



RAPPORT MONDIAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 1993

pnud

Publié pour le
Programme des Nations Unies
pour le développement (PNUD)
par



ECONOMICA

49, rue Héricart, 75015 Paris

Titre original : *Human Development Report 1993*

Copyright © 1993
by the United Nations Development Programme
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, USA

© Ed. ECONOMICA, 1993

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays.

ISBN 0-19-508457-8
ISSN 0969-4501

Maquette et couverture : Gerald Quinn, Quinn Information Design, Cabin John, Maryland



Préface

La décennie passée a vu triompher les gens. La force de la démocratie s'impose peu à peu dans de nombreux pays. De nouveaux marchés surgissent dans des pays où l'économie était autrefois dirigée, débridant ainsi la créativité et la productivité de leurs populations. L'économie de marché prenant peu à peu le pas sur la planification centralisée, et l'appel courageux de la démocratie apaisant les terreurs de l'autoritarisme, les populations du monde entier font valoir leur droit de décider de leur propre destin.

Mais la démocratie ne se limite pas à rédiger des constitutions, à concevoir de nouvelles procédures électorales ou à organiser des élections ponctuelles. La démocratie est un art de vivre. C'est un long processus de réorganisation des institutions de la société civile. Dans certains pays, ce processus est douloureux et source d'agitation politique, de conflits civils, quand il ne mène pas à la guerre. La grande majorité des conflits actuels ne sont pas seulement provoqués par le désir d'accéder au pouvoir politique. Ces luttes sont entreprises dans le simple but d'améliorer les chances des populations, l'accès à la propriété foncière, l'approvisionnement en eau, l'emploi, un endroit pour vivre et l'accès aux services sociaux de base.

Il est impressionnant de constater à quel point les populations sont déterminées à participer aux événements et aux processus qui modèlent leur vie. Plus d'ordres impersonnels dictés du sommet. Au contraire, elles sont à la recherche de méthodes participatives favorables au développement. Plus de directives provenant d'un centre éloigné. A la place, elles exigent une décentralisation du pouvoir. Plus de règlements étouffants édictés par un état tout-puissant. Plutôt une exhortation à la libéralisation de l'initiative humaine.

Il est encore plus étonnant de constater que même les épreuves les plus dures ne détournent pas les populations des

libertés économiques et politiques nouvellement acquises. Il suffit de voir la profonde détermination qui anime les populations des nouveaux états indépendants de l'ex-Union soviétique, et ceci malgré une inflation galopante, la chute de la production, l'augmentation du chômage et la suppression des subventions qui, pendant de longues années, leur avaient facilité la vie. Il suffit également de voir la détermination des populations du monde en développement à poursuivre les mutations économiques et leur transition vers la démocratie, à limiter l'influence d'un secteur public tentaculaire, à satisfaire leurs besoins sur le plan du développement humain.

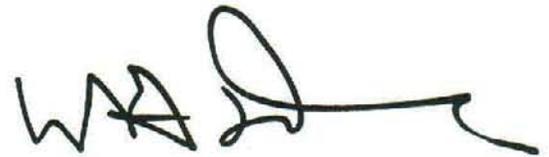
Le défi à relever pour la communauté en développement consiste à identifier des options pratiques et pragmatiques. Le meilleur moyen d'y arriver consiste à libérer l'esprit d'entreprise des populations, c'est-à-dire prendre des risques, se lancer sur le terrain de la concurrence, innover, déterminer la direction et le rythme du développement.

Il est donc opportun d'avoir choisi la participation comme thème principal du Rapport mondial sur le développement humain de cette année. Comme le souligne ce Rapport, il faut redéfinir le concept de sécurité pour l'axer sur la sécurité des gens et non sur la sécurité territoriale. Il faut mettre les gens au coeur du développement, non pas donner la priorité au développement au détriment des gens. Nous devons en outre nous assurer que la coopération en faveur du développement s'adresse directement aux populations, et ne sert pas seulement les intérêts des états-nations. Depuis sa première parution en 1990, le *Rapport mondial sur le développement humain* est devenu une référence attendue dans le débat sur le développement international. Je tiens donc à remercier toute l'équipe qui a participé à l'élaboration de ce Rapport, en particulier Mahbub ul Haq, mon Conseiller spécial et l'artisan principal de ce Rapport.

Les opinions exprimées dans le présent Rapport résultent de travaux d'analyse menés avec franchise et compétence par les membres de l'équipe et ne sont pas nécessairement partagées par le PNUD, son Conseil d'administration, ou les gouvernements membres du PNUD. L'utilité d'un tel rapport repose toujours sur l'indé-

pendance professionnelle et l'intégrité intellectuelle.

Je suis confiant que le présent Rapport apportera, comme les précédents, une contribution importante au dialogue sur le développement en offrant une nouvelle vision du développement humain pour l'avenir.



New York
17 mars 1993

William H. Draper III
Administrateur du PNUD

**Membres de l'équipe de préparation du
Rapport mondial sur le développement humain - 1993**

Conseiller spécial
Mahbub ul Haq

Equipe du PNUD

Directrice: Inge Kaul
Membres: Bernard Hausner, Saraswathi Menon, Kees Kingma et Selim Jahan, avec Babafemi Badejo, Lily Ohiorhenuan, Peter Stalker (édition) et Leo Goldstone, World Statistics Ltd., pour les statistiques, avec l'assistance de Carl Haub et Machiko Yanagashita, Centre de références démographiques et Laura Mourino.

Groupe de Consultants

Sudhir Anand, Lourdes Arizpe, Meghnad Desai, Xavier Greffe, Simon Johnson, Atul Kohli, Bernard Lecomte, Roger Riddell, Gustav Ranis, Amartya Sen, Guy Standing, Frances Stewart, Paul Streeten et Herbert Wulf.

Remerciements

Pour la préparation du présent Rapport, les auteurs ont reçu un appui précieux d'un grand nombre d'organisations et d'individus.

De nombreuses organisations internationales ont partagé avec eux le fruit de leur expérience et les résultats de leurs travaux de recherche. Le Rapport se fonde sur des informations statistiques tirées de bases de données et de documents fournis par la Division de statistique de l'ONU, la Division de la population de l'ONU, le Centre des Nations Unies pour le développement social et les affaires humanitaires, l'Office des Nations Unies à Vienne, l'Université des Nations Unies, la Commission économique pour l'Afrique (ONU), la Commission économique pour l'Asie et le Pacifique (ONU), la Commission économique pour l'Europe (ONU), la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ONU), la Commission économique des Nations Unies pour l'Asie occidentale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation internationale du travail, l'Organisation maritime internationale, le Centre du commerce international, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, le Programme alimentaire mondial, l'Organisation mondiale de la santé, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Office des statistiques des communautés européennes, le Centre international de recherches urbaines, l'Institut international de recherches sur les politiques alimentaires, MACRO International, Inc., l'Institut internatio-

nal de recherches sur la paix à Stockholm, l'université de Pennsylvanie, World Resources Institute et World Priorities Inc.

Plusieurs entités du PNUD ont fourni des données et des informations dans des domaines pour lesquels la collecte de données internationales n'est pas encore suffisamment développée. Parmi celles-ci figurent les bureaux extérieurs du PNUD, les bureaux régionaux du PNUD, le Bureau de la politique et de l'évaluation du programme et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme. Le Bureau des services d'appui aux projets a fourni à l'équipe de rédaction un soutien administratif essentiel.

De nombreux collègues du PNUD ont émis des commentaires et des suggestions extrêmement utiles au cours de la rédaction du Rapport. Notre gratitude va tout particulièrement à Wally Abbott, Solomon Akpata, Ali Attiga, Thelma Awori, Herbert Behrstock, Sharon Capeling-Alakija, Nikhil Chandavarkar, Judy Cheng-Hopkins, Erling Dessau, Søren Dyssegaard, Gustaf Adolf Edgren, Daan Everts, Fawaz Fokeladeh, Sakiko Fukuda-Parr, Gary Gabriel, Peter Gall, Luis María Gomez, Jean-Jacques Graisse, Reinhart Helmke, Nadia Hijab, Keith Hillyer, Arthur Holcombe, Caspar Jan Kamp, Bahman Kia, Uner Kirdar, Robert Leigh, Thierry Lemaesquier, Elena Martinez, Paul Matthews, Pedro Mercader, Roy Morey, Ramanathan Natajara, Timothy Painter, Elizabeth Reid, Juliette Remy, Ingolf Schuetz-Mueller, Krishan G. Singh, Ellen Johnson-Sirleaf, Luis Thais, Sarah Timpson, J. David Whaley, Carl-Erik Wiberg et Fernando Zumbado.

La préparation de la version française a été assurée par Elizabeth Scott Andrews, Michel Cochet, Jean Fabre, Jacky Mathonnat, et Christiane Milev.

Le secrétariat et l'administration ont été assurés par Linga Pigon-Rebello,

Renuka Corea, Flora Aller, Gabriella Charles, Ida Simons, Lisa Daniell, Liza Perkins, Karin Svadlenak et Ponnuswami Thayaparan. En ce qui concerne les références d'ordre général, l'équipe a été assistée par Nele Boehme, Dina Bunshah, Daan Everts, Jr., Michelle Perrot et Sandra Reinecke.

Les auteurs tiennent également à remercier pour leurs conseils et leur soutien intellectuel Dragoslav Avramovic, James Grant, Keith Griffin, Michael

Hopkins, Richard Jolly, Jeny Klugman, Juhani Lönroth, Jacky Mathonnat, Terry R. McKinley, Joan Nelson, Nafis Sadik, Helen Shapiro et Barbara Boyle Torrey.

Les auteurs tiennent à souligner tout ce qu'ils doivent à l'Administrateur du PNUD, M. William H. Draper III. Son engagement en faveur de l'analyse professionnelle indépendante et son attachement aux objectifs du développement humain les ont constamment encouragés et inspirés.

ABREVIATIONS

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Communauté européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDH	Indicateur de développement humain
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WIDER	Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement

Table des matières

VUE D'ENSEMBLE 1

CHAPITRE PREMIER

Les tendances du développement humain	10
L'évaluation du développement humain	11
Un agenda pour le développement humain	20

CHAPITRE DEUX

Participation populaire	23
La participation sous toutes ses formes	24
Nouvelles perspectives	26
Les laissés-pour-compte	26
Obstacles	30
Structure du rapport	32

CHAPITRE TROIS

Les gens et les marchés	33
Rendre les marchés plus conviviaux	33
Encourager la participation par l'emploi	38
Syndicats	47
Libérer l'entreprise privée	49
Les marchés et l'Etat	56
Analyses des politiques de libéralisation	59

CHAPITRE QUATRE

Les populations et la gestion des affaires publiques	70
Repenser ensemble les structures de gouvernement	70
Décentralisation de la gestion des affaires publiques	72
Raisons de l'absence de décentralisation du pouvoir	72
La mesure de la décentralisation des dépenses	73
Le financement de la décentralisation	77
La décentralisation à l'épreuve des faits	80
La réalité de la décentralisation	85
Analyses des politiques de décentralisation	87

CHAPITRE CINQ

Les gens et les organisations qu'ils se donnent	91
Les organisations populaires dans les pays en développement	92

Les organisations non gouvernementales dans les pays en développement	94
ONG de l'hémisphère nord agissant au Sud	96
Les ONG et la population	97
Les ONG et le gouvernement	99
Efficacité des ONG	102
L'avenir des ONG	107

Notes techniques	110
Notes Bibliographiques	130
Sources	133

INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT HUMAIN

ENCADRES

1.1	Un agenda pour la paix	11
1.2	Bilan du développement humain – pays en développement	12
1.3	Bilan du développement humain – pays industrialisés	13
1.4	Le coût élevé de la coopération technique en Afrique	22
1.5	Progrès possible – mais pas garanti – sur trois fronts	22
2.1	Le test de la véritable participation	23
2.2	Les enfants des rues	27
2.3	Les femmes ou la majorité reléguée	28
2.4	Les femmes au Japon	29
2.5	Un pays, deux nations	30
2.6	Les Noirs d'Afrique du Sud, un peuple toujours à part	31
3.1	Vers des marchés conviviaux	34
3.2	Des enfants privés de leur enfance	37
3.3	Une croissance sans création d'emploi	40
3.4	Une formation mieux adaptée pour résoudre le problème du chômage des diplômés	42
3.5	Actions volontaristes en faveur des femmes	49
3.6	Réussir la transition : une expérience contrastée	51
3.7	Les sept péchés capitaux de la privatisation	55
5.1	Groupements autonomes d'agriculteurs	92
5.2	Mexique – Union de Ejidos Julio Sabines	92
5.3	Pakistan – Le projet pilote d'Orangi	93
5.4	Egypte – Projet de logements sociaux du Caire	93
5.5	Inde – Association des travailleuses indépendantes	94
5.6	République dominicaine – Centro de Investigación para la Acción Feminina	94
5.7	Activités militantes entreprises au niveau international par les ONG	96
5.8	Burkina Faso – Groupements Naam	103
5.9	Sri Lanka – Le Mouvement Sarvodaya Sharamadana	104
5.10	Bangladesh – La Banque Grameen	105
5.11	Zimbabwe – Organisation des Associations rurales pour le progrès	106

TABLEAUX

1.1	Classement des pays industrialisés par IDH	14
1.2	Classement des pays en développement par IDH	16
1.3	IDH ajusté selon les disparités entre les sexes	17
1.4	IDH ajusté selon la répartition des revenus	18

2.1	Part des 20 % les plus pauvres de la population mondiale dans l'activité économique mondiale	30
2.2	Inégalité dans la répartition de la propriété foncière dans certains pays	31
3.1	Accroissement du PIB de l'emploi, 1960-87 (en %)	39
3.2	Part de l'emploi indépendant dans certains pays	43
3.3	Privatisation d'entreprises publiques, 1980-91	53
3.4	Coûts en opportunités sociales dus aux pertes des entreprises publiques, 1988-90	53
3.5	Tendances de l'investissement privé dans certains pays en développement	57
4.1	Structure du gouvernement dans divers pays en développement	74
4.2	Décentralisation financière au niveau local dans divers pays	76
4.3	Décentralisation financière des gouvernements provinciaux dans divers pays	77
4.4	Taux de décentralisation des dépenses sociales dans divers pays	79
5.1	Pourcentage de l'APD distribué par la filière des ONG	97
5.2	Pourcentage du crédit avancé par les ONG par rapport au montant total	103

DIAGRAMMES

1.1	Propriétés militaires et sociales	10
1.2	Ogives nucléaires stratégiques offensives	11
1.3	Démobilisation des forces armées	14
1.4	Variations régionales du développement humain	15
1.5	Absence de lien automatique entre revenu et développement humain	15
1.6	Progrès du développement humain dans les Etats du Golfe	15
1.7	Divergences de l'IDH à partir de niveaux semblables	15
1.8	Changement de classement selon l'IDH ajusté en fonction des disparités entre les sexes	17
1.9	Différence entre l'IDH et l'IDH ajusté en fonction des disparités entre les sexes	17
1.10	Changement de classement selon l'IDH ajusté en fonction de la répartition du revenu	18
1.11	Différence entre l'IDH et l'IDH ajusté en fonction de la répartition du revenu	18
1.12	L'IDH de la population blanche dépasse celui des populations noire et hispanique aux Etats-Unis	19
1.13	Indicateurs du développement humain désagrégés pour les Etats-Unis	19
1.14	Disparités entre les Etats de l'Inde	20
1.15	Disparités entre les Etats du Mexique	20
1.16	Différences d'IDH entre les sexes en Turquie et au Swaziland	21
3.1	Accroissement du PIB et de l'emploi dans les pays industrialisés, 1960-87	39
3.2	Croissance sans création d'emploi : PIB et emploi, 1975-2000	40
3.3	Projection de la main-d'œuvre et de l'emploi, 1990-2000	41
3.4	Augmentation de la part des services dans le PIB, 1970-90	46
3.5	Tendance de l'investissement privé dans les pays en développement, 1970-91	57



Vue d'ensemble

De nos jours, la participation populaire occupe une place de plus en plus centrale. Loin d'être des événements isolés, la transition vers la démocratie dans de nombreux pays en développement, l'effondrement des régimes socialistes et l'émergence, un peu partout dans le monde, d'un mouvement associatif s'inscrivent dans un processus historique.

Les gens sentent le besoin urgent et sont pressés de prendre part aux événements et processus qui déterminent leur existence. Cette impétuosité est autant porteuse de risques que de possibilités. Elle peut aboutir à l'anarchie, la violence ethnique ou la désintégration sociale. Canalisée dans un environnement national et mondial favorable, elle peut toutefois imprimer une dynamique et un élan créateurs pour dessiner en chaque lieu, les contours d'une société renouée et plus équitable.

Les dangers surviennent dès lors que cette volonté irrésistible de protagonisme se trouve confrontée à des systèmes inflexibles. Si les progrès en matière de développement humain ont été importants durant les trois dernières décennies, il n'en demeure pas moins que l'exclusion persiste. Plus d'un milliard de la population mondiale se débattent dans la misère la plus noire, et les 20 % les plus pauvres de la population mondiale découvrent que les 20 % les plus riches disposent d'un revenu dépassant 150 fois le leur. Les femmes ne gagnent encore que la moitié des salaires des hommes, et bien que représentant plus de la moitié des électeurs, elles éprouvent de grandes difficultés à obtenir, ne serait-ce que 10 % des sièges au Parlement. Les populations rurales des pays en développement perçoivent encore moins de la moitié des salaires et disposent de moins de 50 % des services sociaux dont bénéficieraient les populations urbaines. Nombreuses sont les minorités ethniques à vivre encore comme si elles étaient étrangères dans leur propre pays, et la

démocratie politique et économique demeure difficile à mettre en place dans plusieurs pays. Notre monde est encore un monde de contrastes. Mais de nouvelles perspectives ne cessent de s'ouvrir. Pour la première fois depuis la deuxième guerre mondiale, les dépenses militaires mondiales commencent à baisser. La guerre froide qui opposait l'Est et l'Ouest a pris fin, et il y a de bonnes chances de mettre fin aux conflits qui en découlent dans les pays en développement. La disparition des luttes idéologiques d'hier ouvre la voie à un partenariat plus pragmatique alliant efficacité du marché et générosité sociale. Les menaces grandissantes contre l'environnement rappellent à l'humanité sa propre vulnérabilité, contrainte qu'elle est de chercher à survivre sur une planète toute aussi fragile. Les populations occupent de plus en plus le devant de la scène dans les dialogues de portée nationale ou mondiale. Il est des périodes de l'histoire où la voix des hommes résonne d'une puissance inouïe. C'est précisément à ce phénomène que l'on a assisté ces quelques dernières années.

L'humanité doit choisir entre ces risques et ces possibilités. Mais a-t-on vraiment le choix quand on sait qu'il en va là de l'avenir de notre planète ?

Bien des concepts éculés doivent être repensés. La sécurité doit désormais s'entendre comme la sécurité des gens et non des territoires. Le développement doit s'articuler autour des populations de façon à démarginaliser groupes et individus et non l'inverse. La coopération dans le domaine du développement doit être axée sur les populations et non seulement sur les Etats-nations.

Nombre d'anciennes institutions de la société civile ont besoin d'être renouées, et de nouvelles créées. Les conflits risquent bien, dans l'avenir, d'opposer des populations plutôt que des Etats, aussi les institutions nationales et internationales

Les gens sentent le besoin urgent et sont pressés de prendre part aux événements et processus qui déterminent leur existence

Le nouveau concept de sécurité doit souligner la sécurité des gens au même titre que celle des nations

se doivent de savoir intégrer beaucoup plus de diversité et de différence et de prendre des mesures favorisant une participation constructive des citoyens.

Cela prendra d'autant plus de temps que la participation est un processus dynamique et non un état statique. Ce processus progressera à des rythmes différents, selon les pays et les régions, et son allure et sa portée varieront d'une étape de développement à une autre. C'est pourquoi il faut étudier aussi bien les niveaux de participation atteints que les progrès réalisés en la matière. L'essentiel est de comprendre la dynamique de la participation et de l'entretenir constamment.

Une participation généralisée a un impact profond et touche à tous les aspects du développement. Les marchés doivent être restructurés de façon à permettre à tout un chacun de tirer parti des avantages qu'ils offrent. La conduite des affaires publiques doit faire l'objet d'une décentralisation pour permettre une meilleure participation à la prise de décision. Les associations populaires doivent être encouragées à jouer un rôle accru pour ce qui est des questions de portée nationale ou internationale.

Le présent rapport examine ces questions de façon assez détaillée. Cela dit, ce ne sont pas les détails qui comptent, mais plutôt la vision globale des sociétés édifées autour des vrais besoins des sociétés. Cela nécessite la mise en place d'au moins cinq nouveaux piliers pour un ordre mondial axé sur les besoins des populations :

- Nouveau concept de la sécurité : celle des gens
- Nouveaux modèles de développement humain durable
- Nouveaux partenariats entre l'Etat et les marchés
- Nouveaux modèles de gestion aux plans national et mondial
- Nouvelles formes de coopération internationale

1. Un nouveau concept de la sécurité qui souligne l'importance de la sécurité des gens au même titre que celle des nations.

Le concept de sécurité doit changer et évoluer d'une vision exclusivement centrée sur la sécurité nationale vers une vision où l'accent est mis davantage sur la sécurité des gens ; d'une sécurité assurée par les armes vers une sécurité assurée grâce au développement humain, d'une sécurité ter-

ritoriale vers une sécurité alimentaire, de l'emploi et de l'environnement.

Le monde a déjà pris un bon départ :

- Les dépenses militaires mondiales ont baissé au total d'environ 240 milliards de dollars depuis 1987.
- Le nombre d'ogives nucléaires baissera de deux tiers d'ici à l'an 2003, à la suite des accords récemment conclus entre les Etats-Unis et la Russie.
- Plus de 2 millions de soldats ont été démobilisés depuis le début des années 90.
- D'ici à 1998, les industries militaires auront probablement réduit leurs effectifs de près de 25 %.

Il ne s'agit là que d'un début, les décideurs ayant devant eux un vaste programme :

- *Utiliser les réductions des dépenses militaire pour financer le développement humain* — malgré des réductions importantes dans les dépenses en armements, les dividendes escomptés de la paix dans les pays industrialisés ne se sont pas encore concrétisés. Un lien étroit doit être établi entre les réductions du budget de la défense et les programmes sociaux non encore assurés dans ces pays.

- *Faciliter la transition d'une production à des fins militaires vers une production à des fins civiles* — Les pays industrialisés doivent planifier la transition vers une économie de paix en assurant le recyclage des travailleurs engagés dans le secteur de la défense et en créant davantage d'emplois pour eux dans le secteur civil. Faute de quoi, des pressions s'exerceront pour l'obtention de nouvelles subventions à l'exportation des industries d'armement, pressions auxquelles se sont déjà pliés plus d'un pays industrialisé. Cette façon de procéder ne peut qu'aggraver ce conflit d'intérêts et retarder le progrès social dans les pays en développement. Il est irresponsable d'inciter les pays pauvres à offrir à leurs armées des gadgets fort coûteux, tout en leur conseillant de réduire leurs dépenses militaires. Quant aux pays en développement, même une démobilisation partielle leur impose de gros efforts en matière d'emploi.

- *Accélérer le désarmement dans les pays en développement* — Bien que la guerre froide ait pris fin entre l'Est et l'Ouest, il n'en demeure pas moins que ses effets n'ont pas encore été désamorçés dans le monde en développement. Si les pays en développement gelaient tout simplement leurs dépenses militaires aux niveaux de 1990 durant les dix années à venir, cela per-

mettrait de dégager près de 100 milliards de dollars pour leurs programmes essentiels de développement humain. Cette mesure, combinée avec la restructuration des allocations d'aide proposées ci-après, permettrait d'assurer, d'ici à l'an 2000, l'alphabétisation universelle, ainsi que l'accès pour tous aux soins de santé primaires et à l'alimentation en eau potable. Cela nécessitera également certaines initiatives majeures de la part des pays industrialisés. Il s'agit en particulier de mettre au point un calendrier pour le démantèlement progressif des bases militaires et le retrait graduel de l'assistance militaire, d'adopter des mesures de contrôle international du commerce des armements, et d'instituer un nouveau dialogue franc et ouvert entre donateurs et bénéficiaires sur les réductions des dépenses militaires.

• *Mettre en place de nouvelles alliances régionales et internationales pour la paix* — La diplomatie préventive est nécessaire pour désamorcer les tensions dans le monde entier avant qu'elles ne dégénèrent. Cela exige un nouveau rôle de l'ONU, non seulement en matière de maintien de la paix, mais également en matière d'établissement et de consolidation de la paix. Mieux vaut en effet prévenir que guérir. Au cours de 1992, l'ONU a dû intervenir dans plusieurs conflits internes, de la Bosnie à la Somalie, et le nombre des casques bleus a quadruplé pour atteindre plus de 50 000 hommes. Ces hommes étant ballottés d'un pays à l'autre au gré des conflits, il est probablement temps pour l'ONU de disposer d'une force militaire permanente, essentiellement au service du nouvel objectif qu'est l'établissement de la paix. Mais la force militaire ne peut servir qu'à court terme, car la solution à long terme réside dans un développement économique rapide, une plus grande justice sociale et une participation populaire accrue. Le nouveau concept de sécurité des gens suppose un développement centré sur les populations, et non des soldats en uniforme.

2. De nouveaux modèles de développement humain durable sont nécessaires, pour investir dans le potentiel humain et créer un environnement favorable à la pleine utilisation des capacités humaines.

Le but du développement est d'élargir la gamme des choix que peut faire chaque

individu. Le revenu est l'un de ces choix, mais l'existence d'un être humain ne se résume pas à ce seul paramètre.

Le développement humain est le développement *des gens pour les gens et par les gens*. Le développement *des gens* signifie investir dans le potentiel humain — que ce soit dans le domaine de l'éducation, de la santé ou de la formation — le but étant de permettre aux gens de travailler de façon productive et créatrice. Développement *pour les gens* s'entend de la nécessité de veiller à ce que la croissance économique dont les gens sont l'artisan soit équitablement répartie. Les premiers Rapports mondiaux sur le développement humain (1990-1992) ont été axés sur les deux premiers aspects. Le présent rapport complète cette approche en analysant essentiellement le développement *par les gens*, en soulignant la nécessité pour tout un chacun d'avoir une chance de participer.

La forme la plus efficace de participation au marché est l'accès à l'emploi productif et rémunérateur. Ainsi, le principal objectif des stratégies de développement humain doit consister à faire naître des emplois productifs. L'on a longtemps cru que la croissance économique due à la croissance de la production se traduirait forcément par la création de nouveaux emplois. De route évidente, cela n'a pas eu lieu. Pendant les trente dernières années, le taux d'accroissement de l'emploi dans les pays en développement a été de 50 % environ inférieur à celui de la production. De même, dans de nombreux pays de l'OCDE, la production a augmenté au cours des dix dernières années, alors que l'emploi a marqué le pas. Les projections de l'OIT pour la prochaine décennie ne sont guère réconfortantes à cet égard. Si les tendances actuelles persistent, la croissance de l'emploi continuera à traîner loin derrière celles de la production et de la main-d'oeuvre.

Nous assistons actuellement à un phénomène nouveau et préoccupant : la croissance sans création d'emplois. Les décideurs tentent partout dans le monde de mettre au point des stratégies de développement qui puissent combiner croissance économique et création d'emplois. Si aucun programme d'ensemble convaincant n'a encore vu le jour, les pouvoirs publics peuvent toutefois prendre d'ores et déjà plusieurs initiatives pour améliorer la situation de l'emploi :

Nous assistons actuellement à un phénomène nouveau et préoccupant : la croissance sans création d'emplois

Les marchés doivent servir les populations et non l'inverse

- Investir généreusement dans l'enseignement élémentaire et la formation, ainsi que dans le recyclage des travailleurs.
- Libérer l'entreprise privée et rendre les marchés plus accessibles à tous.
- Encourager les petites entreprises et l'emploi dans le secteur informel, grâce essentiellement à des réformes du système de crédit et à des incitations fiscales.
- Mettre en place une économie des services qui soit efficace et tournée vers l'avenir, en investissant dans la formation des nouvelles compétences nécessaires.
- Promouvoir les technologies à forte intensité de travail, en particulier grâce aux incitations fiscales.
- Étendre les filers de repêchage en matière d'emploi en période de crise économique aiguë, grâce à des programmes de travaux publics à haute intensité de travail.
- Revoir le concept du travail et la durée de la semaine de travail, en vue du partage du travail.

Les décideurs ne sont pas seulement à la recherche de modèles de développement qui sont axés sur les populations. Ils cherchent également un développement qui soit plus durable, afin de ne pas hypothéquer les choix à venir. Cela signifie que la définition traditionnelle du capital doit être élargie au-delà du capital physique, pour comprendre le capital humain et le capital naturel.

Le prétendu choix entre la croissance économique et la protection de l'environnement est faux et dangereux. On ne peut pas se passer de la croissance si l'on veut réduire la pauvreté. Mais le schéma de répartition de la croissance doit changer de façon à ménager les ressources naturelles aussi bien dans les pays pauvres que riches. Les nouveaux modèles de développement doivent également reconnaître que la pauvreté est l'une des menaces les plus graves à l'environnement. Et c'est pour cette raison qu'il est tout aussi important de trouver des solutions aux "urgences silencieuses" de la pauvreté (pollution des eaux, dégradation du sol, état de détresse écologique) que de se concentrer sur les "urgences criantes" (réchauffement de la planète, appauvrissement de la couche d'ozone) qui défrayent généralement la chronique.

En bref, les nouveaux modèles de développement durable doivent tenir beaucoup plus compte des personnes et de la nature.

3. De nouveaux partenariats sont nécessaires entre l'Etat et le marché pour combiner efficacité du marché et générosité sociale.

Les débats idéologiques passionnés ont souvent empêché toute analyse objective de l'importance des rôles respectifs du marché et de l'Etat. D'aucuns croient à la bienveillance de l'Etat et au besoin de corriger constamment les effets pervers du marché. D'autres glorifient les vertus du marché et soutiennent que l'économie devrait être libérée de l'emprise de la bureaucratie. Les uns et les autres sont généralement convaincus que l'Etat et le marché sont forcément distincts, voire antagonistes, que l'un est bienveillant et l'autre pas. En pratique, l'Etat et le marché sont souvent soumis aux mêmes forces.

Cela nous amène à une troisième option plus pragmatique : la population devrait orienter l'Etat et le marché, lesquels doivent travailler de concert avec les habitants que l'on doit préparer à leurs nouvelles responsabilités.

Si l'on veut que les intérêts des populations guident aussi bien le marché que l'Etat, des mesures doivent être prises pour permettre aux populations de participer pleinement aux opérations de marché et de partager équitablement leurs bénéfices. Ces marchés doivent servir les populations - et non l'inverse. Après tout, le marché n'est que le moyen, et la population la fin.

La première tâche si l'on veut changer les marchés pour les rendre plus "conviviaux" est d'entretenir le dynamisme des marchés tout en faisant le nécessaire pour permettre à beaucoup plus de personnes de tirer profit des avantages qu'ils offrent.

• *Mesures préalables* — Les populations ont besoin d'un niveau d'éducation et de santé qui leur permette de tirer parti des possibilités offertes par le marché. Elles ont également besoin d'une répartition équitable des biens de production (en particulier la terre) de façon à ce qu'elles n'arrivent pas sur le marché complètement démunies des moyens d'acheter ou de vendre. Dans la mesure où les plus pauvres ont souvent un accès très limité au crédit, les pouvoirs publics doivent réformer leur système de crédit pour remédier à cette situation et veiller à ce que les marchés soient ouverts à tous, sans distinction de race, de religion, de sexe ou d'origine ethnique. Il faut également qu'il y ait une infrastructure physique adéquate (en particulier dans les zones rurales), un

flux libre et rapide de l'information, un régime commercial libéral et un système juridique de nature à promouvoir des transactions ouvertes et transparentes.

- *Des mesures d'accompagnement* sont nécessaires pour assurer que les marchés fonctionnent aussi librement et efficacement que possible. L'une des plus importantes est un environnement macro-économique stable, en particulier pour assurer la stabilité des prix intérieurs et la parité des devises. Mais les marchés tireraient également avantage d'un système global d'incitation, avec de bons indicateurs de prix, un régime fiscal juste et équitable, un système adéquat de primes et de récompenses pour le travail et l'esprit d'entreprise. Le marché devrait également ne pas être soumis à l'arbitraire et aux caprices de l'Etat.

- *Mesures correctives.* Face à des marchés qui n'obtiennent pas les résultats souhaités, l'Etat doit réguler et corriger. Ces mesures pourraient inclure le respect des règles de la concurrence grâce à des lois antimonopoles, la protection des consommateurs grâce au contrôle de qualité, ainsi que celle des ouvriers grâce à une législation du travail adéquate et bien appliquée, et enfin celle des groupes vulnérables tels que les enfants et les personnes âgées. Ces mesures pourraient également inclure la protection de l'environnement, en particulier en interdisant certains types de pollution et en veillant à ce que les pollueurs payent.

- *Des filets de repêchage social* doivent être mis en place pour sauver les victimes de la concurrence. Quelquefois, ce soutien ne doit revêtir qu'un caractère provisoire, dans la mesure où il n'est destiné qu'à des catégories telles que les chômeurs temporaires. Mais il y aura toujours ceux qui sont exclus entièrement ou partiellement par le marché ; les très jeunes, les vieillards, les handicapés et les personnes ayant de lourdes tâches ménagères. Dans plusieurs pays en développement, de tels filets de repêchage social comprennent des programmes d'emploi pour les chômeurs, des régimes de pension pour les vieux, des programmes d'alimentation pour les enfants mal nourris et les mères, et des services de soins de santé et d'éducation gratuits pour tous les groupes à faible revenu.

Le besoin de créer des marchés conviviaux est d'autant plus grand maintenant que de nombreux pays ont mis en place des stratégies de libéralisation économique et de privatisation. De nombreux pays en

développement ont déjà entrepris des programmes ambitieux pour libérer les échanges et les finances, réformer leurs régimes fiscaux, déréguler le marché du travail ou réformer ou privatiser les entreprises publiques. Les pays d'Europe de l'Est et centrale et l'ex-Union soviétique ont connu une transition encore plus brutale, passant d'une économie planifiée à une économie de marché. Le présent Rapport analyse l'expérience de 11 pays en développement ou dont l'économie est en transition - Argentine, Brésil, Chine, Egypte, Ghana, Inde, Kenya, Malaisie, Pologne, Russie et Viet Nam. L'un des volets les plus importants de la libéralisation économique a été la privatisation. Entre 1980 et 1991, quelque 7 000 entreprises ont été privatisées, à peu près 1 350 d'entre elles l'ont été dans les pays en développement, essentiellement en Amérique latine. En tant qu'un des éléments constitutifs d'une stratégie cohérente de développement du secteur privé, la privatisation peut stimuler grandement l'entreprise privée. Mais plusieurs erreurs ont été déjà commises. Le présent Rapport énumère "sept péchés capitaux de la privatisation" : la seule recherche d'un gain maximum sans la création d'un environnement favorable à la concurrence ; le remplacement des monopoles publics par des monopoles privés ; l'utilisation de procédures non transparentes et arbitraires ; l'utilisation du produit de la vente pour financer les déficits budgétaires ; le fait d'encombrer simultanément les marchés financiers d'emprunts publics ; le fait de faire de fausses promesses à la main-d'oeuvre, et enfin la privatisation en l'absence d'un consensus politique.

Ainsi, si l'on veut que les transitions économiques soient régies par les intérêts de la population, et que les marchés deviennent conviviaux, il faut de nouveaux modèles de gestion centrés sur les aspirations de plus en plus profondes des populations.

4. De nouveaux modèles de gestion aux niveaux national et mondial sont nécessaires pour tenir compte de la montée des aspirations de l'individu et du déclin constant de l'Etat-nation.

Les pressions exercées sur l'Etat-nation, que ce soit du sommet ou de la base, commencent à avoir des répercussions sur les concepts traditionnels de la conduite des affaires publiques. D'un côté, la mondia-

L'Etat-nation est devenu trop petit en regard des grandes entités et trop grand en regard des petites

La décentralisation du pouvoir peut être l'un des meilleurs moyens de démarginaliser les populations

lisation sur plusieurs fronts (de celle des flux de capitaux jusqu'à celle des systèmes d'information) a entamé le pouvoir des Etats. De l'autre côté, de nombreux Etats sont devenus trop rigides pour pouvoir répondre aux besoins de certains groupes d'habitants. L'Etat-nation est devenu trop petit en regard des grandes entités et trop grand en regard des petites.

Les gouvernements doivent trouver de nouveaux moyens pour permettre à leurs populations de participer davantage à la gestion des affaires publiques et d'avoir une plus grande influence sur les décisions qui touchent à leur existence. Si cette initiative n'est pas prise, et prise à temps, la vague irrésistible des aspirations des populations viendra se heurter de plein fouet aux systèmes inflexibles pour semer l'anarchie et le chaos. La solution réside dans une transition démocratique rapide et le renforcement des institutions de la société civile. Parmi les nombreuses mesures spécifiques qui doivent accompagner une telle transition, les deux principales consistent à déléguer davantage de pouvoir aux administrations locales et d'accorder une plus grande liberté au mouvement associatif et aux organisations non gouvernementales (ONG) - instruments de la participation populaire que le présent rapport a analysés en profondeur.

La décentralisation du pouvoir - des capitales vers les régions, villes et villages - peut être l'un des meilleurs moyens de démarginaliser les populations, de stimuler la participation publique et d'améliorer l'efficacité. Dans de nombreux pays industrialisés, les administrations locales sont habilitées à engager des dépenses à hauteur de 25 % du total des dépenses publiques. Mais l'Etat demeure beaucoup plus centralisé dans les pays en développement, les administrations locales étant habilitées à n'engager que 10 % au plus du total des dépenses budgétaires et n'ayant guère de possibilités de lever des fonds par l'impôt ou l'emprunt.

Là où la décentralisation a eu lieu, elle a souvent été assez réussie, encourageant la participation locale, réduisant les coûts et améliorant l'efficacité. Cela ressort bien d'une série d'expériences menées à travers le monde en développement - du programme d'accès rural au Kenya au Gram Sabhas dans l'Etat indien de Karnataka et la construction d'un pont dans le district de Baglung (Népal).

La décentralisation permet également d'accroître la pression exercée sur l'Etat

pour qu'il accorde priorité aux questions sociales. Si le choix leur est donné, les populations locales préféreraient probablement avoir accès à l'enseignement élémentaire et aux soins de santé plutôt que de voir se construire ailleurs des universités ou des hôpitaux.

L'un des dangers de la décentralisation financière est que les régions les plus riches peuvent collecter plus de fonds par le biais des impôts locaux et, partant, disposer de meilleurs services ; mais l'expérience indique comment corriger ce genre de déséquilibre. Le Brésil permet aux Etats de prélever des impôts mais les redistribue de façon que les Etats riches du sud et du sud-est ne récupèrent qu'un quart seulement des impôts prélevés chez eux, alors que les Etats les plus pauvres du nord perçoivent plus du double de ce qu'ils prélèvent dans leur région.

La décentralisation peut, toutefois, aboutir à un renforcement du pouvoir des élites locales au dépens des populations locales. Ainsi, on ne pourra jamais parvenir à une participation efficace au niveau local dans les pays en développement sans une redistribution du pouvoir. Si l'on attend de la décentralisation la promotion du développement humain, elle doit être accompagnée par une véritable démocratie au niveau local.

Il y a un autre instrument majeur pour la participation populaire : l'organisation des populations en groupes communautaires. En effet, les organisations populaires et les ONG se sont développées de façon spectaculaire ces dernières années, offrant un moyen particulièrement efficace de corriger les défaillances du marché et de l'Etat. Les organisations populaires sont en général formées pour répondre à un besoin réel ou à satisfaire un intérêt commun. La population pourrait tout simplement s'organiser en groupes d'auto-assistance, pour mettre en commun leur force de travail, obtenir des crédits ou acheter des marchandises en gros, ou encore réagir à l'incapacité de l'Etat de fournir l'infrastructure ou les services sociaux nécessaires, ou à l'incapacité du marché de protéger les groupes vulnérables.

Bien que les ONG soient devenues de plus en plus nombreuses et qu'elles disposent de moyens financiers de plus en plus importants, rares sont les évaluations systématiques de leur efficacité. De manière générale, elles ont eu un impact très net dans quatre domaines principaux :

• *Le plaidoyer en faveur des défavorisés* — Sur des questions telles que les droits de l'homme, l'environnement, les femmes, la lutte contre la pauvreté et les populations autochtones, les ONG ont organisé de puissants groupes de pression qui ont changé la manière de penser des décideurs nationaux et internationaux.

• *Fortifier les groupes marginalisés* — Dans la plupart des pays en développement, la pauvreté est souvent due moins à une pénurie totale de ressources qu'une distribution inéquitable de celles-ci. L'accent mis par les ONG sur le renforcement des organisations populaires et le soutien qu'elles leur accordent ont souvent permis aux groupes marginalisés de tenir tête aux élites locales et de revendiquer leurs droits. Dans de nombreux pays, en particulier en Asie et en Amérique latine, ces derniers n'ont cessé de faire pression sur les gouvernements pour qu'ils fournissent des terres aux sans-terres et s'engagent dans des réformes agraires.

• *Atteindre les plus pauvres* — Les ONG réussissent souvent à atteindre les groupes que les gouvernements trouvent très difficile d'aider, en particulier les 20 % les plus pauvres de la population et ceux qui vivent dans les zones rurales, où les services publics sont quasi inexistantes, voire inexistantes. Il n'est pas sûr pourtant qu'elles puissent atteindre les plus démunis d'entre eux - la plupart des ONG n'étant probablement pas en mesure de toucher les 5 à 10 % les plus pauvres.

• *Fournir une assistance d'urgence* — L'un des points forts des ONG est leur capacité de réagir rapidement et efficacement aux situations d'urgence. Leurs réseaux de contacts leur permettent de donner immédiatement l'alerte en cas de catastrophe et de presser la communauté internationale d'agir. Leur indépendance leur permet également d'agir dans des conditions qui sont politiquement difficiles pour les organisations officielles.

Bien que les ONG soient efficaces à cet égard et à bien d'autres, il est important de ne pas perdre de vue la portée de leurs opérations. Il ressort d'une étude menée au début des années 80 que les activités des ONG ont eu un impact sur la vie d'une centaine de millions de personnes dans les pays en développement - 60 millions en Asie, 25 millions en Amérique latine et 12 millions en Afrique. Aujourd'hui ce chiffre est probablement plus proche de 250 millions et ne cesse d'augmenter - mais cela ne représente que le cinquième du 1,3 milliard de

personnes vivant dans la misère absolue dans les pays en développement.

Leurs limites sont aussi évidentes au niveau national. Au Bangladesh, la Grameen Bank, l'une des ONG les plus connues sur le plan international qui fournit des crédits aux pauvres, ne représente que 0,1 % du crédit national total.

Il ne s'agit pas là d'une critique à l'égard des ONG ; nous ne faisons que de rappeler la réalité telle qu'elle se présente : les ONG peuvent compléter l'action de l'Etat mais ne peuvent pas s'y substituer.

La décentralisation des pouvoirs de l'Etat et l'émergence des ONG sont des phénomènes on ne peut plus favorables à une plus grande participation populaire. Encore faut-il que les affaires publiques soient conduites au niveau national de façon véritablement démocratique et participative.

De même, on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que cet élan démocratique s'arrête aux frontières nationales. Cela a des implications majeures pour la conduite des affaires au niveau mondial. Les Etats et les populations doivent avoir la possibilité d'influer sur les décisions à portée mondiale qui ne manqueront pas d'avoir un impact profond sur leur existence. D'où la nécessité d'élargir considérablement les institutions à vocation universelle et de leur donner un caractère plus participatif. Il faudrait en particulier s'efforcer de réexaminer les organisations issues des Accords de Bretton Woods. L'Organisation des Nations Unies doit également jouer un rôle plus important dans les questions de développement. Pour contribuer efficacement à un développement humain durable, il faudra probablement créer - sous une forme ou une autre - au sein des Nations Unies un conseil de sécurité économique, auquel toutes les nations pourraient participer, sur la base de la représentation géographique et sans droit de veto, et qui constituerait une nouvelle instance délibérante.

5. De nouvelles formes de coopération internationale doivent être créées, axées directement sur les besoins des populations plutôt que sur les préférences des Etats-nations.

L'accent nouvellement mis sur la sécurité humaine, couplé avec le développement durable devra être assorti d'une nouvelle approche de la coopération internationale en matière de développement.

On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que l'élan démocratique s'arrête aux frontières nationales

*Au moins
20 % du total
de l'aide
devrait être
affectée à des
questions
sociales
prioritaires*

Jusqu'à présent, les donateurs cherchaient essentiellement à se faire de nouveaux amis, l'aide qu'ils fournissaient s'inscrivant dans le cadre de la guerre froide opposant socialisme et capitalisme. Certains donateurs bilatéraux, tout comme les organismes multilatéraux, avaient placé l'accent sur le développement et les préoccupations humanitaires, mais en général, les objectifs étaient d'ordre politique. Plus de la moitié de l'assistance bilatérale fournie par les Etats-Unis en 1991 a été accordée à cinq pays d'importance stratégique : Israël, Egypte, Turquie, Philippines et El Salvador. Avec cinq millions de personnes et un revenu par habitant de 1 000 dollars, El Salvador a reçu des Etats-Unis plus d'aide que le Bangladesh, qui compte 116 millions de personnes et a un revenu par habitant de 210 dollars seulement. L'importance stratégique de l'Egypte a été telle qu'en 1991 elle a reçu une aide de 370 dollars par personne indigente contre tout juste quatre dollars par personne indigente pour l'Inde, bien que l'Egypte ait un revenu par habitant presque deux fois plus important que celui de l'Inde.

L'aide publique au développement (APD) accordée à titre bilatéral est mal répartie, et montre à quel point une restructuration serait bénéfique :

- Les pays ayant de fortes dépenses militaires reçoivent deux fois plus d'APD par habitant que ceux où elles sont beaucoup plus modestes.
- Un quart de l'APD seulement va à 10 pays comptant les trois quarts des pauvres du monde.
- Moins de 7 % de l'APD est affectée aux nécessités sociales prioritaires.
- Une bonne part des 15 milliards de dollars accordés au titre de l'assistance technique sont dépensés pour les équipements, la technologie et les experts venant de pays industrialisés, plutôt que pour le renforcement des capacités nationales dans les pays en développement.

L'aide est répartie de cette façon parce qu'elle souffre encore des séquelles de la guerre froide, de l'intérêt accordé aux Etats-nations plutôt qu'aux populations, d'un préjugé favorable vis-à-vis du secteur public et de la dépendance à l'égard des modèles occidentaux de développement.

Le changement de la situation dans les années 90 impose une approche entièrement nouvelle de l'APD :

- *Consacrer l'aide essentiellement aux questions sociales prioritaires* — L'aide doit être

consacrée à des questions sociales prioritaires telles que la santé et l'enseignement élémentaire, ainsi qu'à la sécurité écologique et à la réduction de la croissance démographique. Si l'on définissait à cette égard des objectifs clairs, précis et quantifiés et qu'on mettait en œuvre les moyens pour les atteindre, ainsi qu'un système de suivi, il serait possible de rallier à cette cause un plus grand soutien de l'opinion publique et des décideurs dans les pays donateurs. Au moins 20 % du total de l'aide devrait être affectée à des questions sociales prioritaires, soit trois fois le pourcentage actuel de 6,5 %.

- *Tenir compte des niveaux de pauvreté dans les critères de répartition de l'APD* — L'APD devrait être accordée aux populations plutôt qu'aux pays, et elle devrait servir là où le besoin se fait le plus sentir, aux gens les plus pauvres, là où ils se trouvent. Par exemple, les 10 pays où vivent les trois quarts des populations les plus pauvres du monde devraient bénéficier des trois quarts environ de l'APD, et non du quart qui leur est actuellement consacré.

- *Lier l'APD aux préoccupations communes* — L'APD doit être dans l'intérêt commun des bénéficiaires et des donateurs. Les bénéficiaires auraient raison d'insister que les allocations de l'APD doivent être fonction de leurs priorités dans les domaines du développement humain, la lutte contre la pauvreté, la création d'emplois et la croissance économique accélérée. Les donateurs peuvent également légitimement subordonner leurs politiques en matière d'APD à leurs préoccupations pour des questions telles que les droits de l'homme, la réduction du flux des migrations internationales, la pollution, la prolifération des armes nucléaires et le trafic de drogues, ainsi que la lutte contre le terrorisme. On pourrait consacrer jusqu'à 3 % des dépenses engagées au titre de l'aide accordée par les pays donateurs pour sensibiliser leur opinion publique aux réalités de l'après-guerre froide et de l'interdépendance Nord - Sud.

- *Engager un nouveau dialogue centré sur les populations* — Parallèlement à l'APD, on devrait instituer une nouvelle forme de dialogue fondée sur les intérêts réels des populations, plutôt que sur ceux des gouvernements des pays en développement qui négocient l'aide. Cela signifie qu'il faudra exercer beaucoup plus de pressions sur les gouvernements afin qu'ils améliorent la répartition des revenus et des biens, et qu'ils orientent les dépenses

consacrées actuellement aux secteurs militaires vers des domaines sociaux, et s'occupent d'avantage de tout ce qui a trait à une meilleure gestion des affaires publiques.

• *Utiliser l'assistance technique pour contribuer à renforcer les capacités nationales* — L'assistance technique devrait être utilisée de plus en plus pour recruter des experts nationaux, investir dans les institutions locales et accélérer le développement humain dans les pays bénéficiaires. Le critère décisif pour juger du succès d'un programme d'assistance technique est que celui-ci doit avoir contribué au renforcement des capacités nationales et doit avoir été effectué dans les délais prescrits.

• *Placer l'APD dans un cadre plus large de partage des possibilités offertes par le marché mondial* — L'APD peut constituer un soutien important aux pays en développement, mais elle doit être également conçue dans un cadre plus large. Ainsi que l'a signalé le Rapport de 1992, les pays en développement sont privés jusqu'à présent des marchés représentant 10 fois les flux annuels d'APD. Ce n'est pas la charité qui risque d'éliminer la pauvreté. Il faut plutôt permettre aux nations pauvres de tirer parti des possibilités offertes par le marché mondial.

• *Créer une nouvelle motivation pour l'aide* — L'ancien motif de la confrontation de la guerre froide n'est plus. Le nouveau motif doit être la guerre contre la pauvreté à l'échelle mondiale, fondée sur la conscience aiguë qu'il s'agit là d'un investissement non seulement dans le développement des nations pauvres mais également dans la sécurité des nations riches elles-mêmes. La vraie menace dans les quelques prochaines décennies est que les conséquences de la pauvreté dans le monde commenceront à voyager, sans passeport, sous de nombreuses formes fâcheuses : drogues, maladies, terrorisme, migrations... Où qu'elle existe, la pauvreté sera une menace à la prospérité de tous.

* * *

Ainsi, placer les populations au centre des changements économiques et politiques a des incidences profondes. Celles-ci secouent les concepts traditionnels de la sécurité, remettent en cause les anciens modèles de développement, et battent en brèche les débats idéologiques sur le rôle du marché et les formes dépassées de coopération internationale. Il ne s'agit de rien de moins que de changer notre manière de penser. Le présent Rapport touche seulement à quelques aspects d'une profonde révolution humaine qui fait de la participation populaire l'objectif central dans tous les aspects de la vie. Chaque institution, et chaque action gouvernementale, serait ainsi jugée selon les résultats d'un test déterminant : comment répondent-elles aux aspirations profondes des populations ? Un test simple, mais de portée considérable.

Voilà ce que les décideurs nationaux et mondiaux doivent prendre en considération, si l'on veut que les années 90 marquent un nouveau tournant du développement pacifique - et que le XXI^e siècle marque l'éclosion du potentiel humain partout dans le monde. Le processus de changement qui s'est mis en branle à la suite des événements de ces dernières années doit être poursuivi, avec beaucoup de courage et de résolution. Il n'y a pas de jalon sur cette voie. Il n'y a pas non plus de héros décorés. Il s'agit là d'un processus de changement porté par les gens et d'un voyage exaltant auquel nous devons tous participer.

Une occasion d'y participer aura lieu assez prochainement. Toutes les nations ont décidé de se réunir en 1995 dans le cadre d'un sommet mondial sur le développement social. C'est là une chance de concentrer l'attention sur les fondations d'un nouvel ordre mondial axé sur les besoins des populations. Il est temps de convenir d'un programme concret d'action nationale et mondiale. Ce programme sera le thème du *Rapport mondial sur le développement humain 1994*.

