un emploi plus rémunérateur, et des récompenses intangibles tenant à la possibilité de vivre une vie plus complète, dans tous les sens du terme. Certains de ces avantages sont des consommations par nature, et contribuent immédiatement à une amélioration des conditions de vie tandis que d'autres sont des investissements dans le capital humain, et, de même que l'investissement physique dans les machines et l'équipement, produisent des avantages qui ne s'accumulent qu'au bout de quelques années. L'avantage, pour l'ensemble de la société, n'est pas moindre : l'éducation forme des citoyens; ceux-ci sont plus informés et travaillent mieux, et ce facteur est sans doute

celui qui contribue le plus à la croissance économique. L'enseignement scolaire a également pour effet de rendre possible une acculturation mutuelle des différents groupes sociaux, d'encourager la coopération et la participation et d'égaliser les chances.

118. On connaît depuis longtemps et on a analysé la contribution qu'apporte l'éducation à la productivité du travail et à la lutte contre la pauvreté⁴⁹. Selon des recherches récentes, il est établi que l'éducation peut beaucoup contribuer à la résorption de la misère dans les pays en développement. Selon une étude, les agriculteurs qui savent lire et qui ont terminé l'école primaire sont plus productifs et réagissent mieux aux nouvelles techniques agricoles que ceux qui ne savent pas lire et leur instruction les aide donc à sortir de la pauvreté⁵⁰. Les artisans et les mécaniciens, s'ils savent lire et écrire, seraient mieux à même de se tenir au courant de l'évolution des techniques dans leur domaine. Des enquêtes auprès des ménages et des ensembles de données permettant des comparaisons internationales montrent l'existence de fortes corrélations entre d'une part la santé publique et l'éducation dans une région ou un pays, et d'autre part, sa croissance économique ultérieure et la résorption de la pauvreté, en particulier là où les filles sont scolarisées et terminent l'école primaire⁵¹. Dans un pays donné, les comparaisons entre les personnes instruites et les personnes non instruites confirment également que l'éducation est un moyen rentable de résorber la pauvreté. Mais certaines de ces données donnent également à penser que la loi des rendements décroissants jouent en pareil cas. De plus, les avantages retirés de quelques années d'école primaire seulement semblent minces. Ces études montrent que le fait d'accroître la proportion des ressources éducatives consacrées à l'enseignement primaire et aux groupes et régions les plus pauvres d'un pays réduit bien la pauvreté, mais qu'il faut également tenir compte des complémentarités entre les différents niveaux d'études. En outre, les avantages que les pauvres retirent de l'instruction dépendent aussi de la possibilité d'utiliser sur place les capacités ainsi acquises⁵². La forte corrélation qui existe entre la scolarisation et la réduction de la pauvreté conforte également l'idée que les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent chercher à réduire l'analphabétisme, très répandu, en particulier, chez les femmes, et à améliorer la qualité et l'orientation des études, notamment dans leur rapport avec les exigences du marché du travail.

119. La maladie, on le sait, frappe disproportionnellement les pauvres, car les systèmes de soins sont souvent caractérisés par des distorsions qui privilégient les villes et les grands établissements, rarement accessibles à ceux qui sont tombés dans la misère et qui pour la plupart habitent dans les zones rurales. La malnutrition, particulièrement chez les enfants et les problèmes de sécurité alimentaire sont également liés à la pauvreté. L'absence de services de soins adéquats et le déficit protido-énergétique réduisent la productivité des pauvres, et, chez les enfants, la capacité d'apprendre.

120. Il y a lieu de noter, du point de vue de la santé publique, qu'il est essentiel, si l'on veut rompre le cercle vicieux de la pauvreté et de la malnutrition, d'améliorer la sécurité alimentaire. Dans les campagnes, il faut soutenir l'agriculture de subsistance et améliorer le revenu que les agriculteurs retirent des produits qu'ils vendent sur le marché, en suivant une politique qui encourage l'augmentation de la production vivrière, par la

sécurité d'occupation des terres cultivées, par des prix rémunérateurs et par des mesures incitatives. Il faudrait également une infrastructure de meilleure qualité avec notamment des routes de desserte et des petits ouvrages d'irrigation, un meilleur accès au crédit et aux intrants agricoles, des services de recherche et de vulgarisation et de meilleures conditions de vente des produits agricoles. Dans la majorité des pays en développement, où les femmes assurent plus de 80 % de la production vivrière, les mesures qui contribuent à la sécurité alimentaire des ménages doivent chercher à éliminer la discrimination dont souffrent les femmes, au plan institutionnel, dans les tentatives qu'elles font pour avoir accès à la terre, au crédit, à l'enseignement et à la technologie.

121. S'agissant des services sociaux en général, certaines études donnent à penser que l'incidence des dépenses publiques sur l'organisation de services sociaux élémentaires tels que l'enseignement primaire et les soins de santé primaires est d'ordinaire à l'avantage des pauvres, peut-être parce que les autres groupes sociaux se tournent souvent vers le marché privé pour l'enseignement primaire et les soins de santé et aussi parce que les pauvres ont des familles plus nombreuses et un plus grand nombre de personnes à charge. Mais la répartition des avantages retirés des dépenses publiques dans l'enseignement supérieur et les soins de santé "tertiaires" dispensés dans les hôpitaux a très nettement un caractère régressif. De même, la pratique consistant, dans beaucoup de pays, à facturer à bas prix certains services sociaux, quel que soit leur coût, revient parfois à moins subventionner les pauvres que les autres groupes sociaux. En pareil cas, une différenciation des prix demandés pour certains soins de santé primaires - qui seraient entièrement gratuits pour les indigents - serait de nature à servir à la fois l'efficacité et l'équité.

122. Les travaux sur la pauvreté donnent à penser que l'expansion du secteur social doit partir de l'idée qu'un développement social favorable aux pauvres ne se matérialisera que si les priorités sont repensées et si l'organisation et le financement des services sociaux évoluent de façon à inclure une couverture des segments les plus pauvres de la population. La création des équipements nécessaires - routes, écoles, installations d'assainissement, établissements de soins de santé primaires - à l'appui d'une réorientation des investissements sociaux - doit également être considérée comme prioritaire, en particulier par des investissements publics et privés dans les zones (zones rurales et poches urbaines de pauvreté) et dans les groupes (habituellement les minorités et les personnes désavantagées) qui, au regard de la pauvreté, sont les plus vulnérables.

3. S'attaquer aux foyers de pauvreté

123. La mise en oeuvre de politiques générales ne permettant pas toujours d'apporter aux pauvres l'assistance spécifique dont ils ont besoin, il est essentiel de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la malnutrition, répondre aux besoins immédiats des pauvres et aider ces derniers à s'arracher eux-mêmes à la pauvreté. On ne saurait s'attaquer aux foyers de pauvreté si on ne les localise pas et que l'on ne définit pas de politiques qui tiennent compte des conditions de vie des groupes visés.

Répartition des pauvres au niveau national⁵³

124. Comme on dispose de très peu d'informations sur la façon dont la pauvreté se répartit entre les villes et les campagnes, il est difficile de déterminer si les programmes de lutte contre la pauvreté mis en oeuvre dans les pays en développement doivent viser en priorité les zones rurales ou les zones urbaines. D'après les données disponibles, bien que la pauvreté soit moins visible dans les campagnes, elle y est très répandue, en particulier parmi les groupes qui travaillent dans l'agriculture et les secteurs connexes. Si la pauvreté semble toucher davantage les campagnes, c'est également parce que la population est essentiellement rurale dans la plupart des pays en développement.

125. La difficulté de comparer l'incidence de la pauvreté dans les zones rurales et urbaines tient à plusieurs éléments. S'il est clair que la répartition de la population entre villes et campagnes diffère selon les pays, la distinction établie entre population urbaine et population rurale varie beaucoup d'une étude à l'autre et d'un pays à l'autre. D'autre part, le coût de la vie étant plus élevé dans les villes, le seuil de pauvreté urbain est forcément fixé à un niveau plus élevé. Toujours est-il que toutes les données relatives à la consommation ou au revenu par habitant qui ont été recueillies en tenant compte de la différence du coût de la vie entre villes et campagnes dans plusieurs pays en développement au cours des années 80 indiquent que, pour variés qu'ils soient, les rapports entre pauvreté rurale et pauvreté urbaine sont toujours supérieurs à 1,0. Ces statistiques donnent à penser que l'incidence de la pauvreté est donc considérablement plus forte dans les zones rurales⁵⁴. En outre, on a constaté que, dans certains pays (Indonésie, Tunisie et Côte d'Ivoire), elle était moins élevée dans les métropoles que dans les agglomérations de moindre importance.

126. La concentration de la pauvreté dans les zones rurales est à l'origine de plusieurs problèmes. Le revenu moyen étant extrêmement bas dans les communautés rurales, celles-ci n'ont pas les moyens de financer la construction d'écoles et d'autres infrastructures publiques. Or, l'insuffisance des revenus et le manque d'infrastructures encouragent l'exode rural. Les éléments les plus entreprenants et les plus productifs de la population partent vers les villes, ne laissant derrière eux que ceux qui sont le moins à même de trouver un emploi, les moins qualifiés, les moins instruits, les vieillards et les enfants. En plus de la dichotomie campagnes/villes, l'incidence de la pauvreté varie considérablement d'une région à l'autre. Ainsi, en Indonésie, on estimait à 2,2 le rapport entre pauvreté rurale et pauvreté rurale en 1990, mais à 4,3 le rapport entre l'incidence la plus élevée enregistrée dans les zones rurales, toutes provinces confondues, et l'incidence la plus faible. Ces variations régionales sont souvent liées à des facteurs tels que la pluviométrie et le degré de dépendance de la population à l'égard de l'agriculture pluviale. La persistance de ces disparités tend à prouver que la mobilité régionale ne suffit pas à supprimer les inégalités devant la pauvreté.

127. Alors que, dans les campagnes, la plupart des pauvres vivent de la terre, dans les villes, ils constituent un groupe plus hétérogène, tant par les emplois qu'ils occupent que par la source de leurs revenus. On considère généralement que la pauvreté rurale tient davantage au manque de moyens matériels (essentiellement de terre), à l'obsolescence des techniques agricoles, à

l'absence de possibilités d'emploi en dehors du secteur agricole et à la médiocrité des structures d'enseignement et de soins qu'à des distorsions du marché de l'emploi telles que celles que l'on observe dans les villes. D'après une étude comparative effectuée en Asie dans sept pays en développement à la fin des années 80, l'incidence de la pauvreté dans les campagnes est plus forte parmi les groupes qui vivent de la terre que parmi les autres. On a observé le même phénomène en Afrique de l'Ouest. Dans les campagnes, la pauvreté touche moins les groupes qui travaillent dans le secteur non agricole (employés de maison, petits commerçants et petits artisans). Le niveau de vie de ces derniers continue toutefois à dépendre du secteur agricole et des liens de production et de consommation qu'ils entretiennent avec les agriculteurs.

Politique urbaine⁵⁵

128. Les pays en développement ont connu à la fois une croissance urbaine rapide et un exode rural d'une ampleur inégalée. Ce phénomène s'est accompagné de la prolifération de bidonvilles et de taudis dont les occupants n'ont, pas plus qu'à la campagne, accès à l'eau potable, à l'électricité ou à un système d'évacuation des eaux usées. Même dans les zones urbaines plus anciennes, les pauvres vivent dans un environnement hostile et inhumain (infrastructures en mauvais état, services sociaux insuffisants, taux de chômage élevé). Malgré la dureté des conditions de vie que les pauvres connaissent dans les villes, on constate néanmoins que l'exode rural ne se ralentit pas.

129. Les mesures prises pour venir en aide aux pauvres des zones urbaines ont donné d'excellents résultats. Elles ont notamment permis d'améliorer la qualité des logements, l'approvisionnement en eau, gaz et électricité ainsi que les services d'assainissement. On peut distinguer trois phases dans l'évolution des politiques visant à résoudre les problèmes de logement dans les pays en développement. Au cours de la première phase (1950-1975), les dirigeants ont tenté de venir à bout du problème de la pauvreté urbaine en démolissant les îlots insalubres, en recourant au zonage, en limitant les migrations et construisant des habitations bon marché. Ces mesures ont eu pour effet de chasser certains pauvres des villes et d'en exposer d'autres à la vindicte des citoyens établis de longue date et des autorités locales. Elles ont en outre indûment profité aux fonctionnaires et aux autorités locales. Bon nombre d'entre elles s'étant avérées inefficaces, des intellectuels, des militants et d'autres acteurs sociaux sont intervenus pour inciter les dirigeants à changer de politique.

130. Au cours de la deuxième phase (du milieu des années 70 à la fin des années 80), les dirigeants ont pris conscience du fait que la présence de pauvres dans les villes était un phénomène pérenne. Ils ont alors tenté de faire participer les plus démunis à des projets de développement axés sur la population qui visaient en particulier à mieux aménager les îlots d'habitation. Les programmes qu'ils ont mis en oeuvre, notamment afin de rénover certains secteurs, d'améliorer les services fournis et d'assainir les taudis, ont amélioré le sort des couches les plus démunies de la population sans toutefois toucher ceux dont les revenus étaient les plus faibles. Certaines restrictions auxquelles ces programmes étaient soumis ont été levées car elles allaient à l'encontre du but recherché. Ainsi, les premiers projets étaient assortis de mesures (assez peu efficaces) visant à interdire aux bénéficiaires des aides et

des prêts d'engager des employés ou de louer leur habitation une fois celle-ci rénovée. Les locataires et les salariés potentiels ne pouvaient donc pas bénéficier, même indirectement, des programmes, alors qu'ils étaient souvent encore plus démunis que les occupants des logements⁵⁶.

131. Au cours de la troisième phase, qui a commencé au début des années 90, on s'est efforcé d'améliorer la qualité des services mis en place dans les secteurs rénovés et, dans une moindre mesure, dans les bidonvilles, essentiellement en assainissant la gestion financière des programmes et en assurant mieux le recouvrement des coûts. On a également pris des mesures pour mieux définir et asseoir les droits de propriété des pauvres des zones urbaines. Dans l'ensemble, il est incontestable que les actions menées au cours des trois phases décrites plus haut ont donné de très bons résultats par rapport aux moyens investis, bien qu'elles n'aient toutefois pas bénéficié aux pauvres les plus démunis.

132. La plupart des pauvres des zones urbaines travaillent dans le secteur non structuré. Jusqu'à ces derniers temps, on considérait qu'il était plus facile d'y trouver un emploi que dans le secteur structuré. On pensait en outre que le secteur non structuré se caractérisait par des taux de syndicalisation faibles, l'absence de salaire minimum légal, l'insuffisance des normes de sécurité, la modicité des investissements matériels et la faiblesse du rendement de la main-d'oeuvre. On considérait qu'il était surtout constitué de petites entreprises, le plus souvent familiales, qui étaient généralement orientées vers la production de biens essentiellement destinés à la consommation des pauvres et ne passant pas par les circuits habituels de commercialisation. Or, on dispose aujourd'hui de nouvelles données sur le secteur non structuré, en particulier sur la diversité des biens et services qu'il génère et des compétences de ceux qui y travaillent. On a de plus constaté qu'il existait de larges écarts de revenus au sein du secteur non structuré et que certains travailleurs de ce secteur gagnaient beaucoup mieux leur vie que certains travailleurs du secteur structuré. Fort de ces constatations, on met désormais davantage l'accent sur les individus, notamment sur le capital humain, que sur l'équilibre des migrations et le niveau des salaires urbains. On s'est par ailleurs rendu compte que le secteur urbain non structuré présentait un potentiel de croissance non négligeable, même si son développement était freiné par les dysfonctionnements du marché, la multiplicité des réglementations et le parti pris des autorités en faveur du secteur structuré.

Politique rurale

133. Bien que, dans les pays en développement, l'agriculture occupe une place de premier plan et que la misère touche surtout la population rurale, les gouvernements investissent généralement dans les zones urbaines et, en priorité, dans les industries de transformation et le commerce. Comme la grande majorité des pauvres vivent dans les campagnes et que l'incidence de la pauvreté y est plus élevée, il est essentiel de consacrer davantage de moyens au développement rural et à la promotion des pauvres dans le secteur agricole. Pour lutter contre la pauvreté dans les campagnes, il convient d'améliorer l'approvisionnement en intrants agricoles, dont on assurera la stabilité, d'augmenter la productivité des investissements et de mieux les répartir, tout

en stimulant la création d'emplois et en développant les services sociaux et les infrastructures dans les zones rurales.

Actions spécifiques de lutte contre la pauvreté

134. Les gouvernements de nombreux pays en développement ont pris des mesures spécifiques pour assurer aux pauvres une meilleure alimentation et accroître leurs revenus⁵⁷. Toutefois, sous l'effet des programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre depuis le début des années 80, les aides alimentaires octroyées dans de nombreux pays en développement ont diminué du fait, d'une part, de la baisse des crédits budgétaires et, d'autre part, de la surévaluation des taux de change appliqués au prix des denrées alimentaires importées. Les aides alimentaires indifférenciées, parfois très coûteuses pour les gouvernements et dont les pauvres ne sont pas les seuls à bénéficier, ont dans bien des cas été remplacées par des actions plus spécifiques (subventions spéciales, distribution de rations, de bons et de compléments alimentaires). Pour que les actions menées bénéficient réellement aux groupes visés, on a ciblé l'aide en fonction de la nature des denrées (en la faisant porter sur les aliments de base, a priori essentiellement consommés par les pauvres), des zones géographiques, des saisons, ainsi que des niveaux de revenus et de la situation professionnelle des bénéficiaires, en se servant notamment des registres de consultation des dispensaires. Cependant, cette nouvelle approche n'a pas suffi à mettre un terme aux abus et au gaspillage. De plus, on ne dispose toujours ni d'informations suffisantes pour mettre au point des programmes réellement ciblés ni de structures propres à en assurer la gestion. En dernière analyse, l'efficacité des différents moyens mis en oeuvre devra être mesurée en fonction de la gravité du problème qu'ils visent à résoudre et de la situation politique, ce qui suppose que l'on mène des actions différentes selon les pays.

135. Le ciblage des programmes est particulièrement important lorsqu'il s'agit de l'aide alimentaire d'urgence. En temps de disette, la survie des groupes totalement démunis dépend de l'aide qui leur parviendra. Celle-ci doit donc être acheminée sans délai et sans condition. En cas de crise aiguë, il est essentiel, non seulement pour des raisons humanitaires mais aussi pour éviter que les prix des denrées n'augmentent, d'apporter rapidement une aide alimentaire aux populations frappées par la famine. En effet, la famine résulte plus souvent d'une flambée des prix, réelle ou redoutée, que d'une véritable pénurie. Si l'on tergiverse jusqu'à ce que les populations, acculées au désespoir, quittent leurs terres pour se réfugier dans des camps ou partir à la recherche de nourriture, on risque de voir augmenter la morbidité et, partant, la mortalité⁵⁸.

136. Une fois la menace immédiate écartée, on peut s'atteler à la reconstruction et apporter les secours nécessaires pour éviter qu'une nouvelle crise ne se déclare. En lançant des programmes de création d'emplois, l'État peut à la fois empêcher la production vivrière et la distribution de denrées de se dégrader et prévenir de nouvelles crises et catastrophes. Il peut également s'efforcer de reconstituer les réserves de semences et le cheptel et d'améliorer la gestion des ressources en eau pour lutter contre la sécheresse. Dans les pays où le manque d'infrastructures entrave l'acheminement des secours et aggrave les effets des catastrophes, on pourrait obtenir des résultats durables en lançant

des programmes de création d'emplois pour construire des routes, des digues et des systèmes d'irrigation.

4. Offrir de nouvelles possibilités aux pauvres

137. Les efforts menés pour atténuer la pauvreté ne doivent pas se borner à favoriser la prospérité par le biais d'une croissance économique accélérée et d'un développement social reposant sur la prestation de services sociaux, notamment éducatifs. L'action de lutte contre la pauvreté doit aussi prévoir des programmes traitant des problèmes économiques et sociaux particuliers auxquels les pauvres doivent faire face dans le contexte propre à chaque pays et, plus précisément, dans les communautés et les zones rurales où ils se concentrent. Les programmes destinés aux pauvres doivent être établis en fonction des problèmes à résoudre et des conditions locales, et doivent viser à surmonter les obstacles existants et à élargir les perspectives offertes aux pauvres sur leur lieu de résidence et de travail.

Accès au crédit

138. L'un des moyens les plus efficaces d'exploiter les potentialités offertes par les pauvres est de leur faciliter l'accès au crédit⁵⁹. Comme les besoins en facteurs de production et les flux de sorties varient au cours de l'année, les pauvres des zones rurales doivent emprunter pour faciliter la consommation et la production. Dans les zones urbaines, le crédit est nécessaire pour financer le travail indépendant. Le coût élevé des transactions et des opérations de recouvrement découragent les bailleurs de fonds des secteurs commercial et public de prêter aux personnes démunies ou qui habitent dans des régions éloignées, de sorte que les pauvres n'ont guère accès au crédit dans de nombreux pays en développement. Étant donné l'insuffisance du crédit, il est impossible aux pauvres de se lancer dans des activités exigeant un délai initial d'apprentissage ou des activités à haut risque. Dans ces cas, le crédit subventionné peut se justifier comme moyen d'encourager des pratiques innovantes (en particulier chez les pauvres, les personnes peu instruites ou peu disposées à prendre des risques) et semble remplacer avantageusement les subventions applicables aux facteurs de production.

139. Il y a 30 ans, les programmes de crédit contrôlé étaient un outil de développement très prisé, et l'on s'accordait à penser qu'il était possible d'aider les pauvres par le biais d'un volume massif de crédit subventionné fourni par les banques publiques ou privées. Toutefois, comme des difficultés ont surgi dans l'application de ces mécanismes, leur utilité a été contestée. L'expérience vécue par la plupart des pays a montré que les programmes de crédit contrôlé stimulaient les investissements à forte intensité de capital et facteurs de suppressions d'emplois, et qu'ils s'accompagnaient de taux d'intérêt élevés. Qui plus est, le crédit subventionné par l'État n'a pas bénéficié aux pauvres, mais aux riches, qui ont pu emprunter à des taux inférieurs à ceux du marché et qui, dans de nombreux cas, n'ont pas remboursé leur dette. Pour sauver les organismes de crédit et les banques de la faillite, les banques centrales ont été contraintes de gonfler le crédit, exacerbant ainsi l'inflation. Ces mesures ont eu tendance à chasser du marché les épargnants et les créanciers privés en subventionnant leurs concurrents. Le dilemme fondamental auquel se heurte le marché du crédit dans les pays en développement

pauvres est que les organismes extérieurs (y compris les banques publiques) disposent de peu d'informations sur les emprunteurs et imposent donc des conditions qui disqualifient la plupart des démunis. Cela dit, en l'absence de programmes publics, les bailleurs de fonds locaux ont en général des ressources limitées et perçoivent des taux d'intérêt élevés.

140. La critique des mesures initiales prises pour faciliter l'accès des pauvres au crédit a exagéré les défauts du système en passant sous silence certaines de ses réussites. Par exemple, en Inde, le développement du crédit institutionnalisé dans le secteur rural a beaucoup influé sur la croissance rurale non agricole et semble avoir eu des retombées économiques satisfaisantes. En raison du coût élevé des transactions et de la rigueur appliquée en matière de garanties, les prêts bancaires consentis aux foyers ruraux n'ont concerné qu'une faible proportion de pauvres et ont moins profité aux pauvres qu'aux membres plus aisés de la société. On notera toutefois que les pauvres n'ont pas fait l'objet d'une discrimination en matière de prêts par hectare dans la mesure où ils ont reçu, par hectare, une part des prêts des coopératives et des banques rurales régionales supérieure à celle consentie aux personnes aisées. Les agriculteurs dont l'exploitation faisait moins de deux hectares ont reçu 62 % des prêts des banques commerciales indiennes en 1985 bien qu'ils ne représentent que 26 % de la surface exploitée. Comme les banques ont renoncé aux créances non recouvrées, ces prêts ont fini en effet par coûter une fortune à l'État, mais le montant des impayés dans le secteur institutionnalisé n'en grossit pas moins exagérément le volume des créances irrécouvrables.

141. La "nouvelle synthèse" en vigueur aujourd'hui, qui se fonde sur des analyses plus détaillées de l'expérience acquise par les institutions financières dans les années 80 et au début des années 90 reconnaît que les prêts consentis aux pauvres, fût-ce dans des conditions concurrentielles, reviennent inévitablement cher. Les coûts des transactions par prêt sont en partie fixes, pour l'emprunteur comme pour le prêteur et représentent donc une proportion élevée des prêts modiques que demandent souvent les pauvres. Ces coûts représentent une part particulièrement importante des prêts minimes, à incidence saisonnière, dont les personnes les plus démunies ont besoin le plus souvent aux fins de consommation. Les bailleurs de fonds du secteur structuré doivent assumer des coûts encore plus élevés que leurs homologues locaux du secteur informel pour accéder aux ruraux pauvres souhaitant emprunter, les sélectionner et contrôler la procédure de recouvrement. Les banques ont encore plus de mal à obtenir le recouvrement de leurs créances dans les zones reculées et inaccessibles, surtout si aucune garantie digne de ce nom n'est offerte, comme c'est souvent le cas pour les emprunteurs pauvres sans terres. La méconnaissance du milieu local fait monter les coûts auxquels doivent faire face les gros organismes de crédit institutionnalisé du fait des erreurs de sélection (il se trouve que ce sont précisément ceux qui risquent fort de ne pas rembourser leurs dettes qui demandent des prêts) et du risque moral (on prendra peut-être de plus grands risques si on peut les partager avec un prêteur). Même les bailleurs de fond du lieu doivent souvent encourir des frais de sélection élevés pour atténuer ces risques. Les prêteurs locaux doivent assumer une plus grande covariance du fait que les emprunteurs vivant dans une même région risquent d'être nombreux à ne pas pouvoir rembourser leur dette lorsque les temps sont durs, surtout dans les régions agricoles. Ce phénomène de covariance a une incidence bien moindre lorsqu'on a affaire à un plus gros organisme de

crédit dont les clients viennent de tous les secteurs, empruntent pour des motifs variés (et sont davantage dispersés géographiquement).

142. Étant donné qu'il revient cher de recourir à l'assurance ou à l'intermédiation plutôt que de consentir des prêts modestes à des particuliers, on s'est intéressé aux fonctions des prêts collectifs. Selon cette formule, les membres d'un groupe assument collectivement la responsabilité du remboursement que doit acquitter chacun des membres. Si l'un des membres manque à ses obligations, les autres membres se voient refuser l'accès à de nouveaux prêts collectifs et le mauvais payeur, dont la réputation est compromise, a du mal à se joindre à d'autres groupes. "Le contrôle collégial" qui s'applique au sein de ces groupes permet aux prêteurs de réduire les frais de suivi et les risques de pertes sur les petits emprunts sans pour autant relever le niveau de garanties exigé, qui est rédhibitoire pour les pauvres. La nouveauté de cette formule, c'est d'associer le principe du prêt collectif et du contrôle collégial avec celui de l'intermédiation, dont se chargent en général les bureaux des organisations non gouvernementales, le crédit étant principalement perçu comme un outil en faveur du développement et la question de la fongibilité dûment prise en compte. L'expérience a montré que les groupes d'emprunteurs ont d'autant plus de chances de réussir qu'ils sont restreints, constitués de plein gré et homogènes. Bien entendu, l'homogénéité d'un groupe est également porteuse de risques économiques, mais l'on peut remédier à cet inconvénient par une assurance-crédit. Par ailleurs, si la covariance est forte pour les activités des membres d'un groupe restreint, chacun des membres sera d'autant plus conscient des difficultés que le groupe risque de rencontrer pour rembourser la dette commune, de sorte que le contrôle collégial pourra s'effectuer à moindre coût; ce phénomène de covariance accroît aussi les chances de profits, étant donné que les conseils prodigués à tout membre du groupe par ses confrères reposeront vraisemblablement sur des données d'expérience qu'il partage.

143. Du fait que même les institutions de crédit les mieux gérées doivent faire face à des impayés, et que les prêts modiques accordés aux pauvres coûtent cher à recouvrer et administrer au vu de leur faible volume, les intérêts perçus sur les prêts consentis aux pauvres sont nécessairement élevés. Toutefois, la pratique de l'intermédiation au niveau local peut réduire les frais administratifs de 1 à 2 % du montant des prêts, et une gestion efficace de 3 % de plus, d'après les calculs effectués par la Banque mondiale des femmes, une organisation non gouvernementale. Les femmes qui ont recours au crédit - rarement à hauteur de leurs besoins car les pratiques en matière de succession les privent la plupart du temps des biens fonciers dont elles auraient besoin comme garantie - remboursent un pourcentage beaucoup plus élevé de leur prêt que les hommes.

144. Lorsqu'une plus grande rigueur a été appliquée dans le recouvrement des prêts, on a pu mettre à la disposition des pauvres (et des femmes) des ressources plus importantes et dégager un plus gros volume de crédit à moyen terme. Les prêteurs "nouvelle formule" ont d'abord eu un obstacle à vaincre, à savoir les considérations politiques qui avaient présidé jusque-là au recouvrement des créances, et qui semblaient inciter les banques ou autres organismes de financement de la production et des exportations agricoles à faire des cadeaux plutôt que d'octroyer des prêts. De nombreuses institutions de

crédit semi-institutionnalisé ont atteint des taux de recouvrement de 90 à 99 %. Par contre, la plupart des organismes de crédit et coopératives du secteur institutionnalisé, qui ont beaucoup moins su répondre aux besoins des pauvres, n'ont enregistré des taux de recouvrement que de 50 à 75 %.

145. Un examen récent de l'expérience accumulée en matière de politiques et de programmes de crédit en Asie de l'Est a permis d'établir que les facteurs économiques et institutionnels sont tout aussi importants dans la mise en place de programmes de crédit contrôlé⁶⁰. Parmi les facteurs économiques à prendre en compte, on citera la stabilité macroéconomique, une conjoncture nationale compétitive, une économie orientée vers les exportations, et la coordination efficace des diverses politiques visant à promouvoir la croissance et à atténuer la pauvreté. Parmi les facteurs institutionnels, on peut mentionner la mise en place de systèmes de contrôle et de mécanismes de coordination efficaces et la capacité des organismes publics d'assurer la mise en oeuvre des mesures prises. L'exemple qu'offre l'Asie en matière de crédit tendrait à indiquer que les programmes de crédit doivent être restreints, finement ciblés et limités dans le temps; les subventions doivent rester modestes (pour minimiser les distorsions liées à tout système d'incitations) et les programmes de crédit devraient être financés au moyen de fonds à long terme (pour prévenir l'inflation et l'instabilité macroéconomique) canalisés par le biais d'institutions financières à forte dotation en capital, solides sur le plan administratif et gérées professionnellement.

Réforme agraire

146. Un autre moyen important de promouvoir de meilleures perspectives pour la population pauvre consiste à redistribuer en sa faveur des stocks d'actifs existants. La terre étant la principale richesse qui peut éventuellement être mise à la disposition de ceux qui vivent dans la pauvreté absolue, bien des efforts déployés dans ce domaine ont essentiellement porté sur la réforme agraire. De vastes opérations de redistribution des terres, comme celles qui ont eu lieu à la suite de la deuxième guerre mondiale, se sont accompagnées d'une réduction rapide de la pauvreté, mais elles n'ont eu lieu que dans des périodes de grands bouleversements politiques. Le rythme des réformes axées sur la redistribution des terres s'est ralenti à partir du milieu des années 70, mais une reprise s'amorce en Amérique latine, en Europe orientale, en Afrique du Sud et dans le nord-est du Brésil, où les autorités locales et les organisations non gouvernementales jouent un rôle d'intermédiaire dans ce processus.

147. L'analyse de 11 études sur le sujet permet de tirer deux conclusions quant au bilan des réformes agraires lancées au cours des quelques décennies écoulées. Tout d'abord, le seul type de réformes agraires qui réduise effectivement la pauvreté et améliore l'efficacité et la croissance est celui où la redistribution des terres se traduit par la transformation de grandes exploitations agricoles en petites exploitations privées. Les autres types de "réformes" agraires, notamment l'enregistrement forcé de titres de propriété individuelle, la collectivisation, les fermes d'État et l'interdiction des baux ruraux, sont pratiquement toujours préjudiciables aux pauvres et réduisent l'efficacité des exploitations agricoles. En second lieu, pour évaluer les répercussions des réformes agraires sur la pauvreté, il faut analyser leurs

effets sur les sources d'emploi et de revenu et leurs effets sur l'ampleur et la répartition du revenu net tiré de la terre, qui peuvent au total avoir des effets négatifs sur la population pauvre⁶¹.

148. La question de la réforme agraire demeure au centre des débats sur la réduction de la pauvreté parce que dans la plupart des pays d'Afrique et d'Asie, la population pauvre est dans son écrasante majorité rurale, et parce qu'il y a une forte corrélation entre l'étendue de la pauvreté dans les campagnes et les inégalités dans la taille des exploitations agricoles. Une part démesurée de la population qui vit dans la pauvreté absolue vit de l'agriculture et d'activités connexes, s'adonnant souvent à une agriculture de subsistance ou à des travaux agricoles mal rémunérés pour subvenir difficilement à ses besoins, et le déterminant le plus important de l'inégalité des revenus et de la richesse dans les zones rurales demeure la structure de la propriété terrienne. Menée dans un cadre décentralisé et ouvert aux forces du marché, une réforme agraire non spoliatrice peut contribuer grandement à la réduction de la pauvreté, à la croissance économique et à une répartition plus égale des revenus. Les exploitations plus petites qui résultent de la répartition plus égale des terres sont généralement plus productives que les exploitations plus grandes, parce que les cultures y sont plus intensives et l'intensité relative du travail plus forte⁶².

Programmes de grands travaux

149. Un troisième mode de promotion des perspectives offertes à la population pauvre consiste à créer des emplois dans le cadre de programmes de grands travaux, qui consistent pour la plupart à construire, rénover ou entretenir des infrastructures publiques⁶³. Cette formule comporte plusieurs avantages. En premier lieu, ces programmes s'orientent spontanément vers la population pauvre valide. Si la rémunération offerte est faible, ils n'attirent que ceux qui ont peu d'autres possibilités de gagner leur vie; et l'on évite ainsi la corruption et l'arbitraire qui accompagnent généralement l'affectation directe par les directeurs de projets - ainsi que, dans une certaine mesure, les imperfections de l'affectation indirecte, ou par indicateurs, à des groupes ou zones que l'on pense fortement touchés, en étendue ou en intensité, par le phénomène de la pauvreté⁶⁴. En second lieu, les programmes de grands travaux offrent des occasions de formation et permettent d'éliminer des obstacles à l'accès à l'emploi. La formation en cours d'emploi dans le cadre de grands travaux peut faciliter l'accès ultérieur à l'emploi dans le secteur privé et à des revenus plus élevés; l'emploi dans les grands travaux peut être aussi productif d'expérience dans le secteur formel de l'économie, par les activités de conseil et de formation visant à accroître la productivité des participants, en particulier des jeunes travailleurs. Les règles de recrutement arbitraires et les pratiques d'emploi traditionnelles du secteur privé limitent souvent les possibilités d'emploi pour la population pauvre, aussi l'emploi dans les grands travaux peut-il adapter ces critères et réaménager les schémas de l'emploi jusqu'à ce que les qualifications et l'expérience des travailleurs correspondent aux normes du secteur privé. En troisième lieu, l'effet multiplicateur des programmes de grands travaux relève les niveaux des revenus dans l'ensemble de l'économie locale, ce qui se répercute indirectement sur la partie de la population pauvre qui ne participe pas à ces programmes.

150. Le bilan de l'emploi de la population pauvre dans les infrastructures publiques est assez mitigé. Les premiers programmes ont été dans une large mesure inefficaces, mais ceux mis en oeuvre depuis 1980 environ ont créé de nombreux emplois pour la population pauvre, qui a vu ses revenus s'améliorer à court terme. Mais, à plus long terme, les effets sur la pauvreté ont été limités. Ces programmes doivent donc être complétés par d'autres types de programmes et par les effets dépaupérisants de politiques macro-économiques qui favorisent une forte croissance économique.

151. Pour donner les résultats escomptés, un programme de grands travaux doit employer suffisamment de personnes pour occuper une part importante de la main-d'oeuvre. Le Fonds d'assurance sociale bolivien, par exemple, employait 3 % de la main-d'oeuvre au milieu de 1987. Au Chili, les programmes de grands travaux employaient 6 % de la main-d'oeuvre en 1976 et 13 % en 1983 (pour un coût n'excédant pas 1,4 % du PNB cette année-là, ce qui dénote des salaires moyens très bas et un autociblage efficace). Au Honduras, 5 % environ de la main-d'oeuvre étaient employés dans des projets de grands travaux en 1990-1993, ce qui a suffi pour faire baisser le chômage de 20 %. Au Cap-Vert, en 1983, et au Botswana, en 1985-1986, les grands travaux à forte intensité de main-d'oeuvre employaient entre 25 et 30 % de celle-ci et les revenus produits par les projets exécutés dans ce cadre semblent avoir contribué à empêcher une augmentation de la mortalité en dépit d'une sécheresse grave et prolongée. Deux des programmes les plus importants, en nombre de travailleurs employés et en durée, sont le programme "Des vivres pour du travail" au Bangladesh et les avatars du programme indien du même nom, dont les participants sont aujourd'hui dans une large mesure rémunérés en espèces. Le Programme de garantie de l'emploi dans la province de Maharashtra (Inde) semble avoir produit une baisse de 10 à 35 % du chômage rural; dans un échantillon de villages qui a été étudié, près de la moitié du travail salarié était fourni par ce programme, qui absorbait environ 10 à 14 % du budget de la province. Pour l'ensemble de l'Inde, l'équivalent d'environ 2,2 millions d'années de travail à temps plein a été créé par de grands programmes d'emploi, dont la grande majorité dans les zones rurales. Le nombre des emplois créés dans ce cadre a certes été important, mais il représente moins de 2 % de la main-d'oeuvre rurale indienne. En outre, tous les emplois créés par ces programmes de grands travaux ne représentaient pas des emplois supplémentaires, parce que le bas niveau des salaires a encouragé des responsables locaux à utiliser ces programmes pour des travaux de construction qui auraient été entrepris de toute manière. Il n'en demeure pas moins que les programmes de grands travaux entrepris en Inde ont probablement créé suffisamment de nouveaux emplois, y compris par l'effet multiplicateur et les effets de diffusion ultérieurs, pour réduire notablement la pauvreté, du moins à courte échéance.

152. Les programmes de grands travaux ont effectivement contribué à réduire la pauvreté à court terme, mais ils ne facilitent pas la sortie permanente du cycle de la pauvreté – sauf lorsque le programme a été conçu pour créer ou accroître le capital financier, physique ou humain (épargne, bâtiments et matériels, infrastructure, qualification et formation, santé, etc.) appartenant à la population pauvre ou créateur d'emplois futurs pour celle-ci. Certaines formes de travaux d'infrastructure au niveau des villages, les travaux axés sur l'atténuation des effets de la sécheresse entrepris en priorité par le Programme de garantie de l'emploi de la province de Maharashtra (Inde) par exemple,

peuvent aider la population pauvre de manière directe en assurant une certaine protection contre la perte de récoltes. Mais d'autres projets, comme la construction de routes à laquelle le Programme de garantie de l'emploi susmentionné a eu tendance à consacrer de plus en plus de ressources entre 1984 et 1990, ont plutôt bénéficié aux couches les plus aisées de la population rurale. Les programmes de travaux de construction d'écoles primaires (le programme Harambee du Kenya dans les années 60, par exemple) peuvent aider la population pauvre à travers un accroissement de son capital humain. En Bolivie, un programme qui était essentiellement consacré à de petits projets axés sur la santé et l'éducation de base a permis de mettre en place des services sociaux dont bénéficie probablement surtout la population pauvre. Au Honduras, les nouvelles installations construites dans le cadre de projets axés sur l'emploi ont permis d'augmenter de 25 % environ tant les soins de santé que la fréquentation des écoles primaires.

153. Les programmes de grands travaux doivent être bénéfiques à la population pauvre. Or, si celle-ci est seule à en bénéficier, l'appui du reste de la population à ces programmes risque de fléchir. Par ailleurs, selon un chercheur, les programmes axés sur l'emploi sont essentiellement destinés à atténuer la pauvreté actuelle, et il existe de meilleurs modes de création du capital⁶⁵.

154. Les programmes de lutte contre la pauvreté sont généralement mis en oeuvre à l'échelon local, mais la pauvreté à grande échelle – et surtout la pauvreté absolue et massive – n'est pas un phénomène local, et le problème de la pauvreté ne se limite pas aux localités où il touche le plus de personnes. La pauvreté peut être l'expression de problèmes nationaux plus fondamentaux – répartition inégale des chances et de la richesse, environnement macro-économique instable, séquelles de tensions sociales, etc., – que les efforts déployés et les programmes mis en oeuvre au plan local ne peuvent pas résoudre. C'est pour cette raison que la réduction de la pauvreté doit être considérée à la fois comme une responsabilité qui incombe à toute la nation et une volonté qui doit se manifester au plan local. Enfin, les programmes de lutte contre la pauvreté qui ouvrent des perspectives à la population pauvre et valide ne peuvent pas pourvoir aux besoins de la population âgée ou de ceux que les handicaps et infirmités ont rendu pauvres et qui sont privés non seulement de revenus, mais aussi de toute chance concrète de devenir productifs et de mieux gagner leur vie.

5. Un filet de sécurité pour les groupes vulnérables

155. Les problèmes de la population pauvre sont nombreux et divers⁶⁶ : familles nombreuses, mauvais état de santé, milieu de vie hostile, possibilités d'emploi rares, etc. Les personnes pauvres qui ne peuvent pas travailler sont souvent coupées de leur famille, de leurs amis et de la société en général. Quant à ceux qui travaillent, leurs moyens de subsistance, maigres au départ, sont ceux-là mêmes que les changements induits par le développement économique et social menacent le plus souvent. Le rythme d'un développement rapide et inégal peut rendre tout "ajustement" impossible, y compris pour ceux qui veulent, et pourraient, s'adapter dans des circonstances moins difficiles. Dans ce type de situation, la mise en place de filets de sécurité peut contribuer à régler les problèmes des personnes qui vivent de manière permanente dans la pauvreté ou que

le changement met dans l'impossibilité de réagir aux transformations et aux nouvelles possibilités offertes par le développement. Les groupes précis pour lesquels ces programmes de protection sociale minimale peuvent s'avérer nécessaires sont, notamment, les personnes âgées, les personnes malades, les handicapés, les familles désunies et les victimes de discrimination.

Sécurité sociale et assistance sociale

156. Les mécanismes officiels de protection des particuliers, des familles et des communautés contre l'insuffisance, les variations et la perte de leur revenu sont fonction de la capacité du pays à protéger sa population contre divers imprévus au moyen de mécanismes institutionnalisés de redistribution et d'assurance. En 1990, environ 150 pays s'étaient dotés d'une forme ou d'une autre de programmes de sécurité sociale; bien moins nombreux étaient les pays qui disposaient de programmes d'assistance sociale⁶⁷. Les programmes de sécurité sociale des pays en développement sont de portée très variable et leurs régimes ne sont généralement pas en mesure de couvrir la population pauvre. La portée de ces programmes varie considérablement d'un pays à l'autre. Si la plupart des pays disposent d'une forme ou d'une autre de programmes d'indemnisation en cas d'accident du travail, peu de pays en développement accordent actuellement des prestations de chômage ou disposent de régimes d'assurance maladie ou maternité. La plupart des programmes ne couvrent que les employés du secteur structuré de l'économie, dont la main-d'oeuvre est stable. La proportion importante de la population qui vit dans les campagnes en s'adonnant à des activités de subsistance ou qui travaille dans le secteur non structuré de l'économie, dans les villes ou dans les campagnes, n'est pas protégée dans le cadre des systèmes officiels actuels. Les règles relatives à la sécurité sociale et autres règlements sont souvent mal respectés, notamment par les employeurs, les frais administratifs sont élevés et les sommes dues sont versées avec retard, ce qui limite les effets bénéfiques de ces programmes. Ces derniers souffrent en outre dans bien des cas de déséquilibres actuariels qui mettent en péril leur viabilité à long terme⁶⁸.

157. Plusieurs pays en développement à revenu intermédiaire, essentiellement des pays plus urbanisés d'Amérique latine, ont adopté des programmes officiels de sécurité et d'assurances sociales qui couvrent des risques et situations tels que le chômage et les accidents du travail, les retraites, les soins médicaux et les handicaps, ainsi que le veuvage. Dans certains pays d'Amérique latine, d'Afrique du Nord et d'Asie du Sud-Est, les prestations de sécurité sociale ont été étendues à certains travailleurs de l'agriculture et du secteur informel, les employés de maison et certaines catégories de travailleurs indépendants, par exemple. Dans d'autres pays, cette couverture est volontaire⁶⁹, mais dans la plupart des pays en développement le taux de couverture demeure faible et les travailleurs pauvres ne sont pas couverts.

158. Lorsque la pauvreté absolue est généralisée et le niveau moyen des revenus bas, il n'y a pas de système officiel de protection sociale et de transfert des revenus, et il ne pourra pas y en avoir dans un avenir proche. Dans ces pays, les marchés du crédit et de l'assurance sont embryonnaires et le marché du travail est caractérisé par une forte prépondérance des travailleurs indépendants qui exercent leur activité dans un cadre informel. La perception des impôts est difficile et le budget de l'État doit pourvoir à de nombreux

besoins contradictoires – dépenses d'équipement pour les infrastructures et dépenses consacrées à l'éducation primaire et aux soins de santé de base – qui épuisent les ressources disponibles. Les régimes officiels de sécurité sociale supposent une collecte régulière des cotisations, la comptabilisation rapide de ces recettes, l'investissement sûr et productif de ces recettes et, finalement, le versement ponctuel des prestations, le tout à un coût raisonnable. La mise en oeuvre de tels programmes suppose une organisation très développée et apte à recueillir, administrer et décaisser les fonds, critère qui demeure au-delà des moyens financiers, humains et matériels de bon nombre de pays en développement, en particulier des plus pauvres d'entre eux⁷⁰.

159. Dans pratiquement tous les pays, des rations alimentaires peu coûteuses ou gratuites sont distribuées à la population, en particulier en cas de catastrophe naturelle ou après une guerre ou de graves troubles civils. L'action des autorités du pays est alors souvent soutenue par une aide de la communauté internationale, notamment de nombreuses institutions non gouvernementales ainsi que des gouvernements et organismes internationaux donateurs.

La famille et la communauté

160. La famille est la principale source non officielle de sécurité, et souvent le seul moyen d'échapper à un dénuement extrême. Elle est particulièrement importante de par le soutien qu'elle apporte aux enfants, aux personnes âgées et aux handicapés. Partout, elle est aussi la source première de soutien pour les jeunes. Le jeune à la recherche d'un premier emploi compte davantage sur ses parents qu'il ne le fera par la suite⁷¹, mais une famille où les parents sont pauvres est incapable d'offrir à ses enfants les possibilités dont bénéficient les enfants de familles moins défavorisées. À l'échelle mondiale, plus de la moitié des personnes âgées dépendent de leur famille pour subsister, et la famille demeure un grand secours pour les handicapés⁷².

161. Dans les pays en développement, le soutien aux personnes sans famille qui ne sont pas en mesure de travailler, aux ménages sans apporteur de revenu et aux particuliers et ménages victimes d'événements indépendants de leur volonté fait généralement l'objet d'arrangements de sécurité alimentaire à l'échelon communautaire. Ce type d'action au niveau des communautés se retrouve aussi fréquemment lorsque l'activité de la population locale est très aléatoire, par exemple dans les communautés traditionnelles de pêcheurs ou dans les zones agricoles fréquemment touchées par la sécheresse. Dans ce type de situation, les multiples contacts au sein de la population locale et la communauté des risques courus par les ménages suscitent généralement l'apparition d'arrangements informels au sein de la communauté permettant de prendre soin des personnes âgées et des familles pauvres qui ont perdu tout apporteur de revenu adulte. Ces systèmes de soutien reposent souvent sur des coutumes religieuses. Cette prise en charge au plan local peut être efficace pour ce qui est d'identifier les nécessiteux et de subvenir aux besoins des ménages dont la détresse est immédiate, mais le mécanisme peut aussi s'enrayer en période de grande adversité. De surcroît, les liens familiaux et locaux semblent se relâcher, ce qui peut rendre ces mécanismes à assise communautaire moins aptes à faire face à l'adversité. L'action officielle de l'État peut jouer un rôle important en aidant ceux qui sont le plus vulnérables à la pauvreté et les moins

en mesure de la surmonter, en particulier en cas de chocs graves menaçant des ménages ou des communautés entières qui arrivent tout juste à survivre.

Soutien public et privé aux groupes les plus vulnérables

162. Les efforts structurés du secteur public peuvent compléter et renforcer les efforts informels déployés de longue date par les familles et la communauté pour subvenir aux besoins de ceux qui n'ont pas de moyens de subsistance sûrs. Cette action officielle est particulièrement importante lorsque les communautés doivent faire face à des catastrophes naturelles, des troubles civils ou des bouleversements économiques. Dans les situations d'urgence extrême, la communauté internationale, les organisations non gouvernementales en particulier, peut fournir, et fournit effectivement, un large éventail de secours et d'aides d'urgence, notamment sous forme de vivres, de soins de santé d'urgence, d'assistance technique liée aux secours et divers autres ressources et programmes (l'expression organisations non gouvernementales, ou ONG, désigne des organisations bénévoles ou à but non lucratif très diverses, allant des organismes internationaux de développement aux groupes religieux et aux associations informelles telles que les groupes de femmes, les équipes sportives, etc.).

163. Les gouvernements de pays très pauvres risquent de ne pas avoir autant de moyens de réagir que les gouvernements dotés de ressources plus abondantes, et l'on a pu critiquer les grands organismes de développement et d'autres organismes internationaux pour leur incapacité à fournir des secours suffisants aux groupes vulnérables. C'est pour cette raison que la communauté internationale fait de plus en plus appel aux ONG, qui sont perçues comme étant plus souples, plus participatives et plus sensibles aux besoins de la population pauvre. Quels que soient par ailleurs leur organisation ou leur champ d'action, de nombreuses ONG ont en commun un réel souci d'oeuvrer à l'élimination de la pauvreté et au développement social. Elles mènent généralement leur action à plus petite échelle – et sont plus proches et plus à l'écoute des valeurs de la communauté et des conditions du milieu où elles opèrent – que les organismes nationaux et internationaux classiques. Sur le terrain, les ONG sont souvent plus inventives et souples, exigent moins d'apports financiers que les organismes publics et font davantage participer la population locale tant à l'identification et à la solution des problèmes de développement qu'à la mise en oeuvre de leurs programmes.

164. La plus grande partie de l'activité des ONG a été concentrée sur les secours humanitaires d'urgence, sans pour autant négliger l'action à long terme dans les domaines du développement institutionnel, de l'éducation et d'autres aspects de la création de capacités locales. Les ONG ont plus particulièrement fait la preuve de leur efficacité dans les projets favorisant la création de micro-entreprises, les programmes de microcrédits, le soutien aux petits agriculteurs et d'autres activités de production rurale. Elles jouent aussi un rôle dans les services de vulgarisation et la gestion des ressources naturelles, plus spécialement dans les programmes visant les groupes défavorisés. Parce qu'elles sont relativement indépendantes, les organisations non gouvernementales se sont avérées difficilement intégrables aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, et elles n'ont pas le poids nécessaire pour conserver leur influence face à la concurrence d'autres intérêts plus puissants. Elles n'en

demeurent pas moins un instrument de plus en plus important pour l'action menée pour réduire la pauvreté.

6. Participation à l'activité économique mondiale

165. La participation accrue à l'activité économique mondiale contribue à accélérer la croissance économique et à augmenter les revenus, l'efficacité se renforçant du fait de la concurrence accrue, de l'amélioration de la répartition des ressources fondée sur des prix plus réalistes, de l'accès à des sources de financement moins coûteuses pour l'accumulation de capital, de la diffusion de nouvelles idées et de l'accès à des technologies plus avancées et à des produits plus perfectionnés. Le processus d'intégration mondial accroît la demande de produits d'exportation à fort coefficient de main-d'oeuvre en provenance des pays à faible revenu où les salaires sont bas et l'existence de vastes possibilités en matière de productivité augmente et développe les fournitures de biens de consommation sur les marchés intérieurs de ces pays. Les pressions qui en résultent en vue d'augmenter les salaires dans le secteur des exportations et de baisser les prix des produits de consommation contribuent à sortir les catégories désavantagées de leur situation de pauvreté en accroissant le pouvoir d'achat réel de leurs revenus croissants. Dans les pays à faible revenu, l'introduction de réformes au niveau national, afin de développer les exportations à fort coefficient de main-d'oeuvre, d'encourager les investissements directs et d'accroître la capacité concurrentielle face aux importations, peut donc apporter une contribution essentielle tant à la croissance économique qu'à la réduction de la pauvreté. La communauté internationale peut également prendre des mesures spécifiques à l'appui de la lutte contre la pauvreté, dans le cadre de l'intégration des pays pauvres dans l'économie mondiale, en améliorant l'accès de leurs produits d'exportation aux marchés et en augmentant le volume des investissements étrangers dans leurs industries à fort coefficient de main-d'oeuvre et de l'aide au développement, afin de renforcer les capacités humaines, physiques et institutionnelles requises pour soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux.

166. Si l'économie internationale peut offrir aux pays pauvres de vastes avantages et la possibilité de salaires et de revenus réels plus élevés pour les catégories les plus désavantagées, les contraintes résultant de l'intégration croissante du système économique mondial soulèvent de grandes difficultés pour les pays handicapés par des pénuries de capitaux physiques et financiers, des effectifs limités en matière de main-d'oeuvre qualifiée et des débouchés commerciaux et des voies de communication avec le reste du monde insuffisamment nombreux. En outre, le commerce international exige maintenant une grande souplesse dans les mouvements de main-d'oeuvre et de capitaux, d'activités à faible rentabilité vers celles dont la productivité est élevée et croissante, et une intégration rapide des innovations technologiques et des nouvelles méthodes de production. Pour les pays en développement - en particulier les pays à faible revenu et les pays les moins avancés - les difficultés liées à la nécessité de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux sont encore aggravées par les tarifs douaniers, les contingents et autres obstacles à l'exportation de produits primaires et manufacturés et par les déséquilibres et les rigidités structurelles inhérents à leur économie. Ces obstacles à la production de recettes d'exportation sont reflétés dans la persistance d'excédents d'importation, l'augmentation de la charge que représente le

paiement des intérêts et le remboursement des sommes dues en principal au titre de la dette extérieure, ainsi que dans l'incapacité d'établir des courants d'échanges stables avec les autres pays.

Conditions à remplir pour accéder aux marchés mondiaux

167. Le succès limité obtenu par les pays les moins avancés et les pays désavantagés concernant l'expansion de leurs exportations et la réduction de leurs importations a permis de dégager quatre critères essentiels pour accéder aux marchés mondiaux :

1. L'intégration accrue des marchés intérieurs et internationaux exige l'introduction d'ajustements structurels visant à déplacer la main-d'oeuvre et les autres ressources des secteurs à faible productivité et à forte sous-utilisation de la main-d'oeuvre vers des activités et processus dans lesquels la productivité et les revenus sont plus élevés et le pays a un avantage comparatif

168. Afin de répondre à la demande potentielle de main-d'oeuvre bon marché pour la fabrication de produits d'exportation manufacturés, les pays pauvres doivent adapter la production aux critères d'exportation – tâche que les pays en développement ont souvent des difficultés à accomplir car les forces et politiques pertinentes ne sont pas en mesure de développer et de diversifier les exportations ou parce que le coût interne de l'ajustement est excessivement élevé, impliquant l'imposition de déplacements et de difficultés supplémentaires à une population déjà pauvre. En outre, les ressources internes et externes qu'exige la mise en oeuvre de ces ajustements sont souvent insuffisantes. L'économie d'un pays pauvre est rarement diversifiée, se composant généralement de vastes secteurs agricole et minier. En conséquence, les pays à faible revenu et les pays les moins avancés tirent principalement leurs ressources des recettes d'exportation provenant de la vente d'un très petit nombre de produits primaires, dont les prix sont sujets à des fluctuations importantes d'une année sur l'autre – et, pour un grand nombre, ont tendance à baisser – faisant de ces produits une source de devises peu fiable et une base inadéquate pour la production des ressources nécessaires à la mise en oeuvre d'ajustements de grande ampleur. Le faible niveau de qualification des travailleurs et le retard technologique de l'industrie entravent également l'accès de ces pays aux marchés des produits manufacturés.

2. Afin de déterminer les gammes de production dans lesquelles un pays doit se spécialiser, le taux de change entre la monnaie nationale et celle de chaque partenaire commercial doit refléter les coûts de production relatifs dans les deux pays et être suffisamment stable pour établir la confiance dans les transactions internationales, sans être rigide au point d'empêcher l'introduction des ajustements à effectuer en réponse à la modification de la structure du commerce et des termes de l'échange

169. La limitation du marché dans de nombreux pays pauvres et le caractère administratif des systèmes de fixation des prix dans bon nombre d'entre eux tendent à séparer les prix en vigueur des coûts ou de la situation de l'offre et

de la demande. L'application de prix relatifs artificiellement bas, pour la production agricole, par exemple, crée un déséquilibre des termes de l'échange entre les zones rurales et les zones urbaines et entre les produits agricoles et les produits manufacturés et affecte la détermination de l'avantage comparatif sur les marchés mondiaux. Du fait de cet écart entre les coûts et les prix, les prix pratiqués ne peuvent servir d'indicateurs adéquats des coûts des facteurs encourus dans la production. Dans les pays où les prix relatifs pratiqués sur le marché intérieur ne reflètent pas les coûts relatifs afférents à la production de produits d'exportation et d'importation, le taux de change n'établit de lien efficace entre l'économie nationale et le reste du monde et ne peut servir de base à la prise de décisions pour l'allocation des ressources intérieures ou le commerce international. Dans les pays à faible revenu, les distorsions faussant les prix intérieurs et la surévaluation des taux de change risquent d'aboutir à la mise en place d'une structure des échanges en contradiction avec leur avantage comparatif en ce qui concerne les exportations de produits bon marché à fort coefficient de main-d'oeuvre.

170. Un autre facteur affectant négativement la capacité des pays en développement d'accroître leurs exportations est le taux d'inflation. Dans les pays pauvres, les pressions internes excessives exercées sur des ressources limitées (en particulier par le secteur gouvernemental), la poursuite de politiques monétaires expansionnistes pour tenir compte du niveau élevé des dépenses publiques, les rigidités des prix sur les marchés intérieurs et les fluctuations des prix sur les marchés extérieurs, tous ces facteurs contribuent à accroître les pressions inflationnistes à l'intérieur des pays. Un pays dans lequel la hausse des prix est plus forte que la moyenne des autres pays verra la compétitivité de ses produits d'exportation diminuer et son marché intérieur sera plus accessible aux importations en raison de la surévaluation croissante du taux de change. Si un pays peut décourager les importations et encourager les exportations en ajustant son taux de change à la baisse, la dévaluation de la monnaie est en soi une mesure inflationniste; elle peut compromettre gravement la capacité d'un petit pays pauvre d'emprunter sur les marchés des capitaux et de financer sa dette. La persistance de la hausse des coûts et des prix et les multiples dévaluations effectuées en réponse aux déséquilibres intérieurs et extérieurs détruisent également la confiance des producteurs et des distributeurs dans la conjoncture économique et la convertibilité de la monnaie du pays.

3. Les politiques nationales doivent accorder une haute priorité à l'équilibre économique interne et à l'équilibre de la balance de paiement en évitant une demande intérieure excessive et en encourageant la fourniture de produits d'exportation

171. Lorsque sa balance des paiements est déficitaire, un pays peut s'efforcer de rétablir l'équilibre par des mesures budgétaires et monétaires visant à modifier le volume total de la demande intérieure ou par des mesures sélectives centrées sur les transactions avec l'étranger (comme l'imposition d'une surtaxe à l'exportation ou de contingents ou la réglementation des mouvements capitaux). Afin d'accroître ses exportations, le pays peut adopter des mesures visant à améliorer sa productivité et la mobilité de ses ressources, afin notamment d'accroître l'efficacité de ses entreprises à vocation exportatrice; il peut aussi appliquer des politiques des salaires et des prix afin de modifier à la

fois les exportations et les importations. Les pays dont la balance des paiements est excédentaire assument la responsabilité particulière de maintenir un taux d'expansion économique adéquat et d'ouvrir suffisamment leurs marchés pour faciliter le processus d'ajustement concernant la balance des paiements des pays déficitaires.

172. L'efficacité des politiques peut varier considérablement d'un pays à l'autre. De nombreux pays en développement à faible revenu sont dotés de structures administratives inadéquates et leurs moyens d'intervention sur une base économique étroite sont limités, d'où l'inefficacité de leur soutien à l'ajustement de la balance des paiements et aux autres objectifs généraux. Les régimes fiscaux, par exemple, sont généralement peu fiables en tant que sources de recettes publiques et base des moyens d'action et les dépenses publiques sont parfois difficiles à contrôler pour des raisons politiques. Les techniques utilisées pour mettre en oeuvre les politiques monétaires sont imparfaites dans tous les pays et, en tous cas, ces politiques sont généralement inefficaces dans une économie où une part importante des transactions avec l'étranger sont effectuées avec comme référence la monnaie nationale. Enfin, les mesures à court terme centrées sur l'offre, visant à promouvoir les exportations ou à limiter les importations, sont généralement inefficaces dans un pays où n'est effectuée qu'une gamme limitée d'activités commerciales. Dans ces conditions, le processus d'ajustement de la balance des paiements est souvent centré sur les restrictions à l'importation et non par la promotion des exportations, limitant l'entrée des produits importés meilleur marché et freinant l'expansion des produits d'exportation à fort coefficient de main-d'oeuvre.

4. Les liquidités doivent être suffisantes pour financer les déséquilibres extérieurs temporaires et l'épargne intérieure ainsi que les apports de capitaux étrangers doivent permettre de financer la formation de capital et les investissements dans les ressources humaines, afin d'accélérer la croissance économique et d'élever les niveaux de vie

173. La spécialisation et les échanges internationaux facilitent l'accès au financement dans d'autres pays, ce qui peut contribuer à éviter les perturbations à court terme dans la fourniture intérieure de biens et services et assurer des apports de capitaux et de technologie à long terme. Un pays peut obtenir des capitaux extérieurs en offrant ultérieurement une gamme de ses produits en paiement, la décision d'emprunter se fondant sur le sacrifice des ressources intérieures qui seraient nécessaires pour fabriquer sur place les produits importés, le pays choisissant d'acquitter le montant du principal et de payer les intérêts des prêts et investissements. S'il utilise les ressources extérieures supplémentaires de manière efficace, un pays peut éliminer plus rapidement les déséquilibres perturbateurs du compte de ses opérations extérieures; les emprunts à long terme peuvent augmenter la capacité de production d'un pays à un taux plus élevé que ne le permettrait l'épargne intérieure. Dans les deux cas, le coût des ressources extérieures est moins élevé de même que celui des perturbations évitées et de la capacité de production supplémentaire créée.

174. La plupart des pays en développement ont financé les déficits de leurs balances des paiements à court terme et la majeure partie de leurs besoins de développement à l'aide de leur épargne et de leurs réserves intérieures, même si certains pays ont emprunté des sommes très importantes sur les marchés financiers internationaux dans les années 70. Dans les années 70 et 80, de nombreux pays ont été confrontés à des chocs internationaux sévères, aux augmentations des prix pétroliers et des taux d'intérêt, notamment, qui ont entraîné d'importants déficits publics, une augmentation des taux d'inflation, une surévaluation des taux de change et des contrôles gouvernementaux constants concernant l'économie nationale et les paiements internationaux. Ajoutées à l'échec des mesures intérieures, ces difficultés ont exercé, dans un certain nombre de pays en développement, notamment dans les pays d'Amérique latine et d'Afrique, de fortes pressions sur les balances des paiements, mettant ces pays dans l'incapacité d'assurer le service de leur dette extérieure. La détérioration de la situation a incité les pays à prendre des mesures de stabilisation et d'ajustement. Les salaires réels ont considérablement baissé, les services sociaux ont été réduits dans de nombreux pays et les inégalités de revenus se sont accrues. Le processus d'ajustement a gravement affecté les travailleurs des secteurs public et para-étatique, des sociétés privatisées et des entreprises en concurrence avec des produits importés. La plupart des personnes vivant dans la pauvreté absolue ont souffert de la compression des dépenses sociales dans les domaines de l'enseignement primaire et des soins de santé.

175. Les mesures de déréglementation et de libéralisation introduites à cette époque – souvent dans le cadre de programmes d'ajustement structurel soutenus par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international – avaient pour objet d'assouplir les réglementations de ces pays en matière de commerce et d'investissement, de renforcer leurs capacités d'exportation et d'adapter leurs structures économiques aux conditions du marché au niveau mondial. Si des progrès importants ont été accomplis vers la libéralisation dans les pays en développement au cours des 15 dernières années – en ce qui concerne notamment la réforme des échanges commerciaux et les flux d'investissements étrangers directs – et une accélération de la croissance économique a été enregistrée en Amérique latine et dans les Caraïbes, de nombreux pays parmi les moins avancés et autres pays désavantagés n'ont pas connu de reprise après la dépression des années 80, en raison principalement des contraintes entravant la mise en oeuvre de mesures de libéralisation et de l'effet limité de ces mesures sur l'économie. En raison de leurs effets positifs sur le commerce et les investissements, les mesures de libéralisation ont été considérées comme constituant le meilleur moyen d'accélérer la croissance économique et de réduire la pauvreté dans les pays en développement. Les effets potentiellement négatifs de ces mesures sur les pauvres suscitent toutefois de vives préoccupations dans certains de ces pays, en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne où la pauvreté est généralisée depuis très longtemps.

Intégration des pays pauvres dans l'économie mondiale

176. La participation à l'activité économique mondiale peut présenter de très grands avantages pour les catégories les plus pauvres des pays les moins avancés et autres pays désavantagés. Par une réorientation de leur production et en offrant des produits bon marché à fort coefficient de main-d'oeuvre en paiement,

ces pays peuvent se procurer des produits importés en sacrifiant une partie moins importante de leurs ressources limitées qu'il ne serait nécessaire pour produire les mêmes articles localement; et ils peuvent en même temps étoffer les revenus des pauvres qui travaillent. Ce changement dans la production exige une réorientation à grande échelle de l'économie nationale, des taux de change stables convertissant les prix de vente pratiqués par les exportateurs dans la monnaie des importateurs aux coûts des facteurs relatifs, la mise en oeuvre de mesures intérieures encourageant l'équilibre macro-économique, les investissements étrangers et les exportations, ainsi que des ressources financières et des apports de capitaux suffisants pour promouvoir un taux de croissance économique élevé et stable. La restructuration de l'activité économique et la réorientation de l'action gouvernementale sont des tâches beaucoup plus difficiles pour les pays les plus pauvres que pour les autres pays en développement.

177. Pour les pays pauvres, la libéralisation intérieure exige l'application de politiques macro-économiques saines, avec des déficits budgétaires et des balances des paiements limités; l'établissement de prix, de taux d'intérêt et de taux de change réalistes dans un contexte commercial encourageant l'efficacité, la productivité et la compétitivité internationale; une réorientation des structures économiques vers un système libéralisé et orienté vers le marché, avec un secteur public réduit mais efficace et une économie privée plus vigoureuse; et une large ouverture de l'économie sur le reste du monde, par l'élimination progressive des obstacles aux importations et l'augmentation du volume des investissements étrangers. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il est indispensable de prendre des mesures afin d'assurer une expansion rapide de la production et de l'emploi dans les industries à fort coefficient de main-d'oeuvre axées sur les exportations, car en l'absence de réformes structurelles et d'un accroissement des investissements, la stagnation persistante aggravera les inégalités et augmentera encore le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue. De même, les efforts visant à améliorer l'efficacité et la compétitivité seront entravés par les pénuries de main-d'oeuvre qualifiée et des effectifs affaiblis par une mauvaise santé. Pour cette raison, les réformes économiques doivent s'accompagner d'une augmentation des dépenses sociales afin d'améliorer le capital humain que représente la main-d'oeuvre et d'accélérer le développement social de tous les groupes, en particulier les enfants.

178. Compte tenu de l'ampleur de la tâche à laquelle sont confrontés les pays pauvres, il est évident que cette transition ne peut être accomplie sans le soutien de la communauté internationale. L'établissement d'orientations prioritaires, l'introduction de réformes institutionnelles et l'application de programmes visant à réorienter l'économie nationale demeurent la responsabilité des gouvernements, mais les contraintes en matière de balance des paiements et l'insuffisance de l'épargne intérieure limitent cette transformation. Les pays les moins avancés et autres pays à faible revenu devront obtenir des capitaux beaucoup plus importants que ceux qu'ils peuvent accumuler grâce à l'épargne intérieure ou se procurer à l'extérieur aux conditions du marché dans un avenir prévisible. Il est également indispensable de fournir un appui supplémentaire afin d'autonomiser les pauvres en augmentant les dépenses de développement social. La restructuration des économies des pays en développement et leur

intégration dans les marchés mondiaux dépendront donc d'un contexte international favorable.

Contribution de la communauté internationale

179. Pour les pays pauvres, l'accès élargi aux marchés étrangers, le recours accru à des fonds extérieurs pour financer les fluctuations cycliques à court terme de leurs balances des paiements et l'augmentation du volume des investissements étrangers et de l'assistance fournie à des conditions de faveur sont d'une importance décisive. Le service de la dette continue d'exiger un niveau élevé de ressources dans de nombreux pays en développement. Il faudra s'efforcer de réduire la contrainte que fait peser sur la balance des paiements la charge de la dette. La demande de produits exportés par de nombreux pays pauvres demeure faible et leurs prix restent bas; l'accès aux marchés pour les produits à fort coefficient de main-d'oeuvre, dans lesquels ces pays ont un avantage comparatif, continue d'être entravé par des obstacles au commerce. L'assouplissement des politiques agricoles et la réduction des obstacles non tarifaires entravant les exportations de produits agricoles vers les pays développés à économie de marché contribueraient pour une modeste part à satisfaire les besoins des pays exportant ces produits en matière de devises. Une réorientation des courants d'investissements internationaux publics et privés vers les pays pauvres est indispensable pour soutenir les efforts qu'ils déploient afin de développer et de restructurer leur économie. Les investissements étrangers privés se sont révélés être un mécanisme particulièrement efficace pour les transferts de capitaux et de compétences techniques et administratives associées. De tels investissements n'ont toutefois été effectués que dans un petit nombre de pays.

180. L'application efficace et intégrale de stratégies visant à éliminer la pauvreté dans le monde exige à la fois une augmentation de l'aide au développement et un engagement national plus énergique. L'expérience a démontré la valeur de l'aide extérieure dans la promotion du développement et la nécessité de veiller à son utilisation efficace. Les apports de fonds à des conditions préférentielles et l'assistance technique provenant de sources tant publiques que privées ont contribué dans une large mesure à accélérer le développement dans de nombreux pays en développement mais ils ont été inégalement répartis à travers les pays et n'ont pas été suffisamment centrés sur le problème de la lutte contre la pauvreté dans les pays les plus désavantagés. Les institutions multilatérales de financement -- le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement -- ont accordé plus d'attention à la lutte contre la pauvreté dans leurs activités et son élimination est maintenant considérée comme un aspect important de l'élaboration des programmes d'ajustement du Fonds monétaire international. En fait, la Banque mondiale a joué un rôle important dans la protection des dépenses sociales en augmentant le volume de ses prêts pour l'enseignement primaire et les soins de santé au cours des dernières années et en faisant de la protection de ces secteurs une condition des prêts accordés aux fins de l'ajustement structurel. L'assistance fournie par d'autres organisations internationales a également été réorientée de manière à souligner l'importance de la lutte contre la pauvreté. Il faudra toutefois accroître substantiellement le volume total de l'aide internationale pour encourager une réorientation des politiques et des programmes dans les pays les plus pauvres.

181. Les pays bénéficiaires doivent en même temps utiliser ces ressources de manière plus efficace dans la lutte contre la pauvreté. De nombreux pays donateurs ont lié l'accroissement de leur assistance à une réorientation des priorités vers l'élimination de la pauvreté et à une utilisation plus efficace des ressources techniques et financières disponibles, y compris celles associées au développement social et à la protection de l'environnement.

Notes

¹ Ces conférences comprennent le Sommet mondial pour les enfants, la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, la Conférence internationale sur la nutrition (Rome, 1992), la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993), la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994), le Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995), la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995) et la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) (Istanbul, 1996).

² À cet égard, comme indiqué dans le précédent Rapport sur la situation sociale dans le monde et précisé ci-dessous, on assiste à une aggravation de l'inégalité des revenus et des niveaux de vie, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

³ Plusieurs publications traitent des concepts et de la mesure de la pauvreté. Voir, entre autres, M. Ravallion, "Poverty Comparisons - A Guide to Concepts and Methods", document de travail No 88, Banque mondiale, Washington, D.C. (1992); Carvalho and White, "Indicators for monitoring poverty reduction", document de travail No 254, Banque mondiale (1996); et Slotte, "Research on Economic Inequality" (Connecticut : JAI Press, 1995).

⁴ L'indice composite le plus connu est l'indicateur de développement humain établi par le Programme des Nations Unies pour le développement dans son Rapport sur le développement humain annuel. Il combine les indicateurs de l'espérance de vie, du degré d'instruction et du revenu, et plusieurs variantes de l'indice de base ont été établies par le PNUD en tenant compte de disparités telles que les inégalités entre sexes et la répartition du revenu. Pour plus de détails, voir PNUD, Rapport sur le développement humain, 1994 (chap. V) et 1995. Comme pour l'élaboration de tout indice composite, il n'existe pas de méthode universellement acceptée pour déterminer les coefficients de pondération à utiliser pour combiner les différentes composantes en un seul indice. Par conséquent, la classification peut varier selon les coefficients de pondération choisis.

⁵ Les comparaisons internationales de la consommation et du produit intérieur brut présentées ci-dessous se fondent sur les facteurs de conversion de la parité du pouvoir d'achat établis dans le cadre du Programme de comparaison internationale coordonné par la Division de statistique du

Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques du Secrétariat de l'ONU. La dernière phase de ce programme, qui remonte à 1985, n'a porté que sur 64 pays. [Voir Comparaison mondiale du produit intérieur brut réel et du pouvoir d'achat, 1985 : phase IV du Programme de comparaison internationale, série F, No 64 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.94.XVII.7)]. Les données provenant des études du Programme ont servi à l'élaboration d'une série plus globale d'estimations figurant dans le "Penn World Table" publié par l'Université de Pennsylvanie. Une version révisée de ce tableau (PWT Mark 5.6) a été utilisée pour les pays qui n'ont pas participé au Programme de comparaison internationale. (Voir R. Summers and A. Heston, "The Penn World Table Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", Quarterly Journal of Economics, vol. 106, No 2 (mai 1991), p. 327 à 368, pour les méthodes utilisées pour étendre la série initiale de données.

⁶ D'autres méthodes d'estimation de l'incidence de la pauvreté ainsi que les problèmes et parti pris rencontrés sont examinés dans H.-J. Brinkman, "Why estimates of the incidence of poverty differ", Département des affaires économiques et sociales, Working Paper Series, No 14 (octobre 1990).

⁷ Il faut noter que le choix de l'indicateur du bien-être dans l'estimation du nombre de pauvres peut entraîner de grandes différences dans les résultats obtenus. Comme indiqué plus haut, cette section porte sur les aspects de la pauvreté liés au revenu et les estimations élaborées par la Banque mondiale utilisent un critère de revenu comme base de l'estimation du nombre de pauvres. D'autres indicateurs potentiels sont la dépense alimentaire par habitant, la ration calorique par habitant et la part de l'alimentation dans les dépenses des ménages. Pour une brève analyse des effets de différents indicateurs du bien-être sur l'évaluation du comportement économique et des caractéristiques des pauvres en matière de dénombrement, voir S. Anand and C. J. Harris, "Choosing a Welfare Indicator", American Economic Review (mai 1994).

⁸ Voir M. Ravallion, G. Datt et D. van de Walle, "Quantifying Absolute Poverty in the Developing World", Review of Income and Wealth (décembre 1991).

⁹ Les estimations analysées ici révisent et actualisent les chiffres qui figurent dans la publication de la Banque mondiale intitulée Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty (Banque mondiale, Washington D.C., 1993). Ces chiffres diffèrent des estimations précédentes, y compris les estimations qui figurent dans le Rapport sur le développement dans le monde, 1990, à plusieurs égards du fait a) de l'apport de données supplémentaires résultant de nouvelles enquêtes sur les ménages; b) d'un changement de méthodologie, grâce auquel on a évité nombre des extrapolations auxquelles on avait eu recours dans les premières estimations; et c) de l'adoption de nouveaux indices de la parité du pouvoir d'achat. Les changements notables intervenus dans les estimations sont dus à une révision de l'indice de la parité du pouvoir

d'achat pour la Chine, qui a entraîné une élévation notable des estimations de la pauvreté absolue dans ce pays. Les révisions de cet indice pour l'Inde et d'autres pays ont abaissé le taux de pauvreté en Asie du Sud, en Afrique du Nord et en Asie occidentale. Les chiffres pour l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne n'ont été que légèrement affectés par ces révisions.

¹⁰ Il convient de souligner deux différences entre les estimations de la parité du pouvoir d'achat présentées dans la section précédente et celles qui sont présentées ici. Dans l'analyse ci-dessus de la croissance mondiale et de la pauvreté dans le monde, on a estimé la croissance économique et les niveaux de production par habitant par rapport au PIB, aux prix constants de 1990, et aux taux de change calculés sur la base de la parité du pouvoir d'achat. Pour établir ses estimations de la population disposant d'un revenu inférieur à 1 dollar international par jour, la Banque mondiale s'est basée essentiellement sur la consommation, mesurée aux prix constants de 1985, et sur les taux de change calculés en fonction de la parité du pouvoir d'achat. En utilisant le même niveau de consommation réelle au lieu du PIB pour définir le seuil de pauvreté, la Banque mondiale concentre son attention sur le niveau réel des biens et services accessibles aux pauvres; l'utilisation du PIB fait ressortir le montant total des ressources disponibles tant pour la consommation que pour la formation de capital. Le recours à une différente année de base pour les données liées aux prix constants ne devrait guère avoir d'effet sur les estimations des taux de croissance, la classification des pays par niveau de production par habitant ou le nombre des pauvres ou l'incidence de la pauvreté dans une région donnée.

¹¹ On trouvera dans Martin Ravallion et Shaoya Chen, What can new survey data tell us about recent changes in living standards in developing and transitional economies, Département de la recherche, politiques de développement (Banque mondiale, Washington, D.C., 1996) et Poverty Reduction and the World Bank (Banque mondiale, Washington, D.C., 1996) les renseignements concernant les données et la méthodologie utilisées.

¹² Une des raisons tient peut-être au fait que la répartition des revenus est devenue plus inégale en Chine après les réformes économiques de 1978 et 1985. Pour plus de renseignements sur les tendances de la répartition des revenus en Chine, voir le Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.IV.2), p. 252.

¹³ Voir Michael Ignatieff, "On civil society", a review of Ernest Gellner, Conditions of Liberty: Civil Society and its Rival Foreign Affairs, vol. 74, No 2 (mars/avril 1995), p. 128 à 136. L'ouvrage de base s'intitule Essay on the History of Civil Society (1767), par Adam Ferguson, professeur de philosophie morale de l'Université d'Édimbourg.

¹⁴ Comme il était stipulé dans le Manifeste communiste, le niveau de vie du travailleur des temps modernes, au lieu de s'élever grâce à l'industrialisation, baisse de plus en plus et permet à peine à la classe ouvrière de subsister. Sa condition devient celle d'un pauvre et la paupérisation s'accroît beaucoup plus rapidement que la population et la richesse. Il semble donc évident que la bourgeoisie ne peut plus être la classe dominante de la société et imposer ses conditions d'existence à la société.

¹⁵ Les coefficients de Gini variaient entre 20 % pour la Tchécoslovaquie et 26 % pour l'Union soviétique; le ratio interdécile variait entre 2,4 et 3,6, soit un ratio plus faible que celui prévalant pour les économies de pays développés occidentaux autres que les pays scandinaves. Pour une étude détaillée de cette question, voir le Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.IV.2), p. 266. Giovanni Andrea Cornia, "Income distribution, poverty and welfare in transitional economies, a comparison between Eastern Europe and China" (Centre international pour le développement de l'enfant, Florence, UNICEF, 1994); Innocenti Occasional Papers, No. 44 (Centre international pour le développement de l'enfant, Florence, UNICEF, 1994); et Branco Milanovič, "Income, inequality and poverty during the transition", World Bank Research Paper Series, No. 11 (Washington, D. C., Banque mondiale, 1996), p. 22.

¹⁶ Voir le tableau VI.2 de La situation économique et sociale dans le monde, 1996 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.II.C.1), p. 105.

¹⁷ Dans les années 80, le taux de pauvreté en Pologne est passé de moins de 10 % à près de 23 %; en Yougoslavie, il est passé de 17 % à 25 %. En Hongrie, il est demeuré de l'ordre de 15 %. Voir Sándor Sipos, "Poverty measurement in Central and Eastern Europe before the transition to the market economy", Innocenti Occasional Papers, No. 29 (Florence, UNICEF, 1992), p. 4.

¹⁸ Le niveau de 1989 que la Pologne a atteint en 1996 correspondait à peu près au niveau de 1975.

¹⁹ Les avis divergent quant au mode d'évaluation de la contribution de l'économie parallèle au PIB annuel dans les économies en transition et il existe une grande diversité d'évaluations. En Hongrie, Ékes évaluait l'importance de l'économie parallèle à 15 % en 1992 et Árvay et Vértes à 17 % en 1993. Selon Milanovič, l'économie parallèle représente près de 20 % en Russie en 1994. Voir I. Ékes, Rejtett gazdaság. Láthatatlan jövedelmek tegnap és ma (The hidden economy: invisible incomes yesterday and today), Budapest 1993; János Árvay and András Vértes, The share of the private sector and the hidden economy in Hungary, Budapest, Gazdaságkutató Intézet, 1994; et Branco Milanovič, "Income inequality and poverty during the transition", World Bank Research Paper Series, No. 11 (Washington, D.C., World Bank, 1996), p. 22.

²⁰ Au début de 1994, 30,7 % de la population de la Fédération de Russie vivaient en dessous du niveau de subsistance qui s'élevait à 63 945 roubles. Ventilées par région, les données y relatives étaient les suivantes : 43,7 % de la population de Sibérie orientale, 22,1 % de la population de la région centrale, 28,5 % de la Sibérie occidentale et 37,9 % pour la région de l'Extrême-Orient (Ekonomicheskie novosti Rossii i Sodruzhestva, No 13, juillet 1994, p. 8).

²¹ Études économiques de l'OCDE, la Fédération de Russie 1995 (Paris, OCDE 1995).

²² En Pologne, par exemple, une augmentation de 10 % de la pauvreté signifie que le nombre des pauvres augmente de 2,5 millions. Voir Banque mondiale, Understanding poverty in Poland (Washington, D.C., 1995), p. xiii.

²³ Voir Martin Rvallion and Shaohua Chen, "What can new survey data tell us about recent changes in living standards in developing and transition economies?" (Washington, Banque mondiale, Département de la recherche, politiques de développement, 1996), p. 22.

²⁴ Bien que la pauvreté parmi les retraités de Russie soit passée de 21 % en décembre 1994 à 34 % en octobre 1995, ce pourcentage demeure inférieur à la moyenne nationale. Voir Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Centre international pour le développement de l'enfant, "Poverty, children and policy: responses for a brighter future", Economies in transition studies, Regional Monitoring Report, No 3, 1995, p. 16.

²⁵ En Pologne, près de 70 % de la population pauvre évaluée à 7,5 millions vivent dans les zones urbaines (voir Carol Graham, Safety nets, politics and the poor, Washington, D.C., The Brooking Institution, 1994, p. 219). Calculé d'après un seuil de pauvreté correspondant au montant minimum des pensions, le nombre estimatif de personnes vivant dans la pauvreté (5,5 millions) est moins élevé d'après la Banque mondiale, mais cette évaluation confirme que 70 % de cette population vivent dans les villes (voir Understanding poverty in Poland (Washington, Banque mondiale, 1995), p. xiii).

²⁶ En Sibérie, 80 % du revenu du travailleur moyen dans le secteur scientifique (enseignement et recherche) est maintenant consacré à l'achat de denrées alimentaires (voir N. Tchémina, Economic transition and social exclusion in Russia. Séries d'études No 108 (1996) de l'International Institute for labour studies et Programme des Nations Unies pour le développement.

²⁷ Branco Milanovič, "Income, inequality and poverty during transition", World Bank Research Paper Series, No 11 (Washington, D.C. 1996), p. 134.

²⁸ Voir UNICEF, Centre international pour le développement de l'enfant, "Poverty, children and policy: responses for a brighter future", *Economies in transition studies, Regional Monitoring Report*, No 3, 1995, p. 10.

²⁹ Rudolf Andörka and Zsolt Spéder, "Szegénység alakulása 1992 és 1994 között a 90-es évek elején (Development of poverty between 1992 and 1994 at the beginning of the 1990s), in I. Gy. Tóth, ed. : Társadalmi átalakulás 1992-1994 : jelentés a magyar háztartás panel III, hullámának eredményeiről (Social transformation: report on the results of the third wave of the Hungarian household panel), (Budapest, Aula, 1994).

³⁰ M. Mozhina, "The poor: what is the boundary line?", Problems of Economic Transition, vol. 35, No 6, p. 70 à 75.

³¹ ³¹ En 1913, le revenu par habitant en Russie par rapport à celui des États-Unis était de près de 12 % environ, en Espagne de 20 % et en Italie de 25 % . Voir P. Gregory, Russian National Income 1885-1913 (Cambridge, Cambridge University Press, 1982), p. 155 à 157 et Rapport sur le développement dans le monde, 1996 (Banque mondiale, Washington). En 1991, selon les statistiques de la Banque mondiale, le revenu par habitant par rapport à celui des États-Unis avait augmenté de 74 % en Russie, de 56 % en Espagne et de 83 % en Italie.

³² Ces chiffres sont assortis de larges marges d'erreur et la plus grande prudence s'impose dans les comparaisons inter pays. Les carences du PIB en tant qu'indicateur de l'activité et de la prospérité économiques, et les méthodes utilisées pour comparer différentes combinaisons de production dans différents pays, sont des éléments qu'il faut relever lorsqu'on analyse les résultats économiques sur la base des taux moyens de croissance économique pour différents groupes de pays. Le PIB mesure essentiellement la production de biens et de services marchands et les chiffres globaux du PIB ou les moyennes globales telles que le PIB par habitant n'apportent aucun éclairage sur la répartition des revenus ou sur les avantages économiques que les différentes couches de la société peuvent retirer de la croissance. Les comparaisons internationales, même fondées sur la parité des pouvoirs d'achat, ne constituent qu'une mesure approximative des écarts économiques entre pays.

³³ Voir le Rapport du Sommet mondial pour le développement social (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.IV.8).

³⁴ En mars 1995, le PNUD a lancé une Initiative à l'appui des stratégies d'élimination de la pauvreté ayant pour objet d'aider les pays à assurer le suivi et l'application des objectifs arrêtés par le Sommet mondial en matière de lutte contre la pauvreté. Cette initiative contribue à l'élaboration et au renforcement de stratégies destinées à remédier aux causes structurelles de la pauvreté et aux inégalités dont se ressentent divers groupes sociaux.

³⁵ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1990 (Banque mondiale, Washington, 1990); FAO, Employment, Wages and the Rural Poor (FAO, Rome, 1991) et Michael Bruno, Martin Ravallion et Lyn Squire, "Equity and Growth in Developing Countries", document de travail de la Banque mondiale (janvier 1996). Voir également A. Saith, "Production, prices and poverty in rural India", Journal of Development Studies (1981), p. 196 à 214, pour un avis différent.

³⁶ Michael Lipton et Martin Ravallion, "Poverty and Policy", chap. 41, Handbook of Development Economics, vol. IIIB, publié sous la direction de J. Behrman et T.N. Srinivasen (Amsterdam (Pays-Bas), Elsevier Science B.V., 1995), p. 2603.

³⁷ Cité par M. Bruno (1994).

³⁸ L. Demery, B. Sen et T. Vishwanath, "Poverty, Inequality and Growth", Document de synthèse 70, Département de l'éducation et de la politique sociale, Banque mondiale (juin 1995).

³⁹ Deininger et Squire (1995) et Ravallion et Chen (1996).

⁴⁰ Demery, Sen et Vishwanath (1995).

⁴¹ Ravallion et Chen (1996).

⁴² La consommation privée telle qu'elle est mesurée dans l'étude ne comprend pas la consommation de biens et de services entrant dans le patrimoine commun ni la valeur des services publics offerts aux pauvres. Pour les résultats du calcul de régression, voir Michael Lipton, "Successes in Anti-Poverty, Issues in Development", Document de synthèse 8, Département du développement et de la coopération technique (Genève, Bureau international du Travail, 1996), p. 11.

⁴³ Ibid., p. 16.

⁴⁴ Sauf mention contraire, le présent chapitre s'inspire de : "Lipton, Ravallion, op. cit. (1985), p. 2586 à 2589 et Lipton, op. cit. (1996), p. 69 et 70.

⁴⁵ Voir I. Jazairy, M. Alamgir et T. Panuccio, The State of World Rural Poverty: An Inquiry into its Causes and Consequences, (New York University Press, 1992).

⁴⁶ Mayra Buvinic, "The Feminization of Poverty? Research and Policy Needs", in : José B. Figueiredo et Zafar Shaheed, Reducing Poverty Through Labour Market Policies (Organisation internationale du Travail, Genève, 1995), p. 133 à 154.

⁴⁷ Faute de fournir un titre foncier comme caution, les femmes, le plus souvent, n'ont pas accès au crédit; il y a là un exemple de l'impact économique d'une discrimination d'origine culturelle à l'égard des femmes.

⁴⁸ M. A. Fakhro, "Poverty in the Arab World", in : UNDP, Preventing and Eradicating Poverty: Report on the Experts' Meeting on Poverty Alleviation and Sustainable Livelihoods in the Arab States (1996).

⁴⁹ Certaines des corrélations entre éducation, productivité et croissance économique ont été analysées par T. P. Schultz dans : Handbook of Economic Development, vol. 1, Elsevier Science Publishers B. V., 1988, chap. 13. Voir également Global Outlook 2000, Organisation des Nations Unies.

⁵⁰ Jamison and Lau (1982), cité dans : Lipton (1996), p. 69 et 70.

⁵¹ Plusieurs études (Banque mondiale, 1990, et T. P. Schultz, 1988) font la synthèse des données disponibles sur les rapports entre éducation et croissance économique.

⁵² Voir Lipton (1996), p. 70, où l'on trouvera un examen des données sur le bon rendement financier de l'éducation, et sur les moyens économiquement rentables de réduire la pauvreté par l'éducation.

⁵³ Cette section reprend en grande partie les textes de Lipton et Ravallion (loc. cit., 1995, p. 2599 à 2602).

⁵⁴ D'après les calculs effectués par Lipton et Ravallion (loc. cit., 1995, p. 2599) à partir des données communiquées dans le Rapport sur le développement dans le monde, 1990 (p. 31), le rapport entre pauvreté rurale et pauvreté urbaine est de : 6,0 au Kenya; 4,6 en Côte d'Ivoire; 2,2 au Ghana; 3,7 en Indonésie; 2,5 en Malaisie; 1,7 en Thaïlande; 1,4 aux Philippines, au Panama, au Pérou et au Venezuela; 1,3 au Guatemala et au Mexique; 1,1 en Inde. Même en Inde, la grande majorité des pauvres vivent dans les campagnes, car la population est encore essentiellement rurale.

⁵⁵ Cette partie reprend les textes de Lipton (1996, p. 73 à 75) et de Lipton et Ravallion (loc. cit., 1995, p. 2600 et 2601).

⁵⁶ Voir aussi, Nations Unies, Logement et ajustement économique, 1988.

⁵⁷ Voir par exemple, FAO, La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1995 (Rome, FAO, 1995, p. 65 à 69); FAO, Food Security and Nutrition, Sommet mondial de l'alimentation, étude technique No 9, version provisoire (Rome, FAO, juin 1996, p. 24 à 26, et 30); Michael Lipton et Martin

Ravaillon, "Poverty and Policy" dans J. Behrman et T. N. Srinivasan (éd.), Handbook of Development Economics, vol. 3B (Amsterdam, North-Holland, 1995, p. 2551 à 2657); Per Pinstrup-Andersen, "Targeted Nutrition Intervention", Food and Nutrition Bulletin, vol. 13, No 3 (septembre 1991, p. 161 à 169); Joachim Von Braun (éd.), Employment for Poverty Reduction and Food Security (Washington, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 1995).

⁵⁸ Voir Nations Unies, "Analyse de la famine" et "Prévention et secours" dans Étude sur l'économie mondiale 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.II.C.1, chap. VI) et l'ouvrage de référence en la matière d'Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Oxford, Clarendon Press, 1981).

⁵⁹ La présente section s'inspire pour l'essentiel de l'étude réalisée par Michael Lipton, intitulée "Successes in anti-poverty", Issues in Development, document d'information No 8 (Genève, OIT, 1996), p. 25 à 42.

⁶⁰ D. Vittas et Y. J. Cho, "Credit Policies: Lessons from East Asia", Policy Research Working Paper 1458 (Washington, D.C., Banque mondiale, 1995).

⁶¹ Lipton, op. cit., (OIT, 1996), p. 63 et 64.

⁶² Ibid., p. 63 à 65.

⁶³ Cette étude des programmes de grands travaux est adaptée de l'ouvrage de Lipton, op. cit., (OIT, 1996), p. 43 à 47.

⁶⁴ Le risque de corruption et d'arbitraire existe dans les programmes de construction d'infrastructures publiques. Le favoritisme, la discrimination et la corruption peuvent s'introduire dans la sélection des équipes chargées de ces grands travaux, surtout lorsqu'un intermédiaire contrôle le marché du travail local.

⁶⁵ M. Ravallion, "Employment guarantee schemes: Are they a good idea?", Indian Economic Journal, 1991, cité dans Lipton, op. cit., (OIT, 1996), p. 45.

⁶⁶ Les enjeux actuels des politiques de sécurité sociale, dont un grand nombre touchent à la question des filets de sécurité, ont été récemment examinés dans le chapitre XV de la publication des Nations Unies intitulée "La situation économique et sociale dans le monde, 1995". Le présent exposé n'est donc qu'un bref survol de plusieurs questions particulièrement importantes pour la lutte contre la pauvreté.

⁶⁷ Le Système de comptabilité nationale, 1993, de l'ONU établit une distinction entre l'assistance sociale et l'assurance sociale, en se fondant sur l'origine des fonds. Les "prestations d'assistance sociale" désignent les transferts du budget de l'État aux ménages, en dehors de tout régime d'assurance sociale. Les prestations de sécurité sociale, en revanche, correspondent à des transferts aux ménages de fonds provenant des caisses de sécurité sociale. "Système de comptabilité nationale, 1993" (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.XVII.4), chap. VIII, sect. D, E et F.

⁶⁸ Le rôle de filet de sécurité que joue la sécurité sociale a été étudié dans le "Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1993" de l'ONU (chap. 11). La conclusion de cette étude était que dans les pays en développement, la fonction de la sécurité sociale est dans une large mesure assurée par les familles et par des organismes bénévoles et que les services gouvernementaux bénéficient davantage aux tranches de revenu plus élevées. Les problèmes actuels de la politique de sécurité sociale ont été examinés dans le chapitre XV de "La situation économique et sociale dans le monde, 1995".

⁶⁹ En Malaisie, il existe des régimes volontaires pour les employés de maison et les travailleurs indépendants; en Tunisie, ces derniers sont indemnisés en cas d'accident du travail; en République de Corée, il existe des régimes couvrant les entreprises de moins de cinq employés et les travailleurs indépendants (y compris les agriculteurs et les pêcheurs). Au Mexique, toute personne non couverte par les régimes de pensions de retraite et d'invalidité et de capital décès subventionnés par l'État peut s'affilier à ces régimes à titre volontaire. Voir Administration de la sécurité sociale des États-Unis, Social Security Programs Throughout the World, 1993 (version Gopher) (Washington, 1993).

⁷⁰ Le débat sur les limites du modèle classique de sécurité sociale pour bon nombre de pays en développement est exposé dans S. Guhan, "Social security options for developing countries", in OIT, Reducing Poverty Through Labour Market Policies, José B. Figueiredo et Zafar Shaheed, dir. publ., Institut international d'études sociales, New Approaches to Poverty Analysis and Policy, vol. II (Genève, OIT, 1995), p. 91 et 92.

⁷¹ Voir M. Bligh et M. Weethalle, The Causes of Graduate Unemployment in India (Londres, Penguin Press, 1969).

⁷² Pour un examen approfondi de la question du soutien à la population âgée, voir Banque mondiale, Averting the Old Age Crisis (New York, Oxford University Press, 1994).

Chapitre VII

CHÔMAGE

1. L'un des principaux thèmes du Sommet mondial pour le développement social était l'importance accordée au problème du chômage et à la recherche généralisée d'un emploi productif. Ces questions ont retenu l'attention d'autant que l'emploi constitue la principale source de revenu personnel et familial pour la majorité de la population et un facteur déterminant de la cohésion sociale et que l'augmentation de l'emploi contribue pour beaucoup à la croissance économique.

2. Il y a un demi-siècle, on pensait avec optimisme que le chômage pouvait être limité. La Charte des Nations Unies prévoyait le droit de chacun à un emploi productif et de nombreux pays développés ont adopté des politiques et mandats visant à assurer sinon le plein emploi, du moins des niveaux d'emploi élevés. Les pays à économie planifiée ont réalisé le plein emploi, l'État employant tous les citoyens qui étaient disposés à travailler et en mesure de le faire. Encouragés en partie par la rupture des liens coloniaux, les pays en développement et les organisations internationales ont élaboré des politiques et programmes visant à favoriser la croissance et l'emploi.

3. Depuis les années 70, la situation a changé. Dans les pays développés, il a été beaucoup plus difficile que prévu de maintenir un faible taux de chômage dans un environnement non inflationniste du fait de l'évolution des techniques, de l'organisation de la production et d'un ralentissement de la productivité et de la croissance réelle de la production. Il a été difficile aux pays développés d'élaborer des politiques pour lutter efficacement contre le chômage et l'inflation. Leurs efforts ont été également entravés par le ralentissement de la croissance de la productivité qu'ont connu toutes leurs économies. Les insuffisances de l'économie planifiée ont entraîné la stagnation des revenus. Par ailleurs, si quelques pays en développement ont pu atteindre des niveaux élevés d'emploi dans le contexte d'une croissance et d'une industrialisation rapides, la plupart ont laborieusement recherché le dosage approprié des politiques. Ainsi, partout dans le monde, il semble beaucoup plus difficile de résoudre le problème du chômage aujourd'hui qu'il y a 50 ans.

4. Ces trois types d'économie font l'objet de profonds changements d'ordre structurel, qui sont plus perceptibles dans les anciens pays à économie planifiée, lesquels traversent actuellement une période de transition vers l'économie de marché dans laquelle les salaires et l'emploi sont déterminés par les forces du marché. Le chômage a augmenté et l'écart entre les revenus s'est creusé alors que les pays cherchent à mettre en place de nouveaux mécanismes institutionnels et à adopter de nouvelles politiques. De nombreux pays en développement ont également engagé un processus de transformation, les politiques d'ouverture vers l'extérieur et un plus grand recours aux marchés internationaux pour acquérir biens, services, capitaux et technologie ayant exposé les marchés intérieurs du travail à de plus fortes pressions internationales.

5. Parallèlement, on a pris davantage conscience du fait que les marchés du travail sont un des facteurs qui déterminent les tendances en matière d'emploi,

de chômage et de salaires réels. Les marchés du travail ont pour fonction d'équilibrer l'offre et la demande de manière à accroître la rentabilité économique. Cependant, les difficultés découlant tantôt de l'action gouvernementale, tantôt des activités du secteur privé, les empêchent souvent de jouer leur rôle. En outre, il est possible que les acteurs potentiels ne bénéficient pas de l'action des marchés du fait de coûts élevés, de l'immobilité géographique ou d'un accès insuffisant à l'information. Par ailleurs, les résultats de l'action du marché peuvent aller à l'encontre de la notion d'équité d'une société lorsque les décideurs se heurtent à la difficulté de concevoir des moyens d'intervention qui assurent l'équité tout en préservant la structure des incitations nécessaires pour obtenir des solutions efficaces.

6. Ces questions se sont posées aussi bien dans les pays développés et les pays en développement que dans les pays à économie en transition. L'incidence négative qu'auraient eue les filets de sécurité sur les incitations a amené les pays développés à prendre des mesures visant à réduire la portée de la protection à laquelle peuvent prétendre les chômeurs et les travailleurs découragés. Dans les pays en développement, il est généralement admis que les marchés du travail sont incomplets en milieu rural et qu'un secteur économique non structuré s'est développé. Dans les pays à économie en transition, le développement de marchés du travail relevant du secteur privé a fait ressortir nombre de leurs caractéristiques structurelles.

7. Alors que le chômage devenait un problème et l'efficacité des marchés du travail une question d'orientation, l'emploi a considérablement augmenté. Le fait que le chômage soit à nouveau au centre de l'action gouvernementale ne devrait pas faire perdre de vue que l'économie mondiale continue à absorber l'essentiel d'une population active mondiale en croissance rapide qui est mieux formée, plus compétente et plus mobile que par le passé. Il faut donc mettre au point des méthodes pour résoudre le problème du chômage en tenant compte de l'évolution rapide de la situation économique et de la main-d'oeuvre, tant en quantité qu'en qualité.

A. Emploi et chômage dans les pays en développement

1. Population active et emploi

8. Selon les estimations du BIT, la population active mondiale comptait en 1995 environ 2,7 milliards de travailleurs, dont 78 % résidaient dans les pays en développement. Du fait de facteurs démographiques et de changements d'attitude qui influent sur les effectifs, la population active des pays en développement, qui continue à augmenter, devrait représenter en l'an 2010 81 % de la main-d'oeuvre mondiale, soit 2,8 milliards de travailleurs (voir tableau 7.1). Les pays en développement doivent donc relever un énorme défi, celui de créer des possibilités d'emploi pour leurs ressortissants, étant donné que la population active s'accroît chaque année d'environ 47 millions de personnes dans ces pays. Le taux annuel moyen d'accroissement de la population active dans les pays en développement devrait tomber de 2,2 % (au cours de la période 1950-1995) à 1,9 % au cours des 15 prochaines années, essentiellement du fait de la forte baisse de la fécondité en Chine et du ralentissement de l'accroissement de la population en Amérique latine et dans les Caraïbes. La population active devrait augmenter à un rythme plus rapide en Afrique, en Asie

occidentale ainsi qu'en Asie du Centre et du Sud entre 1995 et 2010¹. Si l'on exclut la Chine, le taux d'accroissement de la population active devrait augmenter légèrement au cours des 15 prochaines années.

Tableau 7.1

Population active par région et catégorie de revenu, 1950, 1995 et 2010

Catégorie de revenu ou région	Nombre de travailleurs (15-64) (millions)			Pourcentage du total			Taux annuel moyen d'accroissement (pourcentage)	
	1950	1995	2010	1950	1995	2010	1950-1995	1995-2010
Monde	1 183	2 742	3 475	100	100	100	1,89	1,59
Pays développés	248	408	433	21	15	12	1,11	0,40
Pays à économie en transition	129	204	220	11	7	6	1,02	0,50
Pays en développement dont :	814	2 128	2 821	69	78	81	2,16	1,90
Asie	654	1 621	2 074	55	59	60	2,04	1,66
Chine	317	729	827	27	27	24	1,87	0,84
Asie de l'Est	22	39	47	2	1	1	1,28	1,25
Asie du Centre-Sud	211	562	796	18	20	23	2,20	2,35
Asie du Sud-Est	85	232	314	7	8	9	2,26	2,04
Asie occidentale	18	56	85	2	2	2	2,55	2,82
Afrique	102	308	475	9	11	14	2,49	2,93
Afrique du Nord	13	47	73	1	2	2	2,90	2,98
Afrique subsaharienne	89	261	402	8	10	12	2,42	2,92
Amérique latine et Caraïbes	58	198	272	5	7	8	2,77	2,14
Mémo :								
Pays en développement, Chine exclue	497	1 399	1 994	42	51	57	2,33	2,39

Source : BIT, Bulletin des statistiques du travail 1996-1 (Genève, Organisation internationale du Travail), p. xviii-xxii.

9. L'évolution de la main-d'oeuvre traduit une évolution tant des facteurs démographiques que des taux de participation. Si les taux de fécondité n'ont cessé de baisser dans de nombreux pays en développement, l'amélioration de la situation en matière de santé a permis à un plus grand nombre de personnes d'atteindre l'âge actif. La proportion des hommes dans la population active est demeurée relativement constante ou a même baissé alors que celle des femmes a enregistré une augmentation qui devrait se poursuivre dans le proche avenir. Les données recueillies au niveau des pays indiquent que ce phénomène se généralise dans l'ensemble des pays en développement, voire dans ceux où la participation des femmes aux activités économiques n'est ni reconnue ni encouragée². La proportion des femmes dans la population active des pays en développement devrait, de ce fait, atteindre 40 % d'ici à 2010. C'est en Afrique et en Asie, où les femmes sont engagées dans des activités

traditionnelles telles que l'agriculture, que cette proportion est la plus élevée (voir tableau 7.2).

10. La structure de la population active par âge a également changé, la proportion des jeunes (âgés de 10 à 24 ans), et surtout des plus jeunes (âgés de 10 à 14 ans) ayant baissé. Du fait de l'augmentation du taux de scolarisation, la proportion de ce groupe d'âge est nulle ou presque dans plusieurs pays en développement, notamment en Algérie, à la Barbade, à Cuba, au Chili, en Jamaïque, en République de Corée, au Koweït, en Libye, à Sri Lanka et dans les Émirats arabes unis. En revanche, le travail des enfants persiste dans plusieurs pays, parfois dans des conditions difficiles (voir ci-dessous). Des baisses importantes ont été également enregistrées chez le groupe d'âge des 15 à 19 ans, bien qu'elles aient été modestes en Afrique subsaharienne et dans les pays à faible revenu. L'augmentation relative des revenus et l'existence d'un régime officiel de retraite généralisée semblent avoir contribué à la baisse de la proportion des travailleurs âgés dans certains pays³. Si la proportion de ces derniers (âgés de 65 ans et plus) a baissé de 50 % dans des pays comme l'Algérie, l'Argentine, le Brésil, le Chili, Cuba, l'Égypte, la province chinoise de Hong-kong, Israël, le Maroc, la République de Corée, la Tunisie et l'Uruguay au cours des 30 dernières années, elle demeure toutefois relativement élevée en Bolivie, en Gambie, au Ghana, au Kenya, en Haïti, au Libéria, au Myanmar, au Népal, au Niger, en République centrafricaine et ailleurs.

Tableau 7.2

Structure de la population active par sexe, région et catégorie de revenu, 1950, 1995 et 2010

(Pourcentage)

Catégories de revenu ou régions	1950		1995		2010	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Monde	65	35	60	40	59	41
Pays développés	70	30	57	43	55	45
Pays à économie en transition	54	46	53	47	53	47
Pays en développement, dont :	66	34	61	39	60	40
Asie	65	35	60	40	60	40
Chine	60	40	55	45	55	45
Asie de l'Est	68	32	58	42	56	44
Asie du Centre-Sud	72	28	68	32	66	35
Asie du Sud-Est	64	36	57	43	56	44
Asie occidentale	68	32	71	29	67	33
Afrique	62	38	60	40	59	41
Afrique du Nord	94	6	71	29	66	34
Afrique subsaharienne	57	43	58	42	57	43
Amérique latine et Caraïbes	82	18	67	33	64	36

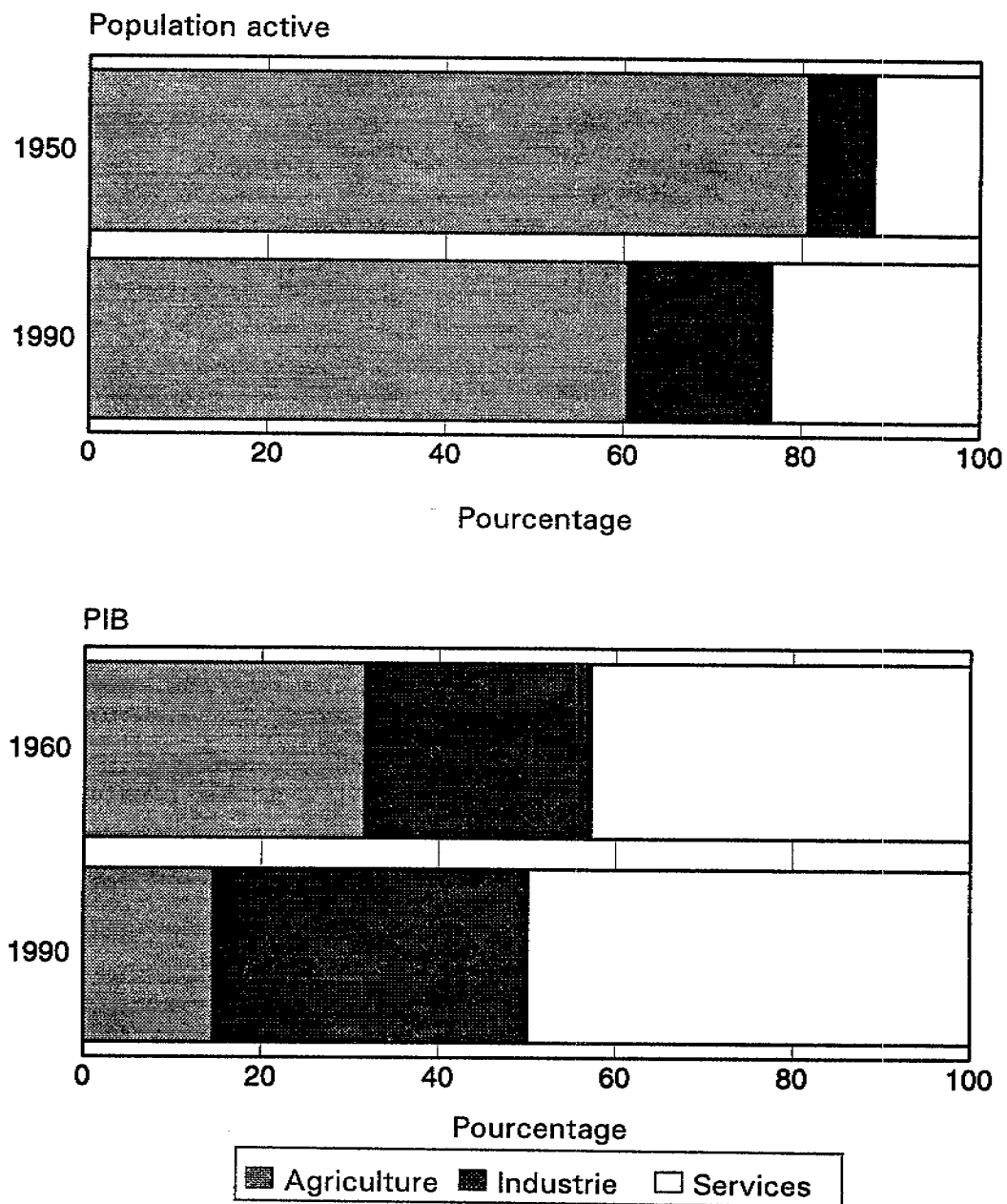
Source : OIT, Bulletin des statistiques du travail 1996-1 (Genève, Organisation internationale du Travail), p. xviii-xxii.

11. Les marchés du travail des pays en développement diffèrent de ceux des pays développés. Malgré les changements intervenus ces dernières années dans la structure de la production (voir figures 7.1 et 7.2), une proportion importante de la population active des pays en développement – environ 60 % – continue de travailler dans le secteur agricole. Bien que des chiffres globaux occultent inévitablement les différences entre pays, la proportion de la population active travaillant dans l'agriculture est généralement plus élevée dans les pays en développement que dans les pays développés (voir figure 7.3). La faible incidence de la main-d'oeuvre salariée est une autre caractéristique majeure des marchés du travail dans les pays en développement. Si l'on exclut l'agriculture, secteur où les activités de subsistance peuvent être prédominantes, la part de l'emploi salarié dans les services et l'industrie est plus faible dans les pays en développement que dans les pays développés (voir figure 7.4). Enfin, l'entreprise familiale constitue la forme la plus courante d'organisation de la production non seulement dans le secteur agricole mais aussi dans les autres secteurs, ce qui explique en partie la pratique relativement répandue du recours à l'emploi non salarié dans les pays en développement.

12. La nature de l'emploi dans les pays en développement est donc très différente de celle de l'emploi dans les pays développés. Il existe certes un secteur "moderne" ou "organisé" comprenant les moyennes et grandes entreprises, le secteur public, l'agriculture moderne, les services spécialisés et d'autres entreprises, mais celui-ci n'absorbe qu'une petite partie de la main-d'oeuvre totale. Dans les pays en développement, la plupart des travailleurs ne sont pas concernés par la législation du travail en vigueur, ne bénéficient pas du salaire minimum garanti et ne profitent pas des avantages des systèmes officiels de protection sociale. Qui plus est, le chômage dans les pays en développement est différent du chômage dans les pays développés. Alors que dans les pays développés le chômage déclaré urbain constitue le problème le plus grave, les pays en développement connaissent essentiellement le sous-emploi et la pauvreté, en particulier dans les zones rurales, et ce quel que soit le degré de concentration des terres. À titre d'exemple, la plupart des Africains vivant dans les zones rurales sont de petits exploitants qui pratiquent l'agriculture de subsistance et qui souffrent de la pauvreté à cause de faibles rendements et de la baisse de la productivité (voir chap. VI). En Asie et en Amérique latine, l'emploi agricole salarié est plus courant et s'accroît. Toutefois, les activités agricoles ayant un caractère saisonnier, de nombreux travailleurs sont sans emploi ou sous-employés pendant de longues périodes. Lorsqu'ils ne trouvent pas d'emploi sur le marché local du travail, les familles qui possèdent des terres peuvent cultiver leurs propres parcelles, ce qui explique notamment le niveau généralement bas du chômage déclaré dans les zones rurales. La main-d'oeuvre n'est cependant pas employée de manière productive car l'utilisation d'une main-d'oeuvre supplémentaire sur les mêmes ressources en terre ne peut qu'entraîner une baisse du produit marginal de la main-d'oeuvre et des revenus. Pour les paysans sans terre, l'émigration constitue une option, que nombre d'entre eux choisissent en s'installant en ville où ils finissent par se retrouver dans le secteur urbain non structuré. Ceux qui restent dans les zones rurales peuvent entreprendre des activités non agricoles. Dans plusieurs pays, notamment en Chine, les activités non agricoles fournissent un complément de revenu important (et constituent parfois la principale source de revenu). Au niveau régional, la part de la population active rurale essentiellement employée dans des activités non agricoles va de 19 % en Afrique à 36 % en Asie et à 47 % en Amérique latine⁴.

Figure 7.1

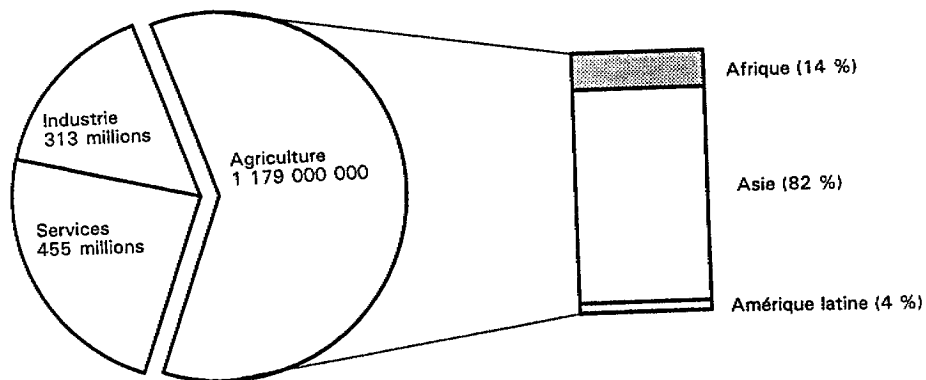
PIB et population active par activité économique dans les pays en développement



Source : OIT et CNUCED.

Figure 7.2

Répartition de la population active par secteur dans les pays en développement, 1990

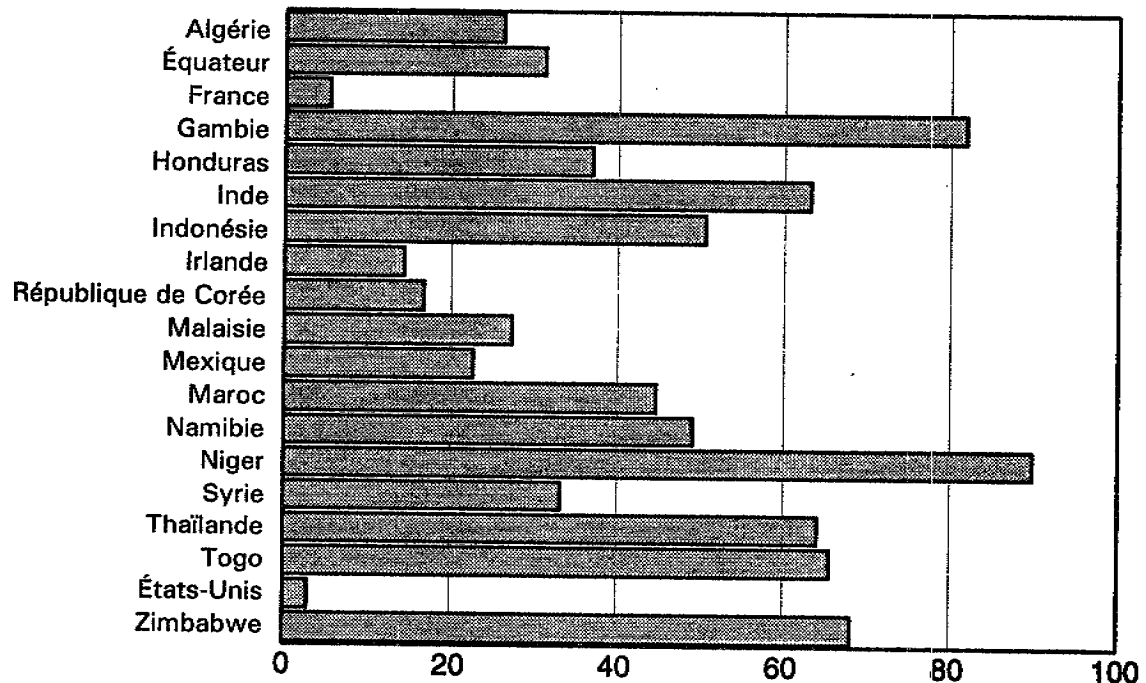


Source : E. Denti et E. Ruhumuliza, "Évolution de la population active de 1950 à 1995 et prévisions pour l'an 2010", Bulletin des statistiques du travail, 1996-1 (OIT, Genève, 1996).

Figure 7.3

Proportion de la population active travaillant dans l'agriculture dans certains pays,
début des années 90

(Pourcentage)

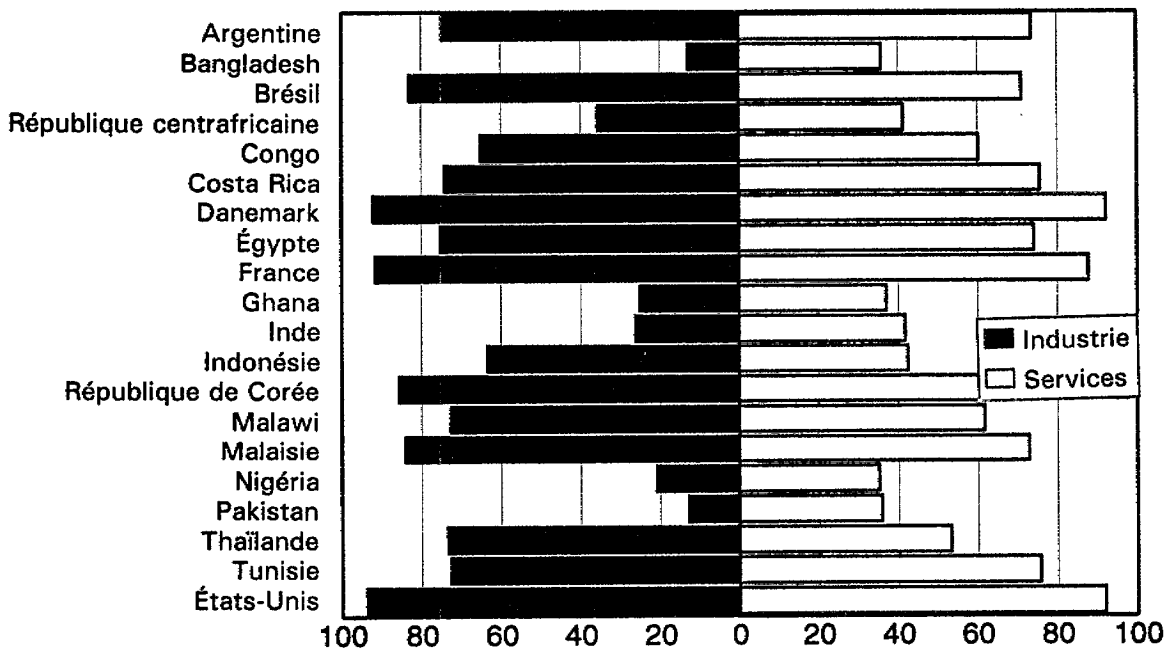


Source : D. Filmer, *Estimating the world at work*, World Bank Policy Research Working Paper No 1488 (juillet 1995).

Figure 7.4

Part de l'emploi salarié dans l'industrie et les services dans certains pays,
 fin des années 80-début des années 90

(Pourcentage)



Source : D. Filmer, Estimating the world at work, World Bank Policy Research Working Paper No 1488 (juillet 1995).

13. Dans la théorie économique, les marchés du travail des pays en développement sont traditionnellement présentés comme étant divisés et dosés d'une mobilité limitée. On considère qu'ils présentent des rigidités du fait de mécanismes institutionnels existants et de la présence massive de l'État comme employeur, ce qui empêche une affectation efficace des ressources en main-d'oeuvre et une plus grande absorption de celle-ci. Ce point de vue traditionnel a évolué. Étant donné les caractéristiques susmentionnées des marchés du travail dans les pays en développement, on pense maintenant que ces rigidités ne peuvent influencer que sur certains secteurs, en particulier le secteur urbain structuré. Toutefois, même cette assertion doit être quelque peu nuancée comme on le verra ci-dessous dans la section relative aux réformes structurelles⁵. Dans ces pays, les marchés du travail comptent plusieurs secteurs⁶, les caractéristiques qui leur sont propres en zones rurales et en zones urbaines (sous-secteur structuré et non structuré) indiquant que ceux-ci pourraient fonctionner de différentes manières quoiqu'il existe entre les différents secteurs des liens et une certaine mobilité.

14. Sur les marchés du travail agricole par exemple, on a recours à divers arrangements, notamment le métayage, les contrats permanents ou temporaires et les marchés "ponctuels" pour la main-d'oeuvre journalière ou occasionnelle. Certains de ces arrangements influent sur la répartition de la main-d'oeuvre rurale, que les travailleurs soient propriétaires d'un lopin de terre ou non. Les travailleurs peuvent être présents dans plus d'un secteur du marché du travail rural. Les petits ménages agricoles par exemple sont à la fois source d'offre et de demande de main-d'oeuvre⁷. Cela peut s'expliquer en partie par le caractère saisonnier des activités agricoles, par la dimension de la parcelle et par la taille du ménage. Les ménages de petite taille qui occupent des parcelles relativement larges ont tendance à recruter de la main-d'oeuvre alors que les ménages de grande taille qui occupent de petites parcelles ont tendance à fournir de la main-d'oeuvre localement. La présence dans plus d'un secteur du marché du travail traduit également les stratégies de survie qu'adoptent les ménages face à l'éventualité d'une mauvaise récolte et à l'absence de systèmes d'assurance. Les travailleurs embauchés courent un risque énorme de perdre leur emploi et leur salaire. Cette stratégie de survie peut amener certains membres du ménage à rechercher un emploi permanent (avec des contrats à long terme), tandis que d'autres peuvent être employés comme travailleurs journaliers⁸.

15. Par ailleurs, il existe une certaine mobilité entre les marchés du travail des zones rurales et ceux des zones urbaines. Si la population active rurale fournit traditionnellement de la main-d'oeuvre aux marchés urbains, il y a également un flux inverse des villes vers la campagne. En Amérique latine par exemple, l'expulsion des travailleurs résidents des exploitations agricoles, leur réinstallation en ville et l'accroissement de l'embauche des travailleurs temporaires ont entraîné une urbanisation de la main-d'oeuvre agricole qui satisfait actuellement les besoins du marché rural. De surcroît, les fonds que les travailleurs urbains envoient à leur famille dans les zones rurales peuvent également avoir une incidence sur le fonctionnement des marchés en milieu rural en influant sur l'offre de main-d'oeuvre dans ces zones. Du fait du caractère occasionnel du travail agricole, les travailleurs agricoles temporaires vivant dans les villes sont également présents sur le marché du travail urbain. Cette situation a contribué à une intégration plus poussée des deux marchés et donc à

réduire l'écart entre les salaires agricoles et les salaires non agricoles dans certains pays de la région⁹.

16. Il existe des liens entre les secteurs structuré et non structuré du marché du travail urbain. L'effondrement des salaires réels dans le secteur structuré de certain pays en développement au cours des années 80 a conduit certains travailleurs à rechercher un emploi sur les deux marchés. L'instabilité du secteur non structuré qui s'étend avec la détérioration de la situation économique et se rétrécit pendant les périodes de prospérité, est peut-être le signe d'une certaine intégration entre les deux secteurs.

17. C'est par la croissance économique que se créent les emplois productifs. Dans les pays en développement, la croissance économique est fonction des politiques intérieures adoptées par les gouvernements et de la gravité des chocs extérieurs que subissent les économies. Alors que l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud-Est ont pu se relever rapidement du marasme économique du début des années 80, il a fallu plus de temps à l'Afrique et à l'Amérique latine qui ont connu des déséquilibres macro-économiques plus importants, une grave crise de la dette extérieure et des difficultés structurelles. En Afrique subsaharienne, malgré une croissance rapide du PIB en 1995 et en 1996, le redressement économique doit se confirmer. En Amérique latine, les douloureuses mesures d'austérité récemment adoptées en vue de maîtriser les comptes extérieurs ont eu une incidence négative sur la production et l'emploi¹⁰. En Chine, où des politiques favorables au développement du secteur non public ont été adoptées, un nombre appréciable d'emplois ont été créés, ce secteur ayant fourni environ 90 % des emplois non agricoles créés entre 1991 et 1994.

18. Les données relatives à l'emploi sont tellement peu fiables et rares que toute comparaison à l'échelle internationale est difficile (voir encadré 7.1). Toutefois, si elles sont judicieusement interprétées, ces données peuvent donner une idée des tendances actuelles en matière de création d'emplois dans les pays en développement. Les données figurant dans le tableau 7.3 indiquent un rythme plus rapide de création d'emplois dans plusieurs pays en développement au début des années 90, suite à l'augmentation des taux de croissance. Cependant, en Afrique, il apparaît que moins d'emplois ont été créés à la fin des années 80 et au début des années 90, en raison des mauvais résultats économiques enregistrés au cours de cette période. Néanmoins, les données relatives à l'emploi dans la plupart des pays africains ne portent que sur l'emploi salarié, à l'exclusion, entre autres, des employeurs, des travailleurs indépendants et du travail familial non rémunéré. Elles ne peuvent donc être comparées aux données provenant de pays d'autres régions. Elles n'indiquent pas moins un recul de l'importance relative du secteur structuré comme source d'accroissement de l'emploi, phénomène qu'on retrouve dans les autres pays en développement.

19. Bien que la croissance économique soit une condition préalable à la création d'emplois, la croissance du PIB en soi ne signifie pas que des emplois sont créés assez rapidement pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail et pour réduire le chômage, ni que les emplois créés sont nécessairement compatibles avec la qualité et la quantité des compétences disponibles et susceptibles d'offrir aux travailleurs un niveau de vie minimum acceptable. En fait, certaines études indiquent que l'accroissement de l'emploi ne suit pas le même schéma que la croissance du PIB et que la proportion de

main-d'oeuvre nécessaire à la croissance du PIB dans les pays en développement est en baisse¹¹. Ce problème reste sans solution. Selon des rapports récents du BIT, il n'y a pas de preuve d'une augmentation du nombre de "sans-emploi" dans les pays en développement bien que certaines données indiquent une croissance négative de la productivité de la main-d'oeuvre dans certains de ces pays¹².