Où qu'elle existe, la pauvreté sera une menace à la prospérité de tous



Les tendances du développement humain

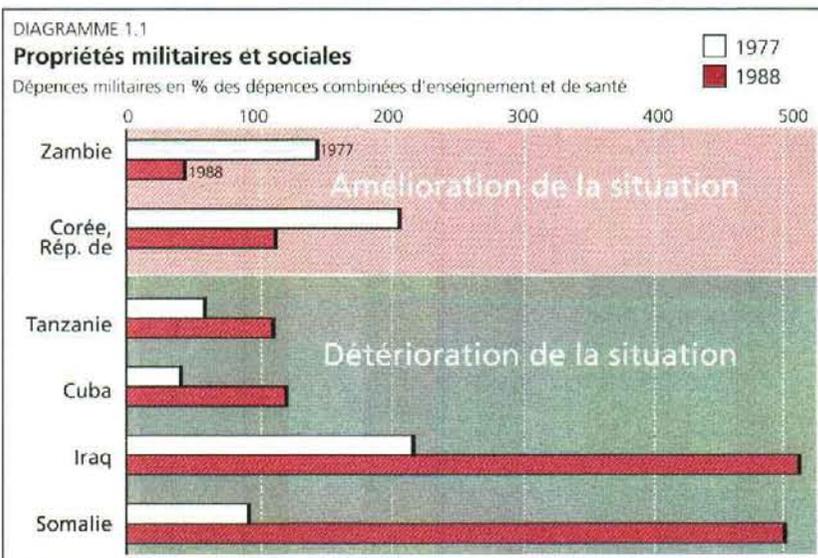
Les années 1980 ont été, de maintes façons, la décennie des gens. Dans le monde entier, ils ont ressenti le besoin urgent de prendre en mains leur propre destin dans les domaines politique, social et économique. Cette aspiration s'est exprimée avec force à travers nombre d'événements tels que la transition de nombreux pays en développement vers la démocratie, l'écroulement des régimes socialistes, ou l'émergence d'associations communautaires sur les cinq continents. Parfois frustré, souvent encore asservi, l'esprit humain a pris son essor durant la dernière décennie.

Au premier abord, cette interprétation des années 1980 peut paraître d'un optimisme excessif. En effet, cette décennie a vu s'effondrer de nombreuses vies et maints espoirs ; elle a connu le gonflement de la dette extérieure, les hésitations de la croissance économique, la montée du chômage, l'extension des troubles civils, une intensification des tensions ethniques, l'alourdissement des menaces qui pèsent sur l'environnement, et la persistance d'une pauvreté abjecte.

Mais en dépit de ces tendances troublantes et de ces événements douloureux, nul ne peut douter du renouveau de l'esprit humain. Il est des moments dans l'histoire où la voix humaine a parlé avec une force surprenante. Ce fut le cas ces dernières années.

Maintenant que la guerre froide est terminée, le défi consiste à reconstruire les sociétés autour des véritables besoins humains. Le monde s'est déjà engagé sur cette voie. Pour la première fois depuis la deuxième guerre mondiale, les dépenses militaires mondiales ont commencé à baisser — de 1987 à 1991, elles ont diminué cumulativement d'environ 240 milliards de dollars. Cette baisse provient en majeure partie des Etats-Unis et de l'ex-Union soviétique. Les pays en développement, principalement en Amérique latine et au Moyen Orient, ont eux aussi globalement diminué leurs dépenses dans ce domaine, la réduction cumulative s'élevant dans leur cas à 11 milliards de dollars au cours de la même période. Néanmoins, les pays les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne n'ont pas encore agi dans ce sens et, dans un grand nombre de pays pauvres, le taux des dépenses militaires par rapport aux dépenses sociales reste beaucoup trop élevé (diagramme 1.1). Par ailleurs, en 1991, les dépenses militaires des pays en développement sont revenues s'établir à leur niveau antérieur, principalement du fait de la guerre du Golfe.

La détente et les négociations Est-Ouest pour le désarmement ont considérablement atténué les menaces de guerre nucléaire. Le résultat des traités de réduction des armes stratégiques (START I et II) est la diminution du nombre de missiles stratégiques à tête nucléaire qui passera vraisemblablement de 24 000 à la fin de 1980 à environ 7 000 d'ici l'an 2003. (diagramme 1.2). En outre, depuis le début des années 1990, plus de deux millions d'hommes et de femmes ont été



démobilisés (diagramme 1.3), les deux tiers d'entre eux dans les pays industrialisés, et un tiers dans les pays en développement. D'autres démobilisations d'envergure similaire sont prévues pour les quelques années à venir.

Bien que ceci représente un progrès considérable, la menace nucléaire est loin d'être levée et les armes classiques continuent de faire de nombreuses victimes. Il faut donc faire une plus large place non seulement au maintien de la paix, mais aussi à l'établissement et à l'élaboration de la paix, ce qui exige de l'Organisation des Nations Unies qu'elle joue un nouveau rôle (encadré 1.1).

Le volume de l'emploi dans l'industrie de l'armement est en baisse. Ce secteur employait environ 15 millions d'ouvriers à la fin des années 1980, dont 90 % dans l'ancienne Union soviétique, en Chine, aux Etats-Unis et dans la Communauté européenne (par ordre d'importance décroissante). On estime que trois à quatre millions de ces emplois, soit 20 % à 25 %, auront été supprimés d'ici à 1998.

Alors que les menaces militaires s'atténuent, d'autres dangers sont apparus, du fait, par exemple, des conflits ethniques et religieux en Bosnie, en Inde, en Iraq, au Libéria, en Somalie et au Sri Lanka. De même, de nombreux pays industrialisés ont été le théâtre d'affrontements violents entre divers groupes raciaux - des émeutes de Los Angeles aux attaques néonazies sur la personne des émigrés et demandeurs d'asile en Allemagne. Le monde est entré dans une période dangereuse où les conflits opposeront peut-être les groupes plutôt que les nations.

Tous ces changements soulignent le besoin urgent de concentrer les efforts sur le développement humain, notion qui a été définie dans le premier *Rapport mondial sur le développement humain* en 1990 comme un processus d'élargissement de l'éventail des possibilités offertes aux individus.

L'évaluation du développement humain

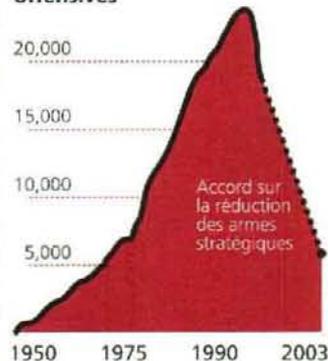
En introduisant ce nouveau concept, le premier *Rapport mondial sur le développement humain* plaidait en faveur d'un développement axé sur la personne. Les Rapports suivants ont développé ce concept de base, examinant par exemple comment le développement humain pour-

rait être financé, et se penchant sur ses dimensions internationales - échanges commerciaux, aide publique au développement, et flux internationaux de migration. Chaque Rapport présentait aussi des bilans du développement humain, à la fois pour les pays industrialisés et pour les pays en développement (voir les encadrés 1.2 et 1.3 pour les résultats de cette année).

Pour quantifier et éclairer le processus du développement humain, le Rapport de 1990 proposait également une nouvelle mesure du progrès humain : l'indicateur de développement humain (IDH). En combinant des indicateurs du pouvoir d'achat réel, de l'enseignement et de la santé, l'IDH permet de formuler une mesure du développement beaucoup plus complète que le seul PNB.

Le deuxième Rapport, en 1991, soulevait la question du financement du développement humain et du rôle des gouvernements. Il examinait les possibilités de restructurer les budgets nationaux qui ne devraient plus être gaspillés au bénéfice de dépenses militaires ou d'entreprises publiques déficitaires, mais réorientés vers des priorités plus pertinentes, telles que les soins de santé et d'enseignement primaires.

DIAGRAMME 1.2
Ogives nucléaires stratégiques offensives



ENCADRE 1.1

Agenda pour la paix

Le monde a connu au cours des quatre dernières décennies plus de 100 conflits importants qui ont coûté la vie à quelque 20 millions de personnes. L'Organisation des Nations Unies a souvent assisté impuissante à ces conflits, paralysée par le veto de grandes puissances appartenant à chacun des deux camps Est et Ouest.

Depuis mai 1990 toutefois, les veto ont pris fin et l'ONU a été de plus en plus fréquemment sollicitée pour résoudre les conflits. En juillet 1992, répondant à une requête de la première réunion du Conseil de sécurité à s'être tenu au niveau des chefs d'Etat, le Secrétaire général de l'Organisation a préparé un rapport intitulé "Agenda pour la paix" énonçant les objectifs de l'Organisation en matière de paix et de sécurité, qui sont les suivants :

- Essayer de déceler aussi tôt que possible les situations porteuses de conflit et parer au danger par la voie diplomatique avant que la violence ne se déclare ;

- Lorsqu'un conflit éclate, entreprendre de rétablir la paix en réglant les différends qui le sous-tendent ;
- Maintenir la paix, aussi précaire soit-elle, lorsque cesse le combat, et contribuer à la mise en oeuvre des accords auxquels sont parvenus les médiateurs ;
- Nous tenir prêts à prendre part au rétablissement de la paix sous ses diverses formes : reconstruire les institutions et les infrastructures des nations déchirées par la guerre civile et les conflits internes ; créer entre les nations précédemment en guerre des liens fondés sur l'avantage mutuel ;
- Au sens le plus large, enfin, essayer d'extirper les causes les plus profondes du conflit : misère économique, injustice sociale et oppression politique. Une morale nouvelle se discerne dès à présent, que partagent de plus en plus largement les nations et les peuples du monde, et qui trouve à s'exprimer dans les dispositions du droit international, dont un bon nombre sont le fruit des efforts de notre Organisation.

Bilan du développement humain - Pays en développement

PROGRES

MANQUES

ESPÉRANCE DE VIE

- L'espérance de vie moyenne a augmenté de plus d'un tiers au cours des trois dernières décennies. Dans 23 pays en développement, elle est égale ou supérieure à 70 ans

- Seuls 20 % des 300 millions de personnes âgées de plus de 60 ans ont des revenus garantis d'une façon ou d'une autre.

SANTÉ ET ASSAINISSEMENT

- Dans le monde en développement, plus de 70 % de la population a accès aux services de santé.
- Près de 60 % de la population du monde en développement a aujourd'hui accès à l'assainissement.

- Quelque 17 millions de personnes meurent chaque année de maladies infectieuses ou parasitaires, telles que les maladies diarrhéiques, le paludisme et la tuberculose.
- Environ 95 % des 10 à 12 millions de porteurs du VIH vivent dans le monde en développement et les coûts cumulés directs et indirects du SIDA au cours de la dernière décennie se situent aux alentours de 30 milliards de dollars.

ALIMENTATION ET NUTRITION

- De 1965 à 1990, le nombre de pays où les besoins quotidiens de calories étaient satisfaits a plus que doublé, le nombre s'étant établi à environ 50.

- Environ 800 millions de personnes n'ont toujours pas une alimentation suffisante.

ENSEIGNEMENT

- Le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire a augmenté au cours des deux dernières décennies et est passé de moins de 70 % à près de 90 %. Au cours de la même période, le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire a presque doublé, étant passé de moins de 25 % à 40 %

- Près d'un milliard de personnes — 35 % de la population adulte — sont encore illettrées, et le taux d'abandon au niveau de l'enseignement primaire est encore de 30 %.

REVENU ET PAUVRETÉ

- En Asie du Sud et de l'Est, où vivent les deux tiers de la population du monde en développement, la croissance du PNB a été en moyenne de 7 % au cours des années 1980.

- Environ 1,3 milliard de personnes, soit près d'un tiers de la population du globe, vivent dans la pauvreté absolue.

ENFANTS

- Au cours des 30 dernières années, les taux de mortalité des jeunes enfants et des moins de cinq ans ont été réduits plus que de moitié.

- Chaque jour, 34 000 enfants en bas âge meurent encore de malnutrition et de maladie.

FEMMES

- Le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire pour les filles est passé d'environ 17 % en 1970 à 36 % en 1990.

- Les deux tiers des illettrés sont des femmes.

SÉCURITÉ

- Avec la fin de la guerre froide, les pays en développement n'ont plus à servir d'instruments de rivalité entre les superpuissances. En 1990, quelque 380 000 réfugiés ont été rapatriés en Asie, en Afrique, et en Amérique latine.

- Quelque 60 pays sont en proie à des conflits intérieurs et environ 35 millions de personnes sont réfugiées ou déplacées dans leur propre pays.

ENVIRONNEMENT

- Le pourcentage de ménages ruraux ayant accès à l'eau potable est passé de moins de 10 % à près de 60 % au cours des deux décennies écoulées.

- Plus de 850 millions de personnes vivent dans des régions frappées par la désertification à différents degrés.
- La destruction des forêts tropicales progresse à un taux équivalent à environ un terrain de football par seconde.

Bilan du développement humain - Pays industrialisés

PROGRES

MANQUES

ESPÉRANCE DE VIE ET SANTÉ

- En 1960, l'espérance de vie moyenne ne dépassait 70 ans que dans 12 pays. Elle dépasse aujourd'hui 70 ans dans tous les pays industrialisés.

- Il y a près de 2 millions de porteurs du virus du SIDA. Les coûts directs et indirects de la maladie au cours des années 1980 s'élèvent à 210 milliards de dollars.

ENSEIGNEMENT

- Le taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur a plus que doublé de 1965 à 1990.

- Plus d'un tiers de la population adulte décroche avant le fin du secondaire ou des études supérieures.

REVENU ET EMPLOI

- Le PNB par habitant a augmenté au taux annuel de 2,4 % de 1965 à 1990.

- Le taux moyen de chômage est d'environ 7 % et un quart des plus de 30 millions de chômeurs sont sans emploi depuis plus de 2 ans.

SÉCURITÉ SOCIALE

- Les prestations de sécurité sociale représentent actuellement un peu moins de 15 % du PIB.

- Environ 100 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté.

FEMMES

- Les femmes constituent aujourd'hui plus de 40 % de la main-d'oeuvre totale.

- Les femmes n'occupent toujours que moins de 10 % des sièges parlementaires.

STRUCTURES SOCIALES

- Il y a aujourd'hui cinq livres en bibliothèque et plus d'un récepteur radio par personne, et plus d'un téléphone et d'un récepteur TV pour deux personnes. Une personne sur trois achète un journal.

- Sur 100 000 habitants, il y a plus de 15 suicides, plus de 100 infractions à la législation sur les stupéfiants et plus de 15 morts d'accidents de la route.
- Le nombre de divorces est aujourd'hui d'un tiers de celui des mariages et plus de 5 % des familles sont des foyers monoparentaux.

POPULATION ET ENVIRONNEMENT

- Les besoins d'énergie par unité de PIB ont chuté de 40 % de 1965 à 1990.

- Les habitants des pays industrialisés consomment toujours 10 fois plus d'énergie commerciale que ceux des pays en développement. Ils sont à l'origine de 71 % des émissions d'oxyde de carbone et de 68 % de la production de déchets industriels du monde.

Les analyses utilisaient quatre taux pour mettre en évidence les priorités budgétaires des gouvernements. Il en ressort

que les pays en développement consacrent plus de 25 % du PNB aux dépenses publiques, mais allouent moins d'un dixième de cette part aux priorités de développement humain. Le Rapport de 1991 révélait également la présence de déséquilibres analogues dans l'aide internationale : moins de 7 % de l'aide totale est affectée aux domaines prioritaires du développement humains. Il concluait que le monde dispose d'une marge de manœuvre considérable pour investir davantage dans le développement humain - même sans augmenter les ressources actuelles.

Le Rapport de 1992 poussait plus loin l'analyse en y ajoutant une dimension internationale. Il était axé tout particulièrement sur les marchés mondiaux et sur leur aptitude — ou leur manque d'aptitude — à répondre aux besoins humains. Il a révélé que le fonctionnement des marchés mondiaux entraîne un manque à gagner pour les pays en développement d'environ 500 milliards de dollars par an - soit dix fois le montant de l'aide extérieure qu'ils reçoivent. Il n'est pas étonnant, dès lors, que la disparité des revenus au plan mondial ait doublé durant les trois dernières décennies : les 20 % des habitants les plus riches du globe ont un revenu 150 fois supérieur à celui dont disposent les 20 % les plus pauvres.

Ce Rapport proposait deux domaines d'action prioritaires. En premier lieu, les pays en développement devraient investir massivement dans leurs populations, pour accroître leur avantage concurrentiel dans les marchés internationaux. En second lieu, il conviendrait d'entreprendre la suppression radicale des barrières tarifaires et une réforme en profondeur des institutions internationales, y compris de l'Organisation des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, afin d'instaurer une nouvelle vision planétaire de la coopération pour le XXI^e siècle.

L'IDH a retenu l'attention du monde académique et des décideurs politiques. Les détails de son élaboration sont exposés dans la note technique 1, et nous entendons poursuivre l'affinement méthodologique de l'IDH en tenant compte des remarques qui nous sont adressées et continuer d'améliorer la base de données. La note technique 2 offre un examen détaillé de la méthodologie de IDH, des critiques qui ont été faites, des améliorations envisagées et des options méthodologiques envisageables pour traiter certains des points qui ont été soulevés. Nous

TABLEAU 1.1
Classement des pays industrialisés par IDH

Pays	Valeur de l'IDH	Rang selon l'IDH	Rang selon le PNB par habitant	Rang selon le PNB par hab. moins Rang selon l'IDH ^a
Japon	0,983	1	3	2
Canada	0,982	2	11	9
Norvège	0,978	3	6	3
Suisse	0,978	4	1	-3
Suède	0,977	5	5	0
Etats-Unis d'Amérique	0,976	6	10	4
Australie	0,972	7	20	13
France	0,971	8	13	5
Pays-Bas	0,970	9	17	8
Royaume-Uni	0,964	10	21	11
Islande	0,960	11	9	-2
Allemagne	0,957	12	8	-4
Danemark	0,955	13	7	-6
Finlande	0,954	14	4	-10
Autriche	0,952	15	14	-1
Belgique	0,952	16	16	0
Nouvelle-Zélande	0,947	17	23	6
Luxembourg	0,943	18	2	-16
Israël	0,938	19	27	8
Irlande	0,925	21	29	8
Italie	0,924	22	18	-4
Espagne	0,923	23	28	5
Grèce	0,902	25	35	10
Tchécoslovaquie	0,892	26	49	23
Hongrie	0,887	28	52	24
Malte	0,855	39	33	-6
Bulgarie	0,854	40	67	27
Portugal	0,853	41	38	-3
Pologne	0,831	48	80	32
Roumanie	0,709	77	84	7
Albanie	0,699	78	90	1
<i>Autres pays</i>				
Lituanie	0,881	29	51	22
Estonie	0,872	34	42	8
Lettonie	0,868	35	43	8
Russie, Féd. de	0,862	37	47	10
Bélarus	0,861	38	50	12
Ukraine	0,844	45	58	13
Arménie	0,831	47	63	16
Géorgie	0,829	49	72	23
Kazakhstan	0,802	54	55	1
Azerbaïdjan	0,770	62	82	20
Moldova, Rép. de	0,758	64	61	-3
Turkménistan	0,746	66	81	15
Ouzbékistan	0,695	80	92	12
Kirghizistan	0,689	83	85	2
Tadjikistan	0,657	88	94	6

a. Les chiffres positifs indiquent que le rang selon l'IDH est supérieur au rang selon le PNB. Les chiffres négatifs indiquent l'inverse.

DIAGRAMME 1.3
Démobilisation des forces armées

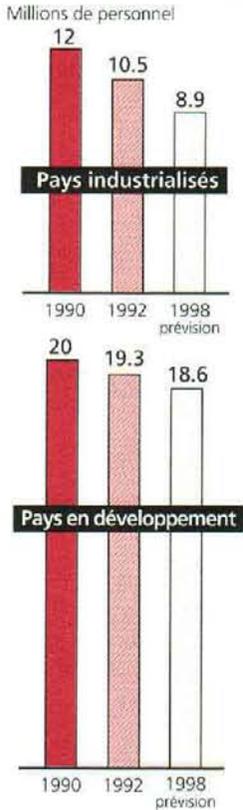


DIAGRAMME 1.4
Variations régionales du développement humain



DIAGRAMME 1.5
Absence de lien automatique entre revenu et développement humain

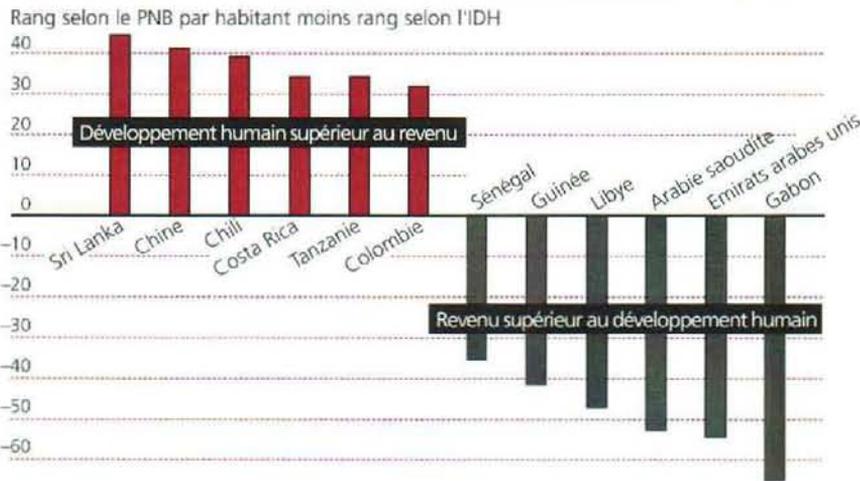


DIAGRAMME 1.6
Progrès du développement humain dans les États du Golfe

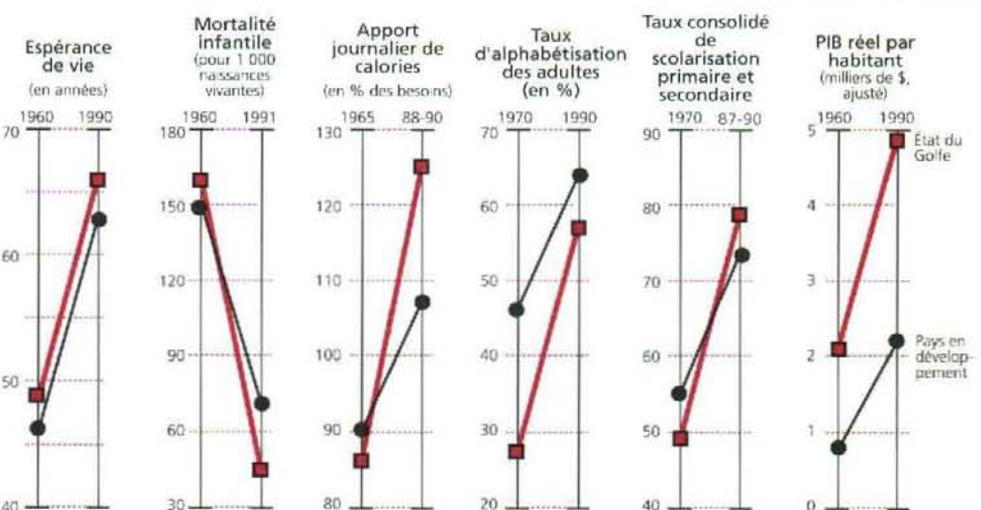
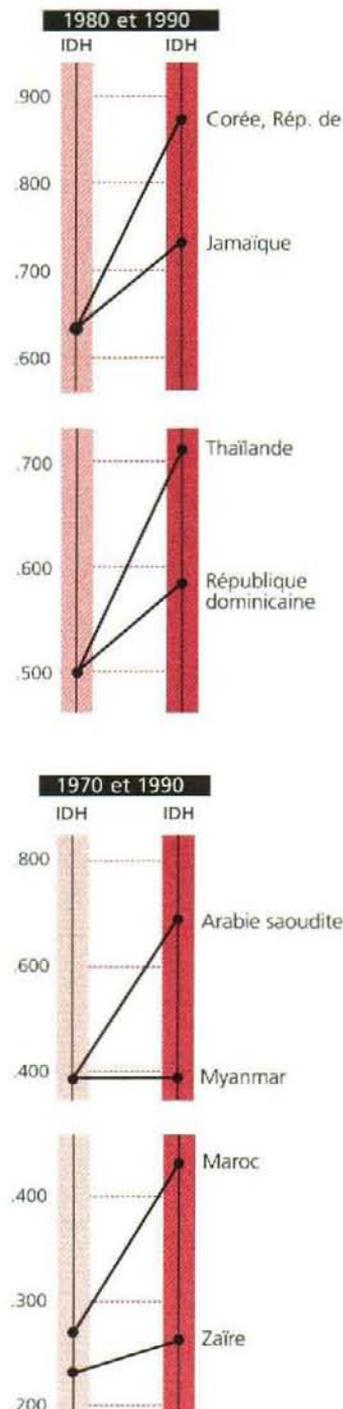


DIAGRAMME 1.7
Divergences de l'IDH à partir de niveaux semblables



la publions dans le but de solliciter d'autres commentaires, aux fins de définir une méthodologie grandement améliorée pour le Rapport de 1994. Le Rapport de cette année ne présente aucun changement dans les méthodes de mesure de l'IDH, ce qui permet de comparer le classement actuel des pays avec celui qui avait été établi dans le Rapport de 1992.

Dans l'ordre de classement de cette année, le Japon a remplacé le Canada en première place, en raison d'une augmentation significative (23 %) de son PIB réel par habitant pour 1989-90 (tableau 1.1). Peu de changements sont intervenus dans le classement des pays figurant aux rangs les plus bas dans l'échelle du développement humain (tableau 1.2 et diagramme 1.4).

TABLEAU 1.2
Classement des pays en développement par IDH

Pays	Valeur de l'IDH	Rang selon l'IDH	Rang selon le PNB	Pays	Valeur de l'IDH	Rang selon l'IDH	Rang selon le PNB	Pays	Valeur de l'IDH	Rang selon l'IDH	Rang selon le PNB
Barbade	0,928	20	34	Equateur	0,646	89	108	Ghana	0,311	131	140
Hong-Kong	0,913	24	24	Paraguay	0,641	90	97	Pakistan	0,311	132	136
Chypre	0,890	27	30	Corée, Rép.				Cameroun	0,310	133	107
Uruguay	0,881	30	54	pop. dém. de	0,640	91	103	Inde	0,309	134	146
Trinité-et-Tobago	0,877	31	46	Philippines	0,603	92	114	Namibie	0,289	135	98
				Tunisie	0,600	93	88				
Bahamas	0,875	32	25					Côte d'Ivoire	0,286	136	113
Corée, Rép. de	0,872	33	37	Oman	0,598	94	36	Haïti	0,275	137	143
Chili	0,864	36	75	Pérou	0,592	95	95	Tanzanie, Rép.			
Costa Rica	0,852	42	76	Iraq	0,589	96	73	unie de	0,270	138	172
Singapour	0,849	43	26	Rép. dominicaine	0,586	97	112	Comores	0,269	139	129
				Samoa	0,586	98	109	Zaire	0,262	140	158
Brunei Darussalam	0,847	44	19								
Argentine	0,832	46	62	Jordanie	0,582	99	91	République			
Venezuela	0,824	50	56	Mongolie	0,578	100	104	dém. pop. lao	0,246	141	161
Dominique	0,819	51	70	Chine	0,566	101	142	Nigéria	0,246	142	153
Koweït	0,815	52	15	Liban	0,565	102	87	Yémen	0,233	143	124
				Iran, Rép.				Libéria	0,222	144	127
Mexique	0,805	53	60	islamique d'	0,557	103	59	Togo	0,218	145	135
Qatar	0,802	55	22								
Maurice	0,794	56	68	Botswana	0,552	104	69	Ouganda	0,194	146	167
Malaisie	0,790	57	66	Guyana	0,541	105	141	Bangladesh	0,189	147	159
Bahreïn	0,790	58	32	Vanuatu	0,533	106	96	Cambodge	0,186	148	168
				Algérie	0,528	107	65	Rwanda	0,186	149	151
Grenade	0,787	59	71	Indonésie	0,515	108	122	Sénégal	0,182	150	115
Antigua-et-Barbuda	0,785	60	41								
Colombie	0,770	61	93	Gabon	0,503	109	44	Ethiopie	0,172	151	170
Seychelles	0,761	63	39	El Salvador	0,503	110	102	Népal	0,170	152	166
Suriname	0,751	65	48	Nicaragua	0,500	111	133	Malawi	0,168	153	162
				Maldives	0,497	112	131	Burundi	0,167	154	160
Emirats arabes unis	0,738	67	12	Guatemala	0,489	113	110	Guinée équatoriale	0,164	155	147
Panama	0,738	68	77								
Jamaïque	0,736	69	86	Cap-Vert	0,479	114	116	Rép. centrafricaine	0,159	156	139
Brésil	0,730	70	53	Viet Nam	0,472	115	156	Mozambique	0,154	157	173
Fidji	0,730	71	78	Honduras	0,472	116	118	Soudan	0,152	158	138
				Swaziland	0,458	117	99	Bhoutan	0,150	159	163
Sainte-Lucie	0,720	72	64	Salomon, Iles	0,439	118	121	Angola	0,143	160	126
Turquie	0,717	73	83								
Thaïlande	0,715	74	89	Maroc	0,433	119	106	Mauritanie	0,140	161	128
Cuba	0,711	75	101	Lesotho	0,431	120	123	Bénin	0,113	162	145
Saint-Vincent	0,709	76	79	Zimbabwe	0,398	121	117	Djibouti	0,104	163	125
				Bolivie	0,398	122	119	Guinée-Bissau	0,090	164	165
Saint-Kitts-et-Nevis	0,697	79	45	Myanmar	0,390	123	152	Tchad	0,088	165	164
Rép. arabe syrienne	0,694	81	105								
Belize	0,689	82	74	Egypte	0,389	124	120	Somalie	0,087	166	171
Arabie saoudite	0,688	84	31	Sao Tomé-et-Principe	0,374	125	137	Gambie	0,086	167	148
Afrique du Sud	0,673	85	57	Congo	0,372	126	100	Mali	0,082	168	154
Sri Lanka	0,663	86	130	Kenya	0,369	127	144	Niger	0,080	169	150
Jamahiriya arabe libyenne	0,658	87	40	Madagascar	0,327	128	157	Burkina Faso	0,074	170	149
				Papouasie-Nouv.-Guinée	0,318	129	111	Afghanistan	0,066	171	169
				Zambie	0,314	130	134	Sierra Leone	0,065	172	155
								Guinée	0,045	173	132

TABEAU 1.3
IDH ajusté selon les disparités entre les sexes

Pays	Valeur de l'IDH	IDH ajusté selon les disparités entre les sexes	Différence de rang de rang selon l'IDH et l'IDH ajusté ^a
Suède	0,977	0,921	4
Norvège	0,978	0,881	1
France	0,971	0,864	5
Danemark	0,955	0,860	8
Finlande	0,954	0,859	8
Australie	0,972	0,852	1
Nouvelle-Zélande	0,947	0,844	9
Pays-Bas	0,970	0,826	1
Etats-Unis	0,976	0,824	-3
Royaume-Uni	0,964	0,818	0
Canada	0,982	0,816	-9
Belgique	0,952	0,808	3
Autriche	0,952	0,782	1
Suisse	0,978	0,768	-10
Allemagne	0,957	0,768	-4
Japon	0,983	0,763	-16
Italie	0,924	0,764	3
Tchécoslovaquie	0,892	0,754	4
Irlande	0,925	0,720	-1
Luxembourg	0,943	0,713	-3
Grèce	0,902	0,691	0
Portugal	0,853	0,672	3
Chypre	0,890	0,656	0
Costa Rica	0,852	0,632	2
Hong-Kong	0,913	0,618	-5
Singapour	0,849	0,585	1
Corée, Rép. de	0,872	0,555	-3
Paraguay	0,641	0,546	1
Sri Lanka	0,663	0,499	-1
Philippines	0,603	0,451	0
Swaziland	0,458	0,344	0
Myanmar	0,390	0,297	0
Kenya	0,369	0,241	0

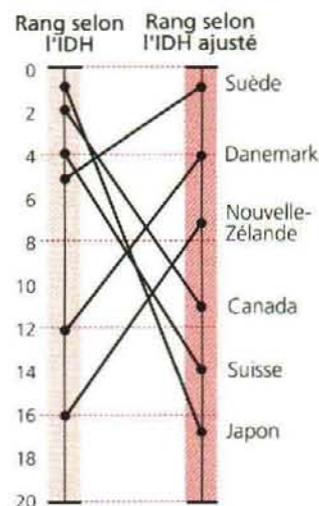
a. Les chiffres positifs indiquent que le rang selon l'IDH ajusté est supérieur au rang selon l'IDH non ajusté. Les chiffres négatifs indiquent l'inverse.

qu'ils occupent dans celle du développement humain, ce qui montre qu'ils peuvent faire énormément pour améliorer la qualité de vie de leurs habitants.

Plusieurs pays ayant le même revenu par habitant se situent à des niveaux de développement humain très variés. Cinq pays dont le PNB par habitant était d'environ 380 dollars en 1990 ont obtenu des résultats sur le plan du développement humain qui ne sauraient être plus dissemblables : le Guyana, le Kenya, le Ghana, le Pakistan et Haïti. Dans ce groupe, le Guyana a l'IDH le plus élevé (0,541, 105^e rang) et Haïti le plus bas (0,275, 137^e rang). L'espérance de vie moyenne du Guyana est supérieure de dix ans à celle du Ghana ; son taux de mortalité infantile est inférieur de moitié à celui du Pakistan, alors que le taux d'analphabétisme du Pakistan s'élève à 16 fois le sien. Le revenu seul est de toute évidence un indicateur imparfait du développement humain.

2. *L'évolution du développement humain est aussi significative que son niveau* — De nombreux pays, dont le niveau de développement humain se situait à un niveau très bas il y a 30 ans, ont réalisé depuis de très rapides progrès. Tel est en particulier le cas des Etats du Golfe, dont la vraie prospérité économique date du milieu des années 1970, après la forte augmentation des prix du pétrole. (diagramme 1.6). Il a visiblement fallu un certain temps pour investir les nouveaux revenus au bénéfice de la population, mais au cours des 20 dernières années, les Etats du Golfe ont fait des progrès beaucoup plus rapides que la moyenne des pays en développement. C'est l'Arabie saoudite qui a enregistré la plus forte variation, ayant vu son IDH passer de 0,386 en 1970 à 0,688 en 1990.

DIAGRAMME 1.8
Changement de classement selon l'IDH ajusté en fonction des disparités entre les sexes



Les rangs sont ceux des 33 pays du tableau 1.3

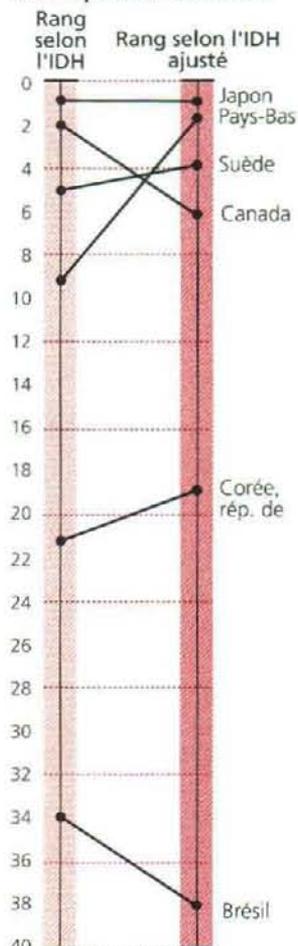
Une analyse du classement des pays selon l'IDH fait ressortir certaines conclusions politiques intéressantes :

1. *Il n'y a pas de lien automatique entre le revenu et le développement humain.* — Plusieurs pays — tels que le Chili, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, Madagascar, Sri Lanka, la Tanzanie et l'Uruguay — ont su utiliser leurs revenus pour améliorer le sort de leurs habitants. Ils se classent à un rang beaucoup plus élevé pour le développement humain que pour le revenu par habitant (diagramme 1.5). A l'inverse, d'autres pays — tels que l'Algérie, l'Angola, le Gabon, la Guinée, la Namibie, l'Arabie saoudite, le Sénégal, l'Afrique du Sud et les Emirats arabes unis — ont un rang dans l'échelle des revenus qui dépasse de beaucoup celui

DIAGRAMME 1.9
Différence entre l'IDH et l'IDH ajusté en fonction des disparités entre les sexes



DIAGRAMME 1.10
Changement de classement selon l'IDH ajusté en fonction de la répartition du revenu



Plusieurs pays ayant un IDH semblable en 1970 ont évolué très différemment. Tel est le cas du Myanmar et de l'Arabie saoudite, dont l'IDH se situait au même niveau en 1970 ; il en est de même pour le Zaïre et le Maroc. Le Myanmar et le Zaïre sont restés, de 1970 à 1990, totalement immobiles en matière de développement humain — ce qui a sans nul doute contribué aux problèmes actuels de ces pays — alors qu'au cours de la même période, l'IDH de l'Arabie saoudite a doublé et celui du Maroc a augmenté de 60 % (diagramme 1.7).

3. *Les économies en transition ont des niveaux de développement humain très élevés* — Deux tiers des 15 Etats de l'ancienne Union soviétique qui ont récemment accédé au statut d'Etats indépendants se classent dans la catégorie du développement humain élevé, et le dernier tiers, dans la catégorie moyenne. Les anciens pays socialistes ont déjà réalisé des investissements importants dans l'éducation et la santé de leurs populations ; ils disposent par conséquent d'un capital humain considérable pour la phase de transition à venir. Dans ces pays, l'espérance de vie moyenne est de 70 ans et il y a environ un médecin pour 300 habitants, alors que l'espérance de vie moyenne dans les pays en développement est de 63 ans et qu'ils ont un médecin pour 5000 habitants.

4. *L'ajustement de l'IDH pour tenir compte des disparités entre les sexes n'est pour aucun pays un ajustement à la hausse* — Cela signifie qu'aucun pays n'accorde aux femmes le même traitement qu'aux hommes, résultat décevant après tant d'années de débats sur l'inégalité entre les sexes, tant de luttes menées par les femmes et tant de changements apportés aux législations nationales (tableau 1.3 et dia-

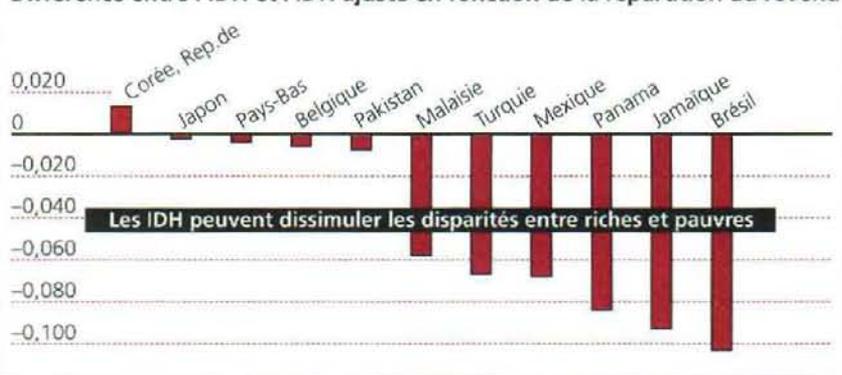
grammes 1.8 et 1.9). Certains pays font toutefois mieux que d'autres, aussi dès lors que l'on ajuste l'IDH pour prendre en

TABLEAU 1.4
IDH ajusté selon la répartition des revenus

Pays	Valeur de l'IDH	IDH ajusté selon la répartition des revenus	Différence de rang selon l'IDH et l'IDH ajusté ^a
Japon	0,983	0,9871	0
Pays-Bas	0,970	0,966	7
Suisse	0,978	0,958	1
Suède	0,977	0,958	1
Norvège	0,978	0,956	-2
Canada	0,982	0,947	-4
Belgique	0,952	0,946	6
Royaume-Uni	0,964	0,945	2
Etats-Unis	0,976	0,943	-3
France	0,971	0,938	-2
Australie	0,972	0,934	-4
Finlande	0,954	0,932	0
Danemark	0,955	0,925	-2
Israël	0,938	0,912	1
Nouvelle-Zélande	0,947	0,909	-1
Irlande	0,925	0,908	0
Espagne	0,923	0,898	1
Italie	0,924	0,892	-1
Corée, Rép. de	0,872	0,885	2
Hongrie	0,887	0,873	0
Hong-Kong	0,913	0,871	-2
Singapour	0,849	0,836	3
Costa Rica	0,852	0,829	1
Chili	0,864	0,818	-2
Portugal	0,853	0,802	-2
Argentine	0,832	0,791	0
Venezuela	0,824	0,771	0
Maurice	0,794	0,745	1
Mexique	0,805	0,737	-1
Colombie	0,770	0,734	1
Malaisie	0,790	0,732	-1
Thaïlande	0,715	0,672	4
Panama	0,738	0,654	-1
Turquie	0,717	0,650	1
Rép. arabe syrienne	0,694	0,644	2
Jamaïque	0,736	0,643	-3
Sri Lanka	0,663	0,634	1
Brésil	0,730	0,627	-4
Tunisie	0,600	0,583	1
Philippines	0,603	0,575	-1
Iran, Rép. islamique	0,557	0,519	0
Indonésie	0,515	0,519	0
El Salvador	0,503	0,488	0
Honduras	0,472	0,419	0
Egypte	0,389	0,377	0
Kenya	0,369	0,344	0
Pakistan	0,311	0,303	1
Zambie	0,314	0,291	-1
Inde	0,309	0,289	0
Côte d'Ivoire	0,286	0,246	0
Bangladesh	0,189	0,172	0
Népal	0,170	0,138	0

a. Les chiffres positifs indiquent que le rang selon l'IDH ajusté est supérieur au rang selon l'IDH non ajusté. Les chiffres négatifs indiquent l'inverse.

DIAGRAMME 1.11
Différence entre l'IDH et l'IDH ajusté en fonction de la répartition du revenu



compte les disparités entre les sexes, le classement s'en trouve bouleversé : le Japon passe de la première place à la 17^e, le Canada de la 2^e à la 11^e, et la Suisse de la 4^e à la 14^e. En revanche, la Suède améliore son classement et avance de la 5^e place à la première, le Danemark de la 12^e à la 4^e et la Nouvelle-Zélande de la 16^e à la 7^e.

Dans les pays industrialisés, la discrimination exercée à l'encontre des femmes (mesurée en IDH) se retrouve principalement dans le domaine de l'emploi et des salaires : les femmes n'ont souvent que moins des deux tiers des possibilités d'emploi et leur salaire n'atteint qu'à peu près la moitié des salaires masculins.

Dans les pays en développement, les grandes disparités, hormis celles du marché de l'emploi, apparaissent dans les soins de santé, les compléments alimentaires, et l'enseignement. C'est ainsi que les femmes représentent les deux tiers de la population illettrée. Quant aux populations de l'Asie du Sud et de l'Est, elles comptent plus d'hommes que de femmes contrairement aux constatations biologiques habituelles qui montrent que les femmes vivent plus longtemps que les hommes. Cela n'explique pas un taux élevé de mortalité maternelle, l'infanticide et la négligence nutritionnelle dont sont victimes les enfants de sexe féminin. Une étude estime qu'il "manquerait" ainsi quelque 100 millions de femmes.

5. *L'inégalité de la répartition des revenus a un impact majeur sur le développement humain* — Les disparités de revenus sont extrêmes dans de nombreux pays, en particulier dans le monde en développement. Le Brésil a l'une des répartitions les plus inégales, les 20 % les plus riches de sa population disposant d'un revenu de 26 fois supérieur à celui des 20 % les plus pauvres. Quand la composante de l'IDH représentant le revenu est ajustée pour refléter cette inégalité de répartition, l'IDH du Brésil chute de 14 % (diagramme 1.10). La même correction provoque également une chute substantielle de l'IDH de nombreux pays, dont la Jamaïque, la Malaisie, le Mexique, Panama et la Turquie (diagramme 1.11). On trouvera au tableau 1.4 les valeurs de l'IDH ajusté pour tenir compte de la répartition des revenus pour 52 pays pour lesquels les données sont disponibles. Parmi les pays industrialisés, les ajustements à la baisse les plus importants sont pour le Portugal, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Canada, la France, l'Italie et les Etats-Unis.

6. *La désagrégation de l'IDH par groupes ou régions spécifiques d'un même pays fait apparaître des écarts étonnants par rapport à la moyenne nationale* — Il est possible d'obtenir une mesure du développement humain par groupes spécifiques ou régions déterminées, alors que les ajustements visant à

DIAGRAMME 1.12
L'IDH de la population blanche dépasse celui des populations noire et hispanique aux Etats-Unis

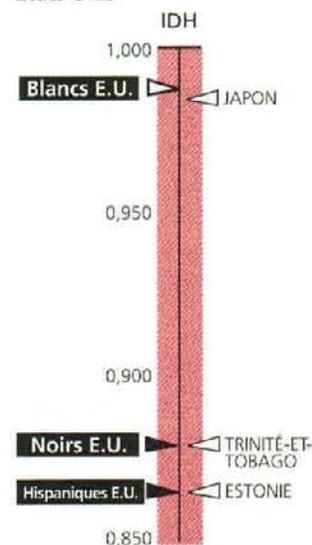
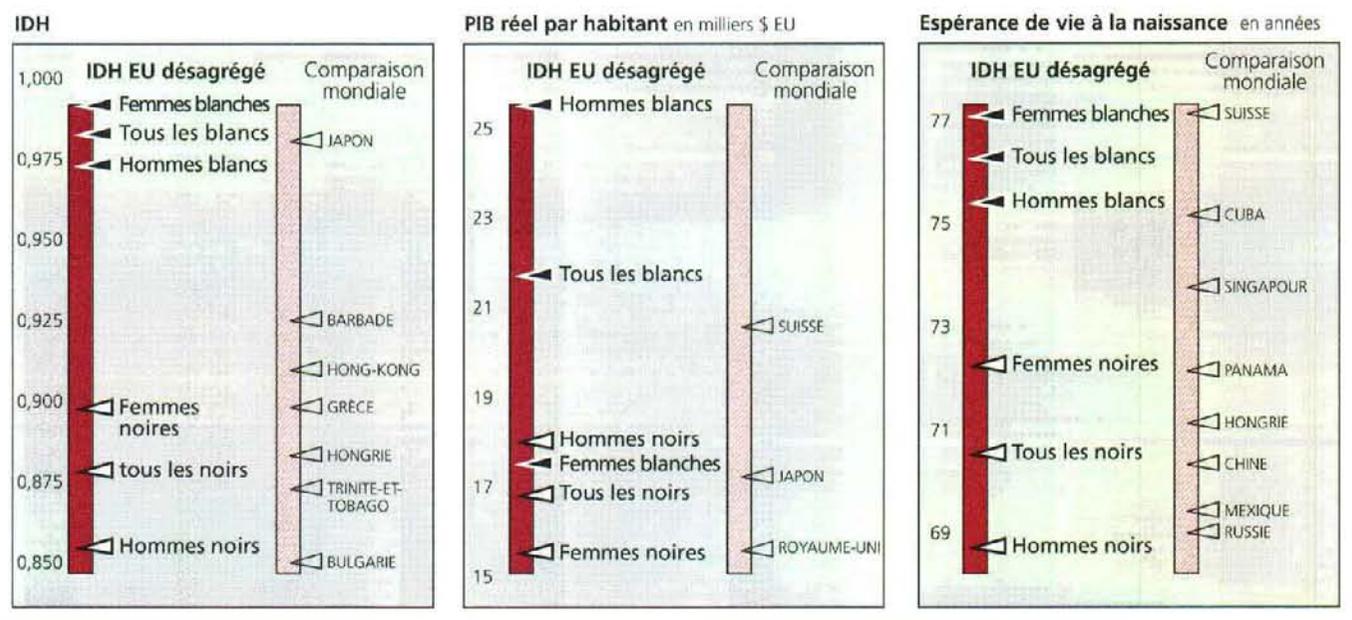


DIAGRAMME 1.13
Indicateurs du développement humain désagrégés pour les États-Unis



prendre en compte les différences de sexe ou de revenus restent des moyennes nationales, gommant les inégalités entre ces groupes ou régions. Cinq pays disposent de données qui permettent d'effectuer une telle désagrégation : les Etats-Unis, l'Inde, le Mexique, la Turquie, et le Swaziland. Il conviendrait que d'autres pays procèdent à la collecte de données semblables.

Aux Etats-Unis, le calcul d'un IDH distinct pour les populations blanches, noires et hispaniques place les Américains blancs au premier rang mondial, devant le Japon, les Américains noirs au 31^e rang (avec Trinité-et-Tobago) et les Américains hispaniques au 35^e rang (avec l'Estonie), ceci, en dépit du fait que l'incidence du revenu est considérablement atténuée dans les calculs de l'IDH. La complète égalité est donc une perspective lointaine pour les Etats-Unis (diagramme 1.12 et 1.13).

Des disparités semblables se manifestent ailleurs. En Inde, l'IDH de l'Etat d'Uttar Pradesh est inférieur d'un tiers à la moyenne nationale et de 60 % à celui de l'Etat de Kerala (diagramme 1.14). Au Mexique, l'Etat de Oaxaca a un IDH de 20 % inférieur à la moyenne nationale (diagramme 1.15). En Turquie, l'IDH des femmes rurales est inférieur de 25 % à celui des hommes ruraux (diagramme

1.16). En revanche, avec sa population de moins d'un million d'habitants, le Swaziland a une société plus homogène.

Etant donné les nombreuses inégalités qui existent au sein des sociétés à ethnies multiples ou divisées pour d'autres causes, un IDH désagrégé est essentiel pour rendre compte clairement des sources sous-jacentes de tension et des causes potentielles de difficultés futures.

L'IDH est par conséquent un instrument utile et informatif qui permet d'analyser et d'évaluer le développement. Mais il est sans doute encore trop tôt pour utiliser l'IDH aux fins de l'évaluation des résultats d'un pays ou de l'attribution de fonds d'aide. Ce type d'application devra attendre des affinements supplémentaires de l'élaboration de l'IDH.

Un agenda pour le développement humain

Depuis sa publication, le *Rapport mondial sur le développement humain* a retenu l'attention internationale et provoqué de nombreux débats. Mais aussi, allant au-delà des discussions et des déclarations politiques, de nombreux pays mettent en pratique les idées du développement humain. Le Bangladesh, la Colombie, le Ghana et le Pakistan ont déjà préparé des stratégies de développement humain complètes, et plus de 20 autres pays ont - avec l'aide du PNUD - mis à exécution diverses mesures de développement humain. Ces initiatives comportent généralement dix étapes significatives.

DIAGRAMME 1.14

Disparités entre les États de l'Inde

Pourcentage de la moyenne nationale

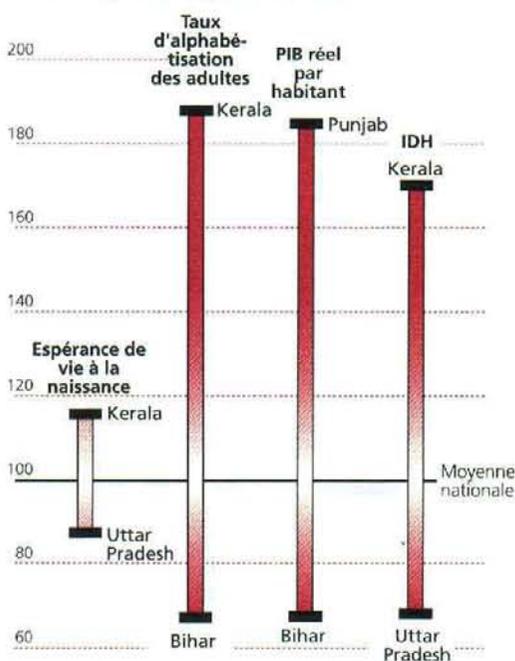
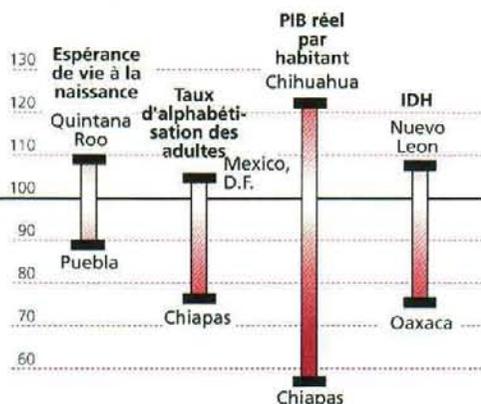


DIAGRAMME 1.15

Disparités entre les États du Mexique

Pourcentage de la moyenne nationale



1. *La production d'un rapport national sur le développement humain* — Etant donné que le *Rapport mondial sur le développement humain* doit publier des données comparables à l'échelon international, il n'est souvent pas possible de tenir compte des informations les plus récentes ou les plus pertinentes pour certains pays. Certains - tels que le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Paraguay - ont donc établi leur propre rapport qui reflète leur situation, leurs statistiques et leurs préoccupations politiques.