Encadré 7.1

Définition et mesure du chômage

D'après la définition du chômage acceptée à l'échelle internationale, qui a été établie par l'Organisation internationale du Travail (OIT), est au chômage toute personne qui est sans emploi, qui cherche activement un emploi et qui est en mesure de travailler pendant une certaine période convenue entre l'employé potentiel et l'employeur potentiel. Les gouvernements utilisent trois méthodes principales pour mesurer le chômage, certains pays ayant recours à plus d'une source d'information pour établir des estimations officielles du chômage^a.

De nombreux pays utilisent les enquêtes par sondage pour recueillir des informations sur la situation des individus en matière d'emploi. Les enquêtes sur la population active fournissent des données concernant le nombre de travailleurs au chômage et la population active totale, c'est-à-dire sur les deux éléments constitutifs du taux de chômage. Il est généralement admis que des enquêtes bien conçues permettent d'obtenir de meilleures informations sur l'emploi et le chômage que d'autres méthodes, mais leur conception et leur exécution sont coûteuses. Les enquêtes qui garantissent l'anonymat des personnes interrogées ont plus de chances de succès pour ce qui est de mesurer l'emploi et le chômage dans le secteur non structuré où de nombreux travailleurs préfèrent ne pas être identifiés.

On peut également obtenir des estimations du chômage à partir de données relatives aux personnes enregistrées auprès d'organismes d'assurance-chômage. Dans certains pays, les caisses syndicales servent également de sources d'information sur le chômage. Étant donné que ces sources ne tiennent compte que des personnes qui ont droit aux prestations, ces estimations ne sont pas aussi représentatives que les données provenant des enquêtes sur la population active.

Une troisième méthode consiste à calculer le nombre de chômeurs en se fondant sur les données relatives aux demandeurs d'emploi figurant sur les registres des bureaux de placement. Comme dans le cas des bénéficiaires d'allocations de chômage, cet échantillon est d'une représentativité douteuse. Dans les pays où les bureaux de placement réussissent mieux à trouver des emplois qui conviennent aux demandeurs d'emploi, il est probable qu'une plus grande proportion de chômeurs s'inscrivent. En outre, les bureaux de placement touchent probablement une plus grande proportion de chômeurs dans les villes que dans les zones rurales, ce qui pourrait entraîner une sous-évaluation du chômage dans le secteur agricole par rapport au secteur manufacturier^b.

Les méthodes de calcul du chômage étant différentes, les résultats peuvent l'être également. Pour le deuxième trimestre de 1996 par exemple, l'enquête sur la population active a indiqué une augmentation du nombre de chômeurs de 11 000 personnes au Royaume-Uni alors que les estimations basées sur les données provenant des régimes d'assurance chômage indiquaient une baisse de 46 000 personnes au cours de la même période. Cette différence s'expliquait par le fait que certains chômeurs ne percevaient plus d'allocations parce qu'ils n'y avaient plus droit ou parce qu'ils avaient cessé de chercher du travail^c. Dans les pays à économie en transition, le nombre de chômeurs que donnent les enquêtes sur la population active peut être trois fois supérieur aux estimations fondées sur les données recueillies auprès des bureaux de placement.

Les méthodes de collecte de données étant plus ou moins efficaces, il faudrait faire preuve de circonspection lorsqu'on compare les taux de chômage à l'échelle nationale. Le degré d'efficacité dans la collecte et le traitement des données et l'évolution des conditions à remplir pour bénéficier de l'allocation chômage ou avoir accès aux organismes de placement peuvent également finir par influencer sur la comparabilité des données d'un même pays.

Les problèmes de définition influent également sur les données relatives au chômage. L'emploi à temps partiel par exemple, même s'il est de courte durée et involontaire, est compté comme emploi à temps plein. Les travailleurs découragés, qui ne cherchent plus activement un emploi, ne sont pas comptés comme chômeurs ni inclus dans les estimations de la population active. Quant aux personnes qui suivent des programmes d'enseignement ou de formation, elles sont exclues de la population active puisqu'elles ne peuvent pas travailler. Pourtant, dans de nombreux cas, la participation à un programme de formation traduit une recherche de travail infructueuse et une décision de se perfectionner. Certains offices publics de statistique recueillent des données sur les travailleurs involontaires à temps partiel et les travailleurs découragés et classent les chômeurs selon la durée du chômage^d. En outre, certains chercheurs privés ont mis l'accent sur l'existence d'un chômage déguisé qui se traduit notamment par le fait que des personnes occupent des emplois pour lesquels elles sont trop qualifiées^e.

^a Bureau international du Travail, Bulletin des statistiques du travail, 1996-1, p. 39 et 40.

^b Organisation des Nations Unies, La situation économique et sociale dans le monde 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.II.C.1), encadré VI.2, "Principales méthodes de collecte de statistiques sur le chômage et les offres d'emploi", p. 314 à 316.

^c La situation économique et sociale dans le monde 1994, encadré VI.3, "La mesure du chômage ouvert dans les pays en développement", p. 359. "More jobs, higher pay", The Economist, 14 septembre 1996; Bureau international du Travail dans Rapport sur le travail dans le monde 1995, chap. 1; Bureau international du Travail, "Controverses sur les statistiques du travail", Genève 1995, p. 13 à 34.

^d Constance Sorrento, "International unemployment indicators, 1983-1993", Monthly Labour Review, vol. 118, No 8 (août 1995), p. 31 à 50; John E. Breggar et Steven E. Haugen, "BLS introduces new range of alternative unemployment measures", Monthly Labour Review, vol. 118, No 10 (octobre 1995), p. 19 à 26.

^e John Eatwell, "Disguised unemployment: The G7 experience", UNCTAD Review (1995), p. 67 à 90.

Tableau 7.3

Indice de l'emploi dans certains pays en développement, 1987 et 1992 à 1994

Pays	1987	1992-1994
Asie		
Bahreïn ^a	85	109
Chine	117	136
Jordanie ^b	140	217
Province chinoise de Hong-kong ^c	106	115
Inde ^d	108	..
Indonésie	122	135
Israël ^c	104	139
Malaisie	114	141
Pakistan	111	128
Philippines	112	135
République de Corée	114	138
Singapour	105	145
Sri Lanka ^e	55	66
Thaïlande ^f	121	136
Amérique latine		
Colombie	119	167
Costa Rica	..	169
Chili ^c	108	134
Guatemala	111	135
Jamaïque	116	124
Mexique ^{c, e}	106	150
Nicaragua ^e	160	110
Panama	121	149
Uruguay ^e	117	124
Venezuela	116	143
Afrique		
Afrique du Sud ^e	101	96
Algérie ^h	119	125
Bénin ^e	106	76
Botswana ^e	150	227
Burundi ^{e, h}	101	91
Côte d'Ivoire ^{h, i}	91	86

/...

Pays	1987	1992-1994
Ghana ^{a, h}	141	66
Kenya ^{a, h}	121	138
Niger ^{a, h}	109	94
République centrafricaine ^{a, i}	105	77
Sénégal ^{k, h}	74	112
Togo	142	139
Zimbabwe ^a	103	120

Source : Bureau international du Travail, Annuaire des statistiques du travail (Genève, BIT, divers numéros).

Note : Les chiffres indiqués pour le Bénin, le Niger, le Togo, le Guatemala, le Mexique, le Nicaragua et Bahreïn s'appuient sur des statistiques d'assurance sociale. Les chiffres concernant le Botswana, le Ghana, le Kenya, le Sénégal, le Zimbabwe, l'Afrique du Sud et l'Inde sont fondés sur des enquêtes auprès des établissements. Les chiffres pour la Chine sont des estimations officielles. Les chiffres indiqués pour tous les autres pays sont basés sur des enquêtes relatives à la population active ou les ménages.

Indice : 1982 = 100.

^a Secteur privé.

^b Personnes ayant des activités non agricoles.

^c 1985 = 100.

^d Secteur non agricole.

^e Employés.

^f 1983 = 100.

^g Zones urbaines.

^h 1991.

ⁱ 1990.

^j Secteur moderne.

^k 1986 = 100.

2. Perspective régionale sur le chômage

20. Les estimations concernant le chômage déclaré dans les pays en développement, qui figurent au tableau 7.4, font apparaître des différences entre les pays. En général, le chômage est élevé dans les pays en développement. Du fait de l'absence d'assurance chômage et de programmes de sécurité sociale dans la plupart de ces pays, le chômage a eu une incidence directe sur les niveaux de pauvreté et représente une double charge pour les ménages et les filets de sécurité informels, dans la mesure où le revenu n'existe plus et doit être fourni.

21. Dans les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, les taux de chômage sont à l'heure actuelle relativement stables et faibles. À Hong-kong (Province chinoise de), en République de Corée et à Singapour, par exemple, le chômage a fortement baissé depuis 10 ou 15 ans. En fait, la croissance rapide du PIB dans les pays d'Asie du Sud-Est a abouti à une situation de quasi plein emploi et entraîné une augmentation des salaires réels. En conséquence, la demande de main-d'oeuvre étrangère a augmenté dans certains pays d'Asie qui sont également devenus une source d'investissements étrangers directs dans la région, la production étant transférée dans les pays voisins qui disposent d'une main-d'oeuvre plus abondante et moins coûteuse¹³.

22. La situation du chômage est moins claire en Asie du Sud. L'adoption de réformes structurelles en Inde, notamment l'abandon de politiques industrielles qui offraient des avantages aux industries de capital, a accéléré la création d'emplois, ce qui a sans doute réduit le chômage dans les zones urbaines¹⁴. Au Pakistan, le chômage a augmenté, du fait notamment de la réduction des migrations en raison des changements économiques intervenus dans les pays d'Asie occidentale, qui traditionnellement faisaient appel à la main-d'oeuvre étrangère. À Sri Lanka, le chômage demeure élevé. En Chine, le chômage urbain a légèrement augmenté au cours des dernières années en raison de la restructuration du secteur étatique en cours (voir ci-dessous).

23. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, le chômage était lié au secteur pétrolier, à la santé des finances publiques et aux possibilités de migration¹⁵. Avec la baisse des cours du pétrole au milieu des années 80, les gouvernements des pays de la région ont été contraints de durcir leurs politiques budgétaires et de réduire leurs dépenses. Compte tenu du rôle prédominant du secteur public dans la création d'emplois, la réduction des dépenses publiques a entraîné une contraction des possibilités d'emploi. Dans les pays exportateurs de main-d'oeuvre (Égypte, Jordanie et Yémen), les difficultés ont été aggravées par un durcissement des politiques migratoires des pays d'accueil et par le retour des migrants au début des années 90 à la suite de la guerre du Golfe. Au Yémen, le taux de chômage était estimé à 30 % en 1995. En Jordanie, contrairement aux prévisions, le taux de chômage a légèrement baissé en 1992, après le retour des migrants qui ont investi leur épargne dans l'économie nationale (surtout dans le bâtiment et les petites entreprises), augmentant de ce fait la demande de

Tableau 7.4

Chômage déclaré dans certains pays en développement, 1980, 1985, 1990 et 1994-1995

(Pourcentage des actifs)

Pays ou région	1980	1985	1990	1994-95
Asie				
Chine ^a	4,9	1,8	2,5	2,8
Hong-kong (Province chinoise de)	4,3	3,2	1,3	1,9
Corée, République de	5,2	4,0	2,4	2,4
Philippines	4,8	..	8,1	9,5
Thaïlande	0,8	..	3,9 ^b	3,6 ^c
Israël	6,0	6,7	9,6	7,8
Pakistan	..	3,7	3,1	4,7
Singapour	3,0	4,1	1,7	2,6
Sri Lanka	..	..	14,4	13,6
Afrique				
Algérie	..	..	19,7	23,8 ^c
Égypte	5,2	..	8,6	9,0 ^c
Maroc	..	..	15,4	16,0 ^c
Niger	38,4 ^d	56,3	48,6 ^b	..
Amérique Latine^a				
Argentine	2,3	5,3	7,5	18,6
Bolivie	5,8	18,2	9,5	5,8
Brésil ^a	6,3	5,3	4,3	4,7
Chili ^f	11,8	17,2	6,5	5,6
Colombie ^g	9,7	14,1	10,5	8,6
El Salvador	..	..	10,0	7,5
Guatemala ^h	..	12,0	6,5	4,3
Mexique	4,5	4,8	2,7	6,4
Nicaragua ^h	..	..	11,1	20,2
Panama	10,4	15,6	16,8	14,3
Pérou ⁱ	7,1	10,1	8,3	8,2
Uruguay ^j	7,4	13,1	9,3	10,7
Venezuela	6,6	14,3	11,0	10,3

Sources : CEPALC, Balance préliminaire de la économie de Amérique Latina y el Caribe 1995 (Santiago, CEPALC, décembre 1995) et Bureau international du Travail, Annuaire des statistiques du travail (Genève, BIT, divers numéros).

Note : Les données pour le Pakistan, le Nigéria et le Guatemala ont été établies sur la base des statistiques officielles sur l'emploi. Les données pour la Chine et le Nicaragua sont des estimations officielles. Les autres données ont été établies sur la base d'enquêtes par sondage sur les actifs ou les ménages.

^a Zones urbaines seulement.

^b 1989.

^c 1992.

^d 1992.

^e Zones métropolitaines de Rio de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador et Recife.

^f Santiago, zone métropolitaine.

^g Bogota, Barranquilla, Medellin, Cali, Bucaramanga, Manizales et Pasto.

^h Total du pays.

ⁱ Lima-ville.

^j Montevideo.

main-d'oeuvre. Toutefois, le taux de chômage reste élevé dans ce pays (environ 15 % en 1995). Le chômage est également élevé en Égypte (environ 15 % en 1995) et il serait en augmentation dans certains des pays membres du Conseil de coopération du Golfe accueillant de la main-d'oeuvre¹⁶. Il y a évidemment des exceptions à cette tendance générale. En Israël, le chômage a augmenté avec l'arrivée d'immigrants en provenance d'Éthiopie et de l'ex-Union soviétique. La diversification économique et le rôle croissant du secteur privé dans l'économie de la Tunisie ont exclu ce pays de la description générale donnée ci-dessus, mais le chômage y demeure également élevé (16 % en 1993, d'après les estimations)¹⁷.

24. Le chômage a baissé en Amérique latine au cours de la première moitié des années 90, tandis que la région se remettait peu à peu de la contraction des marchés du travail locaux, à la suite des mesures économiques adoptées dans les années 80. Comme dans d'autres régions en développement, il semble que les tendances en matière de chômage soient liées à la date d'introduction des réformes. En effet, dans les pays qui ont rapidement effectué des réformes, la situation du marché du travail est aujourd'hui plus satisfaisante que celle des pays qui ont procédé à des changements plus tardifs. Le chômage demeure élevé dans plusieurs pays de la région toutefois (voir tableau 7.4) et certains des gains antérieurs ont été perdus en 1995, d'où la nécessité de maintenir en permanence une discipline macro-économique, afin de limiter les pertes d'emplois et de production résultant de chocs extérieurs. Au Mexique et en Argentine par exemple, le renforcement des mesures d'austérité, en raison de l'interruption temporaire des flux financiers vers la région à la fin de 1994 et au début de 1995, a entraîné une très forte augmentation du chômage¹⁸. En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, les données sur le chômage sont très peu nombreuses mais les faits semblent indiquer que la persistance de la stagnation économique, les restrictions à l'importation et la restructuration du secteur public ont maintenu le chômage urbain dans la région à des niveaux élevés dans la première moitié des années 90. Le taux de chômage à Yaoundé (Cameroun) est passé de 7 % en 1983 à 25 % environ en 1993. En Afrique du Sud, le chômage urbain était estimé à 33 % en 1995, tandis que les taux de chômage dans les capitales du Burkina Faso, de la Guinée et du Mali auraient dépassé 16 % en 1991-1992¹⁹.

25. Aussi désolantes qu'elles puissent être, ces données minimisent toutefois la gravité du problème du chômage auquel sont confrontés les pays en développement. Elles ne portent en effet que sur les participants actifs parmi les effectifs de main-d'oeuvre - c'est-à-dire les personnes qui travaillent ou qui sont à la recherche d'un emploi -, excluant les travailleurs découragés, dont le nombre tend à s'accroître à mesure que le chômage augmente. Les statistiques officielles sur le chômage urbain en Chine, par exemple, ne représentent que la limite inférieure des estimations du chômage car elles excluent les migrants sans emploi qui n'ont pas de domicile urbain officiel.

26. La plupart des taux de chômage visent le chômage urbain déclaré et n'incluent pas le chômage rural ou le taux global de sous-emploi dans l'économie. En outre, du fait que le pourcentage de sous-employés urbains (c'est-à-dire les personnes travaillant moins d'heures qu'elles ne seraient prêtes à le faire) peut être important, le chômage est en réalité beaucoup plus élevé que ces chiffres ne l'indiquent. Dans la région urbaine de Sao Paulo (Brésil), par exemple, le chômage déclaré était estimé à 8,9 % en 1994. Mais

l'adjonction à ce chiffre d'un taux de sous-emploi "visible" de 5,4 % donne un taux de chômage global de plus de 14 %. En ajoutant un taux de sous-emploi de 12,3 % au taux de chômage déclaré de 16,4 % dans les zones urbaines en Argentine, on obtient un taux de chômage global de 28,7 % à la fin de 1995. Le sous-emploi urbain était estimé à plus de 30 % aux Philippines au début des années 90 et à 42 % à Yaoundé (Cameroun) en 1993²⁰.

27. Les taux de chômage ne rendent pas compte non plus de la situation des personnes travaillant pendant de nombreuses heures pour un maigre salaire dans le secteur urbain non structuré. Il est malaisé d'obtenir des données fiables sur ce secteur, qui est difficile à définir et extrêmement fluide. D'après les estimations, environ 60 % des actifs urbains dans l'Afrique subsaharienne, 30 % en Amérique latine, de 50 à 75 % dans certains pays d'Asie du Sud et de 10 à 20 % dans les pays nouvellement industrialisés d'Asie de l'Est et du Sud-Est travaillent dans le secteur non structuré²¹.

3. Le chômage chez les jeunes et les femmes

28. Le chômage des jeunes constitue un grave problème pour plusieurs pays en développement où la plupart des sans-emploi ont moins de 24 ans (tableau 7.5). Depuis 10 ans, on voit augmenter le nombre de personnes à la recherche d'un premier emploi, essentiellement des jeunes et des femmes, par rapport à l'ensemble des chômeurs (figure 7.5). Les chiffres disponibles indiquent que, dans de nombreuses régions du monde, et notamment en Afrique, l'économie n'a pas créé suffisamment d'emplois pour ces primo-entrants.

29. Le chômage touche également de façon disproportionnée les personnes ayant fait des études supérieures (tableau 7.6). On pourrait avancer que, si les gens instruits ont plus de mal que les autres à trouver du travail, c'est parce qu'ils préfèrent ne pas travailler plutôt que d'accepter un emploi mal rémunéré ou mal considéré. En fait, la restructuration économique que subissent la plupart des pays en développement a entraîné une réduction de l'offre d'emplois exigeant un certain niveau d'instruction, notamment dans les pays où le secteur public était le principal pourvoyeur d'emplois de ce type (voir plus loin).

Tableau 7.5

Chômage masculin chez les jeunes dans certains pays en développement
(en pourcentage par rapport à l'ensemble du chômage masculin)

Pays ou région (année)	Âge		
	15-19	20-24	15-24
Algérie (1992)	28	36	64
Bahreïn (1994) ^a	40	34	74
Burkina Faso (1992) ^b	3 ^c	28	31
Chili (1994)	12	27	39
Colombie (1994) ^e	20	40 ^f	60 ^g
Costa Rica (1994)	26	21	47
El Salvador (1994) ^h	18	22	40
Équateur ^h	20	29	49
Éthiopie (1993)	22	33	55
Hong-kong (Province chinoise de) (1994)	11	19	30
Indonésie (1992)	22	44	66
Maurice (1994)	2 ⁱ	52 ^j	54
Mexique (1993)	26	24	50
Nicaragua (1991)	13	16	29
Pakistan (1993)	24	20	44
Panama (1993) ^k	27	32	59
Philippines (1994)	19	27	46
République centrafricaine (1993) ^d	4 ^c	24	28
République de Corée (1994)	6	22	28
Singapour (1994)	5	22	27
Trinité-et-Tobago (1993)	15	21	36
Uruguay (1992) ^h	41	21	62
Venezuela (1993)	..	..	45

Source : BIT, *Annuaire des statistiques du travail, 1995* (BIT, Genève).

Note : Les données pour Bahreïn, le Burkina Faso, l'Éthiopie, Maurice et la République centrafricaine proviennent des statistiques des bureaux de placement, celles du Nicaragua d'évaluations officielles, et toutes les autres d'enquêtes par sondage sur la main-d'oeuvre ou auprès des ménages.

^a Secteur privé.

^b Quatre bureaux de placement.

^c 0-19.

^d Bangui.

^e Sept principales villes du pays.

^f 20-29.

^g 15-29.

^h Zones urbaines.

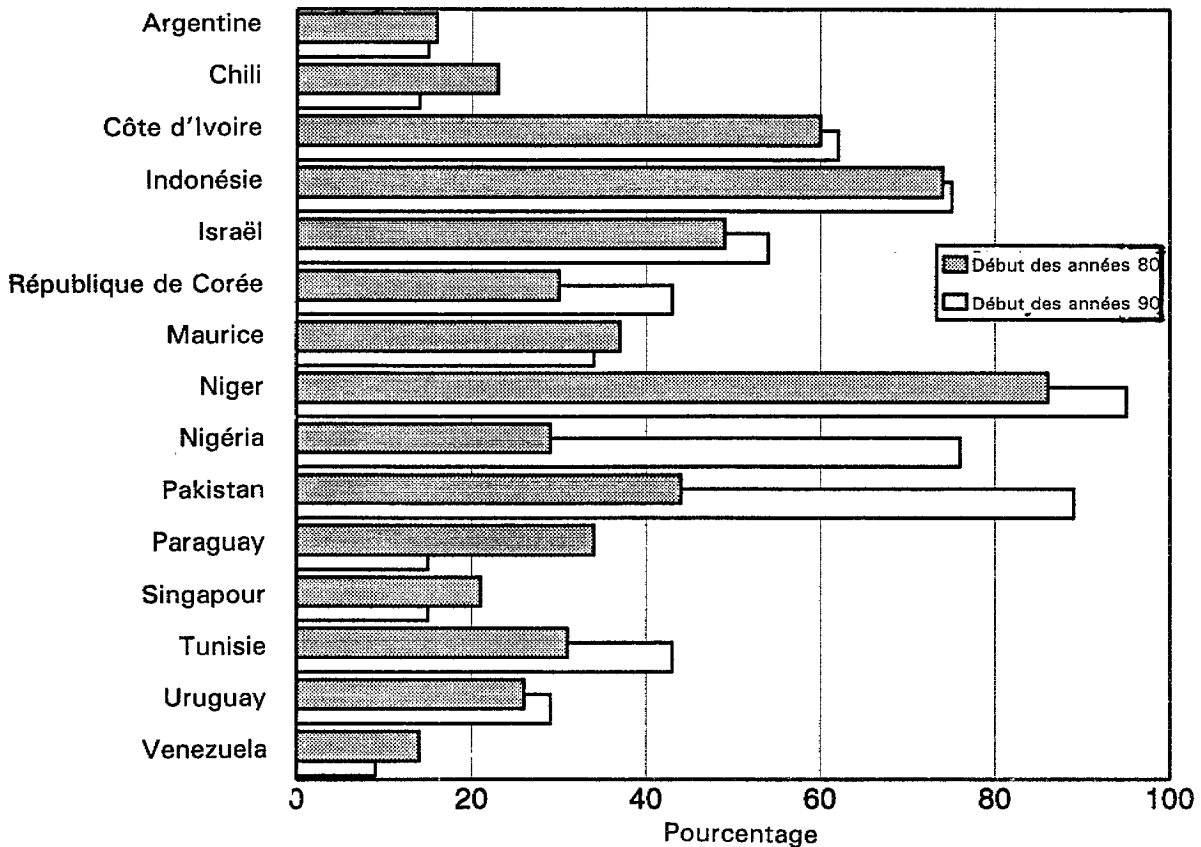
ⁱ 15-17.

^j 10-24.

^k Non compris les chômeurs n'ayant jamais travaillé.

Figure 7.5

Pourcentage de personnes à la recherche d'un premier emploi par rapport à l'ensemble des chômeurs dans certains pays en développement, début des années 80-début des années 90



Source: BIT, Annuaire des statistiques du travail, (Genève, BIT, différentes années).

Tableau 7.6

Taux de chômage dans certains pays en développement,
par niveau d'instruction, 1989-1991

(En pourcentage)

Pays ou région	Niveau d'instruction			
	Aucune	Primaire	Secondaire	Supérieure
Afrique				
Algérie	9	27	29	—
Côte d'Ivoire	1	3	26	15
Maroc	4	17	26	23
Tunisie	11	20	17	5
Cameroun ^a	7	24	27	31
Amérique latine				
Colombie	8	8	12	8
Costa Rica	5	6	7	3
Guatemala	1	2	6	2
Mexique	3	3	3	2
Uruguay	3	6	11	8
Venezuela	6	9	10	7
Asie				
Hong-kong (Province chinoise de)	2	2	2	2
Indonésie	0	1	8	8
Israël	9	11	12	6
Philippines	5	6	11	13
République de Corée	—	1	3	4
Singapour	2	3	1	2
République arabe syrienne	3	7	8	8

Source : Bureau international du Travail, Le travail dans le monde, 1995 (Genève, BIT, 1995).^a 1993.

30. L'absence de débouchés pour les travailleurs ayant les plus hautes qualifications et les diplômés de l'enseignement supérieur incite ces derniers à quitter leur pays pour trouver un emploi à l'étranger, phénomène connu sous le nom d'"exode des cerveaux". Les Philippines estiment qu'elles ont perdu plus de 12 % de leurs spécialistes et la République de Corée environ 10 % depuis les années 70. Environ 500 000 spécialistes de haut niveau (pour la plupart des ingénieurs et des médecins) ont quitté l'Inde pour les États-Unis d'Amérique entre 1972 et 1985. Au Zimbabwe, 90 % des médecins nouvellement diplômés ont quitté le pays depuis 1980. Dans plusieurs pays en développement, les étudiants qui vont faire des études à l'étranger avec une bourse du gouvernement ne reviennent jamais à cause des mauvaises conditions de travail et du manque de débouchés dans leur pays. Le phénomène de l'exode des compétences est dû à un décalage entre la demande et l'offre de spécialistes et donne à penser que l'État devrait revoir à la baisse le budget qu'il consacre à l'enseignement supérieur. Certes, les expatriés envoient une partie de leurs revenus au pays, mais comme en général leur pays d'origine ne rentre jamais dans les frais engagés pour assurer leur éducation, leur départ constitue une perte²².

31. Le chômage touche généralement davantage les femmes que les hommes dans les pays en développement, à l'exception de l'Algérie, de la Province chinoise de Hong-kong et de la République de Corée (voir tableau 7.7). Bien que les taux d'activité féminine aient augmenté depuis 10 ans, les nouvelles arrivées sur le marché du travail ont très souvent du mal à trouver un emploi. Elles ont habituellement un profil différent de celui des hommes au niveau des études : elles sont souvent moins qualifiées et moins instruites, ce qui constitue un handicap lorsqu'elles cherchent du travail. Les réformes économiques entreprises dans certains pays ont eu des répercussions négatives sur l'offre d'emplois destinés aux femmes, notamment dans le secteur public. Cela dit, dans d'autres pays, les femmes ont eu de plus nombreux débouchés dans l'industrie manufacturière à forte densité de main-d'oeuvre, notamment dans les zones franches industrielles (voir encadré 7.2).

32. Les possibilités d'emploi des femmes dans le secteur structuré sont moins nombreuses que celles des hommes. Dans plusieurs pays, faute de débouchés et de possibilités d'emploi salarié, les femmes se sont tournées vers le secteur non structuré²³. Même lorsque les entreprises d'un pays ne sont pas hostiles au travail des femmes, elles hésitent parfois à embaucher la main-d'oeuvre féminine en raison des frais importants qu'elles peuvent avoir à supporter à l'occasion des congés de maternité et des interruptions de carrière liées aux responsabilités familiales des femmes (la question de la discrimination contre les femmes est abordée au chapitre VIII).

Tableau 7.7

Taux de chômage masculin et féminin dans certains pays en développement

(En pourcentage)

Pays ou région (année)	Chômage masculin	Chômage féminin
Afrique		
Algérie (1992)	24,2	20,3
Égypte (1992)	6,4	17,0
Maroc ^a (1992)	13,0	25,3
Amérique latine		
Argentine ^b (1993)	8,5	12,7
Bolivie ^a (1992)	5,4	5,5
Costa Rica (1994)	3,5	5,8
Chili (1994)	5,4	6,8
Équateur ^a (1994)	5,8	9,3
Jamaïque (1993)	9,7	22,9
Mexique ^c (1993)	2,1	3,1
Panama (1994)	10,5	20,1
Uruguay ^a (1993)	6,5	10,9
Asie		
Chine ^a (1994)	0,8	1,1
Hong-kong (Province chinoise de) (1994)	2,1	1,7
Israël (1994)	6,2	10,0
Pakistan (1993)	3,8	10,3
Philippines (1994)	7,9	9,4
République de Corée (1994)	2,7	1,9
Sri Lanka ^d (1994)	9,9	20,8

Source : Bureau international du Travail, Annuaire des statistiques du travail 1995, (Genève, BIT, 1995).

Note : Données provenant d'enquêtes par sondage sur la main-d'oeuvre et auprès des ménages à l'exception de celles qui concernent la Chine, tirées, elles, d'évaluations officielles.

^a Zones urbaines.

^b Buenos Aires et sa banlieue.

^c Zones métropolitaines de Mexico, Monterrey et Guadalajara.

^d Provinces du Nord et de l'Est non comprises.

Encadré 7.2

Les zones franches industrielles et la création d'emplois

Les zones franches industrielles (ZFI) sont des zones de franchise douanière dans lesquelles les entreprises nationales et étrangères peuvent se consacrer à l'exportation. Elles jouissent souvent de conditions préférentielles telles que exonérations d'impôts sur les bénéfices et de droits d'importation et d'exportation; absence de contrôle des changes; et allègement des réglementations d'État.

Ces enclaves où peuvent être fabriqués en franchise des produits destinés à l'exportation sont le plus souvent implantées dans une zone géographique précise mais elles peuvent aussi dans certains cas être éparpillées sur le territoire national. Ainsi, à Maurice, les usines de fabrication de produits destinés à l'exportation sont libres de s'installer n'importe où sur le territoire national à condition d'avoir le statut de zone franche. En Chine, l'industrie d'exportation était au départ implantée dans ce qu'on avait coutume d'appeler les "zones économiques spéciales" dont les activités et les objectifs allaient d'ailleurs au-delà de la simple promotion des exportations. À présent, elle ne se limite plus aux zones économiques spéciales et s'étend notamment aux régions côtières.

En règle générale, l'industrie d'exportation recouvre des secteurs qui ont toujours fait appel à une main-d'oeuvre importante comme le textile et le vêtement, la chaussure et l'électronique. Depuis peu, elle s'est étendue au traitement des données et à la suite d'une vague d'investissements privés étrangers dans les secteurs des finances et des transports aériens notamment, les gouvernements ont créé des zones franches en matière de télécommunications ou téléports. En République de Corée et dans la province chinoise de Taiwan, les activités de production à forte intensité de main-d'oeuvre peu qualifiée ou non qualifiée ont fait place à une industrie nécessitant des techniques de pointe et une main-d'oeuvre hautement qualifiée. D'autres pays ont connu ce même phénomène mais, à ces quelques exceptions près, l'industrie d'exportation fait presque toujours appel à une main-d'oeuvre importante et peu qualifiée.

Si l'on constitue des ZFI, c'est à la fois pour créer des emplois, attirer des investisseurs étrangers et accroître les recettes d'exportation, encourager la formation de capital fixe et promouvoir les transferts de technologie. Les ZFI ont donné des résultats particulièrement satisfaisants pour ce qui est de la création d'emplois. D'après le World Investment Report 1994, il existe plus de 170 zones dans 56 pays en développement qui emploient directement environ 4 millions de personnes.

On a récemment étudié les retombées directes et indirectes des ZFI sur le marché du travail et il s'est avéré qu'à l'exception de quelques petits pays tels que Maurice et Sainte-Lucie, ces zones n'employaient directement qu'une petite partie de la population active (1 à 2 % dans la plupart des cas) mais que leur importance pour le secteur manufacturier moderne était considérable. On a estimé qu'en Malaisie, au Mexique, en Indonésie, au Botswana, à

Singapour, à la Barbade, à Sri Lanka et aux Philippines, les emplois créés par les ZFI représentaient au moins 20 % du total de l'emploi salarié dans l'industrie manufacturière. À Sainte-Lucie, un emploi sur deux dans le secteur manufacturier est lié à l'industrie d'exportation. Au niveau régional, ce type d'emploi peut avoir une importance majeure : à Penang, en Malaisie, par exemple, 70 % des emplois du secteur manufacturier proviennent des ZFI.

Les emplois créés par les ZFI peuvent être temporaires et précaires. Les usines sont en général installées dans des locaux donnés à bail par le gouvernement ou par des industriels privés et ferment souvent leurs portes du jour au lendemain lorsque les sociétés déménagent pour se procurer une main-d'oeuvre meilleur marché. Souvent la production est saisonnière : les usines ferment et les ouvriers ne sont pas sûrs de retrouver leur travail à la saison suivante. Les ZFI sont fréquemment critiquées du fait qu'elles offrent des conditions de travail inférieures à la normale et découragent vigoureusement l'action syndicale. Dans certains pays, les ZFI ont été parfois dispensées par les pouvoirs publics d'appliquer certaines des dispositions du code du travail. Ainsi, le Gouvernement mauricien a de propos délibéré fixé le salaire minimum dans l'industrie d'exportation à un niveau inférieur à ce qu'il est dans le reste de l'économie pour lutter contre le chômage massif et dispensé ces usines d'appliquer de nombreuses dispositions du code du travail. Dans les Caraïbes, en revanche, les salaires, les avantages et les conditions de travail offerts dans les ZFI sont réputés être supérieurs à ceux des sociétés nationales.

Les possibilités de transfert de technologie et de formation qu'offrent les sociétés implantées dans les ZFI sont limitées, notamment dans les branches d'industrie utilisant une main-d'oeuvre non qualifiée. Les employés n'en reçoivent pas moins une certaine formation et ont l'occasion de se familiariser avec les méthodes modernes de production et de gestion. De plus, les agents de maîtrise et les chefs d'équipe sont souvent des résidents locaux qui peuvent ainsi avancer dans leur carrière et acquérir certaines compétences. Il semble toutefois y avoir un certain cloisonnement entre les ZFI et les entreprises locales sauf en Asie du Sud-Est et en Chine où il arrive que la main-d'oeuvre passe de l'un de ces secteurs à l'autre.

La principale particularité des ZFI tient au fait que 70 à 80 % de la main-d'oeuvre qui y travaille est composée de jeunes femmes âgées de 16 à 25 ans, ce qui s'explique en partie par le type d'industrie implantée dans les ZFI : partout dans le monde, la chaussure, le vêtement et l'électronique emploient surtout des femmes. La plupart des ouvrières ne sont pas qualifiées ou sont peu qualifiées et leurs salaires sont généralement inférieurs à ceux des hommes. En outre, elles sont généralement moins instruites et moins souvent syndiquées que leurs collègues masculins et ont la réputation d'être plus disciplinées et plus respectueuses de l'autorité.

Dans les pays en développement, les emplois indirectement issus de l'industrie manufacturière moderne sont potentiellement plus nombreux que les emplois directs bien qu'il soit difficile d'en évaluer avec exactitude le chiffre total. Les effets indirects sur l'emploi sont de trois sortes : les

effets horizontaux, macro-économiques ou verticaux. Les effets horizontaux sont ceux qui sont liés à la création ou la suppression d'emplois découlant de l'implantation d'une zone. Il y a suppression d'emplois lorsque les emplois offerts par des entreprises locales sont remplacés par ceux qu'a permis de créer la zone et création d'emplois lorsque la production est complémentaire. Par effets macro-économiques, on entend les emplois créés dans l'ensemble de l'économie du pays d'implantation du fait du pouvoir d'achat des employés ou des actionnaires de la ZFI ou supprimés du fait de l'augmentation des importations liées à la production. Les effets verticaux comprennent les liens réciproques qui peuvent se forger en amont et en aval entre une entreprise implantée dans une ZFI et ses fournisseurs et clients. Une telle entreprise pourrait acquérir des matières premières, des pièces détachées et des services sur le marché local et passer par un réseau d'intermédiaires locaux pour distribuer sa production.

En règle générale, les effets horizontaux et macro-économiques sont réputés positifs mais trop diffus pour être mesurables. Au Mexique, toutefois, le fait que la croissance de l'emploi liée au phénomène des "maquilas" se soit accompagnée d'une contraction de l'emploi dans les secteurs plus traditionnels de l'industrie manufacturière (textile, vêtement et chaussure) de l'économie locale semble indiquer un certain effet de déplacement.

En ce qui concerne les effets verticaux, les couplages en amont sont généralement importants mais varient fortement selon les pays; les couplages en aval sont presque partout inexistant. Le degré d'isolement d'une zone par rapport au reste de l'économie du pays d'implantation est un facteur important pour mesurer les effets indirects sur l'emploi; les relations et les échanges avec les entreprises locales à l'échelle du pays doivent être fréquents et durables. Le niveau de développement des entreprises locales et des entreprises exportatrices et les politiques gouvernementales déterminent l'étroitesse des liens existants entre les deux secteurs.

Les possibilités de couplages dépendent de la stratégie d'approvisionnement choisie par les entreprises exportatrices ainsi que des règles commerciales applicables au marché des exportations. En règle générale, les politiques gouvernementales empêchent tout échange entre la zone et l'extérieur. L'effet de polarisation aval est très limité du fait que la production de la zone est destinée à l'exportation; les pouvoirs publics imposent généralement des restrictions à la vente sur le marché local. Les couplages en amont se heurtent souvent à des obstacles soit juridiques soit économiques (interdiction officielle ou lourdeur des démarches administratives). Certains gouvernements ne comprennent pas que les échanges entre une zone et le reste de l'économie peuvent avoir des effets positifs et considèrent les ventes de produits locaux aux ZFI comme des exportations, imposant d'importants frais de douane et des régimes de licences compliqués. Comme les intrants importés de l'étranger par les entreprises des ZFI sont exonérés de droits de douane, les produits des fournisseurs locaux ne sont pas

compétitifs. D'après une étude sur les ZFI de quatre pays des Caraïbes, des relations interindustrielles ont été créées dans une seule de ces zones, à Sainte-Lucie, où le Gouvernement n'a pas adopté de politiques limitant l'approvisionnement sur le marché local des ZFI. La République de Corée, la province chinoise de Taiwan et Maurice ont su intégrer les ZFI à leur industrie locale en créant des liens durables entre les zones et les fournisseurs locaux ce qui leur a permis d'exploiter au maximum les possibilités d'emplois qu'offrent les zones.

^a World Investment Report 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 94.II.A.14).

^b Export processing in the Caribbean: lessons from four case studies, quinzième session du Comité de développement et de coopération des Caraïbes, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Saint-Domingue, 26-29 juillet 1994).

^c Amirahmadi-Wu, "EPZ in Asia", Asian Survey, septembre 1995.

^d World Investment Report 1994, p. 185 à 195.

^e Comité de développement et de coopération des Caraïbes (CEPALC), op. cit.

4. Le travail des enfants

33. Les médias se font largement l'écho de l'indignation que suscitent auprès de l'opinion publique internationale le scandale des enfants victimes de la prostitution, l'esclavage des enfants travaillant dans les fabriques de tapis ou le sort des petits mendiants des rues. En revanche, ils parlent rarement de ces régiments de petits enfants qui peinent dans l'ignorance générale, effectuant des travaux agricoles ou des tâches ménagères, aidant leurs parents dans leur commerce ou exerçant d'autres métiers qui nuisent le plus souvent à leur croissance.

34. L'enfance doit être protégée; si les enfants ne bénéficient pas de conditions matérielles et d'un climat affectif propices à leur développement, les adultes qu'ils deviennent peuvent en souffrir à vie. En vertu de l'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant (résolution 44/25 de l'Assemblée générale, annexe) que tous les États, à l'exception de six, ont ratifiée, l'enfant a le droit "d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social" et les États parties prennent "des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives" pour assurer le respect de ce droit. Les pays sont censés adopter et faire appliquer une réglementation appropriée de l'âge minimum d'admission à l'emploi, des horaires de travail et des conditions d'emploi. Tout cela peut ne pas suffire.

35. Le travail des enfants est la conséquence de la pauvreté et de l'ignorance. Les familles pauvres ont besoin de l'argent que gagnent les enfants mais aussi de la marge de sécurité qu'il représente en cas de déduction de revenu (due à une perte d'emploi ou à une mauvaise récolte par exemple). Plus le revenu familial est faible, plus la perte du revenu du travail de l'enfant fait peser une menace sur la survie du ménage. Pour les familles pauvres, le travail de l'enfant est une forme d'assurance; l'interdire de façon autoritaire ne servira probablement à rien tant que la pauvreté existera. Certes, l'élimination de la pauvreté est une tâche de longue haleine, mais des mesures plus radicales et efficaces n'en doivent pas pour le moins être prises d'urgence pour mettre fin au travail des enfants et à ses conséquences négatives.

36. La mauvaise qualité du système éducatif contribue à l'existence du travail des enfants. Lorsque le système éducatif donne des résultats qu'elles jugent incertains voire mauvais, les familles n'ont pas envie d'envoyer leurs enfants à l'école; au regard des sacrifices attendus d'elles pour assurer plus tard un meilleur avenir professionnel à leurs enfants, elles estiment que le jeu n'en vaut pas la chandelle. Même si on ne peut pas éliminer la pauvreté généralisée, on doit redoubler d'efficacité pour en finir avec les pratiques abusives en matière de travail des enfants. Des mesures spéciales devraient également être prises pour venir en aide aux familles pauvres dont les revenus dépendent de ce travail. Le système éducatif doit lui aussi être amélioré. On ne saurait trop insister sur l'importance de l'éducation. L'enseignement obligatoire a joué un rôle important dans les pays où le travail des enfants est désormais un phénomène du passé. La scolarisation universelle devrait être à la fois un instrument de réforme et un objectif des lois relatives au travail des enfants.

5. Réformes économiques et création d'emplois

37. Le processus d'ajustement et de restructuration mis en place au lendemain de la crise économique du début des années 80 n'est pas encore terminé. Plusieurs pays en développement continuent d'appliquer des mesures rigoureuses d'ajustement et de stabilisation dans l'espoir d'affranchir leurs économies de déséquilibres insoutenables à terme et des rigidités héritées du passé, et de mieux s'intégrer dans l'économie mondiale²⁶. D'autres viennent juste d'engager ce processus ou sont en train de réviser ou d'actualiser leurs stratégies d'ajustement en fonction des chocs extérieurs qui ont récemment secoué leurs économies. Aussi différents que soient ces pays pour ce qui est du niveau de développement, de la structure productive et du paysage politique, les réformes en cours ont certains points communs et donnent des résultats analogues – tout du moins à ce stade – quant aux incidences qu'elles peuvent avoir sur les marchés du travail locaux.

38. La nécessité d'améliorer l'efficacité de l'appareil gouvernemental, d'équilibrer les finances publiques et de promouvoir le rôle du secteur privé comme moteur de la croissance économique s'est traduite par des réformes de la fonction publique et par un net retrait du secteur public dans les domaines de la production et de l'offre de biens et de services. Les conséquences ont été négatives pour la création d'emplois dans le secteur structuré, surtout dans les cas où l'État était un gros employeur par le biais de ses fonctions administratives ou de sa participation aux activités productives. Les mesures prises dans le cadre des réformes sont très variées : suppression des employés

"fantômes", élimination des postes établis officiellement mais non pourvus, cessation des contrats temporaires ou saisonniers, application effective de l'âge de la retraite, fin du recrutement garanti des diplômés, suspension de l'avancement automatique, départs à la retraite "volontaires" moyennant diverses incitations, gel des salaires et licenciement de fonctionnaires. En règle générale, les gouvernements ont commencé par adopter des réformes ayant le moins d'incidences politiques négatives possibles. Au départ, les gouvernements ont cherché à réduire le niveau des émoluments versés sans toucher à l'emploi. Ainsi, au moment même où les traitements des fonctionnaires chutaient en termes réels, la main-d'oeuvre employée dans le secteur public continuait d'augmenter. On a seulement commencé à réduire les niveaux d'emploi pendant la deuxième moitié des années 80. En Afrique subsaharienne, les réformes du secteur public ont eu un impact très négatif sur la croissance de l'emploi dans le secteur structuré, non pas seulement parce que l'État a supprimé des emplois publics mais parce que le secteur structuré n'a pas pu offrir un volume d'emplois suffisant à la main-d'oeuvre urbaine, jeune et généralement bien formée, qui, elle, est en expansion. Des gels du recrutement sont entrés en vigueur au Bénin, en Gambie, en Mauritanie, en Sierra Leone, en Somalie et en République-Unie de Tanzanie. Le recrutement automatique des diplômés a été supprimé au Bénin, au Congo, en Guinée, au Mali, en République centrafricaine, au Rwanda, en Somalie et au Soudan²⁷, ce qui explique que le chômage des jeunes diplômés soit devenu un problème dans ces pays. Les réductions de postes dans la fonction publique ont été marquées au Ghana, où pas moins de 45 000 fonctionnaires ont été licenciés pendant la deuxième moitié des années 80²⁸.

39. Une évolution comparable s'est produite en Afrique du Nord et dans les pays exportateurs de pétrole d'Asie occidentale depuis la fin des années 80 lorsqu'il n'a plus été possible de recruter davantage de fonctionnaires en aggravant la dette publique. À l'heure actuelle, ces pays ont pour gageure de créer des emplois en dehors du secteur public mais au sein de l'économie nationale; en Afrique du Nord, la soupape de sécurité que constituait l'émigration commence à se fermer, et la source de devises qui en découlait à se tarir. Les coupes effectuées dans les dépenses publiques par ces deux pays ont aussi touché le secteur privé, qui dépend excessivement des contrats de services lucratifs offerts par le secteur public. En Amérique latine, le secteur public a continué de décliner au début des années 90, ce qui lui a fait perdre son importance relative en Bolivie, en Colombie, au Panama, en Uruguay et au Venezuela. Plus de 200 000 fonctionnaires ont été mis à pied au Pérou entre 1990 et 1993. La vague de privatisations qui a accompagné la restructuration du secteur public a également fait de nombreuses victimes dans le secteur structuré de ces pays. Des tendances analogues ont été observées en Malaisie, où un gel partiel du recrutement a eu pour conséquence un ralentissement de la croissance du secteur public dans les années 80 par rapport aux années 70. La privatisation d'entreprises publiques en Malaisie n'a pas eu des effets aussi préjudiciables car le Gouvernement a imposé une condition interdisant toute suppression d'effectifs pendant une période de cinq ans suivant la privatisation²⁹.

40. En Chine, la restructuration des entreprises publiques a contribué à augmenter le chômage urbain alors même que les sociétés du secteur privé, corsetées financièrement, licenciaient du personnel. Depuis l'introduction des réformes, les travailleurs peuvent être engagés à durée déterminée et n'ont plus la garantie d'un emploi à vie. Avec les réformes, le pourcentage de

travailleurs sous contrat dans le total de la main-d'oeuvre employée par les entreprises publiques est passé de moins de 4 % en 1985 à 19 % environ en 1993. Un petit pourcentage de travailleurs "permanents" a également été licencié comme suite à l'entrée en vigueur de procédures de faillite, de fusion et d'achat dans le secteur public.

41. Certains gouvernements ont pu mettre en place des mesures temporaires pour atténuer les effets négatifs des réformes. En 1986, le Gouvernement bolivien a créé le Fonds d'urgence sociale (Fondo de Emergencia Social) pour amortir l'impact des politiques de stabilisation sur l'emploi. L'objectif du fonds est de créer des emplois à l'intention des travailleurs déplacés par la crise économique grâce à de petits projets d'infrastructures productives et sociales à forte composition de main-d'oeuvre et à faible intensité de capital³⁰. Le Chili a mis en place un programme d'emploi d'urgence qui a absorbé 13 % de la main-d'oeuvre au sommet de la crise économique de 1983. Toutefois, les programmes d'emploi n'ont pas tous été suscités par les réformes ou l'augmentation temporaire du chômage. Des programmes d'emploi permanent ont aussi été créés dans le cadre d'une stratégie générale de lutte contre le chômage et le sous-emploi, notamment dans les zones rurales. Ces programmes s'adressent en général aux pauvres. Le dispositif de garantie de l'emploi appliqué dans l'État indien de Maharashtra est l'un des exemples les plus marquants de ce type d'initiatives³¹. Les programmes de travaux publics permettent de bâtir les infrastructures qu'exige le développement rural, bien que la qualité des actifs ainsi créés ne répondent pas toujours aux normes, et que les programmes n'aient pas toujours été efficaces ni favorables aux pauvres. Le plus gros inconvénient de ces programmes, c'est qu'à moins d'être institutionnalisés, ils n'ont qu'un effet temporaire sur la demande de main-d'oeuvre et n'augmentent guère la capacité qu'ont les chômeurs de gagner leur vie³².

42. La plupart des réformes économiques ont fait intervenir un ajustement du taux de change. L'effet de la dévaluation sur l'emploi est difficile à évaluer étant donné la multitude des facteurs en jeu, notamment la place relative qu'occupent les secteurs des biens commercialisables et non commercialisables dans l'économie, leur intensité de main-d'oeuvre respective et la vitesse à laquelle les agents économiques peuvent réagir aux diverses incitations qui leur sont offertes³³. Outre son effet positif sur le secteur des biens exportables, la dévaluation peut stimuler les secteurs exposés à la concurrence des importations, comme cela a été le cas en Côte d'Ivoire depuis la dévaluation du franc CFA en 1994. L'impact de la dévaluation sur l'emploi dépend aussi du degré de dépendance vis-à-vis des importations et du degré de libéralisation de l'économie. Les ajustements de la balance des paiements opérés dans les pays en développement pendant la première moitié des années 80 reposaient sur une forte compression des importations de sorte que des excédents ont pu être rapidement dégagés dans la balance commerciale pour faire face au service de la dette, étant donné la faible croissance des exportations et la pénurie d'entrées de capitaux privés étrangers. Les importations se sont effondrées, entraînant avec elles les secteurs manufacturiers qui dépendaient des facteurs de production dans plusieurs pays en développement. Lors d'efforts d'ajustement plus récents, la dévaluation s'est accompagnée d'un processus de libéralisation des échanges, qui risque de compenser en partie la hausse du coût des marchandises importées résultant de la dévaluation. La libéralisation soumet les producteurs nationaux à une plus forte compétition car, face à des producteurs étrangers plus

efficaces, ils doivent soit prouver leur compétitivité – en général en réduisant les coûts de main-d'oeuvre – soit mettre fin à leurs activités. Depuis 1990, le processus de libéralisation des échanges a donné lieu au Brésil à une restructuration en profondeur des activités industrielles qui a fait baisser de plus de 20 % le niveau d'emploi dans l'industrie manufacturière (structurée) de l'État de São Paulo entre 1990 et 1994. Mais la libéralisation de l'économie offre aussi de nouvelles perspectives économiques, qui peuvent agir favorablement sur la création d'emplois. Au Mexique, par exemple, la hausse des investissements étrangers directs dans le secteur manufacturier a fait augmenter de 30 % la création d'emplois dans ce secteur entre 1989 et 1994. (voir encadré 7.2).

43. Dans certains pays d'Amérique latine, toutefois, la libéralisation des échanges s'est accompagnée d'une réévaluation – et non d'une dévaluation – du taux de change car le taux de change a été utilisé comme "point d'ancrage nominal" des programmes de stabilisation. En Argentine, l'adoption du Plan de convertibilité en 1991 a fixé la parité du taux de change avec le dollar, a habilité le Congrès à approuver toute dévaluation et a limité l'expansion de la masse monétaire à l'accumulation de réserves étrangères. Le Plan a réussi à maîtriser l'inflation, de sorte que l'Argentine enregistre actuellement l'une des hausses des prix à la consommation les plus faibles au monde. Mais l'emploi en a douloureusement pâti. Dans le cadre d'un régime de taux de change fixe, le peso s'est réévalué en termes réels grâce à l'afflux massif de capital étranger au cours de la première moitié de la décennie et aux différentiels d'inflation entre l'Argentine et ses principaux partenaires commerciaux. Cette réévaluation a provoqué une hausse des coûts de main-d'oeuvre – mesurés en dollars – du secteur de l'exportation et du secteur qui se substitue aux importations. Comme l'économie argentine a perdu de sa compétitivité à la fois sur les marchés externes et internes, les importations sont montées en flèche, et le chômage est passé de 6,5 % en 1991 à 11,5 % en 1994. On a fait valoir que le chômage aurait été encore plus répandu au cours de cette période si la demande intérieure n'avait pas connu une forte poussée du fait de la stabilisation (le PIB a augmenté en moyenne annuelle de 7 % de 1991 à 1994). Lorsque l'interruption temporaire des entrées de capitaux a fait baisser la demande intérieure en 1995, le chômage est monté à 18 %³⁴. Il convient de noter, toutefois, que le gonflement de la main-d'oeuvre dans une conjoncture récessionniste peut aussi avoir contribué à la hausse brutale du chômage. Devant la détérioration des possibilités d'emploi et des rémunérations offertes aux hommes, les taux de participation des femmes à l'économie ont augmenté en Argentine, passant de 31,5 % en 1994 à 35,1 % en 1995.

44. Des réformes ont été introduites pour éliminer les rigidités subsistant sur les marchés du travail locaux et accroître la demande de main-d'oeuvre. Ces rigidités provenaient du régime institutionnel réglementant le recrutement et le licenciement des travailleurs, les niveaux des salaires et des coûts reliés aux salaires. Une tendance s'est dessinée en faveur d'une baisse du coût réel de la main-d'oeuvre, d'une plus grande souplesse des réglementations du travail et d'un transfert des coûts jusque là assumés par les employeurs aux employés ou à l'État. Dans plusieurs pays, les salaires minimum ont perdu de leur pouvoir d'achat, et les salaires moyens ont chuté surtout en Afrique et en Amérique latine. Dans certains pays, et surtout en Amérique latine, l'assurance chômage a été introduite pour réduire la charge que représentaient les primes de

licenciement pour les entreprises. En outre, les régimes de pensions de retraite ont été revus : la nouvelle formule adoptée n'exige des employeurs que des contributions minimales, voire nulles. Les marchés du travail des pays en développement ont fait preuve de beaucoup de souplesse, mais pas suffisamment pour créer des emplois à la vitesse voulue, de sorte que plusieurs pays ont vu redoubler leurs taux de chômage.

45. Les détracteurs de la réforme ont fait valoir que les conditions d'offre de main-d'oeuvre ne sont pas la source principale du chômage dans les pays en développement où la demande insuffisante, notamment d'investissements, est le véritable problème. Ils notent qu'en Asie de l'Est et du Sud-Est, où l'investissement a continué à croître, le chômage n'est pas un problème³⁵. Ils affirment également que les réglementations du travail n'ont pas fait baisser la demande de main-d'oeuvre dans les pays en développement, où ces réglementations sont peu appliquées³⁶ et que certaines réglementations du travail ont des effets positifs sur la hausse du taux d'accumulation de capital humain. Pour ouvert que demeure ce débat, on rappellera que les réformes du marché du travail ne sont pas le seul facteur en jeu dans la détermination des niveaux d'emploi. Ces réformes ont pris place dans le cadre de la restructuration générale de l'économie qui peut provoquer des pertes d'emploi. Il est difficile de distinguer l'impact qu'elles peuvent avoir sur le marché du travail de celui de la conjoncture économique³⁷.

46. Enfin, si le recrutement permanent de fonctionnaires et la protection des industries les moins rentables se sont révélés être intenable à long terme, l'expérience des pays qui ont déjà bien avancé dans le processus d'ajustement montre que les réformes prennent du temps et que le coût social de la période de transition peut être coûteux. Deux des conséquences les plus courantes de l'atonie économique et du processus de restructuration sont la paupérisation et le développement du secteur non structuré parallèlement à la contraction du secteur structuré. La tâche énorme qui attend les gouvernements est donc la mise en place ou la promotion de filets de sécurité pour les laissés pour compte de la réforme tant que cette dernière ne rejaillit pas favorablement sur les taux de croissance et d'absorption de main-d'oeuvre.

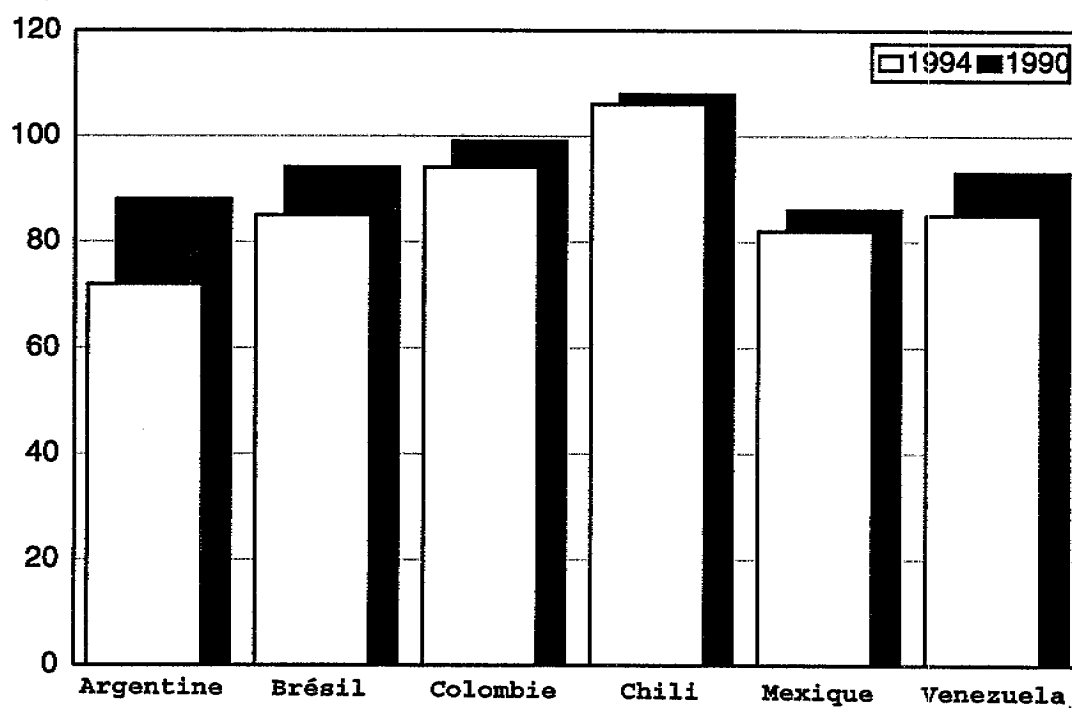
6. Marginaliser le secteur non structuré ou l'intégrer?

47. Le secteur non structuré occupe une place grandissante dans les pays en développement. En Amérique latine, malgré une accélération de la croissance économique et un recul du chômage déclaré, au début des années 90, le pourcentage de main-d'oeuvre agricole employée dans des activités du secteur non structuré a continué de décliner (voir figure 7.6). Dans les années 80, le secteur non structuré a créé en Asie au moins 60 % des emplois urbains dans des pays tels que le Pakistan et la Thaïlande et une aggravation du chômage dans le secteur non structuré de plusieurs grandes villes de la région a été constatée³⁸. En Afrique, c'est dans le secteur non structuré que la grande majorité des emplois urbains ont été créés dans les années 90.

48. Le secteur non structuré échappant à toute définition, il est difficile de déterminer les causes de sa croissance et les mesures qui permettraient d'en tirer le meilleur parti. D'après certains auteurs, ses activités prolifèrent lorsqu'un système juridique et administratif inadapté encourage les

Figure 7.6

Main-d'oeuvre non agricole employée dans des activités
du secteur structuré dans certains pays d'Amérique
latine en 1990 et 1994 (1980 = 100)



Source : CEPALC, "The economic experience of the last 15 years" (Santiago, UN/CEPALC, 1996).

entrepreneurs à exercer leur activité en dehors de la loi qu'il est trop coûteux de respecter. Cet argument est peut-être valable pour certains pays, notamment ceux où la fiscalité et le droit du travail sont très développés, mais il tend à laisser de côté le fait que même de grandes entreprises du secteur moderne fraudent le fisc et que bien des travailleurs indépendants du secteur non structuré ne sont pas concernés par le droit du travail et la fiscalité³⁹.

49. D'après certaines études, ce secteur est caractérisé par un faible niveau technique, une forte intensité de main d'oeuvre, des activités d'échelle réduite généralement menées par les membres d'une même famille, un accès facile ainsi que des revenus incertains et relativement faibles. Pour d'autres auteurs, ce secteur se caractérise essentiellement par des méthodes de gestion qui diffèrent de celles du secteur moderne, et plus particulièrement par l'absence de comptabilité normalisée. On a cependant constaté récemment que le secteur non structuré n'est pas monolithique. Ses activités rémunératrices sont extrêmement différenciées et l'accès aux plus lucratives présente des obstacles. L'exercice de ces activités suppose, par exemple, des qualifications supérieures ou un investissement de départ. En réalité, ce secteur est parfois plus rémunérateur que l'économie structurée, et l'on peut en déduire que, loin d'être l'employeur de dernier recours, il peut attirer des travailleurs car il offre des perspectives de gains plus importants⁴⁰.

50. On connaît mal le lien entre le secteur non structuré et le reste de l'économie. D'après certains auteurs, ce secteur est déterminé par l'offre, c'est-à-dire qu'il absorbe la main-d'oeuvre licenciée ou inemployable par le secteur structuré et les liens entre ces deux secteurs sont négligeables, voire inexistantes. Selon ce point de vue, l'expansion du secteur non structuré tient au fait que, l'agriculture ne pouvant absorber toute la main-d'oeuvre, les travailleurs ruraux émigrent vers les villes à la recherche de travail et de revenus plus élevés. Le secteur structuré, ou moderne, étant relativement étroit, et ses travailleurs migrants peu qualifiés, un bon nombre d'entre eux finissent par travailler de manière indépendante ou par accepter des petits boulots, venant ainsi grossir les rangs des travailleurs du secteur non structuré. On a également vu dans l'intensité capitaliste relativement forte du secteur manufacturier moderne et dans le marasme économique récent les causes de l'expansion de ce secteur dans les zones urbaines. D'autres estiment que le secteur non structuré attire les travailleurs parce qu'il leur permet d'accroître leurs revenus, et qu'il doit donc être envisagé comme un élément important du développement et encouragé par des mesures adaptées.

51. Les tenants de cette vision d'un secteur non structuré mû par la demande estiment que l'essor rapide de ce secteur est dû à des changements dans le système de production du secteur structuré. L'"informalisation" à laquelle se livre le secteur structuré lui permet d'accroître sa souplesse et de s'adapter aux mutations économiques actuelles en sous-traitant sa production et les services et en réduisant ses coûts salariaux. On a ainsi avancé que les fluctuations de l'emploi reflètent l'évolution de la pratique des entreprises. Des cycles du produit écourtés, des changements techniques et une concurrence internationale renforcée poussent les entreprises à répondre plus rapidement aux fluctuations de l'offre et de la demande et à l'évolution des goûts des consommateurs. Désormais réduites, les unités de production sont composées d'un noyau stable d'employés et, en périphérie, de travailleurs temporaires, de

travailleurs à domicile et de sous-traitants. L'environnement macro-économique incite également à l'informalisation. D'aucuns pensent, par exemple, que l'informalisation accrue de l'économie brésilienne est due au fait que l'instabilité macro-économique décourage la planification à long terme et l'investissement et que les autorités responsables du marché du travail encouragent les entreprises du secteur structuré à établir des contrats de travail non structurés⁴¹. Cependant, si l'informalisation semble expliquer des aspects de la dynamique du secteur non structuré dans certains pays d'Amérique latine et d'Asie, elle n'explique en rien l'essor du secteur ni l'intensification du processus en Afrique, où le secteur non structuré est très peu lié à l'économie structurée en amont de la production, du fait notamment que sa production est de piètre qualité et instable. Ces liens sont en revanche importants en aval, et on a constaté que l'économie structurée a recours au secteur non structuré pour des activités de distribution⁴².

52. Ces arguments ne s'excluent pas les uns les autres. Compte tenu de la diversité et de la complexité du secteur, ils fournissent un éclairage intéressant qui peut aider à comprendre différents aspects du phénomène.

53. Étant donné qu'il est difficile de définir et d'analyser le secteur non structuré, certains auteurs en sont venus à y renoncer complètement⁴³. Ils préfèrent analyser les micro-entreprises et les petites entreprises, objet plus aisément identifiable, même s'il est lui aussi difficile à définir. Ces entreprises sont plus homogènes que le secteur non structuré et elles ont montré qu'elles avaient d'excellentes capacités d'absorption de la main-d'oeuvre. On pense qu'elles ont absorbé durant la dernière décennie plus de 40% des nouveaux venus sur le marché du travail au Botswana, au Kenya, au Malawi, au Swaziland et au Zimbabwe. En Chine, les unités indépendantes, qui peuvent compter jusqu'à huit travailleurs, ont absorbé plus de 29 millions de travailleurs en 1993. On estime qu'en 1993, 22 % de la main-d'oeuvre non agricole d'Amérique latine était employée dans des petites entreprises⁴⁴. Ce secteur étant créateur d'emplois, certains estiment qu'il faudra réduire ou supprimer les entraves à son développement par des mesures qui permettent d'exploiter au mieux ses possibilités de création d'emploi et d'amélioration des revenus.

54. Il semble que les lois et réglementations ne soient pas le plus gros obstacle au développement des micro-entreprises⁴⁵. On observe de grosses disparités dans la façon dont, à l'intérieur des pays sur lesquels porte l'enquête (Algérie, Équateur, Jamaïque, Niger, Swaziland, Thaïlande et Tunisie), ces entreprises observent la loi, mais un bon nombre d'entre elles le font, au moins en partie. Dans les pays où ce respect des réglementations est encouragé (par un accès au crédit et des exemptions fiscales, par exemple), la conformité avec le système administratif et institutionnel est importante. Il reste néanmoins possible d'améliorer ou d'adapter les réglementations pour les rendre plus favorables aux micro-entreprises. Le manque de capitaux, un accès limité au crédit et une demande insuffisante sont les principaux obstacles au développement des petites entreprises. En effet, les micro-entreprises des pays en développement font l'objet d'une discrimination notoire pour ce qui est de l'allocation des crédits, en particulier lorsqu'elles ne peuvent garantir leurs emprunts.

55. L'insuffisance et l'instabilité de la demande semblent poser des problèmes dans les pays à niveaux de revenu relativement faibles, en particulier dans les zones rurales, où les micro-entreprises sont en général moins dynamiques qu'en ville. La survie de ces entreprises est menacée par la faiblesse des revenus et de la productivité de la population rurale du secteur agricole. Parce qu'elles n'ont guère de lien avec le reste de l'économie et peu de réserves, il est difficile de dire combien de temps elles pourront survivre. L'insuffisance de la demande est un problème dans plusieurs pays qui ne sont pas tous situés en Afrique sub-saharienne⁴⁶. Inversement, le succès des petites entreprises non agricoles dans la Chine rurale peut être attribué en partie à la croissance économique enregistrée depuis 1978. L'augmentation des revenus ruraux, qui a été de 12% par an en moyenne entre 1978 et 1985, a entraîné une forte demande de biens et de services. Le Gouvernement chinois a également lancé une série de mesures (crédit, fiscalité, libéralisation du commerce et de l'investissement) pour promouvoir ce secteur⁴⁷.

56. Parce qu'elles compriment la demande ou entraînent une diminution des revenus, les politiques économiques restrictives ont des retombées négatives sur les micro-entreprises de plusieurs pays. C'est ce qui s'est passé, par exemple, au début des années 90, avec les mesures d'ajustement adoptées en Algérie, et en Chine, à la suite des mesures adoptées pour juguler l'inflation. À elles seules, les incitations au développement des petites entreprises ne suffisent pas, car le potentiel de croissance dépend du niveau général de la demande dans la région où l'entreprise est située. La politique macro-économique générale doit également être propice.

57. La création d'emplois dans les micro-entreprises va souvent de pair avec la création de ces entreprises. Les études menées dans cinq pays subsahariens montrent que tel était le cas pour 73 % des emplois créés dans ce secteur. Le taux de survie de ces entreprises est faible et, dans certains cas, la création nette d'emploi est négative⁴⁸. Il serait peut-être bon de prendre des mesures pour augmenter le taux de survie des micro-entreprises car celles qui survivent aux difficultés du début contribuent réellement à créer des emplois.

7. Politiques

58. Le succès des pays où le taux de chômage est faible prouve que pour créer des emplois il est indispensable d'avoir une croissance économique rapide et durable. Reste à savoir toutefois comment cette croissance peut être stimulée même si l'on s'accorde à reconnaître que, sur ce plan, la stabilité macro-économique est une condition nécessaire sinon suffisante et peut atténuer sensiblement les risques d'endettement interne et externe. Bien que l'on ne soit toujours pas parvenu à s'entendre sur ce qui constitue véritablement une situation financière viable, le rôle de l'État en tant qu'élément moteur de la croissance a été fortement réduit. Aussi, la croissance devra-t-elle désormais être stimulée par le secteur privé interne ou à partir de l'étranger. En conséquence, les pays en développement ont adopté des politiques de libéralisation économique qui, en leur permettant de devenir plus compétitifs sur les marchés internationaux et d'attirer les investissements étrangers, devraient contribuer à stimuler leur croissance. Bien que les effets positifs à long terme des réformes en cours ne se soient pas encore fait pleinement sentir, l'on a constaté que ces mesures avaient eu un impact à court terme sur le

chômage. Les réformes prennent du temps et l'on vient tout juste de déceler, dans certains pays, les signes d'une reprise des investissements internes.

59. Cela étant, la croissance en elle-même ne garantit aucunement la création d'emplois — le mode de croissance choisi doit être capable d'absorber les excédents de main-d'oeuvre. La stratégie qu'adopte un pays en matière d'emploi est déterminée en partie par la qualité et la quantité de la main-d'oeuvre disponible dans ce pays. Dans les pays où la main-d'oeuvre est abondante, la croissance des économies à forte intensité de main-d'oeuvre sera fondée sur l'utilisation, dans le secteur de l'agriculture comme dans celui de l'industrie, de travailleurs non qualifiés. Or, une telle démarche a ses limites car il est peu probable que les pays veuillent fonder exclusivement leur stratégie de développement sur des activités économiques faisant appel à de la main-d'oeuvre non qualifiée.

60. Dans le secteur de l'agriculture, on a suggéré d'utiliser des techniques capables d'augmenter la superficie des terres cultivables et nécessitant une main-d'oeuvre abondante. Ces techniques qui privilégient le recours à des variétés à haut rendement et produisant davantage de récoltes constituent un moyen d'améliorer la productivité des sols, de développer la polyculture et d'accroître l'input travail. Cependant, à supposer qu'elles aient un effet positif net sur la demande de main-d'oeuvre, elles ne peuvent pas à elles seules absorber l'excédent de main-d'oeuvre d'un pays donné⁴⁹.

61. Les activités rurales non agricoles offrent elles aussi des possibilités d'emploi non négligeables. En fait, les petites et micro-entreprises implantées dans les zones rurales et urbaines ont absorbé une bonne partie des nouveaux demandeurs d'emploi qui avaient été incapables de trouver du travail dans le secteur "moderne". Néanmoins, les possibilités offertes par ces activités, à savoir création d'emplois stables à même de procurer des revenus adéquats, demeurent inexploitées, et ce pour toute une série de raisons (compétences insuffisantes en matière de gestion, impossibilité d'accéder à la technologie, au crédit et aux intrants nécessaires, demande insuffisante, absence de liens avec les autres secteurs de l'économie, etc.).

62. La croissance du secteur agricole peut contribuer à atténuer les contraintes qui pèsent sur la demande. L'agriculture est une source de demande pour les biens de production, les fournitures et les services produits ou distribués par le secteur non agricole. En augmentant, les revenus agricoles peuvent aider à stimuler la consommation et la demande de produits et de services de base provenant du secteur des industries rurales. L'économie rurale non agricole est particulièrement importante pour les pauvres des campagnes car sa croissance peut contribuer à la lutte contre la pauvreté.

63. Deux types de mesures politiques pourraient être nécessaires au développement des micros et petites entreprises. Le premier type devrait viser à améliorer les compétences des créateurs de nouvelles entreprises, de sorte que ces dernières aient de meilleures chances de survie. Le deuxième devrait chercher à remédier aux contraintes qui freinent la croissance (en s'attachant, par exemple, à faciliter l'accès au crédit et à des techniques adaptées). Vu que les interventions de cette nature requièrent des ressources financières qui sont habituellement limitées et que la grande majorité des petites et micro-

entreprises ont une espérance de vie très courte, les pouvoirs publics devront sélectionner avec soin celles de ces entreprises qu'ils comptent aider. On a constaté que les petites et micro-entreprises tendent davantage à piétiner en Afrique qu'en Amérique latine, ce qui pourrait donner à penser que les entraves au développement de ce secteur sont plus nombreuses sur le continent africain⁵⁰. Bon nombre des entreprises nouvellement créées sont des entreprises à salarier unique – structures souvent les moins rentables – qui, pour la plupart, font faillite. Par contre, il suffit souvent qu'elles augmentent légèrement leurs effectifs pour qu'elles deviennent plus rentables.

64. Il faudrait se garder de voir en ces petites et micro-entreprises un remède universel capable de résoudre tous les problèmes de chômage et de développement que connaissent les pays en développement. Ces entreprises servent actuellement les besoins des catégories à faible revenu de la population auxquelles elles fournissent des biens et des services de qualité relativement médiocre, en utilisant des techniques adaptées aux marchés au sein desquels elles opèrent. Pour pouvoir élargir leur part du marché international et réussir dans l'économie mondiale, les pays en développement doivent être en mesure d'offrir des biens et services de très haute qualité, à des prix compétitifs. Il leur faut aussi pouvoir réagir rapidement à l'évolution des goûts et des préférences des consommateurs internationaux. Seuls les éléments les plus dynamiques du secteur des petites entreprises – qui entretiennent généralement des liens avec les grandes entreprises techniquement plus efficaces du secteur moderne de l'économie – sont actuellement capables de satisfaire à toutes ces exigences.

65. Les petites entreprises et les entreprises rurales ont joué un rôle important dans le processus d'industrialisation de plusieurs pays d'Asie de l'Est. On a ainsi fait valoir que les politiques visant à favoriser les activités auxiliaires, la sous-traitance et l'implantation d'entreprises industrielles dans les zones rurales du Japon visaient à créer des liens durables entre les petites et les grandes entreprises⁵¹. Toutefois, on ne sait pas très bien si les conditions qui ont rendu ce mode de croissance possible existent actuellement dans les pays en développement où la plupart des petites et micro-entreprises n'ont, semble-t-il, pas les moyens de fournir à l'industrie moderne, avec toute la fiabilité voulue, des biens et des services d'une qualité satisfaisante. En outre, bon nombre de ces entreprises opèrent dans des secteurs d'activité où il est impossible d'envisager des relations industrielles du type décrit ci-dessus. Cela ne signifie pas pour autant que ces entreprises n'ont aucun rôle à jouer dans le développement des pays en développement. Ces derniers devraient envisager d'adopter des politiques qui puissent améliorer la productivité et la qualité de la production tout en forgeant des liens durables entre ces entreprises et les autres agents économiques. Toutefois, il faudra encore attendre longtemps avant que ces industries ne donnent leur pleine mesure, de sorte qu'il faut envisager à terme la contribution qu'elles apporteront à la croissance globale de l'économie.

66. Pour le secteur des industries de transformation, on a préconisé un mode de développement fondé sur le recours à de la main-d'oeuvre non qualifiée, en citant constamment à ce propos l'exemple des pays d'Asie de l'Est du Sud-Est. Or, ce type de stratégie de développement doit s'appuyer sur des politiques adaptées capables de réduire les distorsions économiques actuelles qui tendent à privilégier le recours au capital plutôt qu'à la main-d'oeuvre. Il ne faudrait

pas, par exemple, que les taux de change et les régimes tarifaires pénalisent les activités à forte intensité de main-d'oeuvre. Les taux de change artificiellement gonflés augmentent les coûts de la main-d'oeuvre exprimés en monnaie étrangère et nuisent à la compétitivité de l'économie interne. Avant de libéraliser les échanges, il faudrait laisser aux producteurs locaux le temps de se préparer à affronter la concurrence internationale. Aussi, le démantèlement des barrières qui font obstacle à l'importation de biens d'équipement - démantèlement destiné à faciliter la diffusion des technologies modernes disponibles ailleurs - et l'abolition des mesures tendant à décourager les exportations devraient-ils précéder la libéralisation d'ensemble de la balance des échanges commerciaux.

67. Toutefois, l'implantation d'industries de transformation à forte intensité de main-d'oeuvre non qualifiée ne devrait être perçue ni comme une étape provisoire ou le tout premier stade d'une stratégie de développement progressive ni comme une fin en soi. En effet, ces industries créent des emplois qui peuvent à tout moment être menacés par la constitution, dans d'autres pays, d'une main-d'oeuvre moins coûteuse. En outre, le bénéfice que pourraient en retirer les pays d'implantation, du point de vue des capacités technologiques, est limité. Enfin, elles peuvent créer une situation de dépendance qui reléguerait irrémédiablement les pays d'implantation dans des secteurs d'activités peu lucratifs. Il se pourrait qu'à terme, les pays en question aient besoin d'améliorer les compétences de leur main-d'oeuvre pour s'orienter vers des industries à plus forte intensité de qualification où les procédés de fabrication font appel à des techniques plus complexes, et pouvoir ainsi rester compétitifs tout en maintenant un rythme de croissance soutenu. La République de Corée, la province chinoise de Taiwan et Singapour figurent parmi les pays qui sont passés progressivement d'industries de transformation à forte intensité de main-d'oeuvre non qualifiée à des industries à plus forte intensité de qualification et dont l'exemple est le plus couramment cité. Une telle évolution est tout à fait envisageable dans des secteurs autres que celui des industries de transformation (et des services). Le secteur de l'agriculture peut lui aussi fort bien se prêter à un mode de croissance fondé sur des activités à forte intensité de qualification; il n'est qu'à voir, à ce propos, l'exemple du Chili qui s'est doté d'une industrie de produits agricoles (notamment de fruits frais) destinés à l'exportation.

68. Toutefois, il se pourrait que l'amélioration des compétences ne suffise pas à résoudre le problème de l'emploi. En effet, plusieurs pays en développement ont tout à la fois un niveau d'éducation élevé et un fort pourcentage de chômeurs. L'éducation en soi n'agit que sur l'offre d'emploi et ne constitue en aucune façon une garantie contre le chômage. Il faut aussi qu'il y ait une demande de main-d'oeuvre qualifiée.

69. Lorsqu'ils élaborent leurs stratégies de développement, les décideurs doivent être conscients que leurs économies s'inscrivent dans un contexte mondial. Du fait de la mondialisation croissante de l'économie, les gouvernements ont de plus en plus de difficulté à utiliser les instruments politiques dont ils se servaient dans le passé. Bien que les pouvoirs publics puissent toujours intervenir dans l'orientation de leurs économies, la mondialisation a réduit leur marge de manoeuvre. Les décideurs doivent adopter des politiques qui puissent tout à la fois créer des emplois et accroître la

productivité, de manière à rendre les produits fabriqués par leurs pays compétitifs sur les marchés mondiaux.

70. Si la tendance croissance à la mondialisation et à l'intégration de l'économie peut stimuler la croissance dans les pays en développement, il faut toutefois commencer par lever les barrières qui font obstacle à l'intégration. Bien qu'une partie de ces difficultés puissent être résolues au plan national – les processus de restructuration économique en cours dans ces pays ont un rôle important à jouer à cet égard⁵² – la solution des autres problèmes, notamment celui de l'accès aux marchés, nécessite un effort de coopération internationale plus soutenu.

71. En dépit du succès des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, bon nombre d'exportations de produits manufacturés exportés en provenance des pays en développement, en particulier les produits à forte intensité de main-d'oeuvre, continuent de se heurter à des barrières tarifaires relativement élevées; l'escalade des tarifs se poursuit et les mesures antidumping sont fréquentes, ce qui compromet les efforts d'industrialisation des pays exportateurs⁵³. Depuis quelque temps, le problème du respect des normes fondamentales du travail est au coeur du débat relatif aux échanges internationaux. Les pays en développement, auxquels l'on reproche de ne pas se conformer aux normes fondamentales du travail agréées au niveau international, ont été accusés de concurrence "déloyale"; certains pays développés ont menacé d'imposer des tarifs plus élevés et d'autres sanctions commerciales aux importations en provenance des pays en développement pour faire contrepoids aux coûts inférieurs de la main-d'oeuvre employée dans ces pays.

72. Il est difficile de dire dans quelle mesure les suppressions d'emplois intervenues dans les pays développés peuvent être attribuables à l'augmentation des exportations des pays en développement. Comme les pays développés ont des économies dynamiques et en pleine mutation, les pertes d'emploi qu'ils ont subies dans un secteur peuvent être compensées par la création d'emplois dans d'autres secteurs où ils détiennent un avantage concurrentiel et l'accroissement du volume des échanges commerciaux – n'oublions pas que, ces dernières années, les exportations en provenance des pays développés à destination des pays en développement ont augmenté à un rythme plutôt rapide – jouent finalement en faveur des pays développés.

73. Un autre domaine qui mériterait un effort plus soutenu est celui de l'aide publique au développement. En effet, seule une poignée de pays en développement ont accès aux marchés mondiaux des capitaux privés; la grande majorité de ces pays demeure tributaire de l'aide publique au développement dont les apports vont en diminuant. Le manque de capitaux les empêche de restructurer et de moderniser comme il convient leur économie, de participer plus activement à l'économie mondiale et de résoudre efficacement les problèmes d'emploi auxquels ils font face.

B. Marchés du travail et chômage dans les pays en transition

1. Emploi et chômage : tendances actuelles

74. Depuis qu'ils ont abandonné la planification centrale et introduit des réformes visant à libéraliser les marchés, les ex-pays socialistes ont vu leur taux de chômage apparent augmenter brusquement, ce qui a considérablement transformé leur paysage social. Les entreprises publiques ne bénéficiant plus de subventions automatiques, l'emploi garanti, qui sous-tendait les systèmes à économie dirigée et avait pour corollaire de créer une demande illimitée de main-d'oeuvre dont on ne se souciait guère de savoir si elle serait utilisée efficacement, a cessé d'exister. On s'attendait bien sûr à ce que la restructuration économique produise un certain chômage; on y voyait le prix à payer pour une réorganisation de l'économie nationale – et une meilleure intégration dans l'économie mondiale – qui permettrait de relever le revenu national et d'améliorer sensiblement le niveau de vie de la population.

75. Bien que ces objectifs stratégiques demeurent à l'ordre du jour du processus de réforme, dans la pratique, le coût social de la transition a été bien plus lourd que ne le prévoient les dirigeants politiques et la population. Dans tous les pays en transition, les taux de chômage ont monté en flèche, alors même que le temps de travail était réduit et les salaires amputés. Les arriérés de salaires, en particulier dans les pays de la Communauté d'États indépendants (CEI), sont devenus chose courante. Tous les pays n'ont pas subi la même contraction de leur activité économique, mais dans la plupart d'entre eux, la production a chuté de 20 à 50 % au cours des premières années suivant la réforme. Dans les pays baltes, la Fédération de Russie et d'autres pays de l'ex-Union soviétique, la moyenne pondérée de la baisse cumulée du PIB en termes réels entre 1991 et 1994 s'établissait à 49,2 %⁵⁴. Bien que les pertes d'emplois aient été moins marquées que la baisse de la production dans les pays en transition, les taux de chômage y étaient souvent plus élevés que dans d'autres pays d'Europe, qui ont un revenu par habitant nettement supérieur et des mécanismes de protection sociale bien établis. À moyen terme, seule une reprise spectaculaire et soutenue de l'économie permettrait d'améliorer sensiblement les perspectives d'emploi dans les pays en transition. À long terme, de nouveaux emplois seront créés et l'emploi connaîtra une croissance soutenue, sous l'effet de la reprise économique et de l'efficacité accrue des marchés du travail.

76. On observe déjà les signes avant-coureurs d'une amélioration du marché de l'emploi. Au milieu des années 90, à la faveur d'une embellie économique, la contraction de l'emploi s'est ralentie dans la plupart des pays d'Europe orientale et les taux de chômage ont légèrement baissé ou se sont stabilisés. La République tchèque accuse le taux de chômage le plus bas d'Europe centrale, ce qui est déjà une réussite en soi, mais qui tient de l'exploit si l'on songe aux contraintes que connaît le pays du fait de la transformation systémique. En 1995-1996, le marché de l'emploi a également donné des signes de reprise dans d'autres pays, dont l'Albanie, la Pologne et la Slovaquie. Par contre, dans les pays de la CEI, l'emploi a continué de baisser et le chômage d'augmenter.

77. Dans le cadre de la restructuration et des réformes économiques, les systèmes centralisés de fixation des salaires à barème rigide ont fait place à la concertation sociale, bien que la plupart des pays continuent d'appliquer,

sous une forme ou une autre, une politique des revenus. La baisse du revenu réel qui a frappé une bonne partie de la population à la suite de la libéralisation des prix et de la stabilisation macro-économique n'a été que partiellement compensée par de nouvelles sources de revenus (activités commerciales ou placements par exemple), et beaucoup ont dû compléter leur revenu par une activité d'appoint. Dans bien des pays, travail au noir et travail clandestin sont devenus pratique courante.

78. Dans les pays en transition, le chômage endémique est l'un des principaux problèmes sociaux auxquels les gouvernements doivent faire face. La paupérisation et la perte massive d'emplois ne sont pas seulement des problèmes d'ordre économique ou politique; pour une population habituée à la sécurité de l'emploi, leur poids psychologique est énorme. Dans certains pays, on observe un phénomène alarmant : le nombre des demandeurs d'emploi qui, découragés par un chômage prolongé, ne se réinscrivent pas dans les agences de placement est en augmentation.

79. Face à un chômage aussi massif, les gouvernements ont dû changer radicalement leurs politiques d'emploi et mettre en place tout un réseau destiné à venir en aide aux chômeurs, parfois à partir de rien. Or, ce sont là des mesures coûteuses qu'il a fallu financer dans un contexte d'austérité budgétaire et, dans bien des cas, de contraction de l'assiette fiscale. Beaucoup de pays en transition ont donc été contraints de modifier leur régime d'allocations de chômage, en durcissant les conditions auxquelles les chômeurs peuvent y avoir droit. On peut s'attendre que de nouvelles mesures de redistribution des prestations sociales aux nécessiteux soient adoptées.

80. La mondialisation de l'économie, qui ouvre de nouvelles perspectives d'échanges et d'investissements, n'a eu qu'un effet nul, voire négatif, sur l'emploi dans les pays en transition. À terme, c'est peut-être d'une meilleure allocation des ressources vers les secteurs où ces pays ont un avantage comparatif que dépendra une meilleure utilisation des ressources humaines. S'il est vrai qu'un certain chômage résulte inévitablement de la mondialisation et de la libéralisation, celle-ci encourage l'esprit d'entreprise et les changements structurels qui permettront d'assurer une croissance économique soutenue⁵⁵. Les politiques de libéralisation et la mise en place d'un environnement commercial plus ouvert peuvent donc conduire à la création d'emplois, surtout à plus long terme. Les gouvernements doivent s'efforcer de déterminer quels instruments ils pourraient utiliser non seulement pour ralentir les pertes d'emplois mais aussi pour en créer de nouveaux.

81. Le Sommet mondial pour le développement social a préconisé la recherche du plein emploi. Dans les systèmes à économie planifiée, le plein emploi garanti était une réalité (si l'on excepte l'inévitable chômage frictionnel), mais le secteur public était largement inefficace, la productivité ne jouait aucun rôle dans la fixation des salaires et les effectifs des entreprises étaient pléthoriques. Ces pays avaient réalisé le plein emploi au prix d'une productivité faible et de bas salaires et, dans la pratique, le droit à l'emploi était en fait une obligation juridique, souvent imposée par la contrainte administrative. Le Programme d'action de Copenhague a défini les politiques et actions à entreprendre pour réaliser le plein emploi, dans le respect des principes de l'économie de marché. Malgré les profonds changements qui ont

marqué le marché de l'emploi et la nature du travail, la notion de plein emploi demeure valide. Mais il faut pour cela que l'emploi soit productif et librement choisi. S'il n'y a pas lieu de modifier la définition quantitative du plein emploi, il faudra toutefois trouver une réponse à d'autres questions, et notamment savoir ce qui constitue un emploi acceptable, ce que l'on entend par égalité des chances en matière d'emploi et en quoi consiste la sécurité de l'emploi⁵⁶.

2. Restructuration économique et emploi

82. Dans tous les pays en transition, la modification des régimes de propriété résultant de la privatisation a contribué à réduire l'importance du secteur étatique dans l'emploi. L'État a vu son rôle diminuer considérablement et le quasi-monopole qu'il exerçait sur l'activité économique a très rapidement disparu. En Europe orientale et dans les pays membres de la CEI, la privatisation était principalement motivée par la recherche de l'efficacité économique et de moyens de revitaliser l'économie; elle était également considérée comme un moyen d'attirer les capitaux étrangers nécessaires à la modernisation d'une partie importante du patrimoine industriel, encore composé pour la majeure partie d'usines traditionnelles, héritage de la planification centralisée. Au milieu des années 90, la part du secteur privé dans le nombre total d'emplois atteignait 36 % en Bulgarie, 45 % en Slovaquie, 48 % en Roumanie, 53 % dans la République tchèque et plus de 60 % en Pologne⁵⁷. En Russie, la part du secteur non étatique dans le domaine de l'emploi a plus que triplé au cours des cinq dernières années, atteignant environ 60 % en 1995⁵⁸.

83. À la suite des privatisations massives, l'augmentation du nombre d'emplois dans le secteur privé reflète principalement les changements intervenus dans la propriété des entreprises. Ces derniers temps, le nombre de sociétés entièrement nouvelles a augmenté de même que celui des emplois dans le secteur privé. Dans de nombreux cas, le développement du secteur privé s'est effectué parallèlement au démantèlement des grandes entreprises d'État⁵⁹.

84. Le tableau 7.8 montre un déplacement des emplois à travers les principales branches de l'activité économique et révèle une diminution des emplois du secteur manufacturier dans tous les pays en transition. Ce changement reflète un déplacement structurel analogue à celui qui se produit dans les pays développés à économie de marché. La diminution des emplois industriels a commencé avant le processus de transition, mais s'est accéléré au cours des cinq dernières années. La situation diffère suivant les branches industrielles : dans certains pays, la réduction du nombre d'emplois dans les industries à forte intensité de capital et d'énergie a été moins importante que dans les industries à coefficient élevé de main-d'oeuvre, comme l'industrie alimentaire ou le textile. Ces déplacements s'expliquent non seulement par une contraction de la demande résultant de la récession, mais aussi par une réorientation du commerce extérieur vers de nouveaux partenaires, principalement des pays de l'Union européenne. Le déclin de l'emploi dans l'industrie lourde, le secteur minier et parfois l'agriculture a souvent aggravé les disparités régionales en matière d'emploi existant à l'intérieur des pays.

85. Dans la plupart des pays en transition, le nombre d'emplois du secteur des industries mécaniques (machines électriques, matériel de transport, instruments

de précision et certaines autres industries exigeant un haut degré de connaissance) a diminué. En Russie, les emplois dans ce secteur sont tombés de 9,8 millions à 5,3 millions entre 1989 et 1994, passant de 51,5 % du nombre total d'emplois dans les industries manufacturières en 1989 à 41 % en 1994⁶⁰. En Bulgarie, le nombre d'emplois de ce secteur a diminué de près de 50 % entre 1989 et 1993, passant de 552 900 à 269 400. En Hongrie, le nombre d'emplois est passé de 437 000 à 268 000 au cours de la même période⁶¹. Dans certains secteurs, le nombre d'emplois a été ajusté à la baisse de la production mais, en général, dans la plupart des pays, la diminution du nombre d'emplois n'a pas correspondu à la baisse de production (voir tableau 7.9), entraînant un net recul de la productivité industrielle.

86. Le nombre d'emplois dans le secteur des services a augmenté dans les pays en transition. Au cours des cinq dernières années, la part des emplois dans ce secteur s'est accrue de plus de 10 % dans la République tchèque, en Hongrie et en Slovaquie; au milieu des années 80, les services représentaient la part la plus importante du nombre total d'emplois, allant de 41 % en Bulgarie à 57 % en Hongrie⁶². L'émergence d'un environnement orienté vers le marché a accru la demande de nouveaux services, comme l'analyse et la comptabilité financières, la promotion des ventes et les services de consultation et de commercialisation en matière d'investissement. En même temps, l'augmentation du nombre des petites entreprises dans des domaines comme le commerce de détail ou la restauration et l'hôtellerie a créé de nouveaux emplois.

87. La part de l'agriculture dans le nombre total d'emplois n'a fortement baissé qu'en Hongrie dans la République tchèque, en Slovaquie et en Slovénie. En Bulgarie, dans les Républiques baltes et en Roumanie, la part des emplois dans l'agriculture s'est accrue, sans doute en raison de la privatisation des petites parcelles et de l'augmentation du nombre d'exploitations individuelles. En Russie, le nombre des emplois agricoles a augmenté, en raison principalement de l'afflux de migrants en provenance des ex-républiques de l'Union soviétique.

Tableau 7.8

Changements intervenus dans le domaine de l'emploi, par secteur, dans certains pays en transition

(Part dans le nombre total d'emplois)

Pays	Agriculture		Industrie				Services							
	1989	1993	Industries mécaniques		Bâtiment		Total		Santé et éducation		Services financiers et immobilier		Total	
			1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993
Bulgarie	18,6	22,1	10,6 ^a	6,8 ^c	7,0 ^a	4,2 ^c	45,3	36,6	10,2 ^a	9,7 ^c	0,5 ^a	0,7 ^c	36,0	41,3
Fédération de Russie	13,5	14,6	12,0 ^a	9,1	12,0 ^a	9,7 ^f	42,8	39,5 ^e	15,2 ^f ^g	18,0 ^f ^g	0,5 ^a	1,3 ^f	43,7	45,4
Hongrie	15,5	9,1		4,5 ^c	3,6 ^c	3,4 ^e	37,8	33,8	9,2 ^c	9,7 ^e	3,5 ^c	3,3 ^e	46,7	57,1
Lettonie	17,4	19,5					37,4	28,5					45,2	52,0
Lituanie	17,9	19,6					42,1	38,0					40,0	42,4
Pologne	26,8	25,8			4,0 ^d	3,9 ^e	36,8	31,6	8,3 ^d	8,2 ^e	0,9 ^d	1,3 ^e	36,4	42,6
République tchèque	10,6	6,9	10,4 ^b	7,7 ^e	4,0 ^b	7,3 ^e	49,2	44,6	9,7 ^b	10,0 ^e	3,0 ^a	3,3 ^e	46,7	57,1
Roumanie	27,9	35,9	0,1 ^b	0,1	4,4 ^a	4,4	45,1	35,8	5,3 ^a	5,6	3,8 ^b	5,3 ^e	36,0	41,3
Slovaquie	13,8	12,1	7,0 ^b	5,0 ^a	4,8 ^b	5,9 ^e	46,3	39,8	9,8 ^b	10,0 ^e	3,2 ^b	3,4 ^e	39,9	48,1

Source : ONU/DIESAP, sur la base des statistiques de la CEE, de l'OCDE et des statistiques nationales.

Note : L'agriculture comprend la sylviculture; l'indication "total" sous "industrie" comprend le bâtiment; et l'indication "total" sous "services" donne des chiffres résiduels.

^a 1990.^b 1991.^c 1992.^d 1993.^e 1994.^f 1995.^g Y compris la santé, l'éducation, la culture et les arts, les sports et les services de protection sociale.

88. L'introduction de réformes structurelles et institutionnelles fondées sur la propriété privée et une allocation de ressources orientée vers le marché étaient incompatibles avec le caractère très limité des contraintes budgétaires imposées aux entreprises, caractéristique du système d'économie planifiée. La privatisation et la restructuration ont modifié le comportement des entreprises dans les pays en transition, bien que la rétention d'effectifs en surnombre persiste dans ces pays. Comme il ressort du tableau 7.9, le nombre des emplois a diminué dans des proportions moindres que la production. Dans certains pays, comme la Pologne et la Hongrie, il y a eu des compressions d'effectifs. Ailleurs, toutefois, notamment dans les pays membres de la CEI où les mécanismes régissant les procédures de faillite sont inadéquates ou inexistantes, les entreprises ont conservé des effectifs en surnombre. L'inadéquation des lois sur les faillites, à laquelle s'ajoute un manque de discipline financière dans les entreprises, a également contribué à augmenter les arriérés interentreprises, facteur qui a joué un rôle important dans l'accumulation subséquente des arriérés salariaux et fiscaux dans la plupart des pays de l'ex-Union soviétique. Dans ces pays, les dégraissages d'effectifs devront sans doute attendre que les entreprises modifient leur comportement. La reprise de la production dans presque tous les pays d'Europe centrale et orientale, qui a commencé en 1994-1995, et la décélération marquée de la baisse de la production en Russie et dans d'autres pays membres de la CEI indiquent que la productivité de la main-d'oeuvre a sans doute cessé de diminuer. Mais, dans de nombreux pays en transition, la réalisation de nouvelles compressions d'effectifs dans les entreprises, afin de renforcer leur compétitivité au niveau international, demeure à l'ordre du jour⁶³.

89. Les déplacements de travailleurs à l'intérieur du secteur structuré n'ont pas systématiquement entraîné un gonflement du nombre des chômeurs dans tous les pays. Après le lancement du processus de transition, presque tous les pays en transition ont enregistré une forte baisse des taux d'activité, précédemment élevés. En Europe centrale, la proportion d'actifs est tombée de 5 à 10 points entre 1989 et 1995⁶⁴. Cette tendance s'est poursuivie, quoique à un rythme plus lent. La réduction de l'activité mesurée peut refléter des préférences (pour des raisons sociales ou familiales), une diminution des possibilités économiques, le passage à un emploi non déclaré ou la perte d'un emploi, ou l'impact du régime des prestations sur les emplois non déclarés⁶⁵. Dans plusieurs pays en transition, le développement du secteur non structuré a permis d'intégrer les travailleurs licenciés à la suite de processus de transition, bien que, dans la plupart des cas, les emplois non déclarés complètent ceux du secteur structuré au lieu de les remplacer. En Pologne par exemple, le nombre de personnes travaillant dans le secteur non structuré a fortement augmenté depuis le lancement des réformes économiques et politiques⁶⁶, et on estime que le nombre d'emplois non déclarés s'accroît dans l'ensemble de l'Europe centrale, et plus particulièrement en Hongrie⁶⁷.

Tableau 7.9

Modifications de la production et de l'emploi dans certains pays en transition, 1990-1995

(En pourcentage annuel)

Pays	1990		1991		1992		1993		1994		1995 ^a	
	PIB	Emploi	PIB	Emploi	PIB	Emploi	PIB	Emploi	PIB	Emploi	PIB	Emploi
Albanie	-13,1	-0,7	-29,4	-1,7	-6,0	-19,7	11,0	-7,2	7,4	7,7	6,0	4,1
Ancienne Tchécoslovaquie	-1,2		-14,2		-6,4							
Bulgarie	-9,1	-6,1	-6,9	-13,0	-5,7	-12,7	-3,7	-1,6	2,2	-2,0	2,5	
Estonie		-2,0		0,5	-14,8	-6,3	-7,8	-8,5 ^b	4,0	-2,1 ^b	3,0	
Fédération de Russie		-0,4		-2,0	-14,5	-2,5	-8,7	-1,9	-12,6	-3,3	-4,0	-2,3
Hongrie	-3,3	-0,6	-11,9	-2,6	-3,0	-9,1	-0,8	-5,0 ^b	2,9	-2,2 ^b	2,0	-0,9 ^b
Lettonie		0,1		-0,8	-34,9	-3,7	-14,9	-7,4	0,6	-3,2	-1,6	-1,5
Lituanie		-2,6		2,4	-35,0	-2,6	-17,0	-4,2	1,5	-5,8	3,1	
Pologne	-11,6	-3,6	-7,0	-5,5	2,6	-4,0	3,8	-2,4	5,0	1,8	7,3	1,1
République tchèque		-0,9		-5,5		-2,6	-0,9	-1,5	2,6	0,7	4,8	5,1
Roumanie	-8,2	-1,0	-12,9	-0,5	-8,8	-3,0	1,3	-3,8	3,5	-0,5	6,9	
Slovaquie		-0,8		-7,9		-5,3	-4,1	-0,2	4,8	-1,8	7,4	3,0

Source : ONU/DIESAP et CEE.

^a Milieu de l'année pour les données sur l'emploi.^b Fin de l'année.

90. La baisse des salaires réels (examinée plus en détail ci-après) a contribué à l'augmentation du nombre des emplois secondaires. De nombreuses personnes ont préféré conserver leur emploi principal, généralement mal rémunéré, en complétant leur salaire par des revenus supplémentaires provenant d'emplois obtenus dans le secteur structuré ou non structuré. Les avantages en nature et services sociaux toujours fournis par les grandes entreprises ont incité de nombreux travailleurs à rechercher un second emploi au lieu d'en changer. En Russie, par exemple, d'après une enquête effectuée en 1994, on estimait à 20 % la proportion d'actifs ayant un deuxième emploi – soit 7 % de plus qu'en 1989, pourcentage nettement supérieur à ceux qu'on note généralement dans les pays développés à économie de marché⁶⁸. Une étude effectuée en 1995 portant sur les tendances récentes de l'emploi en Sibérie, confirme la tendance nationale, à savoir que 17,2 % des actifs avaient un second emploi, déclaré ou non⁶⁹.

91. Il importe de tenir compte du rôle joué par les petites et moyennes entreprises. Bien que le nombre total d'emplois ait fortement baissé, les petites entreprises continuaient à recruter du personnel. La création de petites entreprises privées a été la principale source de nouveaux emplois, modifiant sensiblement la structure économique. En Hongrie, entre 1989 et 1995, par rapport au nombre total d'entreprises, la part des sociétés ayant plus de 300 employés a fortement baissé, passant de 19,3 % à 0,2 %, tandis que la proportion de celles employant moins de 21 personnes est passée de 37,6 % à 97,7 %⁷⁰. En Pologne, 92 % des 2 millions d'entreprises et plus employaient 5 travailleurs ou moins, 6 % employaient de 6 à 50 personnes et seulement 2 % employaient plus de 50 personnes en 1995, alors que les petites et moyennes entreprises employaient environ 60 % du nombre total d'actifs⁷¹. Dans tous les pays en transition, le passage à l'économie de marché a accéléré la création de petites entreprises privées. À moyen terme, les nouveaux emplois créés par ces entreprises, pour la plupart à fort coefficient de main-d'oeuvre, compenseront peut-être les réductions d'emplois résultant des compressions d'effectifs.

92. Dans les premières années de transition, les taux d'inflation élevés ont effrité le pouvoir d'achat. Les salaires réels ont baissé dans toute l'Europe orientale après l'introduction de réformes économiques (voir tableau 7.10). En Russie, les salaires réels ont baissé de 33 % en 1992 et, malgré une légère augmentation en 1993, ils ne représentaient en 1995 que 72 % de leur niveau de 1990⁷². Des diminutions analogues ont été observées dans d'autres pays en transition. En Albanie et en Bulgarie, les salaires réels ont baissé de plus de 40 % en 1991, au Kirghizistan et en Ukraine, de plus de 30 %. Dans la République tchèque, en Slovaquie et en Bulgarie, les salaires réels ont diminué de plus de 20 %. Seules la République tchèque et la Hongrie (depuis 1992), ainsi que la Slovénie (depuis 1993) ont connu un renversement de cette tendance; dans les pays membres de la CEI, les prix ont augmenté plus rapidement que les salaires. Dans tous les pays en transition, l'écart entre le salaire minimum et le salaire moyen a diminué (voir figure 7.7). Les tentatives visant à augmenter le salaire minimum compte tenu du taux d'inflation ont généralement échoué; les données disponibles (qui sont très limitées) montrent que l'écart entre le salaire minimum et le minimum vital a fortement diminué en Bulgarie, en Russie et en Ukraine (voir tableau 7.11). Dans de nombreux pays, les prestations versées aux ménages ont fortement diminué en valeur réelle en raison des contraintes budgétaires, et le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance, y compris certaines qui ont un emploi fictif, a augmenté dans tous les pays en transition.

Tableau 7.10

Changements annuels dans les salaires réels dans certains
pays en transition, 1989-1995

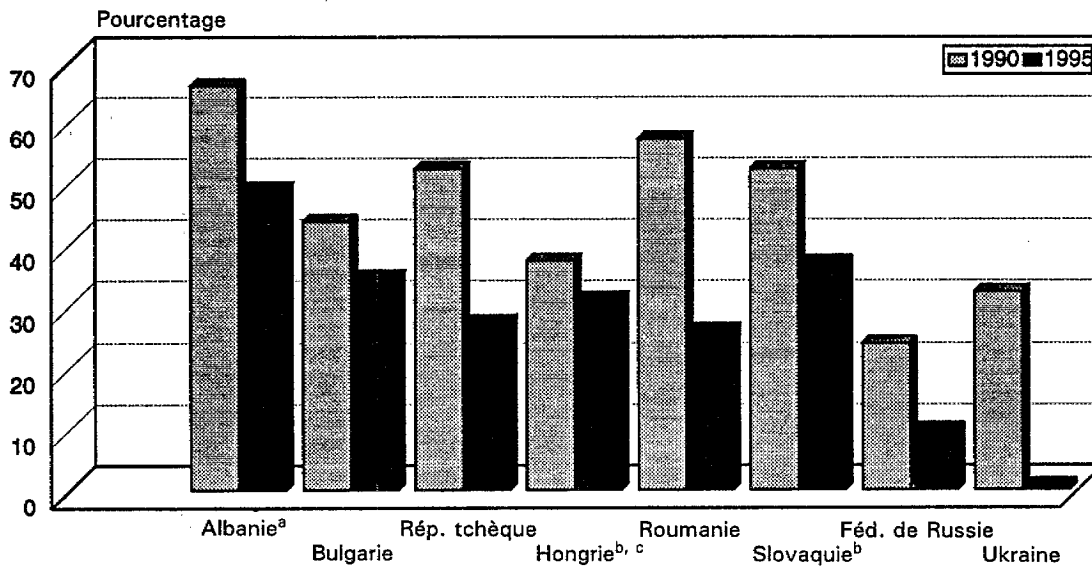
(En pourcentage)

Pays	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Europe orientale							
Albanie		0,37	-42,6	-30,9	-33,8		
Bulgarie		6,2	-42,3	14,9	1,3	-20,5	
Hongrie	2,2	-8,3	-3,1	2,5	2,8	2,45	-7,5
Pologne	10,4	-28,8	-5,4	-6,3	2,8	-1,2	-0,2
République tchèque	0,9	-5,7	-26,1	13,6	0,1	7,7	4,5
Roumanie	3,3	6,1	-19,4	-13,3	-14,9	1,15	
Slovaquie	0,9	-5,7	-26,1	7,5	-7,2	4,5	
Slovénie	27,6	-26,5	-23,2	-1,2	11,2	6,0	
CEI							
Bélarus	7,2	11,1	4,5	-11,3	-30,0		
Fédération de Russie			-3,0	-33,0	4,0	-8,0	
Kazakstan			-10,7	10,8	-11,6	-31,3	
Kirghizistan			40,5	-30,3	-51,5	-25,8	
Ouzbékistan			-18,3	2,8	6,3	42,1	
Ukraine			31,0	-41,0	-58,0		

Source : ONU/DIESAP, sur la base des statistiques de l'OIT et des statistiques nationales.

Figure 7.7

Rapport salaire minimum/salaire moyen dans certains pays en transition
1990 et 1995 (en pourcentage)



Source : ONU/DIESAP, sur la base des données de l'OIT.

^a Les données les plus récentes portent sur 1993.

^b Le rapport 1990 a été établi sur la base des données de 1991.

^c Les données les plus récentes portent sur 1994.

Tableau 7.11

Rapport salaire minimum/minimum de subsistance dans certains pays
en transition, 1989-1995

Pays	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Albanie			35,0	23,0	40,0		
Bulgarie				73,6	77,4	60,1	50,1
Fédération de Russie				24,0	26,0	17,0	18,0
Hongrie	97,3	93,8	93,7	98,0	79,7	78,0	
Pologne	51,0	47,0	63,0	71,0	64,0	66,0	
République tchèque				200,0			90,1
Roumanie	67,9	46,0	42,0	35,9			
Slovaquie				200,0	200,0	198,0	198,0
Ukraine		72,7	62,5	30,7	5,1	3,0	1,2

Source : ONU/DIESAP, sur la base des statistiques de l'OIT et des statistiques nationales.

93. L'expansion du secteur privé dans les pays en transition, la libéralisation des politiques salariales et l'élimination progressive des barèmes des salaires établis par l'État ont très largement contribué à réduire les distorsions dans la structure des salaires, et à éliminer le parti pris en faveur des entreprises de l'industrie lourde. Comme le niveau des salaires commence à refléter la pénurie relative de main-d'oeuvre et la productivité, les écarts de salaires se sont creusés dans tous les pays en transition. Les disparités salariales ont augmenté dans les entreprises d'une même branche industrielle, à l'intérieur des catégories professionnelles et entre elles et à l'intérieur des catégories présentant des caractéristiques identiques en matière industrielle et de ressources humaines⁷³. L'évolution de la structure des salaires a reflété le fait qu'un nombre croissant de travailleurs suivent une formation ou des cours de recyclage dans les domaines de compétence les plus demandés, les diplômés d'université recevant un avantage de salaire dans de nombreux pays.

94. Les écarts de salaires croissants exigent que les responsables prennent des mesures afin de protéger les travailleurs dont les salaires sont les plus bas. L'examen de ces mesures soulève des questions sur l'efficacité du salaire minimum obligatoire et l'utilité de l'indexation des salaires⁷⁴.

95. L'émergence d'un marché du travail plus décentralisé dans les pays en transition s'est accompagnée d'une forte baisse du taux de syndicalisation dans la plupart des branches industrielles. Le nombre de salariés syndiqués a baissé dans tous les pays d'Europe orientale, bien que dans certains cas, les syndicats protègent les droits de leurs membres avec plus d'efficacité.

3. Aggravation du chômage

96. Le chômage et l'appréhension qui l'accompagne ont réduit les espérances de salaire et rendu socialement acceptables des réductions effectives de salaire et une érosion persistante des revenus réels. Si la reprise de l'activité économique récemment observée dans certains pays a contribué à stopper l'aggravation du chômage déclaré ou même à renverser cette tendance, le chômage

n'en demeure pas moins élevé dans la plupart des pays d'Europe orientale. En Albanie, en Bulgarie, en Croatie, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, en Hongrie, en Pologne, en Slovaquie et en Slovénie, le chômage dépasse 10 % (tableau 7.12). Des taux de cet ordre ne sauraient être considérés comme des "taux naturels de chômage" ou des "taux de chômage non inflationnistes" (NAIRU) (voir encadré 7.6) car on les rencontre dans des conditions caractérisées par un ralentissement général de l'inflation et une contraction de la population active.

97. Le chômage officiellement déclaré demeure faible dans les pays de la CEI – en particulier au regard de la production, qui a sensiblement fléchi – en raison de lacunes dans les statistiques du chômage déclaré. Si l'on compare les données recueillies au moyen d'enquêtes sur la population active fondées sur la méthodologie de l'OIT et les chiffres du chômage déclaré communiqués par les réseaux d'agences de recrutement, on constate que le chômage réel dans la Fédération de Russie était en 1995 près de trois fois plus élevé que le chômage déclaré (7,5 % contre 2,2 %). Des écarts analogues ont été observés dans de nombreux autres pays de la CEI, ce qui s'explique essentiellement par le fait que de nombreux chômeurs n'étaient guère encouragés à s'inscrire au chômage en raison de la modicité des indemnités et du faible espoir de voir les bureaux du travail leur trouver un emploi approprié⁷⁵.

98. Ce n'est que dans la République tchèque (voir encadré 7.3) et en Slovaquie que le chômage établi au moyen d'enquêtes et le chômage déclaré ont été identiques. En Roumanie, en Slovénie et en Pologne, le chômage déclaré a dépassé le taux de chômage établi par les enquêtes sur la population active, sans doute en raison de la définition plus large du chômage qui avait été adoptée. La figure 7.8 illustre la faiblesse du marché de l'emploi dans certains pays d'Europe orientale.

Tableau 7.12

Chômage déclaré dans certains pays en transition, 1990-1995

(En pourcentage de la population active)

Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Albanie	9,8	9,4	26,7	20,2	18,0	12,9
Arménie	—	—	3,5	6,6	6,0	8,2
Azerbaïdjan	—	0,1	0,2	0,3	0,9	1,1
Bélarus	—	—	0,5	1,7	2,1	2,8
Bulgarie	1,8	11,5	15,6	16,4	12,8	11,8
Croatie	8,0 ^a	14,1	17,8	16,6	17,3	16,8
Estonie	—	0,1	1,9	5,0	5,1	1,8
Ex-République yougoslave de Macédoine	17,1 ^a	24,5	26,8	30,3	33,2	35,6
Fédération de Russie	—	0,1	0,8	1,1	2,1	2,2
Géorgie	—	—	1,0	2,0	3,8	3,1
Hongrie	1,7	7,4	12,3	12,1	10,4	11,4
Kazakstan	—	—	0,5	0,6	1,0	2,1
Kirghizistan	—	—	0,1	0,2	0,8	2,9
Lettonie	—	—	2,1 ^b	5,8	6,5	6,6
Lituanie	—	0,3	1,0	3,4	4,5	6,1
Moldova	—	—	0,7	0,7	1,0	1,4
Ouzbékistan	—	—	0,1	0,2	0,3	0,3
Pologne	6,1	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9
République tchèque	0,7	4,1	2,6	3,5	3,2	3,0
Roumanie	1,3	3,1	8,2	10,4	10,9	8,9
Slovaquie	1,6	11,8	10,4	14,4	14,8	13,1
Slovénie	5,3 ^a	10,1	13,3	15,5	14,2	13,7
Tadjikistan	—	—	0,3	1,1	1,8	2,0
Turkménistan	—	—	—	—	—	—
Ukraine	—	—	0,3	0,4	0,3	0,3

Source : Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, à partir de données de l'OIT et de la CEE.

^a Moyenne annuelle.

^b Pourcentage de la population en âge de travailler.

Encadré 7.3

Faiblesse du chômage dans la République tchèque

Au contraire de nombreux autres pays en transition, où l'adaptation aux nouvelles conditions du marché de l'emploi a été pénible ou s'est accompagnée d'un accroissement sensible du chômage, la République tchèque a réussi à opérer une transformation structurelle tout en maintenant un faible taux de chômage. Même si le taux de chômage déclaré a atteint environ 5 % de la main-d'oeuvre active au cours de la phase initiale de la réforme, il est rapidement retombé pour se stabiliser entre 3 et 3,5 %, soit l'un des niveaux les plus bas en Europe.

Comment la République tchèque a-t-elle pu maintenir un faible taux de chômage pendant une période de grandes difficultés économiques? Un ensemble de raisons y ont contribué. L'émigration liée au chômage a été 4 à 5 fois plus élevée dans la République tchèque que dans les autres pays de la région^a et cela pour une multitude de raisons, parmi lesquelles figuraient le comportement des entreprises et l'ajustement des salaires. Le nombre des petites entreprises a augmenté de façon spectaculaire, tandis que l'expansion rapide de l'emploi dans le secteur des services a en partie compensé les pertes enregistrées dans l'industrie et dans l'agriculture.

Même si le taux général de chômage est resté faible, il s'est accompagné de très fortes divergences régionales, au point de dépasser la barre des 10 % en Moravie et en Bohême centrale. Les offres d'emploi sont très concentrées, ce qui signifie que leur répartition ne correspond pas à celle des demandeurs d'emploi. Pour surmonter ces difficultés parmi d'autres, une action a été énergiquement menée sur le marché de l'emploi.

La politique résolue actuellement menée en matière d'emploi trouve son origine dans la loi sur l'emploi, qui avait été adoptée en Tchécoslovaquie en 1991 et qui est restée en vigueur dans la République tchèque. Cette loi sur l'emploi comportait essentiellement trois volets : toute personne qui cherchait activement un emploi bénéficiait de l'aide d'un service de recrutement, une formation lui était fournie chaque fois que nécessaire et un revenu d'appoint lui était versé en cas de chômage. Le montant des indemnités a progressivement diminué et les dépenses afférentes au versement d'indemnités de chômage sont, aujourd'hui encore, à peine supérieures à celles qui correspondent aux services de recrutement dans le secteur public et aux subventions salariales accordées aux entreprises privées^b. Les cours de recyclage, qui constituaient l'essentiel des mesures énergiques adoptées sur le marché de l'emploi, ont été multipliés et de nombreux travailleurs au chômage ont pu en bénéficier.

La création en 1991 d'un cadre juridique doté de moyens d'action efficaces a été l'une des réalisations les plus probantes de la République tchèque. Les mesures adoptées sur le marché de l'emploi sont appliquées d'une manière économique et moyennant des frais généraux extrêmement faibles. Par rapport aux autres pays en transition, une plus forte proportion des effectifs du Service public de l'emploi (SPE) s'occupe de trouver des emplois plutôt que

d'administrer les indemnités de chômage et un plus grand nombre de personnes employées par ce service ont des fonctions qui exigent des contacts directs avec les chômeurs déclarés. Chaque membre du SPE s'occupe par exemple de 30 chômeurs tout au plus, chiffre beaucoup plus faible que dans la plupart des pays développés, où il n'est pas rare qu'un seul employé doive s'occuper de 200 personnes sans emploi^c. En outre, parce que la surveillance est plus efficace, les employés du SPE ont été en mesure de mieux filtrer les offres et les demandeurs d'emploi pour aider ces derniers à mieux se placer et, ce faisant, à faire peut-être baisser le chômage. En 1993/94, le nombre de personnes ayant trouvé un emploi grâce au SPE représentait environ la moitié du nombre total de chômeurs déclarés ayant trouvé un emploi, ce qui constitue un résultat non négligeable, quel que soit le critère adopté^d.

À certains égards, la politique tchèque de l'emploi a été analogue à celle suivie dans d'autres pays en transition d'Europe centrale. Un effort délibéré a été entrepris pour réduire l'offre de main-d'oeuvre afin de relâcher la pression qui s'exerçait sur le marché de l'emploi. Un système de retraite anticipée a été introduit et a légèrement diminué l'effectif total de la population active. Le niveau de l'impôt sur le revenu des personnes qui travaillaient au-delà de l'âge de la retraite a été quasiment doublé, ce qui a obligé de nombreux retraités en activité à prendre leur retraite. De très nombreuses femmes, dont le taux de participation était exceptionnellement élevé au temps de l'économie planifiée, ont aussi quitté les rangs de la main-d'oeuvre active, l'emploi féminin reculant ainsi de 7 % entre 1992 et 1995. (Il n'est pas certain que cette contraction constitue un fait positif.) Des comportements négatifs à l'égard de l'emploi des femmes ont aussi facilité le recul de leur participation à la population active^e. Des réductions relativement importantes de la production dans des secteurs traditionnellement à dominance féminine, comme par exemple l'industrie du vêtement et l'industrie textile, liées à de mauvaises perspectives de réemploi, ont peut-être contraint certaines femmes à cesser de travailler^f.

La structure des salaires dans les entreprises d'État, qui représentent un peu moins de la moitié du total de l'emploi en République tchèque, a été lente à s'adapter aux conditions du marché. À la suite des réformes, les salaires réels ont diminué, comme ils l'ont fait dans d'autres pays en transition, évitant ainsi un recul de l'emploi. Il se peut que l'adoption d'une politique des revenus dans le secteur public ait retardé l'ajustement de la structure des salaires. Le gouvernement a continué de consacrer des sommes relativement importantes à la bonification des salaires, les considérations sociales l'emportant souvent sur les critères de rendement. Parallèlement, les syndicats étaient incapables d'influer sensiblement sur les salaires, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Cette situation commence à évoluer : face à la concurrence des entreprises privées pour le personnel hautement qualifié, aussi bien les entreprises qui sont aujourd'hui des entreprises d'État que celles qui l'étaient auparavant (et qui ont récemment été privatisées) ont adapté leurs structures salariales pour qu'elles correspondent aux offres du secteur privé. La structure des salaires semble progressivement s'éloigner de celle qui avait la préférence des tenants de l'économie planifiée pour se rapprocher de celle observée dans les économies de marché^g.

Au contraire de certains autres pays d'Europe orientale qui aspirent à devenir membres de l'Union européenne, la République tchèque n'a pas procédé à des licenciements et à des déclarations de faillite dans les entreprises déficitaires, optant plutôt pour une formule plus modérée. Le conservatisme financier et l'absence de déséquilibre financier au début de la période de transition ont aussi contribué à instaurer assez rapidement une stabilité macro-économique.

Tous ces facteurs ont certainement joué un rôle, mais un élément intangible ne devrait pas être négligé, à savoir la faculté d'adaptation et la réceptivité d'une main-d'oeuvre hautement compétente à des incitations nouvelles.

^a Jan Svejnar, "Enterprises and workers in the transition: econometric evidence" American Economic Review, vol. 86, No 2 (mai 1996), p. 124.

^b Voir OCDE, Étude du marché du travail dans la République tchèque (Paris, OCDE, 1995), p. 87.

^c T. Boeri et M. Burda, "Active labour market policies, job matching and the Czech miracle", European Economic Review, vol. 40, Nos 3 à 5 (1996), p. 807.

^d Ibid.

^e Voir, par exemple M. Ferber, "Czech women in transition", Monthly Labor Review, vol. 117, No 11 (Washington, D. C., 1994), p. 34.

^f Étude du marché du travail dans la République tchèque (Paris, OCDE, 1995), p. 15.

^g Voir, par exemple, Robert J. Flanagan, "Wage structures in the Czech economy", Staff Papers du FMI, vol. 42, No 4 (Washington, D. C., 1995), p. 852.

99. L'émergence en Europe orientale de réformes axées sur le marché a facilité la légitimisation de nombreuses activités économiques qui allaient souvent de pair avec le secteur structuré. Bien que l'on ait toujours pensé que l'économie non structurée constituait une source d'emploi non négligeable, l'insuffisance des données rendait difficile l'estimation de l'importance de ce secteur. Dans certains pays en transition, des services nationaux de statistique ont récemment estimé l'ampleur de l'emploi non structuré, qui est conséquent (voir encadré 7.4).

100. Au cours de la première phase de la transition économique, tous les pays ont connu une aggravation du chômage cyclique et structurel avec l'évolution des prix relatifs et le repli de la production réelle. En Pologne, dans la République tchèque, en Slovaquie et en Slovénie, cette évolution n'a été inversée que récemment, alors que dans la CEI, la reprise économique ne s'est pas encore produite. Un certain repli du chômage a été observé en Europe orientale, peut-être par suite de la diminution du chômage cyclique qui a

accompagné l'accélération de la croissance économique et l'expansion rapide du secteur des petites entreprises. Le caractère généralisé du chômage structurel exclut toute possibilité d'un repli spectaculaire du chômage sans un transfert de ressources vers des secteurs où la reprise économique va de pair avec un accroissement de l'emploi. Même si la production industrielle retrouve le niveau qu'elle atteignait avant la période des réformes, l'emploi risque de ne pas augmenter car toute augmentation de la production sera probablement liée à une amélioration des rendements⁷⁶. Dans les années à venir, le secteur des services pourrait être la principale source de nouveaux emplois.

101. Dans de nombreux pays, la structure de l'emploi a été caractérisée par une répartition régionale déséquilibrée, essentiellement du fait de la tendance, héritée de l'économie antérieure, à concentrer l'industrie lourde dans un petit nombre de localités. Avec la contraction de la production industrielle, ces régions ont connu un chômage élevé. Les déséquilibres régionaux en matière de chômage ont été aggravés par la faible mobilité de la main-d'oeuvre liée à un marché du logement insuffisamment développé. Dans certains pays de la CEI, la mobilité de la main-d'oeuvre a aussi été freinée par des obstacles administratifs ou financiers, par exemple l'exigence d'un permis de résidence ou l'obligation de s'inscrire pour pouvoir s'installer dans les grandes villes. Le faible goût pour les déplacements qui en est résulté a été un facteur négatif dans la lutte contre le chômage étant donné qu'à côté de localités en stagnation, il existait un certain nombre de centres commerciaux prospères offrant de meilleures possibilités d'emploi.

102. Dans certains pays, les écarts régionaux observés en matière de chômage ont été liés à une application plus stricte des lois sur les faillites. Dans d'autres, l'élimination des subventions régionales a aussi joué un rôle. Bien souvent, des taux de chômage supérieurs à la moyenne ont été la conséquence non seulement de licenciements aussi supérieurs à la moyenne, mais également de l'atonie de la création d'emplois dans des régions dotées d'une infrastructure industrielle ou de services insuffisants. Même dans des pays qui ont obtenu des résultats relativement concluants comme la République tchèque (voir encadré 7.3), la pénurie de main-d'oeuvre dans certaines régions va de pair avec un chômage supérieur à 10 % dans d'autres régions. À en croire les experts de l'OCDE, les fortes disparités régionales observées dans le taux de chômage ne s'atténuent pas : les zones où le chômage est le plus faible ont le plus grand nombre d'offres d'emploi et l'absence de corrélation géographique entre les demandes et les offres d'emploi va en s'accroissant, ce qui donne à penser que le chômage à long terme pourrait devenir une caractéristique des régions qui connaissent actuellement un niveau de chômage élevé⁷⁷.

Encadré 7.4

Le marché parallèle de l'emploi offre-t-il un moyen de survie en Pologne?

L'emploi non déclaré est très fréquent dans de nombreux pays en transition, où des millions de personnes travaillent dans le secteur non structuré. Les travailleurs cherchent un emploi dans ce secteur parce qu'ils ne peuvent pas trouver du travail dans le secteur structuré ou parce qu'ils souhaitent compléter les revenus qu'ils tirent d'un autre emploi. Les employeurs s'adressent au marché parallèle pour trouver une main-d'oeuvre locale ou étrangère bon marché. Au niveau des ménages, l'emploi au noir peut fournir une paire de bras supplémentaires de façon commode et peu coûteuse. L'emploi dans le secteur non structuré a son importance pour l'économie nationale car il absorbe l'excédent de main-d'oeuvre et diminue les dépenses sociales du gouvernement. Parce que les infractions sont fréquentes dans ce secteur, évasion fiscale notamment, les autorités se montrent souvent hostiles à l'égard des employeurs du secteur non structuré. L'emploi au noir risque aussi de priver les travailleurs de leurs droits et de leurs privilèges étant donné que les conditions d'emploi sont essentiellement dictées par l'employeur. Par ailleurs, tous les fonds nécessaires pour financer les filets de sécurité du secteur public proviennent précisément du secteur public.

Il est difficile d'évaluer le nombre de travailleurs non déclarés. Dans les enquêtes périodiques sur la population active, que la Pologne réalise depuis mai 1992, on essaie d'englober tous les membres des ménages âgés de plus de 15 ans, y compris les personnes qui travaillent sans contrat. Étant donné que ces enquêtes sont réalisées uniquement à des fins statistiques, rien n'est demandé aux personnes interrogées quant à la nature de leur contrat de travail et les personnes interrogées n'ont aucune raison de ne pas déclarer qu'elles ont un emploi. Les données recueillies dans le cadre de ces enquêtes englobent donc les travailleurs employés dans le secteur parallèle.

Afin d'évaluer l'emploi dans le secteur parallèle, on calcule la différence entre l'emploi estimé conformément à l'enquête sur la population active et l'emploi estimé par l'enquête administrative (entreprises). Des ajustements complémentaires doivent être apportés pour tenir compte du fait que les enquêtes sur la population active portent uniquement sur les ménages privés, d'où se trouvent donc exclus les travailleurs qui vivent dans des centres d'accueil, des foyers d'étudiants ou d'autres types de logements non visés par l'enquête.

Le nombre d'emplois non déclarés en Pologne a été estimé à 1 126 000, ou 7,5 % du nombre total d'emplois déclarés, en août 1994. Selon les estimations faites un an plus tard, le nombre des travailleurs non déclarés était tombé à 1 011 000, soit 6,6 % du nombre total d'emplois déclarés.