2. *Elaboration d'un état des lieux national du développement humain* — On peut présenter, soit dans le cadre du rapport national, soit séparément, un bref état des lieux statistique du développement humain signalant les progrès accomplis et le chemin qui reste à couvrir. De tels documents ont déjà été établis au Mozambique, en Thaïlande, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et ailleurs.

3. *L'amélioration des statistiques sur le développement humain* — La plupart des pays déploient des efforts sérieux pour publier des données sur la croissance économique, mais attachent moins d'importance aux statistiques intéressant les conditions de vie de la population - nombre d'habitants vivant en dessous du seuil de pauvreté, par exemple, ou nombre de sans abri. Il arrive souvent que ces informations sont recueillies, mais sans être compilées sous forme utilisable, apparemment en raison d'un manque d'intérêt. Il faut réordonner les priorités pour faire en sorte que les informations recueillies sur le développement humain soient disponibles pour les décideurs politiques, comme cela a été le cas au Kenya, au Mexique et aux Philippines, pour ne citer que quelques pays.

4. *La définition d'objectifs de développement humain* — Les objectifs de développement humain sont rarement quantitatifs, de nouveau en raison du manque d'informations de base. Les progrès les plus impressionnants ont été réalisés dans les domaines du développement des enfants, de la santé et de l'enseignement, les objectifs spécifiques ayant été établis le plus souvent avec l'aide de l'UNICEF. Il faut étendre cette pratique à d'autres domaines pour définir avec précision les objectifs visés, les groupes chargés de les atteindre, et les dates de réalisation. Il convient de se rappeler toutefois que les objectifs du développement humain ne peuvent pas être réduits aux buts quanti-

fiables. De nombreux aspects du développement humain échappent à la quantification et ne peuvent être analysés qu'en termes qualitatifs. C'est ainsi que l'éducation dépend à la fois des années de scolarité et du type de connaissances qui ont été inculquées.

5. *Une estimation des coûts* — Alors que les coûts de la construction des routes et des usines sont souvent estimés (même si ces estimations ne sont pas toujours précises), les buts du développement humain le sont rarement (même approximativement). Cet état de choses rend les dépenses sociales particulièrement vulnérables aux réductions budgétaires : puisque personne ne connaît le coût d'un bon système de santé publique, il est difficile de le défendre lors des arbitrages budgétaires.

6. *Une répartition claire des tâches* — Les stratégies nationales doivent examiner quel est le rôle le plus approprié qu'il convient d'attribuer aux gouvernements régionaux, locaux et central - ainsi qu'au secteur privé et aux ONG. Il est impératif d'envisager prioritairement les moyens qui permettent aux individus de participer de manière optimale à la conduite des affaires publiques au gouvernement de manière, d'organiser leur propre vie, et de veiller aux intérêts de leurs familles et de leurs communautés.

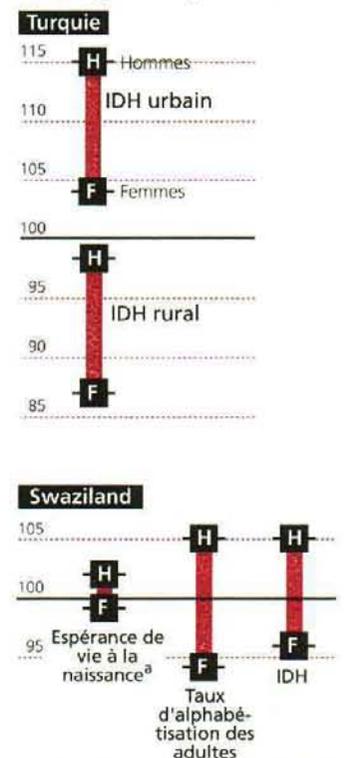
7. *Définir qui va payer quoi* — Dans certains cas, il appartiendra à l'Etat de faire les investissements nécessaires - dans l'enseignement élémentaire ou dans le domaine de la santé. Dans d'autres cas, on pourra demander à certaines catégories sociales de payer en introduisant la tarification des services. Parfois encore, il pourra être préférable de concentrer les efforts sur les créations des emplois et autres mesures génératrices de revenus qui permettraient aux gens de devenir plus indépendants et de se suffire à eux-mêmes.

8. *La formulation d'une stratégie nationale* — Afin de s'assurer que toutes les activités s'articulent logiquement les unes par rapport aux autres, il pourra se révéler utile de formuler une stratégie complète de développement humain à l'échelle du pays - une stratégie définissant toutes les étapes nécessaires, depuis l'identification des domaines prioritaires jusqu'à l'exécution des politiques et des programmes, et de mettre en place un mécanisme de suivi des progrès.

9. *Rechercher les coopérations extérieures* — La plupart des gouvernements des pays en

DIAGRAMME 1.16
Différences d'IDH entre les sexes en Turquie et au Swaziland

Pourcentage de la moyenne nationale



a. Ajusté pour tenir compte de la différence biologique.

ENCADRE 1.4

Le coût élevé de la coopération technique en Afrique

La coopération technique constitue pour les pays en développement un moyen important d'acquisition d'aptitudes, d'édification de capacités propres et d'accession à un développement autonome. Elle représente environ un quart de l'aide au développement octroyée à l'Afrique, soit plus de 3 milliards de dollars par an. Elle fait toutefois l'objet de vives critiques. On lui reproche d'être coûteuse et dépassée, et de se conformer aux priorités des donateurs plutôt que de renforcer les capacités nationales.

Ces programmes font souvent appel à un important personnel d'expatriés. Une étude réalisée dans dix pays africains a révélé qu'environ 75 % des ressources sont allouées au personnel, et non pas à l'équipement ou aux dépenses de fonctionnement. Il est rare que les experts nationaux y participent. Au Mali, en 1990, les donateurs employaient environ 80 médecins et auxiliaires de santé étrangers, alors que 100 médecins maliens qualifiés étaient sans emploi.

Les donateurs imposent souvent leurs choix d'experts aux gouvernements bénéficiaires qui estiment que c'est là le prix de l'aide financière. Les experts, quant à eux, gèrent souvent les programmes et en contrôlent les

finances. Il en résulte des frustrations pour les gouvernements africains comme pour les futurs professionnels des institutions africaines qui, dans le système de formation du personnel de contrepartie, restent souvent "à l'ombre" des experts étrangers.

L'assistance technique est une aide coûteuse. Les dépenses de coopération technique des donateurs sont aussi importantes que tout le budget de la fonction publique — ou lui sont supérieures de plusieurs fois comme en Ouganda. Le coût d'une année-expert étranger peut dépasser le budget de fonctionnement d'un ministère entier. Dans les projets d'investissement, la situation est parfois pire.

On commence à formuler certaines suggestions susceptibles d'améliorer la coopération technique. L'une est de recourir plus largement aux experts locaux et de confier la direction des programmes aux gouvernements bénéficiaires. Une autre consiste à inclure des éléments de marché dans la coopération technique. Si les bénéficiaires pouvaient disposer des fonds sans être liés par un "programme" pré-établi par les donateurs, et les investir dans le développement humain, ils en feraient sans doute un usage très différent.

développement peuvent relever leur niveau de développement humain au moyen des ressources qu'ils possèdent déjà. Mais il dépend aussi de la coopération internationale qu'ils fassent des progrès plus substantiels - par un accès plus équilibré aux marchés internationaux, par une assistance technique plus efficace et par une aide financière (encadré 1.4). Il conviendra pour ce faire de définir des domaines d'intérêt commun ainsi que les priorités qu'ils partagent avec les pays industrialisés. Le développement humain a constitué un point régulièrement inscrit à l'ordre du jour des réunions de groupe consultatif (réunissant pays concerné et principaux partenaires économiques sous l'égide de la Banque mondiale) pour le Bangladesh et pour le Pakistan.

10. *La mise en place d'alliances politiques* — Le développement humain progresse plus rapidement là où tous comprennent les avantages qu'offre une population mieux éduquée et en meilleure santé. Les gouvernements peuvent appuyer ce processus en assurant la promotion de ces idées avec leurs alliés naturels, tels que les médecins et les enseignants. Ils peuvent aussi cibler des campagnes de communication en direction des petites entreprises, notamment pour exalter les vertues d'une meilleure éducation des enfants afin que ceux-ci puissent un jour contribuer à la gestion des affaires commerciales - ou en direction des hommes pour leur expliquer à quel point la société entière bénéficierait d'un élargissement des possibilités offertes aux femmes. Pour renforcer le soutien pour le développement humain dans la stratégie d'un pays, il est souvent utile de s'assurer, dès les premières phases, de la pleine participation de toutes les parties intéressées, de toutes les entités gouvernementales concernées, aussi bien que du secteur privé, des ONG et de la population en général.

Ces dix étapes ne constituent qu'un schéma directeur et il appartiendra à chaque pays de définir le détail des modalités qui lui conviennent. Elles soulignent toutefois l'importance d'une approche méthodique du développement humain. Il faut se souvenir, en outre, que la lutte pour le progrès humain dans les pays industrialisés est un processus continu (encadré 1.5) et que la réorientation des efforts de développement pour les axer sur les populations, tâche réalisable, est un défi d'une incontestable complexité.

ENCADRE 1.5

Progrès possible — mais pas garanti — sur trois fronts

Les sociétés avancées les plus éclairées ont mis trois siècles à atteindre le niveau de développement humain auquel elles sont parvenues dans les domaines civil, politique et social. Le XVIII^e siècle a établi les droits civils, depuis la liberté de pensée, d'expression et de religion jusqu'à la primauté du droit. Au XIX^e siècle, la liberté politique et la participation à l'exercice du pouvoir politique ont progressé considérablement à mesure que le droit de vote était accordé de plus en plus largement. Au XX^e siècle, l'Etat providence a étendu le développement humain aux domaines sociaux et économiques, en reconnaissant que des normes minimum en éducation, santé, nutrition, bien-être et sécurité étaient essentiels pour que les citoyens mènent une vie digne et fassent usage de leurs droits civiques et politiques. Ces résultats n'ont pas été atteints sans mal ni résistance,

chaque pas en avant étant suivi d'une riposte et d'un recul momentané.

Le combat en faveur des libertés civiles et de la participation politique eut, après la Révolution française, des adversaires qui craignaient qu'il ne débouche sur la tyrannie et sur l'esclavage des masses. Nous assistons actuellement à une contre-attaque analogue visant les libertés économiques de l'Etat providence et, sur certains fronts, à un repli partiel. L'argument présenté est une fois encore que l'effet obtenu risque d'être diamétralement opposé à celui recherché. Tout comme la liberté civile, disait-on, menait à la tyrannie et la liberté politique à l'esclavage, la compassion pour les pauvres, dit-on aujourd'hui, ne peut que les maintenir dans le dénuement. Le présent Rapport a montré que sur ces trois fronts, le progrès humain est possible, mais pas inéluctable.



Participation populaire

Participer signifie que les gens sont étroitement associés aux décisions en matière économique, sociale, culturelle et politique qui affectent leur vie. Dans certains cas, ils peuvent exercer un contrôle total et direct sur ces opérations ; dans d'autres, ce contrôle peut être partiel ou indirect. Ce qui importe est qu'ils puissent constamment avoir accès au pouvoir décisionnel. Dans ce sens, la participation est un élément fondamental du développement humain.

La participation n'est certes pas un terme nouveau. Ce terme fait en effet partie du jargon du développement depuis les années 60 au moins. Mais il n'avait généralement trait qu'au rôle de la population dans des projets ou programmes particuliers. Dans le présent rapport, la différence fondamentale est que la participation est considérée comme une stratégie globale de développement axée sur le rôle essentiel que les gens devraient jouer dans tous les domaines de la vie. Le développement humain a pour objet d'élargir la gamme des choix que peuvent opérer les individus, et un plus grand degré de participation ouvre à chacun des perspectives beaucoup plus vastes.

Les gens peuvent participer soit en tant qu'individus soit en tant que groupes. Dans une démocratie, les individus peuvent participer en tant qu'électeurs ou que militants politiques. Sur le marché, ils le feront en tant que chefs d'entreprise ou que travailleurs. Toutefois, ils ont souvent plus de poids lorsqu'ils se regroupent comme membres d'une association, peut-être d'un syndicat ou d'un parti politique.

Ce qui est certain, c'est que dans la plupart des pays, les gens veulent peser davantage sur la vie politique, économique et sociale. S'ils ne s'attendent pas toujours à "participer pleinement", ils n'en souhaitent pas moins qu'il y ait une dynamique dans ce sens, la participation

étant, tout compte fait, un processus et non un état statique.

Puisqu'il n'y a pas de participation sans influence et contrôle accrus, cela suppose une plus grande implication de la population dans les domaines économique, social et politique. Sur le plan économique, cela signifie de pouvoir se livrer librement à toute activité économique. Sur le plan social, cela signifie être à même de participer pleinement à toutes les formes de la vie communautaire, et ce sans distinction de religion, de couleur, de sexe ou de race. Sur le plan politique, cela signifie la liberté de faire des choix, de modifier les structures de gestion des affaires publiques, et d'en remplacer ceux qui en sont responsables à tous les niveaux, du palais présidentiel aux municipalités ou aux conseils villageois.

Toutes ces formes de participation sont étroitement liées. En l'absence de l'une, les autres sont incomplètes et moins efficaces.

Toute proposition tendant en principe à accroître la participation populaire doit donc faire la preuve qu'elle contribue à renforcer plutôt qu'à affaiblir l'aptitude des populations à prendre leur destinée en

ENCADRÉ 2.1

Le test de la véritable participation

Tous les citoyens jouissent-ils :
OUI/NON

- D'un accès équitable aux soins de santé et à tout ce qui peut concourir au bien-être physique ?
- D'un accès équitable aux connaissances, techniques, technologies et informations ?
- Des droits de l'homme ?

S'il y a des obstacles, tiennent-ils :

- Au système juridique ?
- Aux règles et procédures administratives ?
- Aux normes et valeurs sociales ?
- A la répartition des revenus et des richesses ?

Une stratégie visant à promouvoir la participation populaire doit-elle, en premier lieu, s'attacher à :

- Augmenter les dépenses publiques consacrées aux aspects prioritaires du développement humain ?
- Supprimer les barrières commerciales ?
- Démocratiser la conduite des affaires publiques ?
- Renforcer les composantes de la société civile, telles que le mouvement associatif, les ONG et une presse libre ?

La participation à la vie économique est source d'amour-propre et de dignité sociale

main. Ce test vaut pour toutes les institutions qui régissent ou affectent la vie des gens, qu'il s'agisse de marchés, de gouvernements ou d'organisations communautaires. Chacun de ces éléments doit faire avancer la cause des gens.

La participation, vue sous l'angle du développement humain, est à la fois un moyen et une fin. Le développement humain souligne la nécessité d'investir dans le potentiel humain et de veiller ensuite à ce que ce potentiel soit utilisé au profit de tous. Une participation accrue est des plus importantes à cet égard : elle concourt à la pleine expression du potentiel humain et constitue ainsi un moyen d'élever les niveaux de développement économique et social. Cela étant, le développement humain concerne également la dimension de réalisation personnelle. Aussi la participation active, qui permet aux gens de réaliser tout leur potentiel et de donner le meilleur d'eux-mêmes à la société, est-elle également une fin en soi.

La participation sous toutes ses formes

La participation pouvant être économique, sociale et politique, chaque individu participera forcément de bien des façons et à bien des niveaux. Dans la vie économique, en tant que producteur ou consommateur, chef d'entreprise ou employé. Dans la vie sociale, en tant que membre d'une famille, d'une organisation communautaire ou d'un groupe ethnique. Dans la vie politique, en tant qu'électeur ou membre d'un parti politique ou d'un groupe de pression, peut-être. Autant de rôles qui se recoupent et s'articulent pour créer des schémas et des niveaux de participation qui s'imbriquent les uns aux autres et, souvent, se renforcent mutuellement.

• *Participation au niveau des ménages* — Dans de nombreux pays, ce sont pratiquement toujours les femmes qui élèvent les enfants et fournissent eau et nourriture, tout en veillant à la bonne santé de la famille. Pour s'acquitter de ces responsabilités, elles travaillent aussi en dehors du foyer, souvent dans le secteur informel.

Toutefois, dans de nombreux pays, cette contribution des femmes à la société est passée sous silence dans les statistiques économiques et ne leur permet même pas d'avoir, au même titre que les hommes,

leur mot à dire dans les décisions concernant le ménage. Il ressort d'une enquête réalisée en Ouganda que la gestion du revenu familial n'est une responsabilité conjointe que dans très peu de cas seulement. En effet, dans la plupart des cas, le mari ne remet à la femme qu'une part infime de l'argent du ménage.

Là où les femmes gèrent l'argent du ménage, elles en font généralement un bien meilleur emploi. En Malaisie, une étude de cas portant sur les saigneurs de caoutchouc a démontré que pratiquement l'ensemble du revenu des femmes servait à satisfaire les besoins du foyer, tandis que les hommes dépensaient généralement l'équivalent de 40 % du revenu familial pour leurs besoins particuliers tel que le tabac.

La discrimination à l'égard des femmes et des filles au sein du foyer est toutefois illustrée de la façon la plus frappante par les taux de survie des enfants. Au Bangladesh, 50 % plus de filles que de garçons meurent au cours de la première année de leur existence. Et entre l'âge de 2 et 5 ans, le taux de mortalité des filles est, dans de nombreux pays, nettement plus élevé que celui des garçons - de 28 % en Haïti, de 47 % au Pakistan et de 55 % en Thaïlande - alors que sur le plan biologique, le taux de mortalité des garçons devrait être plus élevé.

• *Participation économique* — La plupart des gens passent le plus clair de leur vie à travailler. La sphère de l'économie offre donc à chacun une chance unique de tirer profit de ses capacités et, par le revenu qu'elle procure, d'accroître son pouvoir d'achat, et par conséquent d'envisager des choix qui autrement seraient restés inaccessibles. La participation à la vie économique est aussi source d'amour-propre et de dignité sociale, qui sont indispensables à toute participation aux autres dimensions de l'existence.

La participation économique peut prendre des formes très diverses allant des travaux pénibles et ingrats aux activités les plus créatrices, productives et indépendantes. De même, la valeur accordée aux différentes formes de travail varie considérablement d'une société à l'autre : alors que les unes assimilent le travail manuel à la servitude, d'autres, plus égalitaires, le valorisent. Les attitudes sociales ont une influence directe sur le cadre de travail, lequel favorise ou défavorise la participation. Mais ce n'est que dans un cadre démocratique que les gens

peuvent tirer pleinement satisfaction de leur travail et de la conscience qu'ils ont de contribuer de façon significative au développement.

• *Participation sociale et culturelle* — Toute personne et toute communauté ont le droit de participer à leur propre culture comme elles veulent bien l'entendre : par le langage, l'art, la musique, la danse, la littérature ou même en racontant des contes, ou encore par toute autre forme d'expression parmi celles, innombrables, utilisées par les êtres humains.

Cela étant dit, l'on assiste à une homogénéisation à l'échelle mondiale. Si le monde d'aujourd'hui compte quelque 4 000 langues, des milliers ont été perdues au cours des deux ou trois derniers siècles. Au XIX^e siècle, il y avait 1 000 langues indiennes en Amérique du Sud. Il y en a maintenant moins de 200. De même, la façon de se vêtir est devenue plus uniforme, la plupart des costumes traditionnels ne cessant de céder à la place aux styles internationaux, beaucoup moins nombreux.

La forme même d'expression peut être menacée. Les cultures orales le sont particulièrement. La culture occidentale actuellement dominante accorde moins d'importance à la mémoire et davantage à l'écrit et à la reproduction mécanique, remplaçant la parole par le texte. Cela signifie, par exemple, qu'une bonne partie des connaissances traditionnelles en matière de santé et de médecine, qui n'étaient pas consignées par écrit, a été perdue.

De même, de nombreuses communautés se sont transmises d'une génération à l'autre des techniques sophistiquées telles que le tissage ou la sculpture, techniques qui ne cessent de perdre du terrain devant la production industrielle en grande série.

Ces changements sont généralement acceptés, souvent souhaités et qualifiés de "progrès". Ce n'est que maintenant que certaines langues et certaines techniques risquent de disparaître complètement, que le monde commence à s'inquiéter de la perte éventuelle de trésors de connaissances.

Les cultures doivent être respectées et constamment défendues, sinon elles meurent. D'où la détermination de nombreux groupes, en particulier des populations autochtones, de participer activement à la préservation et à la réaffirmation de leur identité. C'est là une forme de participation culturelle à laquelle ils ont droit et qui est un bienfait pour le monde entier.

Toutefois, la survie de ces composantes précieuses du patrimoine d'expériences de l'humanité passe par une action de l'ensemble du tissu social, mouvements associatifs, ONG et gouvernements compris.

Les gouvernements se doivent aussi de veiller à ce que le patrimoine culturel soit accessible à tous à des prix raisonnables, au lieu d'en limiter l'accès aux riches et aux touristes. Les études de l'UNESCO ont démontré à quel point il importe de décentraliser les institutions culturelles pour qu'elles soient facilement accessibles au niveau local. Et si les nouvelles technologies peuvent souvent affaiblir les cultures locales, il n'en demeure pas moins que, utilisées de façon créatrice, elles peuvent également les porter à la connaissance d'un public beaucoup plus nombreux.

• *Participation politique* — Ces dernières années, les populations n'ont cessé de lutter, individuellement et collectivement, pour pouvoir peser davantage dans la vie nationale. Dans bien des cas, il fallait un grand courage pour s'opposer aux régimes autocratiques : tel a été par exemple le cas de ceux qui s'étaient opposés aux régimes en place en Argentine, aux Philippines, en Afrique du Sud, en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique. Dans d'autres cas, comme en Zambie, les dictateurs ont eux-mêmes reconnu que, à la longue, étouffer le potentiel et l'esprit d'initiative des gens serait contre-productif. Ceci étant, les forces nationales militant pour un changement politique ont été également renforcées par les pressions internationales, à mesure que les concepts des droits de l'homme et de démocratie se répandaient dans le monde.

Instaurer une démocratie effective et durable n'est pas une mince affaire. Plusieurs éléments peuvent y concourir : des garanties en matière de droits de l'homme, notamment la liberté d'expression et d'association ; un Etat de droit ; des élections libres, régulières et dûment disputées ; un système où plusieurs partis sont représentés ; et des représentants dûment élus qui sont pleinement tenus de rendre compte aux électeurs.

Ainsi la démocratie exige-t-elle l'adoption d'un système politique ouvert et efficace, non seulement au sein des gouvernements, mais également au sein des partis politiques, pour que les gens aient vraiment le choix lorsqu'il s'agit de désigner des candidats aux élections. Et si l'on

La participation politique ne consiste pas simplement à voter, c'est une manière de vivre

veut que les gouvernements échappent à toute influence fâcheuse de la part des groupes d'intérêts, il faut des institutions solides (telles qu'une presse libre) et l'existence d'une kyrielle d'organisations non gouvernementales (tels que les groupes écologiques qui ont eu ces dernières années un si grand impact dans de nombreux pays).

La démocratie ne peut pas être instaurée du jour au lendemain. De même que la croissance économique ne signifie pas grand chose à moins qu'elle ne se traduise par une amélioration des conditions de vie, de même la démocratie ne serait qu'un rituel insignifiant pratiqué chaque fois qu'il y a des élections, si les gens ne pouvaient participer pleinement informés et disposant d'une influence réelle dans toutes les institutions de la société civile. Les élections sont une condition nécessaire mais à l'évidence non suffisante pour l'instauration de la démocratie. La participation politique ne consiste pas simplement à voter, c'est une manière de vivre.

Nouvelles perspectives

À l'heure actuelle, malgré un certain nombre de conflits violents, le monde semble traverser une période de changements positifs : la participation tous azimuts semble s'amplifier, en particulier dans les ex-pays socialistes et les pays en développement.

- *La démocratie s'est étendue à bien des régions du monde au cours des 10 dernières années : presque deux tiers de l'humanité vivent dans des pays démocratiques ou qui évoluent vers la démocratie.*

- *La transition vers une économie de marché gagne du terrain partout dans le monde à mesure que les gouvernements réduisent les contrôles de l'État sur l'économie, cherchent à favoriser l'esprit d'initiative et le développement des affaires. La plupart des ex-pays socialistes fondent maintenant leurs stratégies sur l'économie de marché. De même, de nombreux pays en développement sont en train de libéraliser leur économie, éliminant les réglementations restrictives, imposant une plus grande transparence dans les affaires industrielles et commerciales, et offrant aux chefs d'entreprise davantage de possibilités de participation à l'activité économique.*

- *La privatisation est en train de créer de nombreuses possibilités de participation*

du secteur privé dans l'économie de beaucoup de pays. Depuis 1980, près de 6 800 entreprises publiques ont été privatisées, dont près de 1 400 dans les pays en développement.

- *La révolution de l'information permet à tout un chacun de recevoir chez lui des informations sur ce qui se passe dans le monde. Actuellement, grâce à la radio et à la télévision, les gens ont beaucoup plus le sentiment de participer aux événements internationaux au moment où ils se produisent. Ils peuvent désormais communiquer de multiples façons dans leur propre pays : outre la radio et la télévision, ils ont maintenant accès aux derniers moyens tels que les télécopieurs et les cassettes vidéo qui échappent plus facilement à la censure. Il n'en est que plus difficile pour les gouvernements de monopoliser l'information.*

- *Les organisations non gouvernementales se sont multipliées ces dernières années. En 1990, on estimait qu'environ 50 000 organisations non gouvernementales (ONG) travaillaient dans les pays en développement, dans divers domaines allant des soins de santé à l'éducation informelle. En outre, elles mènent également d'importantes campagnes en faveur des femmes, des droits de l'homme et de l'environnement.*

Tous ces changements ont été à la fois rapides et complexes et ont pris des orientations différentes selon les pays. Dans certains cas, l'élan a été imprimé par le gouvernement au pouvoir. Dans d'autres, ce fut le produit d'un soulèvement populaire. Et les résultats ont été aussi divers que les événements qui en ont été à l'origine. Certains pays ont réussi à établir des institutions démocratiques solides, lesquelles ne cessent de gagner en efficacité. Pour d'autres, ce fût la crise économique, le chaos social, les troubles inter-ethniques, et même la guerre civile.

Les laissés-pour-compte

Malgré la multiplication des facteurs en faveur d'une participation accrue, certains groupes demeurent privés des fruits du développement : les couches les plus pauvres, les populations rurales, de nombreuses minorités religieuses et ethniques et, pratiquement dans tous les pays, les femmes. Sont également à jamais exclues ces millions de personnes, en particulier

les enfants, dont la mort à la fois évitable et prématurée, a abrégé l'existence.

Si, parmi ces groupes, plusieurs se recourent inévitablement, il est néanmoins utile d'en examiner certains plus spécifiquement.

• *Les couches les plus pauvres* découvrent que leur pauvreté même est un obstacle redoutable qui leur barre l'accès à de nombreux domaines de la vie sociale, économique et politique. Dans de nombreux pays en développement, les écarts de revenus sont très importants. En Indonésie, par exemple, les 20 % les plus pauvres de la population ne reçoivent que 8,8 % du revenu national ; au Sri Lanka, ils reçoivent 4,8 %. Dans bien des cas, les écarts entre les pauvres et les riches ne cessent de se creuser. Au Chili, entre 1970 et 1988, le revenu réel des 20 % les plus pauvres a chuté de 3 %, tandis que celui des 20 % les plus riches a augmenté de 10 %. Les marchés, qui sont en principe ouverts à tout le monde, excluent en pratique ceux que la pauvreté rend insolubles. Au Bangladesh, la paysannerie sans terre représente près de la moitié des ménages ruraux, mais ne reçoit que 17 % du crédit institutionnel.

La pauvreté frappe surtout les enfants. Elle fait donc peser une lourde hypothèque sur les générations futures. Les taux de mortalité infantile dans les pays les plus pauvres s'élèvent encore à 114 pour 1 000 naissances vivantes, et 13 millions d'enfants meurent chaque année avant leur cinquième anniversaire. La pandémie du SIDA/VIH va non seulement tuer davantage d'enfants, mais gonfler le nombre des orphelins, donc des enfants pauvres.

Même quand les enfants survivent, beaucoup sont privés de toute possibilité de participer pleinement au développement de leurs pays. Encore aujourd'hui, près de 200 millions d'enfants voient leur croissance handicapée par la malnutrition. Et 300 millions d'autres qui devraient être à l'école primaire ou secondaire se voient privés d'éducation, soit parce qu'ils doivent travailler, soit parce qu'il n'y a pas d'écoles ou encore parce que celles-ci sont trop chères. Un grand nombre d'entre eux passent leur journée à travailler dans les champs ou dans les rues (encadré 2.2).

Pour des millions de personnes dans le monde entier, la lutte quotidienne pour la survie prend tellement de temps et d'énergie que, même s'ils vivaient dans une démocratie, une véritable participation

politique demeure, pour toutes ces raisons, un luxe hors de leur portée.

• *Les femmes* constituent, parmi les laissés-pour-compte, le groupe le plus important dans le monde (voir encadré 2.3). En effet, alors qu'elles représentent la moitié de la population adulte et paient souvent beaucoup plus que leur part à la société en travaillant dans et en dehors du foyer, elles sont souvent écartées des postes de direction. Elles représentent moins de 10 % des parlementaires dans le monde et, systématiquement, moins de 5 % des ministres et autres postes de commande.

Dans bien des pays industrialisés, l'indicateur de développement humain féminin n'est que de 80 % environ de celui des hommes. La participation des femmes à l'emploi laisse à désirer, et, dans certains pays industrialisés, leur salaire représente moins de la moitié de ceux des hommes (encadré 2.4).

Bien des pays en développement excluent les femmes et de la vie politique et de tout travail productif du fait de la tradition, ou d'une législation discrimina-

*Les marchés
excluent ceux
que la
pauvreté rend
insolvables*

ENCADRÉ 2.2

Les enfants des rues

Des millions d'enfants vivent dans les bidonvilles ou dans les rues des villes du tiers monde et leur nombre augmente chaque jour, à mesure que les populations rurales, poussées par la pauvreté, migrent vers les villes dans l'espoir d'une vie meilleure. Il y a 30 ans, la population du Brésil était rurale à 55 %; désormais, 75 % des habitants vivent en zones urbaines. On estime qu'environ trois quarts des enfants des rues au Brésil sont des migrants.

De nombreux enfants vivant dans la rue ont en fait une maison et des parents mais, chassés par la misère d'une ou deux pièces surpeuplées dans les bidonvilles et contraints qu'ils sont de gagner leur vie dans la rue, ils ne peuvent leur rendre visite que rarement. A Manille (Philippines), 3 millions de personnes, dont la moitié environ sont des enfants, vivent dans des bidonvilles. Moins du quart des familles ont l'eau courante et deux tiers n'ont aucune installation sanitaire. Manille compte quelque 75 000 enfants des rues.

L'Inde a probablement le plus grand nombre d'enfants des rues : New Delhi, Bombay et Calcutta en comptent 100 000 chacune et

Bangalore quelque 45 000. Là, comme ailleurs, ils doivent travailler pour survivre, qui ramassant des chiffons, qui cirant des chaussures, qui vendant des journaux, qui faisant les décharges publiques. Nombreux sont également ceux qui tombent dans la délinquance. Le taux de criminalité juvénile dans ce pays est de l'ordre de 3,1 pour 1 000.

Les enfants des rues constituent aussi un problème de plus en plus grave en Afrique. Là aussi, l'exode rural vient grossir les rangs des populations des bidonvilles. Mathare Valley à Nairobi est le plus grand bidonville du Kenya, avec environ 200 000 habitants : pour la plupart des migrants dont un pourcentage élevé d'enfants. Il y a quatre ans, Nairobi comptait environ 16 000 enfants des rues; ce chiffre serait passé aujourd'hui à 25 000.

Les enfants des rues constituent l'un des symptômes les plus patents de la misère urbaine. Des enfants affamés, malades, souvent sans abri et n'ayant guère de chances d'accéder à une éducation élémentaire, voilà qui nous rappelle brutalement le potentiel humain que le monde est en train de gaspiller.

toire ou encore d'un déni d'instruction. Dans bien des pays en développement, pour lesquels les données nécessaires sont disponibles, l'IDH pour les femmes n'est que de 60 % celui des hommes. De ce fait,

pendant des décennies, la vie n'a guère changé pour 500 millions de femmes rurales dans le monde en développement.

- *Les minorités et les groupes ethniques* éprouvent souvent des difficultés à participer pleinement à la vie de sociétés qui cherchent systématiquement à avantager les groupes dominants. Cette discrimination est parfois inscrite dans la loi qui empêche les groupes minoritaires d'accéder sur un pied d'égalité à l'enseignement, à l'emploi ou à la vie politique. Ceci dit, l'exclusion est généralement moins une question de politique officielle que de pratique quotidienne. Aux Etats-Unis, où tous "sont nés libres et égaux", la différence entre Blancs et Noirs est flagrante. Si les Etats-Unis étaient divisés en deux "pays", celui ayant une population exclusivement blanche occuperait la première place dans la classification selon l'indicateur de développement humain, tandis que le pays à population noire ne viendrait qu'en 31^{ème} position (encadré 2.5). Au Guatemala, le taux de mortalité infantile de la population indienne dépasse de 20 % celui du reste de la population. De même, en Afrique du Sud, les Noirs constituent une majorité marginalisée (encadré 2.6).

La violence crée une forme extrême de discrimination et d'exclusion. Depuis la deuxième guerre mondiale, une quarantaine de groupes ethniques ont été persécutés et massacrés dans le monde entier. Bilan : des millions de tués.

- *Les ruraux* n'ont qu'un accès extrêmement limité à la vie économique et sociale dans les pays en développement. Dans la campagne, le revenu par habitant représente, dans bien des pays, la moitié environ de celui enregistré dans les villes. En outre, les populations rurales ont beaucoup moins accès aux services publics. Bien que représentant environ les deux tiers de la population, ils ne bénéficient en moyenne que de moins du quart des services d'enseignement, de santé, d'approvisionnement en eau et d'assainissement. En Ethiopie, les ruraux ne reçoivent que 11 % de l'eau potable, alors qu'ils sont 87 % de la population. Au Bangladesh, 84 % de la population est rurale, mais n'a accès qu'à 4 % des services d'assainissement. En Inde, le taux d'inscription des enfants de 5 à 14 ans est beaucoup plus faible dans les zones rurales qu'urbaines : 55 % pour les garçons et 35 % pour les filles (contre 74 % et 52 % respectivement dans les zones urbaines).

ENCADRÉ 2.3

Les femmes ou la majorité reléguée

S'il est vrai que les femmes constituent la majorité de la population mondiale, il n'en demeure pas moins que peu de possibilités leur sont offertes : l'enseignement, les emplois les plus intéressants, et les soins de santé leur sont souvent inaccessibles, et elles sont de surcroît exclues de la vie publique.

- *Alphabétisation* — Les femmes ont plus de chances d'être analphabètes que les hommes. En Asie du Sud, par exemple, les taux d'alphabétisation féminine ne sont que de 50 % environ de ceux des hommes. Et dans de nombreux pays, la situation est encore pire : 35 % au Népal; 37 % en Sierra Leone; 27 % au Soudan; et 32 % en Afghanistan. Les femmes représentent les deux tiers des analphabètes dans le monde.

- *Etudes supérieures* — Les femmes, dans les pays en développement, sont de loin distancées par les hommes. En Afrique subsaharienne, il y a trois fois moins de femmes que d'hommes inscrits dans l'enseignement supérieur. Et même dans les pays industrialisés, les femmes sont très mal représentées dans les disciplines scientifiques et techniques : en Espagne, le rapport étudiantes/étudiants dans ces domaines est de 28 %; il est de 25 % en Autriche et de 29 % au Canada.

- *Emploi* — Dans les pays en développement, les femmes ont beaucoup moins de possibilités d'emploi : elles sont deux fois moins nombreuses que les hommes sur le marché du travail (29 % en Asie du Sud et 23 % seulement dans les Etats arabes). Et même lorsqu'elles trouvent un travail, les femmes sont généralement payées beaucoup moins : en République de Corée, les salaires des femmes ne représentent que 47 % de ceux des hommes. La discrimination en la matière n'est pas l'apanage des pays en développement : au Japon, les salaires des femmes ne représentent que 51 % de ceux des hommes.

Les femmes qui n'exercent pas d'emploi rémunéré sont, bien entendu, loin d'être inactives : en effet, leur journée de travail est

généralement beaucoup plus longue que celle des hommes. Le problème est que le travail qu'elles effectuent - tâches domestiques et soins prodigués aux enfants et aux personnes âgées - n'est pas reconnu comme il le devrait dans les comptabilités nationales.

- *Travail indépendant* — les possibilités pour les femmes d'exercer un travail indépendant peuvent être limitées de diverses façons. Dans certains pays, les femmes n'ont toujours pas le droit d'être propriétaires, ou d'offrir de garanties pour les prêts bancaires, ou encore de conduire.

- *Politique* — dans un certain nombre de pays, les femmes n'ont toujours pas le droit de vote. Elles sont également presque partout sous-représentées au sein des gouvernements. En 1980, elles ne représentaient que 10 % des parlementaires dans le monde et moins de 4 % des ministres. En 1993, seuls six pays étaient dirigés par une femme.

- *Santé* — Les femmes vivent généralement plus longtemps que les hommes. Mais dans certains pays d'Asie et d'Afrique du Nord, la discrimination à l'égard des femmes sur le plan sanitaire et nutritionnel est telle que leur espérance de vie est moins élevée. En effet, en se basant sur les schémas généraux de mortalité, l'on constate que 100 millions de femmes asiatiques qui auraient normalement dû survivre "manquent à l'appel".

L'un des risques majeurs pour la santé des femmes dans les pays pauvres est l'accouchement. Les taux de mortalité maternelle dans les pays en développement sont, au bas mot, 15 fois plus élevés que ceux des pays industrialisés.

- *Statistiques nationales* — Les statistiques ne rendent souvent pas compte de la contribution des femmes. Si les travaux ménagers non rémunérés des femmes étaient pris en considération dans le compte de la formation du revenu national, la production globale augmenterait de 20 à 30 %.

La tendance à favoriser les villes aux dépens de la campagne est un trait dominant pratiquement partout. Même dans le cas de certains pays en développement où les parlements sont dominés par des élites rurales, ces derniers n'agissent pas au nom des ruraux. Il s'agit, pour la plupart, de propriétaires qui vivent en ville et ne s'intéressent guère à l'installation de services publics dans les zones rurales : ils peuvent quant à eux s'alimenter en électricité ou en eau grâce à des groupes électrogènes et des puits forés, et ils envoient souvent leurs enfants étudier à l'étranger. Les populations rurales des pays en développement, quant à elles, demeurent une majorité pauvre et marginalisée.

- Les handicapés représentent au moins 10 % de la population mondiale. Ce chiffre inclut tous ceux qui ont souffert d'une lésion, d'un traumatisme ou d'une maladie qui occasionne une perturbation physique ou mentale grave de longue durée.

Si ce phénomène est commun aux pays industrialisés et aux pays en développement, ses origines sont généralement différentes : dans les pays industrialisés, les principales causes sont les maladies dégénératives associées au vieillissement, tandis que, dans les pays en développement, il s'agirait surtout de la maladie, la malnutrition et des guerres.

Même dans les pays industrialisés, l'invalidité est étroitement liée à la pauvreté. Aux États-Unis, les Noirs et les Amérindiens ont statistiquement plus de chances d'être handicapés que les Blancs. Les enfants des familles pauvres courent 13 fois plus de risques d'être des arriérés mentaux que les enfants de familles à revenu moyen ou élevé.

Dans les pays en développement, l'invalidité est plus répandue dans les zones rurales que dans les zones urbaines, et parmi les pauvres. Au Bangladesh, les plus exposés sont les ouvriers agricoles sans terre.

Les handicapés se heurtent à de nombreux obstacles qui les empêchent de participer. Par exemple, leur accès à l'éducation est généralement limité : à Hongkong, en 1981, plus de 25 % des handicapés âgés de 15 à 24 ans n'avaient reçu aucune forme d'instruction. Ils ont également plus de chances de demeurer sans emploi : au Japon, en 1981, date à laquelle 62 % de la population totale était employée, ce taux n'était que de 32 % dans le cas des handicapés.

Certains pays ont pris des mesures en faveur des handicapés. C'est ainsi que

l'Allemagne leur réserve un quota de 6 % des emplois dans les entreprises publiques et privées. Les États-Unis ont toutefois la législation la plus ambitieuse : l'*Americans with Disabilities Act* de 1992 fixe en effet toute une série de normes à respecter sur les lieux de travail.

Les handicapés des pays en développement ont des problèmes beaucoup plus fondamentaux. Au Zimbabwe, en 1982, alors que l'on estimait le nombre des handicapés à 10 % de la population totale, 2 % d'entre eux avait accès à un service de rééducation. Pour la majorité des handicapés dans le monde, la participation pleine et entière reste une perspective extrêmement lointaine.

- Les pays pauvres ne peuvent participer sur un pied d'égalité aux marchés internationaux ni créer des débouchés pour leurs propres populations. La pauvreté est un obstacle redoutable à toute participation, tant au niveau national qu'international. De par leur pauvreté même, les pays pauvres ont un accès restreint aux

ENCADRÉ 2.4

Les femmes au Japon

Le Japon a joui d'un des niveaux de développement humain des plus élevés au monde. Cela étant, les inégalités entre hommes et femmes y demeurent profondes. En 1993, l'IDH place le Japon en première position. Cela dit, lorsque l'IDH est ajusté en fonction des sexes, le Japon tombe en 17^e position, et ce pour les raisons suivantes :

En matière d'enseignement, les taux d'inscription des femmes dans l'enseignement supérieur ne représentent que les deux tiers de ceux des hommes.

De même, en matière d'emploi, les femmes sont extrêmement désavantagées. En effet, les salaires moyens des femmes ne représentent que 51 % de ceux des hommes. En outre, les femmes sont, pour la plupart, exclues des postes de responsabilité, n'occupant que 7 % des postes d'administration et de direction.

Elles sont encore moins bien représentées en politique. Elles n'ont obtenu le droit de vote et d'être élues au Parlement qu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Même aujourd'hui, 2 % des députés seulement sont des femmes et il n'y a aucune femme ministre (alors que la moyenne est de 9 % dans les pays

industrialisés et 13 % dans les autres pays d'Asie). Néanmoins, une ou deux femmes sont parvenues à des postes politiques très importants et certaines femmes figurent parmi les fondateurs du parti social-démocrate.

Sur le plan des droits en général, la société japonaise, très patriarcale, n'accorde aux femmes davantage de droits et d'indépendance qu'au compte-gouttes. Ce n'est qu'en 1980 que les droits d'héritage des femmes japonaises sont passés du tiers à la moitié des biens de leur conjoint (le reste va aux enfants). En outre, bien d'autres aspects de la législation demeurent discriminatoires. Ainsi l'âge légal du mariage est de 18 ans pour les hommes et de 16 ans seulement pour les femmes. De même, en cas de divorce, l'homme peut se remarier immédiatement, alors que la femme doit attendre six mois.

Toutefois, il existe maintenant au Japon un certain nombre d'organisations politiques non gouvernementales qui militent pour le changement. La Ligue des électrices, par exemple, fait pression pour corriger le déséquilibre existant dans la répartition des sièges au Parlement et pour assurer une participation accrue des femmes au processus décisionnel.

La participation est une plante qui ne pousse pas facilement dans l'environnement humain

crédits internationaux, et les obstacles érigés dans le monde aux mouvements des biens et des personnes réduisent leurs recettes potentielles. Selon le *Rapport mondial sur le développement humain* de 1992, les pays pauvres subissent de ce fait un manque à gagner de 500 milliards de dollars par an, soit 10 fois plus que le volume de l'aide extérieure qu'ils reçoivent. La part des 20 % les plus pauvres de la population mondiale n'est à l'heure actuelle que de 0,2 % des crédits commerciaux mondiaux, de 0,98 % des échanges mondiaux et de 1,3 % seulement du revenu mondial (tableau 2.1).

Il serait naïf de croire que la quête croissante de protagonisme s'arrêtera aux frontières nationales. Des millions de travailleurs des pays en développement ont déjà voté avec leurs pieds et émigré légalement ou illégalement vers les pays industrialisés. Et ce n'est qu'un début. Faute d'intégrer davantage de personnes à la vie économique internationale, on risque d'assister au XXI^e siècle à des mou-

vements migratoires transfrontières sans précédent.

L'intégration des exclus à l'échelle mondiale nécessitera une modification radicale de l'ordre international qui passe notamment par le démantèlement des barrières commerciales et l'instauration d'un système bien plus démocratique de la gestion des affaires publiques planétaires.

En additionnant ensemble les groupes marginalisés cités ci-dessus et les autres exclus, il semblerait que moins de 10 % de la population mondiale prenne sa pleine part de la vie politique, économique, sociale et culturelle. Pour l'immense majorité des gens, la conquête de l'intégration sera longue et ardue.

Obstacles

La participation est une plante qui ne pousse pas facilement dans l'environnement humain. Mus par la cupidité, de puissants groupes d'intérêts dressent de nombreux obstacles pour barrer l'accès des gens aux pouvoirs économique et politique.

- *Systèmes juridiques* — Les lois sont souvent arbitraires et capricieuses et favorisent ceux qui sont politiquement influents ou économiquement puissants. Trop nombreux sont les pays où la législation n'est pas à la hauteur des principes de la transparence, de la responsabilité, de l'équité et de l'égalité de tous devant la loi. La législation de certains pays empêche la participation des femmes, par exemple, ou de minorités religieuses ou ethniques, ou prive les travailleurs de certains droits.

- *Pesanteurs bureaucratiques* — Les populations de bien des pays en développement suffoquent sous le poids d'innombrables réglementations et restrictions, contraintes qu'elles sont d'obtenir toutes sortes de permis et d'autorisations même pour la

ENCADRÉ 2.5

Un pays, deux nations

Dans la quasi-totalité des pays il y a au moins un groupe ethnique dont le niveau de développement humain se situe très en deçà de la moyenne nationale. L'un des cas les plus notoires et les mieux documentés est celui des Noirs américains.

Leur handicap commence à la naissance. En effet, si le taux de mortalité infantile n'est que de 8 pour 1 000 naissances vivantes chez les Blancs, il s'élève à 19 pour 1 000 chez les Noirs. En outre, les enfants noirs ont plus de chances que les enfants blancs de grandir dans une famille monoparentale : en 1990, 19 % des enfants blancs se trouvaient dans ce cas, contre 54 % pour les enfants noirs.

Les enfants des familles noires ont également plus de chances de grandir dans la misère. En 1990, le PIB réel par habitant était d'environ 22 000 dollars pour les Blancs, contre 17 000 pour les Noirs.

Comme Andrew Hacker, l'auteur de *Two Nations* (Macmillan Publishing Company, 1992), l'écrit crûment : ... les statistiques sont consternantes. Près des deux tiers des bébés noirs naissent maintenant hors mariage, et plus de la moitié des familles noires ont

une femme à leur tête. La majorité des jeunes Noirs vivent seulement avec leurs mères; et dans plus de la moitié de ces ménages, la mère n'a jamais été mariée. Le tout dernier recensement fait ressortir que plus de la moitié de toutes les femmes noires célibataires ont déjà eu des enfants, et parmi les femmes de 35 à 40 ans, moins de la moitié ont des mariages qui tiennent encore. Ces chiffres sont trois à cinq fois supérieurs à ceux des ménages blancs et sont également sensiblement plus élevés que ceux enregistrés chez les Américains noirs, il y a une génération. ... Les Noirs ont beau être citoyens américains, ils vivent tels des étrangers dans le seul pays qu'ils connaissent. Certes, certains groupes restent en marge de la société - certaines sectes religieuses, par exemple -, mais c'est de leur plein gré. En revanche, les Noirs subissent une ségrégation qui n'a rien de volontaire. Aussi peut-on considérer l'Amérique comme deux nations distinctes.

En effet, si les États-Unis étaient divisés en deux "pays", celui peuplé de Blancs occuperait, selon l'indicateur du développement humain, la première place dans le monde, tandis que le pays à population noire n'occuperait que la 31^e position.

TABEAU 2.1
Part des 20 % les plus pauvres de la population mondiale dans l'activité économique mondiale (en pourcentage)

	1960-70	1990
PNB dans le monde	2,3	1,40
Echanges mondiaux	1,3	0,95
Investissement intérieur dans le monde	3,5	1,25
Épargne intérieure dans le monde	3,5	0,98

plus modeste des activités commerciales. Heureusement, de nombreux gouvernements ont commencé à éliminer les restrictions les plus étouffantes et cherchent à créer un environnement plus propice au développement du commerce et de l'industrie.

• *Normes sociales* — Même quand les choses bougent, bien des valeurs traditionnelles et des idées préconçues - que ce soit à l'égard des femmes ou de tribus, de castes ou de certains groupes religieux différents - sont souvent si ancrées dans le langage et le comportement de tous les jours qu'elles ne suivent pas l'évolution des législations. Les lois peuvent promouvoir l'égalité, mais on laisse généralement

aux groupes victimes de discriminations le soin de lutter contre les préjugés. Ainsi la femme qui travaille, par exemple, peut-elle être officiellement l'égale de l'homme, mais n'est pas assurée de bénéficier du même traitement que son homologue masculin même si elle donne la preuve qu'elle est meilleure que lui.

• *Mauvaise répartition des ressources* — Dans les pays en développement, la terre est l'une des ressources les plus importantes. En effet, une proportion élevée de la population trime pour tirer sa subsistance de la terre, mais ses efforts se heurtent souvent aux élites féodales qui ont la haute main sur les terres. Dans la plupart des pays latino-américains, le régime foncier est notoirement biaisé en faveur des riches (voir tableau 2.2). L'inégalité est conventionnellement mesurée par le coefficient de Gini qui varie de zéro (répartition absolument égalitaire) à 1 (tout est la propriété d'une seule personne). Dans la plupart des pays latino-américains, le coefficient de Gini appliqué à la répartition des terres est de l'ordre de 0,8 : 0,84 au Panama ; 0,86 au Brésil et 0,94 au Paraguay.

La mauvaise répartition des terres n'est pas propre à l'Amérique latine. En Egypte, les 20 % des propriétaires les plus riches ont toujours la haute main sur 70 % des terres agricoles. Au Bangladesh, les petites exploitations (moins de 1 ha) représentent 70 % des exploitations, mais ne couvrent que 29 % des terres.

Dans ces pays, il ne saurait y avoir de participation véritable dans les zones rurales sans réformes agraires radicales accompagnées de services de vulgarisation

TABLEAU 2.2
Inégalité dans la répartition de la propriété foncière dans certains pays

Pays	Année	Coefficient de Gini*
<i>Très élevé (plus de 0,75)</i>		
Paraguay	1981	0,94
Brésil	1980	0,86
Panama	1981	0,84
Uruguay	1980	0,84
Arabie saoudite	1983	0,83
Madagascar	1984	0,80
Kenya	1981	0,77
<i>Elevé (0,51 à 0,75)</i>		
Colombie	1984	0,70
République dominicaine	1981	0,70
Equateur	1987	0,69
Grenade	1981	0,69
Chili	1987	0,64
Honduras	1981	0,64
Yémen	1982	0,64
Sri Lanka	1982	0,62
Pérou	1984	0,61
Népal	1982	0,60
Ouganda	1984	0,59
Turquie	1980	0,58
Jordanie	1983	0,57
Pakistan	1980	0,54
Philippines	1981	0,53
<i>Moyen (0,40 à 0,50)</i>		
Bahreïn	1980	0,50
Bangladesh	1980	0,50
Maroc	1982	0,47
Togo	1983	0,45
Ghana	1984	0,44
<i>Faible (moins de 0,40)</i>		
Malawi	1981	0,36
Mauritanie	1981	0,36
Egypte	1984	0,35
Niger	1981	0,32
République de Corée	1980	0,30

*Le coefficient de Gini mesure l'inégalité de répartition. Il va de 0 à 1; plus la valeur est proche de 1, plus grande est l'inégalité.

ENCADRÉ 2.6

Les Noirs d'Afrique du Sud, un peuple toujours à part

L'apartheid a été officiellement aboli en Afrique du Sud. Il n'empêche que la population noire du pays continue de vivre dans un monde à part.

• *Avoirs* — 5 % de la population - des Blancs pour la plupart - possèdent 88 % de tous les biens privés du pays.

• *Pauvreté* — La moitié de la population - essentiellement noire - vit en dessous du seuil de la pauvreté.

• *Enfants* — La malnutrition ralentit la croissance de 40 % des enfants noirs dans les zones rurales et 15 % dans les zones urbaines.

• *Alphabétisation* — Le tiers de la population noire de plus de 15 ans

(soit 3 millions de personnes) est analphabète.