La collecte de renseignements fiables sur l'emploi non déclaré revêt une importance capitale pour l'élaboration des politiques au niveau du gouvernement central et des municipalités. Les personnes interrogées ont

Près de 60 % des travailleurs non déclarés avaient plus d'un emploi. Environ un tiers des personnes interrogées travaillaient au noir pendant moins d'un mois, tandis que plus de 20 % d'entre elles travaillaient au noir pendant au moins quatre mois. Parmi les travailleurs non déclarés, 64 % étaient des hommes. Bien que l'on trouve des travailleurs de tous les échelons de formation dans ce secteur, la plupart des emplois étaient mal payés et destinés à des travailleurs non qualifiés ou peu qualifiés.

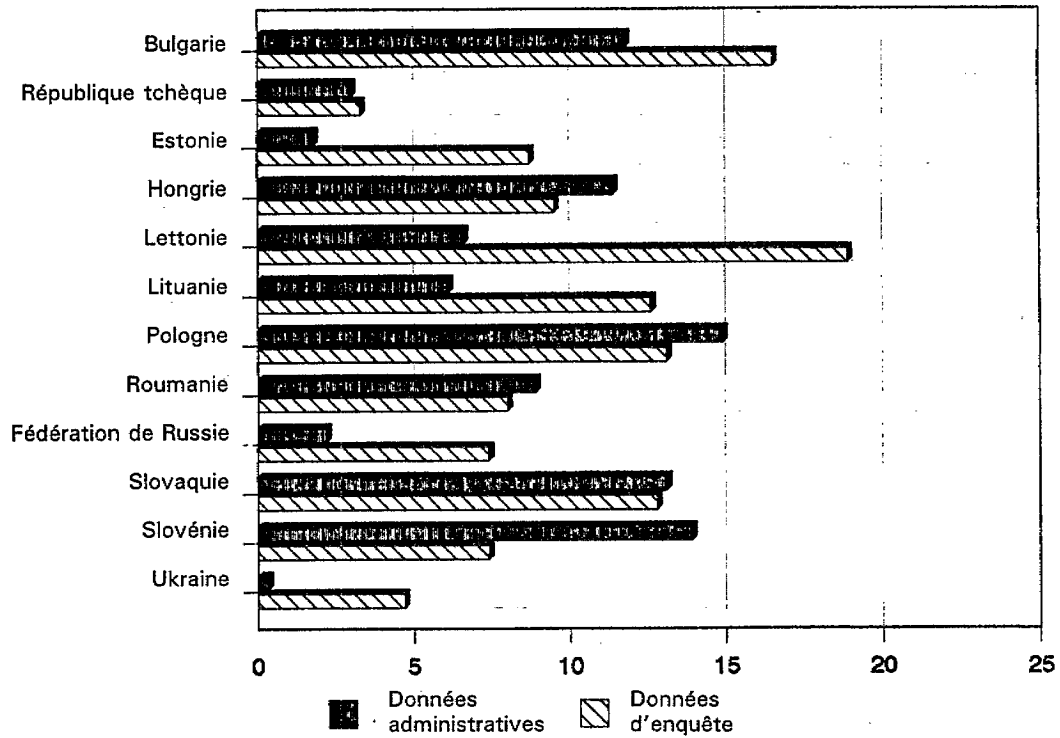
Source : Malgorzata Kalaska et Janush Witkowski, L'emploi non déclaré en Pologne en 1995 (Varsovie, Bureau central de statistiques, 1996).

103. Le resserrement du marché de l'emploi dans les pays en transition a contribué à accroître l'exode vers l'étranger, même si les craintes de migrations massives de l'Europe centrale et orientale vers l'Occident se sont révélées sans fondement. Les migrations internationales de main-d'oeuvre ont augmenté aussi bien entre les pays en transition et les pays à économie de marché qu'entre les pays en transition eux-mêmes. L'Europe occidentale et l'Amérique du Nord ont été les destinations privilégiées des migrants d'Europe centrale et orientale et de la CEI, en particulier pour ceux d'entre eux qui avaient reçu une éducation supérieure et dont les compétences faisaient prime sur le marché. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale et des pays de la CEI ont enregistré une régression démographique nette par suite des migrations, à l'exception notable de la Fédération de Russie, qui a accueilli plus de 3 millions d'immigrants en provenance de la CEI entre 1993 et 1995. À court terme tout au moins, les migrations internationales risquent d'améliorer le fonctionnement du marché et d'infléchir le chômage⁷⁸, même en l'absence d'une politique globale en matière de migrations, qui fait défaut dans la plupart des pays d'Europe orientale.

104. Un accroissement de l'immigration officielle est un phénomène nouveau dans certains pays en transition. Les pays qui ont entrepris le plus de réformes attirent souvent des immigrants de pays voisins en transition. C'est ainsi que la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie ont enregistré une immigration nette en 1994-1995. Même si la Pologne a par contre connu une émigration nette, l'immigration officielle y est aussi en augmentation depuis peu, 10 000 permis de travail ayant été accordés à des étrangers en 1995. Avant 1990, ces permis étaient quasiment inexistantes. Le grand nombre de spécialistes expérimentés et ayant reçu une solide éducation parmi ces immigrants, dont de nombreux ont vécu dans des pays à économie de marché, est un autre signe encourageant. Ce "renversement de l'exode des cerveaux" facilitera le passage à une économie de marché⁷⁹.

Figure 7.8

Fléchissement du marché de l'emploi dans certains pays en transition, 1995
(En pourcentage de la population active)



Source : Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, à partir de données de l'OIT.

105. Avec le recul de la demande de main-d'oeuvre dans tous les pays en transition, la segmentation du marché de l'emploi s'est accentuée, certains groupes sociaux et démographiques faisant les frais de la restructuration. L'éclatement des sociétés surdimensionnées et le fléchissement de la production industrielle ont favorisé l'élimination sur le marché de l'emploi des vieux travailleurs, qui sont par définition les plus faciles à licencier et les premiers à l'être. Dans certains pays, le nombre de retraités occupant un emploi a diminué après que des pénalités fiscales aient été instituées afin de freiner leur recrutement. Le taux de participation des vieux travailleurs, qui représentaient de 8 à 12 % du total de l'emploi dans de nombreux pays en transition, a sensiblement diminué⁸⁰. Ailleurs, des régimes de retraite anticipée ont été adoptés afin de limiter la main-d'oeuvre disponible. Cette formule s'est avérée coûteuse aussi bien au niveau du manque à produire qu'à celui du coût des retraites. C'est ainsi par exemple qu'en Slovaquie, la retraite anticipée n'a pas entraîné la création d'emplois pour les jeunes travailleurs, n'a pas endigué le chômage et a porté préjudice à la production⁸¹. Du fait que les retraites en Europe orientale étaient autrefois très modestes, la perte de revenus complémentaires qui en est résultée a appauvri un segment important de la population. L'intégration des vieux travailleurs au processus de transition demeure un grave problème social.

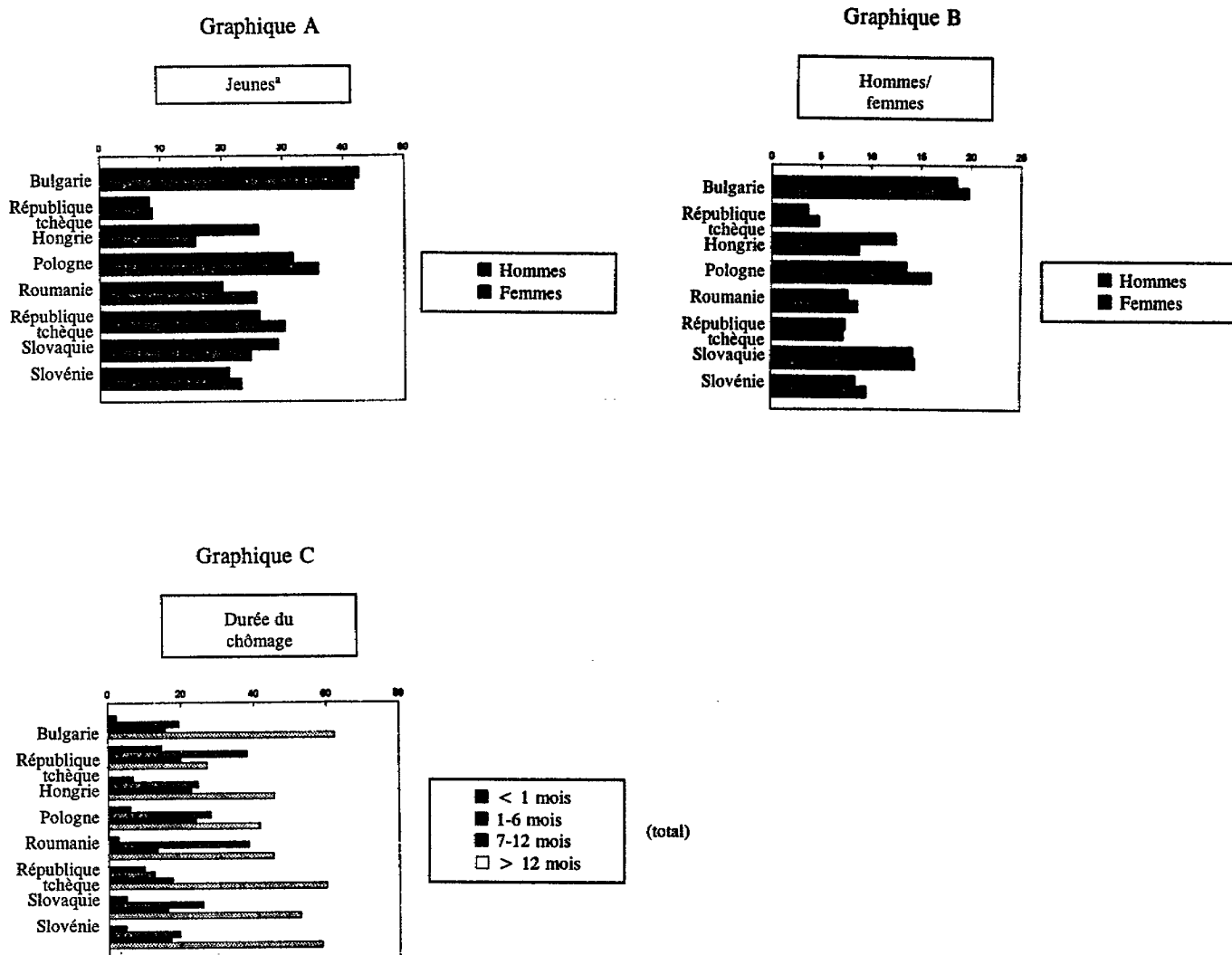
4. Chômage des jeunes

106. L'incidence du chômage parmi les différents groupes d'âge montre que les jeunes (moins de 25 ans) ont été particulièrement touchés. Le chômage des jeunes - y compris ceux qui ont fait des études secondaires et universitaires - est sensiblement supérieur à la moyenne nationale, souvent au point d'être deux fois plus élevé. En 1995, le taux de chômage des jeunes le plus élevé de l'Europe orientale a été enregistré en Bulgarie (où il représentait plus de 40 % du nombre total de chômeurs); venaient ensuite la Pologne (plus de 30 %) et la Slovaquie (plus de 30 %) (graphique A de la figure 7.9)⁸².

107. Divers facteurs expliquent la situation de l'emploi des jeunes, le plus marquant étant la grave crise économique qui a réduit les débouchés sur le marché de l'emploi. De nombreuses entreprises ont de plus en plus souvent gelé les recrutements, préférant la réduction naturelle des effectifs à des licenciements massifs en période de redimensionnement. Par ailleurs, le secteur privé nouvellement créé s'intéressait plus à recruter des personnes expérimentées, y compris celles qui avaient déjà un emploi dans le secteur public, qu'à employer des chômeurs ou des jeunes diplômés. En outre, l'enseignement dans de nombreux pays en transition n'a pas été en mesure de suivre l'évolution des exigences du marché en matière de nouvelles compétences. Il en est résulté une inadéquation croissante entre les compétences que permettait d'acquérir le système éducatif et celles recherchées sur le marché⁸³.

Figure 7.9

Chômage dans certains pays en transition, 1994/1995



Source : ONU/Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à partir de la base de données sur le marché du travail du Centre pour la coopération avec les économies en transition de l'OCDE et des statistiques nationales.

^a Moins de 25 ans. [Hommes] — pourcentage de la main-d'oeuvre masculine; [Femmes] — pourcentage de la main-d'oeuvre féminine.

5. Chômage des femmes

108. Au milieu des années 90, le taux de chômage des femmes était supérieur à la moyenne nationale dans la plupart des pays (graphique B de la figure 7.9). C'est ainsi qu'en Roumanie, le taux de chômage était deux fois plus élevé pour les femmes que pour les hommes⁸⁴. En outre, sauf dans la Fédération de Russie et en Hongrie, plus de 50 % des chômeurs en 1995 étaient des femmes.

109. Dans la pratique, cette nette régression de la participation des femmes à l'activité économique les a en fait exclues de la population active, même si elles n'ont pas toutes fini au chômage. Le taux de participation des femmes a régressé au début des années 90 dans tous les pays d'Europe centrale appartenant au "Groupe Vysegrad", à l'exception de la Pologne. Entre 1989 et 1995, par exemple, le taux de participation des femmes est tombé de 88,7 % à 83,6 % en République tchèque, de 78,4 % à 64,9 % en Hongrie et de 80,5 à 71,4 % en Slovaquie⁸⁵.

110. Les transformations que connaît actuellement la structure de l'emploi dans les entreprises donnent souvent lieu à des licenciements pour raison économique dans de nombreux emplois traditionnellement occupés par des femmes, qui sont le plus souvent des emplois semi qualifiés. En vérité, le nombre des licenciements a été beaucoup plus élevé parmi les femmes que parmi les hommes. Il ressort par exemple d'une enquête effectuée en Hongrie que la ségrégation sexuelle est très répandue dans de nombreuses entreprises, ce qui signifie que les travailleuses sont cantonnées dans des emplois nécessitant moins de qualifications et offrant moins de perspectives d'avancement. Dans le cadre des ajustements de l'emploi en cours, ces emplois peu qualifiés risquent davantage d'être supprimés ou largement réformés, de sorte que les femmes sont davantage menacées par le chômage⁸⁶. En outre, les femmes au chômage ont beaucoup plus tendance que les hommes à rester au foyer plutôt que de chercher un nouvel emploi. L'effet de "découragement" est généralement plus marqué chez les femmes que chez les hommes⁸⁷.

111. Les compressions de main-d'oeuvre ont souvent été faites au détriment des femmes, même si cette discrimination est parfois déguisée. En Ukraine par exemple, une méthode très souvent utilisée pour masquer le chômage consiste à encourager les femmes à prolonger leurs congés de maternité pendant plusieurs années (parfois deux ou trois ans). Dans d'autres cas, les femmes en ont décidé ainsi de leur propre chef en raison des revenus extrêmement bas auxquels elles pouvaient s'attendre en reprenant leur emploi ou parce que la direction ne les encourageait pas à revenir⁸⁸. Des congés de maternité prolongés (qui n'étaient payés que pendant la période réglementaire prévue par la loi) étaient utilisés dans un but analogue en Russie. Les congés de maternité étaient deux fois plus longs que la moyenne dans les secteurs en récession, comme par exemple l'industrie textile et celle du vêtement⁸⁹. Un nombre croissant de femmes semble aussi prendre des congés de maternité prolongés en Hongrie et dans d'autres pays d'Europe centrale.

6. Chômage de longue durée

112. Le chômage de longue durée s'est aggravé dans tous les pays en transition. Sa persistance, plus que celle du chômage frictionnel, est récemment devenue un facteur déterminant d'exclusion sociale, de marginalisation et de dénuement.

113. Malgré la légère reprise de la production observée dans plusieurs pays d'Europe orientale, la part du chômage à long terme dans l'ensemble du chômage a partout augmenté. À la fin de 1995, le chômage de longue durée touchait 31 % de tous les chômeurs dans la République tchèque, de 42 à 47 % en Pologne et en Roumanie, et plus de 50 % partout ailleurs, et notamment près de 66 % en Bulgarie (graphique C, figure 7.9)⁹⁰.

114. Les chances de trouver un emploi dans les pays en transition, comme dans les pays développés, diminuent à mesure que la durée du chômage augmente (ce phénomène pourrait être désigné sous le nom de "sujétion du chômage de longue durée"). Il en résulte que, dans certains cas (la Bulgarie en est un exemple particulièrement frappant), la persistance du chômage conduit les chômeurs à cesser de rechercher activement un emploi et à finalement sortir des rangs de la population active. Dans certains pays, les chômeurs d'âge moyen (c'est-à-dire les personnes qui devraient se trouver au sommet de leur carrière professionnelle) représentent jusqu'à un tiers des chômeurs de longue durée⁹¹.

115. Dans tous les pays en transition, les chômeurs de longue durée et les travailleurs frappés de licenciement comprennent une proportion exceptionnellement élevée de femmes et de travailleurs ayant un faible degré d'instruction et pas de qualifications. Les personnes les moins qualifiées et les moins instruites sont les plus vulnérables. Par conséquent, afin d'atténuer le chômage de longue durée, les politiques de l'emploi devraient viser non seulement des régions géographiques déterminées mais aussi les groupes les plus défavorisés.

7. Chômage occulte

116. Malgré une expansion sensible du chômage déclaré, le chômage occulte demeure un grave obstacle à l'amélioration des rendements de la main-d'oeuvre. Une forte baisse de la production a entraîné un relèvement du suremploi au niveau des entreprises, même par rapport au gonflement généralisé des effectifs à l'époque de l'économie planifiée. Selon la Commission économique pour l'Europe, ce n'est qu'en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie qu'il y a eu un léger fléchissement de l'emploi excédentaire par rapport à la période 1990-1994⁹². Dans tous les États de la CEI et dans les États baltes, l'effondrement de la production et la lenteur de la réorganisation du travail ont entraîné une énorme augmentation du suremploi.

117. Des précisions sur le chômage occulte sont difficiles à obtenir en raison de l'insuffisance des statistiques. Par ailleurs, la situation varie d'un pays à l'autre et même d'une entreprise à une autre à l'intérieur d'un même pays. Dans les pays de la CEI toutefois, le maintien d'effectifs gonflés est très fréquent. Selon les données publiées dans des enquêtes du BIT sur la population active, la main-d'oeuvre excédentaire (c'est-à-dire la main-d'oeuvre considérée comme excédentaire par la direction) dans les entreprises représentait en moyenne 8 % de la main-d'oeuvre employée dans le secteur industriel en Russie⁹³.

Toutefois, si l'on y ajoute les pertes de l'apport de main-d'oeuvre occasionnées par des arrêts partiels ou complets de production, les travailleurs en "congé administratif" (euphémisme commode souvent employé pour désigner le chômage) et les pertes de main-d'oeuvre en équivalent plein temps provoquées par l'imposition du travail à temps partiel, le chômage occulte dans le secteur industriel touchait en 1995 plus de 28 % de la population active en Russie⁹⁴. La situation était encore pire en Ukraine où, en 1995, 34,4 % de l'ensemble des travailleurs étaient en congé sans solde, c'est-à-dire officiellement considérés comme employés, mais avec de très faibles chances d'être repris, et une très forte proportion des employés (parfois plus de 50 %) travaillaient à temps partiel⁹⁵.

118. La réduction du chômage occulte est désormais au centre des préoccupations des pouvoirs publics et occupe une place importante dans la restructuration des entreprises. À bien des égards, cette question a des connotations politiques car de nouvelles vagues de licenciements pourraient encore aggraver les tensions qui existent déjà sur le marché de l'emploi, au risque de déboucher sur des conflits sociaux. Si les entreprises n'avaient plus aucun intérêt à garder une main-d'oeuvre excédentaire et si les règles de la faillite étaient appliquées au pied de la lettre, les gouvernements des pays en transition auraient alors la possibilité de procéder à la restructuration industrielle souhaitée. En contrepartie, un grand nombre de personnes pourraient se trouver marginalisées par suite de l'aggravation de la pauvreté, ce qui risquerait à son tour d'alourdir le poids financier de la prise en charge des nouveaux pauvres.

8. Politiques et options en matière d'emploi

119. Si tous les pays en transition ont délibérément fait de l'objectif du plein emploi l'une de leurs priorités fondamentales, certaines orientations de principe sont inévitablement modifiées par la diversité du parcours suivi dans chaque pays, et notamment par l'enchaînement et la rapidité des transformations structurelles. Dans de nombreux pays, le processus de transition proprement dit a permis aux décideurs d'acquérir une expérience pratique extrêmement précieuse et de mieux comprendre à la fois les conditions dans lesquelles des politiques génératrices d'emplois peuvent agir et les liens entre la croissance économique et la création d'emplois.

120. Quelles que soient les circonstances particulières à chacun des pays en transition, il est quasiment impossible d'espérer réduire le chômage et accroître l'emploi productif en l'absence d'une croissance économique équilibrée et durable. Une situation macro-économique stable fondée sur des options budgétaires et monétaires appropriées est de nature à favoriser la croissance économique et la promotion de l'emploi. Toutefois, de nombreux pays en transition ont à faire face à une diminution sensible du pouvoir d'achat occasionnée par un effritement des revenus, une faible progression des salaires et une réduction du nombre de personnes ayant un emploi. Étant donné que, dans bien des cas, l'accès aux marchés d'exportation est difficile et les exportations ne progressent que lentement, les entreprises de nombreux pays en transition rencontrent d'énormes difficultés d'ajustement face à une demande nationale insuffisante. Or, s'il est vrai que des ventes médiocres touchent toutes les entreprises, même les grandes sociétés, elles frappent plus particulièrement les petites et moyennes entreprises en freinant leur

développement et la création de nouveaux emplois. L'atonie de la demande sur le marché interne a entraîné une chute brutale des investissements dans la plupart des pays en transition, ce qui a compromis le redressement économique et aggravé le marasme dans le secteur des entreprises.

121. S'il n'existe pas de solution miracle au problème de la demande au stade actuel de la restructuration dans la plupart des pays, des mesures anti-inflationnistes destinées à accroître la demande pourraient favoriser l'apparition de conditions favorables à une reprise de la croissance économique. À cet égard, un ensemble de mesures visant à enrayer l'érosion des revenus revêt de l'importance sur le plan social en évitant l'appauvrissement et la marginalisation d'un segment important de la population, mais aussi en arrêtant le fléchissement de la demande intérieure. Cela étant, l'une de ces mesures devrait viser à éviter que les salaires réels dans le secteur budgétaire de l'économie ne continuent de se détériorer et à rétablir le pouvoir d'achat des retraites et autres transferts budgétaires.

122. À plus long terme, les options micro-économiques pourraient avoir un effet tout aussi décisif sur l'accroissement de la demande, initialement au moyen d'une restructuration des entreprises débouchant sur un abaissement des prix unitaires de production. La réduction des coûts et l'amélioration de la gamme et de la qualité des produits permettent en général aux entreprises de capter une plus large part de la demande mondiale moyennant un accroissement des exportations. La réussite des pays d'Asie orientale, qui s'explique au moins en partie par une stratégie cohérente axée sur l'exportation et par le remarquable dynamisme des entreprises nationales sur les marchés mondiaux, illustre les avantages que présente une gestion à l'échelle de la planète pour abaisser les coûts et réaliser des économies d'échelle au niveau de l'entreprise. Dans la plupart des pays en transition, les entreprises peuvent difficilement espérer s'implanter de façon durable sur les marchés mondiaux sans améliorer leur technologie et renouveler leurs méthodes de production. De ce point de vue, beaucoup dépendra de l'aptitude des entreprises à innover et à rester en prise sur les niveaux de productivité dans le monde. Les investissements étrangers, qui constituent une source importante d'apports de techniques et de méthodes de production nouvelles, pourraient aussi améliorer le commerce d'exportation et la compétitivité des entreprises, favorisant ainsi la création d'emplois. À cet égard, l'adoption à l'échelon national d'une politique industrielle bien pensée et cohérente peut améliorer les chances pour un pays d'obtenir les résultats recherchés.

123. La mise en place et le fonctionnement de cadres institutionnels sur le marché de l'emploi, comme par exemple des régimes de sécurité sociale et de fixation des salaires axés sur le marché, associés à une adaptabilité et une souplesse accrues de l'enseignement et de la formation face aux nouvelles exigences de la demande sur le marché de l'emploi, ont fourni la preuve de leur importance pour l'instauration de conditions stables propices à la lutte contre le chômage et à la création d'emplois. En outre, ces institutions jouent un rôle de plus en plus déterminant dans le choix des moyens d'action les plus appropriés. L'importance qu'il y a à être mieux informé du fonctionnement des marchés nationaux de l'emploi, et notamment de la gamme des qualifications, de la mobilité de la main-d'oeuvre et des salaires demandés est désormais mieux appréciée à sa juste valeur dans l'énoncé des politiques nationales et débouche

sur une amélioration de la qualité des services fournis sur le marché de l'emploi aux échelons local ou national. Étant donné que le processus de démocratisation qui a été engagé dans tous les pays en transition depuis la fin des années 80 a eu de profondes répercussions sur la conduite des affaires publiques et la société civile, on observe parallèlement une reconnaissance générale de la nécessité de décisions démocratiques et d'un dialogue social qui se prête à un contrôle participatif des politiques et des institutions.

124. Pour arrêter et mettre en place les bases de leur politique de l'emploi, de nombreux pays en transition se sont de toute évidence inspirés de la longue expérience des pays à économie de marché. Une approche à deux niveaux a été retenue. Tout d'abord, des transformations juridiques et institutionnelles ont été faites en vue de créer une base juridique solide pour l'assistance sociale aux chômeurs. Après avoir adopté des lois et des règles sur l'emploi, presque tous les pays ont mis en place un réseau de services de l'emploi qui avaient pour mission de les appliquer. En second lieu, des systèmes d'allocations de chômage ont été adoptés et des règles d'éligibilité ont été énoncées. À l'exemple des pratiques observées dans les pays de l'OCDE, ces régimes spécifiaient la durée maximale des indemnités, le taux de compensation (c'est-à-dire la moyenne des indemnités de chômage en pourcentage du salaire moyen) et certains critères d'éligibilité. À côté des mesures passives (indemnités de chômage), la plupart des pays d'Europe orientale ont aussi eu recours sur le marché de l'emploi à des mesures actives, comme par exemple la formation ou le recyclage des travailleurs licenciés, l'aide fournie aux travailleurs indépendants pour les encourager à créer de nouvelles entreprises, la création de services de l'emploi, etc.

125. La nature et l'ampleur des changements qui sont intervenus sur le marché de l'emploi et des difficultés budgétaires croissantes ont influé sur la politique de l'emploi dans l'un et l'autre cas et ont exigé des rectifications et des ajustements. La durée moyenne du chômage a augmenté de façon spectaculaire, ce qui a considérablement alourdi la charge budgétaire pour de nombreux pays. L'un des premiers grands ajustements effectués en Europe orientale avait consisté à resserrer les règles d'éligibilité aux indemnités. Cela a été suivi par une réduction de la durée des indemnités, motivée par le fait que l'on avait observé que certains chômeurs différeraient leur retour sur le marché de l'emploi jusqu'à ce qu'ils aient épuisé leurs droits⁹⁶.

126. En 1995, les chômeurs d'Europe orientale pouvaient compter recevoir des indemnités de chômage pendant 6 à 12 mois, la durée étant essentiellement liée à la durée de leur emploi précédent. C'est ainsi par exemple que la durée maximale du versement des indemnités était d'une année en Albanie, en Bulgarie, dans la Fédération de Russie, en Hongrie, en Pologne et en Ukraine; cette durée était de six mois au Bélarus, en Estonie, en Lituanie et dans la République tchèque. Le taux de compensation, qui a considérablement baissé dans la plupart des pays entre 1991 et 1994, s'est stabilisé en 1994-1995, bien que l'on observe certaines exceptions : c'est ainsi qu'il a été ramené de 34 à 31 % en Hongrie et de 43 à 27 % en Albanie, mais qu'il est passé de 13 à 21 % dans la Fédération de Russie et de 14 à 17 % en Ukraine⁹⁷.

127. Les indemnités de licenciement ont été la principale source de dépenses dans l'ensemble des programmes relatifs au marché du travail. C'est ainsi que

dans les pays d'Europe centrale par exemple, les ressources consacrées aux indemnités de chômage se sont situées entre 0,20 et 2,14 % du PIB, c'est-à-dire qu'elles ont été nettement supérieures à la deuxième rubrique des dépenses dans le domaine social, y compris les retraites anticipées et les services d'emploi qui s'est située à 0,11 % du PIB⁹⁸.

128. Si des indemnités de chômage relativement élevées risquent de ne pas être financièrement viables pour un certain nombre de pays (voire socialement dangereuses en raison de la dépendance à l'égard des indemnités ou l'"effet du droit" qu'elles créent en amenant les chômeurs à différer la recherche active d'un emploi), des indemnités très faibles pourraient en revanche aggraver la pauvreté et l'exclusion sociale des travailleurs licenciés. Il est apparu qu'un faible taux d'indemnités avait un puissant effet de dissuasion sur l'inscription au chômage (ce fait a été confirmé par la nette divergence entre les chiffres du chômage tels qu'ils ressortent des enquêtes administratives et des enquêtes sur la population active dans des pays tels que la Russie et l'Ukraine).

129. Dans des conditions caractérisées par une décélération économique et une chute brutale de la demande de main-d'oeuvre, des mesures actives sur le marché de l'emploi ne peuvent avoir qu'un rôle limité. Cette conclusion a été en grande partie confirmée par l'expérience des pays développés et, plus récemment, par celle des pays en transition. Cela explique peut-être la part relativement minime des dépenses que ces pays ont consacrées à des programmes actifs dans le secteur de l'emploi.

130. Un redressement économique est de toute évidence indispensable pour atténuer à long terme les déséquilibres du marché de l'emploi et crée ainsi une forte demande de main-d'oeuvre. Toutefois, des politiques de l'emploi mûrement réfléchies et plus actives, axées sur la création d'agences de l'emploi, la formation et le recyclage de la main-d'oeuvre ou encore des mesures visant les jeunes, peuvent améliorer la mobilité des chômeurs et la recherche d'emplois adaptés. L'un des problèmes auxquels se sont heurtés les décideurs tient au fait que si le chômage croissant exige que des mesures à court terme soient prises immédiatement, ces mesures doivent être compatibles avec les objectifs à long terme, au nombre desquels figurent la réorganisation des entreprises et une utilisation plus productive de la main-d'oeuvre.

131. L'éventail des programmes actifs en faveur du marché du travail varie d'un pays à un autre, mais quels que soient ceux qui sont appliqués, ils doivent viser avant tout à réintégrer les personnes marginalisées (chômeurs de longue durée ou les plus âgés des travailleurs non qualifiés, par exemple) dans le marché du travail. Il a été difficile d'évaluer le degré de réussite de ces programmes faute d'avoir procédé à des évaluations expérimentales, c'est-à-dire des évaluations dans lesquelles un groupe témoin et un groupe cible ont été choisis avant l'intervention, seules des évaluations "quasi expérimentales" de certaines mesures, le recyclage par exemple, ayant été faites dans un petit nombre de pays⁹⁹.

132. L'évaluation des programmes de formation et de recyclage - qui constituent l'une des options les plus fréquemment retenues dans l'ensemble des programmes actifs en matière d'emploi - a montré qu'ils n'avaient pas particulièrement contribué à améliorer les perspectives de réemploi dans les pays en

transition¹⁰⁰. En outre, on a constaté dans certains cas que le recyclage destiné à améliorer les qualifications des travailleurs qui occupaient déjà un emploi était beaucoup plus efficace que le recyclage des chômeurs dont l'employabilité ne se trouvait pas pour autant améliorée.

133. La Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie offrent un appui aux chômeurs qui souhaitent lancer leur propre affaire. Un certain scepticisme subsiste toutefois : s'il est vrai que certains individus réussissent, il est peu probable selon certains experts que de tels programmes résisteraient mieux à une analyse rigoureuse des résultats par rapport à leur coût que ceux dont les pays de l'OCDE ont fait l'expérience¹⁰¹.

134. Les résultats mitigés qui se dégagent des évaluations de programmes actifs montrent l'importance des indemnités de chômage, pour lesquelles il n'est pas facile de trouver des solutions de remplacement. Les pays en transition pourraient améliorer la contribution de ces programmes à l'abaissement du taux de chômage en s'attachant plus particulièrement aux groupes défavorisés, en définissant clairement les priorités et en évitant la tentation d'un "large filet" qui risquerait dans la pratique de n'être viable ni au niveau des ressources ni à celui des institutions (voir tableau 7.13).

135. Compte tenu des contraintes budgétaires, un éventail trop large de programmes pourrait ne pas être réalisable. Une définition claire des priorités doit aller de pair avec un meilleur ciblage. Une importance particulière doit être accordée au partage des coûts de mise en oeuvre des programmes en matière d'emploi entre les autorités locales et le pouvoir central. Les besoins particuliers de chaque marché de l'emploi à l'échelon local doivent être définis avec soin, mais sans jamais perdre de vue l'amélioration de la coordination et du suivi.

136. L'amélioration de l'efficacité des services de l'emploi est l'une des options qui s'imposent le plus clairement à l'évidence : étroite coordination des agences d'emploi et des services d'orientation professionnelle et sélection améliorée des participants aux programmes actifs entrepris sur le marché du travail.

137. Le recours à des programmes de travaux publics pour créer des emplois est une option qui a été relativement peu utilisée dans les pays en transition, bien qu'elle soit dans bien des cas préférable à des programmes passifs. Parmi les avantages que présentent ces programmes de travaux publics, il y a lieu de citer la création de biens dans le secteur public, le rattachement des travailleurs au marché du travail, qui permet d'éviter le chômage à long terme et les coûts qui y sont associés, et la réduction du stress psychologique lié au chômage¹⁰². En Allemagne, les Länder orientaux offrent un exemple récent d'emploi généralisé de programmes de travaux publics en période de transformation. Bien que cet exemple de transition d'une économie planifiée à une économie de marché constitue un cas spécial puisqu'elle a été facilitée par la réunification de l'Allemagne et les transferts en provenance de l'Ouest que cela a entraînés, des programmes de travaux publics, associés à des programmes de recyclage et de subventions, ont contribué à atténuer le chômage massif qui avait fait suite à la fermeture d'entreprises vétustes ou peu rentables¹⁰³.

Tableau 7.13

Programmes actifs en faveur de l'emploi dans les pays en transition

Programme	Efficacité et recommandations
Recyclage	Les chances de trouver un emploi augmentent avec le niveau d'instruction. Les évaluations scientifiques disponibles ne fournissent toutefois pas de résultats positifs en termes d'efficacité économique (salaires et effets de la durée du chômage). Ce sont souvent les personnes qui ont déjà le plus de chances de trouver un emploi qui en bénéficient. Néanmoins, la formation financée par les pouvoirs publics peut être souhaitable pour les personnes qui ont souffert des changements, ne serait-ce que pour des raisons d'équité et de discernement politique. Nécessité de développer les possibilités de recyclage dans le secteur privé.
Correspondance entre les hommes et les emplois	Formule peu coûteuse et souvent efficace pour accroître le nombre d'emplois attribués, mais qui n'intéresse qu'une fraction des demandeurs d'emploi. Utile pour les chômeurs de longue durée. Même une réduction momentanée du nombre des bénéficiaires d'indemnités de chômage peut agir sur cette correspondance entre les offres d'emploi et les demandeurs d'emploi en libérant des employés et des ressources des services de l'emploi pour des activités dans ce sens. Des bourses privées de l'emploi doivent néanmoins pouvoir fonctionner.
Subventions à l'emploi	Peuvent revêtir la forme de dons, de prêts libres d'intérêts, de subventions au titre des intérêts, etc., et apportent souvent un appui à l'ensemble des employeurs du marché libre (en particulier lorsqu'il s'agit d'emplois temporaires assortis d'une formation à l'intention des jeunes en général et des jeunes en fin de scolarité). Leurs effets nets sont minimes dans les pays industrialisés. Les subventions sont souvent associées à des pertes sèches dans la mesure où les particuliers qui en bénéficient auraient de toute façon trouvé un emploi. Risquent de saper la volonté de réforme. Peuvent se justifier lorsqu'elles sont très ciblées, par exemple dans les villes qui comptent une seule entreprise.
Indemnités (bourses, prêts ou paiement anticipé des indemnités) pour faciliter le démarrage des entreprises	Leurs effets nets sur l'emploi ont rarement été convenablement évalués. Effets positifs sur la durabilité des entreprises et le remboursement des prêts dans certains pays en transition. S'appliquent uniquement à une faible minorité de travailleurs, même dans les pays développés.
Programmes d'emploi dans le secteur public et appui du secteur public aux stages d'apprentissage	Résultats mitigés. Rarement convenablement évalués. Les programmes soigneusement ciblés sur les élèves qui abandonnent en cours d'études et sur les groupes défavorisés (chômeurs de longue durée par exemple) ont certains effets positifs lorsqu'ils sont associés à une formation en cours d'emploi. Administration pesante et exécution difficile en dehors des pays industrialisés.

Tableau établi à partir de : M. Rutkowski, "Labour Market Policies in Transition Economies", MOCT-MOST, N.1, Kluwer Academic Publishers (Bologne, 1996), p. 27; T. Boeri, et M. Burda, "Active labour market policies, job matching and the Czech miracle", European Economic Review, vol. 40, Nos 3 à 5 (1996), p. 805 à 817; J. Micklewright et G. Nagy, "Labour market policy and the unemployment in Hungary", European Economic Review, vol. 40, Nos 3 à 5 (1996), p. 819 à 828.

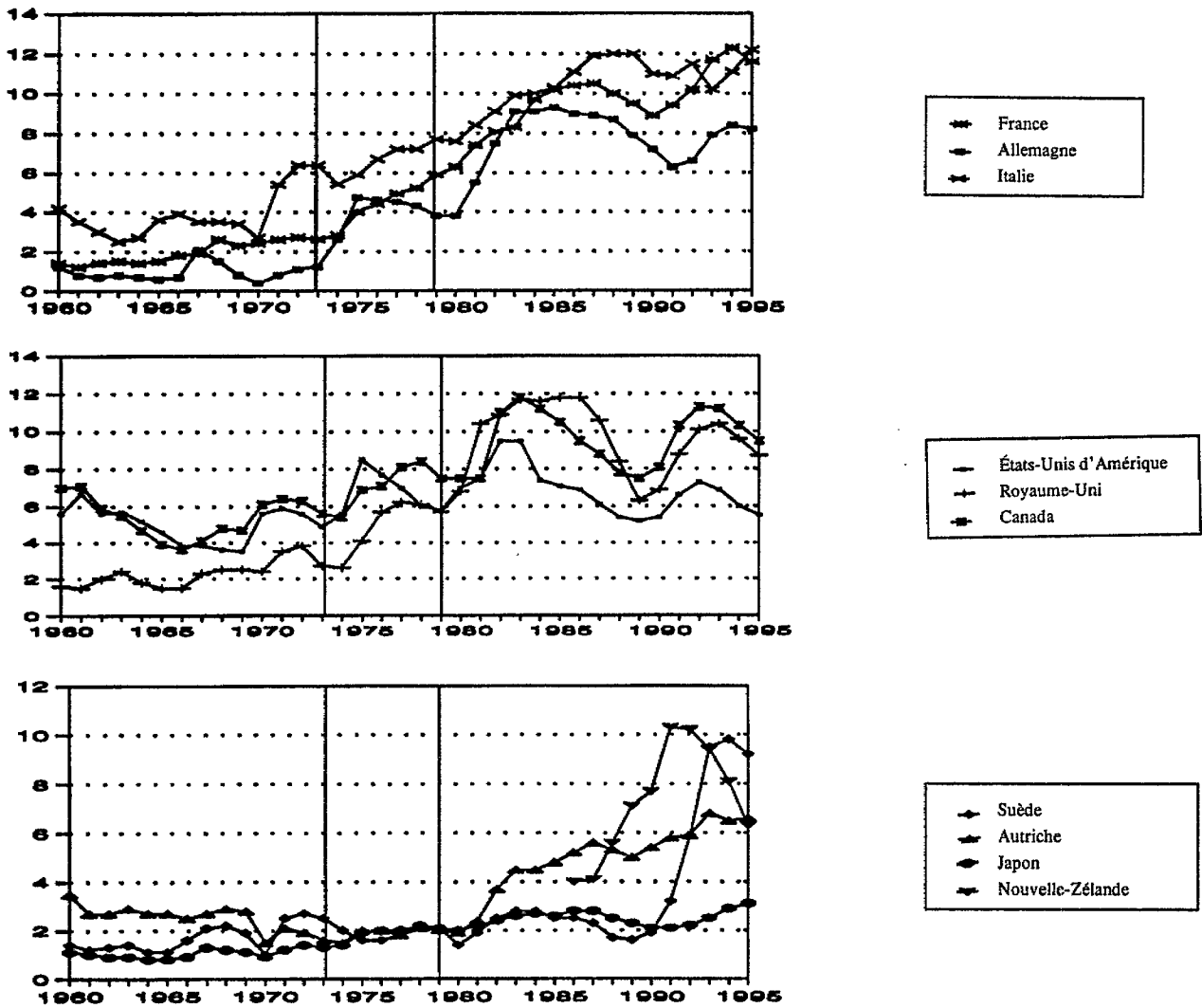
138. La réduction de taux élevés de chômage sans pour autant ralentir l'évolution vers une économie de marché est l'un des principaux problèmes auquel se heurtent les gouvernements des pays en transition qui connaissent un chômage persistant et généralisé. Il leur faut notamment créer des emplois dans de nouvelles activités du secteur privé et améliorer le climat commercial pour les entreprises déjà en place. L'expérience de l'Asie orientale devrait être analysée afin de trouver un équilibre approprié entre l'intervention des pouvoirs publics et le libre jeu des forces du marché. Par ailleurs, la faisabilité de la libéralisation du commerce d'importation doit être évaluée au cas par cas. Selon l'OIT, parmi les moyens d'action propres à modérer les suppressions d'emplois figure le recours à une libéralisation des importations sélective plutôt qu'uniforme et instantanée, conjuguée à l'octroi sélectif de crédits et de subventions à l'exportation aux entreprises susceptibles d'être compétitives¹⁰⁴. Ce faisant, il importe toutefois d'éviter de créer des incitations perverses qui pourraient retarder les restructurations nécessaires au sein des entreprises.

C. Emploi et chômage dans les pays développés

139. Le taux élevé de chômage involontaire a été la caractéristique la plus frappante du marché de l'emploi dans les pays développés depuis le milieu des années 70. Les pays développés avaient assez bien réussi à maintenir de faibles taux de chômage pendant les 25 années qui avaient suivi la seconde guerre mondiale – certainement par comparaison avec la période de l'entre-deux-guerres, mais aussi par rapport à leur expérience à long terme. Les taux de chômage ont toutefois augmenté après les secousses de l'offre et l'intensification des pressions inflationnistes pendant les années 70 et n'ont pas vraiment baissé depuis, malgré des fluctuations cycliques importantes. Cette tendance a été particulièrement marquée en Europe occidentale. En Allemagne, en France et au Royaume-Uni par exemple, le taux de chômage n'avait jamais été supérieur à 4 % entre 1960 et 1975; sauf en Allemagne en 1979 et 1980, il n'a jamais été inférieur à 4 % pendant les 20 années qui ont suivi (figure 7.10). Le Japon et la Suède, qui figurent parmi les pays qui ont le mieux réussi à maintenir de faibles taux de chômage, ont vu ces taux augmenter, assez sensiblement dans le cas de la Suède. Même dans les pays où la situation s'est améliorée pendant les années 80 et 90, aux États-Unis par exemple, le chômage reste élevé par rapport aux 25 années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Le fait que les taux de chômage refusent obstinément de baisser, en particulier en Europe occidentale, demeure l'un des problèmes les plus préoccupants auxquels se heurtent les gouvernements des pays développés depuis le début de la présente décennie.

Figure 7.10

Taux de chômage dans certains pays développés



Source : Organisation internationale du Travail : Annuaire des statistiques du travail (Genève, BIT, diverses années); OCDE, Perspectives de l'emploi (Paris, OCDE, 1996); et aussi statistiques nationales.

Note : Les traits horizontaux représentent les hausses des prix du pétrole en 1973 et de 1979.

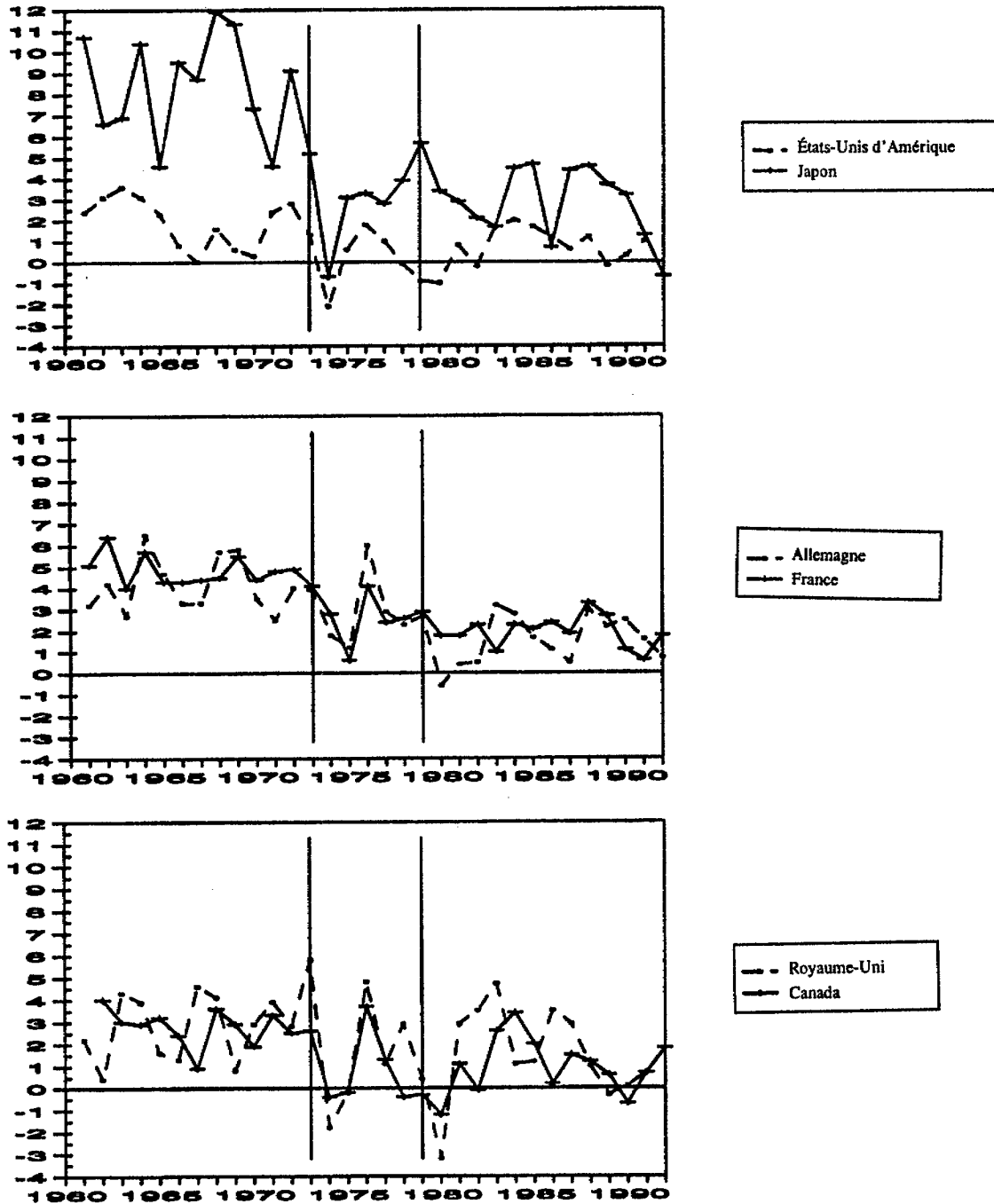
140. Le relèvement des taux de chômage pendant les années 70 et 80 a été général dans l'ensemble des pays développés. Les hausses des prix du pétrole ont été suivies par des périodes d'aggravation du chômage (figure 7.10). Les chocs pétroliers ont entraîné un ralentissement de la croissance économique et un fléchissement de l'emploi par suite de la majoration des coûts qui en est résultée pour les producteurs et les consommateurs et du transfert du pouvoir d'achat des pays importateurs aux pays exportateurs de pétrole. Les chocs pétroliers ont aussi favorisé l'inflation, et les mesures anti-inflationnistes qui ont ensuite été adoptées dans un certain nombre de pays ont peut-être encore aggravé le chômage¹⁰⁵. On voit toutefois mal pourquoi les taux de chômage sont restés élevés et la productivité de la main-d'oeuvre n'a progressé que lentement, alors même que les pays amélioraient leurs taux de rendement énergétique et que les prix du pétrole diminuaient par rapport aux niveaux qu'ils avaient atteints pendant les années 70 (figure 7.11)¹⁰⁶.

141. Le ralentissement de l'amélioration de la productivité de la main-d'oeuvre se traduit par un tassement des taux d'expansion de la production, de l'emploi ainsi que des traitements et des salaires réels. Mais le ralentissement de l'amélioration de la productivité de la main-d'oeuvre signifie aussi que tout accroissement de la production exige un surcroît de main-d'oeuvre - l'élasticité de la croissance de l'emploi par rapport à la progression du PIB a d'ailleurs légèrement augmenté depuis les années 70¹⁰⁷. C'est ainsi que le ralentissement de l'amélioration de la productivité s'est accompagné d'une certaine progression de l'emploi, en particulier dans les pays qui ont une main-d'oeuvre bon marché abondante. Cette progression a en partie compensé le tassement de l'expansion de l'emploi qui va de pair avec le ralentissement de la croissance du PIB. On relève toutefois de fortes divergences entre les pays d'Europe occidentale et les autres pays développés. Depuis 1973, le PIB a progressé plus lentement et l'élasticité de l'emploi a été plus faible dans les pays d'Europe occidentale que dans les autres pays développés.

142. Au cours de la première moitié des années 90, l'emploi a progressé un peu plus lentement que le PIB à la suite de la récession qui a marqué le début de la décennie. Dans certains pays, les États-Unis par exemple, la progression de l'emploi a été plus lente et a mis plus longtemps à redémarrer que ce qui avait caractérisé l'expansion des cycles d'activité économique, amenant certains observateurs à définir la reprise comme une "croissance sans emplois". Dès 1995 et 1996 toutefois, l'emploi était en nette progression et le taux global de chômage était tombé au point le plus bas depuis le niveau record atteint pendant l'expansion des années 80, se situant à un niveau sensiblement inférieur à celui des années 70. Des pays comme l'Allemagne et la France ont en revanche continué à avoir des difficultés à stimuler à la fois l'expansion du PIB et de l'emploi.

Figure 7.11

Taux d'amélioration de la productivité de la main-d'oeuvre dans certains pays développés



Source : Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques de l'Organisation des Nations Unies, à partir de la base internationale de données sectorielles de l'OCDE.

Note : Les traits horizontaux représentent les hausses des prix du pétrole en 1973 et 1979.

/...

143. La progression annuelle en pourcentage de la population active a été plus lente pendant la période allant de 1974 à 1995 qu'elle ne l'avait été pendant la période allant de 1960 à 1973 dans un certain nombre de pays, et notamment l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande. Dans tous ces pays sans exception, le taux d'accroissement de la population en âge de travailler s'est considérablement ralenti, ce qui s'explique en partie par la fin de l'arrivée sur le marché de l'emploi de l'énorme vague des jeunes nés tout de suite après la seconde guerre mondiale (tableau 7.14).

Tableau 7.14

Progression de l'emploi, de la population en âge de travailler et taux de participation à la population active dans certains pays et régions développés

Pays ou région	Progression de l'emploi ^a		Progression de la population en âge de travailler ^a		Taux de participation à la population active		
	1963-1973	1974-1995	1960-1973	1974-1995	1960	1973	1995
	Australie	2,4	1,6	2,2	1,6	67,5	69,9	74,3
Canada	3,3	1,9	2,3	1,5	60,5	67,6	76,1
États-Unis	2,0	1,8	1,7	1,1	64,5	66,0	77,5
Japon	1,3	0,9	1,7	0,7	75,7	71,7	76,5
Nouvelle-Zélande	2,2	0,9	2,0	1,2	63,1	64,6	65,6
Douze pays de la Communauté européenne ^b	0,3	0,2	0,6	0,6	67,5	65,5	65,7
Ancienne Association européenne de libre-échange	0,5	0,3	0,7	0,5	73,8	72,4	74,0

Source : OIT, *L'emploi dans le monde 1996/97 : National Policies in a Global Context* (Genève, BIT, 1996), tableaux 2.1 et 2.2.

^a Variation moyenne annuelle en pourcentage.

^b Non compris les Länder orientaux de l'ancienne République démocratique allemande.

144. Ce ralentissement a été en partie compensé par le relèvement des taux de participation à la population active, notamment au Canada et aux États-Unis. En Europe occidentale, l'expansion de la population active s'est accélérée entre 1974 et 1995, tout en restant sensiblement inférieure à ce qu'elle était dans les autres pays développés; les plus fortes augmentations ont été enregistrées en Allemagne, en Irlande, en Italie et au Portugal.

145. Dans tous les pays pour lesquels des données sont disponibles, le taux de participation des femmes à la population active a augmenté. Dans l'ensemble de l'Europe occidentale, les taux de participation à la population active sont restés relativement stables - l'augmentation du taux de participation des femmes étant compensée par le recul de la participation des hommes. Les pays développés ont aussi enregistré un tassement du taux de croissance de l'emploi par suite du ralentissement de l'activité économique en général. Au cours des 20 dernières années, la progression de l'emploi la plus rapide a été enregistrée en Australie, au Canada, aux États-Unis, au Japon et en Nouvelle-Zélande, alors qu'elle était sensiblement plus lente en Europe occidentale.

146. Le fléchissement des taux de productivité enregistré depuis le début des années 70 dans les pays développés a contribué à infléchir la progression des salaires réels. Aux États-Unis par exemple, la moyenne des salaires réels est demeurée inchangée, tandis que le taux moyen de compensation a légèrement augmenté si l'on y inclut la valeur des avantages non pécuniaires. La moyenne des salaires réels a progressé dans les autres pays développés, mais à un rythme sensiblement plus lent que celui enregistré avant 1973. En outre, la fourchette des revenus des salariés s'est élargie dans de nombreux pays développés (tableau 7.15). Cet écart croissant entre les échelons supérieurs et inférieurs de la fourchette des salaires est particulièrement marqué aux États-Unis, où l'inégalité s'est aggravée à mesure que les salaires réels des échelons supérieurs progressaient alors que les salaires réels des échelons inférieurs se détérioraient, et au Royaume-Uni, où les salaires réels ont augmenté beaucoup plus rapidement aux échelons supérieurs qu'aux échelons inférieurs¹⁰⁸. Depuis le début des années 90, la tendance à une aggravation des inégalités de traitements et de salaires s'est atténuée dans de nombreux pays, mais il est encore trop tôt pour dire si cela marque la fin d'une période d'inégalité croissante¹⁰⁹.

1. Les secteurs pourvoyeurs d'emplois

147. Dans les pays développés, les nouveaux emplois se retrouvent de plus en plus dans le secteur des services et les activités assimilées, même s'il s'agit de postes dans les secteurs commercial, juridique ou financier de l'industrie manufacturière ou de l'industrie des produits primaires. Le pourcentage de main-d'oeuvre employée dans l'agriculture, la production et le transport est tombé de 39,3 à 29 % aux États-Unis entre 1970 et 1991, de 40,4 à 29,9 % au Canada et de 56 à 41,7 % au Japon. On a constaté la même tendance en Europe occidentale à partir de 1984 (tableau 7.16), période durant laquelle la croissance de l'emploi pour ces catégories professionnelles a été négative. En revanche, les emplois administratifs, techniques et de gestion ont enregistré le taux de croissance le plus rapide.

Tableau 7.15

Évolution de la distribution des salaires et des traitements dans certains pays développés

(Ratio 90/10)

	1980	1985	1990	1994	Évolution en pourcentage 1980-1994
Allemagne^c					
Hommes	2,40 ^a	2,36	2,31	2,25 ^d	-6
Femmes	2,64 ^a	2,51	2,40	2,26 ^d	-14
Australie					
Hommes	2,72	2,61	2,72	2,84	4
Femmes	2,54	2,64	2,62	2,54	0
Canada					
Hommes	3,46 ^a	4,03 ^b	3,99	3,77	9
Femmes	3,73 ^a	4,24 ^b	3,99	4,01	8
États-Unis					
Hommes	3,26	3,73	3,96	4,28	31
Femmes	2,92	3,35	3,67	4,02	38
France					
Hommes	3,37	3,35	3,45	3,43	2
Femmes	2,72	2,64	2,86	2,94	8
Italie					
Hommes	2,33	2,30 ^e	2,17 ^f	2,64 ^d	13
Femmes	2,66	2,34 ^e	2,17 ^f	2,80 ^d	5
Japon					
Hommes	2,61	2,77	2,84	2,77	6
Femmes	2,17	2,28	2,30	2,24	3
Royaume-Uni					
Hommes	2,51	2,80	3,11	3,24	29
Femmes	2,34	2,49	2,86	3,00	28
Suède					
Hommes	2,11	2,13	2,07	2,20 ^a	4
Femmes	1,65	1,74	1,71	1,82 ^a	10

Source : Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques de l'Organisation des Nations Unies, à partir de données de l'OCDE.

Note : 90/10 désigne le ratio de la rémunération des travailleurs du quatre-vingt-dixième percentile à la rémunération des travailleurs du dixième percentile.

^a 1981.

^b 1986.

^c À l'exclusion de cinq Länder orientaux.

^d 1993.

^e 1984.

^f 1989.

/...

Tableau 7.16

Évolution de l'emploi par professions dans certains pays et régions développés

(En pourcentage)

Pays ou région	Proportion par rapport au nombre total d'emplois ^a			Évolution de la proportion 1970-1991 ^b
	1970	1984	1991	
Canada^b				
Cadres et directeurs	20,2	27,1	31,7	11,5
Personnel administratif, vendeurs et employés des services	29,3	40,3	39,4	10,1
Agriculture	6,5	5,4	4,4	-2,1
Production et transport	33,9	27,1	24,5	-9,5
États-Unis d'Amérique				
Cadres et directeurs	24,7	26,7	29,8	5,1
Personnel administratif, vendeurs et employés des services	36,0	40,5	41,3	5,3
Agriculture	4,0	3,4	3,0	-1,0
Production et transport	35,3	28,5	26,0	-9,3
Japon				
Cadres et directeurs	8,4	12,9	15,5	7,1
Personnel administratif, vendeurs et employés des services	37,9	42,3	42,4	4,5
Agriculture	17,3	8,7	6,7	-10,6
Production et transport	38,7	36,7	35,0	-3,7
Les 12 pays européens^c				
Cadres et directeurs	n.d.	18,0	19,8	1,8 ^d
Personnel administratif, vendeurs et employés des services	n.d.	38,7	40,4	1,7 ^d
Agriculture	n.d.	7,8	5,1	-2,7 ^d
Production et transport	n.d.	34,2	32,2	2,0 ^d

Source : BIT, *L'emploi dans le monde, 1996/97 : Les politiques nationales dans un contexte mondial* (Genève, BIT, 1996), tableau 2.7.

Note : n.d. — non disponible.

^a Les totaux peuvent ne pas correspondre à 100 du fait que certaines catégories de travailleurs ne sont pas classifiables.

^b Données pour 1973, et non pas pour 1970.

^c Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Suède. Les données pour 1970 et 1984 concernent l'ex-Allemagne de l'Ouest; les données pour 1991 comprennent le Länder oriental.

^d 1984-1991 pour les 12 pays européens.

148. La croissance de l'emploi dans les activités de service est due à un certain nombre de tendances à long terme constatées dans les pays développés. Les industries des produits primaires ont depuis quelque temps perdu de leur importance comme pourvoyeurs d'emplois. Plus récemment, la croissance de l'emploi dans les industries manufacturières a baissé en valeur relative et semble décliner en valeur absolue dans de nombreux pays développés. Cette évolution est due en partie aux gains de productivité réalisés dans l'agriculture et l'industrie manufacturière, qui font que la production augmente plus rapidement que l'emploi, et contribue à accroître le revenu par habitant. De même, dans les pays à revenu élevé en constante augmentation, la demande de services - loisirs, travaux ménagers, services commerciaux - tend à croître plus rapidement que la demande de biens manufacturés ou de produits primaires. Dans de nombreux pays développés, le nombre de cadres et de directeurs a augmenté parallèlement à celui des vendeurs et des employés administratifs ainsi que des employés dans les établissements de service comme les restaurants. La demande de services haut de gamme est renforcée par les gains de productivité et l'expansion des marchés, comme c'est le cas dans l'industrie de l'informatique où les progrès techniques rapides ont permis de réduire les coûts, d'améliorer la qualité, de créer de nouveaux débouchés et des emplois et d'offrir des salaires relativement élevés¹¹⁰. En revanche, dans le secteur des services bas de gamme, la croissance de la productivité est lente et la création d'emplois dépend du maintien des salaires à un niveau bas. Dans certains cas, les bas salaires peuvent susciter une croissance de l'emploi au détriment des investissements et des réformes structurelles, limitant ainsi les perspectives d'augmentation de la productivité¹¹¹.

149. L'importance croissante des professions relevant du secteur des services peut également s'expliquer par les changements intervenus dans l'organisation de la production qui influent sur les relations de travail au sein des entreprises. Pour survivre dans un environnement de plus en plus compétitif, de nombreuses entreprises ont essayé de rationaliser leur fonctionnement et sont ainsi devenues plus "légères" et plus compétitives. Ces changements s'expliquent par trois facteurs. Premièrement, le progrès technique se traduit par une utilisation accrue du capital et de certaines catégories de personnel qualifié. Ainsi, dans plusieurs industries manufacturières et de services, notamment l'industrie des biens durables, l'édition et les opérations bancaires, le recours accru aux ordinateurs et aux techniques informatiques a, dans certains cas, donné lieu à une réduction des besoins de main-d'oeuvre¹¹².

150. Deuxièmement, les entreprises ont introduit des réformes structurelles qui permettent une plus grande souplesse d'utilisation du capital et de la main-d'oeuvre. Les techniques de production économes de ressources, mises au point au Japon dans les années 50, ont été adoptées par d'autres pays développés et même par certains pays en développement. La production économe de ressources s'appuie sur la gestion au jour le jour des stocks qui sont réduits au strict minimum, sur la flexibilité des procédés de fabrication qui met l'accent sur la qualité du produit et, enfin, sur une autonomie accrue des travailleurs¹¹³.

151. Troisièmement, l'évolution des conditions du marché international a incité certaines entreprises à modifier les relations de travail en déplaçant hors des pays développés des moyens de production clefs pour ne garder que certaines fonctions de direction et d'administration dans le pays d'origine. Ces

changements ont notamment eu pour conséquence de développer les activités de services au sein des industries manufacturières et des industries des produits primaires. C'est ainsi que les activités de gestion, telles que la commercialisation, les finances, les fonctions juridiques et d'encadrement, sont devenues une source de valeur ajoutée dans de nombreuses industries autres que celle des services. Dans certains cas, cette évolution a conduit les entreprises à créer de nouveaux emplois de service, tandis que d'autres ont décidé de recourir systématiquement à la sous-traitance comme le montre l'expansion des cabinets juridiques, des cabinets d'experts comptables, des agences de publicité, des cabinets de consultants, des spécialistes de l'import-export, etc.

152. Ce nouvel environnement a également modifié les relations entre les travailleurs et la direction¹¹⁴. Dans de nombreux pays, la proportion des travailleurs syndiqués a diminué et le pouvoir de négociation des syndicats a été affaibli, en partie à cause de l'abandon des activités manufacturières. Par ailleurs, la sous-traitance, à l'intérieur du pays ou à l'étranger, risque de provoquer la disparition des syndicats au sein des entreprises; les investissements directs des non-résidents vont de préférence aux entreprises sans syndicats et les relations classiques sont en train de changer. Au Japon, le système des emplois de carrière, en vigueur dans les grandes firmes et dans la fonction publique, commence à être remis en cause sous la pression de la concurrence internationale, de la surévaluation du yen et de la faible croissance du PIB, ce qui incite les entreprises à réviser leur politique de l'emploi¹¹⁵. Ainsi, les entreprises japonaises ont de plus en plus recours au travail à temps partiel et au travail temporaire et commencent à utiliser les contrats à durée déterminée pour certains postes d'encadrement¹¹⁶. Dans d'autres cas, les contraintes de la compétitivité ont incité certaines entreprises à mettre l'accent sur la réduction des coûts au détriment des innovations techniques ou des réformes structurelles, affaiblissant ainsi la position des travailleurs s'agissant des augmentations de salaire et de garantie de l'emploi¹¹⁷. Le développement des activités d'encadrement laisse à supposer que les entreprises entendent imposer un contrôle plus rigoureux des coûts et une discipline plus stricte¹¹⁸.

153. Le débat sur les conséquences de ces changements sur l'emploi, notamment aux États-Unis, au Japon et dans certains pays d'Europe occidentale, tourne essentiellement autour des effets des "compressions d'effectifs" et du "dégraissage" en citant de nombreux exemples de groupes dont la situation professionnelle a considérablement souffert de ces réformes. Toutefois, de manière générale, la situation n'est pas aussi tranchée. C'est ainsi qu'au Japon, par exemple, le phénomène du dégraissage ne semble pas avoir eu d'effets notables sur le taux de chômage¹¹⁹. Plusieurs entreprises qui ont réduit leurs effectifs sont devenues plus compétitives et sont mieux placées que d'autres en matière de croissance de la production et de l'emploi. C'est le cas, par exemple, de l'industrie automobile au Royaume-Uni et aux États-Unis, où les producteurs locaux ont réussi, grâce à la collaboration avec des firmes étrangères délocalisées, à créer une industrie plus efficace que celle des années 70 et 80. Dans d'autres cas, en revanche, les compressions d'effectifs n'ont eu que peu ou pas d'effets sur la compétitivité de l'entreprise concernée.

154. Les compressions d'effectifs ont touché en premier lieu les cadres moyens et supérieurs ainsi que les travailleurs spécialisés et semi-spécialisés dont la carrière était jusque-là relativement stable. Dans certains pays, les écarts dans la répartition du revenu et la précarité croissante de l'emploi assombrissent les perspectives en matière de revenu. C'est ainsi que, pour les employés qui sont obligés de changer d'emploi ou de carrière, la perspective de bénéficier d'un revenu permanent devient aléatoire. Même si les réductions d'effectifs n'ont guère de conséquence sur l'emploi de manière générale, elles peuvent susciter des craintes chez les travailleurs quant à leur bien-être futur.

155. L'augmentation des emplois dans le secteur des services et les pertes relatives, et parfois absolues, d'emploi dans l'industrie manufacturière sont souvent citées comme causes du ralentissement de la productivité dans les pays développés. On considère que les activités de service ne sont guère porteuses de gains de productivité. Ainsi, le développement relatif des services dans une économie donnée aurait des effets négatifs sur la productivité et, partant, sur les revenus réels en termes économiques. Comme il est difficile d'augmenter la productivité de nombreux emplois dans le secteur des services (vendeurs et employés administratifs, par exemple), ces catégories professionnelles sont généralement relativement mal rémunérées (tableau 7.17). Cet argument s'appuie toutefois en partie sur le problème de l'évaluation de la productivité. En effet, du fait que la plupart des services publics n'ont pas de valeur marchande, il est impossible d'évaluer leur contribution à la production par rapport à leur coût. Les activités de recherche-développement peuvent s'avérer très profitables à très long terme. La part de la recherche-développement dans l'augmentation de la productivité s'exprime sous forme de connaissances largement disponibles mais non évaluées financièrement, même si elle peut également se traduire par des gains de productivité dans d'autres secteurs de l'économie.

Tableau 7.17

Concentration des emplois faiblement rémunérés dans le secteur des services
de certains pays développés

Profession	Allemagne	Australie	Autriche	Canada	États-Unis d'Amérique	France	Nouvelle- Zélande	Royaume- Uni	Suisse
	1994	1995	1993	1994	1994/95	1995	1994/95	1995	1995
Cadres/techniciens	0,4	0,3	0,3	0,6	0,3	0,2	0,4	0,2	0,4
Directeurs	0,0	0,7	0,1	0,6	0,4	0,1	0,5	0,3	0,2
Personnel administratif	0,9	0,9	0,7	1,4	1,2	0,5	0,7	1,5	1,0
Vendeurs	1,7	n.d.	1,8	1,3	1,1	3,0	2,5	2,0	n.d.
Service du personnel	2,0	1,5	2,1	1,9	2,1	2,9	1,9	2,0	2,9

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (Paris, OCDE, 1996), tableau 3.2, partie C, p. 80.

Note : La concentration représente la proportion des emplois faiblement rémunérés dans chaque catégorie professionnelle divisée par la proportion des bas salaires dans l'ensemble de l'économie. On considère que les bas salaires représentent moins des deux tiers du salaire moyen.

n.d. — non disponible.

156. Il faut toutefois savoir que les activités de service ne sont pas isolées des autres activités. Comme c'est le cas pour tous les intrants productifs, elles contribuent à la production selon la manière dont elles sont combinées à d'autres intrants. Ainsi, lorsque la recherche-développement est combinée à d'autres ressources au niveau de la fabrication et de la commercialisation, elle peut contribuer de manière substantielle à la croissance de la production. À titre d'exemple, c'est le progrès technique dans le domaine des ordinateurs allié à la conception des logiciels qui est à l'origine de la croissance rapide de cette industrie. Les logiciels sont souvent conçus spécialement pour s'adapter à l'équipement d'une entreprise donnée, créant ainsi une relation organique entre les biens et les services. En outre, beaucoup de logiciels sont conçus ou modifiés au sein de l'entreprise. Il s'agit là d'un exemple d'intrant sans valeur marchande qui peut néanmoins améliorer la productivité.

157. Lorsqu'elle est combinée aux techniques de communication, l'industrie des loisirs peut toucher un public plus large, ce qui explique les revenus élevés des artistes et des athlètes dont l'activité n'a cependant pas changé. De même, les revenus des directeurs d'entreprise et de nombreux cadres ont considérablement augmenté grâce à la mondialisation des marchés qui leur a permis d'étendre leurs activités¹²¹.

2. Les travailleurs

158. La situation de l'emploi dans les pays développés a été essentiellement marquée par une baisse du taux d'activité, une augmentation du taux de chômage chez les jeunes et un accroissement substantiel du taux d'activité féminine accompagné d'une baisse du taux d'activité masculine.

159. L'emploi, le taux d'activité et le chômage des jeunes (en général les moins de 25 ans) suscitent des inquiétudes dans plusieurs pays développés. À partir des années 80 et jusqu'à la moitié des années 90, les taux d'activité et d'emploi ont baissé, en particulier chez les jeunes hommes, et le taux de chômage est resté élevé dans la plupart des pays développés. S'il est vrai que la baisse des taux d'emploi et d'activité est en partie due à l'amélioration du niveau d'instruction général qui réduit la durée de la vie active des jeunes, la quasi-stagnation de la demande demeure la cause principale de cette situation¹²².

160. Dans plusieurs pays développés, notamment l'Australie, la Belgique, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, les taux de chômage des jeunes représentent plus du double des taux de chômage des jeunes adultes¹²³. Entre 1979 et 1994, les taux de chômage des jeunes ont augmenté dans presque tous les pays développés, à l'exception du Danemark, pour les jeunes femmes, et des Pays-Bas. L'évolution des taux de chômage des jeunes ne semble pas être liée à ceux du chômage des plus de 25 ans et la durée moyenne d'inactivité est plus courte chez les jeunes. Les femmes ont tendance à être mieux loties que les hommes pour ce qui est du taux d'activité et du taux de chômage en raison de l'amélioration du marché du travail féminin dans la plupart des pays développés.

161. Durant les dernières années, la main-d'oeuvre jeune n'a pas augmenté aussi rapidement qu'au cours des périodes antérieures en raison de l'évolution démographique et de la baisse du taux d'activité. Les revenus réels n'ont

toutefois pas augmenté par rapport à ceux des travailleurs adultes, ce qui laisse supposer que la demande de main-d'oeuvre jeune a été faible. Les jeunes travailleurs tendent à être employés surtout dans les catégories à bas salaire du secteur des services; l'abandon progressif et généralisé des activités manufacturières a peut-être privé les jeunes travailleurs d'une importante source d'emploi. Ce transfert d'activité a probablement renforcé la compétition entre les jeunes travailleurs et les plus de 25 ans, du fait que les compressions d'effectifs dans l'industrie manufacturière ont peut-être contraint davantage de travailleurs adultes à chercher un emploi dans le secteur des services bas de gamme.

162. L'emploi des jeunes est souvent une étape entre l'école et la vie active. Les jeunes sont appelés à alterner le travail et les études et à changer fréquemment d'emploi et de région. Il faut donc s'attendre à ce que leurs taux d'activité et d'emploi soient inférieurs à ceux des adultes de plus de 25 ans. Par ailleurs, l'expérience professionnelle est une importante source d'acquisition du capital humain. Ainsi, les jeunes peu ou pas instruits qui commencent par occuper des emplois précaires ou instables ont toutes les chances de terminer leur vie professionnelle dans ce genre d'emploi¹²⁴. De même, les jeunes issus de familles dont au moins un des membres adultes travaille ont plus de chances d'occuper un emploi stable que ceux issus de familles dont les membres sont au chômage. L'une des mesures susceptibles d'améliorer à long terme le comportement du marché du travail dans les pays développés consisterait à multiplier les possibilités d'emploi pour les jeunes.

163. L'augmentation substantielle des emplois féminins est la deuxième caractéristique marquante de la croissance de l'emploi dans les pays développés (tableau 7.18). À l'exception du Danemark et de la Finlande où l'écart entre les taux d'activité masculine et féminine n'étaient que de quatre points en 1993, le taux d'activité masculine reste nettement supérieur au taux d'activité féminine dans les pays qui disposent de données comparables. Toutefois, cet écart s'est réduit du fait que dans bon nombre de ces pays les taux d'activité masculine ont baissé mais cette baisse a été inférieure à la hausse du taux d'activité féminine. D'une manière générale, les taux d'activité ont augmenté. Cet écart entre les taux d'activité masculine et féminine s'explique par l'expansion considérable des industries des services grosses consommatrices de main-d'oeuvre féminine, d'une part, et par la faible croissance, voire le déclin, des industries manufacturières qui font traditionnellement davantage appel à la main-d'oeuvre masculine, d'autre part. En outre, les restructurations opérées par les entreprises de l'industrie manufacturière ont probablement touché davantage les hommes que les femmes, notamment dans les tranches d'âge supérieures. Cette restructuration pourrait toucher également les femmes à l'avenir étant donné que les industries des services sont appelées à procéder à leur tour à cette opération.

Tableau 7.18

Taux d'activité masculine et féminine dans certains pays développés

Pays	Hommes		Femmes	
	1973	1993	1973	1993
Allemagne ^a	89,6	78,6	50,3	61,4
Danemark	89,6	82,0	61,9	78,3
Espagne	92,9	74,5	33,4	42,8
États-Unis	86,2	84,9	51,1	69,1
Finlande	88,1	79,3	62,6	75,7
France	85,2	74,5	50,1	59,0
Italie	85,1	74,8	33,7	43,3
Japon	90,1	90,2	54,0	61,8
Norvège	80,0	77,6	63,6	70,0
Royaume-Uni	93,0	84,0	53,2	65,3
Suède	83,0	80,8	48,5	58,9

Source : BIT, L'emploi dans le monde 1996/97 : les politiques nationales à l'heure de la mondialisation (Genève, BIT, 1996), tableau 2.2

^a Les données pour 1993 comprennent le Länder oriental.

164. Bien que substantiel, l'écart entre le revenu des hommes et des femmes qui occupent des emplois similaires à expérience et compétence égales, tend à se réduire. Ainsi, aux États-Unis, le salaire horaire réel moyen des femmes par rapport à celui des hommes est passé de 65 % en 1973 à 78 % en 1993¹²⁵. Dans la plupart des pays, la répartition des salaires et traitements entre les femmes est plus équitable qu'entre les hommes (tableau 7.15). Toutefois, le degré d'inégalité et l'évolution de cette inégalité dans le temps tendent à être plus similaires pour les hommes et les femmes au sein d'un même pays qu'entre différents pays, ce qui laisse supposer que les organismes nationaux chargés d'établir les barèmes des salaires ont une grande influence sur la fixation des salaires et traitements des hommes et des femmes¹²⁶. À mesure que les femmes se sont mieux intégrées à la main-d'oeuvre, leur situation en matière d'emploi et de chômage est plus proche de celle des hommes. Jusqu'aux années 80, les taux de chômage des femmes aux États-Unis étaient nettement supérieurs à ceux des hommes du fait que les femmes étaient utilisées par de nombreux employeurs comme main-d'oeuvre d'appoint et que beaucoup de femmes n'étaient pas très attachées à leur emploi. Depuis peu, les taux de chômage des femmes sont inférieurs à ceux des hommes et sont soumis aux mêmes fluctuations conjoncturelles (figure 7.12). La configuration actuelle laisse apparaître une "régularisation" de l'emploi des femmes et une tendance croissante à la rationalisation des activités du secteur des services.

3. Chômage : au-delà des chiffres

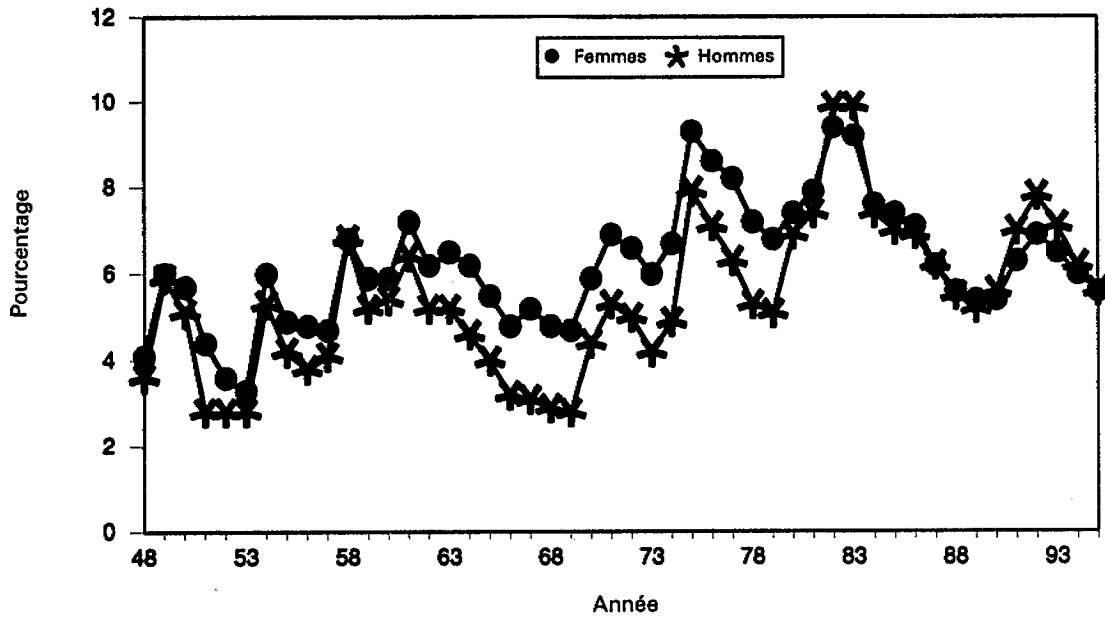
165. Le taux de chômage d'un pays donné est un important indicateur du taux d'occupation de la main-d'oeuvre. Toutefois, la dichotomie entre emploi et chômage ne reflète pas complètement la dynamique du marché du travail. Lorsqu'une économie est incapable d'assurer le plein emploi de sa population adulte, diverses solutions s'offrent à elle. De nouvelles méthodes d'évaluation de la manière dont la main-d'oeuvre est utilisée peuvent fournir d'importantes informations sur le fonctionnement des marchés du travail dans les pays développés.

166. Au cours des 20 dernières années, la part des emplois à temps partiel a augmenté (tableau 7.19). En 1995, 20 % de la main-d'oeuvre de 10 pays développés étaient employés à temps partiel. Cette pratique est une preuve de la flexibilité du marché du travail en ce sens qu'elle permet aux travailleurs de mieux adapter leurs activités professionnelles à leurs besoins personnels, comme les soins ou l'éducation des enfants. Les périodes de chômage peuvent être dues aux frictions inhérentes à l'économie du marché, du fait que les travailleurs ont besoin de temps pour se recycler ou s'installer ailleurs afin de s'adapter à l'évolution de l'activité économique. Il reste cependant que beaucoup travaillent à temps partiel non par choix mais par nécessité et préféreraient un emploi à temps plein. Une grande partie des emplois à temps partiel sont occupés par nécessité, d'une part parce que les entreprises veulent réduire leurs charges salariales et d'autre part parce que les employés concernés n'ont guère le choix.

167. Les femmes représentent entre 68 et 87 % de la main-d'oeuvre employée à temps partiel dans les pays développés. Le développement du travail à temps partiel s'expliquerait à la fois par le fait que les employeurs prennent en compte les besoins des travailleuses ayant des enfants à charge et que les femmes continuent d'être des travailleuses occasionnelles. Les progrès techniques dans le domaine des communications et du traitement de l'information ont encouragé le travail à temps partiel, même si l'importance à long terme de certains phénomènes comme "le télétravail" reste à démontrer¹²⁷.

Figure 7.12

Taux de chômage masculin et féminin aux États-Unis



Source : Economic Report of the President (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, diverses années).

Tableau 7.19

Travail à temps partiel et travail temporaire dans certains pays développés

(Pourcentage de la population active)

Pays	Travail à temps partiel			Proportion de femmes 1995	Travail temporaire ^a	
	1973	1979	1995		1983	1993
Allemagne ^b	10,1	11,4	16,3	87,4	9,9 ^c	10,2
Australie	11,9	15,9	24,8	74,4	n.d.	n.d.
Canada	9,7	13,8	18,6	68,8	n.d.	n.d.
Danemark	n.d.	22,7	21,6	73,3	12,5 ^c	10,7
États-Unis	15,6	16,4	18,6	68,0	n.d.	n.d.
France	5,9	8,1	15,6	82,0	3,3	10,0
Islande	n.d.	n.d.	30,7	78,6	n.d.	n.d.
Italie	6,4	5,3	6,4	70,6	6,6	5,8
Japon	13,9	15,4	20,1	70,1	10,3	10,8 ^d
Norvège	23,0	27,3	26,5	80,8	n.d.	n.d.
Nouvelle-Zélande	11,2	13,9	21,2	75,7	n.d.	n.d.
Pays-Bas	n.d.	16,6	37,4	73,6	5,8	10,0
Royaume-Uni	16,0	16,4	24,1	82,3	5,5	5,7
Suède	n.d.	23,6	24,3	80,1	n.d.	n.d.
Suisse	n.d.	n.d.	28,3	82,7	n.d.	n.d.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (Paris, OCDE, juillet 1996), tableau E; *L'emploi dans le monde 1996/97 : les politiques nationales à l'heure de la mondialisation* (Genève, BIT, 1996), tableau 2.6.

Note : n.d. — non disponible.

^a Part des emplois salariés.

^b Les données pour 1993 et 1995 comprennent le Länder oriental.

^c 1984.

^d 1989.

168. Les emplois temporaires représentent jusqu'à 10 % des emplois rémunérés dans certains pays développés, mais la situation varie selon les pays (tableau 7.19). Toutefois, la définition de l'emploi temporaire n'étant pas la même dans tous les pays, les comparaisons restent difficiles¹²⁸. En général, la notion de travail temporaire s'applique aux emplois occasionnels ou à court terme avec contrat à durée déterminée, le plus souvent obtenus par l'intermédiaire d'une agence spécialisée. Les travailleurs temporaires peuvent travailler à temps plein pendant un certain temps puis ne pas travailler jusqu'au prochain emploi. Comme c'est le cas pour le travail à temps partiel, le travail temporaire permet de concilier les exigences professionnelles et les besoins divers des travailleurs. Les femmes et les jeunes tendent à être surreprésentés dans le secteur du travail temporaire compte tenu de leur nombre par rapport à la population active. Il reste toutefois que le travail temporaire est justifié par la volonté des entreprises de réduire leur masse salariale et de gérer les ressources humaines de manière plus souple pour faire face à la concurrence et à l'augmentation des coûts de la main-d'oeuvre¹²⁹. Ainsi, une grande partie des travailleurs temporaires n'ont probablement pas choisi cette formule. Comme pour le travail à temps partiel, les emplois temporaires offrent moins d'avantages et de droits que les emplois à temps plein.

169. Grâce au travail à temps partiel et au travail temporaire, les entreprises disposent d'une plus grande marge de manoeuvre pour fixer le temps de travail et contrôler les coûts de la main-d'oeuvre. Plusieurs propositions ont été avancées pour institutionnaliser ces pratiques afin de partager le temps de travail et réduire ainsi le chômage¹³⁰. C'est ainsi qu'en Allemagne, la réduction du temps de travail et le partage d'emploi ont été approuvés dans le cadre des négociations entre les travailleurs et le patronat entamées en 1985, et ont été appliqués par certaines sociétés, notamment Volkswagen en 1994. Entre 1984 et 1989, les réductions des heures de travail normales dans l'industrie manufacturière ont permis de créer quelques emplois, d'augmenter le salaire horaire et de stabiliser le revenu mensuel¹³¹. Il semble par ailleurs que la réduction des heures de travail s'est accompagnée d'une baisse de la production. Le partage de l'emploi pose un certain nombre de problèmes, notamment ses conséquences sur l'utilisation des capacités et la demande d'investissement. Sachant que la réduction du temps de travail entraîne une utilisation moindre des capacités, le partage de l'emploi pourrait donner lieu à une augmentation du coût du capital et à une baisse de la production¹³². De même, le succès de tout plan de partage de l'emploi dépend du degré d'expansion de l'ensemble de l'économie.

170. Les travailleurs découragés – ceux qui n'ont pas d'emploi et qui n'en cherchent pas – ne sont pas considérés comme faisant partie de la population active et ne sont donc comptabilisés ni parmi les actifs ni parmi les chômeurs. Nombre d'entre eux – qui ont renoncé parce qu'on ne leur propose que des emplois minables – seraient toutefois prêts à chercher de nouveau un emploi si les conditions du marché du travail s'amélioraient¹³³. Bien entendu, certains d'entre eux travaillent dans le secteur non structuré, ce qui leur permet d'avoir un revenu non comptabilisé tout en étant inscrits au chômage. Certains autres peuvent faire valoir leurs droits à la retraite ou à d'autres avantages liés à la protection sociale, ce qui incite les entreprises à recourir à la retraite anticipée pour procéder à des compressions d'effectif. L'instabilité

des statistiques de la population active, qui s'explique par la fluctuation des données concernant les travailleurs découragés, fait qu'il est souvent difficile d'interpréter la portée économique des chiffres du chômage mensuels ou trimestriels.

171. Les chercheurs du Département du travail des États-Unis ont tenté de mesurer les effets du chômage involontaire, du travail à temps partiel et du découragement des travailleurs¹³⁴. Dans neuf pays développés, les taux de sous-utilisation sont plus élevés que ceux du chômage et dans certains autres, notamment l'Italie, le Japon et la Suède, les écarts sont considérables (tableau 7.20). Mais lorsqu'on compare les taux de sous-utilisation de divers pays, l'écart se réduit. C'est ainsi que l'écart entre les pays occidentaux et d'autres pays n'est pas aussi important que lorsque le taux de chômage est utilisé comme mesure de comparaison.

4. Chômage, inégalité et structure des marchés du travail

172. Durant les deux décennies écoulées depuis le premier choc pétrolier au début des années 70, la plupart des pays développés ont enregistré un haut niveau de chômage, une croissance lente de la productivité, une stagnation ou une hausse peu rapide des salaires réels et une stabilité ou un élargissement des écarts de salaire. Cette situation est généralement jugée insatisfaisante, en particulier si on la compare à celle qui existait avant la flambée des prix du pétrole en 1973. Un certain nombre d'explications ont été avancées à cet égard, en particulier la mondialisation, les mutations technologiques favorisant les compétences et les rigidités institutionnelles du marché du travail.

173. Selon l'explication par la mondialisation, la baisse du coût des transports et des communications et la réduction des obstacles nationaux au mouvement des produits finaux, des moyens de production et des capitaux ont stimulé l'activité économique internationale. Le commerce international et les investissements étrangers directs ont augmenté rapidement durant ces dernières années, dépassant souvent la croissance du PIB¹³⁵. Le rôle de plus en plus grand des producteurs des pays en développement sur les marchés mondiaux, en particulier dans le secteur manufacturier, a donné lieu à des débats sur la question de savoir si l'intensification de la concurrence internationale avait amoindri l'effet des industries manufacturières sur le niveau des salaires et des emplois dans les pays développés.

Tableau 7.20

Divers indicateurs de chômage pour certains pays développés, 1983-1993
(taux moyen des années pour lesquelles des données sont disponibles)

Pays	Années	U ^a	U1 ^b	U2 ^c	U3 ^d
Allemagne ^f	1985-1993	6,2	6,6	n.d.	5,0
Australie	1983-1993	8,6	11,2	12,4	5,3
Canada	1983-1993	9,8	12,3	13,0	4,6
États-Unis	1983-1993	6,8	9,2	10,1	2,2
France	1983-1993	10,0	12,3	12,7 ^e	8,1
Italie	1986-1993	8,0	10,2	15,9	7,3
Japon	1984-1993	2,4	3,3	7,3	1,2
Pays-Bas	1983-1985				
	1987-1991	9,4	11,7	12,4	7,6
Royaume-Uni	1983-1993	9,9	11,7	12,3	7,5
Suède	1987-1993	3,6	6,7	7,5	1,7
Dispersion ^h		0,36	0,32	0,24	0,52

Source : Constance Sorrentino, "International unemployment indicators, 1983-93", *Monthly Labor Review*, vol. 118, No 8 (août 1995), tableau 2.

Notes : n.d. — non disponible.

^a Taux de chômage dans sa définition classique.

^b U plus la moitié des demandeurs d'emploi à temps partiel et la moitié des personnes travaillant à temps partiel pour des raisons économiques qui sont ajoutées au numérateur, moins la moitié de la population active employée à temps partiel qui est retranchée du dénominateur.

^c U1 plus les travailleurs découragés qui sont ajoutés au numérateur et au dénominateur.

^d Chômage de longue durée — personnes n'ayant pas d'emploi pendant au moins 13 semaines.

^e 1989-93.

^f Y compris les Länder de l'Est après 1991.

^g 1983, 1984, 1985, 1987-1991.

^h La dispersion est l'écart type divisé par la moyenne.

174. Les nombreuses études empiriques qui ont été réalisées n'ont pas permis de dégager un consensus¹³⁶. L'argument de la mondialisation soulève un problème, à savoir que les échanges restent faibles par rapport au PIB dans la plupart des pays développés. De fait, les activités qui enregistrent la croissance la plus rapide dans ces pays sont les services, dont un grand nombre n'entrent pas dans le commerce international. De plus, les échanges et les flux d'investissements étrangers directs sont en majeure partie réalisés entre les pays développés. La restructuration de l'industrie automobile en Amérique du Nord et en Europe occidentale a été largement motivée par l'intensification de la concurrence avec les entreprises japonaises sur le plan du commerce et des investissements étrangers directs et non pas par la concurrence provenant des producteurs à faibles salaires des pays en développement. Néanmoins, un certain nombre de ces derniers ont pénétré dans les marchés des pays développés, tandis que les sociétés transnationales des pays développés paraissent en même temps s'être davantage efforcées d'intégrer et de rationaliser leurs opérations au niveau régional ou mondial¹³⁷.

175. Les échanges et les investissements étrangers directs sont des activités dans lesquelles les avantages proviennent de deux directions. Par exemple, les investissements étrangers directs stimulent souvent les échanges dans la mesure où la création d'un parc de production dans les pays d'accueil peut aboutir à une hausse des exportations vers ces derniers, ainsi qu'à une croissance des importations résultant directement de la production off shore. Rien ne prouve que les emplois perdus à la suite de la hausse des importations doivent être nécessairement plus nombreux que les emplois gagnés en raison de la croissance des exportations. Le problème est que les gains et les pertes en matière d'emploi ne seront pas équilibrés; ils ne se produiront vraisemblablement pas dans les mêmes entreprises, ni peut-être dans les mêmes industries, secteurs ou régions, voire dans les mêmes groupes de professionnels. Ainsi, la mondialisation - comme dans le cas de toutes les transformations économiques - peut engendrer de grands bouleversements même si les effets produits sont faibles dans leur ensemble.

176. L'accroissement des échanges, des investissements étrangers directs et des flux financiers a rendu plus difficile pour les gouvernements d'atteindre leurs objectifs en matière de politique économique, et la mondialisation risque d'avoir contribué à la hausse du chômage dans la mesure où les objectifs en matière d'emploi ont davantage souffert que les autres. De plus, les migrations de main-d'oeuvre ont augmenté dans certains pays en raison de la mondialisation. De fait, l'immigration a été citée comme source de croissance du chômage; toutefois, les études disponibles n'ont pas fait ressortir l'importance du rôle des travailleurs migrants dans le niveau élevé du chômage ou les bas salaires. D'une manière générale, la main-d'oeuvre demeure beaucoup moins mobile que les biens, les services et le capital réel et financier.

177. Une deuxième explication de la faiblesse des marchés du travail des pays développés est axée sur la technologie - en particulier sur le fait que les récentes innovations ont privilégié les compétences et ont déplacé la demande au détriment de la main-d'oeuvre moins qualifiée. Cette polarisation a créé un déséquilibre entre les exigences de la demande et de l'offre sur le marché. Les études empiriques n'ont pas été concluantes quant à l'importance de la technologie dans la détermination des effets récents pour le marché du travail.

Les écarts de salaire entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés ont augmenté aux États-Unis et au Royaume-Uni et il apparaît que l'informatisation s'est accompagnée d'une hausse des salaires et du niveau de compétence requis¹³⁸. Il a toutefois été difficile de mesurer les technologies nouvelles qui peuvent être reliées aux effets observés. Aux États-Unis, l'augmentation du chômage, la stagnation des salaires réels et l'avantage accordé aux qualifications dans la structure des salaires ont commencé à apparaître dans les années 70; or, l'informatisation généralisée des bureaux et des usines date des années 80. De plus, des études d'entreprise et d'industrie ont permis de constater que l'utilisation accrue des technologies nouvelles, en particulier de l'informatique, est liée aux exigences en matière d'économies de personnel et de renforcement des compétences. Toutefois, les informations disponibles n'ont guère indiqué de changements dans les besoins de main-d'oeuvre liés aux technologies nouvelles¹³⁹. Comme dans le cas de la mondialisation, la technologie peut entraîner dans certains cas des réductions de personnel; toutefois, l'innovation technologique tend également à réduire les coûts et à stimuler la demande, ce qui conduit à l'accroissement de la production et de l'emploi¹⁴⁰.

178. Un facteur qui est peut-être encore plus important est que la mondialisation et les mutations technologiques sont interdépendantes. En effet, les échanges et les investissements étrangers directs constituent d'importants moyens de diffusion des techniques, tandis que l'intensification de la concurrence incite fortement les entreprises à employer de nouvelles technologies. En outre, certains changements au niveau des entreprises (tels que ceux qui ont été décrits plus haut en tant qu'éléments permettant d'alléger les frais de production) sont essentiellement des innovations qui touchent davantage l'organisation que la technologie. Cette interdépendance souligne combien il est difficile d'isoler les causes et les effets.

179. L'évolution des relations économiques internationales et les changements apportés à la technologie et à l'organisation de la production peuvent aboutir à des réductions de personnel à court terme, mais favorise en fin de compte la main-d'oeuvre à plus longue échéance, au fur et à mesure que l'économie s'adapte aux nouvelles conditions (voir l'encadré 7.5). En effet, le progrès technique a marqué plusieurs siècles sans qu'il y ait eu une augmentation correspondante du chômage, tandis que l'expansion du commerce international et des investissements étrangers directs a été associée dans le passé à la croissance économique. La difficulté consiste à trouver des solutions aux aspects perturbateurs du changement qui permettent également aux facteurs de renforcement de la croissance et de l'utilisation de la main-d'oeuvre de faire sentir leurs effets.

180. Les explications faisant appel à la mondialisation et aux mutations technologiques soulèvent une autre difficulté, à savoir que les conséquences ont été très différentes pour les marchés du travail des pays développés. Le succès relatif avec lequel les pays ont lutté contre le chômage montre des écarts très importants. De même, tandis que plusieurs pays ont connu une inégalité croissante, certains ont vu les écarts de salaire s'élargir davantage que dans d'autres pays. Bien qu'il y ait eu des différences dans l'importance accordée aux liaisons sur le plan international et dans le rythme auquel les technologies nouvelles ont été appliquées dans les pays, ces différences ne sont pas assez grandes pour expliquer les écarts enregistrés dans les effets concernant le marché du travail. Par conséquent, les disparités observées entre pays ont été attribuées aux différences existant dans les institutions de ce marché¹⁴¹.

Encadré 7.5

Mutations technologiques et marché du travail aux États-Unis

Les mutations technologiques, en particulier la rapidité avec laquelle elles se sont produites, ont fréquemment créé des perturbations substantielles dans les marchés du travail. Les transformations actuelles sont axées sur les connaissances et semblent être reliées à un élargissement de l'éventail des salaires et à une augmentation du chômage parmi les travailleurs moins qualifiés dans un certain nombre de pays développés.

Des perturbations analogues du marché du travail se sont produites dans le passé. À partir de 1850 et jusque dans les années 20, les transformations technologiques aux États-Unis ont eu tendance à favoriser le capital physique, les ressources naturelles et la main-d'oeuvre non qualifiée, aux dépens des travailleurs qualifiés. Ces changements ont été marqués par le système de production en série, qui a remplacé la production de type artisanal et dont la main-d'oeuvre a été obtenue à la suite d'une vaste immigration et de la baisse de la demande de l'agriculture.

Après 1920, les transformations de l'industrie manufacturière ont commencé à accroître les exigences en matière de qualifications. Par exemple, le secteur manufacturier a demandé des connaissances en matière de construction et d'entretien des machines, tandis que des compétences dans le domaine de la gestion étaient de plus en plus nécessaires au fur et à mesure de l'expansion des entreprises. L'électrification accélérée et les progrès de l'industrie chimique et pétrolière ont nécessité du matériel nouveau et ont donné naissance à de nouvelles industries, telles que celle des appareils ménagers. Des écarts de salaire sont apparus et on a pu alors constater l'importance croissante des avantages dus aux qualifications dans la structure salariale. Une solution a consisté à renforcer l'éducation des masses et à moderniser les programmes d'enseignement; à terme, l'offre de compétences a rattrapé la demande et les écarts dans la structure des salaires ont été maîtrisés^a. C'est durant cette période qu'est apparue une complémentarité entre les dépenses d'investissement et les qualifications des travailleurs, remplaçant celle qui existait auparavant entre le capital et la main-d'oeuvre non qualifiée^b.

L'accent mis actuellement sur les compétences et le savoir date d'après 1945^c. L'effort de guerre a donné lieu à des progrès techniques à base scientifique, tels l'ordinateur et l'avion à réaction qui sont nés tous deux des travaux de recherche-développement militaire. Comme auparavant, de nouvelles industries ont vu le jour et quelques-unes, plus anciennes, se sont développées, souvent dans un cadre public favorable. Pendant plus de 20 ans, la situation économique générale a encouragé une croissance de la demande relativement non inflationniste, qui s'est rarement accompagnée de graves perturbations sur le marché du travail. De plus, tandis que l'informatique était déjà importante après la guerre, son emploi ne s'est pas généralisé dans les usines et les bureaux avant les années 70 et 80. L'augmentation du

chômage et des écarts de salaire a été observée pour la première fois au début des années 70, c'est-à-dire avant l'informatisation générale.

Ainsi, tandis que les avantages salariaux dont bénéficient les travailleurs qualifiés se sont manifestement accrus et que le chômage et l'érosion des revenus parmi les travailleurs moins qualifiés se sont aggravés aux États-Unis, il reste encore à savoir quel est le rôle des transformations technologiques en soi et quelle part revient à l'affaiblissement de l'environnement macro-économique, à la perte de protection des travailleurs et à la croissance du commerce international.

Les politiques adoptées par les pouvoirs publics n'ont réussi que modérément à réduire le chômage des travailleurs moins qualifiés et la disparité des revenus reste importante. Des études récentes montrant que les avantages salariaux dus aux qualifications ont cessé d'augmenter donnent à penser que les effectifs plus nombreux de l'enseignement supérieur multiplient l'offre de travailleurs qualifiés - phénomène analogue à celui qui s'est produit avant la deuxième guerre mondiale^d. De tels ajustements prennent beaucoup de temps et ne touchent pas tous les travailleurs.

L'existence d'industries dynamiques sur le plan technologique et l'adoption de techniques et de méthodes d'organisation nouvelles dans les industries plus anciennes peuvent ouvrir d'importantes possibilités en matière d'emploi, d'application des compétences et de gains de revenus. Toutefois, les travailleurs dont les conditions d'emploi s'améliorent appartiennent à une génération nouvelle et sont souvent différents de ceux qui sont pénalisés par l'évolution des qualifications nécessaires pour trouver un emploi et par la restructuration des entreprises et des industries.

Il convient peut-être à cet égard de considérer que les mutations technologiques causent effectivement des perturbations importantes sur le marché du travail et peuvent être cause de chômage et d'inégalités, mais que ces problèmes peuvent être rendus moins coûteux dans la mesure où la croissance s'accompagnant d'une demande élevée peut favoriser les possibilités d'emploi si les travailleurs peuvent bénéficier d'une certaine protection sans que la mobilité soit restreinte et si les industries du pays peuvent soutenir efficacement la concurrence dans les marchés internationaux.

^a Claudia Golden et Lawrence Katz, "Technology, skill and the wage structure: insights from the past", American Economic Review, vol. 86, No 2 (mai 1996), p. 252 à 257.

^b Gavin Wright, "The origins of American industrial success, 1879-1940", American Economic Review, vol. 80, No 4 (septembre 1990), p. 651 à 668.

^c David C. Mowery et Nathan Rosenberg, Technology and the Pursuit of Economic Growth (Cambridge, Cambridge University Press, 1989).

^d Michael M. Phillips, "Wage gap based on education levels off", Wall Street Journal (22 juillet 1996).

181. Selon un argument courant, l'accroissement des inégalités est l'image inversée de la diminution du chômage : les pays qui libéralisent leurs marchés créent davantage d'emplois faiblement rémunérés, tandis que ceux qui offrent une protection sociale élevée assurent de plus hauts revenus au bas de l'échelle mais un nombre plus restreint d'emplois. Les pays qui ont davantage ouvert leur marché du travail en réduisant la protection sociale générale ont mieux réussi à faire diminuer le chômage mais ont rencontré moins de succès dans le maintien de la hausse des salaires et ont enregistré de plus grands écarts dans l'éventail des salaires. Par contraste, les pays qui offrent une protection sociale plus complète et dont le marché du travail est moins souple connaissent des taux de chômage plus élevés et des inégalités plus faibles¹⁴².

182. Ces disparités entre les effets obtenus et les structures du marché ont donné lieu ces dernières années à d'importants débats, aux niveaux national et intergouvernemental, sur le rôle que joue la structure des marchés du travail dans la détermination de l'emploi, du chômage et des salaires¹⁴³. Les principales comparaisons ont été faites entre les États-Unis et l'Europe occidentale.

183. Les États-Unis ont accru la flexibilité de leur marché du travail et des produits au moyen d'interventions des pouvoirs publics visant à déréglementer les industries et à limiter la couverture sociale – qui était déjà faible par rapport aux autres pays développés. Le pourcentage de la population active syndicalisée a diminué en raison des interventions de l'État et de l'évolution de l'activité économique. Les États-Unis sont parvenus à un chômage relativement bas dans les années 90. Les emplois faiblement rémunérés ont également augmenté rapidement. Les États-Unis enregistrent toutefois une détérioration de la répartition des salaires.

184. Par contraste, un certain nombre de pays européens réglementent considérablement le marché du travail et des produits, leurs syndicats sont puissants, la protection sociale qu'ils offrent est élevée et étendue, le chômage est important et l'éventail des salaires est plus stable. L'Allemagne et la France sont des exemples de pays qui cherchent à assouplir leur marché du travail afin de lutter contre des taux chroniquement élevés de chômage involontaire.

185. Toutefois, les interventions de l'État visant à éliminer les obstacles structurels au marché du travail risquent d'être impuissantes à éliminer entièrement les conséquences les plus inquiétantes pour ce marché. Certains obstacles, tels que les lois sur le salaire minimum, risquent d'avoir des effets moins importants que prévu¹⁴⁴. Divers problèmes structurels, tels que les asymétries en matière d'information, peuvent nécessiter que les gouvernements interviennent davantage dans le fonctionnement des marchés. De plus, l'expérience récente des pays développés fait apparaître une situation plus complexe que si l'on se concentre sur les différences de structure du marché du travail. Le Royaume-Uni, par exemple, s'est orienté vers un marché flexible et une protection sociale plus faible, mais enregistre pourtant un chômage élevé et des écarts croissants dans la répartition des revenus¹⁴⁵.

186. Le rapport entre les obstacles structurels et les conditions macro-économiques reste à prouver. Les conditions inflationnistes et les

déficits budgétaires élevés des années 70 et 80 ont conduit les gouvernements des pays développés à être plus prudents dans l'application de stimulants monétaires et budgétaires. Or, ce sont précisément les périodes d'expansion globale – la seconde moitié des années 80 en Europe et en Amérique du Nord et la première moitié des années 90 aux États-Unis – qui ont enregistré les gains les plus importants dans la lutte contre le chômage. Comme on le verra dans la section suivante, le dosage approprié de mesures macro-économiques et micro-économiques affectant la structure du marché du travail est une question qui mérite d'être étudiée de près.

5. Questions de politique générale

187. Face au problème persistant du chômage, les pays développés à économie de marché ont adopté bien des politiques d'emploi dont ils ont ensuite attentivement analysé les résultats. Ces politiques sont de trois types : celles qui, sur le marché du travail, visent avant tout à stimuler la demande, celles qui agissent sur l'offre et celles dont le but est d'améliorer son fonctionnement.

188. Les politiques d'action sur la demande comprennent les mesures qui portent sur les grands agrégats économiques et celles qui visent à améliorer la situation de l'emploi dans des secteurs précis. Elles peuvent aussi agir sur la demande dans certaines régions à l'intérieur d'un pays.

189. Avant les années 70, dans de nombreux pays développés, les politiques de l'emploi visaient pratiquement toutes à stimuler la demande globale. Depuis, le rôle de ces mesures générales a changé. Depuis les années 70 et 80, face aux déficits budgétaires, de nombreux pays ont été contraints de revoir le principe d'une stimulation budgétaire de l'économie. C'est ce qui s'est passé dans plusieurs grands pays, comme le Japon, les États-Unis et plusieurs pays d'Europe occidentale, dans leur cas en partie pour satisfaire aux critères fixés en matière de déficits budgétaires par le Traité de Maastricht. De même, l'inflation a incité de nombreux pays à une plus grande rigueur monétaire. Enfin, pour des raisons liées aux échanges internationaux comme les flux commerciaux ou financiers et les investissements étrangers directs, certains pays n'ont pas pu adopter des politiques aussi expansionnistes qu'ils le souhaitaient. En Europe occidentale, la prééminence du deutsche mark sur les marchés des changes internationaux a amené certains pays à une politique monétaire plus rigoureuse, dans le souci de protéger leur monnaie.

190. La lutte contre l'inflation a des répercussions directes sur l'emploi. Le chômage est considéré comme un mal nécessaire pour maîtriser l'inflation; le débat politique tourne essentiellement autour du taux de chômage acceptable. La notion de taux de chômage non inflationniste, taux de chômage relativement élevé (dans une perspective historique) jugé compatible avec une inflation stable, est largement reconnue bien que certains estiment qu'il faudrait non pas maintenir le taux d'inflation au même niveau mais le faire baisser voire le ramener à zéro.

191. Depuis peu, on se demande si le taux de chômage non inflationniste doit être aussi élevé (voir encadré 7.6). Aux États-Unis, le taux annuel d'inflation se situe en dessous de 3 % – ce qui n'était pas arrivé depuis 30 ans. Au Japon,

Encadré 7.6

Chômage et inflation : le taux de chômage non inflationniste

L'arbitrage entre le chômage et l'inflation est au centre des politiques macro-économiques des pays développés. Ce lien empirique entre le chômage et l'évolution des salaires nominaux a été constaté par A. W. Phillips en 1958 à partir de l'étude de l'économie britannique et a très vite été baptisé "courbe de Phillips"^a. Dans les années 50 et 60, beaucoup ont cru que l'on pouvait obtenir des taux de chômage de 3 à 4 % aux États-Unis (d'après les définitions américaines) voire plus bas dans d'autres pays sans provoquer d'inflation. En cas d'inflation, il suffisait que le chômage augmente pour que les prix retrouvent leur stabilité, l'économie suivant alors la courbe de Phillips. À la fin des années 60, alors que plusieurs économies commençaient à être aux prises avec l'inflation, Milton Friedman et Edmund Phelps ont redéfini cette notion d'arbitrage^b. Pour eux, une fois l'inflation lancée, les anticipations inflationnistes l'emportaient et sous l'influence du marché remettaient en cause la "stabilité" de l'inflation. On pensait que la courbe de Phillips et les anticipations qui lui sont associées n'étaient pas stables à court terme et ne pouvaient donc pas servir de base solide aux politiques économiques qui, si elles tablaient sur un taux de chômage trop bas, provoquaient une accélération de l'inflation. C'est à partir de cette nouvelle théorie qu'on est arrivé à l'idée que, dans toute économie, il existe à un moment donné un taux de chômage compatible avec une inflation statique, qui n'accélère pas l'inflation. Il a reçu le nom de taux de chômage non inflationniste^c.

Comme le taux de chômage non inflationniste n'est pas directement observé, on s'est longuement penché sur la question de son estimation à partir des données relatives au chômage et à l'inflation des années passées. Le taux de chômage non inflationniste propre à une économie peut évoluer avec le temps au gré des anticipations changeantes mais aussi des changements de la composition de la population active, des fluctuations de la demande de différentes catégories de personnel et des variations de l'effet de "travailleur découragé". Aux États-Unis, en 1993 et 1994, ce taux était estimé à environ 6 %. Un expert le situait à 6,25 % au milieu de 1993 et mettait en garde contre les pressions inflationnistes qui se manifesteraient lorsque le taux de chômage effectif se rapprocherait de ce chiffre^d.

À la lumière de recherches et d'expériences récentes, cette notion a commencé à être remise en cause. Ainsi, par exemple aux États-Unis, le taux de chômage est tombé en dessous de 6 % - il était de 5,1 % à l'été 1996 - sans pour autant s'accompagner d'une accélération de l'inflation. Face à ce taux d'inflation bas et stable, les anticipations inflationnistes ont-elles disparu? En fait, on sait encore peu de choses sur la formation ou la stabilité des anticipations inflationnistes. S'il n'y a pas d'anticipations inflationnistes, on peut ramener la courbe de Phillips en tenant compte de ces anticipations à une courbe de Phillips simple et les décideurs peuvent se fixer pour objectif de ramener le taux de chômage à un niveau encore plus bas. Les économistes Douglas Staiger, James Stock et Mark Watson se sont aperçus que l'intervalle de confiance compris dans les estimations relatives au taux de chômage non inflationniste était tel, aux États-Unis, que ces estimations

représentaient une fourchette et non pas un point précis^e. Pour 1990, pour un intervalle de confiance de 95 %, le taux de chômage non inflationniste oscillait entre 5,1 et 7,7 %. Plus récemment, Robert Gordon a avancé que le terme en question se situait à l'intérieur d'une fourchette plus étroite^f. Robert Eisner a analysé les taux d'inflation et de chômage à partir de 1960 et a mis en évidence une relation asymétrique : les taux de chômage inférieurs au niveau non inflationniste n'étaient pas associés à une accélération de l'inflation tandis que les taux de chômage supérieurs à ce niveau s'accompagnaient d'une baisse de l'inflation^g. À l'occasion d'une étude sur plusieurs pays développés, Laurence Ball a découvert que les hausses du taux de chômage non inflationniste étaient liées au degré de rigueur monétaire et à la gravité et à la longueur des périodes d'inflation^h. On peut en conclure que le taux de chômage non inflationniste est le résultat et non la cause des changements de politique.

^a A. W. H. Phillips, "The relationship between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957", Economica, vol. 25 (1958), p. 283 à 299.

^b Milton Friedman, "The role of monetary policy", American Economic Review, vol. 58, No 2 (mai 1968), p. 1 à 17; Edmund Phelps, "Phillips curves, expectations of inflation, and optimal unemployment over time", Economica, vol. 34 (août 1967), p. 254 à 281.

^c La situation économique et sociale dans le monde 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.II.C.1), p. 316 à 318.

^d Stuart Weiner, "New estimates of the natural rate of unemployment", Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review, vol. 78, No 4 (1993), p. 53 à 69.

^e Douglas Staiger, James Stock et Mark Watson, "How Precise are Estimates of the Natural Rate of Unemployment", National Bureau of Economic Research, document de travail No 5477 (Cambridge, Massachusetts, mars 1996).

^f Robert J. Gordon, "The time-varying Nairu and its implications for economic policy", National Bureau of Economic Research, document de travail No 5735 (Cambridge, Massachusetts, août 1996).

^g Robert Eisner, "A New View of the NAIRU", manuscript, Department of Economics, Northwestern University, juillet 1996.

^h Laurence Ball, "Disinflation and the NAIRU", National Bureau of Economic Research, document de travail No 5520 (Cambridge, Massachusetts, mars 1996).

on craint davantage une extension des pressions déflationnistes que l'accélération de l'inflation. En Europe occidentale, en revanche, on s'inquiète du niveau élevé du taux de chômage non inflationniste dans de nombreux pays où la population active fait les frais de la montée du chômage associée à une inflation stable.

192. Les politiques d'austérité budgétaire ont eu des répercussions sur les programmes en faveur de l'emploi dans certains secteurs ou régions. La création directe d'emplois a aussi souffert des privatisations et de la déréglementation. Les entreprises privatisées ou déréglementées tendent à revoir à la baisse leurs besoins de main-d'oeuvre. D'un autre côté, elles peuvent aussi adopter des techniques plus modernes et devenir plus compétitives sur le marché international, ce qui peut contribuer à terme à une progression de la production et de l'emploi. De même, les réductions de coûts et les innovations technologiques introduites dans des secteurs déréglementés comme les télécommunications peuvent être à l'origine de l'expansion d'autres secteurs. Même compte tenu des avantages de la privatisation et de la déréglementation, les pouvoirs publics peuvent étendre leur action à des domaines où elle peut avoir des effets bénéfiques, notamment sur l'emploi : ils peuvent réaliser des travaux d'équipement; ils peuvent aussi investir dans le capital humain, dans l'enseignement et la santé publique par exemple.

193. Certaines politiques de gestion de la demande agissent sur les prix pour stimuler l'embauche. Dans certains pays où la loi fixe un salaire minimal, des dérogations peuvent parfois être accordées, notamment pour favoriser l'embauche de jeunes. En outre, dans plusieurs pays, la valeur réelle du salaire minimum a insensiblement diminué par rapport à l'ensemble des salaires à cause de l'inflation. L'inaction des pouvoirs publics face à cette érosion du salaire minimum peut être considérée comme une politique délibérée. L'idée largement répandue selon laquelle le salaire minimum contribue au chômage n'a toutefois pas été confirmée par les faits. D'après des recherches effectuées récemment aux États-Unis et en Europe occidentale, le relèvement du salaire minimum n'influe que très peu sur l'emploi et le chômage¹⁴⁶. De fait, les problèmes évoqués plus haut au sujet du chômage des jeunes amènent à conclure que les différentes politiques en matière de salaire minimum n'ont eu pratiquement aucun effet sur l'emploi dans ce groupe social.

194. Les politiques axées sur l'offre de main-d'oeuvre sont celles qui visent à améliorer les compétences de la population active d'un pays et celles qui cherchent à encourager les gens à travailler. Tous les pays développés financent de nombreux établissements d'enseignement public et souvent aussi en partie des établissements privés. Les matières enseignées, les conditions d'accès et la répartition des étudiants entre enseignement général et enseignement professionnel diffèrent selon les pays au même titre que le degré d'instruction. Le débat politique de ces dernières années a porté en grande partie sur l'éducation et la formation en tant que moyen de remédier au décalage grandissant entre l'offre et la demande de compétences professionnelles.

195. L'un des problèmes qui se posent est celui de l'équilibre à trouver entre l'action du secteur public et celle du secteur privé. Au Japon, les entreprises offrent de nombreuses possibilités de formation interne en partie en raison du système de l'emploi à vie et de l'existence d'alliances d'entreprises assez

stables qui contribuent à l'internalisation des mouvements de personnel¹⁴⁷. Dans les économies où la main-d'oeuvre est très mobile, les programmes de formation offrent des avantages externes non négligeables, ce qui amène à penser que les programmes publics pourraient jouer un rôle important dans ce domaine.

196. Il y a peu de temps, on s'est aperçu que les systèmes de formation interne présentaient beaucoup d'intérêt tant pour l'employé que pour l'entreprise même si cette dernière n'en exploitait pas toutes les possibilités. Il ressort des études effectuées en Australie, aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni sur les programmes de formation offerts par les entreprises qu'ils peuvent entraîner des augmentations de la productivité allant de 11 à 20 % pour l'entreprise et des augmentations de salaires allant de 3 à 16 % pour les salariés¹⁴⁸. Il ressort d'une étude réalisée aux États-Unis que, grâce à la formation acquise par ses employés dans leur ancienne entreprise, une société avait obtenu des gains de productivité proches de 10 % et économisé sur ses dépenses de formation, ce qui prouvait que des avantages externes pouvaient être retirés de la formation¹⁴⁹. Ces résultats montrent que les pouvoirs publics ont beaucoup à gagner en encourageant la formation interne. Certains pensent que l'intérêt de la formation interne réside dans le fait que les entreprises sont libres de modifier la formation qu'elles offrent en fonction de l'évolution rapide des compétences dont elles ont besoin.

197. D'autres politiques axées sur l'offre de main-d'oeuvre visent à éliminer ou réduire les contre-incitations au travail, liées souvent à des prestations sociales trop généreuses. Plusieurs pays, notamment le Royaume-Uni et les États-Unis, ont revu leur système pour réduire les prestations et rendre plus rigoureuses les conditions d'octroi. À la fin de 1996, par exemple, le Gouvernement américain a entrepris de modifier le programme de protection sociale en place depuis plusieurs décennies, qui était financé par l'administration fédérale mais géré par les administrations locales, pour réduire le nombre des bénéficiaires et les encourager à chercher un emploi.

198. Ces réformes s'inscrivent dans une politique plus large qui vise à éliminer ou revoir à la baisse les programmes de protection des travailleurs du secteur tant public que privé. Certaines de ces réformes ont entraîné une levée de boucliers – comme en France celles qui en 1995 ont été suivies d'une recrudescence de l'agitation sociale. Qui plus est, il n'est pas certain que l'élimination ou la réduction des contre-incitations au travail engendrées par les systèmes de protection sociale jouent vraiment sur l'offre de main-d'oeuvre – les études réalisées à ce jour sont loin d'être concluantes¹⁵⁰. De façon générale, certains des pays qui ont choisi de réformer leur système de protection sociale ont toujours des taux de chômage élevés comme le Royaume-Uni, ou d'importants écarts de revenus comme aux États-Unis. La solution est de mettre au point des systèmes de protection sociale efficaces qui faussent le moins possible le comportement de celui qui offre son travail.

199. L'une des raisons citées pour justifier la réduction des systèmes de protection sociale est qu'ils empêchent le marché de jouer librement, ce qui expliquerait le caractère structurel du chômage. D'autres politiques visent aussi à améliorer le fonctionnement des marchés de l'emploi. De nombreux gouvernements proposent, dans un souci d'information, des services de confrontation de la demande et de l'offre d'emploi. De nombreux pays comme la

Suède ont introduit des subventions pour encourager la mobilité géographique et des stages de perfectionnement pour favoriser la mobilité professionnelle et industrielle, mais ont été contraints de les abandonner pour cause de restrictions budgétaires. Tous les obstacles à l'embauche ne sont pas dus à des politiques mal conçues. Parfois, les entreprises ne tiennent pas compte des écarts de salaires dictés par le marché, préférant garder leurs employés même si leurs coûts salariaux sont plus élevés que ceux de nouveaux venus. Ces entreprises privilégient les compétences acquises par leurs employés, ainsi que la continuité et la confiance entre employés et dirigeants. Cette façon de penser est logique aux yeux des entreprises, mais est source de discontinuités sur les marchés de l'emploi difficiles à éliminer.

200. Il est certainement possible d'élaborer des politiques qui soient compatibles. Les politiques de stimulation macro-économiques et les politiques micro-économiques visant à éliminer les obstacles structurels existant sur les marchés du travail et des produits peuvent agir ensemble pour stimuler l'emploi. Il s'agit simplement dans les deux cas d'une question d'arbitrage. Outre qu'elles doivent stimuler la demande et l'emploi, les politiques macro-économiques doivent aussi tenir compte de l'inflation, de la balance extérieure, de l'épargne et de l'investissement. Les politiques micro-économiques doivent de leur côté être axées d'une part sur le capital humain et la création d'emplois et d'autre part sur la pauvreté et les inégalités. Chaque pays doit concilier ces différents objectifs en fonction de ses propres priorités.

Notes

¹ Il convient de rappeler que la population active de 2010 est déjà née. Le taux de fécondité total en Chine (par femme) était estimé à 5,94 au cours de la période 1965-1970 et de 1,95 au cours de la période 1990-1995. Voir World Population Prospects. The 1994 Revision (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.95.XIII.16).

² Voir Bureau international du Travail, Bulletin des statistiques du travail, Nos 1995-1, 1995-2 et 1995-3 (Genève, Bureau international du Travail, 1995).

³ Voir La situation économique et sociale dans le monde, 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.95.II.C.1), p. 263 à 282.

⁴ Le taux élevé en Amérique latine traduit un système de navette relativement commode. Voir D. Turnham, Emploi et développement. Un nouveau bilan (Paris, OCDE, 1993).

⁵ Tout indique cependant que la mobilité géographique de la main-d'oeuvre peut être entravée dans l'agriculture traditionnelle, en particulier en Asie où le poids des relations communautaires joue un rôle important dans l'embauche de la main-d'oeuvre salariée. S. Hirashima et M. Muqtada, éd., Hired Labour and Rural Labour Markets in Asia (Genève, Bureau international du Travail, 1986).

⁶ A. Saith, "Reflections on South Asian Prospects in East Asian Perspective", Issues in Development, document de travail No 7 (Genève, Bureau international du Travail, 1995).

⁷ M. R. Rosenzweig, "Labour markets in low income countries", dans Handbook of Development Economics, vol. I, H. Chenery et T. N. Srinivasan, éd. (Amsterdam, Elsevier Science Publishers, 1988), p. 714 à 762.

⁸ Le salaire des travailleurs permanents est généralement plus bas que celui des travailleurs occasionnels. Hirashima et Muqtada, op. cit..

⁹ A. de Janvry et al., "Rural Labour in Latin America", International Labour Review, vol. 128, No 6 (1989), p. 701 à 730.

¹⁰ Pour les tendances économiques récentes dans les pays en développement, voir La situation économique et sociale dans le monde 1996 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.II.C.1), p. 34 à 54.

¹¹ Voir M. Muqtada et P. Basu, "Macroeconomic policies, growth and employment expansion: the experience of South Asia" (document élaboré dans le cadre du projet BIT/PNUD sur la politique économique et l'emploi, document No 8, juillet 1994; A. Singh, "Labour markets and structural adjustments: a global view" dans Towards Social Adjustment: Labour market issues in structural adjustment, G. Standing et V. Tokman, éd., (Genève, Bureau international du Travail, 1991).

¹² Cette analyse portait sur la période 1975-1994; toutefois, elle ne mesurait pas de comparaison avec les périodes précédentes pas plus qu'elle ne comportait d'examen de l'évolution éventuelle de l'élasticité de l'emploi au cours des périodes considérées [Bureau international du Travail, "Politiques de l'emploi dans une économie mondialisée", Conférence internationale du Travail, quatre-vingt-troisième session (Genève, Bureau international du Travail, 1996)].

¹³ World Population Monitoring, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.95.XIII.8); Pang Eng Fong, Régionalisation et flux de main-d'oeuvre en Asie du Pacifique (Paris, OCDE, 1993); World Investment Report, 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.94.II.A.14).

¹⁴ Banque mondiale, "India country economic memorandum. Recent economic developments: achievements and challenges" (Rapport de la Banque mondiale No 14402-IN, Washington, D. C., Banque mondiale, mai 1995).

¹⁵ Même les pays ayant diversifié leurs structures de production ont été affectés par le pétrole en raison de leur dépendance à l'égard de l'aide publique au développement (APD) des pays exportateurs de pétrole.

¹⁶ Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, Survey of economic and social developments in ESCWA region, 1995. Résumé (E/ESCWA/ED/1996/Rev.1, 27 mars 1996). R. A. Shaban et al., "Le défi du chômage dans le monde arabe", Revue internationale du travail, vol. 134, No 1 (1995).

¹⁷ Banque mondiale, "Will Arab workers prosper or be left out in the twenty-first century?", Regional perspectives on the World Development Report, 1995 (Washington, D. C., Banque mondiale, 1995).

¹⁸ Au Mexique, le déficit des paiements courants a atteint environ 8 % du PNB en 1994, alors qu'il se situait à environ 3 % du PNB en 1989. En outre, le Mexique avait un montant considérable de titres d'État à court terme liés au dollar (Tesobonos) qui arrivaient à échéance et devaient être honorés. En revanche, la balance des opérations courantes de l'Argentine était légèrement excédentaire en 1990, mais cet excédent ne s'est pas maintenu les années suivantes. En 1994, son déficit courant représentait environ 3,5 % du PNB.

¹⁹ Banque mondiale, "Cameroon. Diversity, growth, and poverty reduction", rapport No 13167-CM (Washington, D. C., Banque mondiale, avril 1995); J. P. Lachaud, The labour market in Africa (Genève, Bureau international du Travail, 1994) et Études sur la situation économique et sociale dans le monde, 1996, op. cit.

²⁰ Fundação Getúlio Vargas. Conjuntura Econômica (vol. 50, No 2, février 1996); Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Indicadores de Coyuntura (No 354, mars 1996); N. B. Bernal, "The social consequences of economic restructuring in the Philippines", dans "Social Costs of economic restructuring in Asia and the Pacific", ESCAP Development Papers No 15 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.94.II.F.2, 1994) p. 330 à 405; et Cameroon. Diversity...

²¹ Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.IV.2).

²² P. Stalker, The Work of Strangers: a Survey on International Labour Migration (Organisation internationale du Travail, Genève, 1994).

²³ Organisation des Nations Unies, Les femmes dans le monde 1995. Des chiffres et des idées, (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.95.XVII.2).

²⁴ Banque mondiale, Jobs, Poverty and Working Conditions in South Asia (Washington, Banque mondiale, 1995); C. Grootaert et R. Kanbur, "Le travail des enfants : un point de vue économique" Revue internationale du travail, vol. 134, 1995, No 2, p. 205 à 223.

²⁵ A. Bequele et W. E. Myers, First Things First in Child Labour: Eliminating Work Detrimental to Children (Genève, Organisation internationale du Travail, 1995). Voir aussi A. B. Kruger, "Observations on International Labour Standards and Trade", National Bureau of Economic Research (NBER), document de travail No 5632 (Cambridge, Massachusetts, juin 1996).

²⁶ Concernant les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel dans les pays en développement, voir, par exemple, le rapport du Secrétaire général sur les "Programmes de stabilisation économique dans les pays en développement" (A/48/380); "Problèmes de gestion macro-économique : stabilisation et ajustement dans les pays en développement" supplément à l'Étude

sur l'économie mondiale, 1990-1991 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.92.II.C.2) et "La situation économique et sociale dans le monde, 1995", chap. V.

²⁷ B. Numberg, "Experience with Civil Service Pay and Employment Reforms: an Overview", dans Rehabilitating Government: pay and employment reform in Africa, D. L. Lindauer et B. Numberg (éd.) (Washington, D. C., Banque mondiale, 1994), p. 119 à 159.

²⁸ S. Chee et C. Lee, "Social costs of economic restructuring: the Malaysian case", Social costs of economic restructuring in Asia and the Pacific...

²⁹ S. Chee et C. Lee, "Social costs of economic restructuring: the Malaysian case", Social costs of economic restructuring in Asia and the Pacific...

³⁰ Banque mondiale, "Bolivia: Poverty, equity and income", Rapport No 15272-BO (Washington, D. C., Banque mondiale, février 1996).

³¹ On a estimé que ce dispositif réduit le chômage rural de 10 à 35 % dans l'État de Maharashtra. Son coût, toutefois, absorbe 10 à 14 % du budget de l'État. M. Lipton, "Successes in anti-poverty", Issues in Development, Document de travail No 8 (Organisation internationale du Travail, 1996).