• *Enseignement* — Les trois quarts des enseignants noirs sont soit non qualifiés, soit sous-qualifiés. Le système d'enseignement perpétue ainsi le cercle vicieux misère-discrimination.

Pour les Noirs sud-africains, l'accession à la pleine jouissance des droits politiques serait une étape essentielle sur la voie de la participation. Toutefois, le démantèlement total de l'apartheid sera une tâche complexe et difficile qui prendra des années.

*La
modification
des rapports de
forces passe
par
l'émergence de
contreponds*

et de programmes de formation et de crédit qui permettraient aux petits exploitants de devenir productifs et autonomes.

Qu'il s'agisse de la ville ou de la campagne, les groupes d'intérêts qui détiennent actuellement le pouvoir économique, financier, politique et social sont en général déterminés à défendre leurs privilèges, soit individuellement, soit dans le cadre d'associations très unies ou de groupes de pression dotés de puissants moyens financiers, ou encore en recourant à la violence.

La modification des rapports de forces passe par l'émergence de contreponds, voire une révolution. Les organisations populaires, qu'il s'agisse de coopératives agricoles, d'associations de quartier ou de groupes de protection des consommateurs, sont parmi les groupes les plus à même de servir de contreponds et de devenir des contre-pouvoirs. Et leur force tient souvent à la diffusion de leurs informations et de leurs idées car, pour le meilleur ou pour le pire, ce sont les idées plus encore que les groupes d'intérêt qui régissent le monde.

Structure du rapport

La participation est si importante qu'on pourrait l'examiner sous bien d'autres aspects encore. Ce rapport est axé sur la participation au processus de développement, qu'il analyse sous l'angle des marchés, des pouvoirs publics et du mouvement associatif.

Le chapitre 3 examine la façon dont les marchés libres et ouverts consentent aux producteurs comme aux consommateurs d'y prendre une part active, et cherche à déterminer dans quelle mesure

les marchés sont ouverts à une large participation populaire — dit en d'autres termes, dans quelle mesure ils sont "conviviaux". Il examine également la participation à travers le travail, qu'il aborde spécialement sous l'angle des marchés de l'emploi. Il montre comment les stratégies actuelles en matière de politique économique aboutissent à une augmentation de la production sans création d'emplois, et plaide pour que soit repensée la notion de développement. Ce chapitre fait par ailleurs le point de la situation concernant les privatisations et étudie le nouvel équilibre entre secteur privé et secteur public nécessaire à l'instauration d'un développement humain participatif.

Le chapitre 4 est consacré à la participation populaire dans la conduite des affaires publiques. Il s'interroge sur la participation politique et sur la façon dont les gouvernements interagissent avec leurs populations. Il traite de la décentralisation en tant que moyen de rendre la gestion des affaires publiques plus perméable à l'influence des administrés. Il en examine les conditions de succès tout comme les obstacles éventuels, y compris le risque d'asseoir encore davantage le pouvoir d'élites locales indélogeables.

Le chapitre 5 analyse la participation populaire dans la société civile, en particulier le rôle des organisations non gouvernementales. Il montre comment ces organisations peuvent s'opposer aux pouvoirs établis, tant au niveau national qu'international, et être à l'origine de changements concrets. Il fait aussi état de leur capacité à ramener dans le flot principal de la vie économique et sociale, des millions de personnes autrement marginalisées dans le monde.



Les gens et les marchés

Les marchés libres constituent le mécanisme d'échange de biens et services le plus efficace conçu à ce jour. Ils mettent en rapport l'offre et la demande, mettent en contact acheteurs et vendeurs, employeurs et travailleurs et déterminent constamment les prix de manière à permettre à l'économie de fonctionner de façon optimale. La libre entreprise constitue un environnement qui laisse toute latitude à la créativité et à l'esprit d'entreprise.

Trois questions essentielles se posent : les marchés sont-ils véritablement libres ? Sont-ils accessibles à tout le monde ? Et quel est leur impact sur la distribution du revenu et des autres fruits du développement ?

La plupart des marchés sont d'un accès difficile car entourés de barrières, élevées pour la plupart par les pouvoirs publics mais d'autres par de puissants groupes d'intérêt. En outre, les marchés ne sont pas automatiquement ou spontanément "conviviaux". Ils ne forment pas de jugements de valeur. Ils tendent à récompenser ceux qui ont un pouvoir d'achat appréciable ou des marchandises ou services qui font l'objet d'une demande dynamique. Cela dit, les gens n'accèdent pas aux marchés sur un pied d'égalité et le profit qu'ils en retirent est souvent inégal, même lorsque les marchés fonctionnent de façon neutre.

Aussi, malgré leur aptitude à équilibrer offre et demande, les marchés peuvent également contribuer à aggraver les inégalités, la pauvreté et le chômage.

Il est également vrai qu'en général les marchés font peu de cas de l'écologie et des besoins des générations futures. Les sols, l'eau, les combustibles fossiles et les minéraux sont d'importants facteurs de production. Or, leurs prix marchands ne reflètent souvent pas leur véritable valeur en tant que produits rares, d'où leur surexploitation jusqu'à l'épuisement. Les

bilans des entreprises n'enregistrent que rarement les véritables coûts de la pollution, lesquels sont supportés par le reste de la société. De même, les comptabilités nationales ignorent l'épuisement progressif du patrimoine naturel, ce qui ne permet pas aux décideurs de se rendre compte du coût élevé de l'indifférence à l'égard de l'environnement. Entre 1970 et 1990, le Costa Rica a perdu en patrimoine naturel (tels que sols et forêts, etc.) l'équivalent de plus de 6 % de son PIB total cumulé au cours de cette même période. En Indonésie, entre 1971 et 1984, ces pertes représentaient plus de 9 % du PIB ; pourtant, la comptabilité nationale a passé sous silence cette hémorragie.

Le développement humain durable exige davantage des marchés : qu'ils continuent d'offrir leurs avantages, mais d'une façon plus équilibrée qui combine efficacité, équité et durabilité. Après tout, les marchés ne sont pas une fin en soi. Ils sont un moyen de développement humain. Les marchés doivent être au service des populations et non le contraire.

Rendre les marchés plus conviviaux

Un marché convivial est un marché qui permet aux gens d'y être pleinement présents et d'en partager équitablement les fruits. Rendre les marchés plus conviviaux exigera une stratégie qui en assure le dynamisme tout en prévoyant de nouvelles mesures devant permettre à beaucoup plus de gens de tirer parti des avantages qu'ils offrent.

La plupart des marchés souffrent de trois types de distorsions. Premièrement, il y a des distorsions dans le fonctionnement même des marchés. Certaines tiennent à des situations de monopole, d'autres à des considérations commerciales à court terme, qui ôtent aux marchés une partie de leur compétitivité et de leur effi-

Un marché convivial permet aux gens d'y être pleinement présents et de partager les fruits

cacité et les rend insensibles au nécessaire respect de l'environnement. D'autres tiennent au contrôle des prix, aux désincitations fiscales et à l'intervention constante des pouvoirs publics sur le marché.

Deuxièmement, il est des distorsions qui se traduisent par des inégalités entre ceux qui entrent sur le marché. De nombreuses personnes n'ont pas l'instruction, les avoirs, le crédit ou les connaissances nécessaires pour être compétitives, ou sont exclues à cause du sexe, de la race ou de l'ethnie à laquelle elles appartiennent.

Troisièmement, les marchés ne tiennent presque jamais compte de certains coûts et avantages qui sont "extérieurs" à leur mode de fonctionnement, qu'il s'agisse de pollution (coût extérieur) ou

de la prévention des maladies transmissibles (avantage extérieur). En outre, il est des domaines où il n'y a pas de marchés du tout. La comptabilité nationale ne tient pas compte, par exemple, des travaux ménagers, pas plus qu'elle n'intègre la dépréciation constante du patrimoine naturel. Aussi conviendrait-il ici de prévoir la mise en place d'une comptabilité appropriée.

Le débat traditionnel sur les marchés a porté davantage sur leur efficacité que sur la dimension de l'équité. Mais les marchés n'étant qu'un moyen de développement humain, nous nous devons d'examiner de près comment il serait possible de jeter des ponts entre les marchés et les populations, de façon à les rendre plus conviviaux. Les mesures susceptibles d'aboutir à une transformation aussi radicale peuvent être divisées en quatre catégories (encadré 3.1).

1. Mesures préalables
2. Mesures d'accompagnement
3. Mesures correctives
4. Filets de repêchage social

1. Mesures préalables

Certaines conditions doivent être réunies pour que les marchés demeurent libres et ouverts à tous ceux qui cherchent à y entrer.

- *Investir dans les êtres humains* — Pour être véritablement compétitifs et productifs, les gens doivent avoir atteint un niveau de santé, d'éducation et de connaissance qui les met au niveau voulu. Les pays en développement les plus dynamiques ont reconnu à quel point il importe d'investir dans le potentiel humain. Les pays nouvellement industrialisés d'Asie de l'Est ont poussé leur avantage compétitif non seulement grâce à une main-d'oeuvre meilleur marché mais également grâce à leur compétence et à leur esprit d'entreprise. L'investissement dans le capital humain augmente la productivité du travail et, s'il est assorti du type de technologie le plus approprié pour la main-d'oeuvre en question, il peut avoir des effets multiplicateurs qui s'étendent à l'ensemble de l'économie. L'investissement dans le potentiel humain peut également contribuer à réduire les inégalités économiques et sociales.

La productivité du travail a augmenté de 11 % par an en République de Corée entre 1963 et 1979, et de 63 % en

ENCADRE 3.1

Vers des marchés conviviaux

Les marchés conviviaux permettent aux gens de participer pleinement à leurs opérations et de recevoir une part équitable des profits. Pour faire en sorte que les marchés servent les gens plutôt que le contraire, il faut prendre des mesures concrètes :

1. Mesures préalables

- Des investissements suffisants dans l'enseignement, la santé et la formation pour préparer les gens aux marchés ;
- Une répartition équitable des ressources, en particulier des terres dans les sociétés agricoles pauvres ;
- L'accès des pauvres aux crédits ;
- L'accès à l'information, en particulier sur la gamme de possibilités offertes par les marchés ;
- Une infrastructure physique appropriée, en particulier routes, électricité et télécommunications, et un appui adéquat à la R&D ;
- Un cadre juridique protégeant le droit à la propriété ;
- Libre accès aux marchés, sans distinction de race, de religion, de sexe et d'origine ethnique ;
- Un régime commercial libéral, renforcé par le démantèlement des barrières commerciales internationales ;

2. Mesures d'accompagnement

- Un environnement macro-économique stable, assurant en particulier la stabilité des prix intérieurs et la parité des devises ;
- Un système global d'incitations avec des mécanismes de communication des prix corrects, un régime

fiscal équitable et des récompenses adéquates pour le travail et l'esprit d'entreprise ;

- Pas de restrictions et de réglementation arbitrairement imposées par l'État ;

3. Mesures correctives

- Protection de la concurrence par des lois antimonopoles et des garde-fous contre les négligences financières ;
- Protection des consommateurs, en particulier par une réglementation sur les médicaments, les normes de sécurité et d'hygiène et une publicité honnête ;
- Protection des travailleurs par une réglementation des conditions de travail et l'adoption d'un salaire minimum ;
- Protection des groupes vulnérables, en particulier les femmes, les enfants et les minorités ethniques ;
- La protection de l'environnement, grâce en particulier à l'interdiction de la pollution et à l'application du "les pollueurs payent."

4. Filets de repêchage social

- Des mécanismes aptes à prendre soin de ceux qui se trouvent provisoirement victimes des forces du marché, pour les réintégrer dans les marchés grâce essentiellement à l'investissement humain, au recyclage et à l'accès au crédit, ainsi qu'à un soutien à caractère plus permanent en faveur de groupes tels que les handicapés et les personnes âgées.

Thaïlande entre 1980 et 1985. Cette augmentation tient essentiellement à l'importance de l'investissement dans l'éducation et la formation de leur population. En Europe occidentale, 20 à 30 % de la croissance du revenu enregistrée entre 1970 et 1980 tenaient à l'accroissement du potentiel humain.

- *Accès aux ressources* — Si l'on veut que les gens participent librement aux marchés, ils doivent également disposer des ressources matérielles et financières nécessaires. L'un des obstacles majeurs à une économie dynamique tient à la concentration excessive des terres et des autres actifs productifs. Mais des mesures du type réforme agraire ne constitueraient qu'une première étape. Beaucoup de pays se dotent d'une fiscalité progressive afin de pouvoir continuer à redistribuer une partie des richesses et des revenus au profit des plus pauvres de la société.

- *Octroi de crédit aux pauvres* — Une bonne part de la croissance future des pays en développement devra être assurée par les petites entreprises. Or, si on ne leur facilite pas l'accès au crédit et, le cas échéant, aux marchés publics, les petites entreprises ne se développent pas aussi rapidement qu'elles le pourraient et le secteur bancaire devrait faire en sorte de rendre le crédit accessible aux petites entreprises qui peuvent les employer de façon productive.

- *Accès à l'information* — L'une des principales caractéristiques d'un marché convivial est un bon flux d'information. Plus les informations sont disponibles, plus il y a de chances d'assister à une concurrence loyale et à un juste partage des bénéfices - informations sur les cours mondiaux ; bourses de travail efficaces ; contrats transparents et publicité honnête à l'intention des consommateurs. Savoir, c'est pouvoir : priver les gens d'information est un moyen sûr de les affaiblir et de les défavoriser face aux autres sur les marchés.

- *Une infrastructure appropriée* — La rentabilité des investissements privés est tributaire de l'existence d'une infrastructure physique telle que les routes et les moyens de communication. L'infrastructure est particulièrement importante pour les zones rurales : routes, électricité et une alimentation en eau peuvent permettre aux gens de s'intégrer aux échanges commerciaux et industriels et leur ouvrir de nouvelles perspectives d'emploi. Dans bien des économies parmi les plus perfor-

mantes, telles que la République de Corée et Taïwan (province de Chine), le revenu non agricole des familles rurales est maintenant supérieur au revenu qu'elles tirent directement de l'agriculture. Il faut aussi assurer le financement d'une recherche-développement (R&D) axée sur le développement humain. Si la R&D devait être l'apanage du secteur privé, celle concernant les besoins des "laissés-pour-compte" - les paysans pratiquant l'agriculture de subsistance, les petites industries, etc. - risquerait fort d'être négligée. De même, il pourrait ne pas être possible de rassembler les ressources nécessaires à la mise au point de techniques de production respectueuses de l'environnement et l'exploitation de nouvelles sources d'énergie.

- *L'Etat de droit* — Pour fonctionner de façon productive, le marché présuppose que les transactions soient ouvertes et transparentes, fondées sur la confiance et le respect mutuels tout en étant placée sous l'autorité de la loi. Dans le même ordre d'idées, le système juridique doit protéger les droits de propriété de toute forme d'accaparement illégal dans la société civile ainsi que de nationalisations capricieuses de la part de l'Etat.

Toutefois, dans bien des pays en développement, les affaires sont conduites sur la base de contacts plutôt que de contrats, et sont régies moins par une compétition ouverte que par les pots-de-vin et la corruption. Cela sape l'esprit d'initiative, réduit la production et détourne l'attention du véritable défi de l'investissement productif. Les marchés fermés peuvent être exploités par une minorité mais sont incapables d'éveiller l'esprit créatif de la majorité.

- *Un accès libre* — Bien des personnes sont également exclues de toute participation effective aux marchés du fait d'une discrimination d'ordre politique ou social. Les femmes, les minorités ethniques et les handicapés sont souvent exclus en vertu de dispositions légales ou simplement par la pratique sociale. Nombre des personnes appartenant aux "castes" inférieures ont payé très cher, parfois au prix de leur vie, leur remise en cause des barrières érigées par leur société pour leur interdire l'accès aux marchés. Les pouvoirs publics peuvent grandement contribuer à ouvrir les marchés à tous, sans distinction de race, de religion, de sexe ou d'origine ethnique.

- *Un régime commercial libéral* — Tous les pays doivent tirer parti de leurs avantages

Savoir, c'est pouvoir : priver les gens d'information est un moyen sûr de les affaiblir et de les défavoriser face aux autres sur les marchés

*Il faut accorder
aux
consommateurs,
aux travailleurs
et à
l'environnement
au moins
autant
d'importance
que celle
accordée aux
actionnaires*

comparés, en laissant leur économie ouverte aux échanges internationaux. Mais les stratégies libérales adoptées par les pays du Sud n'ont de chance de porter leurs fruits que si le Nord procède à un démantèlement systématique de ces barrières protectionnistes et ouvre de plus en plus ses marchés fermés.

2. Conditions d'accompagnement

Pour être conviviaux et fonctionner de la façon la plus efficace et la plus équitable possible, les marchés ont besoin :

- *d'un environnement économique stable* — Les marchés fonctionnent beaucoup mieux dans un environnement économique stable créé par des politiques budgétaires et monétaires rationnelles. Les taux élevés d'inflation et les fluctuations brutales des taux de change n'aident pas les chefs d'entreprise à planifier leurs activités. Les contrats passés en toute bonne foi risquent de devenir impossibles à respecter ou à faire exécuter si les conditions du marché changent drastiquement. Les trop fortes variations des taux de change, aussi profitables soient-elles pour les spéculateurs sur les marchés de change, découragent les véritables chefs d'entreprise qui s'en trouvent réduits à prendre des décisions qui ne portent que sur un avenir immédiat et prévisible.

- *d'être à l'abri de l'arbitraire de l'Etat* — Les interventions intempestives des pouvoirs publics perturbent sérieusement les marchés. En procédant à des changements dans les impôts indirects et les droits de douanes, ou en prenant des mesures de contrôle direct des prix, les pouvoirs publics créent des distorsions sur les marchés au point que ces prix reflètent davantage les intérêts de ceux qui gouvernent et de leurs partisans, que le jeu des forces du marché. L'intervention de l'Etat est souvent essentielle si l'on veut accélérer le rythme du développement. Elle doit toutefois être régie par les trois règles d'or énoncées dans le Rapport sur le développement mondial de 1991. Premièrement, n'intervenir qu'en dernier ressort : "il faut laisser faire les marchés, sauf s'il y a manifestement avantage à faire intervenir l'Etat". Deuxièmement, "soumettre continuellement l'intervention des pouvoirs publics à l'épreuve du marché international et du marché intérieur", ce qui signifie par exemple, retirer les subventions de l'Etat lorsqu'elles ne sont

plus nécessaires. Troisièmement, intervenir ouvertement : "l'intervention doit être simple et transparente et obéir à des règles claires plutôt qu'à la discrétion des pouvoirs publics", c'est à dire préférer, par exemple, les droits de douane aux restrictions quantitatives.

3. Mesures correctives

Là où les marchés eux-mêmes ne donnent pas les résultats escomptés, l'Etat doit intervenir pour réglementer et corriger. Il faut bien entendu agir avec précaution et n'intervenir que là où c'est nécessaire. Précaution ne signifie toutefois pas indécision. Les mesures correctives doivent être efficaces, quoique limitées. Cela suppose :

- *Préserver la concurrence* — Tous les gouvernements ont besoin d'une réglementation pour maintenir les marchés libres et ouverts. Ainsi, ils ont besoin d'une loi antimonopole et de réglementations pour les banques et les marchés financiers, ceci afin d'assurer transparence et responsabilité. Comme en témoignent les faillites frauduleuses des institutions d'épargne et de crédit aux Etats-Unis, les scandales qui ont éclaboussé les Bourses de Recruit au Japon et les délits d'initiés sur le marché des actions de Bombay, ces réglementations peuvent toujours être contournées par certains escrocs. Les pouvoirs publics doivent donc être particulièrement vigilants et réagir promptement si l'on ne veut pas que certains parmi ceux qui détiennent de grands pouvoirs financiers ne recueillent des profits indus aux dépens de la majorité.

- *Protection des consommateurs* — Les entreprises responsables et les consommateurs ont tout intérêt à ce qu'il y ait des normes claires que les producteurs doivent, de l'avis de la communauté, respecter. La réglementation régissant l'industrie pharmaceutique, par exemple, exige que les médicaments soient testés pendant une certaine période avant d'être mis sur le marché. L'industrie alimentaire doit satisfaire aux normes d'hygiène. L'industrie automobile doit respecter les normes de sécurité.

- *Protection des travailleurs* — Les employeurs peu scrupuleux sont également tentés d'exploiter leurs travailleurs dont des enfants, ce qui exige une action sur deux fronts. Premièrement, il faudrait permettre aux syndicats de s'organiser pour

servir de contrepouvoir et s'opposer à l'exploitation par les employeurs. Deuxièmement, les pouvoirs publics doivent adopter une législation du travail tendant à assurer de bonnes conditions de travail et imposant un salaire minimum.

• *Protection de certains groupes* — Il y a de nombreux cas où les mécanismes normaux d'un marché sans dysfonctionnements majeurs ne tiennent pas compte, malgré tout, de la participation potentielle de certains groupes déterminés, tels que les femmes et les minorités ethniques. Ces groupes pourraient avoir besoin d'une action palliative adéquate.

• *Protection de l'environnement* — Nombreuses sont les entreprises qui estiment pouvoir maximiser leur profit à court terme sans se soucier de la pollution et des autres formes de dégradation de l'environnement qu'elles provoquent. Une tarification des ressources écologiques ainsi que l'adoption d'une réglementation plus efficace, peut contribuer à l'acceptation et le respect par tous de règles du jeu définies, et que la production d'aujourd'hui ne se fasse pas de façon à ce que certains de ses coûts soient supportés par l'ensemble de la société, ou ne débouche pas sur un épuisement des ressources qu'il faut préserver pour les générations futures. Faire payer le pollueur - ou interdire certains types de pollution - est l'un des moyens les plus efficaces de réaliser un développement durable. Sur le plan national, cela exige une législation antipollution ainsi que des taxes sur la consommation de l'énergie non renouvelable. Sur le plan international, cela nécessite des permis échangeables pour les émissions d'oxyde de carbone, ainsi que d'autres formes de taxation internationale des pays pollueurs. Si le prix des ressources environnementales est correctement fixé et si les pollueurs payent pour les coûts de l'environnement, le système d'incitations aura tendance à stimuler la mise au point des techniques nécessaires à la réalisation d'un développement plus durable. Bref, il faut accorder aux consommateurs, aux travailleurs et à l'environnement au moins autant d'importance que celle accordée aux actionnaires.

4. Filets de repêchage social

Chaque pays se doit de prévoir des filets de "repêchage social" pour venir en aide aux victimes de la concurrence - telles que les chômeurs temporaires - et proté-

ger les groupes à faible revenu, les handicapés, les jeunes et les personnes âgées. Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, 25 % environ du PIB est alloué à la mise en place de tels filets - soins de santé, allocations-chômage et prestations sociales. Dans les pays scandinaves, ce chiffre est de l'ordre de 40 %.

Toutefois, il existe toujours une controverse quant à la taille que devraient avoir ces filets de protection. S'ils sont trop solides et rassurants, ils risquent de ne pas encourager les gens à travailler. S'ils sont trop lâches et ténus, ils risquent de laisser passer à travers leurs mailles des gens qui sont véritablement dans le besoin. C'est ce deuxième cas de figure qui domine souvent dans les pays en développement. En effet, c'est souvent là où

ENCADRE 3.2

Des enfants privés de leur enfance

Les enfants comptent parmi les travailleurs les plus exploités dans le monde. Des centaines de millions d'enfants travaillent dans les champs et dans les usines, au coin des rues et dans les décharges publiques partout dans le monde. La plupart d'entre eux commencent à travailler dès leur plus jeune âge, en aidant à la maison ou en faisant des commissions. Mais le terme "travail des enfants" est synonyme d'exploitation, d'enfants qui travaillent pendant de longues heures pour un salaire de misère, sacrifiant leur santé, leur éducation et leur enfance.

C'est probablement en Asie, où ils constituent dans certains pays 11 % de la main-d'oeuvre, que l'on trouve le plus grand nombre d'enfants qui travaillent. Mais ils sont également fort nombreux en Afrique : on estime en effet que, dans certains pays, 20 % des enfants travaillent. En Amérique latine, on estime que ce pourcentage peut atteindre 25 %.

Les pays industrialisés comptent également une main-d'oeuvre enfantine importante. En Europe, c'est en Italie et en Espagne qu'ils sont le plus nombreux, mais leur nombre serait également élevé aux Etats-Unis, où les infractions à la législation sur le travail ont augmenté de 250 % de 1983 à 1990.

C'est essentiellement la pauvreté qui est à l'origine du travail des enfants. Dans les familles pauvres, tout le monde doit travailler, chaque

contribution est importante. Mais de nombreux enfants travaillent également parce qu'ils n'ont pas d'autres choix, soit qu'il n'y ait pas d'écoles, qu'elles ne soient pas appropriées ou qu'elles soient tout simplement trop chères.

D'autres enfants sont littéralement forcés à travailler. Au Pakistan, il y aurait des millions d'enfants esclaves, travaillant chaque jour de longues heures dans toutes sortes d'industries, de l'agriculture aux fabriques de tapis et aux briqueteries. En Thaïlande, des enfants sont achetés ou vendus pour travailler chez des particuliers, dans des restaurants, dans des fabriques et dans des bordels.

Si l'objectif à long terme doit être de mettre fin au travail des enfants, il faut en attendant aider les enfants qui sont actuellement contraints à travailler, en leur offrant des services de santé et des programmes d'alimentation ou en prévoyant un enseignement non scolaire. Par ailleurs, on ne doit plus tolérer que des enfants travaillent dans des conditions dangereuses.

A long terme, l'une des principales priorités est d'améliorer la scolarisation pour que l'école devienne une véritable solution de rechange pour les enfants qui travaillent.

Toutefois, en dernière analyse, on n'éliminera le travail des enfants qu'en venant à bout de la misère qui est à l'origine de ce phénomène.

les besoins sont les plus aigus que ces filets ont les mailles les plus lâches, les pays n'y consacrant généralement pas plus de 5 % du PNB. Des millions de personnes vivent dans la misère la plus noire et sont privées des services sociaux les plus élémentaires. La plupart des pays ont mis en place des services de santé, même s'ils sont de qualité inconstante et souvent peu satisfaisant en zones rurales. Rares sont toutefois les pays en développement qui disposent d'un système de protection sociale étendu ouvrant droit à la retraite, par exemple, et presque aucun ne verse d'allocations-chômage.

Certes, dans les pays en développement, l'Etat aide les pauvres d'une façon ou d'autre, notamment en distribuant des suppléments alimentaires aux enfants ; en outre, ils organisent parfois - en particulier en cas de catastrophe - d'importants programmes de travaux publics générateurs de revenu. Toutefois, dans la pratique, la plupart des gens dans les pays en développement ne peuvent compter en temps de détresse que sur leurs familles et leurs communautés.

Qu'il soit bien clair qu'il ne s'agit pas d'inviter les gouvernements à exercer un contrôle discrétionnaire sur les marchés sous prétexte de les rendre conviviaux — d'ailleurs, cela ne marche généralement pas. La notion fondamentale est de protéger les intérêts de quiconque souhaite être présent sur le marché. L'on y parvient mieux en communiquant ce que sont les justes prix et en établissant un bon système d'incitations que par des mesures de contrôle direct.

Encourager la participation par l'emploi

Pour la plupart des gens, la meilleure façon d'être présent sur le marché est de pouvoir exercer une activité rémunératrice, en tant que salarié ou travailleur indépendant. Cela leur permet en effet de prendre leur part non seulement de la vie économique, mais aussi sociale et politique.

L'emploi contribue à l'insertion économique des gens en leur donnant le pouvoir d'acheter biens et services. Il renforce leur intégration sociale en leur permettant de jouer un rôle productif qui leur donne un sens de dignité personnelle et sociale. Enfin, il peut accroître leur poids dans la vie politique, s'ils commencent à influencer

sur le processus décisionnel sur les lieux du travail et au-delà.

Les mesures conçues pour rendre les marchés conviviaux peuvent contribuer grandement à la création d'emplois. La réforme agraire, par exemple, permet à un plus grand nombre de paysans de travailler la terre et se traduit par des méthodes de culture à plus forte intensité de travail. De même, le fait d'ouvrir les marchés et le crédit aux femmes et autres laissés-pour-compte peut contribuer à la naissance de toute une série de petites entreprises et créer beaucoup d'emplois supplémentaires, les petites entreprises ayant généralement besoin d'une main-d'oeuvre proportionnellement plus importante que les grandes. Au Japon, par exemple, les petites et moyennes entreprises créent 57 % de la valeur ajoutée des produits, mais emploient environ 74 % de l'ensemble de la main-d'oeuvre industrielle.

Croissance sans emploi

Une nouvelle approche s'impose d'autant plus clairement que les taux de chômage sont élevés dans le monde entier. Dans les pays de l'OCDE, les taux de chômage sont demeurés au-dessus de 6 % au cours des années 80, atteignant un chiffre record de 6,9 % en 1991, soit plus de 30 millions de chômeurs. Le chômage dans les pays européens membres de l'OCDE a triplé, passant de 3 % au milieu des années 70 à près de 10 % en 1992.

La situation dans les pays en développement est bien pire. En Afrique subsaharienne, pas un seul pays n'a eu de taux de chômage à un chiffre pendant toute cette période. En Amérique latine, le chômage urbain a dépassé les 8 %. En Asie, des pays comme l'Inde et le Pakistan ont connu, malgré d'importants taux de croissance du PIB (plus de 6 % par an), des taux de chômage supérieurs à 15 %. Seuls les pays d'Asie de l'Est ont enregistré de faibles taux de chômage, soit moins de 3 %.

En comparant la croissance du PIB et de l'emploi dans différentes régions du monde au cours de la période 1960-73 et de la période 1973-87, il ressort que l'emploi a été constamment à la traîne de la croissance économique (tableau 3.1). C'est aussi vrai pour les pays industrialisés que pour les pays en développement. Les pays industrialisés ont enregistré des

taux de croissance du PIB assez respectables ; par contre, entre 1973 et 1987, l'emploi dans des pays comme la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni a en fait reculé (voir diagramme 3.1). En effet, les trois quarts de cette augmentation de la production dans ces pays sont attribuables à l'accroissement de la productivité, et le reste à la croissance des investissements, mais aucun emploi nouveau n'a été créé.

Les pays en développement ont subi d'un problème analogue, bien qu'ils aient connu une certaine croissance de l'emploi. En 1960-73, les taux de croissance du PIB étaient assez élevés (4-5 % par an) mais les taux de croissance de l'emploi étaient au moins inférieurs de moitié. Moins du tiers de l'augmentation de la production dans les pays en développement entre 1960 et 1987 était attribuable à un accroissement de l'emploi, et plus des deux tiers étaient dus à une augmentation des investissements.

Le schéma est le même pour les sociétés transnationales ayant des filiales dans les pays en développement : elles ont effectué d'importants investissements sans créer un grand nombre d'emplois. En 1990, il y avait au moins 35 000 sociétés transnationales qui comptent plus de 150 000 filiales à l'étranger. Sur les 22 millions de personnes qu'elles emploient à l'étranger, près de 7 millions sont directement employées dans des pays en développement, soit moins de 1 % de la population active de ces derniers. Il conviendrait d'y ajouter un nombre égal de personnes qu'elles font vivre en tant que fournisseurs, par exemple, ou prestataires de services. Le nombre total demeure toutefois modeste. Qui plus est, la proportion des effectifs employés par les

transnationales de par le monde semble baisser.

Ainsi, dans de nombreuses régions de monde, nous commençons à assister à un nouveau phénomène, à savoir la croissance sans emploi (encadré 3.3 et diagramme 3.2). Aux Etats-Unis, si la croissance de l'emploi au cours de la reprise actuelle de la conjoncture était à parité avec le taux des huit reprises précédentes, 3,9 millions d'emplois nouveaux auraient été créés. Dans les pays industrialisés, une bonne partie de la croissance de la production était attribuable à l'augmentation de la productivité totale qui tient essentiellement aux progrès réalisés en matière de méthodes de production permettant d'économiser la main-d'oeuvre.

Ce phénomène est dû à quatre causes principales. Premièrement, la recherche de méthodes permettant d'économiser la main-d'oeuvre a été encouragée par la situation démographique des pays industrialisés, où la stagnation démographique avait, dans les années 60, abouti à une aggravation de la pénurie de main-d'oeuvre. Deuxièmement, ce phénomène a été également aggravé par l'augmentation des coûts du travail et l'existence d'un mouvement syndical actif. Troisièmement, les innovations technologiques réalisées dans le civil ont été souvent un sous-produit de la recherche-développement militaire, qui est généralement à forte intensité de capital. Enfin, les techniques actuelles reflètent le schéma existant de répartition du revenu -20 % de la population possède 83 % du revenu mondial et, partant, cinq fois le pouvoir d'achat des 80 % restants. Il ne fait pas de doute que le développement des techniques cherche à répondre d'abord

DIAGRAMME 3.1
Accroissement du PIB et de l'emploi dans les pays industrialisés, 1960-87 (1960=100)

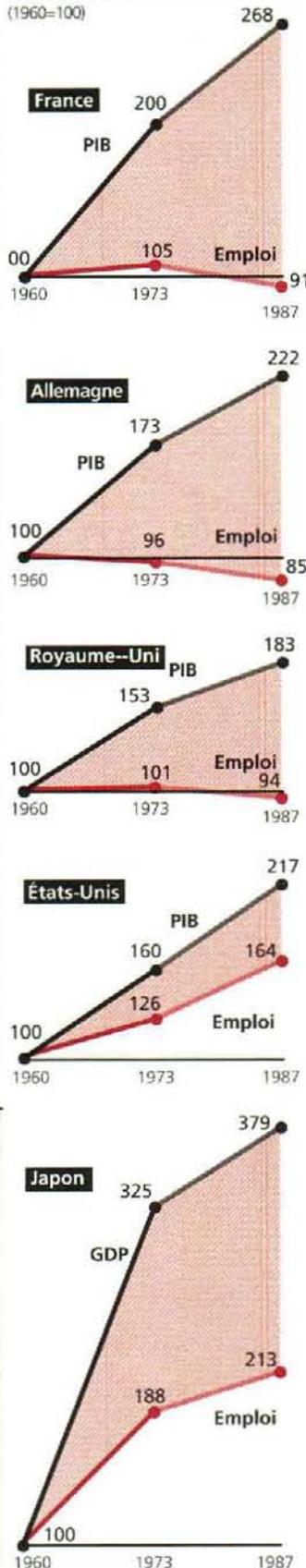


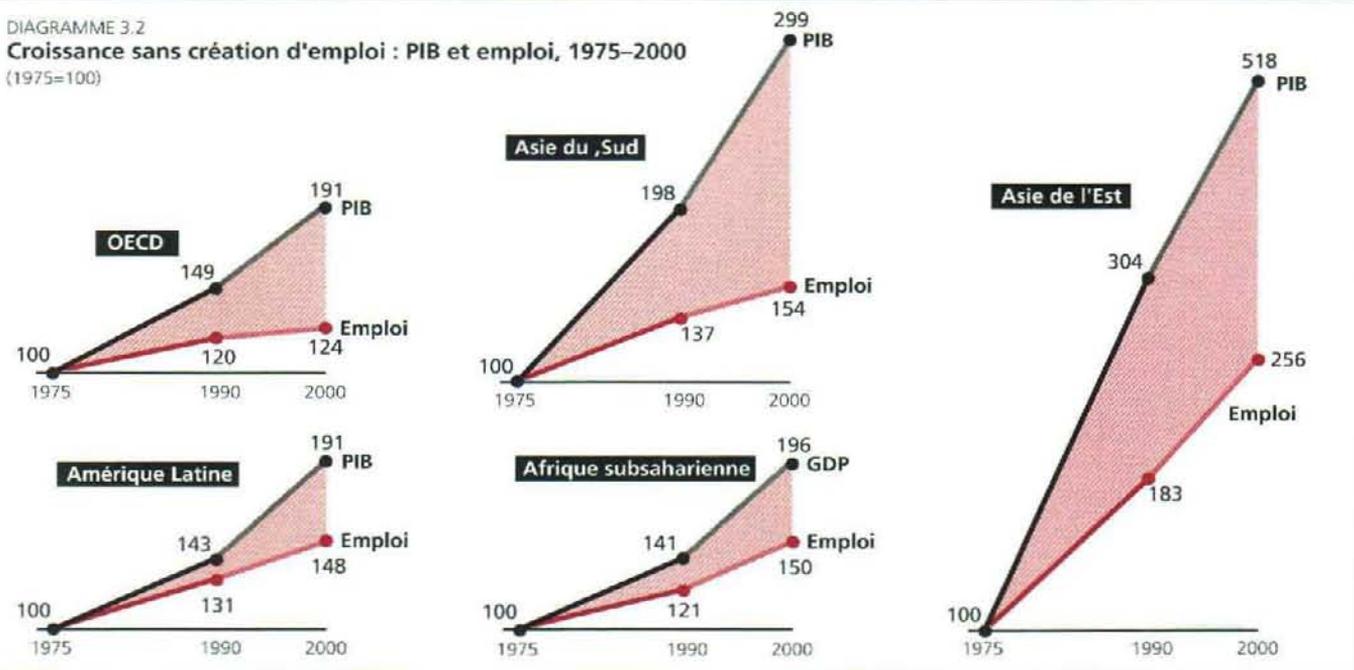
TABLEAU 3.1
Accroissement du PIB et de l'emploi, 1960-87 (en %)

Région ou pays	Taux moyen d'accroissement du PIB par an		Taux moyen de croissance de l'emploi par an	
	1960-73	1973-87	1960-73	1973-87
<i>Quelques régions en développement</i>				
Afrique	4,0	2,6	2,1	2,3
Asie du Sud	3,8	5,0	1,8	2,3
Amérique latine	5,1	2,3	2,5	2,8
<i>Quelques pays industrialisés</i>				
France	5,5	2,1	0,4	-1,0
Allemagne	4,3	1,8	-0,3	-0,9
Japon	9,5	4,6	1,2	0,9
Royaume-Uni	3,3	1,3	0,1	-0,5
États-Unis	3,7	2,2	1,8	1,9

DIAGRAMME 3.2

Croissance sans création d'emploi : PIB et emploi, 1975-2000

(1975=100)



ENCADRE 3.3

Une croissance sans création d'emploi

On assiste dans de nombreuses régions du monde à un phénomène nouveau : la croissance sans création d'emploi. Le nombre d'emplois créés reste bien en deçà de l'augmentation de la production.

- Dans les pays en développement, le PIB a augmenté de 4 ou 5 % entre 1960 à 1973, mais la croissance de l'emploi était moitié moindre.
- Les pays industrialisés ont enregistré une croissance de la production tout à fait respectable pendant les années 1973-87, mais en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, le nombre d'emplois a diminué pendant cette période.
- Le nombre d'emplois informels, précaires et mal payés, a fortement augmenté dans les pays en développement.

La reprise économique à laquelle on vient d'assister aux États-Unis est une "reprise sans création d'emploi".

Partout dans le monde, les dirigeants cherchent de nouvelles stratégies qui permettent de combiner croissance élevée du PIB et création d'emplois. Si l'on n'est pas encore parvenu à mettre au point de programme d'ensemble, plusieurs mesures peuvent contribuer à créer des emplois :

- Investir généreusement dans l'enseignement élémentaire, l'acquisition de connaissances et le recyclage des travailleurs.
- Encourager l'entreprise privée et

rendre les marchés accessibles à tous.

- Favoriser les petites entreprises et l'emploi dans le secteur informel, essentiellement en réformant le système de crédit, en prévoyant des incitations fiscales et en adoptant un cadre juridique approprié.
- Créer une économie de services dynamique et tournée vers l'avenir, en investissant dans l'acquisition de nouvelles compétences.
- Favoriser les techniques à forte intensité de main-d'oeuvre, essentiellement au moyen d'abattements fiscaux.
- Protéger l'emploi pendant les périodes de grave récession économique en entreprenant des programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'oeuvre.

De telles mesures seraient fort utiles tant dans les pays en développement que dans les pays industrialisés, mais des questions lancinantes continuent de se poser : si les nouvelles technologies continuent à augmenter la productivité de la main-d'oeuvre à un rythme sans cesse plus élevé, ne faudrait-il pas réduire le temps de travail ? Le moment n'est-il pas venu de redéfinir le concept d'emploi ? Un partage du travail est-il possible ? Doit-on redéfinir l'emploi de sorte à inclure les travaux qui sont aujourd'hui non rémunérés, tels que les tâches ménagères, l'action sociale, voire même les activités politiques ?

et avant tout aux desiderata des plus riches au niveau mondial.

Dans les pays en développement, la main-d'oeuvre totale a augmenté de plus de 400 millions d'unités pendant la période 1960-90. Cela s'explique par la rapidité de l'accroissement démographique (2,3 % par an), une augmentation de la proportion des personnes en âge de travailler, et à un accroissement du nombre des femmes rejoignant les rangs des demandeurs d'emploi.

Sans un véritable changement de cap, les perspectives d'emploi pour ces gens seront sombres. La main-d'oeuvre dans les pays en développement continuera à augmenter au rythme de 2,3 % par an au cours des années 90, ce qui exige la création de 260 millions de nouveaux emplois. Il y a tout lieu de s'attendre que les femmes soient de plus en plus nombreuses à rejoindre la population active. De même, l'exode rural vers les zones urbaines, motivé par la recherche d'un travail, perdurera : le taux de migration net devrait atteindre 4,6 % par an autour de l'an 2000.

Si l'on tient compte du nombre des chômeurs et des sous-employés, il faudra créer au total près d'un milliard d'emplois au cours des dix années à venir. Cela signifie qu'il faudrait une croissance de l'emploi de plus de 4 % par an au cours des années 90, alors qu'elle est restée inférieure à 3 % au cours des années 80.

Au vue des tendances actuelles une telle croissance de l'emploi semble illu-

soire. D'après des estimations de l'OIT, la population active de l'Afrique subsaharienne augmentera au rythme de 3,3 % par an au cours des années 90, tandis que l'emploi productif n'augmentera que de 2,4 % par an. Et encore, ce scénario est-il fondé sur l'hypothèse d'une croissance du PIB de l'ordre de 5 % alors qu'elle n'est que de 3,7 %. Il est peu probable que la situation soit meilleure en Amérique latine ou en Asie du Sud (diagramme 3.3). De plus, la capacité des pays industrialisés à absorber davantage de migrants économiques des pays en développement est également limitée, étant donné les taux élevés de chômage auxquels ils sont confrontés.

Détérioration de la sécurité de l'emploi

Le problème de l'emploi aujourd'hui ne tient toutefois pas seulement au décalage quantitatif entre l'offre et la demande. Il y a également un changement au niveau de la qualité du travail offert : la sécurité de l'emploi ne cesse de se détériorer. Aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, la structure de la main-d'œuvre subit une véritable métamorphose. Les entreprises cherchent à réduire leur dépendance à l'égard d'une main-d'œuvre permanente et préfèrent engager un petit nombre de travailleurs hautement qualifiés entourés de travailleurs temporaires.

Certains de ces travailleurs marginaux seront engagés pour de courtes périodes, à temps partiel ou encore à titre temporaire et précaire. En Grande-Bretagne, au début des années 90, près de 40 % des emplois n'étaient ni permanents ni à plein temps. D'autres travaillent à domicile comme travailleurs indépendants. Mais un nombre important sera engagé par l'intermédiaire d'entreprises de sous-traitance. Des grandes et moyennes entreprises d'Asie du Sud et du Sud-Est, en particulier celles travaillant dans les domaines de la confection, de la fabrication de chaussures et l'ébénisterie, confient en sous-traitance une part accrue de leur production à des petites entreprises.

Ce problème existe dans les pays industrialisés, mais il est autrement plus grave dans les pays en développement. Dans ces derniers, bien des sous-traitants sont des chefs de micro-entreprise (au bas de l'échelle du secteur structuré) ou de

petites entreprises dans le secteur informel.

L'exemple de l'Asie de l'Est

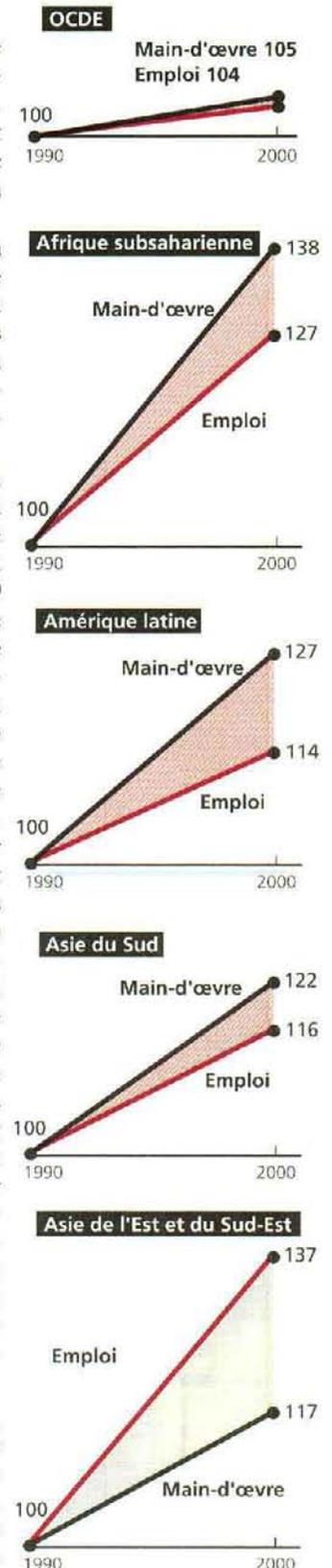
Maintenir une production compétitive tout en assurant une augmentation importante de l'emploi ne sera pas tâche facile. Cela étant dit, l'expérience du Japon et des pays en voie d'industrialisation d'Asie de l'Est pourrait montrer le chemin à suivre.

L'un des principaux points de départ a été la réforme agraire. En République de Corée, entre 1952 et 1954, la proportion des cultivateurs qui étaient propriétaires plutôt que métayers est passée de 50 à 94 %. Aussi, entre 1954 et 1968, l'intensité de main-d'œuvre par hectare a augmenté de 4,7 % par an.

La réforme agraire a également eu un impact très positif sur l'emploi à Taïwan (province de Chine). Au lendemain de cette réforme, la main-d'œuvre agricole a augmenté rapidement, passant de 400,000 à près de deux millions de personnes entre 1952 et 1968. Il y a eu également une augmentation importante de la production, due en particulier à la multiplication des cultures. Utilisant des techniques de culture multiple et bénéficiant en même temps de moyens d'irrigation et d'une meilleure gestion des ressources en eau, les paysans ont pu également cultiver fruits, légumes et légumineuses. Cela s'est traduit par davantage de possibilités d'emploi après les récoltes dans la mesure où ces modifications impliquaient davantage d'activités de transformation - qu'il s'agisse de séchage, de macération, de mise en boîte, de congélation ou de déshydratation. A Taïwan (province de Chine), le nombre des travailleurs des industries alimentaires est passé, pendant les années 60, de 11,000 à 144,000. Cet accroissement de l'emploi s'est traduit par une augmentation du revenu et du pouvoir d'achat. Il en a résulté que les marchés intérieurs des biens et services se sont également développés, ce qui a élargi la gamme des choix technologiques, et s'est traduit par de nouvelles augmentations en matière d'emploi.

Outre la redistribution des ressources, ces pays ont en même temps investi dans la santé, l'éducation et la formation de leur population, de sorte qu'au fur et à mesure qu'apparaissaient de nouvelles techniques et méthodes de production la

DIAGRAMME 3.3
Projection de la main-d'œuvre et de l'emploi, 1990-2000
(1990=100)



main-d'œuvre était prête et en mesure d'en tirer parti. Ces sociétés ont également su mettre en place un cadre global pour assurer la croissance rapide de l'entreprise privée et ont su marier une approche économique extravertie et ouverte à la concurrence étrangère avec des investissements nationaux destinés à façonner une véritable capacité d'intervention dans le domaine économique.

La productivité des travailleurs dans ces pays augmente au taux annuel d'au minimum 10 %, la moitié de cet accrois-

sement étant attribuée à l'investissement dans l'enseignement et la formation technique. Au cours des années 80, lorsque les taux de chômage étaient à deux chiffres dans la plupart des pays en développement, et de plus de 6 % dans les pays de l'OCDE, ils étaient inférieurs à 3 % au Japon et dans les pays d'Asie de l'Est.

A cet égard, il serait également utile d'examiner l'expérience japonaise. Le système japonais repose sur trois piliers, souvent appelés les trois trésors sacrés : l'emploi à vie, un barème des salaires fondé sur l'ancienneté et des syndicats d'entreprises. Une entreprise est essentiellement une communauté de personnes et non un bien appartenant à des actionnaires. Elle est constituée des gens qui ne font pas que travailler pour elle, mais qui y travaillent. Cependant, le système d'emploi à vie commença à être remis en question, voire abandonné, même pour les cadres.

Un processus participatif sur les lieux de travail peut se traduire par un accroissement important de la productivité. En examinant le cas d'une usine à problèmes appartenant à l'ASEA Brown Boveri Group en Suède, par exemple, on s'est aperçu que les femmes qui y travaillaient faisaient un travail monotone sur une chaîne de montage. Le taux de renouvellement du personnel était de 40 % par an et la productivité était faible. La société a décidé de modifier complètement le système de production, permettant aux ouvrières de passer d'une tâche à l'autre et de se charger de nombreux aspects de la production, y compris la planification matérielle et le contrôle de la qualité. Cela a conduit à des évolutions spectaculaires. La rotation des effectifs est tombée pratiquement à zéro et, alors que précédemment, près de 10 % seulement de la production était livrée à temps, ce taux est passé à 98 %.

La plupart des pays en développement et bien des pays industrialisés ont été lents à assimiler cette leçon. Ils comptent beaucoup de travailleurs dont les compétences sont dépassées ou inadaptées à l'environnement en mutation rapide des années 90. Dans certains cas, le décalage entre l'offre et la demande est si net qu'il se traduit par un chômage important même chez les groupes ayant un niveau d'instruction élevé (encadré 3.4).

Il serait naïf de croire que l'expérience d'un groupe de pays peut être facilement répétée ailleurs. Mais s'il y a une leçon à

ENCADRE 3.4

Une formation mieux adaptée pour résoudre le problème du chômage des diplômés

On présente souvent l'enseignement et la formation comme le sésame de l'emploi, mais nombreux sont ceux qui ne trouvent pas de travail en dépit ou à cause de leur niveau d'éducation élevé. Dans les pays asiatiques, c'est souvent parmi les personnes les moins éduquées que l'on trouve les taux de chômage les plus bas. En Inde, alors que le taux de chômage des personnes n'ayant pas fait d'études était de 2 % en 1989, il atteignait 9 % pour les diplômés du secondaire et 12 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur (tableau ci-après). Au Bangladesh, environ 40 % des titulaires d'une maîtrise sont soit en chômage soit sous employés. En Thaïlande, le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur était de 20 à 35 % pendant la période 1973-83.

En Afrique, les diplômés de l'enseignement secondaire ont également plus de chances de se retrouver au chômage que ceux qui n'ont pas suivi d'études si poussées. On s'attend que le chômage des diplômés,

qui est pour l'instant moins important que dans certains pays asiatiques, augmente dans les années à venir, car l'administration, qui constituait auparavant un débouché pratiquement automatique pour les diplômés, offre moins d'emplois.

Nombreux sont ceux qui restent sans emploi parce qu'ils placent la barre trop haut, mais le problème fondamental est l'écart entre l'offre et la demande. A court terme, on peut pallier ce problème en offrant aux diplômés une formation supplémentaire, plus adaptée au monde du travail, et éventuellement en offrant aux entreprises du secteur privé davantage d'incitations à l'emploi des diplômés. Toutefois, la seule solution à long terme consiste à réformer les systèmes d'enseignement et de formation de façon à permettre aux gens d'acquérir des compétences grâce auxquelles ils seront bien armés pour faire face aux nouvelles réalités. Cette réforme doit se faire à tous les niveaux, allant des cours d'alphabétisation à l'enseignement universitaire.

TABEAU DE L'ENCADRE

Taux de chômage dans les pays sélectionnés suivant le niveau scolaire (en pourcentage)

Pays	Années	Pas d'éducation	Primaire	Secondaire	Tertiaire
Algérie	1989	9,2	24,2	28,9	5,8
Tunisie	1989	11,2	20,4	17,4	5,2
Ghana	1988	3,4	7,6	13,5	14,7
Kenya	1986	13,5	15,6	22,2	5,4
Zimbabwe	1987	1,6	6,8	11,6	..
Malaisie	1985	4,7	22,9	30,6	3,9
Inde	1989	2,0	3,0	9,0	12,0
Indonésie	1985	0,6	1,5	7,5	5,3
Sri Lanka	1981	4,5	14,5	15,1	4,2
Côte d'Ivoire	1985	1,0	5,2	21,7	13,7

retenir, c'est que la solution consiste à ne pas se concentrer seulement sur le capital et le système de production, mais aussi sur les gens. Trop souvent, les êtres humains ont dû assumer des rôles préalablement définis par des théoriciens de l'économie, des planificateurs gouvernementaux et des ingénieurs. Une approche plus prometteuse consisterait à commencer par les êtres humains, en investissant généreusement dans leur éducation et dans leur formation technique et en examinant la meilleure façon de libérer leur énergie et leur créativité.