³² A. B. Deolalikar, "Special employment programmes and poverty alleviation", Asian Development Review, vol. 13, No 12 (1995), p. 50 à 73 et M. Lipton, op. cit.

³³ Les agents économiques peuvent aussi mettre un certain temps avant de réagir aux nouveaux signaux que leur envoie l'économie en matière de prix. Les réformes doivent par ailleurs être crédibles et durables comme on l'a récemment précisé dans "La situation économique et sociale dans le monde, 1996" (voir chap. VII, intitulé "L'investissement dans les pays en développement", p. 133 à 171).

³⁴ Voir Fanelli et Frenkel, "Notes on the Argentine experience with stabilization and structural reform", document présenté à la New School for Social Research, conférence de printemps "After neoliberalism in Latin America: now what?" (mai 1996) et C. Pessino, "Labour market consequences of the economic reforms in Argentina" dans Social tensions, job creation and economic policy in Latin America, C. D. Turnham et al. (éd.) (Paris, OCDE, 1995), p. 293 à 313.

³⁵ Malgré de solides taux d'investissement, la Chine connaît toujours le chômage du fait de distorsions dans le secteur public et de l'existence d'un taux de chômage prononcé dans le secteur agricole avant le lancement des réformes.

³⁶ Le degré de non-application peut être considérable dans ces économies. Voir Organisation internationale du Travail, Politiques de l'emploi dans une économie mondialisée, Conférence internationale du Travail, quatre vingt-troisième session (Genève, Organisation internationale du Travail, 1996).

³⁷ P. R. Aginor, "The labour market and economic adjustment", IMF Staff Papers, vol. 43, No 2 (juin 1996), p. 261 à 335.

³⁸ Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 1996 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.II.F.18).

³⁹ I. Joumard, "The informal sector, employment and the institutional framework in developing countries", The Changing Course of International Migration (OCDE, Paris, 1993), p. 131 à 137. C. Maldonado, "Entre l'illusion de la normalisation et le laissez-faire", Revue internationale du travail, vol. 134, No. 6, (1995), p. 777 à 802.

⁴⁰ G. Yamada, "Urban informal employment and self-employment in developing countries: theory and evidence", Economic development and cultural change, vol. 44, No 2 (janvier 1996), p. 289 à 314.

⁴¹ OIT, Le travail dans le monde, 1992 (Genève, Organisation internationale du Travail, 1992); K. Meagher, "Crisis, informalization and urban informal sector in sub-Saharan Africa", Development and Change, vol. 26 (1995), p. 259 à 284, et E. Amadeo et G. Gonzaga, "Inflation et réforme de la politique économique : conséquences sociales au Brésil", dans Tensions sociales, créations d'emplois et politique économique en Amérique latine, C.D. Turnham et al. (éd.), (Paris, OCDE, 1995), p. 259 à 279.

⁴² K. Meagher, Crisis, informalization and urban informal sector, (voir note 41).

⁴³ "À notre avis, le secteur informel ne constitue pas un concept offrant une quelconque valeur analytique ou opérationnelle, et nous ne l'utilisons pas". Cité dans D. Turnham, Emploi et développement, un nouveau bilan (Paris, OCDE, 1993), p. 120.

⁴⁴ A. Uthoff, "Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina", Revista de la CEPAL, No. 56, août 1995, p. 43 à 58; D. C. Mead, "The contribution of small enterprises to employment and growth in southern and eastern Africa", World development, vol. 22, No. 12 (1994), p. 1881 à 1894; Étude sur l'économie mondiale, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.II.C.1), p. 339 à 370. M.A. McPherson, "Growth of micro and small enterprises in South Africa", Journal of development economics, vol. 48 (1996), p. 253 à 277.

⁴⁵ C. Morisson et al. Micro-entreprises et cadre institutionnel dans les pays en développement (Paris, OCDE, 1994).

⁴⁶ D. C. Mead, "The contribution of small enterprises to employment and growth in southern and eastern Africa", World development, vol. 22, No. 12, 1994, p. 1881 à 1894; G. Edgren et M. Muqtada, "Strategies for growth and employment in Asia: learning from within", Employment challenges for the 1990s (Genève, Organisation internationale du Travail, 1990), p. 13 à 58.

⁴⁷ Sur les réformes chinoises et le développement du secteur non étatique, voir chap. VII, "Les réformes économiques et le développement du secteur non étatique : l'étude de cas de la Chine", chap. VII, Étude sur l'économie mondiale, 1993, p. 339 à 370.

⁴⁸ D. C. Mead, op. cit.; G. Edgren et M. Muqtada, "Strategies for growth and employment in Asia: learning from within", Employment challenges in the 1990s (Genève, Organisation internationale du Travail, 1990), p. 13 à 58.

⁴⁹ M. S. Ahluwalia, "Policies for poverty alleviation", Asian Development Review, vol. 8, No 1 (1990), p. 111 à 132.

⁵⁰ Mead, op. cit., indique que 25 % seulement des petites entreprises ont augmenté leurs effectifs tandis que Morrison, op. cit., cite des chiffres beaucoup plus élevés pour l'Équateur (44 %) et la Jamaïque (61 %).

⁵¹ G. Edgren et M. Muqtada, "Strategies for growth and employment in Asia: learning from within", extrait de Employment Challenges for the 1990s (Genève, OIT, 1990), p. 13 à 58.

⁵² Voir, par exemple, Banque mondiale, Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1996 (Washington, D. C., Banque mondiale, 1996).

⁵³ Banque mondiale, Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1995 (Washington, D. C., Banque mondiale, 1995), p. 30 et 31.

⁵⁴ Fonds monétaire international, Policy Experiences and Issues in the Baltic, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, Étude spéciale No 1133 (Washington, D. C., Fonds monétaire international, 1995), tableau 1.3, p. 6.

⁵⁵ CNUCED, "Conclusions et recommandations du séminaire interorganisations sur la mondialisation et la libéralisation : effets des relations économiques internationales sur la pauvreté" (UNCTAD/ECDC/PA/4, 20 mai 1996), p. 11.

⁵⁶ Pour en savoir plus sur ces questions, voir Organisation internationale du Travail, "Politiques de l'emploi dans une économie mondialisée", Rapport V, Conférence internationale du travail, quatre-vingt-troisième session (Genève, BIT, 1996), p. 9 à 30.

⁵⁷ Commission économique pour l'Europe, Economic Survey of Europe in 1995-1996 (ONU, New York et Genève, 1996), p. 85.

⁵⁸ Rossya v tsyfrakh, 1996 (Russia in figures, 1996) (Moscou, Goskomstat, 1996), p. 34.

⁵⁹ Jan Svejnar, "Enterprise and workers in transition: econometric evidence", American Economic Review, vol. 86, No 2 (mai 1996), p. 123.

⁶⁰ Commission économique pour l'Europe, World Engineering Industries and Automation. Performance and Prospects, 1994-1996 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.96.II.E.50), p. 144.

⁶¹ Ibid., p. 55 et 92.

⁶² Commission économique pour l'Europe, Economic Survey of Europe in 1995-1996 (ONU, New York et Genève, 1996), p. 84.

⁶³ Voir aussi La situation économique et sociale dans le monde, 1994, "Tendances et politiques économiques actuelles" (Nations Unies, New York, 1994, numéro de vente : F.94.II.C.1), p. 386 à 392.

⁶⁴ OCDE-Centre pour la coopération avec les économies en transition, base de données sur le marché du travail, communication directe au Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques de l'ONU.

⁶⁵ Voir, par exemple, Richard Jackman, "La politique économique et l'emploi dans les économies en transition d'Europe centrale et orientale : premiers enseignements" Revue internationale du travail, vol. 133, No 3 (1994), p. 366.

⁶⁶ Malgorzata Kalaska et Janusz Witkowski, Unregistered Employment in Poland in 1995 (Varsovie, Bureau central de statistique, 1996).

⁶⁷ Voir, par exemple, OCDE, Politiques sociales et de l'emploi en Hongrie (Paris, OCDE, 1995), p. 51.

⁶⁸ Voir, par exemple, Rapport mondial sur le développement humain 1995 : Fédération de Russie (New York, PNUD, 1995), p. 24.

⁶⁹ Natalia Tchernina, "Economic transition and social exclusion in Russia" International Institute for Labour studies/UNDP, Research Series (108), (Genève, 1996), p. 28.

⁷⁰ Központi Statisztikai Hivatal. Statisztikai Havi Közlemények (Bureau central de statistique. Bulletin mensuel de statistique), Budapest (plusieurs numéros).

⁷¹ Bureau international du Travail, "Conditions générales pour stimuler la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises", Rapport V (1), Conférence internationale du travail, quatre-vingt-cinquième session (Genève, BIT, 1995), p. 9.

⁷² Rossya v tsyfrah, p. 56.

⁷³ Voir, par exemple, Milan Vodopivec, "Accelerating labour market changes in Slovenia – overall lessons", Transition, vol. 7, No 1 (1996), p. 8; Robert J. Flanagan, "Wage structures in the transition of the Czech economy", IMF Staff Papers, vol. 42, No 4 (décembre 1995).

⁷⁴ Guy Standing et Georg Fisher, "Policy issues of the emerging labour markets of Central and Eastern Europe", dans Structural Change in Central and Eastern Europe: Labour Market and Social Policy Implications (Paris, OCDE, 1993), p. 26.

⁷⁵ Pour plus de précisions, voir Étude sur la situation économique de l'Europe en 1995-1996 (Organisation des Nations Unies, New York et Genève, 1996), p. 86.

⁷⁶ Voir, par exemple, Politiques sociales et de l'emploi en Hongrie (Paris, OCDE, 1995), p. 48.

⁷⁷ OCDE, Étude du marché du travail dans la République tchèque (Paris, OCDE, 1995), p. 70.

⁷⁸ Voir, par exemple, Janos Timar, "Particular features of employment and unemployment in the present stage of transformation of the post-socialist countries", Europe-Asia Studies, vol. 47, No 4 (1995), p. 641.

⁷⁹ Commission économique pour l'Europe, International Migration Bulletin, No 8 (Genève, août 1996), p. 8.

⁸⁰ Tito Boeri et Gyorgy Sziraczki, "Labour Market developments and policies in Central and Eastern Europe: a comparative analysis", dans Structural Change in Central and Eastern Europe, Labour Market and Social Policy Implications (OCDE, Paris, 1993), p. 256.

⁸¹ Voir Milan Vodopivec, "Accelerating labor market changes in Slovenia in overall lessons", Transition, vol. 7, No 1, Washington, D.C. (1996), p. 8 et 9.

⁸² Centre pour la coopération avec les économies en transition de l'OCDE, base de données sur le marché du travail, communication adressée directement au Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

⁸³ Voir, par exemple, OCDE, Politiques sociales et de l'emploi en Hongrie (OCDE, Paris, 1995), p. 59.

⁸⁴ J. S. Earle, C. Pauna "Incidence and duration of unemployment in Romania", European Economic Review, vol. 40, No 3 à 5 (1996), p. 831.

⁸⁵ Centre pour la coopération avec les économies en transition de l'OCDE, base de données sur le marché du travail, communication adressée directement au Département du développement économique et social et de l'analyse des politiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

⁸⁶ Voir Politiques sociales et de l'emploi en Hongrie, p. 58.

⁸⁷ Voir par exemple, OCDE, Politiques de l'emploi et politiques sociales en République slovaque (Paris, OCDE, 1996), p. 31.

⁸⁸ Guy Standing et Laszlo Zsoldos, Labour Market Crisis in Ukrainian Industry: The 1995 Ukrainian Labour Force Survey, Labour Market Papers No 12 (BIT, Genève, 1995), p. 29.

⁸⁹ Guy Standing, "The Shake-out in Russian Factories: The Russian Labour Force Survey, Fifth Round"; Labour Market Papers No 15 (BIT, Genève, 1995), p. 22.

⁹⁰ Étude sur la situation économique de l'Europe en 1995-1996, p. 93.

⁹¹ Voir, par exemple, OCDE, Politiques de l'emploi et politiques sociales en République slovaque (Paris, OCDE, 1996), p. 83.

⁹² Étude sur la situation économique de l'Europe en 1995-1996, p. 91

⁹³ Guy Standing "The Shake-out in Russian Factories: The Russian Labour Force Survey, Fifth Round"; Labour Market Papers No 15 (BIT, Genève, 1995), p. 17.

⁹⁴ Ibid., p. 23.

⁹⁵ Guy Standing et Laszlo Zsoldos, Labour Market Crisis in Ukrainian Industry: The 1995 Ukrainian Labour Force Survey, Labour Market Papers No 12 (BIT, Genève, 1995), p. 30.

⁹⁶ Martin Godfrey, "La lutte contre le chômage dans les économies en transition : quelle politique à moyen terme?", Revue internationale du travail, vol. 134, No 1 (1995), p. 15.

⁹⁷ Étude sur la situation économique de l'Europe en 1995-1996, p. 94.

⁹⁸ Hartmut Lehmann, "Active labour market policies in the OECD and in selected transition economies", Policy Research Working Paper, No 1502 (Washington, D. C., Banque mondiale, 1995), p. 57 à 59.

⁹⁹ Michal Rutkowski, "Labour Market Policies in Transition Economies", mocst-most, No 1 (Bologne, 1996), p. 25.

¹⁰⁰ Voir, par exemple, Martin Godfrey, "La lutte contre le chômage dans les économies en transition : quelle politique à moyen terme?", Revue internationale du travail, vol. 134, No 1 (1995), p. 16.

¹⁰¹ Martin Godfrey, "La lutte contre le chômage dans les économies en transition : quelle politique à moyen terme?", Revue internationale du travail, vol. 134, No 1 (1995), p. 16.

¹⁰² Voir, par exemple, BIT, "Politiques de l'emploi dans une économie mondialisée", Rapport V, Conférence internationale du Travail, quatre-vingt-troisième session, Genève, BIT, 1996), p. 72.

¹⁰³ Voir, par exemple, "East Germans dependent on job subsidy find Bonn's budget holds a bitter pill", Wall Street Journal, (24 septembre 1996), p. 1.

¹⁰⁴ BIT, Politiques de l'emploi dans une économie mondialisée, rapport V, Conférence internationale du Travail, quatre-vingt-troisième session (Genève, BIT, 1996), p. 107.

¹⁰⁵ Voir, par exemple, Laurence Ball, "Disinflation and the NAIRU", National Bureau of Economic Research No 5520 (Cambridge, Massachusetts, mars 1996).

¹⁰⁶ Des travaux de recherche effectués au sujet des cycles de l'activité économique aux États-Unis ont mis en lumière une asymétrie entre les hausses des prix du pétrole, qui vont de pair avec un ralentissement de l'activité économique, et les baisses des prix du pétrole, qui ne s'accompagnent pas d'une reprise de l'activité. Voir J. D. Hamilton, "Oil and the macroeconomy since World War II", Journal of Political Economy, vol. 91, No 2 (avril 1983), p. 228 à 248; K. A. Mark, "Oil and the macroeconomy when prices go up and down: an extension of Hamilton's results", Journal of Political Economy, vol. 97, No 3 (juin 1989), p. 740 à 744.

¹⁰⁷ Bureau international du Travail, L'emploi dans le monde 1996/97 : National Policies in a Global Context (Genève, BIT, 1996), p. 21 et 22; Andrea Boltho et Andrew Glyn, "Can macroeconomic policies raise employment?", Revue internationale du travail, vol. 134, Nos 4 et 5 (1996), p. 497 à 520.

¹⁰⁸ Richard B. Freeman et Lawrence F. Katz, "Rising wage inequality: the United States vs. other advanced countries", dans Richard B. Freeman, éd., Working Under Different Rules (New York, Fondation Russell Sage, 1994), p. 29 à 62; Daniel H. Weinberg, "A brief look at postwar U. S. income inequality", Current Population Reports, Bureau du recensement, Département du commerce des États-Unis (juin 1996), p. 60 à 191; Stephen P. Jenkins, "Recent trends in the UK income distribution: what happened and why?", Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No 1 (printemps 1996), p. 29 à 46; A. B. Atkinson, "Income distribution in Europe and the United States", Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No 1 (printemps 1996), p. 15 à 28; Stephen Machin, "Wage inequality in the UK", Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No 1 (printemps 1996), p. 47 à 64.

¹⁰⁹ OCDE, Perspectives de l'emploi (Paris, OCDE, juillet 1996), tableau 3.1.

¹¹⁰ Il existe, évidemment, de bas salaires au sein d'industries qui offrent des salaires relativement élevés. La croissance de l'emploi peut être inégale. Elle peut augmenter plus rapidement dans certains secteurs d'une industrie que dans d'autres. Voir les articles parus dans "Computers and employment", Monthly Labor Review, vol. 119, No 8 (août 1996).

¹¹¹ Robert J. Gordon, "Problems in the measurement and performance of service-sector productivity in the United States", NBER Working Paper No 5519 (Cambridge, Mass., mars 1996).

¹¹² Pour un exemple des conséquences de l'informatisation sur la main-d'oeuvre dans le traitement des données, voir World Economic and Social Survey 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.95.II.C.1.), p. 254 à 260.

¹¹³ Pour les aspects techniques et organisationnels de la production économe en ressources, voir Michael A. Cusammano, The Japanese Automobile Industry: Technology and Management at Nissan and Toyota (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1985); James P. Womack, Daniel T. Jones et Daniel Ross, The Machine that changed the World: The Story of Lean Production (New York, Rawson Associates, 1990). "VW's factory of the future", Business Week du 7 octobre 1996 fournit un exemple de production économe en ressources dans un pays en développement.

¹¹⁴ Pour une comparaison internationale, voir Richard Locke, Thomas Kochan et Michael Piore, éd., Employment Relations in a Changing World Economy (Cambridge, Mass., MIT Press, 1995).

¹¹⁵ Hiroshi Kawamura, "Lifetime employment in Japan: economic rationale and future prospects", DESIPA Working Paper Series No 5 (New York, Nations Unies, 1994).

¹¹⁶ Kawamura, op. cit.; Susan Houseman et Osawa Machiko, "Part-time and temporary employment in Japan", Monthly Labor Review, vol. 118, No 10 (octobre 1995), p. 10 à 18.

¹¹⁷ Richard Locke et Thomas Kochan, "Conclusion: the transformation of industrial relations? A cross-national review of the evidence", dans Richard Locke, Thomas Kochan et Michael Piore, op. cit., p. 373 à 375.

¹¹⁸ Voir par exemple, David M. Gordon, Fat and Mean: The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial "Downsizing" (New York, The Free Press, 1996).

¹¹⁹ Kawamura, op. cit.

¹²⁰ Stefan Wagstyl, "Lifeflood from transplants", Financial Times (29 juin 1996).

¹²¹ Robert H. Frank et Philip J. Cook, The Winner-Take All Society (New York: The Free Press, 1995).

¹²² Pour une analyse de ces questions, voir OCDE, op. cit., chap. 4.

¹²³ OCDE, op. cit., tableau 4.3.

¹²⁴ Pour l'importance de l'expérience professionnelle, voir Robert M. Lindley, "The school-to-work transition in the United Kingdom", International Labour Review, vol. 135, No 2 (1996), p. 159 à 180.

¹²⁵ Lawrence Mishel et Jared Bernstein, The State of Working America 1994-1995 (Armonk, N.Y., M. E. Sharpe, 1994), tableau 3.9, p. 125.

¹²⁶ Francine D. Blau et Lawrence M. Kahn, "Wage structure and gender earnings differentials: an international comparison", Economica, vol. 63 (1996), p. 529 à 562.

¹²⁷ Une étude sur cette question indique que l'accès aux ordinateurs et la maîtrise de l'informatique incitent les travailleurs qui souffrent de lésions de la moelle épinière à continuer d'exercer un emploi. Voir Alan B. Krueger, Douglas Kruse et Susan Drastal, "Labor market effects of spinal cord injuries in the dawn of the computer age", NBER Working Paper No 5302 (Cambridge, Mass., octobre 1995).

¹²⁸ OCDE, op. cit, p. 5 à 8.

¹²⁹ Lonnie Golden, "The expansion of temporary help employment in the United States, 1982-1992", Applied Economics, vol. 8, No 9 (septembre 1996), p. 1127 à 1142; Susan Houseman et Osawa Machiko, op. cit.

¹³⁰ William K. Roche, Brian Fynes et Terri Morrissey présentent une classification par pays des différentes formules d'aménagement des horaires de travail dans leur ouvrage intitulé "Working time and employment: a review of international evidence", International Labour Review, vol. 135, No 2 (1996), p. 129 à 157.

¹³¹ Jennifer Hunt, "Has work-sharing worked in Germany?", NBER Working Paper No 5724 (Cambridge, Mass., août 1996).

¹³² Situation économique et sociale dans le monde, 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.II.C.1), p. 178.

¹³³ Bernard Wysocki, Jr., "About a million men have left the work force in the past year or so", The Wall Street Journal, 12 juin 1996.

¹³⁴ Constance Sorrento, "International unemployment indicators, 1983-1993", Monthly Labor Review, vol. 118, No 8 (août 1995), p. 31 à 50.

¹³⁵ Voir par exemple World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.95.II.A.9), tableau I.1, p. 4.

¹³⁶ Voir par exemple Adrian Wood, North-South Trade, Employment and Inequality (Oxford, Clarendon Press, 1994), qui conclut à des effets importants, et Robert Z. Lawrence et Matthew J. Slaughter, "International trade and American wages in the 1980s: giant sucking sound or small hiccup?" Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics (1993), No 2, p. 161 à 226, où il est

essentiellement constaté que le commerce n'a aucun impact sur les écarts de salaire et les structures de l'emploi aux États-Unis.

¹³⁷ World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.93.II.A.14), en particulier les chapitres V à VII.

¹³⁸ Richard B. Freeman et Lawrence F. Katz, "Rising wage inequality...", op. cit.; Jonathan Haskel, "The decline in unskilled employment in UK manufacturing", Centre for Economic Policy Research (octobre 1996), cité dans "Skill pays", The Economist (5 octobre 1996); Alan Krueger, "How computers have changed the wage structure: evidence from microdata, 1984-1989", Quarterly Journal of Economics, vol. CVIII, No 1 (février 1993), p. 33 à 60.

¹³⁹ Voir par exemple Frank Levy et Richard J. Murnane, "With what skills are computers a complement?", American Economic Review, vol. 86, No 2 (mai 1996), p. 258 à 262.

¹⁴⁰ Chris Freeman, Luc Soete et Umit Efendioglu, "Techniques d'information et de communication et emploi", Revue internationale du travail, vol. 134, No 4-6 (1995), p. 651 et suiv.

¹⁴¹ La situation économique et sociale dans le monde, 1994, p. 340 à 346; Richard B. Freeman, "How labor fares in advanced economies", dans Richard B. Freeman (dir.), op. cit., p. 1 à 28.

¹⁴² Suivant une étude, la répartition du revenu salarial masculin dans la moitié supérieure de l'échelle faisait ressortir de plus grandes similitudes entre les pays que la répartition dans la moitié inférieure. Dans certains pays, l'inégalité plus grande dans la moitié inférieure était attribuée à une protection sociale plus faible et une syndicalisation moins étendue, ce qui réduisait le niveau de protection offert aux travailleurs à faible revenu. Francine D. Blau et Lawrence M. Kahn, "International differences in male wage inequality: institutions versus market forces", document de travail No 4678 du NBER (Cambridge (Massachusetts), mars 1994).

¹⁴³ Voir par exemple, OCDE, L'étude de l'OCDE sur l'emploi - faits, analyse, stratégies (Paris, OCDE, 1994); OCDE, L'étude de l'OCDE sur l'emploi - la mise en oeuvre de la stratégie (Paris, OCDE, 1995); OIT, L'emploi dans le monde, 1995 (Genève, BIT, 1995), p. 151 et suiv.

¹⁴⁴ OIT, op. cit., p. 158 et suiv.

¹⁴⁵ Voir par exemple Stephen Machin, op. cit.

¹⁴⁶ Voir par exemple David Card et Alan Krueger, "Minimum wages and employment", American Economic Review, vol. 84, No 4 (septembre 1994), p. 772 à 793; Alan Manning, "Pay impact exaggerated", Financial Times, (14 octobre 1996); Juan Dolado, Francis Kramarz, Stephen Machin, Alan Manning, David Margolis et Coen Teulings, "The economic impact of minimum wages in Europe", Economic Policy, No 23 (octobre 1996), p. 317 à 372.

¹⁴⁷ Hiroshi Kawamura, *op. cit.*, plus que celles d'autres pays, les entreprises japonaises semblent exiger de leur personnel des compétences étroitement spécifiques, ce qui réduit la mobilité.

¹⁴⁸ Lisa Lynch, "Payoffs to alternative strategies at work", dans Richard Freeman, *op. cit.*, p. 63 à 95.

¹⁴⁹ Lisa Lynch, *op. cit.*, p. 82.

¹⁵⁰ Rebecca Blank, "Does a larger social safety net mean less economic flexibility?", dans Freeman, *op. cit.*, p. 157 à 187.

Chapitre VIII

DISCRIMINATION

1. Bien que toutes les formes d'exclusion sociale ne procèdent pas d'un comportement discriminatoire, toutes les formes de discrimination conduisent à un comportement d'exclusion. Examiner le phénomène de l'exclusion permet de mieux comprendre la pauvreté et le chômage. On a décrit cette approche comme "une façon d'examiner les mécanismes qui font que certaines personnes et certains groupes sont dans l'impossibilité de tirer parti des chances offertes par la société et par l'économie, et d'analyser les raisons d'une telle situation"¹. Cette méthode consiste à identifier les groupes sociaux exclus qui ont besoin d'assistance, de façon à les associer pleinement au processus de développement grâce à des politiques mieux ciblées.
2. On comprend mieux la nature et l'origine de la pauvreté et du dénuement si on les considère à travers le prisme de l'exclusion sociale. Les différentes formes d'exclusion résultent de forces économiques et sociales qui les suscitent et les accentuent. Au dernier degré, les individus concernés passent de la vulnérabilité à la dépendance, puis à la marginalité. Les formes de développement qui concentrent les fruits de la croissance économique entre les mains de certains groupes déterminés aggravent l'exclusion.
3. La question de l'accès (ou du non-accès) à des moyens de subsistance peut également être considérée à travers le prisme de l'exclusion. Dans ce contexte, l'exclusion prend diverses formes, notamment le manque d'accès à la terre, à d'autres facteurs de production, aux marchés des produits et en particulier dans les zones urbaines, au marché du travail. Certains spécialistes pensent que, bien souvent, on peut faire remonter les antagonismes ethniques et raciaux graves à l'entrée en concurrence de certains groupes sur le marché du travail². Selon cette théorie, toute discrimination raciale ou ethnique résulte d'un processus dynamique au cours duquel différents groupes mobilisent des ressources politiques et économiques au service de leur intérêt matériel, dans le but d'exclure le groupe concurrent du marché du travail ou, à défaut, de créer un système de castes assurant un traitement préférentiel au groupe dominant.
4. Il importe au plus haut point que les politiques visant à promouvoir le travail productif et à diminuer la pauvreté aillent de pair avec le respect des droits de l'homme, de l'équité sociale et de la justice. Le Sommet mondial pour le développement social a particulièrement insisté sur ce point, soulignant que "les politiques visant à éliminer la pauvreté, à réduire les inégalités et à combattre l'exclusion sociale [devaient] favoriser l'emploi, mais [qu']elles resteraient incomplètes et inefficaces si elles ne comportaient pas aussi des mesures corrigeant la discrimination et encourageant la participation ainsi que le maintien de relations harmonieuses entre les groupes et entre les pays"³. En affirmant le principe de l'intégration sociale, le Sommet a souligné que la discrimination était inacceptable et réclamé son élimination sous toutes ses formes.
5. Qu'est-ce que la discrimination? Différents instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme définissent les principes de non-discrimination et d'égalité, en précisant ce qu'ils recouvrent⁴. La Charte des Nations Unies

interdit toute discrimination fondée sur la race, le sexe, la langue ou la religion. La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, ajoute à cette liste la couleur, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale et toute autre situation. On trouvera au tableau 8.1 une liste récapitulative des autres grands instruments internationaux de lutte contre la discrimination.

6. Le principe de la non-discrimination est également énoncé dans divers instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention européenne, la Charte sociale européenne et la Déclaration sur l'intolérance - menace pour la démocratie, tous textes adoptés par le Conseil de l'Europe; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée par l'Organisation de l'unité africaine; et la Convention américaine relative aux droits de l'homme, adoptée par l'Organisation des États américains.

7. On trouve une définition de la discrimination dans certaines conventions des Nations Unies. Au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (annexe de la résolution 2106 A (XX) de l'Assemblée générale), la discrimination raciale est définie comme "toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique". L'article premier de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (annexe de la résolution 34/180 de l'Assemblée générale) définit cette discrimination comme "toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine".

8. On trouvera ci-après une description des mécanismes à l'oeuvre dans la discrimination et une liste de groupes en butte à la discrimination; puis une analyse des principaux aspects de la discrimination fondée sur le sexe; un inventaire des problèmes qui se posent aux groupes sociaux victimes de discrimination, notamment les minorités; et enfin, un récapitulatif des principaux instruments internationaux relatifs à la discrimination à l'égard de ces dernières. Sont par ailleurs présentées, en fin de chapitre, des mesures spécifiques de lutte contre la discrimination.

Tableau 8.1

Principaux instruments internationaux concernant la lutte contre la discrimination

Déclarations

Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (20 novembre 1963)	Déclaration des droits du déficient mental (20 décembre 1971)	Déclaration sur la race et les préjugés raciaux (UNESCO) (27 novembre 1978)	Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité des pays dans lesquels ils vivent (13 décembre 1985)
Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (7 novembre 1967)	Déclaration des droits des personnes handicapées (9 décembre 1975)	Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance ou de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (23 novembre 1981)	Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (18 décembre 1992)

Conventions

Convention relative au statut des réfugiés (14 décembre 1950)	Convention sur la nationalité de la femme mariée (29 janvier 1957)	Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimal du mariage et l'enregistrement des mariages (7 novembre 1962)	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (18 décembre 1979)
Convention sur l'égalité de rémunération (29 juin 1951)	Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (UNESCO) (14 décembre 1960)	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 décembre 1963)	Convention internationale contre l'apartheid dans les sports (10 décembre 1985)
Convention sur les droits politiques de la femme (20 décembre 1952)	Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (OIT) (15 juin 1960)	Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (30 novembre 1973)	Convention concernant les populations autochtones et tribales dans les pays indépendants (27 juin 1989)
Convention relative au statut des apatrides (26 avril 1954)	Protocole instituant une Commission de conciliation et de bons offices chargée de rechercher la solution des différends qui naissent entre États parties à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (10 décembre 1962)		Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (18 décembre 1990)
Convention concernant la protection et l'intégration des populations autochtones et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants (26 juin 1957)			

A. Discrimination : mécanismes et formes diverses

1. Mécanismes sous-tendant la discrimination

9. La discrimination procède d'un ensemble complexe d'attitudes envers certaines personnes ou certains groupes sociaux au sein d'une société. Elle est habituellement fondée sur des différences sociales, biologiques ou culturelles et peut apparaître à différents endroits et prendre diverses formes.

10. On distingue trois types de discrimination :

a) Discrimination politique qui se caractérise notamment par le non-respect des droits politiques, la restriction de l'accès à la prise de décisions politiques, l'absence de représentation adéquate dans les organes délibérants et la restriction des libertés d'expression, de vote, de mouvement et de choix du lieu de résidence;

b) Discrimination socio-économique qui se caractérise notamment par la restriction de l'accès au marché de l'emploi, aux ressources et aux services sociaux;

c) Discrimination culturelle qui se caractérise notamment par des restrictions linguistiques, culturelles et religieuses, etc.

11. Procédant souvent de mécanismes sociaux profondément enracinés, la discrimination à l'égard de groupes sociaux peut prendre la forme de pratiques sociales bien établies ou de politiques explicites. Pratiques et politiques vont souvent de pair, ce qui explique que les comportements discriminatoires se perpétuent. Les effets de la discrimination à l'égard de groupes sociaux se mesurent à des phénomènes tels que l'existence d'inégalités injustifiées, la faiblesse des moyens d'action et l'inégalité des chances, qui peuvent à leur tour être à l'origine de tensions sociales et d'instabilité politique.

12. Nombre de théories ont été avancées pour expliquer la discrimination. Selon certains experts, il s'agirait d'un phénomène psychologique qui serait lié aux types de personnalité et à la rivalité entre groupes mais aurait également des composantes économiques et sociales.

13. D'autres insistent sur des facteurs tels que les actions sociales organisées et certains principes d'organisation sociale. Dans une société hiérarchisée, les rôles sociaux sont attribués en fonction de facteurs tels que la propriété, le pouvoir et la situation, la race, l'appartenance ethnique ou le sexe. Des structures sociales complexes entraînent souvent des formes de discrimination spécifiques à l'égard de certains groupes sociaux. Pratiques sociales et politiques doivent être modifiées de façon à empêcher les inégalités, l'exclusion sociale ou la discrimination fondées sur les caractéristiques des groupes sociaux.

14. Il existe aussi des formes institutionnalisées de discrimination sociale à l'égard de certains groupes. Ce type de discrimination a une origine politique, économique et culturelle. Les mécanismes institutionnels et les normes sociales qui les sous-tendent doivent être modifiés de façon à protéger les droits des

groupes sociaux. Il faut pour cela trouver un équilibre entre les droits des États et ceux des personnes et des groupes sociaux. Les normes juridiques établies sur la base des valeurs propres aux groupes dominants doivent être modifiées de façon à ne pas restreindre les droits des autres groupes.

15. Il est indispensable de trouver un juste équilibre entre les droits acquis des groupes dominants et ceux de groupes sociaux particuliers. Les groupes sociaux dominants risquent de considérer que leurs droits légitimes sont menacés lorsque l'on accorde des droits aux groupes sociaux en butte à la discrimination. Dans une perspective d'intégration sociale, il faut que l'identité des groupes sociaux minoritaires soit reconnue, sans que ces groupes soient intégrés de force dans la société. Pour faire échec à la discrimination, il faut que les régimes politique, juridique et socio-économique (règlements et normes) soient tels qu'ils minimisent les risques de conflit et de déstabilisation.

2. Classification des groupes en butte à la discrimination et évaluation des différentes formes de discrimination

16. Les instruments juridiques multilatéraux décrivent différents groupes sociaux en butte à la discrimination. Un groupe minoritaire se définit comme "un groupe dont les effectifs sont moins nombreux que le reste de la population d'un État et qui ne se trouve pas en position dominante. Les membres des groupes minoritaires ont des caractéristiques ethniques, religieuses, culturelles, voire linguistiques, qui les différencient du reste de la population et qui, fût-ce implicitement, entretiennent entre eux un sentiment de solidarité qui les poussent à préserver leur culture, leurs traditions et leur langue⁵."

17. Les groupes minoritaires peuvent être classés en fonction de leur taille – absolue et relative – au sein de la population totale, de leur concentration ou de leur dispersion géographiques, de leur nationalité, de leurs caractéristiques sociales, des relations qu'ils entretiennent avec d'autres groupes sociaux et de leur position juridique dans l'État. Ils peuvent être identifiés par leurs caractéristiques nationales, ethniques, religieuses, culturelles ou linguistiques.

18. Le droit international s'intéresse de plus en plus aux droits des groupes sociaux, bien qu'il continue de privilégier l'État-nation et que le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de ce dernier soit l'un des principes de base des Nations Unies. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme portent sur les droits politiques, sociaux et économiques des personnes.

19. Le fait d'identifier certains groupes précis et d'examiner la discrimination dont ils sont ou pourraient être victimes conduit à s'intéresser non seulement aux droits de la personne mais aussi aux droits spécifiques desdits groupes. Si l'on met l'accent sur les droits des groupes, c'est que, même combinée avec le principe de la non-discrimination, l'approche centrée sur la personne est impuissante à garantir les droits de celle-ci en tant que membre d'un groupe ou ceux du groupe lui-même. La protection des droits de groupes spécifiques tend à faire partie intégrante des nouveaux instruments relatifs aux

droits de l'homme, lesquels reconnaissent la nécessité de protéger à la fois les droits de l'État, ceux de la personne et ceux du groupe.

20. La Charte des Nations Unies ne fait aucune référence aux droits de groupes spécifiques. Elle part du principe que, pour garantir la stabilité de la société, il faut protéger les droits fondamentaux de la personne humaine en respectant les principes de l'égalité et de la non-discrimination. Ce sont des instruments juridiques comme la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ou la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (annexe de la résolution 47/135 de l'Assemblée générale) qui ont ultérieurement mis l'accent sur les droits des minorités ou des groupes.

21. Il est indispensable d'adopter des instruments juridiques qui définissent les droits des groupes, d'étudier les comportements discriminatoires envers certains groupes précis et de formuler, aux niveaux international et national, des politiques et stratégies propres à réduire et à éliminer cette forme de discrimination. Ces mécanismes devraient essentiellement viser à :

a) Garantir les droits des groupes ethniques, religieux et culturels ou linguistiques et préserver leur identité;

b) Faire en sorte que ces groupes soient traités de façon égale et interdire la discrimination;

c) Veiller à ce que les personnes aient le droit de s'identifier au groupe et d'être différentes sans être contraintes à s'assimiler;

d) Adopter des mesures spéciales afin que les groupes victimes de discrimination aient les mêmes chances que les autres.

22. Les groupes ethniques, religieux et linguistiques non dominants devraient être traités de façon égale et assurés de leur continuité dans une société qui respecte leur identité. Mais il n'est pas facile de renforcer les droits de ces groupes sans menacer le droit d'un État au respect de sa souveraineté et de son intégrité territoriale.

23. On peut repérer les formes de discrimination exercées à l'égard de groupes sociaux déterminés :

a) En identifiant les groupes victimes de discrimination (en les classant selon leur taille et leurs caractéristiques sociales par exemple);

b) En examinant les formes spécifiques que revêt la discrimination politique, socio-économique et culturelle;

c) En déterminant les effets préjudiciables de la discrimination sociale sur les groupes identifiés.

24. Il est indispensable d'adopter des politiques qui empêchent ou diminuent la discrimination envers des groupes sociaux spécifiques, de se doter des

institutions voulues et de fixer des normes juridiques et sociales en la matière.

B. Discrimination sexuelle

25. Au début du XXe siècle, la plupart des sociétés considéraient comme naturelle une division du travail fondée sur le sexe et reconnaissaient aux hommes et aux femmes des rôles, des responsabilités et des obligations spécifiques. Mais depuis 40 ans, la distinction entre tâches masculines et tâches féminines s'est progressivement estompée car les femmes ont pénétré dans des domaines d'activité traditionnellement dominés par les hommes. L'idée que la société se fait du rôle des deux sexes ne correspond donc plus à la réalité.

26. Bien que, de nos jours, dans la plupart des régions du monde, les femmes exercent un grand nombre de professions et de métiers différents, la femme continue d'être perçue de façon stéréotypée comme dépendante du soutien économique d'un homme au sein d'une cellule familiale, peu attachée à son travail et prête à renoncer à son métier ou à réduire ses heures de travail pour s'occuper de ses enfants. Ces stéréotypes ne sont pas sans influencer sur la façon dont sont conçues l'éducation des filles, les capacités des femmes et, en dernière analyse, la nature du travail, rémunéré ou non, que celles-ci effectuent dans la société. Par ailleurs, comme le rôle réel de la femme ne correspond plus à l'idée que l'on s'en fait, les institutions et organisations tardent à s'adapter aux nouvelles réalités. Le sexisme ambiant favorise les comportements et les pratiques discriminatoires qui déterminent et restreignent la participation des femmes à la vie socio-économique et politique. Comme l'a noté la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, "il y a eu un changement beaucoup plus grand et beaucoup plus rapide dans le rôle des femmes que dans celui des hommes. Dans bien des pays, les différences entre les réalisations et les activités des femmes et des hommes sont toujours perçues comme étant les conséquences de différences biologiques immuables et non comme découlant du rôle dévolu aux hommes et aux femmes par la société" (A/CONF.177/20, chap. I, résolution 1, annexe II, par. 27).

1. Évolution de la division du travail entre hommes et femmes

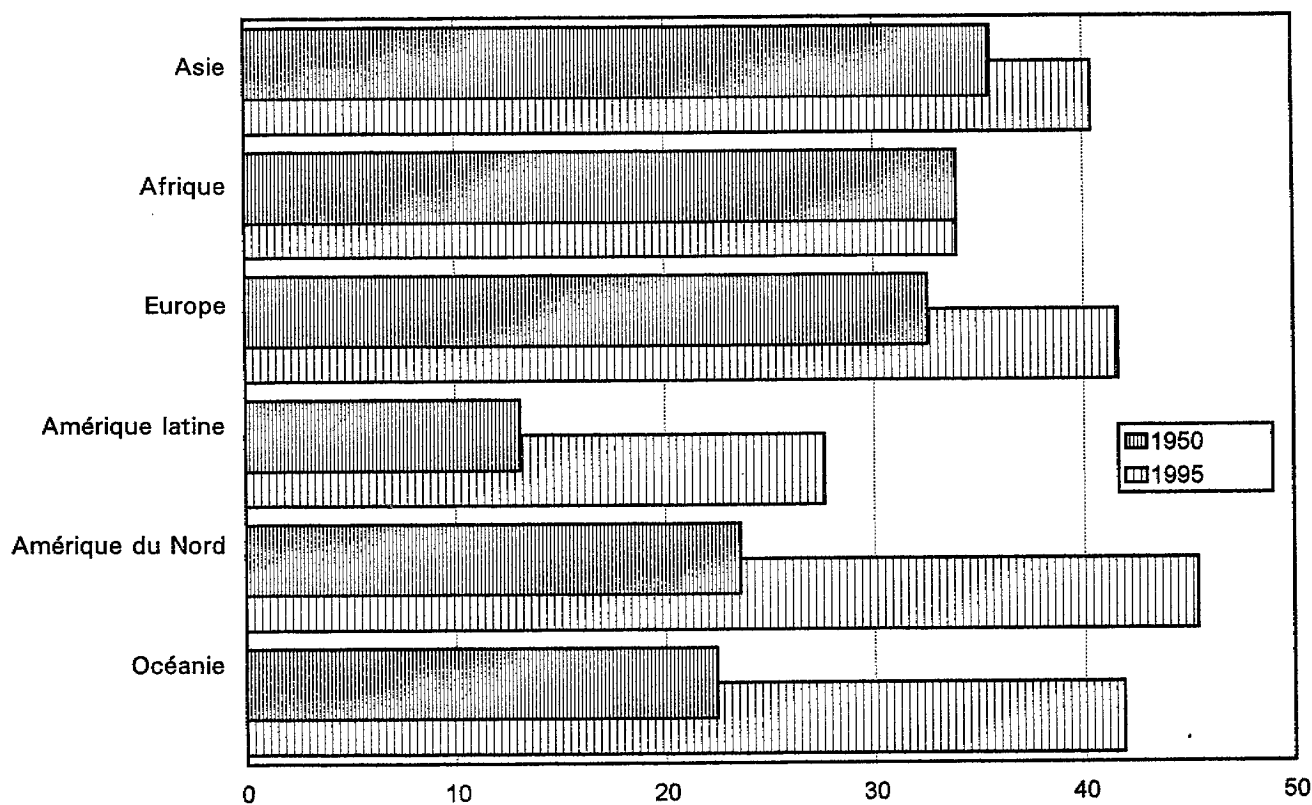
27. On attendait autrefois de la femme rurale comme de la citadine qu'elle s'occupe du ménage et des enfants, soigne ses proches lorsqu'ils étaient âgés ou malades et prenne, sans rémunération, sa part des activités économiques du foyer. Le rôle de l'homme était de gagner la vie de la famille et de la protéger des difficultés économiques et de la violence des étrangers. L'espace social se départageait en un domaine masculin, ou public, et un domaine féminin, ou privé, et les relations entre les sexes étaient des relations de pouvoir, de subordination et de dépendance, autrement dit des relations "patriarcales".

28. La division du travail entre hommes et femmes a évolué de façon spectaculaire et le patriarcat à l'état pur ne s'observe plus que dans quelques pays en développement. Le travail des femmes est désormais rémunéré et les tâches se répartissent différemment à l'intérieur du foyer.

29. Dans la vaste majorité des pays, les femmes ont pénétré en masse sur le marché du travail. Comme le montre la figure 8.1, la proportion de femmes dans la population active a augmenté presque partout de 1950 à 1995, et de façon particulièrement frappante en Amérique du Nord (22 points de pourcentage), en Océanie (19 points de pourcentage) et en Amérique latine (15 points de pourcentage). En Afrique, par contraste, elle est restée inchangée.

Figure 8.1

Pourcentage de femmes dans la population active, par région
1950 et 1995



Source : E. Denti et E. Ruhumuliza, "Évolution de la population active de 1950 à 1995", Bulletin des statistiques du travail, 1996-1 (BIT, Genève, 1996).

30. Cet accroissement de la part des femmes dans la population active a eu des conséquences sur la répartition des tâches ménagères. Aux États-Unis par exemple, en 1986, les femmes ont consacré 24,5 heures par semaine à des travaux rémunérés contre 18,7 en 1965, et 31,9 heures aux soins du ménage et de la famille contre 37,8 en 1965⁶. En Allemagne, de 1965 à 1992, la part prise par les hommes dans diverses tâches ménagères a augmenté de 17 % pour la préparation des repas, de 13 % pour les soins aux enfants et de 14 % pour les courses. De 1987 à 1990, la part prise par les hommes dans les soins aux enfants a augmenté de 10 % en République de Corée et de 5 % au Japon⁶.

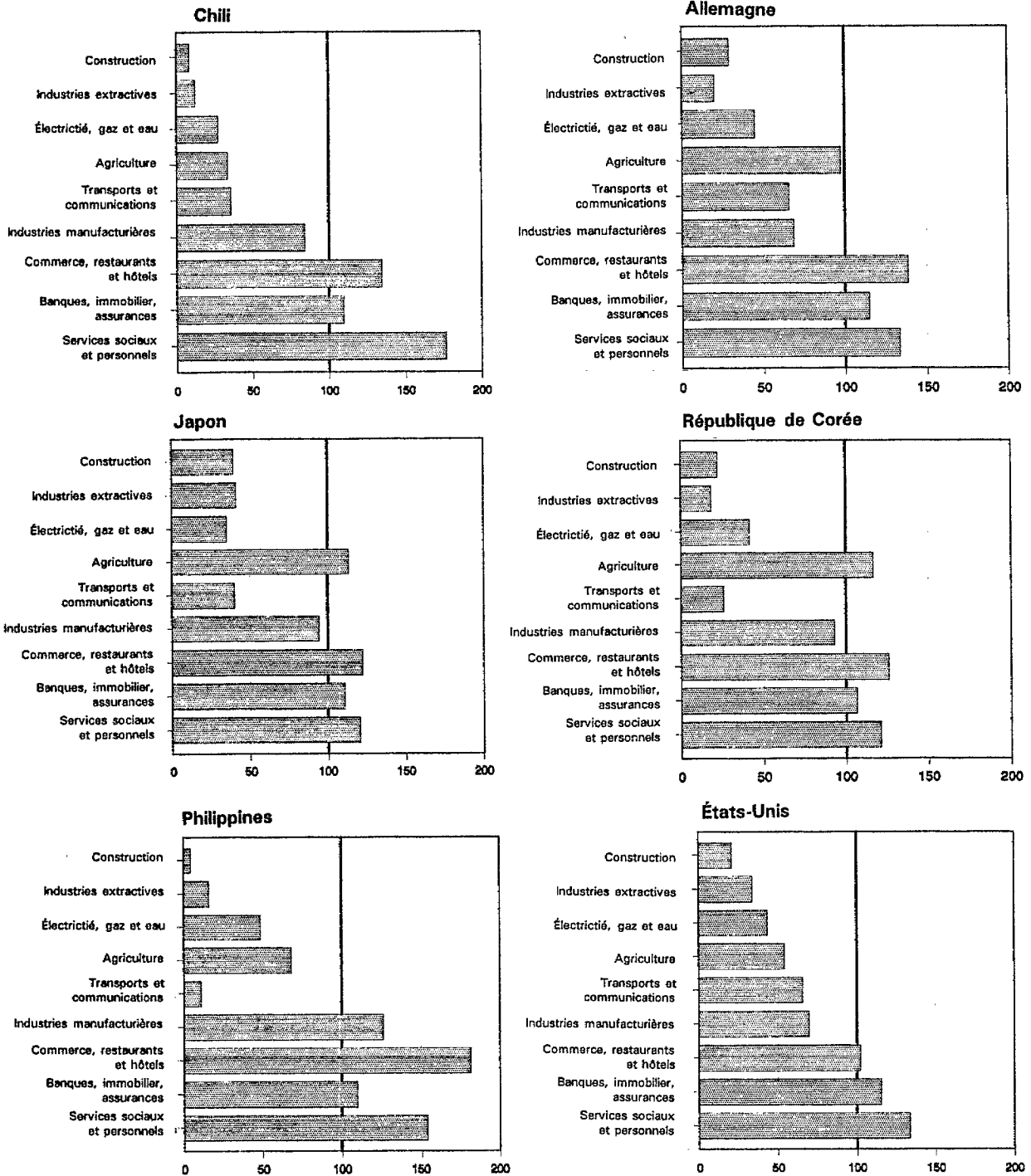
31. Mais, bien que les femmes travaillent désormais davantage en dehors du foyer, dans la plupart des pays, elles continuent également à s'acquitter de leurs responsabilités traditionnelles, si bien que leur charge de travail totale – à la maison et à l'extérieur – tend à être beaucoup plus lourde que celle des hommes. Polonaises et Japonaises, par exemple, travaillent en moyenne respectivement 7,9 heures et 3 heures de plus par semaine que leurs compatriotes de sexe masculin⁶.

32. Partout dans le monde, la majorité des femmes économiquement actives travaillent dans le secteur informel, où les conditions d'emploi offrent généralement moins de sécurité que dans le secteur structuré. Opérant en marge de la loi, la plupart des entreprises de ce secteur n'appliquent pas la législation du travail en vigueur. Elles n'offrent à leurs employés ni assurance maladie, ni avantages sociaux, ni congés annuels, et elles ne paient aucune charge sociale. Les conditions de travail sont souvent difficiles, et les outils et techniques employés rudimentaires. Certaines études montrent néanmoins que l'activité économique de la femme dans le secteur informel représente de nos jours pour la famille une source de revenu importante, voire, dans certains pays en développement, la plus importante. Dans le secteur informel urbain de maints pays en développement, c'est à la femme que sont généralement réservées les tâches les plus basses (métiers ambulants, tri des ordures, tenue d'un éventaire et services personnels et domestiques). En milieu rural, elle est désormais employée à toutes les tâches, notamment labours, cultures, travaux après récolte, vente, élevage et activités connexes⁷.

33. Sur le marché de l'emploi officiel, les femmes tendent à se concentrer dans les activités traditionnellement considérées comme féminines (soins infirmiers, industrie alimentaire, enseignement, nettoyage et industrie vestimentaire) ou dans d'autres industries de faible technicité. Elles se différencient des hommes, dans la structure de la population active, à la fois sur le plan horizontal (dans les différents secteurs et sous-secteurs de l'économie) et sur le plan vertical (dans la hiérarchie des professions). La figure 8.2 montre que, dans tous les pays, les femmes continuent d'être sous-représentées dans les activités économiques traditionnellement considérées comme masculines (construction, industries extractives, transports et production de gaz, d'électricité et d'eau), alors que, dans l'industrie manufacturière, leur proportion est plus proche de la part qu'elles occupent dans la population active. Dans la plupart des pays, elles constituent la majeure partie du personnel administratif et des travailleurs assimilés, du personnel commercial et des vendeurs, des travailleurs des services et du personnel des professions scientifiques, techniques, libérales et assimilées (tableau 8.2).

Figure 8.2

Proportion de femmes par branche d'activité, dans certains pays, au début des années 90
 (Par rapport à la proportion de femmes dans la population active totale)
 (100 = part des femmes dans la population active totale)



Source : Annuaire des statistiques du travail, 1995 (Genève, Bureau international du Travail).

Tableau 8.2

Proportion de femmes dans certaines professions, au début des années 90

(Rapport entre la proportion de femmes dans chacune des professions considérées et la proportion de femmes dans la population active total x 100)

Pays	Personnel administratif et travailleurs assimilés	Personnel commercial et vendeurs	Travailleurs des services	Personnel des professions scientifiques, techniques, libérales et assimilées	Directeurs et cadres administratifs supérieurs
Pays en développement					
Chili	145	146	216	159	65
Colombie	142	101	166	105	74
Costa Rica	168	126	201	153	82
Honduras	190	184	226	160	98
Malaisie	156	102	120	130	34
Pakistan	21	21	101	144	24
Philippines	151	189	157	179	84
République de Corée	102	117	152	112	10
Thaïlande	112	131	124	114	41
Uruguay	126	113	168	152	46
Pays industrialisés					
Allemagne	152	142	144	107	48
Australie	112	25	184	59	101
Canada	176	99	125	123	93
Danemark	134	112	151	134	39
Espagne	151	133	172	143	27
États-Unis	172	107	130	114	91
Finlande	154	114	145	131	55
Japon	150	95	134	103	20
Norvège	171	112	157	127	64
Pays-Bas	145	114	160	110	41

Source : BIT, Annuaire des statistiques du travail. 1995.

34. Le travail temporaire se répand dans les pays industrialisés. En Espagne, le taux de femmes occupant un emploi temporaire est passé de 18,4 % en 1983 à 37,9 % en 1994. Pendant la même période, ce taux est passé de 3,4 % à 12,4 % en France et de 9,3 % à 15 % aux Pays-Bas. Dans presque tous les pays de l'OCDE, le travail temporaire est plus fréquent chez les femmes que chez les hommes⁸.

35. Quels que soient le pays, le secteur de l'économie, l'occupation professionnelle et le niveau d'éducation, le salaire des femmes est généralement nettement inférieur à celui des hommes. En 1990, dans le secteur manufacturier, l'écart entre les salaires horaires féminins et masculins s'échelonnait de 41 % (au Japon) à 97 % (au Myanmar), et la rémunération des femmes n'était égale à celle des hommes dans aucun des pays pour lesquels on dispose de données⁹.

/...

36. À l'intérieur des différents pays, cet écart varie considérablement selon les régions, les groupes ethniques et les races. En Inde, par exemple, les écarts les plus faibles entre les salaires des hommes et ceux des femmes dans l'agriculture ont été observés au Pendjab (0,06 %) et au Haryana (0,10 %), tandis que le plus important a été enregistré au Madhya Pradesh (0,60 %) ¹⁰.

37. Il est indiscutable que, sur le plan économique, un fossé subsiste entre les deux sexes. Mais faut-il y voir l'effet d'une discrimination qui cantonnerait les femmes dans un certain type d'activités ou bien la conséquence de choix librement consentis en matière d'éducation, de carrière et d'emploi du temps? Dans quelle mesure ce fossé est-il imputable au jeu des lois du marché et dans quelle mesure résulte-t-il de mécanismes discriminatoires?

2. Discrimination politique

38. Bien qu'aujourd'hui, dans la plupart des pays du monde, les femmes aient le droit de voter et d'exercer une charge publique, elles sont scandaleusement sous-représentées dans les institutions politiques. En 1994, elles n'occupaient que 10 % des sièges parlementaires (12 % dans les pays industrialisés, 10 % dans les pays en développement et 8 % dans les pays en transition). En juillet 1996, on ne comptait que huit femmes chefs d'État et quatre femmes premiers ministres. À l'échelle mondiale, seuls 5,6 % des ministres étaient des femmes. La répartition des postes ministériels selon le sexe traduit par ailleurs une conception stéréotypée du rôle des femmes et des hommes. En 1994, les femmes détenaient 3,1 % des portefeuilles ministériels dans le domaine politique, mais occupaient 11,1 % des ministères sociaux.

39. Au début des années 90, la représentation politique des femmes dans les pays précédemment communistes a sensiblement diminué. Dans l'ex-Tchécoslovaquie par exemple, la proportion de femmes parlementaires est passée de 26 % à 10,7 % après les élections de juin 1990, puis à 8,7 % après celles de juin 1992 ¹¹. On a observé un phénomène analogue en Roumanie, où ce taux a baissé de 33 % environ à 5 %; en Hongrie, où il est passé de 21 % à 8 % environ; et en Bulgarie, où il est passé de 21 % à 9 % environ ¹².

40. Dans bien des pays, les principaux partis considèrent les préoccupations des femmes comme secondaires, ce qui les décourage de participer ouvertement à la vie politique. Dans certains cas, l'instabilité politique et l'influence persistante de l'armée les ont amenées à se retirer de la scène. Dans les pays où les principaux partis politiques leur ont ouvert leurs portes, elles n'ont pas réussi à gravir les échelons et la plupart d'entre elles sont demeurées à la base.

3. Discrimination en matière d'éducation

41. Bien que l'enseignement primaire soit devenu obligatoire partout et que les écoles se multiplient rapidement dans les zones rurales des régions en développement, dans maints pays il subsiste un écart considérable entre les deux sexes en matière de niveau d'instruction. En 1995, le taux d'alphabétisation des femmes était de 61,7 % dans le monde en développement, soit bien inférieur au taux de 78,9 % enregistré pour les hommes (tableau 8.3). Dans nombre de pays, le taux de scolarisation des filles demeure inférieur à celui des garçons,

et certaines sociétés limitent systématiquement l'accès des filles et des femmes à l'éducation¹³. Il arrive fréquemment que les femmes n'aient pas accès à l'éducation de type classique qui constitue un facteur déterminant de la réussite sur le marché du travail.

Tableau 8.3

Taux d'alphabétisation des hommes et des femmes, par région, en 1980, 1990 et 1995

(En pourcentage)

Région	Hommes			Femmes			Total		
	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995
Monde	77,2	81,9	83,6	61,9	68,7	71,2	69,5	75,3	77,4
Pays industrialisés	98,0	98,7	98,9	95,4	97,7	98,4	96,6	98,2	98,7
Pays en développement	68,9	76,3	78,9	46,8	57,8	61,7	58,0	67,2	70,4
Afrique subsaharienne	51,8	61,8	66,6	29,2	41,1	47,3	40,2	51,3	56,8
États arabes	55,0	64,5	68,4	26,2	38,1	44,2	40,8	51,7	56,6
Amérique latine et Caraïbes	82,1	86,4	87,7	77,5	83,5	85,5	79,7	84,9	86,6
Asie de l'Est et Océanie	80,4	88,2	90,6	58,0	72,2	76,3	69,3	80,3	83,6
Asie du Sud	52,8	59,8	62,9	24,5	32,6	36,6	39,1	46,6	50,2

Source : UNESCO, Annuaire statistique 1995, tableau 2.2.

42. Théoriquement, on devrait pouvoir remédier à ces inégalités de départ en assurant une formation aux femmes, notamment sur le lieu de travail. Certaines analyses montrent toutefois que bien souvent, ce ne sont pas les femmes qui bénéficient des formations offertes¹⁴. Une étude a révélé par exemple qu'aux États-Unis, les jeunes travailleurs de sexe masculin reçoivent plus fréquemment une formation de leur employeur que leurs collègues féminines du même âge et qu'ils ont davantage d'occasions de faire des stages¹⁵.

43. Le foyer et le milieu familial continuent à jouer un rôle très important dans la transmission du savoir et des compétences aux enfants. Au sein des foyers ruraux patrilinéaires de maints pays en développement, la socialisation des enfants continue de se faire sur le mode traditionnel. Le droit coutumier par exemple réserve certains travaux des champs aux hommes et considère l'accès aux machines et aux engrais comme une prérogative masculine. Dans nombre d'ethnies hindoues, seuls les hommes peuvent labourer la terre, les femmes étant chargées de l'ensemencer. Dans bien des pays arabes, les hommes sont seuls à pouvoir utiliser des engrais, et on prépare les garçons aux travaux de la terre et à l'utilisation des machines, tandis que les filles continuent d'être orientées vers les rôles traditionnels d'épouse et de mère. Le sexisme de l'éducation reçue au sein du foyer a une influence sur les futurs choix professionnels des enfants, et donc, sur leurs futurs revenus.

44. L'écart persistant entre le taux de scolarisation des filles et celui des garçons reflète la réticence des foyers patrilinéaires à investir dans l'éducation des filles. Certaines sociétés rurales ont à cet égard une attitude négative qui décourage les familles d'envoyer les filles à l'école. Au Niger par exemple, un code de l'honneur local privilégie le mariage par rapport à

l'éducation. Quand une fille se marie, elle devient l'ambassadrice permanente de sa famille auprès de celle de son mari. Tout écart de conduite de sa part rejaillit sur sa famille, en particulier sur sa mère, laquelle surveille habituellement ses filles de très près. L'école étant perçue comme faisant obstacle à cette surveillance, les familles élaborent toutes sortes de stratégies pour éviter d'y inscrire leurs filles et les marient souvent très jeunes, ce qui les libère automatiquement de leurs obligations scolaires¹⁶.

45. Les foyers urbains sont généralement plus favorables à l'éducation des filles. Mais même dans les pays où les femmes peuvent accéder à toutes sortes d'emplois différents, les familles continuent de restreindre les choix de leurs filles en matière d'études et de carrière. Des travaux récents ont révélé qu'au Japon et en Corée, les familles exercent une forte influence sur le choix des études de leurs filles, parce qu'elles continuent à privilégier la conception confucéenne de la femme et à considérer l'éducation des filles d'abord comme un moyen de faire un mariage avantageux et ensuite seulement comme une formation préparant à une carrière¹⁷.

4. Discrimination en matière de droits au sein du foyer

46. Dans nombre de sociétés patrilinéaires, les hommes et les femmes n'ont toujours pas les mêmes droits, ce qui explique en grande partie les différences de niveaux de vie au sein d'un même foyer et, donc, l'inégalité des chances. Dans les sociétés contemporaines, la répartition des ressources obéit à un ensemble complexe de règles qui ont leur origine dans les relations et pratiques sociales régissant la propriété de ces ressources, leur partage et leur utilisation. Le foyer représente une cellule au sein de laquelle dotations et échanges permettent de satisfaire les prétentions de l'individu à tel ou tel bien social¹⁸.

47. Dans nombre de sociétés, la répartition des ressources au sein du foyer est régie par des règles et conventions discriminatoires non écrites, en vertu desquelles la femme est tenue à l'écart de l'échange de biens au sein de la famille et se voit interdire l'accès aux ressources, y compris au fruit de son travail et à ses revenus propres¹⁹. S'agissant de transferts de propriété au sein de la famille (et notamment de la terre), le droit coutumier dans certains pays d'Afrique et le droit hindou ou islamique en Inde, au Bangladesh et dans certains pays arabes et africains, limitent les droits successoraux des filles et des veuves. En Tanzanie par exemple, le droit coutumier local dispose que la terre familiale revient au fils aîné du premier lit²⁰. Si le père n'a pas eu de fils de sa première femme, la terre passe aux fils nés des mariages suivants. Veuves et filles n'ont aucun droit à la propriété²¹. Ces pratiques discriminatoires portent préjudice à la capacité des femmes de gagner leur vie et renforcent leur dépendance économique vis-à-vis de leur famille et de leur mari. Le manque d'accès des femmes à des éléments d'actif et notamment à la terre - à l'échelle mondiale, les femmes ne possèdent que 1 % des terres - montre que, dans bien des pays, l'accès aux facteurs de production de base est entaché d'inégalité²².

48. Dans certains pays, l'inégalité des chances est encore aggravée par des pratiques discriminatoires en matière d'accès à la nourriture et aux services de

santé. Selon certaines observations, les sociétés patrilinéaires qui privent les filles de leurs droits successoraux leur dénie aussi d'autres droits²³.

5. Discrimination à l'égard des femmes en matière d'accès au crédit

49. Dans bien des pays et en particulier dans les zones rurales des pays en développement, la dépendance économique de la femme par rapport à sa famille et par rapport à l'homme est aggravée par son manque d'accès à des sources de financement extérieures. Selon des études récentes, les femmes se heurtent à un certain nombre d'obstacles lorsqu'elles tentent d'obtenir un crédit institutionnalisé, notamment a) des contraintes culturelles (une femme peut avoir besoin de l'autorisation et de la signature de son mari pour obtenir un prêt d'un établissement bancaire); b) le manque de biens à donner en garantie (dans la plupart des pays en développement, les banques n'acceptent en garantie que du bétail ou des titres de propriété, si bien que la majeure partie des femmes ne remplissent pas les conditions voulues); c) le manque d'information (il arrive souvent que les femmes ne soient pas au courant des crédits institutionnalisés offerts et ignorent les démarches à faire pour obtenir un prêt); d) les frais (il est beaucoup plus difficile aux femmes rurales de trouver le temps et l'argent nécessaires pour se rendre dans une banque); et e) les échéances de remboursement (nombre d'études ont montré qu'il était bien plus facile pour les femmes de rembourser un crédit par petits versements échelonnés et rapprochés qu'en suivant l'échéancier habituellement imposé par les banques, lequel prévoit des versements importants et moins fréquents)²⁴. Du fait de ces contraintes, les femmes chefs d'entreprise et les agricultrices doivent se tourner vers un réseau de parents et d'amis pour obtenir des crédits ou bien emprunter à des taux exorbitants auprès de maisons de prêt ou de prêteurs sur gages locaux.

50. Il faudrait lancer des programmes novateurs pour que les femmes puissent accéder plus facilement au crédit. Certaines institutions non financières, des organismes gouvernementaux et des mécanismes de crédit parallèles ont réussi à toucher jusqu'aux plus pauvres d'entre elles grâce à des programmes intermédiaires. Les institutions non financières font fonction de centres d'orientation, aident les emprunteuses et garantissent les prêts, ce qui diminue le coût du crédit institutionnalisé et réduit les risques encourus par les établissements qui consentent des prêts à des femmes pauvres. Dans le cadre d'un mécanisme de crédit parallèle, un organisme prête directement aux pauvres. Citons par exemple les fonds de crédit autorenouvelables créés dans le cadre de projets pilotes ou de vastes programmes menés localement en vue de produire un revenu ou de développer les micro-entreprises, tels le programme de crédit à la production en faveur des femmes rurales au Népal, le Forum des travailleuses en Inde et le programme pour petites entreprises du Conseil chrétien national du Kenya au Kenya. Il existe par ailleurs des banques d'un type nouveau, comme la banque Grameen au Bangladesh, la banque SEWA (Self-Employed Women's Association) en Inde et les Zimbabwean Savings Clubs, qui consentent des prêts à des femmes.

6. Discrimination sur le marché du travail

51. Nombre d'économistes estiment que l'écart entre les rémunérations masculines et féminines résulte du jeu des lois du marché et que, en dehors de toute considération de sexe, il reflète des différences de capacités, de choix

et de qualifications professionnelles. Mais cette hypothèse n'est que partiellement vérifiée par l'analyse de l'évolution et de la structure des rémunérations des deux sexes.

52. L'écart entre les rémunérations masculines et féminines a diminué depuis 40 ans sans toutefois disparaître. Si cette tendance s'explique dans une certaine mesure par les efforts déployés pour donner les mêmes chances aux deux sexes en développant l'instruction publique et en adoptant les mesures politiques et législatives voulues, elle reflète également une nouvelle répartition des tâches par branche d'activité et par occupation professionnelle et une diminution de la couverture syndicale. Il subsiste toutefois des différences de rémunération entre travailleurs de même expérience et formation mais de sexe différents, ce qui laisse supposer que des mécanismes discriminatoires sont à l'oeuvre.

53. Faute d'un instrument permettant de mesurer effectivement la discrimination économique, les efforts déployés pour analyser les répercussions de ces mécanismes sur les rémunérations féminines n'ont été que partiellement couronnés de succès. Du fait des méthodes et techniques utilisées (par exemple la décomposition des salaires et des rémunérations), on en est réduit aux conjectures quant aux facteurs (inconnus ou non mesurables) qui peuvent influencer défavorablement sur le niveau des rémunérations féminines. On a toutefois obtenu des résultats intéressants en appliquant la méthode de la décomposition à l'écart entre les rémunérations des hommes et des femmes dans différents pays. On a constaté premièrement que, dans toutes les régions et tous les pays considérés, cet écart était dû, dans une proportion variant de 20 à 60 %, aux différences de potentiel entre hommes et femmes. Deuxièmement, une part relativement importante de cet écart (allant de 40 % dans certains pays industrialisés à 80 % dans certains pays en développement) demeurait inexplicable, même lorsque l'on tenait compte des préférences des femmes en matière d'emploi. Troisièmement, plus le niveau d'instruction des femmes était élevé, plus l'élément "différences de potentiel entre les deux sexes" tendait à perdre de l'importance. Quatrièmement, l'écart des rémunérations entre hommes et femmes était généralement moins prononcé dans le secteur public que dans le secteur privé. Cinquièmement, dans les sociétés multiraciales ou multiethniques, cet écart pouvait varier selon la race ou le groupe ethnique considéré. Sixièmement, de manière générale et en dépit de certaines différences de pays à pays, les femmes faisaient des études moins longues que les hommes et leur journée de travail était plus courte²⁵.

54. Des études empiriques indiquent que la "féminisation" de l'emploi est inversement proportionnelle au niveau des rémunérations féminines, ce qui laisse supposer que celles-ci tendent à diminuer sous l'effet de la concentration des femmes dans un petit nombre de professions²⁶. En Malaisie par exemple, en 1988, le salaire moyen d'une travailleuse ordinaire était inversement proportionnel à la proportion de femmes dans la branche d'activité considérée. Dans les industries qui comptaient 75 % de femmes ou plus, le salaire moyen était inférieur de 35 % à ce qu'il était dans les branches d'activité où l'on ne trouvait que 0,1 à 5 % de femmes²⁷. Aux Philippines, en 1990, le salaire mensuel féminin moyen dans les professions libérales et techniques comptant 50 % de femmes ou davantage était inférieur d'environ 10 % à celui qui prévalait dans les professions où l'on trouvait moins de 10 % de femmes²⁸. Cette forte

corrélation se retrouve aux Philippines et en Malaisie, même lorsque des variables telles que les qualifications, la branche d'activité, la taille de l'entreprise, le régime de propriété, l'importance de la main-d'oeuvre occasionnelle, l'historique de la création d'emplois et le taux de syndicalisation sont égales par ailleurs²⁹.

55. La rémunération féminine est également tributaire des modes de paiement et de promotion, lesquels ne dépendent pas seulement du rendement mais également de l'ancienneté et de la stabilité dans l'emploi. Définis à une époque où les femmes étaient peu nombreuses dans bien des professions et où il était impensable de prendre un congé à l'occasion d'une grossesse ou d'une naissance ou pour s'occuper de parents malades, ces critères n'ont guère changé depuis que les femmes sont entrées en masse sur le marché du travail. Certes les codes du travail donnent maintenant aux femmes le droit de prendre des congés temporaires pour raisons familiales, mais comme elles se font distancer par les hommes en matière d'ancienneté et de stabilité dans l'emploi lorsqu'elles exercent ce droit, leurs salaires et rémunérations en souffrent. Selon une étude de l'emploi et de la rémunération des femmes en Amérique latine, c'est aux différences d'expérience entre les deux sexes qu'il faudrait attribuer le fait que les hommes gagnent en moyenne jusqu'à 76 % de plus que les femmes (ce taux s'échelonnant de plus de 400 % au Mexique à 19 % au Costa Rica)³⁰. Une modélisation du système de promotion en vigueur dans une grande société financière britannique a mis en évidence que, à ancienneté égale, les femmes verraient leur part des postes de direction augmenter de 17 % et leur part des emplois de bureau diminuer de 32 %. Cette étude a également révélé toutefois qu'en matière de promotion, les femmes étaient victimes de discrimination à tous les niveaux, sauf aux échelons inférieurs³¹.

56. Du fait de conditions d'emploi discriminatoires, les femmes sont sous-représentées au niveau de la prise de décisions. Bien qu'elles constituent environ 40 % de la main-d'oeuvre mondiale, elles n'occupent que 20 % des emplois de cadre et seulement 6 % des postes de direction à l'échelon supérieur³². La position des femmes est bien plus faible dans le secteur privé que dans les organismes publics. En France et aux États-Unis par exemple, au début des années 90, seul un président-directeur général sur 100 était une femme³³.

57. Les femmes sont contraintes à faire des choix dans des conditions d'inégalité engendrées par une discrimination sexuelle systématique et globale. Leur situation sur le marché du travail est entachée d'inégalité parce qu'elles ne pénètrent pas sur ce marché avec le même potentiel que les hommes. Ce fossé entre les deux sexes indique que, bien que la situation des femmes sur le marché du travail se soit considérablement améliorée, cette évolution a eu des effets limités en matière d'élimination de la discrimination sexuelle.

C. Discrimination à l'égard des minorités et d'autres groupes

58. On a pris de plus en plus clairement conscience, durant les années 90, des difficultés que les minorités ont à surmonter et la discrimination envers ces groupes a diminué. Dans les pays en transition, le processus de démocratisation a permis aux minorités d'acquérir des droits politiques et culturels accrus. En Amérique latine, en Asie et en Afrique du Sud, l'avènement de nouveaux régimes démocratiques a créé des circonstances politiques dont les groupes minoritaires

ont su tirer parti. En Afrique, au Moyen-Orient et en Asie, les attitudes discriminatoires ont diminué aussi.

59. Cela étant, le tableau d'ensemble demeure complexe et varié et, malgré des tendances favorables, de graves problèmes subsistent. En Europe, des mouvements nationalistes extrémistes préconisent et encouragent la discrimination politique et économique, ainsi que l'exclusion sociale. Les conflits aigus, nés des antagonismes entre ethnies et tribus, qui ont conduit certains pays d'Afrique à s'affronter, ont été particulièrement catastrophiques pour les minorités. Les sentiments antiminoritaires exprimés publiquement suscitent la tension sociale sur le plan national et menacent la paix et la sécurité internationales.

60. Pour que les minorités réussissent à s'intégrer socialement, il est nécessaire de procéder à une analyse des différentes formes de discrimination et de leurs conséquences, ainsi que d'élaborer des stratégies d'intégration politique, juridique, socio-économique et culturelle. L'intégration des minorités dans les sociétés où elles vivent tendra à réduire l'aliénation et le malaise social, sources de comportements déstabilisants qui peuvent conduire à des conflits de grande ampleur.

1. Définition et recensement des critères de classement des minorités

61. La notion de groupe minoritaire est vague et controversée. Les organes intergouvernementaux de l'ONU qu'intéresse la question ne sont pas parvenus à définir ce qu'est un groupe minoritaire. Le Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, créé par la Commission des droits de l'homme, n'a pas été en mesure d'établir une définition universellement acceptable, applicable à la protection des groupes vulnérables qui constituaient des minorités dans une société donnée. Le Groupe de travail a conclu que puisque le terme "minorité" ne pouvait être défini, prétendre aboutir à une définition non seulement serait extrêmement long, mais nuirait aussi à la progression de ses activités (voir E/CN.4/Sub.2/1996/2).

62. Un problème similaire est celui que pose la définition de critères acceptables de classement des groupes minoritaires. Le nombre constitue la définition la plus simple d'une minorité³⁴.

63. On peut définir une minorité comme étant un groupe numériquement inférieur au sein d'une population (et d'un État territorial), qui s'efforce de sauvegarder les caractéristiques ethniques, linguistiques, culturelles (religieuses notamment), voire politiques, qui la distinguent de la population majoritaire. Les groupes minoritaires peuvent, de toute évidence, être définis par des critères très différents selon les cas. Un groupe minoritaire peut voir s'exercer contre lui une discrimination fondée sur une seule caractéristique, telle que la religion ou la langue, ou sur plusieurs, comme dans le cas des peuples autochtones. Au problème que pose la définition des minorités vient s'ajouter la question des groupes comme les populations nomades et les travailleurs migrants. Certaines minorités s'efforcent de parvenir à l'autodétermination politique afin de se libérer de la discrimination et de

l'oppression, alors que d'autres acceptent, de bon ou de mauvais gré, d'être politiquement assimilés par une majorité ethnique.

64. L'absence de droits fondamentaux pour les minorités peut créer des tensions sociales et conduire au conflit politique. Pendant la première moitié des années 90, des guerres intestines suscitées par des problèmes de minorités ont éclaté dans l'ex-Yougoslavie et dans plusieurs pays d'Afrique. Sans doute, la seconde moitié de la décennie sera-t-elle marquée par des conflits relatifs au statut, à l'évolution et aux problèmes des minorités.

2. Pratiques discriminatoires à l'égard des minorités et autres groupes sociaux

65. Il est certes intrinsèquement difficile de parvenir à un accord universel sur la définition du statut de minorité, mais il n'en reste pas moins que de nombreuses minorités sont victimes de discrimination. La discrimination envers des groupes peut prendre la forme de contraintes politiques, socio-économiques ou culturelles injustement imposées aux membres de minorités ethniques, religieuses et linguistiques par la société civile ou les pouvoirs publics. Elle peut aussi toucher d'autres groupes sociaux, dont les femmes, les personnes âgées, les handicapés, certaines catégories de jeunes gens et les immigrants. La discrimination à l'égard de ces groupes peut s'exercer dans les domaines de l'instruction, de l'emploi ou des services sociaux. Les préjugés à l'endroit de certains groupes peuvent se manifester par un comportement discriminatoire soit tacite soit déclaré. Les pratiques discriminatoires effectives ou présumées doivent être analysées chacune dans son contexte, suivant sa gravité et ses effets, et il importe que des mesures permettant d'y remédier soient proposées.

66. La discrimination à l'égard des minorités revêt plusieurs aspects, et peut être d'ordre politique, socio-économique ou culturel. Les droits ci-après ont été jugés essentiels à la protection de l'existence des personnes appartenant à des minorités (voir A/49/415 et Add.1) :

- a) Droit à une culture propre;
- b) Droit de professer et de pratiquer leur propre religion;
- c) Droit d'utiliser leur propre langue;
- d) Droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique;
- e) Droit de prendre une part effective aux décisions au niveau national;
- f) Droit de créer et de gérer leurs propres associations;
- g) Droit des personnes d'établir et de maintenir des contacts libres et pacifiques avec d'autres membres de leur groupe ainsi que des contacts au-delà des frontières;
- h) Égalité devant la loi.

67. Par la suite, l'égalité d'accès à la terre a été incluse dans les droits fondamentaux des minorités. L'Organisation internationale du Travail (OIT) a établi en 1958 une Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (No 111) que 127 pays ont ratifiée. L'instrument vise à éliminer toute forme de discrimination en matière d'emploi et de profession fondée sur la race et couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'origine sociale ou l'ascendance nationale. D'autres motifs de discrimination proscrits par l'OIT sont l'état civil et la situation matrimoniale, l'invalidité, l'état de santé, l'âge et l'affiliation à un syndicat³⁵.

68. La discrimination envers les minorités et autres groupes sociaux peut tenir à des facteurs historiques (survivance de certaines formes d'ostracisme, par exemple), à des pratiques économiques et sociales ou à une politique déclarée d'exclusion et de déni des droits dont bénéficie la population majoritaire. Certaines pratiques discriminatoires s'inscrivent dans le cadre d'une action menée par la majorité au pouvoir pour maintenir le statut inférieur d'une ou de plusieurs minorités. La discrimination peut avoir de lointaines origines historiques ou apparaître de façon graduelle ou soudaine au cours de l'édification de tel ou tel pays. Les difficultés auxquelles se heurte l'intégration de différentes minorités ethniques, raciales et religieuses dans l'État-nation se sont manifestées à l'occasion d'événements récemment survenus en Afrique, en Europe et dans l'ex-Union soviétique. L'État-nation contemporain ne peut se maintenir qu'en conciliant intérêts et droits, en établissant un nouveau contrat social entre majorité et minorités et en créant des mécanismes internationaux suffisamment souples pour permettre de mener à bien négociations politiques et règlement des conflits. Outre qu'elle est un affront aux droits de l'homme, la violation des droits des minorités et la discrimination à leur encontre attisent les tensions et compromettent la stabilité des États.

69. La discrimination résulte souvent de conflits séculaires et des inégalités qui en ont résulté. Elle entrave la réalisation des buts collectifs de la minorité et nuit au bien-être de ses membres. La discrimination systématique envers une minorité se traduit par des inégalités politiques, socio-économiques et culturelles, ainsi que par un manque d'intégration sociale. La forme, la gravité et les conséquences de la discrimination envers les minorités ethniques, religieuses et linguistiques varient beaucoup. Des tentatives ont été faites pour classer les minorités et codifier le niveau, la forme et l'ampleur des pratiques discriminatoires qui leur sont infligées³⁶.

3. Instruments internationaux concernant la lutte contre la discrimination envers les minorités

70. Les principaux instruments juridiques internationaux qui définissent les droits de l'homme, tels la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, constituent une base solide sur laquelle asseoir la lutte contre la discrimination envers les minorités politiques, ethniques, religieuses et linguistiques. Outre ces instruments relatifs aux droits de l'homme, la communauté internationale a adopté des instruments juridiques spécifiques – tels la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention concernant la discrimination (emploi et profession) de

l'Organisation internationale du Travail (No 111)³⁷, la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement³⁸ et la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (annexe à la résolution 36/55 de l'Assemblée générale) – par lesquels elle affirme les droits des minorités dans les domaines politique, socio-économique, juridique, culturel et religieux ainsi qu'en matière d'éducation.

71. La Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (annexe à la résolution 47/135 de l'Assemblée générale) souligne le droit des minorités de participer à la vie politique, socio-économique et culturelle de leurs sociétés respectives. Le paragraphe 1 de l'article 4 déclare que les États devraient, le cas échéant, prendre des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, sans aucune discrimination et dans des conditions de pleine égalité devant la loi. Au paragraphe 2 du même article, les États sont invités à créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales. Le paragraphe 5 stipule que les États devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays.

72. La Déclaration de Copenhague sur le développement social³⁹, adoptée lors du Sommet mondial pour le développement social, affirme que l'intégration sociale est l'un des piliers du progrès social, qu'elle nécessite l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques visant à éliminer toutes les formes d'exclusion et de discrimination et qu'elle suppose la reconnaissance de la diversité ethnique, religieuse et culturelle ainsi que la protection et la promotion des droits des personnes appartenant à des groupes minoritaires. La Déclaration préconise l'adoption de mesures visant à instaurer une "société pour tous", afin d'encourager les minorités à participer pleinement à la vie politique, économique, sociale, religieuse et culturelle de leurs sociétés respectives, sous tous ses aspects. Le Sommet mondial a recommandé l'application des traités internationaux et des normes internationalement acceptées en matière de lutte contre la discrimination envers les minorités, en particulier contre le racisme, la discrimination raciale, l'intolérance religieuse sous ses diverses formes, la xénophobie et toutes les formes de discrimination à tous les niveaux de la société. Deux notions connexes sont apparues au Sommet, celle de participation populaire et celle de contexte propice. La participation des groupes sociaux à la prise de décisions suppose et entraîne le renforcement des moyens d'action, c'est-à-dire une influence accrue de l'individu sur les décisions socio-économiques, politiques et culturelles qui déterminent son destin. La protection et la promotion des droits de l'homme nécessitent un contexte social tolérant ou propice qui suppose la reconnaissance, par la majorité, du droit fondamental des minorités de développer et préserver leur culture, leurs traditions, leur religion et leur langue.

73. Le Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a notamment pour mandat d'examiner les solutions proposées aux problèmes intéressant les minorités et de recommander l'adoption de mesures propres à assurer la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. À sa première session, tenue à la fin d'août 1995, le Groupe de travail a décidé de donner la priorité aux dispositions constitutionnelles et juridiques visant à préserver l'existence et l'identité des minorités, aux droits qu'ont celles-ci d'utiliser leur propre langue, de professer et pratiquer leur religion et de jouir des avantages de leur propre culture, à la participation effective des minorités, aux problèmes éducatifs, aux mécanismes nationaux de recours et de conciliation, aux mécanismes régionaux de protection des minorités, à la contribution des services consultatifs et de l'assistance technique, et à la coopération et coordination avec la communauté internationale (voir E/CN.4/Sub.2/1996/2).

74. Par l'intermédiaire de la Sous-Commission, l'Organisation est en train de mettre au point un système de suivi de la situation de groupes minoritaires spécifiques, dans le but d'évaluer les diverses formes et les différents degrés de discrimination. Il s'agira d'analyser des cas précis, d'élaborer des mécanismes permettant des échanges d'informations fructueux et de créer des programmes visant à prévenir certains cas de discrimination envers des minorités ou à y remédier ainsi que d'étudier les moyens de régler les conflits intéressant des minorités. Menée à l'échelle internationale, cette initiative appuiera et complétera les efforts déployés au niveau national. Elle sensibilisera l'opinion publique internationale aux préoccupations des minorités et aura un effet positif sur les dispositions législatives et réglementaires nationales concernant la promotion, la protection et l'intégration des minorités.

4. Tendances positives en matière de lutte contre la discrimination envers les minorités

75. Les droits d'un certain nombre de minorités ont été renforcés dans les années 90, après que l'on eut examiné et mis en relation les problèmes de discrimination auxquels elles se trouvaient confrontées. Le paragraphe 67 du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social note que des progrès ont été accomplis à bien des égards, "ainsi qu'en témoignent la poursuite du processus de décolonisation; l'élimination de l'apartheid; la progression de la démocratie; la nécessité mieux reconnue de respecter la dignité humaine, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que la diversité culturelle; le rejet de toute discrimination; la sensibilisation croissante aux problèmes spécifiques des populations autochtones; la notion de plus en plus répandue de responsabilité collective pour tous les membres d'une société; de plus grandes possibilités sur le plan économique et en matière d'éducation et la mondialisation de la communication; une plus grande mobilité sociale, davantage de possibilités quant au choix des moyens et une plus grande autonomie dans l'action"⁴⁰.

76. Il est manifeste que des progrès ont été réalisés en matière de lutte contre la discrimination envers les minorités. L'opinion publique comprend mieux les enjeux du problème et les États ou groupes majoritaires qui rechignent

à prendre des mesures en vue d'atténuer la discrimination et de protéger les groupes minoritaires sont en butte à de plus fortes pressions. On peut citer notamment les exemples suivants⁴¹ :

- a) Les dispositions constitutionnelles et principales dispositions juridiques protégeant les droits des minorités ont été modifiées au Bélarus, en Colombie, en Inde, en Norvège, en Pologne et en Ukraine, et des projets de lois applicables à des minorités ethniques et nationales ont été rédigés sur la base de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (annexe à la résolution 47/135 de l'Assemblée générale). L'Ukraine a adopté plusieurs actes législatifs qui protègent les droits des minorités. La Norvège a adopté des lois visant à protéger l'existence et l'identité de la minorité sami. La Constitution du Sri Lanka reconnaît le droit des citoyens de faire profession d'une religion autre que le bouddhisme et de la pratiquer, et déclare à la fois le tamoul et le cinghalais langues officielles. Ces normes juridiques contribuent à réduire la discrimination envers les minorités. Leur efficacité dépend de la rigueur avec laquelle elles sont appliquées;
- b) Des mesures ont été prises pour protéger le droit des minorités à une meilleure éducation, notamment le droit de recevoir une instruction dans leur langue maternelle. La Pologne a adopté des mesures visant à rendre gratuit l'accès aux écoles des minorités auxquelles elle permet par ailleurs de recevoir une instruction dans leur propre langue. La Finlande et la Norvège garantissent le même droit à la minorité sami;
- c) L'Australie, l'Autriche, le Danemark, le Mexique et le Portugal ont adopté, en matière d'enseignement, des politiques qui privilégient l'intégration culturelle par opposition à l'assimilation et respectent l'identité distincte des minorités;
- d) Des mécanismes de conciliation spécifiques ont été mis en place dans un certain nombre de pays pour résoudre les problèmes des minorités. Des conflits civils tenaces se sont trouvés atténués en Angola, en Bosnie-Herzégovine et au Libéria grâce à des mécanismes concrets, conçus pour préparer le terrain à l'adoption de mesures d'édification de la nation et de protection des droits des minorités;
- e) La Fédération de Russie a signé des traités bilatéraux avec certains pays de la Communauté d'États indépendants et avec les États baltes, en vue de protéger les droits des minorités russes. La Hongrie et la Slovaquie ont signé un traité bilatéral visant à régler les droits des minorités;
- f) Des mécanismes régionaux ont été mis en place en Europe en vue d'apporter une réponse aux problèmes des minorités. On peut citer par exemple la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe qui est entrée en vigueur à la fin de 1996. Ces instruments soulignent les droits légitimes des minorités (défense de leur identité, protection contre l'assimilation forcée, etc.) tout en tenant compte des intérêts légitimes des États en matière d'intégrité territoriale.

5. Persistance de certaines formes de discrimination

77. Malgré les progrès accomplis, certains groupes sociaux, minoritaires ou autres, continuent d'être en butte à la discrimination. Des revers fâcheux ont été enregistrés ces dernières années, notamment : polarisation et fragmentation sociales; disparité croissante des revenus et de la fortune entre les différents États et à l'intérieur des pays; problèmes suscités par une urbanisation anarchique et par la détérioration de l'environnement; marginalisation de certains individus, familles, groupes sociaux, communautés et même pays entiers; difficultés auxquelles se heurtent les individus, les familles, les communautés et les institutions du fait de la rapidité des changements sociaux, des transformations économiques, des migrations et de la dislocation des populations, en particulier dans les zones de conflit armé.

78. Les politiques des pouvoirs publics qui tendent à restreindre les droits restreignent invariablement ceux des minorités et revêtent de ce fait un caractère discriminatoire. La discrimination politique prend la forme de restrictions de la liberté d'association politique, de circulation et d'expression; du déni du droit de vote; d'exclusives en matière de procédures judiciaires et de recrutement dans tous les secteurs de l'activité publique, y compris l'armée, la police, la fonction publique et le politique. Elle est souvent associée à la discrimination socio-économique et culturelle. Dans les pays en développement, le secteur public, qui est habituellement relativement important, constitue la principale source d'emplois. Toute restriction discriminatoire apportée au recrutement de minorités restreint donc les possibilités économiques des membres du groupe minoritaire et contribue à perpétuer les inégalités matérielles⁴². Les minorités dont les droits politiques sont restreints voient limiter aussi leur liberté d'expression culturelle et linguistique. Les restrictions apportées à l'utilisation d'une langue minoritaire entraîne souvent des conflits ethno-nationaux tenaces et sont à l'origine de revendications d'autonomie à l'intérieur d'un État, voire de demandes d'indépendance pure et simple. Les politiques linguistiques ont également des liens complexes avec la perpétuation des désavantages économiques et politiques; elles peuvent par exemple constituer un obstacle de taille à l'accès des minorités à l'éducation.

79. La discrimination est souvent associée à de graves difficultés sociales et problèmes de santé parmi les minorités les plus désavantagées. Les membres de ces groupes ont plus de chances d'avoir un taux élevé de mortalité infantile, d'être sujets à des maladies, d'abuser de substances psychoactives, de se livrer à des actes criminels et d'avoir un taux d'arrestation et d'incarcération élevé, ce qui renforce souvent la discrimination politique et socio-économique. Ces indicateurs reflètent le cumul des effets de la pauvreté, du manque de moyens et de l'érosion de la culture de groupe.

80. Les minorités en butte à la discrimination réagissent souvent en adoptant des stratégies de résistance. Celles qui recherchent d'emblée l'indépendance ou l'autonomie au sein de l'État essaient habituellement d'obtenir protection et appui par des moyens politiques classiques. Si ces stratégies échouent à leur procurer des avantages concrets, les groupes minoritaires peuvent toutefois passer à la rébellion active, à la guérilla ou au terrorisme et menacer par là

la cohérence de l'État-nation souverain dont elles mettent en péril la stabilité politique.

D. Politiques et mesures de lutte contre la discrimination

81. Les pouvoirs publics luttent de deux façons différentes contre la discrimination fondée sur la race, le sexe ou l'origine ethnique : a) ils favorisent l'égalité des chances, en prohibant la discrimination et en ouvrant à tous l'accès aux soins de santé et à l'éducation et b) ils mettent l'accent sur l'égalité des résultats, en accordant un traitement préférentiel aux membres des groupes désavantagés. Connue sous des noms divers - politique des quotas, discrimination à rebours, politique des emplois réservés, égalité dans l'emploi, discrimination positive, politique volontariste et action palliative -, cette dernière méthode est orientée vers des objectifs précis et axée sur le groupe, tandis que la première met l'accent sur les procédures et privilégie l'individu. Les deux méthodes ne sont pas mutuellement exclusives. Aux États-Unis, par exemple, il est fréquent que les tribunaux imposent des quotas d'embauche aux sociétés reconnues coupables de discrimination à l'égard de femmes ou de minorités désavantagées.

82. La Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217 (III) de l'Assemblée générale) déclare que "tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits" (art. 1). Elle souligne que "tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi" (art. 7) et que "l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite" (art. 26). Les signataires du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale) reconnaissent en outre "la même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes" (alinéa c) de l'article 7)⁴³. On ne saurait être plus clair : les individus ne doivent être jugés que sur leurs aptitudes et leur expérience, et ne peuvent bénéficier d'aucune mesure préférentielle en raison de leur race, de leur sexe ou de leur origine ethnique.

83. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (annexe à la résolution 2106 (XX) de l'Assemblée générale) permet de prendre, à titre temporaire, des mesures qui favorisent certains groupes désavantagés : "Les États parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes... Ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient" (art. 2, part. 2). Le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (résolution 34/180 de l'Assemblée générale) stipule, en des termes voisins, que "l'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou

distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints". Ces conventions autorisent les États à abandonner le principe de l'égalité de droit dans le but de relever le niveau économique, social ou culturel des membres d'un groupe désavantagé, l'objectif ultime demeurant toutefois l'égalité des chances et non l'égalité de fait. Au 30 juillet 1996, 146 pays avaient ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et 153 pays, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

1. Politiques visant à promouvoir l'égalité des chances

84. Nombre de gouvernements ont créé des organes spécialisés afin de promouvoir l'égalité des chances pour tous, sans considération de race ou de sexe. Relevant généralement d'une administration ou d'un ministère, ces organes ont un rôle purement promotionnel ou consultatif, bien que certains soient indépendants et habilités à examiner les plaintes et à y donner suite. Citons parmi ces derniers, la Commission pour l'égalité des chances et la Commission pour l'égalité raciale au Royaume-Uni, la Commission pour les droits de l'homme et l'égalité des chances en Australie, la Commission des droits de l'homme au Canada, la Commission des droits de l'homme et le Conciliateur en relations raciales en Nouvelle-Zélande, et la Commission pour l'égalité des chances aux États-Unis.

85. Les organes législatifs tendent de plus en plus à prescrire de lourdes peines, y compris des peines de prison, lorsque l'embauche, la formation ou les conditions d'emploi donnent lieu à des pratiques discriminatoires fondées sur la race ou le sexe. Dans certains pays, comme la France, les Pays-Bas ou la Suède, ces dispositions font partie intégrante du Code pénal ou criminel mais, le plus souvent, elles sont énoncées en détail dans des actes législatifs spéciaux⁴⁴.

86. Quelle que soit la gravité des sanctions pénales prévues, en l'absence de poursuites judiciaires, les lois seront impuissantes à empêcher la discrimination; or, dans bien des pays, il est rare que les cas de discrimination soient portés devant les tribunaux.' Les victimes peuvent hésiter à porter plainte officiellement pour trois raisons. Premièrement, les allégations de discrimination sont difficiles à prouver, or c'est au plaignant de faire la preuve de ce qu'il avance; la personne accusée de discrimination a fréquemment en sa possession tous les documents qui pourraient servir de pièces à conviction et il lui suffit souvent de garder le silence pour gagner la partie. Certains pays, en particulier l'Allemagne, la France, l'Italie et la Suisse, ont remédié à cet état de choses en renversant la charge de la preuve, une fois l'existence d'une pratique discriminatoire illégale établie de façon plausible par le plaignant. Deuxièmement, la perspective d'encourir des frais importants décourage nombre de plaignants potentiels qui ne disposent peut-être ni d'une aide judiciaire ni de l'appui d'un syndicat. Certains pays ont résolu le problème en proposant des conseils juridiques gratuits. En Espagne, la Constitution garantit à chacun le droit à des conseils juridiques; en Australie, une assistance financière est dispensée, en cas de discrimination sexuelle, à la partie dont les arguments sont jugés les mieux fondés. Troisièmement, les plaignants potentiels peuvent redouter les représailles qui, dans les cas de discrimination en matière d'emploi, prennent généralement la forme d'un

licenciement du travailleur ou de la travailleuse et de ceux qui lui sont venus en aide. Si l'on veut promouvoir efficacement l'égalité des chances en matière d'emploi, il faut que les travailleurs soient protégés contre ce risque.

87. Il est particulièrement difficile de lutter contre la discrimination lorsqu'il s'agit d'une discrimination indirecte résultant de règles apparemment neutres qui portent préjudice à une race, à l'un des deux sexes ou à un groupe ethnique. Les règles qui ont trait à la grossesse, par exemple, n'intéressent que les femmes, lesquelles sont également touchées de façon disproportionnée par les règles concernant les soins aux enfants. Imposer une taille et un poids uniformes revient à désavantager les femmes et certains groupes ethniques. Obliger les employés à travailler tel ou tel jour de la semaine défavorise les groupes auxquels leur religion l'interdit. Dans chaque cas, une juridiction, un tribunal ou une commission – dans les cas extrêmes, un organe législatif – doit déterminer si la règle en question se justifie ou s'il s'agit d'une forme voilée de discrimination⁴⁵.

88. Les exigences linguistiques imposées par les pouvoirs publics ou les employeurs privés sont peut-être une des formes les plus courantes de discrimination indirecte contre des groupes ethniques. Il existe souvent de bonnes raisons pour exiger qu'un employé maîtrise bien une langue. Ainsi, les chauffeurs de taxi assurent un meilleur service à leurs clients s'ils parlent la langue du pays dans lequel ils travaillent, même si requérir de telles connaissances revient à défavoriser les nouveaux immigrants. Mais il arrive également que les exigences linguistiques n'aient d'autre raison d'être que de désavantager certains groupes ethniques. On sait qu'en Afrique du Sud, certains employeurs exigent une bonne connaissance de l'anglais et de l'afrikaans, même s'il n'est pas nécessaire que l'employé parle les deux langues⁴⁶. Pendant des années, l'anglais a été la langue des pouvoirs publics et des autorités judiciaires à Sri Lanka, alors qu'il n'était compris et parlé que par un dixième de la population au plus. Exiger des fonctionnaires qu'ils parlent anglais relevait d'un comportement élitiste, et non pas d'une pratique discriminatoire, puisque l'anglais était la deuxième langue des Tamouls comme des Cinghalais, les deux principaux groupes ethniques du pays. En 1956, les pouvoirs publics ont proclamé le cinghalais langue officielle, ce qui revenait quasiment à barrer l'accès de la fonction publique à la minorité tamoule⁴⁷. Cette décision a déclenché, entre les Tamouls et les Cinghalais, un conflit qui se perpétue aujourd'hui et que le Gouvernement de Sri Lanka a tenté de régler en 1988 en proclamant le tamoul deuxième langue officielle.

89. Lorsque les lois contre les pratiques discriminatoires dans les établissements d'enseignement et sur le lieu de travail sont effectivement appliquées, elles peuvent instaurer l'égalité des chances pour toutes les races et tous les groupes sociaux. Mais elles s'avèrent insuffisantes lorsque certains membres de la société subissent des préjudices graves. Pour garantir une véritable égalité des chances, il devient alors nécessaire de prendre des mesures propres à garantir que, quelle que soit sa race ou son origine ethnique, chaque enfant aura accès à une nourriture et à des soins de santé suffisants, notamment des soins prénatals, et recevra une éducation de base d'un certain niveau et répondant à certains critères sur le plan qualitatif, notamment une éducation préscolaire. Il peut en outre se révéler indispensable de fournir une aide financière aux personnes dont les revenus sont faibles afin de leur

permettre de faire des études supérieures, d'acheter un logement ou de créer leur propre entreprise. Ces programmes sont conçus davantage pour lutter contre la pauvreté que pour faire échec à la discrimination mais, comme les groupes désavantagés comptent un nombre disproportionné de familles pauvres, ils touchent ces groupes de façon disproportionnée.

90. Il est rare que l'accès de l'enseignement public soit interdit aux minorités ethniques, mais celles-ci obtiennent des résultats médiocres lorsque l'instruction est dispensée dans une langue autre que la leur. Bien qu'elles soient généralement autorisées à fonder leurs propres écoles, elles ont rarement accès à des recettes fiscales ou à des capitaux publics pour les financer. Certains pays, en particulier le Canada, les États-Unis, la Fédération de Russie, l'Italie, la Nouvelle-Zélande et les pays nordiques s'efforcent d'éliminer les obstacles linguistiques en dispensant aux minorités une éducation bilingue. Au Pérou, le Gouvernement s'emploie à former 60 enseignants bilingues qui, à leur tour, formeront 2 400 instituteurs, lesquels iront enseigner dans les communautés indigènes. Le Nicaragua a également lancé, en faveur des collectivités locales, un programme bilingue qui touche plus de 13 000 enfants du littoral atlantique nord.

91. S'il est peut-être nécessaire qu'il existe des lois sur l'égalité des chances pour que les deux sexes soient égaux dans l'emploi, nulle part ces lois ne s'avèrent suffisantes. Les femmes entrent en moyenne à l'université et sur le marché du travail avec un handicap considérable par rapport aux hommes, et ceci pour deux raisons. Premièrement, la discrimination sévit déjà au sein de la famille. De manière générale, les parents attendent moins de leurs filles que de leurs fils - ou du moins, ils n'en attendent pas la même chose - et ils les retirent souvent de l'école plus tôt que leurs frères. Ces attitudes n'évolueront que lentement, si même elles évoluent jamais. Dans l'intervalle, les pouvoirs publics peuvent aider à modifier les comportements en faisant respecter les lois relatives à la fréquentation scolaire, en rendant l'enseignement secondaire obligatoire pour les filles comme pour les garçons et en relevant l'âge minimum du mariage de façon à prolonger la scolarisation des filles. Deuxièmement, nombre de lois défavorisent les femmes et les empêchent de participer à la vie active sur un pied d'égalité avec les hommes. Dans bien des pays par exemple, il est interdit aux femmes de faire certains travaux lorsqu'elles sont enceintes; elles ne peuvent pas travailler de nuit, ne sont autorisées à faire qu'un certain nombre d'heures supplémentaires et ne peuvent pas utiliser de matériel lourd. Pour bien intentionnées que soient ces lois conçues pour protéger la femme, il faudrait les abroger si l'on veut parvenir à instaurer une véritable égalité des chances. De même, les congés de maternité obligatoires et les prestations pour soins à enfants renchérissent le coût du travail féminin pour l'employeur. Les gouvernements peuvent résoudre ce problème en finançant ces avantages à l'aide de recettes générales ou bien en autorisant le père à bénéficier de ces avantages à la place de la mère. Les lois qui interdisent aux femmes d'être en droit propriétaires de terres ou qui restreignent leurs droits successoraux constituent également un obstacle à l'égalité entre les sexes⁴⁸.

2. Politiques préférentielles

92. S'en tenant à une interprétation stricte de l'égalité devant la loi, maints gouvernements et systèmes juridiques refusent d'autoriser toute discrimination, même positive, fondée sur la race, le sexe ou l'origine ethnique. D'autres sacrifient à des degrés divers le principe de la non-discrimination (égalité de droit) afin de promouvoir l'égalité de fait. Ces deux optiques sont antinomiques. Les politiques préférentielles ont leurs défenseurs et leurs adversaires, et la querelle s'exacerbe parfois, comme en témoigne le suicide en série de jeunes brahmanes en Inde à l'annonce que des places à l'université et des postes dans la fonction publique seraient désormais réservés aux basses castes⁴⁹, ou bien l'opposition généralisée que soulèvent les mesures palliatives dans l'opinion publique américaine⁵⁰.

93. Les politiques préférentielles peuvent se justifier comme un moyen de promouvoir l'égalité des chances. Les membres d'un groupe désavantagé peuvent être injustement considérés comme incapables d'exercer certains métiers ou professions. Imposer des mesures préférentielles peut par exemple permettre de prouver qu'une femme électricien est aussi compétente que son homologue masculin ou qu'un étudiant minoritaire peut réussir des études de médecine. Les conventions sur l'élimination de la discrimination raciale et de la discrimination à l'égard des femmes reposent sur un raisonnement de ce type, l'idée étant que les quotas préférentiels se justifient aussi longtemps que tous (ou presque) les membres du groupe désavantagé n'ont pas accès au métier ou à la profession en question. Si l'objectif est d'instaurer l'égalité des chances, les mesures préférentielles doivent avoir un caractère temporaire; il n'y a aucune raison pour qu'elles restent en vigueur jusqu'à ce que soit instaurée une véritable égalité de fait. Dans la pratique, toutefois, une fois de telles mesures adoptées, il est difficile aux pouvoirs publics de les abroger. Au début du siècle, par exemple, l'administration coloniale britannique a introduit des systèmes de quotas préférentiels ou "d'emplois réservés" en faveur de groupes désavantagés dans le sous-continent indien, aux îles Fidji et en Malaisie; ces systèmes sont toujours en vigueur.

94. Les politiques préférentielles s'attaquent, non pas à la discrimination elle-même, mais à ses manifestations. Comme, à l'intérieur d'un groupe donné, chaque candidat continue à être jugé selon son mérite, elles tendent à avantager les membres les plus riches et les moins défavorisés dudit groupe. (C'est ce que les Indiens appellent "l'écémage"). Elles ne remplacent donc pas les programmes de lutte contre la pauvreté. Elles ne se substituent pas non plus à des lois sur l'élimination de la discrimination, car elles n'avantagent par exemple en aucune façon des groupes tels que les minorités chinoises ou juives, lesquelles sont en butte à la discrimination dans plusieurs pays sans, dans l'ensemble, être désavantagées.

95. Une vaste gamme de politiques préférentielles fondées sur la race, le sexe ou l'origine ethnique sont aujourd'hui en vigueur dans le monde entier. Dans certains pays, elles présentent un caractère contraignant, dans d'autres non. Il arrive qu'elles ne concernent que le secteur public; ailleurs, elles s'appliquent également au secteur privé. Elles revêtent de multiples formes, notamment la fixation d'objectifs ou de quotas, le relèvement systématique des notes à certains concours ou l'octroi d'une subvention lors d'un appel d'offres.

96. A priori, il est impossible de savoir si les quotas se révéleront ou non plus efficaces que d'autres mesures préférentielles. S'agissant d'un examen d'entrée à l'université par exemple, à tout quota de membres d'un groupe déterminé correspond un point de pourcentage préférentiel qui produira le même résultat. En l'absence d'informations supplémentaires, il est impossible de prévoir si les intérêts de la minorité seront mieux servis par un quota ou par l'autre, puisqu'un avantage de 10 points, par exemple, peut aussi bien se révéler insuffisant pour faire obtenir la note minimale requise à un seul membre du groupe minoritaire que pour faire obtenir au contraire à plusieurs membres du groupe une note bien supérieure à celle d'autres candidats.

97. La plupart des États membres de l'Union européenne limitent les mesures préférentielles à la formation professionnelle des femmes et des minorités; comme nombre d'autres gouvernements à l'heure actuelle, ils ne permettent généralement pas que l'admission à l'université et l'embauche ou la promotion soient régies par des critères de race, de sexe ou d'origine ethnique. Au nord de l'Allemagne, ces dernières années, des collectivités locales qui avaient à pourvoir certains postes administratifs, ont, à qualifications égales, donné la préférence à des candidates. Mais la Cour européenne de justice s'est prononcée contre cette pratique, à laquelle il sera vraisemblablement mis fin⁵¹.

98. Certains États, par exemple l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada et la Namibie, préconisent le recours à des mesures préférentielles pour aider les groupes désavantagés, sans toutefois l'imposer aux universités ou aux employeurs. Dans certains cas, ces derniers sont contraints de fixer des objectifs et de faire rapport sur les progrès accomplis touchant le recrutement et la promotion de membres de certains groupes. S'ils sont pénalisés lorsqu'ils négligent de présenter un rapport, ils ne le sont par contre pas s'ils n'atteignent pas leurs objectifs. De tels programmes ont une valeur éducative : ils indiquent aux employeurs et aux universités que les pouvoirs publics attachent de l'importance à la diversité ethnique et à la représentation paritaire des deux sexes sur le lieu de travail et à l'université; ils leur permettent également d'exercer une discrimination "positive", sans redouter de voir leurs décisions mises en cause par des candidats mécontents d'avoir été rejetés au profit de candidats moins qualifiés mais bénéficiant d'un traitement préférentiel.

99. Dans la plupart des pays, les politiques préférentielles en faveur de groupes désavantagés ont un caractère contraignant. Souvent, et c'est le cas en Israël et en Suisse, elles ne s'appliquent qu'au recrutement dans la fonction publique et dans les entreprises d'État - quoique parfois, comme en Inde et au Pakistan, elles s'étendent aussi à l'admission dans les universités d'État. Dans le secteur privé, recrutement et promotion doivent se faire exclusivement au mérite, la loi interdisant aux employeurs toute pratique discriminatoire fondée sur la race, le sexe ou l'origine ethnique. Il arrive alors que la privatisation d'entreprises publiques soit source de difficultés pour ceux qui bénéficient d'un traitement préférentiel car, une fois privatisée, la société n'est plus tenue de respecter les quotas d'embauche et de promotion. Dans des pays comme les États-Unis, Fidji et la Malaisie qui ont d'importants programmes de ce type, les mesures préférentielles s'appliquent aussi bien aux organismes publics qu'aux entreprises privées, et l'origine ethnique et le sexe du

propriétaire d'une entreprise sont pris en compte lors de l'octroi de contrats publics.

100. Les politiques préférentielles ne vont pas au-delà du recrutement, de l'éducation et de la passation des marchés publics; chose étonnante, nulle part n'ont été imposés des quotas ou des mesures préférentielles dans le domaine du logement. Presque partout, le principe de l'égalité de l'accès au logement est strictement appliqué; il est généralement illégal de refuser de louer ou de vendre un logement pour des raisons de race, de sexe ou d'origine ethnique. Par contre, il est légal de refuser de louer ou vendre un logement à une personne dont le revenu est insuffisant, si bien que l'égalité de fait n'existe nulle part. Les pouvoirs publics pourraient éventuellement obliger les constructeurs à mettre un pourcentage minimal de nouveaux logements à la disposition de membres d'un groupe désavantagé. Pour atteindre l'objectif fixé, un constructeur de logements de grand confort devrait mener de vastes campagnes de publicité et probablement baisser le prix de vente ou de location, afin de le mettre à la portée des membres du groupe en question.

3. Égalité des chances ou égalité des résultats

101. La Charte internationale des droits de l'homme, laquelle se compose de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, donne à tous les membres de la famille humaine l'assurance qu'ils ne seront pas en butte à la discrimination. Aux termes de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (annexe à la résolution 2200 (XXI) de l'Assemblée générale), "toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation".

102. Fortune, talent, intelligence, force physique et beauté ne sont pas répartis de façon égale entre les êtres humains. La Charte internationale des droits de l'homme ne s'arrête pas plus sur ces inégalités que sur les inégalités de revenu qui en découlent; elle promet en effet l'égalité, non pas de fait, mais de droit. Personne n'a droit à un emploi fortement rémunéré ou à une place à l'université; par contre, chacun a le droit de rivaliser avec autrui, sur son seul mérite personnel, pour obtenir tel ou tel emploi ou être admis à l'université. L'égalité des chances est un droit de l'homme, l'égalité des résultats non.

103. Les conventions sur l'élimination de la discrimination raciale et de la discrimination à l'égard des femmes autorisent les gouvernements à mener à titre temporaire des programmes qui dénie le droit à l'égalité des chances aux membres de groupes privilégiés et assurent un traitement préférentiel aux membres de groupes désavantagés. De telles politiques sont discriminatoires et contraires à la Charte internationale des droits de l'homme. Aucune dérogation

aux dispositions relatives aux droits de l'homme ne devrait être faite à la légère, même à titre temporaire. Le paragraphe 1 de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques autorise de telles dérogations "dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation", mais seulement "dans la stricte mesure où la situation l'exige". Les textes autorisant les politiques différentielles sont libellés de façon moins restrictive, mais ils indiquent clairement que ces politiques ne se justifient que comme moyen d'instaurer l'égalité des chances, sans pouvoir jamais acquérir un caractère permanent.

104. On peut instaurer l'égalité des chances pour tous les membres de la société si l'on prend des mesures coercitives en vue de faire respecter les lois sur l'élimination de la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou le sexe. On ne peut toutefois pas instaurer de façon certaine l'égalité des résultats. C'est pourquoi les pouvoirs publics recourent souvent à l'impôt ou à des dépenses de santé, d'éducation et de protection sociale pour redistribuer les revenus entre les riches et les pauvres. Cette politique ne revêt pas un caractère préférentiel et elle n'est pas contraire aux droits de l'homme, tant que la feuille d'impôt d'un individu et son accès à la santé publique, à l'éducation et à l'aide sociale ne dépendent ni de sa race, ni de son sexe ni de son origine ethnique.

105. Quand l'égalité des chances produit une forte inégalité des résultats d'un groupe à l'autre, les pouvoirs publics n'essaient pas d'intervenir par le biais de l'impôt ou des dépenses publiques; il est rare en effet qu'ils modulent les taux d'imposition ou revalorisent les prestations sociales en fonction de la race, du sexe ou de l'origine ethnique. À la place, ils demandent parfois à leurs citoyens de renoncer à leur droit à l'égalité des chances, de façon que la situation économique et sociale des membres de tous les groupes se rapproche davantage, en moyenne, de celle du reste de la société. Il existe quelquefois un consensus sur la nécessité de sacrifier ainsi les droits de l'individu au bien commun. L'objectif devient alors de répartir les emplois entre les groupes de façon équitable et non d'instaurer l'égalité des chances. De temporaires, les mesures préférentielles deviennent permanentes. On trouve des exemples de ces quotas consensuels en Suisse, où une proportion fixe des emplois du secteur public est attribuée à chacun des principaux groupes linguistiques du pays⁵², et dans les organisations internationales qui recrutent leur personnel parmi les nationaux de tous leurs États membres dans des proportions convenues d'avance. En l'absence d'un consensus, les quotas fondés sur l'origine ethnique, le sexe ou la race peuvent se révéler extrêmement conflictuels.

106. Trop souvent, les pouvoirs publics imposent des quotas ou d'autres mesures préférentielles sans consensus préalable, s'aliénant ainsi les citoyens qui perdent le droit de rivaliser, sur un pied d'égalité, avec les membres des groupes désavantagés sur le marché du travail. Les gouvernements trouvent néanmoins un certain attrait à ces mesures qui n'entraînent ni augmentation des impôts ou ni accroissement des dépenses. Il est bien plus facile d'imposer des quotas que de s'attaquer aux facteurs sous-jacents de l'inégalité de fait entre les groupes, notamment la discrimination, la pauvreté, le faible niveau d'éducation, la malnutrition et l'isolement géographique.

Notes

¹ La présente section s'inspire de Gerry Rodgers, Charles Gore et José B. Figuéiredo, Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses (Genève, Bureau international du Travail, 1995).

² Voir E. Bonacich. "A theory of ethnic antagonism: the split labour market", American Sociological Review, vol. 37 (octobre 1972), p. 547 à 559.

³ Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.IV.8), chap. I, résolution 1, annexe II, par. 2.

⁴ Voir Les Nations Unies et les droits de l'homme 1945-1995 (Département de l'information, Nations Unies, New York, numéro de vente : F.95.I.21), qui renferme un ensemble de documents des Nations Unies concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales au sein de l'Organisation. Voir aussi Abdulrahim P. Vijapur, "The principle of non-discrimination in international human rights law: the meaning and scope of the concept", India Quarterly, A Journal of International Affairs, vol. XLIX, No 3 (1993), p. 9 à 83.

⁵ Catherine Brolman, Peoples and Minorities in International Law. Dordrecht (Pays-Bas), éd. Martin Nijthof, 1993.

⁶ Les femmes dans le monde. Des chiffres et des idées (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.95.XVII.2), p. 138, tableau 8.

⁷ Voir Irene Tinker, Persistent Inequalities. Women and World Development (New York, 1990), Oxford University Press; Mehra, Rekha, David Bruns, Paul Carlson, Geeta Rao Gupta et Margaret Lycette, Engendering Development in Asia and the Near East: A Sourcebook (Washington D.C., Centre international de recherche sur les femmes, 1992); Women in Latin America and the Caribbean in the 1990s, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Notas Sobre la Economía y el Desarrollo, No 562/563 (Santiago, Chili, septembre 1994).

⁸ Organisation de coopération et de développement économiques, Perspectives de l'emploi, juillet 1996 (Paris, OCDE, 1996), p. 8, tableau 1.6.

⁹ Les femmes dans le monde 1995. Des chiffres et des idées, tableau 5.20.

¹⁰ Selon certains spécialistes, l'écart entre les salaires féminins et masculins reflète la dimension culturelle de la spoliation des femmes en Inde. Les États à forte tradition hindoue sont ceux où il est le plus faible. Voir Partha Dasgupta. An Enquiry into Well-Being and Destitution (Oxford, Clarendon Press, 1993), p. 314, tableau 11.2 et p. 317.

¹¹ Marilyn Rueschemeyer, éd., Women in the Politics of Postcommunist Eastern Europe (Armonk, NY, 1994), M. E. Sharpe, Inc., p. 7 et 8.

¹² V. Spike Peterson et Anne Sisson Runyan. Global Gender Issues. Dilemmas in World Politics (Boulder, Colorado, 1993), Westview Press, p. 54, figure 3.2.

¹³ En Arabie saoudite et au Koweït par exemple, les femmes n'ont pas le droit de suivre une école de commerce ou de faire leur droit.

¹⁴ Voir Manneke Redclift et M. Thea Sinclair, éd., Working Women. International Perspectives on Labour and Gender Ideology (Londres, Routledge, 1991); Banque mondiale, Indigenous people and poverty in Latin America (Département technique, région Amérique latine et Caraïbes, Washington, D.C. 1993); Jonathan R. Veum, "Training among young adults: who, what kind, and for how long?", Monthly Labour Review, vol. 116, No 8 (août 1993), p. 27 à 32; Jonathan R. Veum et Andrea B. Weiss, "Education and the work histories of young adults", Monthly Labour Review, vol. 116, No 4 (avril 1993), p. 11 à 20; Cynthia B. Lloyd et Beth T. Niemi, The Economics of Sex Differentials (New York, Columbia University Press, 1979).

¹⁵ Jonathan R. Veum, "Training among young adults: who, what kind, and for how long?", Monthly Labour Review, vol. 116, No 8 (août 1993), p. 27 à 32.

¹⁶ République du Niger, Ministère du développement social, de la population et de la promotion de la femme, Direction de la promotion de la femme, Niger Women. Myth and Reality (Niamey, septembre 1995), p. 29 à 33.

¹⁷ Voir Joyce Gelb et Marian Lief Palley, éd., Women of Japan and Korea. Continuity and Change (Philadelphie, Temple University Press, 1994), p. 215.

¹⁸ Les spécialistes ont des opinions divergentes sur ce qui constitue un droit. Toutefois, pour Sen, les droits se limitent à des "biens sur lesquels l'individu peut établir sa jouissance, en faisant valoir les règles d'acquisition pertinentes". Voir Amartya Sen, Resources, Values and Development (Oxford, Basil Blackwell, 1984), p. 30.

¹⁹ Selon Sen, ces règles ou "principes moraux" présentent un caractère d'exclusion et ont une influence sur l'acquisition des connaissances et compétences par l'enfant. Elles sont largement responsables de l'inégalité initiale des compétences entre filles et garçons. Voir Resources, Values and Development, p. 26.

²⁰ Dans maints pays en développement d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, la terre appartient en général aux hommes. Au Pérou et en Bolivie, une femme mariée n'a pas le droit de posséder des terres en son nom propre. Dans la plupart des pays en développement (notamment en Égypte, en République dominicaine, en Colombie et en République-Unie de Tranzanie), les femmes ont été laissées pour compte par la réforme agraire. Nombre de sociétés pastorales d'Afrique et d'Asie leur interdisent de posséder du bétail. Voir Helen Kreider Henderson, éd., Gender and Agricultural Development. Surveying the Field (Tucson, University of Arizona Press, 1995).

²¹ Rebecca G. Cook, éd., Human Rights of Women. National and International Perspectives (Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1994), p. 498.

²² V. Spike Peterson et Anne Sisson Ruyan, Global Gender Issues. Dilemmas in World Politics (Boulder, Colorado, Westview Press, 1993), p. 108.

²³ Certaines études ont montré que les garçons étaient plus volontiers que les filles emmenés en consultation dans des dispensaires ou hospitalisés, bien que l'incidence d'infection soit identique chez l'un ou l'autre sexe et que les soins en dispensaire soient gratuits dans la zone considérée. Selon l'une de ces études, la proportion de garçons emmenés dans un dispensaire pour y être traités contre la diarrhée a été supérieure de 66 % à celle des filles. Voir L. C. Chen, E. Hug et S. D'Souza, "Sex bias in the family allocation of food and health care in rural Bangladesh", Population and Development, vol. 7, No 3 (1981), p. 435 à 474; N. I. Sabir et G. J. Ebrahim, "Are daughters more at risk than sons in some societies?", Journal of Tropical Paediatrics, No 30 (1984).

²⁴ Voir Margaret Lycette, "Improving women's access to credit in the third world: policy and project recommendations", document hors série No 1 (Washington, D.C. : Centre international de recherche sur les femmes, 1984); Marilyn Carr, Women and Food Security: The Experience of the SADCC Countries (Londres, Intermediate Technology Publications, 1991); Kathleen Staudt, Agricultural Policy Implementation: A Case Study from Western Kenya (West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1985); et Luz Maria Abreu, "The experience of MUDE Dominicana in operating a women-specific credit programme", in Women's Ventures: Assistance to the Informal Sector in Latin America, Marguerite Berger et Myra Buvinic, éd. (West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1989).

²⁵ Voir George Psacharopoulos et Zafiris Tzannatos, Women's Employment and Pay in Latin America. Overview and Methodology (Washington, D.C., Banque mondiale, 1992); George Psacharopoulos et Harry Anthony Patrinos, éd., Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis (Washington, D.C., Banque mondiale, 1994); R. E. Wright et J. F. Ermish, "Gender discrimination in the British labour market: A reassessment", Economic Journal, vol. 101, No 406 (1991), p. 508 à 522; N. Birdsall et R. Sabot, éd., Unfair Advantage: Labour Market Discrimination in Developing Countries (Washington, D.C., Banque mondiale, 1991); Cynthia B. Lloyd et Beth T. Niemi, The Economics of Sex Differentials (New York : Columbia University Press, 1979); Manneke Redclift et M. Thea Sinclair, éd., Working Women. International Perspectives on Labour and Gender Ideology (Londres, Routledge, 1991); et Robert Masao Jobu, Ethnicity and Inequality (New York, State University of New York Press, 1990).

²⁶ Voir Guy Standing, "Cumulative disadvantage? Women Industrial Workers in Malaysia and the Philippines", Programme mondial de l'emploi, document de travail (Genève, Bureau international du Travail, juillet 1992); G. Johnson et G. Solon, "Estimates of the Direct Effects of Comparable Worth Policy", American Economic Review, vol. 76, No 5 (1986), p. 1117 à 1125; et F. D. Blau et A. H. Heller, "Trends in earnings differentials by gender, 1971-81", Industrial and Labour Relations Review, vol. 41, No 4 (1988).

²⁷ Standing, "Cumulative disadvantage? Women industrial workers in Malaysia and the Philippines", tableau 43.

²⁸ Ibid., tableau 47.

²⁹ Ibid., p. 58 et 62.

³⁰ Psacharopoulos et Tzannatos, Women's Employment and Pay in Latin America. Overview and Methodology, tableau A6.4b.

³¹ David R. Jones et Gerald H. Makepeace, "Equal worth, equal opportunities: Pay and promotion in an internal labour market", Economic Journal, No 106 (mars 1996), p. 406 et 407.

³² Lin Lean Lim, More and Better Jobs for Women. An action guide (Genève, Bureau international du Travail, 1996), p. 61.

³³ National Now Times, avril 1992, p. 12; et The World's Women 1995. Trends and Statistics (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.95.XVII.2), p. 159.

³⁴ Dans certains pays, comme le Burundi, le Rwanda et l'Afrique du Sud, c'est évidemment la majorité qui a eu à subir une discrimination exercée par la minorité dominante.

³⁵ Voir "Égalité dans l'emploi et la profession" (Genève, Conférence internationale du Travail, quatre-vingt-troisième session, 1996), p. 13 à 79.

³⁶ Gurr, par exemple, a identifié 268 groupes minoritaires afin de suivre et de quantifier différentes formes de discrimination dans le temps. Voir J. Gurr, "Minority rights at risk: A global survey" (College Park, Md.: Center for International Development and Conflict Management of the University of Maryland, 1996).

³⁷ Organisation des Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 362, No 5181.

³⁸ Ibid., vol. 429, No 6193.

³⁹ Rapport du Sommet mondial pour le développement social, annexe II, chap. IV.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ces exemples ont été donnés par les pays eux-mêmes à l'occasion de leurs réunions ou dans leurs rapports. Voir les rapports du Secrétaire général suivants : a) "Promotion effective de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques" (A/49/415, document 415 et Add.1); b) "Moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées" (E/CN.4/Sub.2/1995/33); et c) "Élimination du racisme et de la discrimination raciale" (A/50/476).

⁴² Voir Banque mondiale, "Indigenous People and Poverty in Latin America" (Washington, D.C., 1994) pour une analyse des répercussions multiformes et importants de la pauvreté sur les populations autochtones d'Amérique latine. L'étude montre une forte corrélation entre le niveau d'instruction et le degré de pauvreté parmi les groupes ethniques autochtones marginalisés de la région.

⁴³ Le principe de l'égalité des chances est affirmé en termes voisins dans la Convention concernant la discrimination (emploi et profession), que la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail a adoptée en 1958, et dans la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, que la Conférence générale de l'UNESCO a adoptée en 1960.

⁴⁴ Voir Égalité dans l'emploi et la profession, Conférence internationale du travail, quatre-vingt-troisième session, 1996 (Genève, Bureau international du Travail, 1996), p. 84 à 87, et Égalité dans l'emploi et la profession, Conférence internationale du travail, soixante-quinzième session, 1988 (Genève, Bureau international du Travail, 1988), p. 251 et 252.

⁴⁵ Il n'est pas toujours évident de déterminer si telle ou telle exigence se justifie ou non. Ainsi, le turban dans lequel ils enroulent leurs cheveux interdit aux Sikhs le port du casque de sécurité. Il pourrait donc paraître justifié de les écarter des métiers du bâtiment. Or la Grande-Bretagne a adopté en 1989 une loi sur l'emploi qui les exempte de cette obligation.

⁴⁶ Voir le Livre vert sud-africain "Employment and Occupational Equity" (Department of Labour Directorate: Equal Opportunities, 1er juillet 1996).

⁴⁷ Les Tamouls étaient également assujettis à des dispositions administratives qui obligeaient les enfants à être éduqués dans la langue de leurs parents, ce qui leur interdisait l'accès aux écoles cinghalaises. Voir S. J. Tambiah, Sri Lanka: Ethnic Fratricide and the Dismantling of Democracy (Chicago, University of Chicago Press, 1986), p. 73 à 76; Chelvadurai Manogaran, Ethnic Conflict and Reconciliation in Sri Lanka (Honolulu, University of Hawaii Press, 1987), p. 115 à 130; et Thomas Sowell, Preferential Policies: An International Perspective (New York, W. Morrow, 1990), p. 76 à 87.

⁴⁸ Pour une analyse de ces questions, voir Banque mondiale, Vers l'égalité des sexes : le rôle des politiques nationales (Washington, D.C., Banque mondiale, 1995).

⁴⁹ Voir Dharma Kumar, "The affirmative action debate in India", Asian Survey vol. 33, No 3 (mars 1992), p. 290 à 302. Voir aussi Marc Galanter, Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India (Berkeley, University of California Press, 1984), dont on trouvera un résumé dans J. Faundez, Affirmative Action: International Perspectives (Genève, Bureau international du Travail, 1994), p. 22 à 25.

⁵⁰ Voir Seymour Martin Lipset, "Affirmative action and the American creed", Wilson Quarterly, vol. 16 (hiver 1992), p. 52 à 62; et Jack Citrin, "Affirmative action in the people's court", The Public Interest, No 122 (hiver 1996), p. 39 à 48.

⁵¹ Cour de Justice des Communautés européennes, C-450/93, "Interprétation de la directive 76/207 du Conseil de l'Europe, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes", 17 octobre 1995.

⁵² Si le taux de recrutement est proportionnel à la taille des trois grands groupes linguistiques aux échelons supérieurs de la fonction publique suisse, la minorité italophone est délibérément surreprésentée dans le reste de la fonction publique fédérale et dans les entreprises d'État. Voir Carol L. Schmid, Conflict and Consensus in Switzerland (Berkeley, University of California Press, 1981), en particulier p. 39 et 40 et p. 150 à 157.