Les travailleurs doivent être considérés comme des créateurs du développement et non comme l'un de ses résidus. L'emploi devrait être considéré comme un processus visant délibérément la croissance personnelle de chacun, et non comme un simple sous-produit de la production.

Promotion des petites entreprises et de l'esprit d'entreprise

L'un des moyens les plus sûrs d'encourager l'emploi consiste à promouvoir les petites entreprises. L'importance accrue du rôle des petites entreprises ressort clairement de l'ampleur de l'emploi indépendant dans les pays industrialisés et les pays en développement (tableau 3.2). Aux Etats-Unis, par exemple, la moitié de tous les employés du secteur privé travaillent pour des entreprises de moins de 100 employés.

Les pays en développement comptent également un nombre croissant de petites entreprises. A Singapour, les petites et moyennes entreprises représentaient, en 1983, plus de 90 % de l'ensemble des entreprises. Au Kenya, plus de 1 500 nouvelles sociétés privées à responsabilité limitée ont été enregistrées chaque année au cours des années 80.

Bien des entreprises parmi les plus productives sont lancées à l'initiative d'un individu. Il ressort d'une étude réalisée en Malaisie que 86 % d'un échantillon d'entreprises avaient été lancées par leur propriétaire, lequel était relativement jeune et bien instruit et avait souvent acquis de l'expérience en travaillant dans le même domaine dans une autre société.

De même, les femmes sont de mieux en mieux représentées pour ce qui est de la création de nouvelles entreprises. Aux Etats-Unis, 22 % des petites entreprises

appartenaient, en 1982, à des femmes. En 1987, ce chiffre est passé à 30 %. Mais il semble qu'il existe une tendance analogue dans les pays en développement. Dans l'ensemble de l'Amérique latine, le tiers des chefs de micro-entreprise et leurs travailleurs sont des femmes et, dans certains cas - comme dans les zones rurales du Honduras -, les femmes représentent actuellement la majorité des chefs d'entreprise.

De toutes les mesures que les pouvoirs publics peuvent prendre pour encourager les chefs d'entreprise, aucune ne serait plus importante que l'accès facile au capital. Le marché financier est généralement très hostile aux chefs de petites entreprises, en particulier aux moins nantis d'entre eux. Les banques sont généralement peu disposées à accorder des prêts aux gens pauvres, car, d'une part, ceux-ci ne peuvent pas offrir de garanties acceptables et, d'autre part, les sommes dont ils ont besoin sont souvent trop faibles pour constituer un profit acceptable pour le prêteur. Aussi les banques ignorent-elles souvent les besoins des petits opérateurs

Il serait naïf de croire que l'expérience d'un groupe de pays peut être facilement répétée ailleurs

TABLEAU 3.2
Part de l'emploi indépendant dans certains pays

Pays en développement	Année	Part de l'emploi indépendant de la main-d'oeuvre totale (en %)
Ghana	1984	68
Pakistan	1984	56
Equateur	1981	56
Nigéria	1983	56
Mexique	1981	48
Indonésie	1986	44
Bangladesh	1987	41
Philippines	1987	36
Inde	1981	31
République de Corée	1987	30
Thaïlande	1982	29
Colombie	1987	28
Malaisie	1981	28
Brésil	1981	27

Pays industrialisés	Année	Part de l'emploi indépendant dans le secteur non agricole (en %)
Italie	1987	22
Espagne	1987	20
Royaume-Uni	1987	14
Australie	1987	13
Irlande	1987	12
France	1987	11
Pays-Bas	1987	8
Alemagne	1987	8
Etats-Unis	1987	8
Canada	1987	7

Trois groupes éprouvent des difficultés à accéder au crédit : les petits exploitants, les chefs d'entreprise dans le secteur informel en général et les femmes en particulier

dans les domaines agricole, industriel et des services, soit entre 30 et 70 % de la main-d'oeuvre dans les pays en développement. Aux Philippines, les petites entreprises n'ont reçu, en 1991, que 8 % du crédit institutionnel.

L'absence de crédit peut freiner considérablement le progrès. Au Ghana, les petites entreprises indiquent que jusqu'à 50 % de leur capacité est inutilisée par manque de fonds de roulement. Il ressort d'une enquête menée en 1989 que près de 90 % des entreprises considéraient que le manque de crédit était un sérieux obstacle à tout nouvel investissement. En outre, si elles obtiennent des crédits, les petites entreprises doivent généralement payer des taux d'intérêt qui sont supérieurs d'un tiers à ceux payés par les grandes entreprises. On a constaté une situation analogue en Tunisie.

Trois groupes importants éprouvent des difficultés à accéder au crédit : les petits exploitants, les chefs d'entreprise dans le secteur informel en général et les femmes en particulier. Au Bangladesh, les grands propriétaires terriens qui constituent 7 % des ménages ruraux, ont reçu 37 % du crédit institutionnel en 1988/89. Au Kenya, moins de 5 % du crédit institutionnel vont aux activités du secteur informel.

Les femmes, aussi bien dans les secteurs structurés qu'informels, éprouvent également toutes les peines du monde à obtenir des prêts bancaires. Elles représentent pourtant près de 18 % des travailleurs indépendants dans les pays en développement. Aux Philippines, seuls 10 % du crédit officiel vont aux femmes, et, au Pakistan, la Banque de développement agricole accorde aux femmes moins de 0,1 % de ses crédits.

Privés d'accès au crédit officiel, bien des pauvres sont contraints de recourir à des prêteurs qui pratiquent des taux usuraires (au Bangladesh, 70 % de l'ensemble du crédit rural vient des prêteurs privés). Un mécanisme courant dans bien des pays est l'arrangement "cinq-six" par lequel l'emprunteur reçoit cinq pesos dans la matinée et en rembourse six dans la soirée, soit un intérêt de 20 % par jour.

En Sierra Leone, le régime commercial et le tarif douanier sont tels que les petites entreprises payent 25 % de plus que les grandes entreprises pour les biens d'équipement. Au Pakistan, elles payent 30 % de plus. Aux Philippines, les biens produits dans les secteurs dominés par les

grandes entreprises sont fortement protégés contre l'importation de produits concurrentiels par l'imposition de droits de douanes, les taux de protection effectifs (proportion dans laquelle la valeur ajoutée d'un bien se trouve majorée par l'application du droit de douane) allant de 25 à 500 %. En revanche, les biens produits dans les secteurs de l'économie où travaillent les deux tiers des employés des petites entreprises sont livrés sans protection à la concurrence puisqu'ils connaissent des taux de protection effective négatifs. De même en Malaisie, plus les entreprises sont grandes, plus élevées sont les barrières tarifaires qui les protègent.

Il est manifeste que les petites entreprises ne doivent pas faire l'objet d'une telle discrimination ; en effet, l'on peut soutenir que les pouvoirs publics devraient favoriser d'abord les petites entreprises.

Les gouvernements devraient aider davantage les petites entreprises grâce à la fois à des politiques macro-économiques plus justes notamment en matière de taux d'intérêts et de tarifs de protection, et par l'adoption d'un train de mesures visant expressément le développement des petites entreprises.

L'expérience démontre que le meilleur moyen d'appuyer les petites entreprises est d'améliorer l'accès au crédit tout en encourageant la compétitivité.

Dans l'ouest du Guatemala, par exemple, des tisserands de Momostenango utilisent près de 40 % de la laine produite sur place pour fabriquer des ponchos, des couvertures et autres produits. Mais la qualité de cette laine était mauvaise et les tisserands manquaient de crédit pour développer leur production. En 1986, une fondation a été créée, avec l'appui technique et financier du Gouvernement et de donateurs internationaux, pour aider les éleveurs, les tisserands et ceux qui écoulent les produits finis. Un an après, 14 centres d'assistance technique ont été mis en place pour augmenter la production de laine et améliorer la qualité. En outre, un montant de 20 000 dollars a été mis à la disposition des tisserands pour leur permettre d'obtenir des crédits et d'augmenter leur production. Cette mesure a contribué à accroître sensiblement les exportations et 11 groupements de tisserands comptant 160 membres ont appris à remplir des commandes d'exportation.

Au Cameroun, l'on a à la fois introduit de nouvelles techniques dans le domaine

agro-alimentaire et accordé des facilités de crédit aux femmes afin de leur offrir la perspective de s'assurer un revenu. La culture de base dans ce pays est le maïs, produit cultivé principalement moulu par des moulins à plaques mécaniques dans les villages et les villes. Les paysans ne pouvaient ni se permettre d'acheter ces moulins importés ni d'en assurer l'entretien. Mais, au milieu des années 80, certaines organisations se sont regroupées pour mettre au point et fabriquer localement des moulins meilleur marché, et pour contribuer à la formation de groupements ruraux qui pourraient les acheter et les exploiter. Au milieu de l'année 1989, 28 groupements de ce type avaient bénéficié de crédits et commencé à produire. Chaque moulin appartient en moyenne à 50 femmes, servant 250 familles et permettant au groupe de gagner l'équivalent de 70 dollars par mois.

Pour être conviviaux, les marchés devraient répondre aux besoins des groupes qui éprouvent des difficultés à accéder au crédit. Premièrement, dans le cadre des mesures préalables, cela implique une meilleure distribution des actifs productifs (tels que la terre) qui augmenterait leurs chances d'offrir des garanties. Deuxièmement, des mesures correctives donneraient aux groupes les plus faibles un accès spécial, que ce soit dans le cadre d'une action des pouvoirs publics ou de programmes de crédit non officiels, par l'intermédiaire de coopératives, groupements d'épargnants ou caisses de crédit. Ces institutions jouent un rôle important dans de nombreux pays industrialisés ainsi que dans les pays en développement : au Togo, les prêts contractés auprès de coopératives d'épargne et de crédit se sont accrus de 33 % au cours des 10 dernières années.

L'une des formes d'aide les plus importantes à accorder aux petites entreprises est la formation ; non seulement la formation professionnelle, mais également l'introduction de techniques de gestion. Un exemple intéressant illustrant une approche plus globale de ces questions nous est donné par le Malawian Enterprise Development Institute qui a principalement pour cible les jeunes chômeurs instruits. Outre une formation professionnelle, le programme offre une formation à la gestion des entreprises. A la fin du programme, les stagiaires se voient offrir un ensemble d'outils et des crédits, mais on

ne leur délivre pas de certificat professionnel pour ne pas les encourager à chercher tout simplement un emploi salarié.

Il est également nécessaire de mettre en place un système opérationnel par lequel les entreprises, grandes et moyennes, puissent transférer de la technologie aux petites entreprises. En Europe, les grandes entreprises telles que General Electric, Olivetti et Philips ont toutes mis au point d'importants réseaux de coopération scientifique afin de développer de nouvelles technologies adaptées aux besoins des petites entreprises.

Les marchés conviviaux devraient encourager et alimenter les petites entreprises de façon à pourvoir non seulement aux intérêts des chefs d'entreprise, mais à ceux de la société dans son ensemble, grâce à un accroissement constant de la production et de l'emploi.

Soutien au secteur informel

Dans les pays en développement, le secteur informel se développe pratiquement partout. C'est d'ailleurs dans ce secteur que l'on retrouve la plupart des petites entreprises. En Amérique latine, 25 % de l'ensemble de la main-d'oeuvre non agricole travaillait dans le secteur informel au début des années 80, chiffre qui est passé à 31 % à la fin de cette décennie.

En Afrique subsaharienne, le secteur informel s'est développé au rythme de 6,7 % par an entre 1980 et 1989, soit à un rythme beaucoup plus rapide que celui du secteur moderne. Entre 1980 et 1985, alors que le secteur moderne n'a créé que 500 000 emplois sur le marché du travail urbain, le secteur informel en a créé quelque 6 millions. En 1990, le secteur informel employait plus de 60 % de la main-d'oeuvre urbaine, soit plus du double du secteur moderne.

Dans certains pays asiatiques, notamment l'Inde, les Philippines et Sri Lanka, l'emploi salarié dans le secteur informel urbain a augmenté à un rythme plus rapide que celui du secteur structuré. En Inde, le secteur manufacturier informel a créé deux fois plus d'emplois que le secteur structuré.

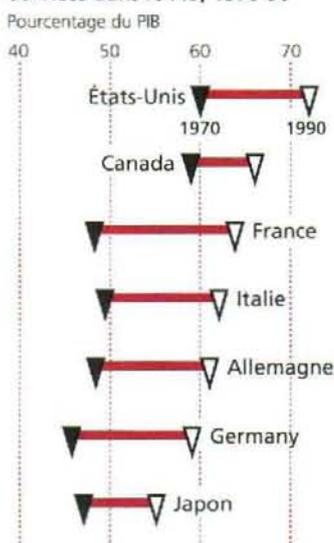
Outre les jeunes gens ayant quitté l'école et ne pouvant aller nulle part ailleurs, le secteur informel absorbe de nombreux travailleurs qui ont perdu leur travail dans l'administration ou dans le secteur privé structuré. Certains de ceux

En Afrique subsaharienne, le secteur informel emploie 60 % de la main-d'oeuvre urbaine

qui se retrouvent au chômage disposent parfois des petites sommes qu'ils peuvent investir dans une affaire, mais la plupart cherche à travailler pour d'autres (la plupart des personnes travaillant dans le secteur informel sont des salariés). La chute de leur revenu familial peut contraindre, d'autres membres de la famille à chercher un emploi. Or, quand les hommes perdent leur travail dans le secteur structuré, il est généralement plus facile aux femmes de remplacer une partie du revenu en travaillant dans le secteur informel. Au Kenya, la proportion des femmes travaillant dans le secteur urbain est passée de 39 % en 1978 à 56 % en 1986.

L'appui aux petites entreprises devrait donc être accordé non seulement au secteur structuré, mais également au secteur informel, et ce sans décourager le dynamisme de ces entreprises. L'objectif à réaliser doit être de promouvoir la transition de l'informel au structuré.

DIAGRAMME 3.4
Augmentation de la part des services dans le PIB, 1970-90



Développer une nouvelle économie industrielle et tertiaire

Les percées technologiques réalisées au cours des 20 dernières années - en particulier en informatique - ont transformé le secteur tertiaire traditionnel. Les compétences humaines constituent désormais l'apport clef dans le secteur bancaire, des finances, de la publicité, des communications, ainsi que de la gestion des entreprises et de l'administration publique.

L'idée selon laquelle le secteur manufacturier est à la base de toute autre activité économique est une illusion dont on a pris conscience depuis quelque temps déjà. La distinction entre industrie et services est maintenant sans grande signification. Dans les pays industrialisés, aujourd'hui, plus de la moitié des travailleurs d'une société manufacturière type font des travaux assimilables à des services - conception, distribution, planification financière - et seule une minorité travaille directement à des activités de production. D'autre part, la productivité du secteur tertiaire, qui est difficile à mesurer, n'est pas en retrait par rapport au secteur manufacturier. Il est de nombreux indices non statistiques qui indiquent que la productivité du secteur tertiaire connaît une véritable révolution. En outre, les services sont également le secteur qui croît le plus rapidement, représentant 20 % de l'ensemble des échanges

mondiaux. Les services représentent 40 % des investissements directs étrangers réalisés par les cinq principales économies industrielles.

Généralisant plus de 60 % du PIB et de l'emploi dans les pays industrialisés, le secteur tertiaire domine l'économie mondiale (diagramme 3.4). La part du secteur manufacturier continuera à diminuer à mesure que de plus en plus d'usines à faible intensité technologique ouvre ainsi aux pays en développement des potentialités considérables, à condition toutefois qu'ils forment leurs populations en conséquence. Les États-Unis ont, de loin, le secteur tertiaire proportionnellement le plus important, représentant 70 % de leur PIB et 80 % de la main-d'œuvre. Les pays en développement restent encore très en retrait, 47 % seulement de leur PIB et 25 % de la main-d'œuvre étant attribuables au secteur tertiaire. Aussi est-il vraisemblable que ces pays auront la possibilité de créer des emplois en nombre croissant dans leur secteur tertiaire.

Entre 1980 et 1990, les échanges dans les secteurs tertiaires ont augmenté en moyenne de 7,7 % par an, atteignant 990 milliards de dollars en 1990. D'ici à l'an 2000, le volume de ces échanges pourrait se monter à près de 2 000 milliards de dollars.

La plupart des pays en développement sont toujours des importateurs nets de services. Leur déficit net dans ce domaine est passé de 4 milliards en 1970 à plus de 17 milliards de dollars en 1990.

Cette nouvelle économie tertiaire mondiale fait que le facteur humain offre plus d'avantages comparatifs que les ressources naturelles. La majorité de la population mondiale vit dans les pays en développement ; toutefois, ces pays ne représentent qu'une part infime des échanges mondiaux de services. L'expansion rapide des échanges de services à forte intensité technologique offre ainsi aux pays en développement des possibilités considérables, si seulement ils peuvent doter leur population de nouvelles techniques et compétences.

Filets de repêchage en matière d'emploi

Même si toutes les mesures positives proposées plus haut étaient mises en œuvre, la situation en matière d'emploi risque d'être si grave et le rôle de l'emploi si important pour parvenir à un véritable

développement humain qu'il faudrait en tout état de cause envisager une réforme structurelle apte à garantir l'emploi. Pour cela, il faut commencer par reconnaître le travail comme un droit universel.

Ainsi, certains pays en développement ont mis au point des projets d'emploi garanti offrant généralement un travail - si mal payé soit-il - dans le cadre de programmes de travaux publics. Ces projets ont la même fonction que les prestations chômage dans les pays industriels tout en étant beaucoup moins coûteux, puisqu'ils n'intéressent que ceux qui sont prêts à faire un travail manuel pénible pour un salaire très bas ou contre un peu de nourriture. Au Bangladesh, au cours des années 80, 90 % des participants au programme "du travail contre des vivres" vivaient en deçà du seuil de la pauvreté. Au Botswana et au Cap-vert, les programmes de travaux publics lancés au cours des années 80 auraient sauvé la vie de 60 000 à 90 000 personnes dans chaque pays. Au Chili et au Pérou, ce type de programmes a contribué à atténuer l'impact de la récession au cours des années 80, tandis qu'en Égypte, un million de personnes tirent parti du programme "familles productives".

Les programmes de travaux publics offrent également l'avantage de créer des infrastructures telles que routes et projets d'irrigation.

L'un des programmes de travaux publics les plus importants dans le monde en développement est le projet d'emploi garanti de Maharashtra (Inde). Ce projet a été lancé en 1972 pour offrir de l'emploi, sur demande, à un salaire fixe et au bout de 15 jours, et ce à 5 kilomètres au plus du village du participant. En 1990-91, ce projet a fourni plus de 90 millions de journées de travail, près des deux tiers des travailleurs venant de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté. Outre le travail qu'il offre, ce projet a contribué à mobiliser les pauvres des zones rurales en tant que force politique faisant contrepoids aux pouvoirs des responsables locaux. Le programme paye le salaire minimum officiel, qui est légèrement plus élevé que celui pratiqué sur le marché (environ 1 dollar par jour), et a coûté en 1990/91 2,4 milliards de roubles (soit 103 millions de dollars). Il s'agit là d'un des projets les plus rentables qui aient jamais été lancés pour aider les pauvres.

Le programme de Maharashtra et d'autres projets de ce type montrent que

ces programmes doivent être conçus avec le plus grand soin de façon à veiller à ce qu'ils permettent des réalisations utiles, sans pour autant distordre le marché de l'emploi local. Il faut, surtout, que ces programmes ne se cantonnent pas à l'action sociale, mais réussissent à stimuler la production.

Il serait également souhaitable que les programmes d'emploi garanti dépassent à l'avenir le cadre traditionnel des travaux publics. Ils pourraient s'élargir aux tâches de protection de l'environnement. Ils pourraient aussi être axés davantage sur la prestation de services sociaux essentiels pour atteindre un meilleur niveau de développement humain. Ils pourraient enfin offrir la possibilité d'étudier pendant un temps en échange d'un service national ultérieur, à l'instar des propositions de la nouvelle administration américaine. Il y a trop de choses utiles à la société qui restent en plan alors même qu'il y a trop de chômeurs. Il ne devrait pas y avoir besoin d'être un génie pour mettre en correspondance les besoins non-satisfaits avec les capacités humaines qui ne demandent qu'à s'employer.

Syndicats

Lorsque les syndicats sont au diapason de leurs membres et des besoins nationaux, ils peuvent contribuer au bon fonctionnement de l'ensemble du système de production. A l'instar de bien d'autres institutions d'une société démocratique, les syndicats contribuent à homogénéiser les intérêts de différents individus pour faire de ces derniers un groupe cohérent. Cela permet d'éviter certains troubles et concourt à une meilleure productivité.

L'Allemagne a eu de puissants syndicats et son système tripartite de consultation et de prise de décisions - faisant intervenir patronat, représentants des travailleurs et pouvoirs publics - a permis au pays d'avoir pratiquement les salaires les plus élevés et les journées de travail les plus courtes des pays de l'OCDE. De même, les pays scandinaves ont en même temps des niveaux de vie élevés et les "niveaux de densité" les plus élevés de l'OCDE (le niveau de densité s'entend de la proportion des travailleurs syndiqués par rapport à la main-d'oeuvre totale). Les cinq pays ayant les niveaux de densité les plus élevés sont la Suède (80 %), l'Islande

Il y a trop de choses utiles à la société qui restent en plan alors même qu'il y a trop de chômeurs

*Les syndicats
doivent subir
une véritable
mutation pour
pouvoir
représenter les
nouvelles
générations de
travailleurs*

(78 %), le Danemark (76 %), la Finlande (71 %) et la Norvège (54 %).

Ces dernières années, le niveau de densité n'a cessé de baisser dans la plupart des pays industrialisés. Aux Pays-Bas, ce niveau est tombé de 39 % en 1978 à 24 % en 1991. Quant aux Etats-Unis, ce taux n'a cessé de baisser au cours des 30 dernières années pour tomber de 30 % à 15 % environ.

Dans les pays industrialisés, les syndicats ont été soumis à un véritable feu croisé dévastateur. Le chômage a réduit le nombre des travailleurs et a renforcé la main du patronat. En outre, certains gouvernements ont durci leur législation. Qui plus est, entreprises et capitaux ont abandonné les pays où les syndicats sont puissants pour d'autres où la main-d'œuvre est bon marché et non syndiquée. Cela dit, le problème fondamental tient à la fragmentation de la main-d'œuvre, laquelle adhère aujourd'hui moins facilement aux organisations de masse. Il est d'ailleurs plus difficile d'organiser les gens comme autrefois du fait de l'évolution qui s'est opérée vers une économie de services, et du nombre accru de travailleurs à temps partiel ou à horaire souple.

Dans les pays en développement, on constate généralement qu'une faible proportion de la main-d'œuvre est syndiquée, car il y a moins de travailleurs dans le secteur structuré. En Amérique latine, environ 20 % de la main-d'œuvre est syndiquée (ces taux sont plus élevés dans le cas de l'Argentine, du Brésil, du Mexique et du Venezuela). Singapour et Sri Lanka ont les taux les plus élevés en Asie, soit jusqu'au 40 %, tandis que la Malaisie et les Philippines ont des taux de densité de 20 à 40 %. En Afrique, où seuls quelque 10 % de la main-d'œuvre travaillent dans le secteur structuré, les travailleurs syndiqués ne représentent probablement que 1 à 2 % de l'ensemble des effectifs. Mais c'est dans de nombreux pays arabes que les syndicats sont le plus faibles. Dans la plupart de ces pays, les gouvernements en limitent les activités, tandis qu'à Bahreïn, en Oman, au Qatar, en Arabie saoudite et aux Emirats arabes unis, les syndicats sont interdits.

La démocratisation peut maintenant offrir aux syndicats davantage de liberté, mais son corollaire de libéralisation économique est bien plus problématique. Par exemple, les syndicats se sont souvent opposés aux privatisations, puisqu'elles se traduisent souvent par des pertes

d'emploi. En 1992, la Colombie, par exemple, a été paralysée pendant une semaine par une grève des travailleurs de TELECOM hostiles à la privatisation. Ailleurs, ce processus a été plus ordonné : au Mexique, les travailleurs des télécommunications ont reçu des crédits de l'ordre de 325 millions de dollars pour leur permettre d'acquérir des actions dans la compagnie privatisée.

Mais il y a un problème plus fondamental pour les syndicats partout dans le monde, à savoir le passage de la main-d'œuvre de la chaîne de montage aux activités plus fragmentées du secteur tertiaire et aux activités précaires et périphériques examinées plus haut. Comme il est indiqué dans le rapport de l'OIT sur le travail dans le monde de 1993 : "Le syndicalisme s'est développé du temps des hauts fourneaux : les choses ont beaucoup changé depuis lors. Aujourd'hui, les ouvriers utilisent des machines de plus en plus complexes, y compris des ordinateurs et des robots, ce qui exige d'eux de plus en plus de qualifications. La ligne de démarcation traditionnelle entre ouvriers et cols blancs tend de ce fait à s'estomper."

Les travailleurs effectuant des travaux différents se sentent beaucoup moins solidaires. En outre, en quittant le secteur manufacturier, leurs aspirations changent et ils tendent à devenir encore plus individualistes. Les employeurs tirent parti de ce phénomène en adoptant des stratégies de "gestion des ressources humaines" qui traitent avec les employés individuellement ou en petits groupes. Que cela permette ou non une plus grande participation individuelle, une chose est certaine : les syndicats s'en trouvent affaiblis.

Les syndicats paient aussi le prix de leur relative négligence à l'égard des femmes. Dans de nombreux pays, les syndicats sont des chasses gardées des hommes. Si, dans bien des secteurs, les femmes représentent maintenant plus de la moitié des effectifs, il n'en demeure pas moins qu'elles ne représentent que 34 % des membres de la plus grande organisation syndicale internationale, à savoir la Confédération internationale des syndicats libres. En Amérique latine, seuls 3 % des responsables syndicaux sont des femmes. Nombreuses sont les nouvelles venues au marché du travail qui travaillent à mi-temps ou font un travail posté à horaire complexe qui fait qu'il leur

est particulièrement difficile de s'organiser (encadré 3.5).

Si les syndicats tiennent à être les premiers à participer sur le lieu de travail dans les années à venir, il leur faut manifestement subir une véritable mutation pour pouvoir représenter les nouvelles générations de travailleurs.

Libérer l'entreprise privée

Quelque 80 pays passent actuellement par un processus de libéralisation économique et de privatisation. Ce mouvement affecte de nombreux pays industrialisés qui ne se contentent pas de privatiser la production industrielle mais aussi celle de certains services publics. Il affecte aussi nombre de pays en développement dont les programmes d'ajustement comprennent le désengagement de l'Etat de diverses activités productives, ainsi que la libéralisation de l'économie et une ouverture aux échanges internationaux.

Les pays qui connaissent les changements les plus radicaux sont les pays d'Europe de l'Est et centrale et l'ex-Union soviétique, qui passent d'une économie dirigée à une économie plus ouverte. Les études de cas à la fin de ce chapitre illustrent la diversité de ces réformes et des rythmes d'exécution, en détaillant les expériences de transition récemment faites par l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Ghana, l'Égypte, l'Inde, le Kenya, la Malaisie, la Pologne, la Russie et le Viet Nam.

Pays en développement

La plupart des pays en développement se sont orientés depuis le début des années 80 vers des politiques axées sur le marché, alignant davantage les prix intérieurs aux prix du marché international et offrant plus d'incitations au secteur privé. Une étude menée par la Société financière internationale et portant sur 47 pays en développement révèle que, depuis la moitié des années 80, l'investissement privé joue un rôle de plus en plus important. Il a compensé la légère diminution concomitante de l'investissement public. Sa part du PIB est passée de près de 12 % en 1985 à 15 % en 1990 et 16 % en 1991.

Cette tendance n'est toutefois pas universelle. Même dans certains pays où des

ENCADRE 3.5

Actions volontaristes en faveur des femmes

La proportion des femmes dans l'ensemble de la population active dans les pays industrialisés a augmenté de façon spectaculaire pour atteindre 42 % en 1990. En Asie de l'Est, ce chiffre était de 43 %; en Amérique latine et dans les Caraïbes de 32 %, et de 13 % en Afrique du Nord et dans les États arabes.

Le problème est que, en règle générale, les femmes n'exercent qu'une gamme restreinte d'emplois mal rémunérés et peu productifs, ou elles font l'objet de discrimination, voire parfois de harcèlement sexuel. Qui plus est, elles travaillent de longues heures au foyer, tâches souvent non reconnues. Selon une enquête de l'ONU de 1990, si l'on comptait les travaux ménagers et les soins prodigués à la famille dans les comptes nationaux, la production globale augmenterait, comme par enchantement, de 20 à 30 %.

Dans les pays en développement, l'une des plus importantes contributions des femmes en dehors du foyer est leur apport à l'agriculture. En Afrique, près de 78 % des femmes économiquement actives travaillent dans l'agriculture (contre 64 % d'hommes). Et en Asie, 80 % des travaux après la récolte sont faits par des femmes.

Les femmes représentent également une part importante du secteur informel, où elles sont souvent contraintes de travailler tout en prenant soin de leurs enfants. En Amérique latine, les femmes représentent 25 à 40 % de l'emploi dans le secteur informel.

Dans pratiquement tous les pays, la majorité écrasante des femmes se trouvent au bas de l'échelle du marché de l'emploi. Dans le secteur manufacturier, ce sont souvent les femmes qui font le gros des travaux routiniers de la chaîne d'usinage. Dans les zones franches pour l'industrie d'exportation d'Asie du Sud-Est,

les femmes représentent jusqu'à 80 % de la main-d'œuvre travaillant dans les industries telles que l'électronique, l'alimentaire, le textile et la fabrication de chaussures.

Ce statut peu prestigieux est illustré par une faible productivité et de bas salaire, les salaires des femmes ne représentant souvent que 50 à 80 % de ceux des hommes (tableaux de l'encadré). Les femmes risquent également davantage de se retrouver au chômage. En Colombie, le taux de chômage chez les hommes dans les grandes villes était de 8,1 % en 1990, contre 13,2 % chez les femmes.

Bien des formes de discrimination à l'égard des femmes tiennent aux responsabilités qu'elles assument au sein de la famille. Aussi importe-t-il que les entreprises offrent des congés de maternité suffisants et un accès adéquat aux services des soins de santé infantile. Il serait également nécessaire d'adopter des lois interdisant expressément toute discrimination sur le lieu de travail, ainsi que des actions volontaristes pour lutter contre les préjugés persistants à l'encontre des femmes. Les politiques volontaristes à cet égard sont plus courantes dans les pays industrialisés. Il ressort d'une étude effectuée par le Département américain du travail que l'emploi des femmes a augmenté de 15 % dans les compagnies qui ont adopté des programmes d'action concertée contre 2 % seulement dans les autres établissements.

Les politiques volontaristes en faveur des femmes sont rares dans les pays en développement; il existe toutefois quelques exceptions. Au Bangladesh, 10 à 15 % des emplois publics sont réservés aux femmes. Il en est résulté que la part des femmes dans l'ensemble des emplois publics est passé de moins de 3 % au début des années 70 à 8 % en 1990.

TABLEAU DE L'ENCADRE

Position désavantageuse des femmes au travail, 1990

Pays ou région	Taux du chômage (en %)		Salaires féminins hors agriculture (salaire des hommes = 100)	Heures travaillées par semaine, y compris travaux ménagers	
	Homme	Femme		Homme	Femme
Pays industrialisés					
Australie	9,8	9,1	88,0	48,3	46,9
Danemark	9,3	12,1	82,1	40,3	45,1
Allemagne	4,0	4,8	73,6	46,9	51,2
Royaume-Uni	11,8	5,1	67,4	47,2	51,9
Japon	2,0	2,2	50,7	50,6	45,4
Pays en développement					
Kenya	15,6	18,6	80,5	40,1	47,2
Sri Lanka	10,8	24,3	78,5	52,4	56,7
Costa Rica	4,2	5,9	65,9	45,7	48,3
République de Corée	2,9	1,8	53,5	48,2	53,3

mesures de libéralisation ont été prises, les investissements du secteur privé en proportion du PIB ont effectivement baissé au cours des années 80, comme c'est le cas en Argentine, en Bolivie, en Colombie, en Kenya, au Pérou et en Trinité-et-Tobago. C'est dans les pays en développement, tels que la Chine et le Viet Nam, pays à économie planifiée, qu'il y a eu le plus de changements. Dans ces pays, la réforme fondamentale a été la légalisation de la propriété privée et de l'entreprise privée, et - fait particulièrement important dans le cas de la Chine - le morcellement des communes agricoles. Le nouveau secteur privé a réagi promptement et vigoureusement et a contribué à l'augmentation spectaculaire de la production. Bien que cette transition ne se soit pas effectuée sans coût social, des millions de personnes en Chine ont tiré parti des nouvelles possibilités économiques et la pauvreté a reculé à un rythme sans précédent. De même, au Viet Nam, une grande partie de la population a déjà pu tirer parti de ces changements.

Dans le cas d'autres pays en développement où le secteur privé était déjà important, cette réorientation a été moins draconienne. Dans leur cas, la transition est souvent appelée "ajustement". Ces changements ont généralement consisté à libérer les échanges et les finances, à réformer les systèmes d'imposition, à déréglementer le marché du travail et à réformer ou à privatiser les entreprises publiques.

Dans de nombreux pays, ces réformes n'ont pas encore donné de résultat sur le plan du développement humain.

Il est vrai qu'il est difficile à dire si le bilan économique de ces pays aurait été pire sans les réformes, mais le fait demeure que les trois quarts des pays subsahariens qui ont procédé à des programmes d'ajustement ont subi une baisse de leur revenu par habitant, et que la diminution a été au moins aussi grave en Amérique latine.

Il faudra plusieurs années avant de pouvoir établir un véritable bilan de l'impact de la libéralisation économique des programmes d'ajustement sur le développement humain dans les pays en développement. Dans la plupart des pays, les réformes n'ont pas encore abouti à une amélioration des résultats économiques. En outre, les statistiques sociales sont généralement en retard sur les données économiques, en particulier dans les pays les plus pauvres.

Ex-pays socialistes

Les pays d'Europe orientale et centrale et l'ex-Union soviétique ont subi ces dernières années une véritable métamorphose qui va au-delà des domaines économique, social et politique. Ils sont aussi en pleine transition démocratique, passant d'un régime autocratique à davantage de liberté politique et de participation, ainsi qu'en pleine transition socio-culturelle d'une vie sans libre circulation à une société aux frontières ouvertes, et en transition psychologique d'un État providence à une société où les niveaux de vie des individus et des ménages dépend très largement de l'initiative individuelle et de l'action privée.

Les réformes économiques dans les ex-pays socialistes prévoient une restructuration totale permettant de passer à une économie de marché. Il y a tout lieu de s'attendre que cette transition - qui n'a fait que trop tarder - soit traumatisante. La gâchis économique a été tel pendant si longtemps qu'une remise en ordre ne saurait se faire ni très rapidement ni sans douleur. En tout état de cause, la transition est nécessaire et inévitable. La seule question qui se pose est celle de savoir comment les différents pays vont s'y prendre.

Si de nombreuses réformes économiques sont communes à bien des pays dans la région, elles varient néanmoins sensiblement d'un pays à l'autre. Certains disposaient déjà des éléments nécessaires à une économie de marché (telle qu'une agriculture privée) ou avaient entrepris leurs réformes plus tôt que les autres, ce qui distingue d'ailleurs les premiers réformateurs, tels que la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie, des derniers, tels que l'Albanie, la Bulgarie, la Roumanie et les Républiques nouvellement indépendantes de l'ex-Union soviétique. Il y a eu également des différences dans le rythme des réformes qui va du traitement de choc en Pologne à l'approche plus "institutionnelle" et réformiste adoptée par la Hongrie.

Tous ces pays ont hérité de structures économiques aberrantes. En général, une proportion élevée de leur main-d'oeuvre travaillait dans de grandes entreprises employant des technologies obsolètes. Bien des régions n'avaient qu'une base économique extrêmement étroite, ce qui les rend particulièrement vulnérables au jeu des forces du marché. Le secteur ter-

taire était généralement très modeste et peu adapté aux exigences d'une économie moderne. L'agriculture, elle aussi, était souvent très inefficace, en particulier dans l'ex-Union soviétique.

LE PROCESSUS DE RÉFORME. Les réformes dans l'ensemble de la région visent à modifier le poids relatif des secteurs public et privé, en encourageant la création de nombreuses entreprises privées et en privatisant une partie du secteur public. La privatisation sera une tâche redoutable. Les entreprises étatiques produisaient entre 60 et 90 % du PIB de ces pays. La Pologne avait plus de 8 000 grandes entreprises industrielles étatiques, et l'Union soviétique 47 000.

L'entreprise privée prend de l'ampleur dans certains des pays parmi ceux qui furent les premiers à entreprendre des réformes, généralement par la multiplication du nombre des travailleurs indépendants et la création de petites entreprises.

Toutefois, le processus de privatisation n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière (encadré 3.6). L'un des problèmes les plus importants tient aux modalités à suivre dans la répartition des ressources. Premièrement, étant donné que rares sont les gens qui possèdent beaucoup de biens ; la plupart ne peuvent se porter acquéreur d'actifs productifs. Se pose ensuite un problème d'équité. En effet, ceux qui ont de l'argent sont généralement ceux qui faisaient partie de la "nomenklatura", ceux-là mêmes qui se sont légalement ou illégalement enrichis sous l'ancien régime et qui ont donc aujourd'hui le plus de chance de faire de nouveaux profits considérables.

Ce problème est traité de diverses façons. Certains pays accordent des droits de propriété à tous les citoyens sous forme de coupons échangeables ou négociables contre des actions dans une ou plusieurs sociétés (comme c'est le cas en Russie et en République tchèque). Ailleurs, les employés et la direction rachètent les entreprises (méthode courante en Hongrie).

En Russie, lorsque la direction et les employés s'intéressent au rachat de l'entreprise, ils reçoivent une aide financière. Ils sont autorisés à utiliser les profits nets de l'entreprise pour créer les fonds nécessaires à son rachat. S'ils emportent l'appel d'offres (par vente aux enchères ou par adjudication ouverte), ils ont droit à une remise de 30 % sur le prix de vente et à un report de paiement d'une année.

En avril 1992, par exemple, plus de 40 % des magasins vendus dans le cadre d'une vente pilote aux enchères à Nizhny Novgorod ont été achetés par des travailleurs cherchant à tirer parti de ces concessions. En février 1993, à l'occasion de la première vente aux enchères de magasins en Ukraine, tenue à Lviv, 9 des 17 propriétés offertes ont été vendues aux travailleurs.

LE COUT HUMAIN DES RÉFORMES. La privatisation a beau avoir pour objectif à long terme la croissance économique et le développement humain, il n'empêche que ses effets immédiats ont été traumatisants. En 1990-92, l'économie de tous les pays de la région s'est installée dans une crise de plus en plus grave. De 1988 à la mi-1992, la production industrielle a chuté de plus de 40 %. Et pour la seule année 1992, la production en Europe de l'Est aurait chuté de 10 %, baisse principalement attribuable au secteur de la défense (la consommation n'ayant pas baissé autant). A également grandement contribué à cette baisse l'effondrement des échanges entre ex-pays socialistes, qui ont été, de surcroît, touchés par la récession dans les autres pays industrialisés. L'impact social a été dramatique. Dans tous les pays pour lesquels des données sont disponibles, le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté a aug-

ENCADRE 3.6

Réussir la transition : une expérience contrastée

La transition des pays de l'Est vers une économie de marché sera longue et ardue car il ne suffira pas de privatiser les entreprises d'Etat. Ses conséquences varieront beaucoup d'une région ou d'une ville à l'autre, aussi des politiques différentes sont-elles nécessaires.

L'expérience contrastée de deux villes polonaises, Krakov et Lodz, en est une parfaite illustration. Quand l'économie était planifiée, de grandes entreprises d'Etat offraient près de 80 % des emplois du secteur industriel dans ces deux villes.

Aujourd'hui, le chômage atteint 18 % à Lodz, alors qu'il est inférieur de moitié à Krakov. En effet, Lodz est une ville textile, durement frappée par l'effondrement du commerce avec l'ancienne Union soviétique et les importations à bas prix en provenance d'Asie, tandis que Krakov est un centre d'industries métallur-

giques, qui a réussi à trouver de nouveaux marchés en Allemagne pour ses produits relativement bon marché.

Cette situation se répercute sur le secteur privé. A Lodz, ce secteur est essentiellement concentré dans le commerce de gros et de détail, ce qui entraîne la ville dans un cercle vicieux d'emplois mal payés, cependant qu'à Krakov les services de sous-traitance pour l'industrie représentent une part importante d'un secteur privé en pleine expansion, dans un enchaînement vertueux où la croissance d'une entreprise alimente celle des autres.

L'exemple de ces deux villes démontre à l'évidence que la transition n'aura pas les mêmes effets partout et creusera les inégalités, ce qui impose l'adoption de mesures spéciales pour les villes et les régions qui semblent partir perdantes.

L'Europe de l'Est et centrale s'engage dans une phase de chômage endémique qui risque de durer plusieurs années

menté. En Bulgarie, en République tchèque, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie, le nombre des ménages vivant officiellement en dessous du seuil de pauvreté est monté en flèche, et les chiffres avancés sont probablement très en deçà de la vérité.

Des millions de personnes à travers la région sont venues grossir les rangs des "nouveaux travailleurs pauvres", victimes d'une baisse des salaires réels, d'une perte de prestations sociales ou d'une réduction de la journée de travail. En Bulgarie, en Roumanie et en Russie en particulier, la direction obligeait de nombreux travailleurs à prendre de longs congés sans solde.

Des millions d'autres sont au chômage. Les statistiques du chômage sont déjà assez inquiétantes, mais sont probablement très en deçà de la réalité. En Pologne, en 1992, lorsque le taux officiel était de 12 %, le Ministre polonais du travail et des affaires sociales a donné des statistiques concernant les retraites anticipées induites et les personnes qui détiennent des postes sans travailler : ces statistiques laissent à penser que le chiffre réel serait plutôt de l'ordre de 20 %. L'Europe de l'Est et centrale s'engage dans une phase de chômage endémique avec des taux qui dépassent de loin les 15 % et qui risquent de durer plusieurs années.

Si elle touche la quasi totalité des populations de ces pays, la crise actuelle frappe de plein fouet certains groupes tels que les femmes, les jeunes, les travailleurs âgés et les minorités ethniques.

Les femmes étaient assez bien intégrées à la main-d'oeuvre. Les taux de participation les concernant étaient très élevés, même si elles n'occupaient pas toujours les postes qu'elles méritaient. Toutefois, à l'heure actuelle, il semble qu'elles soient traitées plutôt comme des "travailleurs marginaux", leur mutation d'une entreprise à l'autre intervenant plus rapidement que celle des hommes et leurs salaires et prestations chutant plus rapidement.

Les travailleurs les plus jeunes et les plus vieux sont également particulièrement vulnérables. Les entreprises acceptant d'engager de nouveaux travailleurs sont si rares que le chômage des jeunes s'en trouve aggravé : en Pologne, au début de 1992, un chômeur sur 3 avait moins de 24 ans. A l'autre bout de l'échelle, on abandonne, au nom de la rentabilité, la pratique consistant à garder les travailleurs au-delà de l'âge réglementaire de

la retraite à titre de compensation pour la pension de misère qui leur est accordée par l'Etat. Dans l'ex-Tchécoslovaquie où l'âge réglementaire de la retraite pour les hommes était de 60 ans, plus de 30 % des hommes âgés de 65 à 69 ans travaillaient encore à la fin des années 80.

Le chômage augmente également de façon alarmante chez les groupes minoritaires. En Slovaquie, en 1992, le taux officiel du chômage chez les gitans était de 30 %, soit quatre fois plus que la moyenne nationale. En Bulgarie, le taux de chômage serait de 50 % chez la minorité turque et plus de 80 % chez les gitans. Ces minorités sont généralement soit surreprésentées dans des emplois qui doivent être supprimés, ou font l'objet d'une discrimination ouverte à l'occasion de tout nouveau recrutement.

L'aggravation du chômage et de la pauvreté met de plus en plus à mal les systèmes de sécurité sociale. Les entreprises étatiques fournissaient auparavant la plupart des prestations sociales, allant de la protection de l'enfance aux soins de santé et aux pensions. Mais au cours des trois dernières années, les prestations dont l'octroi était naguère généralisé et systématique ont été considérablement réduites pour être de plus en plus remplacées par des "filets de repêchage social", qui, beaucoup plus ciblés, risquent de laisser passer au travers de leurs mailles des millions de personnes se trouvant dans un dénuement total.

Expériences en matière de privatisation

De 1980 à 1991, près de 7 000 entreprises publiques ont été privatisées, la plupart en Allemagne de l'Est (4 500) et dans d'autres ex-économies planifiées. Quelque 1 400 seulement se trouvaient dans des pays en développement, dont 59 % en Amérique latine, 27 % en Afrique, 9 % en Asie et 4 % dans le monde arabe (tableau 3.3). La plupart des privatisations dans les pays en développement ne remontant qu'à une date récente, il n'en est pas pleinement tenu compte dans les données de 1991.

Si les entreprises publiques sont privatisées, c'est essentiellement parce que l'on croit que, dans le secteur manufacturier et certains autres secteurs productifs, l'entreprise privée est plus performante. Or, ce qui a perdu la plupart des entreprises publiques a été leur inefficience facile-

ment démontrable et, par-dessus tout, les énormes pertes financières qui grèvent le Trésor public de fonds qui pourraient être plus utilement employés ailleurs.

Les entreprises publiques ne perdent pas toutes de l'argent et ne sont pas toutes toujours moins performantes que celles du secteur privé. Une étude menée récemment au Kenya a révélé qu'un certain nombre d'entreprises publiques du secteur manufacturier obtenaient, selon un certain nombre d'indicateurs, de meilleurs résultats que les sociétés privées. De même, l'industrie sidérurgique en République de Corée, qui relève du secteur public, est parmi les plus performantes au monde. En Chine, malgré des réformes draconiennes, le tiers environ des entreprises étatiques fonctionnaient encore à perte en 1991. En Tanzanie, environ la moitié des entreprises appartenant à l'Etat subissaient constamment des pertes au cours des années 80.

De tels déficits - soit l'équivalent de plus de 3 % du PIB du Bangladesh et du Mexique à la fin des années 80, 4 % de celui de la Turquie, 5 % de celui de l'Afrique subsaharienne et 9 % de celui de l'Argentine et de la Pologne - devaient être financés par des subventions de l'Etat. En Sri Lanka, ces subventions représentaient 20 % des dépenses publiques et 60 % du déficit budgétaire. Au Cameroun, les pertes des entreprises publiques dépassaient souvent l'ensemble des recettes pétrolières.

Le coût en termes d'opportunités sociales ratées a été effarant. Si l'Etat n'avait pas à financer ces pertes, les dépenses de santé et d'éducation au Bangladesh et en Pologne auraient pu doubler et, dans le cas de l'Argentine, pratiquement tripler (tableau 3.4). Selon le Ministre mexicain des finances, une fraction des 10 milliards de dollars de pertes subies par le complexe sidérurgique appartenant à l'Etat aurait permis à toute une région du pays de disposer d'eau potable, d'installations d'assainissement, d'hôpitaux et de centres d'enseignement. La privatisation n'est toutefois pas une panacée. Conçue ou exécutée de façon précipitée, elle n'aboutit pratiquement à rien. Aussi la privatisation devrait-elle être considérée non pas comme une fin mais comme un moyen d'atteindre des niveaux élevés de développement humain.

La première chose à faire est de s'assurer que les entreprises soient privatisées dans un environnement propice à l'acti-

tivité économique. Les entreprises nouvellement privatisées doivent évoluer dans un environnement favorable pour qu'il y ait un progrès véritable. En effet, il est probablement plus important de modifier l'environnement de façon à assurer la formation des chefs d'entreprises par exemple ou de créer un cadre propice au jeu de la concurrence, que de faire passer la propriété entre de nouvelles mains. Et si l'entreprise demeure, après privatisation, un monopole, comme c'est souvent le cas des services publics, elle doit encore faire l'objet d'une réglementation appropriée. Autrement, on n'aura fait que transférer au secteur privé les vieilles déficiences et tous les inconvénients qu'implique le pouvoir monopolistique, et ce sont les consommateurs qui devront en payer le prix. Naturellement, il peut aussi arriver que les déficiences du secteur public soient balayées par une gestion pri-

TABLEAU 3.3
Privatisation d'entreprises publiques, 1980-91

Région	Entreprises privatisées	Part de l'ensemble des privatisations (en %)
Europe orientale (dont	5 305	78
Allemagne de l'Est)	4 500	66
Pays de l'OCDE	170	2
Amérique latine et Caraïbes	804	12
Afrique subsaharienne	373	5
Asie	122	2
Etats arabes	58	1

TABLEAU 3.4
Coûts en opportunités sociales dûs aux pertes des entreprises publiques, 1988-90

Pays ou région	Montant estimatif des pertes des entreprises publiques en (en % du PNB)	Dépenses de l'enseignement public et de la santé (en % du PNB)	Accroissement potentiel des dépenses d'enseignement et de santé si les pertes des entreprises publiques ne grévaient pas le budget de l'Etat (en %)
Argentine	9	5,5	164
Pologne	9	7,6	118
Bangladesh	3	3,1	97
Turquie	4	4,6	87
Mexique			
Egypte	3	11,0	27
Philippines	2	8,3	24
Kenya			
Afrique subsaharienne	5	6,5	77

vée efficace même en situation de monopole.

Il est bien évidemment très difficile pour les pays pauvres et ceux qui ne se sont ralliés qu'il y a peu aux principes d'une économie mixte, de créer de but en blanc le contexte voulu. Il se peut également qu'ils n'aient guère les moyens de gérer le processus de privatisation et qu'ils éprouvent de la peine à trouver des acheteurs pour leurs entreprises et à veiller à ce que les ressources soient réparties de façon équitable. Le Malawi et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont dû lutter pour réaliser leurs objectifs en matière de privatisation en raison des difficultés qu'ils ont rencontré pour mobiliser l'épargne nécessaire aux prises de participation.

Il ne faut pas non plus sous-estimer l'importance du rythme des privatisations. Mettre en place un cadre institutionnel et réglementaire approprié prend du temps ; aussi les privatisations ne devraient-elles pas être précipitées même lorsque les institutions financières exercent des pressions lors de la mise en oeuvre de programmes d'ajustement structurel. Et il serait peut-être mieux, comme ce fut le cas du Chili, de la Jamaïque, du Mexique, de la Pologne et du Togo, d'acquiescer de l'expérience en commençant par les petites entreprises avant de s'attaquer aux plus grandes.

Les pouvoirs publics devraient également faire preuve de réalisme quant aux recettes à tirer de la privatisation. En Malaisie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Sri Lanka, les privatisations ont produit en moyenne moins de 1 % du PIB par an. En fait, les impôts payés par les entreprises nouvellement privatisées ont souvent rapporté davantage que la vente initiale des avoirs.

L'une des questions les plus importantes - et généralement la plus méconnue - est celle de savoir quelles sont les conséquences de la privatisation pour les gens. L'on a souvent tendance à penser que privatisation et licenciements vont de pair. Or, cela n'est pas forcément le cas. Rien qu'en ordonnant mieux dans le temps les mesures à prendre, on pourrait limiter pas mal de dégâts. Il serait plus rationnel de commencer par restructurer la plupart de ces entreprises avant de les privatiser, ainsi que par tenter de créer des possibilités d'emploi dans le secteur privé. Et si les licenciements sont inévitables, les pouvoirs publics devraient y procéder

avant la privatisation. Cela permettrait aux travailleurs de recevoir la compensation à laquelle ils ont droit et de suivre des stages de recyclage ou d'accéder au crédit s'ils veulent lancer leurs propres entreprises.

Il convient de ne pas oublier que la privatisation n'est pas le seul - ni le meilleur - moyen de réduire les pertes du trésor public attribuables aux entreprises publiques. En Trinité-et-Tobago, les réformes adoptées entre 1982 et 1988 dans les entreprises publiques ont réduit les transferts du budget de l'Etat vers les entreprises nationalisées d'un montant équivalent à plus de 10 % du PIB, alors que l'ensemble des privatisations durant la même période n'avaient rapporté à l'Etat que l'équivalent de 2,3 % du PIB. De même, en Sri Lanka, les réformes des entreprises étatiques mises en oeuvre entre 1982 et 1988 ont réduit ces transferts de plus de 6 % du PIB, contre une rentrée de 0,2 % en recettes de privatisation. Il peut y avoir concurrence entre entreprises publiques aussi bien qu'entre entreprises publiques et privées, ce qui est de nature à obliger les entreprises publiques à demeurer sur le qui-vive.

Les sept péchés capitaux de la privatisation

Conçue comme un élément d'un programme d'ensemble, la privatisation peut stimuler l'initiative privée. Malheureusement, dans bien des pays, cela a été loin d'être le cas : il s'est agi d'une braderie des entreprises publiques en faveur d'individus et groupes privilégiés plutôt que d'une mesure s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie cohérente visant à encourager l'investissement privé.

Aussi, le bilan de la privatisation dans les pays en développement est très mitigé. Dans certains cas, comme au Mexique, elle est inscrite dans le cadre d'un processus de transformation radicale des moyens de production, ce qui fait que les consommateurs et l'économie ont pu en tirer profit. Dans bien des cas, toutefois, les gouvernements s'y sont mal pris, agissant à mauvais escient et au moment où les conditions s'y prêtaient le moins. Bien des pays semblent avoir commis un ou plusieurs des sept péchés capitaux de la privatisation (encadré 3.7).

1. *A mauvais escient* — Bien des politiques de privatisation ont eu pour objet

de faire rentrer le maximum de recettes à court terme plutôt que de mettre en place des marchés concurrentiels viables à long terme. Par exemple, la vente, en tant que monopole, d'une société de télécommunications, rapporterait probablement davantage si l'acheteur ne s'attendait pas à ce que les activités de la compagnie soient contrôlées de près. Certains gains à court terme pour l'État peuvent se révéler une perte à long terme pour l'économie et les consommateurs. Comme le note avec pertinence la Banque mondiale dans son dernier rapport sur les expériences de privatisation, le premier souci ne doit pas être de tirer le plus grand profit possible à court terme. Il est donc préférable de créer les conditions propices au développement d'un secteur que de chercher à maximiser le produit des ventes au sein des marchés protégés.

2. *Au moment où les conditions s'y prêtent le moins* — La privatisation n'a de sens que si les entreprises sont "lâchées" dans un environnement leur permettant de devenir compétitives et rentables. Là où le marché ne fonctionne pas bien et où les entreprises risquent à tout moment de se heurter à l'arbitraire de l'État, le transfert de propriété au secteur privé ne risque guère d'aboutir à grand chose. Ce pourrait n'être qu'un transfert de propriété de rente du secteur public au secteur privé. De même, créer des monopoles privés en l'absence d'un système de contrôle strict et étroit expose les consommateurs à l'exploitation.

3. *Selon des modalités peu transparentes* — La privatisation a parfois donné lieu à des accusations de corruption et des assertions selon lesquelles de telles opérations ne font qu'enrichir quelques partisans privilégiés du gouvernement en place. La vente des avoirs devrait être ouverte au public pour ne pas donner lieu à de telles allégations. Il faut commencer par lancer une campagne de publicité expliquant le fondement logique de cette opération et les modalités de vente avant de procéder à une adjudication, de préférence par l'intermédiaire de la bourse. Le transfert de propriété doit pouvoir, à tout moment, faire l'objet d'une vérification externe, et il convient de définir clairement les objectifs nationaux que l'on cherche ainsi à réaliser. Il convient également d'établir un rapport détaillé sur cette transaction pour expliquer dans quelle mesure ces objectifs ont été réalisés.

4. *Juste pour financer les déficits budgétaires* — Des ministres des finances aux abois sont souvent tentés de vendre les avoirs publics pour combler les déficits budgétaires. Or la vente d'avoirs publics doit être considérée plutôt comme un moyen de réduire la dette nationale, celle-ci ayant d'ailleurs souvent été contractée en premier lieu pour établir de telles entreprises. Vendre des avoirs pour faire face aux exigences à court terme revient à hypothéquer les choix des générations futures.

5. *En l'absence d'une bonne stratégie financière* — le meilleur moyen de réaliser ses actifs est de recourir aux marchés financiers pour les vendre au public sous forme d'actions, ce qui est difficile dans bien des pays en développement où ces marchés sont peu développés. Loin de tenir compte du fait que les bourses sont exiguës et monopolisées par une minorité privilégiée, les stratégies financières de nombreux gouvernements ne font souvent qu'empirer les choses. Un nombre étonnamment élevé de gouvernements ont effectivement cherché à privatiser, tout en émettant des obligations d'État à haut rendement, à faible risque et exemptées de taxes. Bien des gouvernements ont également réduit leurs options en limitant la vente des actions aux étrangers. L'objectif devrait plutôt être d'assurer une répartition des actions aussi bien aux ressortissants nationaux qu'aux étrangers, en choisissant le bon moment et en faisant en sorte que cette répartition permette d'obtenir le maximum de recettes tout en protégeant les intérêts nationaux.

ENCADRE 3.7

Les sept péchés capitaux de la privatisation

Ne pas vouloir seulement maximiser les recettes - créer un contexte favorable au jeu de la concurrence

Ne pas remplacer les monopoles publics par des monopoles privés

Ne pas vendre selon des méthodes discrétionnaires et non transparentes, qui donnent lieu à des accusations de corruption et de népotisme

Ne pas utiliser les produits des ventes pour financer les déficits budgétaires - amortir la dette nationale

Ne pas engorger les marchés financiers d'emprunts publics à un moment de désinvestissement public

Ne pas faire de fausses promesses aux travailleurs - les recycler pour d'autres secteurs

Ne pas recourir aux seuls décrets - créer un consensus politique

La
privatisation
n'est pas une
simple
opération
technocratique.
C'est
également une
opération
politique

6. *En l'absence de stratégies d'emploi réalistes* — Certains gouvernements redoutent tant les conflits du travail dans les secteurs nationalisés qu'ils exigent des acheteurs éventuels des garanties de non-licenciement. D'autres ont "acheté" la coopération des travailleurs en leur offrant des gratifications de fin de service supérieures à la valeur marchande des actifs en question. L'emploi est l'un des aspects les plus difficiles et les plus délicats de la privatisation. L'expérience montre toutefois qu'il vaut mieux entamer au préalable un dialogue franc et ouvert. Ce dialogue devrait porter sur la possibilité d'une reprise de la société par les travailleurs et les programmes de recyclage, ainsi que sur les inévitables licenciements. Les fausses promesses faites au début de telles opérations ne feront que créer ensuite des problèmes autrement plus sérieux.

7. *En l'absence d'un consensus politique* — La privatisation n'est pas une simple opération technocratique. C'est également une opération politique. Une opération précipitée et imposée par décret risque immédiatement de provoquer une levée de boucliers et un renversement de la vapeur au lendemain d'un changement de gouvernement. Les écoles de pensée en matière de privatisation étant légion, l'unanimité est peu probable. Cela étant, les gouvernements se doivent de s'employer à créer un consensus aussi large que possible et respecter les procédures parlementaires démocratiques pour réduire au minimum les risques de volte-face en la matière.

L'énumération de tous ces péchés n'est pas une mise en garde contre la privatisation en tant que telle, mais contre le fait de privatiser au moment où les conditions s'y prêtent le moins et en l'absence de tout objectif de développement humain. Les décideurs peuvent apprendre beaucoup d'un échange franc et ouvert des données d'expérience et des données concernant les 80 pays qui, depuis les années 80, mettent en oeuvre des stratégies de privatisation.

La vague de changements qui a déferlé sur le monde ces dernières années peut être considérée comme une menace à la sécurité et aux moyens d'existence de millions de personnes, tout comme elle peut être considérée comme une occasion unique de créer des formes nouvelles de participation économique et sociale. Les marchés conviviaux ont un rôle vital à

jouer dans ce domaine, en offrant aux gens davantage de possibilités de participer, et en libérant une partie de l'énorme potentiel humain non encore exploité.

Les marchés et l'Etat

La notion de marchés conviviaux suppose clairement qu'Etat et marché travaillent main dans la main. A cette fin, il faut procéder à une évaluation objective des points forts et des faiblesses de chacun d'entre eux. Par le passé, les débats sur le rôle de l'Etat ont provoqué plus d'étincelles que de lumière. D'aucuns croient en la bienveillance de l'Etat, qui, selon eux, est constamment appelé à remédier aux effets pervers du marché. D'autres glorifient les vertus du marché, en soutenant que l'économie doit être à l'abri des pesanteurs bureaucratiques.

Les changements d'idéologie ont produit des effets de balancier. Les décideurs, dans les pays en développement, ont appelé l'attention sur les imperfections des marchés. Ils ont été tentés d'y remédier par l'intervention de l'Etat, croyant souvent à tort que la performance du secteur public serait forcément meilleure.

Aujourd'hui, les marchés sont beaucoup plus en vogue. En effet, d'aucuns soutiennent que les événements récents témoignent du triomphe du capitalisme et de la fin du socialisme. Il s'agit d'un point de vue bien simpliste. Si triomphe du capitalisme il y a, il ne doit pas s'agir forcément du triomphe de la cupidité. Si fin du socialisme il y a, il ne doit pas s'agir forcément de la fin de tous les objectifs sociaux. En effet, de tels jugements à l'emporte-pièce ne stimulent pas la créativité et l'on risque ainsi de retomber dans les mêmes erreurs.

Ces questions sont en outre obnubilées par trois mythes concernant les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé dans les pays en développement.

Mythe 1 : Le secteur public est trop important dans les pays en développement — En proportion du PNB, les dépenses publiques dans les pays en développement sont moins élevées que celles dans les pays industrialisés. En réalité, pour garantir à tout le monde l'accès à l'enseignement et aux services de santé de façon à pouvoir tirer parti des marchés conviviaux, et afin de maintenir dans un état solide le filet de repêchage social, bien des pays seront

en réalité appelés à accroître leurs dépenses publiques.

Mythe 2 : Après la privatisation, l'équilibre entre investissement privé et investissement public sera modifié de façon spectaculaire — En réalité, la privatisation n'aura pratiquement pas d'effet sur cet équilibre. Premièrement, le nombre d'entreprises pouvant être privatisées n'est pas aussi élevé dans la plupart des pays. Deuxièmement, l'Etat sera automatiquement appelé à augmenter ses investissements notamment en matière d'infrastructure physique et sociale, d'autant qu'il avait fallu réduire considérablement de tels investissements dans les années 80. Dans le cas des pays en développement pour lesquels des données sont disponibles, la part de l'investissement privé dans l'investissement total est tombée de 68 % en 1970 à 57 % en 1982, avant de passer à 69 % en 1991 (diagramme 3.5 et tableau 3.5). La part de l'investissement

privé s'est accrue au cours des quelques dernières années, mais n'est guère plus élevée qu'au début des années 70. Qui plus est, l'augmentation récente n'est pas, pour l'essentiel, attribuable à la privatisation, mais est plutôt due à la diminution des investissements de l'Etat dans l'infrastructure et à la croissance du secteur privé du fait de l'élimination des restrictions et des réglementations.

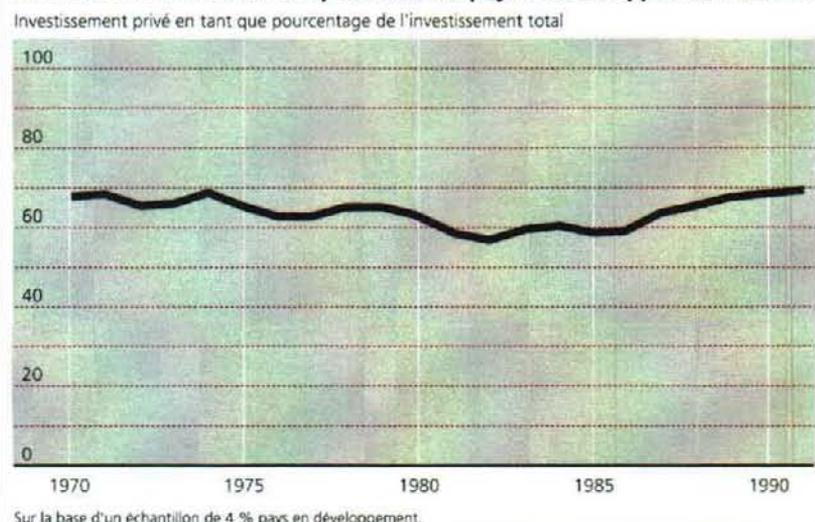
Mythe 3 : Les activités de l'Etat doivent être réduites au minimum — Le véritable problème avec le secteur public dans les pays en développement n'est pas tant sa taille ou ses activités. Les entreprises publiques n'ont été que trop enthousiastes à s'engager dans des activités productives dans le secteur industriel et commercial, activités que le secteur privé aurait pu entreprendre, souvent plus efficacement. En conséquence, les pouvoirs publics n'avaient plus le temps ni les ressources nécessaires pour faire ce qu'ils devraient faire. Pour citer Keynes : "Ce qui est important pour les pouvoirs publics n'est pas de faire ce que les gens sont déjà en train de faire, et de s'y prendre un peu mieux ou un peu plus mal, mais de faire ce que personne n'est en train de faire".

Le Japon et les "tigres" d'Asie de l'Est illustrent bien l'importance de cette approche. Dans cette région, l'Etat a cherché à mettre les gens en condition de s'exprimer sur des marchés conviviaux — par la mise en place d'infrastructures, en investissant dans l'éducation et la formation des travailleurs, et en garantissant un climat de stabilité propice au développement et à la prospérité des entreprises.

TABLEAU 3.5
Tendances de l'investissement privé dans certains pays en développement

Pays	Part de l'investissement privé de l'investissement total (moyenne annuelle en pourcentage)		Changements (en points de pourcentage)
	1970-74	1987-91	
Mexique	65,2	77,1	+11,9
El Salvador	72,4	78,3	+5,9
Costa Rica	73,1	78,5	+5,4
Pakistan	46,6	51,3	+4,7
Tunisie	46,6	51,0	+4,4
Thaïlande	76,0	78,8	+2,8
Guatemala	78,2	80,6	+2,4
Equateur	60,8	63,1	+2,3
Paraguay	78,1	80,2	+2,1
République de Corée	77,3	78,5	+1,2
Singapour	79,2	77,9	-1,3
Sri Lanka	60,7	58,4	-2,3
Kenya	60,4	57,2	-3,2
Turquie	58,2	54,2	-4,0
Malaisie	69,1	64,7	-4,4
Inde	58,7	53,7	-5,0
Belize	61,0	55,7	-5,3
Argentine	62,7	54,2	-8,5
Uruguay	75,7	65,6	-10,1
Zimbabwe	62,5	50,5	-12,0
République dominicaine	67,8	52,5	-15,3
Colombie	69,6	52,5	-17,1
Fidji	62,5	44,8	-17,7
Moyenne non pondérée	66,2	63,4	-2,8
Moyenne pondérée	63,2	65,0	+1,8

DIAGRAMME 3.5
Tendance de l'investissement privé dans les pays en développement, 1970-91



Les chefs d'entreprise dans les pays en développement s'inquiètent certes du rôle de l'Etat dans l'activité économique. Cela dit, ce n'est pas tant les dépenses publiques qui les gênent, mais c'est plutôt le contrôle de l'Etat. En effet, dans le cas de bien des investissements privés, il faut obtenir toutes sortes de licences et de permis avant d'être autorisé à procéder à telle ou telle opération, ce qui se traduit par d'énormes pertes de temps tout en suscitant bien des incertitudes.

L'ancien débat idéologique reposait sur le faux postulat selon lequel Etat et marché sont forcément deux mondes à part, voire antagonistes - l'un étant bienveillant, l'autre ne l'étant pas. Dans la

pratique, et l'Etat et le marché sont souvent soumis aux mêmes forces.

Cela ouvre la voie à une troisième option plus pragmatique : l'Etat et le marché doivent être dirigés par les populations. Ils doivent l'un et l'autre travailler la main dans la main et il faut donner aux populations les moyens d'exercer un contrôle efficace sur les deux. Elles peuvent le faire en participant à la conduite des affaires publiques, ou en tant que producteurs ou consommateurs, ou encore, dans bien des cas, dans le cadre d'associations de citoyens ou d'organisations non-gouvernementales. Cette question est traitée dans les chapitres suivants.

Argentine

Le programme argentin de libéralisation semble avoir stabilisé l'économie et le Gouvernement a engagé un programme massif de privatisation. Les avantages en termes de développement humain n'apparaissent pas encore clairement, mais les perspectives à long terme semblent plus souriantes.

La situation économique de l'Argentine s'est brusquement dégradée dans les années 80. Le PNB par habitant a diminué en moyenne de 1,8 % par an. L'investissement, qui dépassait 20 % du PIB au cours des années 70, ne représentait plus que 9 % en 1990. L'économie était par ailleurs fortement perturbée par l'hyperinflation. En 1985 et en 1987, le Gouvernement a lancé des programmes de choc, qui prévoyaient des dévaluations et un contrôle des salaires et des prix, mais aucun d'entre eux n'est parvenu à stabiliser l'économie.

En 1989, le gouvernement actuel a lancé un autre programme de stabilisation qui lui a permis de :

- Faire des coupes sombres dans le budget
- Réformer le système fiscal et augmenter les impôts
- Rattacher la monnaie nationale au dollar
- Reconstituer d'importantes réserves de devises à la banque centrale et fixer une limite légale à l'impression de monnaie qui ne soit pas garantie par des devises étrangères
- Simplifier les réglementations gouvernementales
- Réduire les barrières tarifaires
- Privatiser de nombreuses industries

Il semble que le gouvernement soit parvenu cette fois-ci à stabiliser l'économie et à lui faire retrouver le chemin d'une véritable reprise. En 1991, le PIB a augmenté de 6,5 % et le taux de croissance pour le premier semestre 1992 était similaire. L'investissement a également beaucoup augmenté et la base fiscale ne cesse de s'élargir.

Le programme de privatisation argentin est ambitieux et touche la presque totalité du secteur public. Fin 1992, le Gouvernement avait privatisé en trois ans 51 entreprises, ce qui lui avait rapporté quelque 5,6 milliards de dollars. Parmi les opérations de grande envergure, on peut citer la privatisation des compagnies de téléphone et d'une entreprise sidérurgique.

Les privatisations ne se sont pas toujours déroulées dans des conditions idéales, et dans plusieurs cas il n'y a pas eu de véritable concurrence.

Toutefois, les privatisations et le retour à une plus grande stabilité économique ont attiré un flux important d'investissements étrangers; il s'agit pour une large part de capitaux rapatriés, qui avaient fui le pays dans les années 80. Ces apports de capitaux ont non seulement permis de couvrir le déficit de la balance des opérations courantes mais ils ont également contribué à reconstituer les réserves internationales.

Le programme argentin de libéralisation est

relativement récent mais il semble bien avoir un effet positif sur l'économie, dont la croissance est en grande partie suscitée par l'augmentation de la demande de biens et services du secteur privé. A long terme, cela devrait permettre d'accroître le niveau de développement humain. Toutefois, la libéralisation n'a pas encore permis d'améliorer la situation sur le front de l'emploi urbain : début 1992, le chômage dans le grand Buenos Aires était toujours supérieur à 6,5 % et dépassait même la barre des 10 % dans d'autres villes.

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	46
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	62
INFLATION (1991) :	128 %
COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE (1990) :	34 %
CROISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT (1980-90) :	-1,8 %
DÉPENSES CENTRALES DE L'ÉTAT EN % DU PNB (1990) :	16 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PNB (1990) :	9,0 %
PART DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ EN % DE L'INVESTISSEMENT TOTAL (1970-74) :	63 %
(1990) :	60 %
INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT EN % DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL, MOYENNE ANNUELLE (1986-89) :	6,5 %
PERTES DES ENTREPRISES D'ÉTAT EN % DU PNB (1989-91) :	9,0 %
NOMBRE D'ENTREPRISES D'ÉTAT PRIVATISÉES (1989-91) :	51
RECETTES TIRÉES DE LA VENTE D'ENTREPRISES D'ÉTAT EN % DU PNB (1989-91) :	7,0 %

Brésil

Ce n'est qu'en 1990 que le Brésil a entrepris un véritable programme de libéralisation. De nombreuses mesures ont déjà été prises pour libérer les échanges et réformer le système financier. Mais, si certaines entreprises publiques ont déjà été privatisées, beaucoup reste encore à faire puisque la politique à suivre en la matière n'est pas encore définitivement arrêtée.

Le Brésil a été ballotté entre des périodes de forte croissance et de stagnation et, occasionnellement, de croissance négative. Les années 1968-1974 sont celles du "miracle brésilien", avec un taux de croissance annuel de 11 % en moyenne. Mais, au cours des années 80, le pays sombre dans la récession et l'instabilité économique généralisée, avec une dette extérieure élevée et une inflation atteignant des chiffres astronomiques, qui dépassaient 1 500 % en 1989 et 1990.

Les gouvernements qui se sont succédés depuis 1985 ont essayé un certain nombre de traitements de choc pour stabiliser l'économie, en tentant notamment de geler les salaires et les prix. Leurs efforts ont été vains : le déficit budgétaire a continué à se creuser tandis que l'inflation s'envolait.

En 1990, le Gouvernement a adopté un nouveau programme de réformes, qui combinait mesures de stabilisation, libération des échanges et déréglementation. Les principaux éléments de ce programme étaient les suivants :

- Diminution des droits de douanes, suppression des obstacles non tarifaires et octroi plus rapide de licences d'importation, grâce à l'abrogation partielle de la législation protectionniste du Brésil
- Conditions plus souples d'investissement étranger et de transfert de technologie : depuis juin 1991, l'investissement étranger direct est autorisé aux mêmes conditions que l'investissement intérieur
- Flottement de la monnaie sur les marchés des changes
- Simplification de certaines procédures bureaucratiques
- Élimination de la structure unique des prix au détail et suppression du monopole de la distribution de blé sur le marché intérieur
- Programme de privatisation de grande envergure

A partir des années 40, l'État a accru sa participation directe à l'économie en créant de nouvelles entreprises et en prenant le contrôle, ou en devenant l'un des principaux actionnaires, d'un certain nombre de sociétés. Il a aujourd'hui des participations dans le secteur bancaire, de l'industrie pétrolière, des mines, des réseaux routiers et ferroviaires, des installations portuaires et de l'électricité, ainsi que de la distribution et du stockage.

Le Brésil compte 159 entreprises publiques, dont certaines sont productives et bien gérées. Toutefois, elles sont en moyenne moins performantes que celles du secteur privé et enregistrent souvent des pertes : le déficit d'exploitation des entreprises publiques représentait environ 3 % du PIB entre 1986 et 1988, soit plus de la moitié du déficit budgétaire. La moitié environ de la dette extérieure totale du Brésil provient des entreprises d'État. Un accord de plus en plus large se dessine en faveur des privatisations.

Si l'on avait déjà procédé à des privatisations au cours des années 80, ce n'est qu'avec le programme actuel que l'on a commencé à enregistrer des résultats : entre 1990 et 1992, le Gouvernement a privatisé 17 entreprises. Des petits actionnaires, notamment des employés, ont racheté la plupart des actions (la participation étrangère est pour l'instant très faible). Les recettes qu'on retirera des privatisations à venir ne représenteront

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	70
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	53
CROISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT (1980-90) :	0,6 %
INFLATION (1991) :	429 %
COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE (1990) :	21 %
DÉPENSES CENTRALES DE L'ÉTAT EN % DU PNB (1990) :	36,0 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PNB (1990) :	22,0 %
INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT EN % DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL, MOYENNE ANNUELLE (1986-89) :	2,4 %
DÉFICIT D'EXPLOITATION DES ENTREPRISES D'ÉTAT EN % DU PNB (1986-88) :	3,0 %
NOMBRE D'ENTREPRISES D'ÉTAT PRIVATISÉES (NOVEMBRE 1992) :	17
RECETTES TIRÉES DE LA VENTE D'ENTREPRISES D'ÉTAT EN % DU PNB :	1 %

vraisemblablement qu'une faible part du PIB. En effet, en 1990, la valeur marchande de l'ensemble des entreprises publiques était de 25 milliards de dollars, soit 6 % du PIB.

Le Gouvernement a encore beaucoup à faire pour casser les monopoles. Dans le secteur des communications par exemple, l'État monopolise encore les services locaux et de longue distance.

A l'instar de la privatisation, la libéralisation de l'économie ne progresse que lentement. L'activité économique est toujours paralysée par des règles et réglementations multiples, d'autant que les entreprises ne savent pas à quoi s'en tenir quant à l'évolution de la politique gouvernementale.

On ne décèle pour l'instant que peu de signes d'amélioration en matière de développement humain. La misère est généralisée et le régime fiscal ne contribue guère à réduire les énormes disparités de revenu : le gros des recettes provient d'impôts sur les salaires à caractère fortement régressifs et ni les impôts sur le revenu ni les impôts des sociétés ne sont véritablement progressifs.

Le niveau élevé d'inflation pénalise tout particulièrement ceux qui ont un revenu fixe et les plus défavorisés, dont les avoirs sont en grande partie liquides.

Chine

La Chine a engagé des réformes graduelles depuis une quinzaine d'années. C'est dans le secteur de l'agriculture que les mesures les plus importantes ont été prises, avec la dissolution des communes agricoles. Une vaste déréglementation a également stimulé la production industrielle et les échanges et favorisé l'émergence d'un nouveau secteur privé. Si quelques graves problèmes se posent encore, on a enregistré une réduction spectaculaire de la pauvreté.

En Chine, les réformes se sont faites en deux étapes. Entre 1979 et 1984, elles ont surtout porté sur les campagnes, l'accent étant mis sur l'agriculture et l'industrie rurale, alors que depuis 1984, elles concernent plutôt les villes et les entreprises. Depuis 1979, le Gouvernement a :

- Dissout les communes et distribué les terres à des unités d'exploitation familiales ;
- Favorisé la création d'entreprises détenues par les villages et les municipalités ainsi que d'entreprises n'appartenant pas à l'Etat ;
- Introduit des réformes des prix ;
- Décentralisé la gestion et la planification du développement des entreprises d'Etat.

Les réformes agraires menées de 1979 à 1984 ont abouti à la dissolution d'environ 50 000 communes agricoles et à la distribution des terres sur la base d'un contrat avec les ménages. Elles ont imposé aux agriculteurs de produire des quotas de certains produits pour l'Etat mais leur laissaient autrement toute latitude de diversifier leur production pour répondre à la demande. Dans le même temps, les prix des produits agricoles étaient pour la plupart libérés de sorte à atteindre le niveau d'équilibre du marché. En 1984, une fois ces réformes achevées, la production agricole avait pratiquement doublé en valeur et la consommation des agriculteurs avait augmenté de 68 %.

A mesure que l'on procédait aux réformes agraires, les capitaux et la main-d'oeuvre rurale inemployés étaient encouragés à créer des entreprises municipales et villageoises. En 1991, ces entreprises, qui échappaient à la planification centrale, étaient celles qui connaissaient la croissance la plus rapide dans le secteur industriel ; en effet, elles représentaient en valeur 31 % de la production industrielle totale et employaient plus de 22 % de la main-d'oeuvre.

A partir de 1984, le Gouvernement a encouragé la création d'entreprises industrielles n'appartenant pas à l'Etat, qui pouvaient prendre la forme de menus services en zones urbaines, d'entreprises privées, de coopératives urbaines et d'entreprises constituées en sociétés, ainsi que de sociétés à capitaux étrangers ou d'entreprises communes avec des partenaires étrangers, que ce soit dans des zones urbaines ou dans des zones économiques spéciales. En 1991, ce secteur représentait en valeur 47 % de la production industrielle totale.

Pour favoriser la concurrence et le libre jeu du marché, le Gouvernement a également réduit le nombre de produits

manufacturés ou distribués selon le système d'économie planifiée, et de 1982 à 1991, le nombre de ces produits est tombé de 837 à 20. Les prix de la plupart des produits de consommation ont été libérés et les produits s'échangent maintenant au cours du marché.

Les entreprises d'Etat ont également fait l'objet de vastes réformes. Le système des "contrats de responsabilité" a permis d'associer les directeurs à la planification de la production, à la commercialisation, à la distribution des recettes et aux décisions d'investissement. Les contrats fixent un quota de production ainsi que le montant des impôts et la part des bénéfices à verser à l'Etat. Les entreprises peuvent conserver les recettes additionnelles pourvu que les quotas soient atteints.

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	101
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	142
INFLATION (1991) :	3,5 %
COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE (1990) :	10,3 %
CROISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT (1980-90) :	7,9 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PIB (1990) :	39 %

En 1992, de nouvelles mesures ont été prises pour éliminer le contrôle de l'Etat et les subventions dont bénéficient les entreprises publiques. Toutefois, la productivité de la main-d'oeuvre reste faible dans ces entreprises, et un tiers d'entre elles environ ne sont pas rentables. Les réformes économiques se sont accompagnées d'un certain nombre de réformes administratives, entraînant une décentralisation et une délégation systématiques des responsabilités en matière d'infrastructure et de services publics aux échelons inférieurs.

Les réformes entreprises par la Chine ont été à bien des égards une grande réussite, mais ont néanmoins entraîné leur lot de problèmes : la gestion de la politique monétaire et budgétaire a laissé à désirer et l'économie a connu des fluctuations dues à un relâchement de la planification et des contrôles administratifs. Il est manifeste que les réformes ont profité à certains citoyens plus qu'à d'autres : les inégalités se creusent en faveur des employés de l'industrie, du commerce et du secteur agro-commercial. En outre, les services sociaux se sont quelque peu dégradés, surtout dans les régions les plus pauvres, puisqu'une plus grande part de ces services est désormais financée au niveau local.

La pollution, tant par les entreprises d'Etat que par les entreprises municipales et villageoises, incapables ou peu désireuses de respecter les directives écologiques, est un grave problème.

On peut toutefois affirmer que la plupart des Chinois vivent mieux aujourd'hui. Le nombre d'habitants des zones rurales vivant dans une dénuement total a diminué de manière spectaculaire au cours des 20 dernières années.

Egypte

L'économie égyptienne est confrontée à certains problèmes structurels. Lourdemment tributaire des recettes tirées du pétrole et des envois de fonds de l'étranger, elle est vulnérable aux chocs extérieurs. Le Gouvernement a lancé un nouveau programme de réformes et met également en oeuvre tout un train de mesures d'accompagnement social.

L'Egypte a beaucoup progressé en matière de développement humain au cours des années 70 et au début des années 80. De 1974 à 1981, le PIB augmentait en moyenne de 9 % par an. Toutefois, cette croissance était essentiellement due à l'augmentation de la production et des cours du pétrole ainsi que des envois de fonds des travailleurs émigrés. Depuis 1986, les cours du pétrole se sont effondrés, les recettes du canal de Suez ont diminué et les envois de fonds se sont tassés. En conséquence, la croissance du PIB est depuis lors inférieure à 5 % par an et a même chuté à 2,5 % en 1992.

L'Egypte, qui s'est trouvée confrontée au milieu des années 80 au problème du remboursement de la dette extérieure, a réagi en 1987 en adoptant un train de réformes qui prévoyait notamment la libération des échanges et des prix. Ces mesures n'ont toutefois guère contribué à résoudre les problèmes structurels. La décennie 90 a mal commencé; l'économie a été durement touchée par la crise du Golfe : en effet, les rapatriements de salaires ont chuté et le retour des travailleurs émigrés a contribué à aggraver le chômage dans le pays, dont le taux dépassait déjà 10 %.

En 1991, le Gouvernement a adopté un programme de réformes économiques et d'ajustement structurel visant à réduire la dépendance à l'égard du secteur public, à consolider l'économie de marché et à offrir davantage de possibilités au secteur privé. A cet effet, il a :

- libéré les taux d'intérêts
- laissé flotter la monnaie
- réduit les subventions pour toute une série d'articles
- jugulé la croissance de la masse monétaire
- restructuré les entreprises publiques et établi des plans de privatisation.

Ces mesures sont parvenues à rétablir les équilibres macro-économiques. L'inflation est descendue en dessous de la barre des 10 % en 1992, le déficit de la balance des paiements a été réduit et le déficit budgétaire pour 1991/1992 a été ramené dans les limites de l'objectif fixé, à savoir 7 % du PIB. Il est toutefois encore trop tôt pour juger de l'incidence économique de ce programme sur le long terme.

Le secteur public domine l'économie égyptienne depuis les années 60, avec de grandes sociétés holding dans le domaine des textiles, de l'agro-alimentaire, de l'électronique, de l'industrie chimique, des métaux et de l'ingénierie. En outre, les quatre banques

d'Etat détiennent 80 % de tous les dépôts et sont de gros actionnaires dans des entreprises gérées en participation avec le secteur privé. Les entreprises d'Etat emploient actuellement environ 1,3 million de personnes et représentent 70 % du secteur industriel et 80 % des exportations, mais nombre d'entre elles sont déficitaires.

Le Gouvernement se lance à présent dans un programme de privatisation portant sur plus de 70 entreprises publiques. Des

programmes pilotes dans le secteur du tourisme ont abouti à la vente par adjudication de deux hôtels et une autre compagnie hôtelière doit être cédée en bourse pour 300 millions de dollars environ. En outre, une participation à l'un des établissements bancaires parmi les plus prospères a été vendue aux employés. Les premières privatisations d'envergure devraient avoir lieu début 1993. Une dizaine

d'entreprises devaient être vendues en janvier et les 10 suivantes en mars.

L'un des principaux problèmes que soulève la privatisation est la léthargie que connaît la bourse du Caire depuis les années 60; en 1990, 500 sociétés étaient cotées mais les transactions ne portaient que sur une vingtaine d'entre elles chaque jour. On s'efforce actuellement de redynamiser la bourse pour faciliter les opérations et faire en sorte qu'elles soient plus sensibles aux fluctuations du marché.

Le programme de privatisation devrait entraîner une nouvelle augmentation du taux de chômage, déjà élevé. On estime que 80 000 à 100 000 employés du secteur public passeront au secteur privé.

Les réformes entreprises par l'Egypte sont très prometteuses et devraient favoriser la croissance économique et la création d'emplois sur le long et le moyen terme. Toutefois, à court terme, la population risque de souffrir des réformes engagées. Les prix des produits alimentaires et d'autres articles essentiels augmentent et les services sociaux se dégradent. Pour l'instant, le chômage s'aggrave, surtout parmi les jeunes et les femmes. Le Gouvernement a par conséquent mis sur pied un fonds social pour le développement, avec l'assistance de donateurs extérieurs tels que la Banque mondiale et le PNUD, afin de protéger les groupes les plus vulnérables, notamment les employés des entreprises publiques qui ont été licenciés, les jeunes chômeurs, les émigrés revenus en Egypte à la suite de la guerre du Golfe et les ménages dont le chef est une femme.

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	124
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	120
COISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT (1980-90) :	2,1 %
INFLATION (1991) :	22 %
COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE (1990) :	26 %
DÉPENSES CENTRALES DE L'ETAT EN % DU PNB (1990) :	40 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PIB (1990) :	23 %
PART DES INVESTISSEMENTS PRIVÉS DANS L'INVESTISSEMENT TOTAL (1991) :	42 %
INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT EN % DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL, MOYENNE ANNUELLE (1986-89) :	8,1 %

Ghana

Le Ghana a engagé un programme de libéralisation en 1983 et a commencé à privatiser certaines entreprises en 1987. Toutefois, les entrepreneurs privés n'ont pour l'instant guère tiré parti du nouvel environnement. Si le rythme de croissance s'est accéléré, les conditions de vie de la population ne se sont pas encore améliorées.

Les années 70 et le début des années 80 ont été marquées par un déclin de l'économie ghanéenne et une chute des revenus réels et du niveau de vie. Dans les zones rurales, les cultivateurs de cacao ont particulièrement souffert : leur revenu réel s'est effondré entre 1970 et 1983.

En 1983, le Gouvernement a adopté un programme de relance de l'économie et a depuis lors :

- libéré les prix à la consommation
- réduit et rationalisé les droits d'importation et les patentes
- dévalué à plusieurs reprises la monnaie
- amélioré le système bancaire
- créé une bourse des valeurs qui s'est ouverte en novembre 1990
- libéralisé le marché des changes
- supprimé plusieurs subventions
- réformé la structure fiscale de façon à augmenter les recettes

Si l'investissement a beaucoup augmenté depuis 1985, il reste encore faible. En 1990, il atteignait 15 % du PIB, chiffre encore très bas si l'on considère que la dépréciation du capital représente déjà 13 % du PIB.

Le secteur privé commence à réagir à l'amélioration de la situation économique. De 1984 à 1990, l'investissement privé est passé de 4 à 8 % du PIB; en 1991, il représentait 50 % des investissements. Toutefois, la plupart des nouveaux investissements se sont portés sur l'extraction d'or (200 millions de dollars entre 1987 et 1990).

Les chefs d'entreprise n'ont guère confiance dans la gestion économique du Gouvernement. Les investisseurs cherchent souvent à réaliser un profit à court terme et de nombreux épargnants préfèrent détenir des devises ou évitent de placer leurs économies dans le système bancaire. Une enquête réalisée en 1989 a révélé que 38 % des entreprises estimaient que l'incertitude économique était un problème et la plupart d'entre elles (surtout les grandes entreprises) estimaient que la réglementation était encore trop stricte et trop lourde.

A mesure que les emplois dans le secteur structuré se raréfiaient et que les revenus diminuaient, l'excès de main-d'oeuvre entraînait une prolifération des micro-entreprises et du travail indépendant.

Le crédit constitue l'un des principaux problèmes pour les chefs d'entreprise qui ne disposent pas de capitaux suffisants. Quatre-vingt-dix pour cent des entreprises environ estimaient que le manque de crédits limitait sérieusement les décisions

d'investissement; pourtant, 65 % des crédits allaient au secteur privé en 1989, contre 30 % en 1984.

Au Ghana, les entreprises publiques ont une faible productivité et enregistrent des pertes importantes. En 1984, elles représentaient 28 % des emplois dans le secteur structuré. En 1989, les subventions de l'Etat aux entreprises publiques représentaient 12 % des dépenses

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	131
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	140
CROISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT (1980-90) :	-0,6 %
INFLATION (1991) :	18,1 %
COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE (1990) :	35 %
DÉPENSES CENTRALES DE L'ETAT EN % DU PNB (1990) :	14 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PIB (1990) :	15 %
PART DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ	
DANS L'INVESTISSEMENT TOTAL (1991) :	50 %
INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT EN % DE LA FORMATION BRUTE	
DE CAPITAL, MOYENNE ANNUELLE (1986-89) :	0,9 %
NOMBRE D'ENTREPRISES D'ETAT PRIVATISÉES (1987-91) :	80

publiques, déduction faite des recettes.

Le Gouvernement tente, dans le cadre de son programme d'ajustement structurel, de rationaliser les entreprises d'Etat ou de les privatiser. De 1987 à fin 1992, il s'est débarrassé de 80 entreprises, qui ont été partiellement ou totalement privatisées (26 cas). Il s'agissait d'abord presque exclusivement de petites entreprises employant 60 personnes au maximum mais de plus grandes entreprises ont été privatisées depuis. La réalisation de ce programme a connu un retard, dû en partie à des problèmes techniques dans la préparation des ventes. En 1992, l'Etat détenait encore plus de 200 entreprises.

Le programme de privatisation n'est pas un succès financier : la dette publique a en effet augmenté. Il n'a apparemment pas réussi à stimuler le marché local des capitaux ni à attirer les investisseurs nationaux ou étrangers.

La croissance économique s'est indubitablement accélérée depuis 1984 et atteint 5 % par an en moyenne. Toutefois, au regard du déclin économique des années 70 et du début des années 80 et de la croissance démographique, cette reprise reste modeste et elle n'a semble-t-il pas encore permis d'améliorer les conditions de vie de la majorité de la population.

Inde

Les réformes en Inde ont incité au retour des capitaux et ont stimulé les investissements dans des technologies étrangères de pointe. Des opérations massives de privatisations sont également prévues. On n'a toutefois pas encore enregistré d'amélioration de la productivité et la croissance de la production n'était que de 1 % environ en 1992.

Le Gouvernement indien avait fait en 1985 quelques tentatives de réformes économiques en éliminant certains règlements en matière de patentes et d'autres restrictions qui découragent la concurrence. Ces mesures initiales n'avaient toutefois pas eu de suite.

En 1991, le nouveau gouvernement, confronté à une crise de la balance des paiements, a lancé une nouvelle série de réformes. C'est ainsi que, depuis juin 1991, il a :

- dévalué la monnaie, qui est devenue partiellement convertible
- réduit les restrictions quantitatives à l'importation
- abaissé les droits d'importation sur les biens d'équipement
- supprimé un certain nombre de subventions, notamment pour les engrais
- progressivement libéré les taux d'intérêt
- supprimé les licences de fabrication pour la plupart des industries
- assoupli la réglementation sur le rapatriement des dividendes et des royalties
- accordé une exonération partielle d'impôts sur les recettes d'exportation
- autorisé une vente partielle d'actions dans certaines entreprises du secteur public
- supprimé certaines restrictions frappant les entreprises commerciales étrangères
- revu le système d'imposition sur le revenu des personnes physiques

Les entreprises publiques représentent environ un cinquième du PIB de l'Inde hors agriculture et jouent un rôle essentiel dans les autres secteurs de l'économie : elles dominent les secteurs énergétique et financier, ainsi que l'industrie sidérurgique et agrochimique.

Le processus de privatisation en Inde s'étalera vraisemblablement sur une dizaine d'années. La première phase a débuté en 1991, avec la vente d'actions de 31 entreprises d'Etat à des fonds communs de placement. Avec le lancement de la deuxième phase en 1992, le Gouvernement a commencé à vendre par adjudication des parts d'entreprises. Il avait au départ l'intention de se débarrasser tout d'abord des entreprises non rentables, mais les besoins de recettes l'ont incité à vendre également certaines des entreprises les plus profitables. Le programme de privatisation n'en étant qu'à ses débuts, il est encore trop tôt pour en évaluer les effets.

S'il en va de même pour de nombreux autres volets de la réforme économique, on dispose toutefois de quelques indications. Parmi les signes positifs, on enregistre un début de retour des capitaux en Inde. Après l'annonce du budget en février 1992, le flux des capitaux privés rapatriés en Inde était estimé à 50 millions de dollars par jour dans les semaines qui ont suivi. Il semble également que la productivité industrielle augmente, car la libéralisation a stimulé

l'investissement étranger et permis d'importer des technologies plus modernes. La libération des importations de technologie et de composants, ainsi que la suppression des licences et la réduction des droits d'accès ont donné un coup de fouet à l'industrie de l'électronique. Une plus large gamme d'articles étrangers, souvent de meilleure qualité que les articles locaux, sont désormais offerts sur le marché intérieur.

Les réformes ont également eu des effets négatifs et ont au début alimenté l'inflation. Au cours de l'année s'achevant en juillet 1992, les prix à la consommation ont augmenté de 20 % pour les agriculteurs et de 13 % pour les employés du secteur secondaire. Dans le même temps, la production industrielle stagnait. Exposées à une compétition étrangère féroce alors qu'elles opéraient auparavant dans un marché protégé, un certain nombre d'entreprises ont dû fermer leur porte. Le Gouvernement a créé un fonds pour atténuer la sévérité du coup porté aux travailleurs touchés par la restructuration et aidé le secteur social, surtout l'enseignement primaire et les soins de santé fondamentaux, mais celui-ci n'est pas encore opérationnel.

Les pauvres des zones rurales, qui constituent la majorité de la population, paient à présent le prix des réformes sans en bénéficier pour l'instant. De surcroît, la production agricole a baissé de plus de 2 % en 1992. Il importerait par conséquent, du moins pendant la période de réformes, d'améliorer l'efficacité et la couverture des programmes sociaux.

Il est bien évidemment trop tôt pour porter un jugement sur les réformes économiques en Inde. Il est toutefois manifeste qu'elles vont dans le bon sens mais qu'il faudra atténuer l'effet négatif qu'elles ont sur les pauvres pour éviter une agitation politique généralisée.

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	134
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	146
CROISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT (1980-90) :	-3,2 %
INFLATION (1991) :	12,8 %
COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE (1990) :	29 %
DÉPENSES CENTRALES DE L'ETAT EN % DU PNB (1990) :	18,2 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PIB (1990) :	23 %
PART DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ	
DANS L'INVESTISSEMENT TOTAL (1970-74) :	59 %
(1990) :	56 %
INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT EN % DE LA FORMATION	
BRUTE DE CAPITAL, MOYENNE ANNUELLE (1986-89) :	0,2 %
PERTES DES ENTREPRISES D'ETAT EN % DU PIB :	0,4 %

Kenya

La mise en oeuvre du programme de libéralisation a été très lente au Kenya. Le Gouvernement a mis l'accent sur les mesures de stabilisation plutôt que sur l'ajustement. Les privatisations ont connu un certain retard en raison de considérations politiques. Toutefois, le programme de privatisation vient d'être relancé.

Le Kenya a connu une croissance économique très forte au cours des années 60 et 70 : de 1965 à 1980, la croissance annuelle était en moyenne de 6,8 %. Il en est allé différemment au cours des années 80, avec une croissance à peine supérieure à la croissance démographique (4 % par an), en raison notamment des effets du second choc pétrolier et de la dissolution de la communauté économique de l'Afrique de l'Est. L'économie du Kenya, relativement ouverte (les exportations et les importations représentent plus de 40 % du PIB), a beaucoup souffert de la brusque détérioration des termes de l'échange.

Le Gouvernement a fait au cours des années 80 plusieurs tentatives pour ajuster l'économie à l'évolution de l'environnement extérieur, en privilégiant la stabilisation ; il a ainsi procédé à plusieurs dévaluations monétaires, en renforçant le contrôle sur les dépenses publiques. Toutefois, relativement peu de choses ont été faites pour libérer les échanges et stimuler la production.

Certaines politiques d'ajustement, telle que la diversification agricole, ont été couronnées de succès. Ainsi, les exportations horticoles ont doublé au cours des années 80 et ce secteur est devenu l'une des quatre principales sources de devises, avec le café, le thé et le tourisme.

Le Gouvernement a souvent déclaré qu'il avait l'intention d'accroître le rôle du secteur privé dans l'économie mais, en fait, l'investissement privé en pourcentage du PIB est passé de 14 % en 1970 à 10 % en 1991, alors que l'investissement total se maintenait à 20 % du PIB (sauf pendant quelques années autour de 1980, où il était de 25 %).

Le Kenya compte des entreprises publiques dans divers secteurs très variés, tels que l'agriculture, les finances, le transport et le commerce. Ces entreprises produisent quelque 11 % du PIB et emploient environ 9 % de la main-d'oeuvre totale. Il n'y a aucune

raison pour que les entreprises publiques soient moins productives que les entreprises privées; la façon dont elles sont gérées semble être un facteur beaucoup plus déterminant que leur statut. On a pourtant calculé récemment que, de 1986 à 1990, la productivité de l'ensemble des entreprises d'Etat avait diminué de 2 % par an, alors que celle du secteur privé augmentait de 5 % par an.

Le Kenya est considéré comme le pays où les privatisations ont

le plus de chances de réussir. Il dispose d'un marché des capitaux relativement développé et l'épargne est environ deux fois plus élevée qu'elle ne l'est en moyenne pour les pays d'Afrique subsaharienne. Certains des marchés où opèrent les entreprises d'Etat sont tout à fait compétitifs. Pourtant, le Gouvernement ne privatise qu'au compte-gouttes. En effet, une seule entreprise a été privatisée de 1980 à 1990. Il semble que les problèmes soient essentiellement d'ordre politique; on craint en effet que les actions se retrouvent aux mains

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	127
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	144
COISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT (1980-90) :	0,3 %
INFLATION (1991) :	8,9 %
COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE (1990) :	34 %
DÉPENSES CENTRALES DE L'ETAT EN % DU PNB (1990) :	31 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PIB (1990) :	24 %
PART DES INVESTISSEMENTS PRIVÉS DANS L'INVESTISSEMENT TOTAL (1970-74) :	60 %
(1991) :	55 %
INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT EN % DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE, MOYENNE ANNUELLE (1986-89) :	1,4 %
SUBVENTIONS PUBLIQUES AUX ENTREPRISES D'ETAT, EN % DU PIB (1991) :	1,0 %
NOMBRE D'ENTREPRISES D'ETAT PRIVATISÉES (1980-90) :	1

d'étrangers et de groupes ethniques particulièrement privilégiés ou entreprenants, et qu'il en aille de même pour une grande partie des capitaux dans le secteur commercial, financier ou industriel. Toutefois, le programme de privatisation vient d'être relancé et le Gouvernement a annoncé à la mi-1992 une vente échelonnée, totale ou partielle, de 207 entreprises.

Si les privatisations ont été pratiquement inexistantes, les réformes de gestion d'un certain nombre d'entreprises d'Etat et la menace de privatiser ont du moins empêché la création de nouvelles entreprises publiques.

Si l'on procède effectivement aux privatisations prévues, cela entraînera des licenciements et pourrait avoir de graves conséquences sociales, vu le niveau déjà élevé de chômage et de sous-emploi au Kenya. Le Gouvernement s'est déjà engagé à adopter des programmes de redéploiement et des mesures sociales d'accompagnement.

Malaisie

La Malaisie dispose d'un secteur privé dynamique et d'un vaste secteur public. Les dirigeants politiques ont surtout cherché à assurer une plus large participation du groupe ethnique auquel la plupart des pauvres appartient. Les privatisations sont restées modestes jusqu'à présent mais devraient à l'avenir prendre davantage d'ampleur.

La Malaisie peut se targuer d'un secteur privé dynamique dont la compétitivité internationale a été préservée par un régime commercial relativement libéral. Le secteur public est également relativement important.

Le Gouvernement s'est moins soucié d'équilibre entre secteurs privé et public que de répartition du pouvoir économique entre les différents groupes ethniques. Ainsi, la nouvelle politique économique adoptée en 1971 visait à encourager la croissance économique et à favoriser la participation d'un groupe, les Bumiputra (Malais), par rapport aux Malaisiens d'origine chinoise ou indienne par exemple. Les Bumiputra sont les habitants autochtones, qui constituent la majorité de la population et comptent le plus de pauvres. La politique adoptée visait notamment à donner aux Bumiputra un accès préférentiel au crédit.

Cette politique semble être relativement bien parvenue à redistribuer le capital des entreprises : en 1980, il était détenu à 62 % par des étrangers, à 34 % par des Malaisiens non malais et à 4 % par des Bumiputra alors qu'en 1985, les étrangers ne détenaient plus que 25 %, les Malaisiens non malais 51 % et les Bumiputra 18 %. Dans le cadre de la politique de développement nationale, qui a pris la relève de la nouvelle politique économique, le Gouvernement a depuis 1990 assoupli les quotas en faveur des Bumiputra mais cherche toujours à les favoriser dans la redistribution des ressources.

Le Gouvernement a également adopté un certain nombre de mesures de libéralisation économiques de plus vaste portée. Depuis le début des années 80, il a ainsi :

- assoupli les formalités de licences d'investissement et les critères d'investissement étranger
- réformé le système fiscal et le régime tarifaire, pour les rendre plus simples et transparents
- privatisé des entreprises d'Etat.

Ces mesures ont favorisé l'investissement dans le secteur privé, qui est passé de 13 % du PIB en 1970 à 24 % en 1991. Plus des deux tiers de l'investissement total sont désormais concentrés dans le secteur privé, même si une part importante est constituée par des capitaux étrangers (un tiers du capital libéré dans l'industrie).

Le secteur public n'en reste pas moins important. Il produit environ 25 % du PIB, ce qui représente l'un des pourcentages les plus élevés dans le monde, si l'on excepte les anciens pays à économie planifiée. Le nombre des entreprises publiques a rapidement augmenté depuis 1970, à mesure que l'Etat investissait dans le commerce et l'industrie. Toutefois, en 1983, l'Etat a commencé à privatiser ses entreprises, à commencer par les grandes

entreprises de transport, d'infrastructure et de télécommunications, telles que les compagnies aériennes nationales et l'aérogare de frêt. Les privatisations ont également été conduites de sorte à distribuer des titres aux Bumiputra et aux organisations bumiputra, à qui une tranche de toutes les émissions publiques d'actions est spécifiquement réservée.

Pour l'instant, ce programme n'a eu qu'une incidence limitée sur l'économie. Certaines des entreprises sont devenues

plus rentables et la privatisation a contribué au développement du marché local des capitaux. L'importance en volume reste toutefois assez faible : de 1984 à 1989, les ventes totales de titres représentaient moins de 0,1 % du PIB. Il n'est d'ailleurs pas certain que le Gouvernement ait réellement assoupli son contrôle, puisque les titres sont simplement passés aux mains d'organisations du parti au pouvoir. Le problème est que les monopoles de l'Etat sont dans certains cas, comme pour l'aérogare de frêt, devenus des monopoles privés.

Le processus de privatisation se poursuit toutefois : en 1991, il concernait 15 entreprises, dont une cimenterie et un chantier naval. Certaines des privatisations prévues, dans le secteur de l'eau et des télécommunications par exemple, sont de grande envergure et pourraient rapporter des recettes de l'ordre de 15 % du PIB.

L'économie malaisienne est l'une de celles qui connaissent la plus forte croissance dans le monde et la pauvreté a considérablement diminué dans le pays, ce qui démontre qu'un équilibre judicieux entre secteurs public et privé peut entraîner une croissance économique rapide et des progrès en matière de développement humain.

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	57
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	66
CROISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT (1980-90) :	2,5 %
INFLATION (1991) :	3,2 %
COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE (1990) :	11,7 %
DÉPENSES CENTRALES DE L'ÉTAT EN % DU PNB (1990) :	31 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PIB (1990) :	34 %
PART DES INVESTISSEMENTS PRIVÉS DANS L'INVESTISSEMENT TOTAL (1970-74) :	68 %
INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT EN % DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL, MOYENNE ANNUELLE (1986-89) :	9,6 %
NOMBRE D'ENTREPRISES D'ÉTAT PRIVATISÉES (1980-90) :	36

Pologne

Le programme de réformes économiques lancé il y a trois ans en Pologne constitue à de nombreux égards un succès remarquable. L'économie s'est stabilisée et le secteur privé connaît une croissance soutenue. Toutefois, tous n'ont pas recueilli les fruits de cette politique : dans les petites villes et les campagnes, le taux de chômage est élevé.

A son arrivée au pouvoir à l'automne 1989, Solidarité héritait d'une situation catastrophique : déclin de la production, pénurie généralisée et augmentation des prix à la limite de l'hyperinflation. Le nouveau gouvernement a rapidement pris des mesures pour stabiliser l'économie. Dès le début 1990, il avait :

- fait des coupes claires dans le budget, en réduisant notamment les subventions aux produits de consommation
- relevé les taux d'intérêt pour juguler la croissance du crédit
- rattaché la monnaie nationale au dollar
- totalement libéré les échanges extérieurs

A l'appui de ces mesures, les donateurs extérieurs ont consenti un prêt de stabilisation d'un milliard de dollars et ont ensuite annulé une proportion non négligeable de la dette extérieure de la Pologne.

Ce "traitement de choc" marquait le début

de la transition vers une économie de marché. Elle a eu des résultats immédiats : réduction de l'inflation, fin des pénuries et véritable boom des exportations à destination de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord (qui a partiellement compensé l'effondrement des échanges avec les anciens pays socialistes).

Mais ce traitement de choc a également entraîné une contraction brutale de l'activité économique. Le PIB a diminué de 12 % en 1990 et de 7 % en 1991. En 1990-91, la production industrielle a chuté de 36% et l'emploi de 14 %.

Certains signes de reprise économique sont cependant apparus récemment. En 1992, l'inflation a été ramenée à 43 % environ, la croissance est estimée à 1 % et la production industrielle a augmenté de 4 %. La productivité semble augmenter dans les secteurs tant public que privé et les entreprises industrielles se passent dans l'ensemble de subventions. Comme le signale une étude récente de l'OCDE : "hormis dans le secteur énergétique, les quelques subventions qui sont encore accordées pourraient bien s'avérer inférieures à celles que reçoivent en moyenne les entreprises privées de la plupart des pays de l'OCDE".

Le Gouvernement polonais est parvenu à édifier des infrastructures et le cadre juridique d'une économie de marché remarquablement vite. Il a adopté une série de lois régissant les droits de propriété privée (dans des domaines allant du transfert des

terrains agricoles aux impôts fonciers en zone urbaine) et a également mis au point une législation sur les faillites. Il reste toutefois encore beaucoup à faire pour améliorer le système financier et les télécommunications. Par ailleurs, les normes écologiques sont encore très insuffisantes : l'industrie polonaise est, par exemple, éneuvivore.

Les premières privatisations concernaient essentiellement le

commerce de gros et de détail, mais elles ont ces derniers temps été étendues à de plus vastes domaines, tels que la production. Fin 1992, environ 97 % de tous les magasins étaient détenus par le secteur privé. Le nombre de marchandises offertes et la qualité des services avaient considérablement augmenté.

Il n'en reste pas moins que le processus de privatisation s'est en général avéré plus lent que prévu. Plusieurs

projets de distribution d'actions gratuites au public dans les grandes entreprises d'Etat se sont heurtés à des obstacles politiques. La plupart des privatisations ont pour l'instant pris la forme de liquidation et porté sur des petites et moyennes entreprises. Une cinquantaine d'entreprises ont été mises en vente au public ou vendues dans le commerce.

Dans le même temps, le secteur privé urbain connaît une croissance auto-entretenu rapide, surtout dans le secteur des services. Mi-1991, on comptait environ 1,4 million d'entreprises privées en Pologne (96 % d'entre elles employaient moins de cinq personnes). En 1991-92, le nombre d'entreprises privées nationales a augmenté de plus de 20 %. En 1992, environ 58 % de la main-d'oeuvre travaillait dans le secteur privé, y compris l'agriculture familiale.

En termes de développement humain, le programme de réforme polonais sera probablement un succès. Les conditions de vie de l'immense majorité de la population sont toujours meilleures qu'au cours de la période désastreuse qui a précédé l'abandon de l'économie planifiée. Mais les gains n'ont pas été également répartis. La croissance du secteur privé s'est concentrée dans les grandes villes et ce sont les jeunes et les diplômés qui en ont le plus profité. Les petites villes ont enregistré de moins bons résultats et dans de nombreuses régions agricoles le chômage dépasse 20 %.

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	48
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	80
COISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT (1980-90) :	1,2 %
INFLATION (1991) :	65 %
COEFFICIENT DU SERVICE DE LA DETTE (1992) :	11,1 %
DÉPENSES CENTRALES DE L'ETAT EN % DU PNB (1990) :	40 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PIB (1990) :	31 %
TRANSFERTS ET SUBVENTIONS PUBLICS AUX ENTREPRISES D'ETAT, EN % DU PIB (1989) :	9,0 %
NOMBRE D'ENTREPRISES D'ETAT PRIVATISÉES (1990 - NOVEMBRE 1992) :	766

Fédération de Russie

La Russie traverse une période de transformation radicale d'une économie planifiée à une économie de marché, au milieu d'une crise qui s'aggrave. Le Gouvernement poursuit son programme de privatisation, en distribuant des bons gratuits à tous les citoyens mais, face à un chômage généralisé qui ne cesse d'augmenter, la lutte pour survivre est la seule préoccupation de la plupart des gens.

C'est en 1987 que la Russie a commencé à s'efforcer réellement d'ouvrir son économie planifiée aux forces du marché, en offrant aux entreprises d'Etat une plus large marge de manoeuvre et des incitations à accroître leur productivité.

Lorsque la Russie est devenue indépendante, le Gouvernement a procédé à un "traitement de choc" pour stabiliser l'économie. Début 1992, il a :

- libéré les échanges internes, en supprimant les contrôles des prix pour pratiquement tous les produits
- fortement réduit les dépenses publiques
- introduit une taxe sur la valeur ajoutée
- rendu la monnaie partiellement convertible (par le biais d'adjudications des banques centrales)

Toutefois, la portée des réformes s'est trouvée limitée par des considérations politiques. Il n'y a eu pratiquement aucune libération des échanges extérieurs et l'accès aux devises reste restreint. Le Gouvernement a beau avoir réduit le budget, il n'est pas parvenu à atteindre l'objectif qu'il s'était fixé en matière de déficit. Dans le même temps, la Banque centrale accordait aux entreprises des prêts à des taux d'intérêt réel négatifs, ce qui alimentait l'inflation et compromettait le programme de stabilisation.

La situation économique de la Russie s'est extrêmement dégradée en 1992. La production industrielle a chuté d'au moins 20 % et l'inflation s'est envolée, prenant même des allures d'hyperinflation au début de 1993.

Le Gouvernement doit transformer radicalement l'économie en pleine période de crise économique, pour que les entreprises deviennent moins rigides et s'adaptent mieux aux besoins du marché. Il lui faudra par exemple trouver des possibilités de reconversion pour la majeure partie de l'industrie militaire, qui représente actuellement 20 % des emplois et de la production. Il devra également exploiter ses ressources de façon plus efficace. Fin 1992, le prix du pétrole était toujours cinq fois inférieur aux cours mondiaux, ce qui incitait au gaspillage et contribuait à la pollution. Il est vrai qu'une hausse brutale pénaliserait lourdement les industries qui ne se sont pas encore adaptées aux nouvelles technologies.

En un mot, le Gouvernement n'a le choix qu'entre l'hyperinflation et le chômage massif. L'environnement extérieur

n'offre guère de motifs de se réjouir. Le commerce avec les autres républiques de la CEI s'est effondré et les échanges avec l'Europe de l'Est sont devenus pratiquement inexistantes. A la différence de nombreux pays de l'Est, la Russie n'a pas su réorienter son économie vers les marchés occidentaux et les exportations se sont effondrées. Les donateurs étrangers ont promis d'accorder une assistance, mais la moitié seulement des 24 milliards de dollars qu'ils se sont engagés à verser ont été déboursés en 1992.

Malgré la crise, le Gouvernement n'a pas abandonné son programme de privatisation ambitieux. Il s'est d'abord attaqué aux petites entreprises, telles que les magasins appartenant aux

municipalités : au cours du premier semestre 1992 près de la moitié des magasins de Moscou et de St.Petersbourg ont été privatisés. Le Gouvernement s'intéresse maintenant aux grandes entreprises et prévoit de vendre 5 000 d'entre elles en 1993. Pour ce faire, il distribue des bons gratuits à tous les citoyens. Ceux-ci peuvent les vendre s'ils préfèrent avoir tout de suite du liquide ou s'en servir pour acheter des parts d'entreprises privatisées qui devraient dans l'avenir leur apporter des dividendes.

L'agriculture est toujours dominée par des entreprises d'Etat et de grandes coopératives, même si ce sont de plus en plus souvent les forces du marché qui déterminent leur gestion et les incitations aux travailleurs. Depuis la mi-1992, il est par ailleurs prévu que ces entreprises deviennent des sociétés par actions détenues par les travailleurs. Comme dans l'ex-Union soviétique, ceux-ci ont droit à leur petite parcelle personnelle et peuvent vendre leur production sur le marché libre. Le nombre des fermes privées augmente mais ne représente encore que 3 % environ de la production agricole.

Les marchés se développent très rapidement en Russie mais ne se révèlent guère "conviviaux". Des études approfondies menées par l'OIT révèlent que la pauvreté et les privations sont très répandues. En 1992, les salaires réels ont diminué de plus de 40 %; début 1993, les salaires les plus bas n'étaient que de 10 dollars par mois. Le chômage est très répandu et augmentera encore avec la démobilisation de la majeure partie des forces armées.

Le peuple russe éprouve aujourd'hui d'immenses difficultés à joindre les deux bouts. Fin 1992, environ 75 % des dépenses des ménages étaient consacrées à l'alimentation et on estimait que 80 % de la population vivaient en dessous du seuil de pauvreté.

RANG SELON L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :	37
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	47
INFLATION (1991) :	105 %
DÉPENSES DU GOUVERNEMENT CENTRAL EN % DU PNB (1990) :	47 %
INVESTISSEMENT TOTAL EN % DU PIB (1990) :	33 %

Viet Nam

Le Viet Nam connaît une transition rapide; de nombreuses nouvelles entreprises se sont créées à la suite de la libéralisation économique. Les entreprises d'Etat deviennent plus productives et certaines d'entre elles seront privatisées. La majeure partie de la population a bénéficié de cette évolution mais le chômage constitue désormais un véritable problème.

Le Viet Nam évolue rapidement; depuis 1987, le Gouvernement a entrepris, au moyen de sa politique de rénovation (doi moi) de transformer le pays en une économie de marché socialiste. Il a introduit certaines réformes dans le domaine de l'agriculture en 1988 : incitation à la culture privée des terres, libération des prix et suppression des quotas obligatoires de riz à livrer à l'Etat. On a donné aux cultivateurs des baux fonciers à long terme mais l'Etat reste propriétaire des terres.

Depuis 1989, le Gouvernement a :

- légalisé les entreprises privées
- libéré les prix
- supprimé les contrôles des échanges intérieurs
- réorganisé le système fiscal
- introduit un flottement encadré de la monnaie
- donné une plus grande autonomie

aux entreprises d'Etat et diminué les subventions qui leur étaient accordées.

Le Viet Nam a dû faire face à un environnement économique très hostile ces dernières années. Son principal donateur et partenaire commercial, l'Union soviétique, s'est désintégré (entre 1980 et 1990, l'assistance soviétique représentait 6 % du PIB). Dans le même temps, l'embargo américain sur le commerce et les investissements pesait sur le pays. Cela n'a pas empêché la production d'augmenter d'environ 4 % en 1991 et la croissance est estimée à 8 % pour 1992.

Le secteur parapublic représente environ 75 % du PIB : 45 % dans l'industrie et 97 % dans l'agriculture (qui constitue environ la moitié du PIB). La production industrielle de ce secteur est assurée par des ménages, des coopératives, des entreprises privées et des "groupes de fabrication".

Depuis la légalisation des entreprises privées, on voit reflourir de nombreuses activités artisanales, cordonnerie, couture, menuiserie, réalisés par des entreprises familiales; des industries familiales tels que le tissage et la céramique réapparaissent également. L'essentiel de la production dans certains secteurs, tels que la fabrication de chaussures en cuir pour le marché intérieur, est désormais aux mains du secteur privé. Tous ces facteurs ont contribué à augmenter l'offre de produits de consommation.

Les emplois dans le secteur parapublic, qui représentent à présent 88 % de l'emploi total, ont également augmenté. Ils sont concentrés (80 %) dans l'agriculture, essentiellement au sein de coopératives.

Néanmoins, les entreprises éprouvent toujours des difficultés à obtenir des crédits. Les banques sont relativement peu développées

et la plupart des prêts vont aux entreprises d'Etat. Des capitaux étrangers, essentiellement en provenance d'autres pays d'Asie de l'Est, affluent dans le pays et leurs effets commencent à se faire sentir, surtout dans les zones urbaines.

Les organisations d'Etat jouent toujours un rôle important dans le commerce de gros, mais la part de l'Etat dans les échanges intérieurs est tombée de 41 % en 1987 à environ 25 % en 1991. Plus

de 88 % de la production des entreprises d'Etat et pratiquement toute la production agricole sont commercialisées au prix du marché.

Bien que le Viet Nam soit un pays socialiste, ses 12 000 entreprises d'Etat ne représentent qu'un quart du PIB. Peu d'entre elles sont des

grandes entreprises; même dans l'industrie, elles emploient en moyenne 225 employés. Un tiers environ des entreprises d'Etat enregistraient des pertes à la fin des années 80.

Le Gouvernement augmente actuellement la productivité des entreprises d'Etat au moyen de compressions d'effectifs. De ce fait, la part de la main-d'oeuvre totale qu'elles emploient est tombée de 14,2 à 11,9 % de 1988 à 1990.

Le régime de propriété de ces entreprises risque d'évoluer de diverses manières. L'Etat conservera certaines entreprises stratégiques, dans le secteur de l'électricité et des chemins de fer par exemple. Il souhaitera peut-être également garder le contrôle des entreprises les plus rentables, telles que la fabrication de cigarettes et les brasseries (à moins qu'elles ne deviennent des entreprises mixtes). D'autres se seront sans doute transformées en sociétés par actions dans lesquelles l'Etat conservera une participation. Enfin, un certain nombre d'entreprises déposeront probablement leur bilan lorsqu'une nouvelle loi sur les faillites entrera en vigueur.

Le chômage et le sous-emploi sont devenus de très graves problèmes. Les entreprises d'Etat ont licencié et un demi-million de soldats ont été démobilisés lorsque les forces vietnamiennes se sont retirées du Cambodge. Leur insertion dans l'économie prendra un certain temps.

Toutefois, la grande majorité de la population bénéficie déjà des réformes. Au cours des cinq dernières années, les revenus ont augmenté de 6 % en moyenne et l'essentiel de la population a tiré parti de la libéralisation de l'agriculture.

RANG SELON L'INDICATEUR HUMAIN :	115
RANG SELON LE REVENU PAR HABITANT :	156
INFLATION (1991) :	83 %
PERTES DES ENTREPRISES D'ETAT EN % DU PIB (1987) :	5 %



Les populations et la gestion des affaires publiques

L'avènement de la démocratie ne résulte pas d'une décision isolée ou d'élections organisées à la hâte

Durant les années 1980, de nombreux pays ont rompu avec leur passé autoritaire et entrepris de cheminer vers les libertés politiques et la démocratie. L'évolution est incontestablement positive, mais il reste encore des progrès à accomplir avant que les populations des pays en développement ne maîtrisent véritablement leur propre destin. Même là où les citoyens peuvent désigner leurs dirigeants au moyen d'élections périodiques, libres et régulières, il est bien rare qu'ils puissent prendre leur pleine part des décisions politiques. Pour que les populations des pays en développement aient véritablement une influence sur les modalités du développement, il faudra que s'élargisse et s'approfondisse la tendance à la démocratisation.

Repenser ensemble les structures de gouvernement

La tendance à la démocratisation qui s'est manifestée dans les années 1980 était due en partie aux faiblesses internes des régimes autoritaires. Ayant justifié leur accession au pouvoir en tant que gouvernements forts par la promesse d'assurer l'ordre et la croissance économique, ces régimes ont vu vaciller leur légitimité dès lors que la croissance n'était pas au rendez-vous comme ce fut le cas en Afrique et en Amérique latine. C'est ainsi qu'au Brésil, le ralentissement économique des années 1980 a rendu le régime militaire déjà impopulaire difficilement justifiable. Les dissensions intestines relatives aux stratégies politiques et économiques ont achevé de miner le régime et, comme dans d'autres pays d'Amérique latine, permis l'avènement de la démocratie sous l'effet de la poussée populaire. Ailleurs, c'est l'action des mouvements populaires qui a déclenché le changement. Il en fut ainsi en Europe de l'Est, en Afrique et aux

Philippines, où un grand nombre de mouvements populaires se sont coalisés contre un régime corrompu.

L'exigence de démocratie s'est révélée contagieuse. Les médias internationaux informent les habitants des régions les plus isolées des troubles politiques qui surviennent à l'autre bout du globe, les encourageant ainsi à présenter des revendications semblables — comme sont en train de le découvrir de nombreux gouvernements d'Afrique et des États arabes. Tout ceci est souvent la résultante d'un échec gouvernemental au plan économique. Cependant, même là où les autorités ont entrepris de lutter contre la pauvreté, comme en République de Corée et en Chine, les populations aspirent tôt ou tard à plus de démocratie.

On a également assisté à des tentatives de promotion et d'encouragement de la démocratie venant de l'extérieur, notamment par la subordination de l'aide à des réformes démocratiques. Bien qu'elle reflète souvent une préoccupation commune pour les droits de l'homme, cette pratique peut aller à l'encontre du but recherché. Elle risque de susciter inutilement des antagonismes au sein des populations, d'affaiblir ceux qui œuvrent de l'intérieur en faveur de la démocratisation, et de ne pas produire de changements durables. L'avènement de la démocratie ne résulte pas d'une décision isolée ou d'élections organisées à la hâte. Il est l'aboutissement d'un long processus de développement politique. Il est peu probable enfin, compte tenu de l'immense diversité des formes que peut prendre la démocratie, que des exigences imposées de l'extérieur conviennent aux besoins réels d'un pays.

Les gens, d'où qu'ils soient, veulent contrôler leur destinée. Mais la forme de démocratie qu'ils choisissent ne doit pas nécessairement être calquée sur les modèles de l'Europe de l'Ouest ou de

l'Amérique du Nord ; en fait, elle doit généralement être adaptée aux circonstances locales. De plus, la structure formelle adoptée, quelle qu'elle soit, ne constitue que le point de départ d'un long processus de détermination de formes efficaces de participation populaire.

La démocratie est également porteuse de ses propres difficultés. L'un des dangers immédiats qu'elle présente est celui d'une "explosion participative" anarchique. Les pressions cumulées exercées concurremment par diverses classes sociales, divers groupes ethniques et autres intervenants politiques peuvent avoir un effet déstabilisateur. Les pays en développement sont particulièrement vulnérables car l'Etat contrôle souvent une part importante des ressources économiques du pays et décide de leur affectation. Les récompenses pour service rendu peuvent être substantielles, et si tout le monde réclame son dû en même temps, les conséquences peuvent en être dévastatrices.

La principale difficulté dans de nombreux pays en développement est le manque d'institutions démocratiques solides. Le bon fonctionnement de la démocratie exige davantage que la seule mise en place de bureaux de vote. Il faut en premier lieu des partis politiques stables aptes à canaliser une grande variété d'intérêts et à les coaliser en une organisation solide. Il faut également la présence de groupes indépendants — organisations d'agriculteurs, syndicats, associations de consommateurs, chambres de commerce ou communautés religieuses — et tous les autres éléments de la société civile qui participent à l'expression des volontés de l'électorat.

L'instauration de telles institutions exige du temps ainsi qu'un renouvellement permanent pour éviter qu'elles ne deviennent des instruments aux mains d'une petite élite qui s'en sert à sa convenance pour manipuler les leviers du pouvoir.

Les dirigeants des nouvelles démocraties ne reconnaissent pas toujours la nécessité d'institutions civiles fortes et démocratiques, comme on a pu le constater dans de nombreux pays, ce qui laisse mal augurer de l'avenir. Même en Inde, où les institutions politiques étaient à une époque fortes et considérées comme allant de soi, des leaders populistes poursuivant leurs visées étroites ont contribué à affaiblir ces instruments essentiels à la bonne conduite de la démocratie. La laïcité de

l'Etat, fermement établie par la constitution au moment même de la fondation de l'Inde, est aujourd'hui gravement menacée par la montée du communautarisme et du fondamentalisme.

Les dangers peuvent également provenir de la direction opposée, c'est-à-dire non pas d'un excès de participation porteur de chaos, mais de l'apparition de nouvelles formes d'emprise du pouvoir central. De nombreux pays passent simultanément par deux processus délicats : la démocratisation et la libéralisation économique, ce qui met à rude épreuve les capacités politiques de leurs nouveaux dirigeants. La Russie et le Brésil, par exemple, courent le risque de devenir des démocraties "à deux voies". La voie électorale est libre et ouverte. Mais le gouvernement, une fois élu, peut se vouloir aussi indépendant que possible de la volonté populaire afin d'entreprendre des réformes impopulaires — ce qui va à l'encontre du but principal de l'élargissement de la participation politique.

Dans de nombreux pays, il s'est donc révélé nécessaire de compléter la démocratisation par des mesures visant à accroître la transparence et la responsabilité du gouvernement devant les électeurs. Car c'est une chose de pouvoir élire ses représentants, et une autre que de connaître les politiques menées par les élus, une fois en place, et de pouvoir les influencer.

On a constaté ces dernières années que la possibilité de choisir les représentants gouvernementaux s'est nettement améliorée dans de nombreux pays. Les gouvernements restent cependant relativement distants des citoyens, leurs organes exécutifs en particulier, à savoir les entités administratives et les organismes chargés de la gestion des programmes et des projets gouvernementaux. Après avoir accédé à l'indépendance, de nombreux pays en développement se sont attachés en un premier temps à élaborer un Etat-nation. Ceci a souvent eu un effet hautement centralisateur que l'aide extérieure, qui constitue dans de nombreux pays une large part du budget national, n'a fait que renforcer.

Nous allons maintenant examiner comment les gouvernements communiquent avec les populations et le rôle de la décentralisation dans le développement humain.

La décentralisation du pouvoir peut constituer l'une des meilleures manières d'associer les citoyens à l'administration et d'en accroître l'efficacité

Décentralisation de la gestion des affaires publiques

La décentralisation du pouvoir — de la capitale aux régions, villes et villages — peut constituer l'une des meilleures manières d'associer les citoyens à l'administration et d'en accroître l'efficacité. Il est plus facile pour les citoyens de surveiller l'action des fonctionnaires et élus locaux et d'obtenir qu'ils rendent compte aux communautés et personnes qu'ils sont censés servir, que de le faire vis-à-vis du gouvernement national. Les investissements publics — barrages, routes, écoles ou programmes de santé publique — deviennent tous beaucoup plus pertinents et efficaces lorsque les collectivités concernées ont véritablement leur mot à dire aussi bien quand ils n'en sont qu'au stade de leur planification que pendant leur mise en œuvre.

La décentralisation peut prendre diverses formes : elle peut être horizontale ou verticale. La décentralisation *horizontale* consiste en une répartition du pouvoir entre diverses institutions situées au même niveau : les décisions ayant trait aux dépenses publiques, par exemple, au lieu d'être concentrées au sein d'un ministère des Finances omnipotent, seront du ressort de différents ministères. Plus importante, la décentralisation *verticale*, quant à elle, consiste en la délégation de certains des pouvoirs de l'Etat central aux niveaux inférieurs de l'administration — donc des collectivités territoriales, qu'il s'agisse d'Etats fédérés ou confédérés, de régions, provinces, départements, cantons, ou autres municipalités, conseils, ou structures villageoises.

La décentralisation verticale du gouvernement peut elle-même prendre diverses formes :

- *Déconcentration* — Il s'agit ici d'un transfert vers la base des seules responsabilités administratives — aux directions locales des ministères du gouvernement central, par exemple. Bien qu'il résulte de cette opération une certaine fragmentation du pouvoir, peu de décisions peuvent être prises sans en référer aux autorités centrales.
- *Délégation* — Il s'agit dans ce cas d'un transfert d'une part de l'autorité et de certains pouvoirs décisionnels aux responsables locaux. Le gouvernement central conserve le droit de passer outre les décisions des collectivités locales et peut, à

tout moment, reprendre les pouvoirs délégués.

- *Décentralisation intégrale* — La décentralisation au sens strict du terme est la forme la plus complète de transfert du pouvoir. Elle consiste à remettre le pouvoir décisionnel aux autorités locales — pouvoir financier, tout comme l'autorité de concevoir et mettre en œuvre des projets et programmes d'investissement locaux — et à leur accorder une entière autonomie vis-à-vis du gouvernement central.

Raisons de l'absence de décentralisation du pouvoir

Dans la plupart des pays en développement, la décentralisation se limite généralement à la déconcentration. Même le Chili, l'Indonésie, le Maroc et le Zimbabwe, n'ont déconcentré jusqu'à présent que relativement peu de pouvoir. Tous quatre possèdent des entités locales apparemment autonomes — les municipalités au Chili, les villages en Indonésie, les communes au Maroc et les conseils de districts au Zimbabwe — mais les ressources qui leur sont allouées sont réduites, leurs pouvoirs de décision limités, et de nombreux postes locaux sont pourvus sur ordre du gouvernement central. (On trouvera des données plus détaillées sur ces quatre pays en annexe au présent chapitre. Ces données, fondées sur des études réalisées sur le terrain et sur des sondages, ne correspondent pas toujours à celles des tableaux du présent chapitre.)

Dans les pays industrialisés, les dépenses sociales tendent à être centralisées en raison de l'importance des prestations de sécurité sociale. La France, par exemple, dépense près de 20 % de son PIB en prestations de sécurité sociale. Et d'autres dépenses sociales (telles que les dépenses d'enseignement) peuvent être contrôlées par l'administration centrale lorsqu'il existe un consensus national sur les normes minima à appliquer dans tout le pays. Toutefois, dans nombre de pays industrialisés, les collectivités territoriales ont une grande latitude pour lever des impôts, et beaucoup consacrent des sommes non négligeables à l'action sociale.

La situation est très différente dans les pays en développement. Les systèmes de sécurité sociale sont relativement faibles

En l'absence de structures démocratiques, les collectivités ne peuvent pas contrôler le processus décisionnel à leur niveau

ou non-existants et n'ont donc pas la même influence décentralisatrice. Les raisons de la concentration se trouvent ailleurs. Elles comprennent :

1. *La centralisation pour forger la nation* — De nombreux pays ne possèdent pas d'institutions ni de traditions démocratiques. C'est là en partie un héritage de l'époque coloniale durant laquelle les puissances colonisatrices se sont efforcées dans toute la mesure du possible de concentrer les finances et le pouvoir décisionnel dans la capitale. Les pays qui ont accédé récemment à l'indépendance ont maintenu cette tradition, en partie pour renforcer leur contrôle politique et économique, mais aussi par conviction que l'Etat devait assumer l'essentiel du développement économique en tout ce qui concourt à "forger la nation". Il en est résulté une intense concentration du pouvoir national dans les mains du gouvernement central, ainsi qu'une accumulation massive de dispositions réglementaires. Certains pays ont commencé à relâcher les contrôles mais il reste encore un long chemin à parcourir.

2. *La faiblesse des démocraties* — De nombreux gouvernements ont été dirigés d'une manière non démocratique par l'intermédiaire de structures autoritaires. Il en résulte de fortes tendances centralisatrices du fait que l'Etat s'efforce de conserver tout le pouvoir. En l'absence de structures démocratiques, les collectivités n'ont pas l'assise politique qui leur conférerait un pouvoir suffisant pour maintenir et contrôler le processus décisionnel à leur niveau.

3. *Le faible taux des dépenses sociales* — De nombreux gouvernements consacrent une forte proportion de leur budget aux dépenses militaires, qui sont contrôlées de façon centralisée. Les dépenses sociales, qui se prêtent davantage à la décentralisation, représentent une part plus modeste du budget.

4. *Le parti pris urbain* — La plupart des pays font preuve en matière de dépenses sociales d'un parti pris en faveur des régions urbaines et de formes plus "prestigieuses" de prestations de services : l'hôpital de la ville de préférence au dispensaire rural ; l'université élitiste plutôt que dispenser un enseignement rudimentaire à la masse de la population. Il revient généralement à l'Etat plutôt qu'aux collectivités territoriales d'assumer le coût élevé de ces prestations.

5. *L'aide extérieure* — L'aide extérieure est, pour l'essentiel, négociée par le gouvernement central, qui doit aussi assumer la responsabilité du remboursement des prêts éventuels ; elle exerce donc une influence centralisatrice. Cela ne signifie pas, toutefois, que l'aide doive nécessairement être dépensée par l'Etat : certains pays réussissent à déléguer l'exécution des projets de développement aux collectivités territoriales ; en fait, certains donateurs, particulièrement les pays nordiques, insistent pour que les projets qu'ils financent soient mis en œuvre par les collectivités locales ou les ONG. Mais, en pratique, les dépenses au titre de l'aide extérieure restent fortement centralisées. Il serait utile que les donateurs publient des estimations annuelles du pourcentage de l'aide qu'ils distribuent par l'intermédiaire des collectivités territoriales.

La composition de l'aide affecte également dans une certaine mesure son taux de décentralisation. L'aide extérieure est en effet principalement destinée à de grands projets d'infrastructures, l'aide au secteur social ne représentant que 15 % du total. Moins de la moitié de cette aide (6,5 % de l'APD totale) est réservée aux programmes prioritaires du développement humain, qui peuvent généralement être mis en œuvre à l'échelon local. Par ailleurs, des sommes considérables sont attribuées au titre d'aide militaire.

La mesure de la décentralisation des dépenses

Il serait utile de comparer le degré de décentralisation des différents pays, mais on se heurte ici à certaines difficultés, la principale étant qu'il n'existe pas de mesures statistiques pour de nombreux aspects de la décentralisation. Il pourrait être fait une large place à l'autonomie régionale et locale, par exemple, dans le fonctionnement du système judiciaire, ou des forces de police, ou dans les affaires sociales et culturelles — ce qu'il est difficile de quantifier. Notre analyse portera donc principalement sur les flux financiers existant entre le gouvernement et les collectivités territoriales, ainsi que sur la répartition des fonctionnaires, ce qui se prête mieux à l'analyse statistique. Pour beaucoup de pays, cependant, même ces informations ne sont pas disponibles ou, quand elles le sont, peuvent être très trompeuses : le gouvernement central peut

La plupart de l'aide extérieure exerce une influence centralisatrice

décentraliser les dépenses, mais s'il continue à contrôler de près normes et priorités, cette délégation du pouvoir financier peut n'être qu'un leurre.

Les dépenses au niveau local doivent aussi tenir compte des contributions "en nature" apportées par les populations locales aux projets d'auto-assistance, en dons de temps et de matériaux. Or ces contributions sont souvent difficiles à quantifier et les dépenses locales sont donc généralement sous-estimées.

La comparaison de la décentralisation entre pays doit aussi tenir compte des dimensions des pays concernés (tableau 4.1). La décentralisation constitue une priorité de rang plus élevé pour les grands pays que pour les petits. Un degré de décentralisation acceptable pour la Jamaïque ne le serait pas pour l'Inde. La population du plus grand Etat indien, l'Uttar Pradesh, est plus nombreuse que la population réunie de 103 des Etats membres des Nations Unies. Les grands pays ont besoin de niveaux administratifs intermédiaires plus nombreux que les petits pays, tout simplement pour que les entités de base restent de taille gouvernable.

Il conviendra donc de traiter avec prudence toutes les estimations quantitatives de décentralisation, et de les compléter par une connaissance et une compréhension plus générale des pays concernés.

Compte tenu de ces avertissements, les tableaux 4.2 à 4.7 expriment le degré de

décentralisation financière au moyen de plusieurs taux (encadré 4.1).

1. *Le taux de décentralisation des dépenses* — qui est le pourcentage des dépenses publiques globales effectuées par les collectivités territoriales.

2. *Le taux modifié de décentralisation des dépenses* — Il est tenu compte ici du fait que certaines dépenses publiques ne peuvent pas être décentralisées (en particulier, les dépenses de défense et le service de la dette). En les soustrayant du total des dépenses, on calcule un taux modifié qui exprime le degré de décentralisation des fonctions financières qui peuvent véritablement être décentralisées.

3. *Le taux de décentralisation des recettes* — Ce taux permet d'évaluer l'importance de la fiscalité locale. C'est la part des recettes des collectivités territoriales en pourcentage de l'ensemble des recettes publiques.

4. *Le taux d'autonomie financière* — Il donne une indication du degré d'indépendance budgétaire des collectivités territoriales par rapport à l'Etat. Ce pourcentage représente les ressources prélevées à l'échelon local par rapport au total des dépenses locales.

Les taux figurant aux tableaux 4.2 à 4.5 font apparaître des contrastes intéressants entre les pays industrialisés et les pays en développement. Dans les pays industrialisés, les dépenses des collectivités locales représentent normalement 20 à 35 % de l'ensemble de la dépense publique ; les taux de décentralisation des

TABLEAU 4.1
Structure du gouvernement dans divers pays en développement

Pays	Population 1991 (en millions d'habitants)	Etat ou province les plus peuplés		Entité locale la plus importante			
		Nom	Population (en millions)	% du total	Nom	Population (en millions)	% du total
Inde	863	Uttar Pradesh	138,8	16,1	Midnapur	8 350	1,0
Chine	1 171	Sichuan	107,2	9,2	Ghao Yang	1 999	0,2
Pakistan	122	Punjab	62,3	51,3	Faisalabad	5 962	4,9
Indonésie	188	Jawa Barat	35,4	18,9	Régence de Lampung Tenga	1 900	1,0
Bangladesh	116	Dacca	32,3	27,7	Dacca	5 775	5,0
Brésil	152	São Paulo	26,9	17,7	São Paulo	10 063	6,6
Mexique	86	Mexico	9,8	11,4	Guadalajara	1 629	1,9
Egypte	54	Gouvernorat du Caire	6,5	12,1	..	..	..
Nigéria	112	Kano	5,6	5,0	Ojo	1 012	0,9
Zaïre	39	Kivu	5,4	14,0	Word Kivu	2 434	6,3
Kenya	24	Est	4,4	18,0	..	..	..
Colombie	33	Antioquia	3,9	11,9	Medellin	1 468	4,5
Equateur	11	Guayas	2,0	18,5	Guayaquil	1 328	12,3
Algérie	26	Alger	1,7	6,6	Oran	610	2,4
Cameroun	12	Extrême-Nord	1,7	14,3	Douala III	399	3,4
Panama	3	Panama	1,1	44,0	Panama	585	23,4
Congo	2	Brazzaville	0,6	26,1	Pool	184	8,0

dépenses sont même encore plus élevés dans certains pays — 45 % au Danemark et 41 % en Finlande. En revanche, dans les pays en développement, le taux se situe généralement à moins de 15 %. Ce pourcentage ne s'améliore même pas de façon significative si l'on fait abstraction des dépenses militaires et du service de la dette. Sauf dans le cas de la République de Corée et du Zimbabwe, la décentralisation des dépenses est très limitée dans les pays en développement.

La comparaison des taux de décentralisation des recettes fournit des indications analogues. Dans les pays industrialisés, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir fiscal étendu, les recettes locales représentant environ 25 % de la recette publique. Par opposition, dans la majorité des pays en développement, les recettes locales ne s'élèvent qu'à environ 6 % (la République de Corée et le Zimbabwe sont de nouveau des exceptions). Les pays industrialisés disposent d'un large palette d'impôts locaux : impôts fonciers, taxe d'habitation, TVA, impôts sur le revenu et tarification des services, alors que les pays en développement tendent, même au niveau national, à dépendre moins des impôts sur les personnes physiques et plus de sources centralisées telles que les impôts sur le bénéfice des sociétés ou les taxes à l'importation. Les options fiscales au niveau local sont encore plus limitées.

Les comparaisons internationales produisent des résultats encore plus paradoxaux lorsque l'on examine les taux d'autonomie financière. Les taux des pays industrialisés et des pays en développement sont pratiquement les mêmes : les collectivités locales contrôlent à peu près 60 % des dépenses locales. Mais ce taux recouvre deux réalités très différentes. Dans les pays industrialisés, les gouvernements locaux contrôlent 60 % d'une part significative des dépenses publiques, alors que dans les pays en développement, où les dépenses locales sont moins importantes, ils contrôlent 60 % d'une très petite somme.

Pour calculer la proportion des dépenses globales contrôlées par les gouvernements locaux, il faut multiplier le taux d'autonomie financière par le taux de décentralisation. Cela donne environ 25 %, pour les pays industrialisés, contre 5 % pour les pays en développement. Les données quantitatives font donc apparaître l'étendue limitée de la décentrali-

sation dans les pays en développement. Bien que plusieurs pays aient engagé ces dernières années un processus de décentralisation, peu d'entre eux ont réalisé des progrès significatifs.

Les pays industrialisés sont aussi plus décentralisés que les pays en développement en termes de répartition des fonctionnaires gouvernementaux. Le taux de décentralisation de l'emploi, mesuré par le nombre de fonctionnaires au niveau local en pourcentage du nombre total de fonctionnaires rend compte de ce phénomène. Un sondage réalisé dans 16 pays industrialisés et 31 pays en développement pour la fin des années 1970 a montré que ce taux s'élevait à 42 % dans les pays industrialisés, alors qu'il était de 21 % pour l'Asie, de 19 % pour l'Amérique latine et seulement de 10 % en Afrique.

Un autre indicateur clé de la décentralisation est le contrôle des dépenses sociales. Il est généralement supposé que lorsque ce sont les autorités locales qui sont responsables de l'enseignement ou de la santé publique, par exemple, elles utilisent les ressources de manière plus efficace et plus rentable, répartissent les prestations de manière plus équitable, et se montrent généralement plus sensibles aux besoins des habitants que l'Etat. (La validité de cette supposition sera examinée plus loin.)

La répartition des dépenses sociales peut aussi s'analyser au moyen d'une série de taux :

1. *Le taux des dépenses sociales de l'Etat* — Pourcentage du budget contrôlé par l'Etat au niveau central qu'il affecte aux dépenses sociales.
2. *Le taux des dépenses sociales des collectivités territoriales* — Pourcentage du budget de la collectivité territoriale qui est affecté aux dépenses sociales.
3. *Le taux de décentralisation des dépenses sociales* - Les dépenses sociales des collectivités territoriales en proportion de l'ensemble des dépenses publiques en matière sociale dans le pays. Ce taux indique dans quelle mesure les dépenses sociales sont décentralisées.
4. *Les taux d'affectation aux domaines prioritaires de développement humain* — (pour l'Etat et les collectivités territoriales) Pourcentage des dépenses sociales consacrées aux domaines qui doivent être de première priorité dans la plupart des pays en développement - enseignement élémentaire, soins de santé primaires, eau

potable, services de planning familial et programmes de nutrition.

La fourniture des prestations sociales de santé, d'enseignement et de sécurité sociale semble se situer presque exclusivement au niveau local. La gestion de ces activités, du moins en théorie, devrait donc être fortement décentralisée. En pratique, comme l'indique le tableau 4.4, il

n'en est rien — pas plus dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. L'équité semble exiger ici une intervention du gouvernement central sous forme d'une distribution de ressources des régions riches au profit des régions pauvres, et de mesures qui assurent un degré *minimum* de participation.

Dans 15 pays industrialisés pour lesquels les données sont disponibles, le taux de décentralisation des dépenses sociales se situe généralement aux environs de 25 % - notablement plus bas, en fait, que la moyenne de 40 % de leur taux de décentralisation des dépenses (qui concerne, lui, toutes les dépenses quelqu'en soit l'objet). Les dépenses sociales sont le plus fortement centralisées en Australie, en France, au Luxembourg et en Roumanie. Le Danemark délègue plus de la moitié de son budget au niveau local.

La situation est pire dans les pays en développement. Dans la plupart d'entre eux, le taux de décentralisation des dépenses sociales n'est que de 5 ou 6 %, l'Etat assumant plus de 90 % des dépenses sociales.

Les données statistiques disponibles sont incomplètes et inadéquates, car les gouvernements des pays en développement ne s'efforcent pas de manière concertée de recueillir et de diffuser les données concernant les dépenses à tous les niveaux significatifs, à savoir au niveau des autorités centrales, provinciales et locales. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ne font guère mieux : ils ne recueillent et ne publient les données budgétaires que pour les gouvernements centraux, bien que les dépenses sociales des grands Etats fédéraux tels que le Brésil ou l'Inde soient effectuées dans de fortes proportions au niveau de chacun des Etats fédérés ou des collectivités locales. En outre, même leurs données ayant trait aux budgets des gouvernements centraux contiennent peu de détails utiles sur les priorités des dépenses sociales.

En raison du manque de données statistiques sur la décentralisation, cette importante question fait souvent l'objet de généralisations hâtives et d'affirmations gratuites. Il serait souhaitable de disposer d'un système d'information cohérent auquel contribueraient :

- *Les gouvernements nationaux* — qui publieraient tous leurs budgets centraux, provinciaux et locaux avec le détail de

TABLEAU 4.2
Décentralisation financière au niveau local dans divers pays

Pays	Année	Taux de décentralisation des dépenses		Taux de décentralisation des recettes ^c	Taux d'autonomie financière ^d
		Total ^a	Modifié ^b		
<i>Pays en développement</i>					
Corée, Rép.	1987	33	..	31	99
Zimbabwe	1986	22	29	17	58
Nigéria	1988	17	..	..	..
Algérie	1986	14	..	16	101
Bangladesh	1987/88	12	..	8	39
Afrique du Sud	1988	10	11	10	79
Chili	1988	8	10	6	61
Brésil	1989	7	14	1	33
Thaïlande 1990	7	10	4	75	..
Philippines	1988	6	..	7	119
Maroc	1987	6	..	8	108
Paraguay	1989	4	5	3	88
Kenya	1989	4	5	7	134
Pakistan	1987/88	4	..	6	100
Costa Rica	1988	3	..	3	123
Ghana	1988	2	..	2	71
Côte d'Ivoire	1985	2	..	2	115
<i>Pays industrialisés</i>					
Danemark	1988	45	51	31	58
Finlande	1989	41	43	29	63
Suède	1989	37	42	30	78
Norvège	1990	31	35	21	59
Pologne	1986	27	27	23	78
Royaume-Uni	1989	26	31	16	55
Tchécoslovaquie	1990	26	27	19	61
Irlande	1989	23	28	10	33
Pays-Bas	1990	23	26	5	16
Islande	1986	23	25	26	99
Suisse	1984	22	24	22	87
Etats-Unis	1989	21	26	16	65
Hongrie	1990	19	21	11	53
France	1988	18	19	12	63
Allemagne	1988	17	18	14	73
Autriche	1990	16	18	17	89
Canada	1989	16	18	11	53
Luxembourg	1988	15	16	7	42
Espagne	1988	13	14	10	62
Belgique	1987	12	15	6	41
Roumanie	1989	9	10	8	103
Australie	1990	5	6	5	83

a. Dépenses du gouvernement local en pourcentage des dépenses publiques totales.

b. Dépenses du gouvernement local en pourcentage des dépenses publiques totales moins les dépenses de défense et du service de la dette.

c. Recettes du gouvernement local en pourcentage des recettes totales.

d. Recettes du gouvernement local en pourcentage des dépenses du gouvernement local.

leurs dépenses sociales et de leurs priorités en matière de développement humain.

- *Les donateurs* — qui pourraient fournir des données analogues sur l'aide, en indiquant sa répartition entre les différents niveaux de l'administration publique, et des informations de même nature pour la part de l'aide qui transite par les ONG.

- *La Banque mondiale et le FMI* — qui recueilleraient et publieraient les données budgétaires consolidées sur les dépenses sociales, en indiquant les dépenses prioritaires pour chaque niveau de l'administration publique.

De telles données viendraient éclairer les liens qui existent entre la décentralisation et le développement humain, et permettraient d'effectuer une analyse plus complète qu'il n'est possible de le faire actuellement.

Le financement de la décentralisation

L'adoption de politiques de décentralisation affecte à la fois les dépenses et les recettes publiques. Elle peut autoriser le prélèvement d'impôts locaux plus élevés si les contribuables sont convaincus que leur argent profitera effectivement à leur collectivité. Les principaux mécanismes permettant d'accroître les recettes locales sont les impôts, la tarification des services, les contributions volontaires et l'emprunt.

Les impôts

Le gouvernement national n'accorde généralement que peu de latitude en matière fiscale aux autorités locales, en partie pour se réserver les bases imposables les plus dynamiques et les plus lucratives, mais aussi par souci de conserver un strict contrôle sur les finances des collectivités territoriales.

Ce contrôle porte en premier lieu sur le type d'impôts que les collectivités locales sont autorisées à prélever. Au Nigéria, les conseils locaux doivent obtenir l'autorisation préalable auprès du gouvernement national et peuvent taxer des communautés plus riches et plus diversifiées. Les contrôles portent ensuite sur les taux d'imposition. Au Bangladesh, les taux des impôts prélevés par les *zilla parashads* (districts) sont soumis à l'approba-

tion du commissaire du district, fonctionnaire nommé par le gouvernement national.

Les autorités locales urbaines sont dans l'ensemble en meilleure posture que leurs homologues rurales. Elles exercent généralement une plus grande influence politique auprès du gouvernement national et des communautés plus riches et plus diversifiées qu'elles peuvent imposer. Au Zimbabwe, les conseils de districts urbains parviennent habituellement à financer 100 % de leurs dépenses ordinaires sur leurs propres recettes, tandis que les recettes des conseils de districts ruraux ne couvrent qu'environ 15 % de leurs dépenses ordinaires.

La forme la plus commune d'imposition locale, tant dans les régions urbaines que dans les régions rurales, est l'impôt foncier. Il compte pour plus des deux tiers des recettes fiscales locales aux Philippines et représente l'élément le plus important de nombreux autres régimes fiscaux d'Asie, y compris en Chine, en Inde, au Pakistan et en République de Corée. Son rendement est tel que dans certains

TABLEAU 4.3
Décentralisation financière des gouvernements provinciaux dans divers pays

Pays	Année	Taux de décentralisation des dépenses		Taux de décentralisation des recettes ^c	Taux d'autonomie financière ^d
		Total ^a	Modifié ^b		
<i>Pays en développement</i>					
Nigéria	1988	68	..	..	..
Chine	1991	60	..	61	96
Costa Rica	1988	48	..	40	96
Inde	1988	44	56	32	48
Argentine	1987	39	43	21	38
Pakistan	1987/88	24	..	18	50
Brésil	1989	21	42	8	80
Malaisie	1990	15	18	11	67
Bolivie	1990	13	15	10	65
Afrique du Sud	1988	11	12	2	17
Indonésie	1989	10	13	3	21
Mexique	1987	7	17	12	99
Algérie	1986	3	..	3	105
<i>Pays industrialisés</i>					
Canada	1989	41	47	41	79
Australie	1990	37	41	23	53
Suisse	1984	30	32	25	74
Allemagne	1988	24	26	22	80
Etats-Unis	1989	23	30	24	86
Autriche	1990	13	15	10	67
Espagne	1988	11	13	4	30

a. Dépenses du gouvernement local en pourcentage des dépenses publiques totales.

b. Dépenses du gouvernement local en pourcentage des dépenses publiques totales moins les dépenses de défense et du service de la dette.

c. Recettes du gouvernement local en pourcentage des recettes totales.

d. Recettes du gouvernement local en pourcentage des dépenses du gouvernement local.

L'adoption de procédures de perception et de recouvrement plus efficaces permet aussi d'accroître les recettes fiscales

cas, au Chili et en Indonésie par exemple, ses produits doivent être partagés entre le gouvernement national et les collectivités territoriales.

Une étude de la Banque mondiale portant sur 14 grandes villes du tiers monde au milieu des années 1970 a montré que, pour quatre d'entre elles, l'impôt foncier représentait plus de la moitié des recettes locales, et pour cinq autres, plus d'un tiers.

Dans les régions rurales, l'impôt foncier le plus significatif est appliqué à la terre et produit des recettes substantielles. Mais il est souvent difficile à recouvrer auprès de l'élite rurale et des autres agriculteurs qui peuvent refuser de payer quand les prix des denrées agricoles sont bas. Certains pays ont essayé d'indexer l'impôt sur les terres agricoles sur le prix des récoltes, mais étant donné que cette indexation ne prend pas en considération les augmentations de productivité, il subsiste un décalage entre les recettes fiscales et les revenus agricoles.

Après l'impôt foncier, ce sont les taxes sur les véhicules automobiles et les loisirs qui sont les plus courantes. Certaines des collectivités les moins fortunées tirent aussi une part importante de leurs recettes de charges mineures sur les entreprises locales, en particulier par l'octroi de licences commerciales. Certains pays perçoivent également un grand nombre d'impôts locaux spécifiques : en Indonésie, des taxes locales ont été prélevées sur les exportations de cultures commerciales.

Même lorsque les collectivités locales des pays en développement sont autorisées à lever des impôts, elles éprouvent souvent de grandes difficultés à les percevoir, principalement en raison de la résistance des assujettis potentiels. Au Zimbabwe, entre 1985 et 1988, les autorités locales ne sont parvenues à recouvrer que 16 % de la "taxe de développement", sorte d'impôt forfaitaire généralisée auquel la population était fortement opposée.

Une source de difficultés plus commune est le manque de capacités de gestion des autorités locales. L'impôt foncier, par exemple, exige des enquêtes menées à intervalles relativement réguliers. En Colombie, dans la ville de Baranquilla, seuls trois districts de la ville sur dix ont fait l'objet d'enquêtes relativement récentes, de sorte que la ville ne prélève d'impôts que sur moins de la moitié des propriétés imposables. Au Liberia, à Monrovia, les agents des services fiscaux

ne disposent pas du soutien logistique nécessaire et n'ont jamais pu recouvrer les impôts fonciers. Des problèmes analogues peuvent se manifester en milieu rural.

Les abus de pouvoir locaux peuvent aussi réduire les recettes potentielles. Ainsi, les impôts locaux auraient été utilisés comme arme politique au Nigéria, les partisans du parti au pouvoir étant exempts d'impôts et les membres des partis de l'opposition étant surimposés. Aux Philippines, à Iloilo City, les recettes de la municipalité ont été affectées par la forte représentation de propriétaires au sein des organes de l'administration municipale, qui a eu pour effet de sous-estimer considérablement la valeur des propriétés et d'accorder de nombreuses exemptions.

Toutefois, à mesure que s'améliorent les capacités administratives, on a pu constater dans certains pays de notables progrès en matière de recouvrement des impôts locaux. Au Ghana, le conseil municipal d'Accra a informatisé ses procédures budgétaires et comptables et restructuré sa Commission d'évaluation foncière, ce qui a eu pour résultat d'accroître considérablement ses recettes fiscales à partir de 1985.

L'adoption de procédures de perception et de recouvrement plus efficaces permet aussi d'accroître les recettes fiscales. En Inde, à New Delhi, un nouveau système amélioré de gestion de l'information permet d'accorder des réductions aux contribuables qui s'acquittent de leur obligations fiscales à temps et d'imposer des pénalités à ceux qui paient en retard. Par ailleurs, les délinquants doivent maintenant s'acquitter de leurs contributions avant de pouvoir interjeter appel devant les tribunaux. Ces réformes ainsi que d'autres ont produit des accroissements substantiels des recettes fiscales, lesquelles ont augmenté de 16 % en 1986 et 96 % en 1987.

Les recettes fiscales augmentent également avec l'apparition de nouvelles matières imposables. On peut ainsi s'attendre à ce que les taxes sur les véhicules automobiles constituent une source croissante de recettes fiscales dans de nombreux pays en développement. En République de Corée, à Séoul, alors que les recettes fiscales locales totales ont augmenté de 64 % entre 1982 et 1986, les recettes locales tirées de la taxation des automobiles ont plus que doublé.

Les autorités locales peuvent aussi faire payer les services qu'elles assurent. Dans 25 pays étudiés par la Banque mondiale, la tarification des services représentait près d'un tiers de toutes les recettes fiscales locales.

Si l'on peut raisonnablement taxer les entreprises pour de nombreux services, tels que le ramassage des ordures, il convient de faire preuve d'une grande prudence avant d'en faire payer le coût par les particuliers, surtout lorsqu'il s'agit de services sociaux tels que l'enseignement ou les soins médicaux. L'imposition de redevances peut décourager de nombreux usagers parmi les plus pauvres, et accroître considérablement leurs difficultés d'existence, le produit de ces redevances restant par ailleurs relativement limité.

Le *Rapport mondial sur le développement humain* de 1991 a examiné ce sujet en détail, et a conclu que certains services devraient toujours être gratuits, en particulier les soins de santé primaires (bien que dans certains cas les frais de médicaments et d'hospitalisation puissent être payants) et l'enseignement primaire. La gratuité de l'enseignement secondaire paraît également très souhaitable. S'agissant de l'eau et de l'assainissement, le Rapport de 1991 concluait que les gouvernements devraient assumer les coûts d'investissement mais que les usagers pourraient contribuer aux coûts d'exploitation.

Un type de redevance légèrement différent peut être imposé aux entreprises qui bénéficient des investissements des autorités locales en infrastructure. Ces "taxes d'aménagement" ont été largement utilisées en Colombie, en Inde et en Indonésie comme manière de faire participer les propriétaires terriens qui en bénéficient, au financement des coûts occasionnés par les aménagements publics effectués sur leur propriété ou à proximité de celle-ci. A New Delhi, de telles redevances ont permis de financer 50 % des coûts des travaux publics. Parfois, il est possible de payer en nature, par exemple en faisant don de terrains aux collectivités territoriales, système qui a fonctionné avec succès en République de Corée, à Taïwan (province de Chine) et en Thaïlande.

Les collectivités territoriales ont parfois l'avantage par rapport au gouvernement de pouvoir faire appel aux contributions volontaires locales, en espèces ou en nature. Cet avantage s'est révélé précieux dans le cadre du mouvement Harambee au Kenya et du mouvement Tesito en Gambie.

Mais de telles contributions ne sont pas toujours très efficaces, parfois en raison d'un manque de coordination entre les groupes bénévoles et les autorités locales.

Un problème fréquent est que la population locale peut être enthousiaste à l'idée de bâtir une école ou un dispensaire, mais que la question du financement des dépenses d'exploitation demeure en suspens. Dans certains pays, des écoles construites par les habitants, et dont il était entendu qu'elles seraient subventionnées ultérieurement par l'État, sont restées vides faute d'enseignants, lorsque les subventions ont fait défaut.

On peut aussi se demander à quel point ces contributions sont volontaires.

Certains services devraient toujours être gratuits, en particulier les soins de santé primaires et l'enseignement primaire

TABLEAU 4.4
Taux de décentralisation des dépenses sociales dans divers pays

Pays	Année	Taux des affectations sociales ^a			Taux de décentralisation des dépenses sociales ^b	
		Gvt Central	Gvt Provincial	Gvt Local	Gvt Provincial	Gvt Local
<i>Pays en développement</i>						
Chili	1988	46	..	31	..	6
Argentine	1987	41	35	..	36	..
Nigéria	1988	39	24	9	69	7
Zimbabwe	1986	32	..	34	..	23
Kenya	1989	25	..	22	..	3
Malawi	1984	21	..	22	..	6
Indonésie	1989	10	50	..	35	..
Inde	1988	5	35	..	85	..
Colombie	1984	..	67	35	85	15
<i>Pays industrialisés</i>						
Allemagne	1988	68	48	47	20	13
Autriche	1990	67	62	..	15	..
France	1988	67	..	39	..	11
Suisse	1984	66	55	46	28	18
Luxembourg	1988	59	..	24	..	7
Royaume-Uni	1989	49	..	43	..	23
Danemark	1988	48	..	81	..	58
Islande	1986	48	..	49	..	24
Australie	1990	48	50	6	40	1
Canada	1989	44	62	50	49	15
Etats-Unis	1989	41	68	59	31	24
Hongrie	1990	40	..	55	..	25
Roumanie	1989	34	..	18	..	5
Tchécoslovaquie	1990	25	..	49	..	40

a. Dépenses sociales des gouvernements centraux/provinciaux/locaux en pourcentage des dépenses totales.
b. Dépenses sociales des gouvernements provinciaux/locaux en pourcentage des dépenses sociales totales.

De nombreux pays ont des structures de pouvoir local dominées par des élites féodales qui s'intéressent fort peu aux dépenses de développement humain

En Inde, en Indonésie et au Népal, les étudiants universitaires doivent "se porter volontaires" pour aider à superviser et mettre en œuvre des projets de développement rural à petite échelle. Dans certains pays d'Afrique, dont la Tanzanie, les populations locales peuvent également être obligées de travailler à des projets de développement "d'auto-assistance", sous peine d'amende ou de confiscation de leurs biens. Les contributions volontaires doivent, en tout état de cause, être considérées dans leur contexte. Il n'est pas réaliste de songer à financer un projet qui présentera des avantages collectifs uniquement par des contributions volontaires individuelles et une certaine mobilisation sociale peut être nécessaire, mais il importe qu'elle fasse appel à la persuasion et non à la contrainte.

L'emprunt

Les gouvernements nationaux autorisent de plus en plus les collectivités territoriales à émettre des emprunts pour financer l'amélioration de leurs infrastructures, en particulier quand ces mêmes collectivités peuvent ensuite être imposées pour en recouvrer les coûts.

Un danger inhérent à cette formule est que le gouvernement risque de perdre le contrôle de la formation nationale de crédit. Il devra alors soit exercer un certain contrôle sur les emprunts émis par les collectivités locales, soit prendre des mesures d'ajustement compensatoires en matière de politiques financières et monétaires.

Une autre manière de financer les investissements des collectivités locales, est la création de fonds spéciaux. En Jordanie, le gouvernement a créé une Banque autonome de développement des villes et des villages qui fournit des fonds d'investissement et une assistance technique aux conseils municipaux et aux conseils de village. Ceci a aidé à financer divers aménagements dans tout le pays et à doter même les communautés les plus petites et les plus reculées de routes, d'écoles, de dispensaires et de réserves d'eau.

La même formule peut être appliquée entre des niveaux subalternes de l'administration. Au Brésil, les gouvernements des États de Santa Carita et du Paraná ont institué des fonds sur lesquels les municipalités solvables peuvent emprunter pour se procurer des biens d'équipement. L'opé-

ration est sujette à certaines conditions spécifiques. Les municipalités doivent s'engager à accepter l'assistance technique qui les aidera à accroître leur capacité à se procurer des recettes locales. En outre, le gouvernement fédéral fixe des limites à l'endettement et aux montants du service de la dette que les localités peuvent s'engager à contracter.

Ces types de fonds ont souvent été établis avec une aide internationale. Au Chili, le Fond de développement régional est financé partiellement par la Banque interaméricaine de développement. Ce système permet aux ressources financières d'être allouées directement aux autorités locales plutôt que de passer par le gouvernement national, bien que généralement le gouvernement doive toujours approuver les projets.

La possibilité pour les autorités locales de se procurer des ressources propres est susceptible en théorie d'accroître les dépenses publiques globales. En revanche, la décentralisation des services publics peut en réduire les coûts et donc, les dépenses totales. Le fait est que l'on dispose de très peu de données concernant les effets de la décentralisation sur les dépenses publiques globales.

La décentralisation à l'épreuve des faits

L'un des avantages présumés de la décentralisation est que les collectivités territoriales, étant plus sensibles aux besoins locaux, font un meilleur usage des ressources — et en particulier qu'ils affectent ces ressources à des priorités de développement humain telles que l'enseignement élémentaire ou les soins de santé primaires. Mais nous ne disposons pas de données suffisantes pour vérifier cette hypothèse. Ce rapport fonde une partie de ses réflexions sur quatre études de cas détaillées — portant sur le Chili, l'Indonésie, le Maroc et le Zimbabwe — ainsi que sur un ensemble de renseignements obtenus de façon moins systématique. Les conclusions que nous en tirons ne peuvent donc avoir qu'une valeur indicative.

Le premier point souligné par les études de cas porte sur les choix fondamentaux qui sont opérés. Nous avons pu essayer de comprendre si les collectivités territoriales qui tirent l'essentiel de leurs recettes au niveau local tendent aussi à en

affecter une plus grande part à la satisfaction des besoins sociaux — c'est-à-dire, si les entités locales dotées d'une plus grande autonomie financière tendent à avoir des taux d'allocation sociale plus élevés. Toutefois, aucune conclusion claire ne se dégage de l'analyse. En Indonésie, ceci paraît vrai au niveau des provinces, mais l'effet inverse a été constaté au niveau des villages. Au Zimbabwe, les conclusions de l'examen d'un échantillon restreint de conseils de région se sont aussi révélées contraires à l'attente : plus grande était l'autonomie financière, plus bas le taux des dépenses sociales. Mais ceci tient en grande partie au fait que les transferts effectués par l'Etat au titre de l'enseignement élémentaire réduisent l'autonomie financière locale en faisant monter le taux de priorité.

Les études de cas donnent à penser que la décentralisation favoriserait les dépenses de développement humain. Mais ceci n'est peut-être pas vrai partout. De nombreux pays ont des structures de pouvoir local dominées par des élites féodales qui s'intéressent fort peu aux dépenses de développement humain. Au Pakistan, en 1985 par exemple, les membres du Parlement se sont vu allouer chacun une certaine somme d'argent prélevée sur le budget national et destinée à des projets de développement qui satisferaient les besoins de leur électorat. La plupart ont choisi des priorités d'infrastructure telles que l'aménagement de routes rurales ou l'électrification, ou l'implantation plus prestigieuse d'universités ou d'hôpitaux. Très peu nombreux sont ceux qui ont décidé d'affecter ces ressources à des écoles primaires ou des dispensaires de villages. Si l'Etat central n'avait pas spécifié qu'au moins 50 % des ressources devaient être affectées à l'enseignement élémentaire et aux soins de santé primaires, ces besoins auraient été négligés.

Etant donné la portée encore très limitée de la décentralisation, il est difficile d'effectuer une évaluation systématique de son impact. On a regroupé dans le présent chapitre certaines des informations disponibles pour mettre en évidence les points les plus importants qui s'en dégagent et pour montrer les résultats pratiques obtenus en matière de décentralisation, les réussites comme les échecs. Quatre thèmes sont abordés : l'efficacité, l'équité, la participation économique et la participation politique.

Efficacité

En théorie, la décentralisation devrait entraîner une plus grande efficacité. Les projets devraient au départ correspondre davantage aux besoins locaux, ce qui éviterait le gaspillage des ressources. Le suivi sur place devrait également améliorer la communication et réduire les retards imputables aux conflits entre le personnel affectés aux projets et les personnes à qui ils sont censés profiter.

L'un des grands avantages de la décentralisation devrait être la possibilité de réduire les coûts de diverses manières. En premier lieu, si les populations locales se rendent compte que c'est leur argent que l'on dépense, il est vraisemblable qu'elles veilleront de plus près aux dépenses et à une utilisation plus efficace des ressources. Aux Philippines, par exemple, les écoles qui dépendent plus de sources de financement locales se sont révélées plus efficaces, et leurs coûts de gestion unitaires sont inférieurs à ceux d'écoles comparables financées par l'Etat. De même, dans l'Etat indien du Karnastaka, la participation des populations locales par l'intermédiaire des *gram sabhah* (conseils de villages) a nettement amélioré l'assiduité des enseignants devenus plus conscients de leurs responsabilités devant la communauté locale.

L'implication des populations locales peut aussi conduire à une meilleure dotation en personnel, en particulier dans les services de santé. C'est ainsi qu'au Tamil Nadu, en Inde, les auxiliaires de santé engagés par la communauté locale se sont révélés supérieurs aux jeunes médecins et infirmières des projets de santé. Ils sont non seulement plus efficaces, mais ils coûtent également jusqu'à 75 % moins cher.

La participation locale permet également aux habitants d'apporter des contributions volontaires pour amplifier l'impact du projet. Au Kenya, par exemple, une forte participation locale au Programme de routes d'accès rurales a incité les habitants à faire don de terrains au programme et permis la construction de 150 kilomètres de routes supplémentaires.

Certains des gains d'efficacité les plus importants résultant de la décentralisation proviennent de l'apport de main-d'oeuvre et de matériaux locaux. Au Népal, dans le district de Baglung, des comités locaux travaillant sous l'égide des conseils de village sont parvenus à construire 62 ponts

L'un des grands avantages de la décentralisation devrait être la possibilité de réduire les coûts

Le fait d'accorder davantage de pouvoirs aux régions amène plus d'équité au sein de chaque région mais intensifie les disparités entre les régions

presque sans aide extérieure, couvrant l'ensemble du district en cinq ans. Ils ont eu recours à des matériaux et des artisans locaux, sans que personne soit rémunéré. Les ponts ne sont revenus qu'à un quart de ce qu'ils auraient coûté au gouvernement central et leur construction a exigé trois ou quatre fois moins de temps.

Un dernier avantage, durable, d'une plus grande implication dans la prestation de services au niveau local est que les projets peuvent ensuite être gérés et entretenus de manière plus efficace. Au Guatemala, la participation de la population locale à la gestion de 34 projets d'approvisionnement en eau mis en œuvre au niveau des villages — et comportant une formation des villageois à la gestion et à l'entretien des projets — a augmenté leur taux de réussite de manière significative. Comme on a pu le constater aussi dans de nombreux autres pays, ce qui a été construit localement tombe moins souvent en panne et les villages n'ont pas eu à souffrir d'autant de jours sans eau potable.

Mais la décentralisation ne s'accompagne pas ipso facto de gains d'efficacité. Si elle n'est pas soigneusement planifiée et mise en œuvre, elle peut ajouter aux coûts plutôt que les réduire. L'un des dangers fréquents réside en la création de strates administratives redondantes au niveau national, régional et local. C'est ainsi qu'au Mexique et au Venezuela, par exemple, la décentralisation de l'éducation a induit une augmentation des coûts du fait de la prolifération d'entités administratives diverses.

Il peut se faire également que les avantages de la décentralisation ne soient pas suffisants pour compenser les pertes d'économies d'échelle. Certains modes de production d'énergie, au moyen d'éoliennes par exemple, peuvent être très efficaces à l'échelle locale. Mais il n'en va pas nécessairement de même pour les centrales électriques classiques. La Chine a procédé pendant les années 1980 à l'électrification de certaines régions rurales, en construisant de petites centrales électriques. Cet aménagement très nécessaire a été accompli au prix de sacrifices en matière d'efficacité : les coûts d'investissement des petites centrales électriques étaient de 30 % plus élevés et leurs coûts d'exploitation d'environ 50 % plus élevés par unité d'électricité fournie que ceux des grosses centrales classiques. Les petites centrales sont également plus polluantes.

Et si dans certains cas la décentralisation réhausse la qualité des services, à l'inverse les normes de prestation risquent de se dégrader petit à petit. Les "écoles harambee", du Kenya, nées d'initiatives locales, n'ont pas le niveau des écoles du système d'éducation nationale. Leurs enseignants sont moins bien qualifiés et le niveau des élèves est bas : 13 % seulement d'entre eux acquièrent les connaissances minimum requises, contre 80 % dans les écoles de l'État.

Par dessus tout, il faut éviter que la décentralisation amène le gouvernement national à se désintéresser des services sociaux, les négliger ou leur retirer son soutien. En Equateur, par exemple, la décentralisation des programmes de santé publique rurale s'est ainsi faite qu'elle a entraîné la disparition de tout soutien logistique et toute supervision efficaces, et il en est résulté des retards et des pénuries graves.

La décentralisation ne saurait en elle-même accroître l'efficacité. Ce résultat dépend pour beaucoup de l'appui technique et financier fourni aux collectivités territoriales, ainsi que de l'aptitude à attirer un personnel de gestion local compétent et à susciter l'enthousiasme local.

Equité

Les niveaux de développement sont généralement très inégaux même dans la plupart des pays et plus particulièrement dans le monde en développement, ce qui se traduit par des disparités marquées entre régions, entre zones urbaines et rurales, ou entre groupes de revenus différents ou entre différentes ethnies. La décentralisation modifie assurément certains de ces équilibres — bien que ses effets sur l'équité puissent se révéler positifs ou négatifs. En général, il semble que le fait d'accorder davantage de pouvoirs aux régions amène plus d'équité au sein de chaque région mais intensifie les disparités entre les régions.

A l'intérieur de la région gérée par des autorités locales, les effets peuvent être positifs. Si la décentralisation accroît l'efficacité des services publics, ceci aura un effet redistributif, étant donné que les gens pauvres y ont en général davantage recours que les riches. Toutefois, à moins que le gouvernement national ne prenne des mesures compensatoires, la décentralisation peut accentuer les disparités qui

existent entre les diverses régions et circonscriptions. Le fait d'accorder aux autorités locales des pouvoirs supplémentaires en matière de taxation et de dépenses peut profiter aux régions riches.

Une des raisons de ce phénomène tient à ce que les régions riches exercent une influence politique plus grande et peuvent faire pression de manière plus efficace pour obtenir des ressources. Dans l'Etat mexicain de Guerrero, par exemple, la décentralisation du système de santé a permis aux régions riches de se faire allouer des budgets plus élevés. Il en est résulté une amélioration du sort des habitants des régions touristiques et des villes principales, tandis que les Indiens et les paysans vivant en petites communautés dispersées ont pâti de graves réductions de prestations.

La décentralisation peut aussi accroître les inégalités du fait que des services plus nombreux doivent être financés au niveau local, mais que les régions pauvres ont une capacité de financement limitée. En Zambie, dans l'enseignement primaire, le transfert de charges récurrentes au niveau du district et aux parents a eu pour effet d'accentuer les inégalités entre régions. Les dépenses des parents en manuels scolaires et autres fournitures pour les six régions les plus pauvres n'étaient que de la moitié des mêmes dépenses dans les trois régions les plus riches.

En général, la décentralisation accentue les disparités interrégionales existantes à moins que le gouvernement central n'intervienne de manière décisive. Cela peut se faire par le biais de subventions aux collectivités territoriales. Plutôt que d'allouer simplement des fonds d'après le nombre d'habitants, on peut également tenir compte des niveaux relatifs de pauvreté. Le Brésil, par exemple, accorde un traitement préférentiel à ses États pauvres dans la redistribution des recettes fiscales. En 1976, sur 100 cruzeiros prélevés en impôts et réservés par la loi pour être redistribués aux divers États, le gouvernement fédéral n'a alloué que 25 cruzeiros aux États riches du Sud et du Sud-Est, mais 75 cruzeiros aux États pauvres du Nord.

Les mêmes principes peuvent s'appliquer aux niveaux inférieurs de l'administration, en particulier au sein des États des systèmes fédéraux. En Inde, dans l'Etat d'Uttar Pradesh, les subventions sont allouées aux districts en fonction de leur niveau d'"attardement" - mesurés d'après

l'état de leurs infrastructures et la répartition de la population selon les castes. L'introduction de ce mécanisme dans la décentralisation, a contribué à réduire les disparités entre districts.

Une autre méthode consiste à redistribuer les recettes provenant des impôts locaux. Au Chili, le *Fondo Común Municipal* redistribue les impôts prélevés sur les propriétés et les sociétés dans les municipalités les plus riches, en faveur des municipalités les plus pauvres selon une formule préétablie. Dans la région métropolitaine de Santiago, par exemple, cette méthode a pour effet de réduire de 7 à 14 % le revenu par habitant des trois municipalités les plus riches et de l'augmenter de 35 à 50 % dans les municipalités les plus pauvres.

Une autre manière de limiter les disparités interrégionales consiste à établir des normes nationales minimum pour certains services sociaux financés par le gouvernement national et dont il assure le fonctionnement, quelles que soient les ressources locales.

Participation économique

La décentralisation est susceptible de favoriser la participation économique en créant un cadre favorable à l'investissement privé et aux affaires, et de contribuer de la sorte à créer des emplois. Ceci peut se produire de diverses manières.

- *Augmentation des dépenses publiques* — La construction et l'entretien des infrastructures locales, telles que les routes, les systèmes d'alimentation en eau et en électricité, créent des emplois immédiats pour les entrepreneurs et la main-d'oeuvre à l'échelon local.

- *Amélioration de la qualité des services* — Les équipements locaux ont plus de chances d'être mieux adaptées et entretenues si la communauté locale a son mot à dire dans les décisions ayant trait à leur construction. Ils répondront dès lors bien mieux aux besoins des entreprises locales et contribueront à en accroître la rentabilité.

- *Appui accordé aux entreprises locales* — Certaines collectivités territoriales sont mieux placées pour aider les entreprises locales, en offrant par exemple une aide à la gestion ou des informations sur les marchés répondant aux besoins locaux. Elles ont aussi toutes les chances d'être mieux

Des stratégies de décentralisation de l'investissement peut également intensifier la participation économique

La
décentralisation
intégrale
devrait
déboucher sur
une
participation
politique accrue

équipées pour faire front aux besoins des entreprises rurales éparpillées.

Dans les régions rurales, l'un des principaux moyens d'accroître la participation économique est la réforme agraire. Dans la province chinoise de Taïwan, les réformes agraires de 1950 et de 1960 ont eu un impact significatif, non seulement sur la croissance économique elle-même, mais aussi sur sa répartition géographique, créant de nombreux emplois dans les régions rurales dont quelque 200 000 d'agriculteurs-proprétaires. Ces mesures, et la décentralisation des travaux de bonification des infrastructures dans toute l'île, semblent avoir favorisé une croissance équilibrée de l'agriculture et de l'industrie tout en évitant une surpopulation et une concentration excessive des activités économiques dans les régions métropolitaines.

L'attribution de subventions gouvernementales constitue un autre moyen de dynamiser l'économie des régions défavorisées. En Indonésie, la redistribution des ressources par l'attribution de subventions forfaitaires explique probablement les meilleurs taux de croissance enregistrés dans des régions relativement pauvres du pays, en particulier dans les îles orientales.

Des stratégies de décentralisation de l'investissement en faveur des petites entreprises jointe à une meilleure utilisation des ressources humaines et matérielles locales peuvent également intensifier la participation économique. C'est ainsi qu'en Tanzanie il a été possible de produire sur place des biens et services qui auraient autrement dû être importés en puisant dans les maigres réserves en devises.

Il est cependant de nombreux cas où la décentralisation ne semble pas avoir produit de bénéfices économiques tangibles — souvent faute d'avoir investi suffisamment de ressources ou de conviction. Au Zimbabwe, le gouvernement a tenté de promouvoir l'industrialisation régionale par une stratégie de "pôles de croissance". Mais les résultats, à quelques exceptions près, ont été décevants, peut-être en raison des faibles moyens financiers mis en oeuvre, ou de l'effet centralisateur des contrôles gouvernementaux qui a continué de se faire sentir.

De même aux Philippines, le Projet régional de développement des villes avait été conçu pour atténuer certains des déséquilibres économiques les plus graves entre diverses régions en développant les

infrastructures urbaines, et en renforçant les capacités de gestion des autorités municipales. Une étude de 1988 sur l'incidence de ce projet sur Iloilo City a conclu qu'il n'avait pas encore induit de croissance économique. Certains éléments de l'infrastructure avaient été améliorés, en particulier les installations portuaires et le réseau routier, mais la ville n'avait toujours pas les réserves d'eau adéquates ni l'électricité à des prix raisonnables dont l'industrie lourde avait besoin.

Il n'est pas facile de mettre en évidence les changements économiques spécifiquement attribuables à la décentralisation. Le développement économique est en effet la résultante de multiples autres facteurs allant de la politique macroéconomique et des stratégies de développement du gouvernement à ses choix d'investissements tant en infrastructures qu'en ressources humaines. En général, les preuves irréfutables sont rares.

Participation politique

Si la participation prend la forme d'une déconcentration et d'une délégation de pouvoir, le gouvernement central conserve un contrôle effectif, et il est peu probable que la participation politique puisse s'amplifier.

En revanche, la décentralisation intégrale devrait déboucher sur une participation politique accrue. Ce n'est toutefois pas là une conséquence automatique de la décentralisation, car le pouvoir peut être tout simplement dévolu à des institutions locales non démocratiques et non participatives. En fait, dans certains cas, la décentralisation intégrale doit être appuyée par un gouvernement central fort qui s'assure que les administrations locales respectent les normes nationales dans des domaines tels que les droits des femmes et les libertés civiles.

Les études de cas suivantes portant sur trois pays montrent à quelle diversité de cas peut mener la décentralisation.

Le gouvernement indonésien, malgré une louable décentralisation, conserve un contrôle politique très fort. Même lorsque le pouvoir est délégué aux provinces ou aux *kabupaten* (régions), il est uniquement remis aux mains de fonctionnaires nommés par le gouvernement central — les gouverneurs des provinces et les dirigeants des *kabupaten* — qui sont souvent issus des forces armées. Provinces et *kabupaten*

possèdent des corps législatifs, mais leur pouvoir est essentiellement consultatif.

Le système d'administration locale au Chili, a traversé toute une série de phases au cours de son passé récent turbulent. Depuis 1973, le gouvernement militaire avait déposé les maires et les conseils municipaux élus localement et les avaient remplacés par de nouveaux maires nommés par le gouvernement. Le rétablissement de la démocratie nationale en 1990 a vu le retour à une démocratie locale : le système électoral a été rétabli pour nommer les maires, les conseils municipaux et les conseils de quartier — et le suffrage indirecte pour les conseils régionaux.

Dès son accession à l'indépendance, le Zimbabwe a favorisé la participation des populations locales dans la planification par l'intermédiaire de comités de développement élus dans les villages et les circonscriptions, mais la participation varie considérablement. Certains comités sont dominés par les chefs traditionnels et la participation est alors limitée : un sondage réalisé en 1985 a révélé qu'un grand nombre de gens ignoraient le nom de leur conseiller ou même l'existence des comités. En revanche, dans d'autres régions, la participation locale est réelle et active et les débats sont riches, en particulier quand il y a de sérieuses décisions financières à prendre - par exemple sur les bénéfices d'exploitation des parcs naturels. Le Zimbabwe est aussi doté de conseils ruraux, beaucoup moins accessibles, qui couvrent les régions occupées par les agriculteurs blancs. Ces conseils ont conservé la structure qu'ils avaient avant l'indépendance et seuls les contribuables et leurs conjoints y ont le droit de vote.

L'expérience d'autres pays en développement est des plus variées. La décentralisation n'est souvent qu'une simple déconcentration, ce qui permet au pouvoir central de conserver un strict contrôle politique. La Zambie, par exemple, a pratiqué une politique de "déconcentration dans le centralisme". Certains pouvoirs politiques ont été transférés au niveau du district, mais ils sont exercés par des membres du parti au pouvoir et par des fonctionnaires sélectionnés par le gouvernement central. Il n'est pas encore démontré que l'ouverture au pluripartisme et l'élection d'un nouveau président aient amené des changements significatifs.

Au Pérou, comme au Chili, le statut des collectivités locales a fluctué au gré des régimes qui se sont succédés à la tête de l'Etat. Les régimes militaires autoritaires des années 1970 étaient déterminés à conserver un contrôle politique puissant. Mais plus récemment, les gouvernements d'orientation plus démocratique ont opté pour une décentralisation politique intégrale. De fait, avant le recul récent démocratique, le gouvernement avait lancé un vaste programme de décentralisation intégrale vers les niveaux locaux et régionaux.

Jusqu'en 1985, le régime autoritaire des Philippines, procédait également au renforcement systématique du pouvoir central par rapport aux collectivités territoriales. Les *barangays*, nouvelles subdivisions administratives du pays, qui avaient été présentés comme les instruments d'une démocratisation locale, étaient en pratique dirigés par des gens entièrement dévoués au régime, et ont principalement servi à étendre le contrôle du pouvoir central et l'encadrement politique. Plus récemment, les Philippines ont adopté un code d'administration locale prometteur, qui délègue la responsabilité en matière de travaux publics, d'agriculture, de santé et de sécurité sociale aux *municipios*, (divisions administratives supérieures aux *barangays*). Au cours des trois années à venir, les *municipios* se verront allouer 40 % de toutes les recettes fiscales. Toutefois, les modalités exactes d'application de ces mesures n'ont pas encore été définies.

Dans de nombreux pays en développement, l'expérience semble démontrer que les régimes démocratiques sont les plus aptes à encourager la décentralisation réelle et une réelle participation populaire. Les régimes autoritaires ou à parti unique, qu'ils soient de droite ou de gauche, limitent généralement la décentralisation à la déconcentration et s'efforcent de conserver un contrôle central puissant. L'évolution vers des régimes démocratiques à partis multiples dans l'ensemble du monde en développement est par conséquent un signe très prometteur.

La réalité de la décentralisation

La décentralisation au bénéfice des collectivités locales est de nature à améliorer

Les régimes démocratiques sont les plus aptes à encourager la décentralisation réelle et une réelle participation populaire

*Si le pouvoir
reste concentré
aux mains de
quelque élite,
la
décentralisation
risque
d'accroître
encore
davantage leur
pouvoir plutôt
que celui de la
population*

rer les décisions gouvernementales par une participation démocratique croissante. Les décisions étant prises à un niveau plus proche des intéressés, les dépenses consacrées aux secteurs prioritaires augmentent souvent et l'utilisation des ressources devient plus efficace. Mais ce potentiel ne se concrétise que dans le cas d'une décentralisation réelle vers des structures démocratiques. Nous avons constaté que :

1. *Dans beaucoup de pays en développement, il n'y a guère d'exemples de décentralisation intégrale.* En général, les pays se contentent de déléguer aux collectivités locales moins de 10 % du total des dépenses publiques et moins de 6 % du total des dépenses sociales. La plupart des collectivités locales se voient octroyer des pouvoirs relativement limités en matière de levées d'impôts et d'émissions d'emprunts.

2. *Quand il y a décentralisation, elle s'accompagne généralement d'une augmentation de l'efficacité.* Ceci peut résulter de l'utilisation de main-d'œuvre locale volontaire, de coûts plus bas, d'un meilleur entretien et d'une supervision et d'un suivi plus attentifs. La décentralisation peut également permettre aux populations locales d'insister pour que les questions de développement humain prioritaires soient en tête des listes de projets entrepris à l'échelon local.

3. *La décentralisation s'accompagne souvent d'une amélioration des taux de priorités.* Ceci provient partiellement des règles gouvernementales qui transfèrent les dépenses de base au niveau local, mais

tient aussi aux politiques adoptées par des collectivités territoriales démocratiques. Il faut accorder une attention particulière à ce point dans les Etats non démocratiques, surtout quand les gouvernements locaux sont dominés par une élite qui risque de négliger les priorités sociales.

4. *Le gouvernement doit accompagner la décentralisation de mesure visant à réduire les disparités entre les régions et les districts.* Les gouvernements doivent inventer de nouvelles formules de redistribution des recettes fiscales des circonscriptions riches vers celles qui le sont moins. Ils peuvent subventionner le respect des normes minima de services à respecter dans l'ensemble du pays.

5. *Une décentralisation efficace n'est pas possible sans réforme des structures de pouvoir existantes.* Si le pouvoir reste concentré aux mains de quelque élite, — comme c'est encore le cas dans de nombreux pays en développement — la décentralisation risque d'accroître encore davantage leur pouvoir plutôt que celui de la population.

Il apparaît toutefois qu'un grand nombre de formes de décentralisation parmi les plus efficaces ne reposent pas sur les collectivités territoriales. Les associations volontaires de citoyens, qui peuvent par ailleurs servir de contrepoids à l'influence du gouvernement dont les organisations non-gouvernementales et les groupements de citoyens, ont à jouer à cet égard un rôle de premier plan. Le chapitre suivant leur est consacré.

Chili

DÉPENSES DU GOUVERNEMENT CENTRAL EN % DU PNB (1990)	33 %
TAUX DE DÉCENTRALISATION DES DÉPENSES (1990)	8 %
TAUX DE DÉCENTRALISATION DES RECETTES (1990)	5 %
TAUX D'AUTONOMIE FINANCIÈRE (1990)	62 %

Le Chili offre un exemple intéressant de décentralisation. Son passé récent peut se diviser en trois périodes. La première, sous les gouvernements Frei (démocrate chrétien) et Allende (socialiste), s'inscrit dans la longue tradition démocratique du Chili de services largement implantés mais centralisés. Elle a été suivie par la dictature de Pinochet qui a centralisé tout le pouvoir politique mais a décentralisé les services. Enfin, le gouvernement Aylwin (démocrate chrétien appuyé par une coalition centriste) a restauré la démocratie locale et conservé la décentralisation des services.

Durant les premières périodes de démocratie, il existait des conseils municipaux élus et des associations de quartiers variés. Ils ont été abolis sous Pinochet et remplacés par une hiérarchie militaire qui comprenait des gouverneurs et des maires nommés par le gouvernement. Le régime Pinochet a également attribué aux municipalités de nouvelles responsabilités en matière de fourniture de services, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les responsables municipaux sont devenus de ce fait des "prestataires de services" sans pouvoirs décisionnels. Le but principal était de rationaliser tous leurs services et, dans toute la mesure du possible, de privatiser les tâches au niveau municipal.

La décentralisation a été initialement accompagnée par une augmentation des ressources des collectivités locales. Il leur a d'abord été permis de dépenser sur place une part plus grande des recettes de l'impôt foncier perçues au niveau local. Les municipalités ne recevaient qu'une fraction des recettes avant 1979 ; elles en ont reçu la totalité après 1979. Elles étaient autorisées à retenir 40 % de l'impôt foncier et n'avaient accès au reste qu'à travers un mécanisme de redistribution, le *Fondo Común Municipal*. Ce dernier était alimenté par 60 % de l'impôt foncier, 50 % de la taxe sur les véhicules, et une partie des recettes provenant des impôts commerciaux prélevés dans trois municipalités à haut revenu.

La deuxième source majeure de revenus nouvellement octroyée consistait en des subventions forfaitaires pour permettre aux municipalités d'assurer les services d'enseignement primaire et les soins de santé élémentaires. Ce système de paiements, institué pour inciter les municipalités à maîtriser les coûts, a eu pour effet qu'elles ont subventionné ces services par des fonds prélevés sur d'autres postes budgétaires et par des déficits constants.

Pour l'éducation primaire et secondaire, le gouvernement a accordé une subvention standard par élève. Cette subvention peut être versée soit aux écoles communales, soit aux nouvelles écoles privées (qui ne font pas payer de frais de scolarité). Mais sa valeur réelle a chuté dans les années 1980 et les écoles communales en ont souffert, ayant perdu des élèves au profit des écoles du secteur privé, sans pouvoir réduire immédiatement leurs coûts en proportion. Dans les services de santé, les subventions forfaitaires ont été octroyées aux municipalités au prorata des services spécifiques rendus. Mais ces subventions ne sont pas non plus parvenues à suivre l'évolution des coûts et l'inflation.

Le programme de décentralisation a aussi réparti certains investissements. Un nouveau Fonds de développement régional a été établi en 1975 pour financer les projets de santé et d'éducation, ainsi que les projets d'infrastructures mineurs telles que les routes rurales. Ces financements sont octroyés sur présentation de propositions de projets par les municipalités et les régions, un traitement préférentiel étant en principe accordé aux communautés les plus pauvres.

Ce Fonds s'élève actuellement à environ 15 % du budget d'investissement du secteur public, et il a été proposé de le porter à 25 %. Il existe également un mécanisme supplémentaire permettant aux ministères sectoriels d'allouer une petite partie de leurs fonds (environ 5 %) aux gouvernements régionaux, qui sont libres de choisir leurs propres projets.

Le résultat de ces réformes est que les taux de décentralisation des recettes et des dépenses du Chili ont augmenté considérablement pendant les années 1980. Les revenus municipaux ont atteint 6 % des recettes globales de l'Etat et le taux des dépenses 8,3 %. Mais comme la santé et l'enseignement sont financés par des transferts de l'Etat, le taux d'autonomie financière a accusé une chute substantielle. Même dans ces conditions, en 1990, les municipalités finançaient 60 % de leurs activités sur leurs propres ressources. Pour l'équipement, en revanche, elles dépendent davantage de financements extérieurs : elles ne financent que 16 % de l'investissement dans leur région (le reste provenant pour 16 % de divers fonds régionaux et pour 68 % des ministères centraux).

Un objectif majeur de la politique de Pinochet avait été de relever le niveau professionnel des fonctionnaires locaux et cet objectif semble avoir été atteint. La proportion de personnel technique et professionnel par rapport aux effectifs totaux des employés municipaux est passée de 8 % à 33 % entre 1975 et 1988 - résultat, entre autres, d'une formation accrue des employés, mais également d'une augmentation de la sous-traitance des travaux manuels.

La décentralisation, si l'on considère la qualité des services, a eu des résultats mitigés. Le niveau des écoles municipales a chuté et les disparités entre groupes sociaux se sont creusées. Les écoles privées (qui représentaient en 1981 31 % de la population scolaire) ont plutôt mieux réussi, bien que les différences n'aient pas été aussi marquées du point de vue du statut socio-économique (les groupes socio-économiques défavorisés avaient eu tendance à mieux réussir dans les écoles communales). Le taux de scolarisation dans le secondaire a augmenté, et le nombre d'années employé pour achever le cycle d'études a diminué.

Les établissements scolaires municipaux et privés se sont heurtés au même problème, celui du temps disponible pour les activités d'enseignement. Le temps considérable passé pour essayer de recruter de nouveaux élèves a empiété sur le temps consacré à l'enseignement. Par ailleurs, les écoles communales et les écoles privées ont eu, les unes et les autres, à faire face à une réduction de la subvention forfaitaire.

Dans le domaine de la santé publique, le profil des ressources est analogue. La décentralisation s'était accompagnée d'une réduction des ressources réelles ainsi que l'introduction de la tarification de certains services. Les dépenses publiques des services de santé sont tombées de 3,25 % à 2,4 % du PIB en 1988 (en raison de la privatisation des contributions et des services parmi les groupes de revenus supérieurs). Mais les résultats pour le niveau des soins de santé ont été généralement positifs - en particulier chez les enfants en bas âge et les mères - avec une réduction marquée et soutenue des taux de mortalité infantile et de mortalité maternelle. En santé comme en éducation, les municipalités les plus importantes et les mieux nanties ont mieux réussi que les autres.

Dans l'ensemble, les résultats de la décentralisation au Chili semblent avoir été positifs - et la situation devrait continuer de s'améliorer, du fait du renforcement de la démocratie locale entrepris par le gouvernement actuel.

Indonésie

DÉPENSES DU GOUVERNEMENT CENTRAL EN % DU PNB (1990)	20 %
TAXES DE DÉCENTRALISATION DES DÉPENSES (1989)	19 %
TAXES DE DÉCENTRALISATION DES RECETTES (1989)	8 %
TAXES D'AUTONOMIE FINANCIÈRE (1989)	25 %

Le vaste territoire fragmenté de l'Indonésie milite à la fois en faveur d'une unification sous l'égide d'un gouvernement central, mais aussi d'une forte décentralisation afin de permettre au gouvernement de répondre aux besoins locaux. La population du pays est de 188 millions d'habitants qui vivent dans plus de 13 000 îles couvrant plus de deux millions de kilomètres carrés ; 60 % de la population vit dans l'île de Java, dont le territoire couvre 7 % de la superficie émergée.

Le gouvernement actuel, y compris le président, est au pouvoir depuis 1965. En un premier temps, le gouvernement avait mis l'accent sur l'unité nationale et la stabilisation économique, mais à partir du milieu des années 1970, il a accordé une attention accrue à la croissance économique, au développement régional et à la décentralisation.

L'Indonésie est officiellement une démocratie parlementaire, mais le pouvoir décisionnel appartient essentiellement à l'exécutif. Les assemblées élues au niveau central, provincial et du district peuvent examiner les questions et émettre des recommandations, mais la plupart des décisions sont prises par le président et ses ministres. Et bien que les gouverneurs des 27 provinces soient élus par les assemblées provinciales, le président confirme leur nomination. Par ailleurs, le gouvernement a des représentants officiels délégués dans tout le pays, qui aident aux prises de décisions. Cette structure, ainsi que les nominations de personnel militaire à de nombreux postes, a fait du système de planification de l'Indonésie un système qui excelle à transmettre les ordres venant d'en haut, mais qui n'est pas très sensible aux priorités locales. La décentralisation a donc essentiellement pris la forme de la déconcentration plutôt que de la décentralisation intégrale.

Les collectivités territoriales subviennent à 25 % de leurs besoins de financement au moyen des impôts qu'ils prélèvent et des redevances qu'ils font payer ; le reste vient de transferts et de subventions du gouvernement. Leur plus grande source de recettes est l'impôt foncier, perçu par l'Etat central mais distribué aux districts. Les collectivités locales ont la responsabilité de fournir la plupart des services de santé et d'éducation, pour lesquels ils reçoivent des subventions directement de l'Etat.

Ces attributions sont effectués dans le cadre du programme INPRES, qui est le principal instrument de décentralisation de l'Indonésie. Dans le budget de 1990/91, ces transferts représentaient 12,3 % des dépenses totales de développement et 51 % des dépenses de développement des collectivités locales.

Les fonds INPRES, octroyés sous forme de subventions à chaque province ou localité, revêtent deux formes. Les premiers sont des fonds "généraux" destinés à promouvoir l'autonomie régionale et à améliorer l'infrastructure locale. Ils ne sont pas contrôlés par le gouvernement, mais sont soumis à des "directives générales" qui sont strictes pour les provinces mais le sont moins pour les districts. Une autre subvention INPRES accorde une somme forfaitaire directement à chacun des 67 000 villages de l'Indonésie. Ces subventions sont modestes mais elles peuvent être affectées pratiquement à n'importe quel usage.

La deuxième catégorie de subventions est celle des subventions "spécifiques". Elles sont octroyées uniquement aux districts et sont réservées par le gouvernement à des buts spécifiques - financement de l'éducation, par exemple, pour la construction d'écoles, ou la couverture des dépenses de fonctionnement. Les districts ont très peu de latitude quant à l'utilisation de ces fonds.

Le budget national de l'Indonésie et les subventions INPRES sont fortement influencés par les revenus du pétrole. Entre 1975 et le milieu des années 1980, les revenus provenant du pétrole étaient montés à plus de 50 % des recettes du gouvernement ; par contre, quand les cours ont chuté, ces revenus sont redescendus à 41 % en 1988-89 et les subventions INPRES ont alors été réduites.

Les autorités locales ont généralement peu de pouvoir financier, bien que leur marge de manoeuvre varie considérablement d'un endroit à l'autre. Au niveau provincial, les fonds "propres" varient de 19 % à 82 % du budget total. La ville de Djakarta, avec ses services diversifiés et une économie industrielle, dispose de multiples possibilités de prélèvement d'impôts locaux.

Au niveau des provinces comme des districts, la part des dépenses totales de développement tend à augmenter avec le taux d'autonomie financière. Les collectivités territoriales dépensent une plus forte proportion de leurs fonds en investissements sociaux que l'Etat central (en 1988-89 le taux des dépenses sociales locales était le double de celui du gouvernement) - et ceci bien que les taux soient sensiblement les mêmes quand il s'agit d'investissements d'infrastructure. Il existe toutefois, ici encore, des écarts considérables dans le profil des dépenses. Au niveau provincial, en 1983, le pourcentage des dépenses sociales par rapport aux dépenses de développement allait de 8 % à 43 %, tandis que les investissements d'infrastructure s'échelonnaient entre 20 % et 66 % des dépenses de développement.

Le système de décentralisation des dépenses semble avoir produit des améliorations substantielles des services de base en santé et en éducation. Pour l'enseignement, le gouvernement a généreusement financé les dépenses d'équipement au cours des années 1970, et bien que cet appui ait fléchi en raison de la chute des prix du pétrole dans les années 1980, le niveau de l'éducation continue de progresser. Les investissements de l'Etat en matière d'enseignement deviennent également plus redistributifs. Les provinces les moins alphabétisées se voient accorder une plus forte part des fonds d'investissement et les variations des résultats des diverses provinces ont été atténuées.

Le secteur de la santé offre un tableau tout aussi positif. Les ressources ont diminué au cours des années 1980 mais les normes ont continué de s'améliorer, reflétant probablement une augmentation de l'investissement des collectivités locales dans le secteur. Le nombre de dispensaires a augmenté considérablement, la mortalité infantile a diminué de près de 50 % et l'espérance de vie a augmenté de huit ans. Les subventions du gouvernement favorisent les régions dont les niveaux de santé sont inférieurs à la moyenne, et les variations de standards de santé entre les régions ont diminué entre 1976 et 1987.

Un problème majeur est qu'un grand nombre de collectivités locales n'avaient pas les capacités nécessaires pour mettre en œuvre certains projets de développement. L'un des objectifs les plus importants du gouvernement, au cours de ces dernières années, a été de renforcer les capacités locales. Jusqu'à présent, cela a principalement consisté à améliorer la qualification professionnelle des fonctionnaires de l'Etat en poste à des niveaux inférieurs, et non pas ceux du personnel local.

Etant donné que les fonctionnaires des collectivités locales émargent sur le budget de l'Etat, et que leur promotion et leur salaire dépendent de décisions du gouvernement, la véritable délégation du pouvoir de décision est difficile.

Selon les normes internationales générales, le degré de décentralisation en Indonésie n'est pas élevé ; il est toutefois considérable pour un grand pays régi par un gouvernement unique. A mesure que l'économie deviendra plus complexe et plus spécialisée par régions, un pays aussi vaste et diversifié que l'Indonésie devra inévitablement évoluer vers une décentralisation accrue. L'une des conditions essentielles de cette évolution sera d'améliorer l'efficacité du recouvrement des impôts au niveau local afin de fournir aux collectivités locales des recettes et de l'autonomie.

Maroc

DÉPENSES DU GOUVERNEMENT CENTRAL EN % DU PNB (1990)	30 %
TAUX DE DÉCENTRALISATION DES DÉPENSES (1986)	6 %
TAUX DE DÉCENTRALISATION DES RECETTES (1988)	8 %
TAUX D'AUTONOMIE FINANCIERE (1988)	108 %

Au cours des dernières décennies, le Maroc a vécu un processus régulier de décentralisation. Jusqu'en 1960, le pays était organisé en assemblées traditionnelles, les *Jmaa*, basées sur les groupes ethniques. Elles ont été largement remplacées par un système à base territoriale comprenant sept régions, 60 préfectures et 1 544 communes (dont 1 297 sont rurales et 247 urbaines).

Chaque commune a un président et un conseil élus. Les conseillers municipaux élisent à leur tour les conseillers préfectoraux.

Le champ d'action des communes a été considérablement élargi en 1976 pour inclure l'administration d'un grand nombre de services locaux, y compris les services d'eau et d'assainissement, l'électricité et les transports, mais également les écoles primaires, les dispensaires de santé et la formation professionnelle. De plus, les présidents des communes se sont vu conférer des pouvoirs considérables pour gérer l'administration locale.

Ces responsabilités accrues ont été accompagnées par un apport plus substantiel de ressources. Les recettes des communes, qui représentaient 5 % des recettes publiques globales en 1977, avait atteint près de 11 % en 1991.

En 1988, les communes ont obtenu l'autonomie financière. Alors que le gouvernement attribuait précédemment des subventions aux autorités locales pour équilibrer leurs budgets, il a été décidé de leur octroyer 30 % des recettes provenant de la taxe à la valeur ajoutée (TVA). Les autorités locales ne considéraient pas que ce soit suffisant pour faire face aux obligations qui leur incombent. Pour les dépenses d'équipement, nombre d'entre elles ont souscrit à des emprunts auprès du Fonds d'équipement communal. Les communes font également pression pour se faire attribuer une part supplémentaire de la TVA, qui devrait être distribuée sur les bases des besoins locaux et du niveau de développement.

La décentralisation a certainement changé la nature des dépenses des collectivités locales. Entre 1977 et 1987, la part des budgets locaux allouée aux dépenses d'équipement est passée de 26 % à 53 %. La part des dépenses des communes, qui était de 3,5 % du total des dépenses d'équipement de l'Etat en 1987, avait atteint 17 % en 1991.

La dotation en personnel des autorités locales, elle aussi, a augmenté de 240 % de 1977 à 1991. Afin d'assurer des disponibilités adéquates de

personnel qualifié, plusieurs centres de formation technique et administrative ont été créés. Rien qu'en 1991-1992, 1 571 personnes ont été formées, soit 12,5 % du nombre total de celles qui l'avaient été au cours des 35 années précédentes. Les communes rurales ont fait l'objet d'une attention particulière et ont été dotées de diplômés universitaires, médecins, vétérinaires et agronomes. En dépit de tous ces changements, il existe toujours des disparités de personnel entre les régions urbaines et rurales : à population égale, les régions urbaines ont trois fois plus de personnel que les régions rurales.

Le niveau d'éducation des conseillers locaux était aussi un sujet de préoccupation. En 1983, une enquête a révélé que 16 % des présidents des conseils locaux n'avaient pas fait d'études, que 39 % n'avaient qu'une éducation primaire et qu'ils n'avaient aucune expérience en administration ni en finances qui leur permettrait de travailler de manière efficace. Plusieurs partis politiques ont organisé des séances de formation pour leurs adhérents.

Du point de vue de la population en général, de nombreux aspects de la récente décentralisation sont à l'origine d'améliorations considérables. Les procédures administratives ont été accélérées : il faut maintenant beaucoup moins de temps pour se faire délivrer divers certificats et permis officiels. En outre, les citoyens disposent de multiples possibilités de présenter leurs doléances aux assemblées communales.

S'agissant des services, il est trop tôt pour dire si les normes en matière d'éducation ont été modifiées. En revanche, il est incontestable que les services de santé ont été améliorés. Un signe de cette amélioration est la réduction substantielle du temps nécessaire pour atteindre un centre hospitalier. En 1979-1980, 51 % des familles pouvaient atteindre un centre en moins d'une heure ; en 1990-1991, ce taux était de 78 %. Au début des années 1980, plus de la moitié des patients devaient attendre plus d'une heure avant d'être examinés ; dix ans plus tard cette proportion était tombée à moins d'un quart.

Le processus de décentralisation au Maroc fait l'objet d'examen constants. Il y a eu jusqu'à présent cinq congrès nationaux réunissant des conseillers élus, des hauts fonctionnaires et des universitaires ainsi que des représentants du secteur privé. Ces réunions permettent une évaluation critique des succès et des échecs de la décentralisation, ainsi qu'une mise en commun des expériences.

Zimbabwe

DÉPENSES DU GOUVERNEMENT CENTRAL EN % DU PNB (1990)	41 %
TAUX DE DÉCENTRALISATION DES DÉPENSES (1986)	20 %
TAUX DE DÉCENTRALISATION DES RECETTES (1986)	6 %
TAUX D'AUTONOMIE FINANCIÈRE (1986)	21 %

Le premier gouvernement de la majorité noire au pouvoir a hérité d'un système fortement centralisé en 1980. Au cours de la dernière décennie, il a donc pris des mesures législatives et réglementaires pour déléguer les responsabilités aux niveaux inférieurs. Ceci n'a eu qu'un effet limité. Bien qu'il eût été plus facile à un gouvernement né d'une guerre de libération et doté de solides assises locales d'instaurer un État décentralisé, la restructuration de l'administration locale au Zimbabwe a essentiellement été une initiative venant "d'en haut", en partie du fait de la désorganisation des structures traditionnelles au lendemain de l'indépendance.

Avant 1980, les collectivités locales reposaient sur des bases raciales. Les blancs élisaient leur propre conseils urbains et ruraux, tandis que les terres communautaires noires avaient des conseils autochtones. Après 1980, le gouvernement a maintenu les conseils blancs mais a consolidé les conseils noirs précédemment fragmentés en 55 conseils de districts. Au-dessus de ces deux groupes de conseils noirs et blancs, se situe dans la hiérarchie administrative huit provinces, qui ont des gouverneurs et des administrateurs provinciaux nommés.

Les conseils ruraux blancs et les conseils de district noirs ont été l'objet d'une législation d'harmonisation en 1988. Mais les compromis ont miné ces efforts visant à mettre fin à l'héritage colonial de développement séparé.

Les conseils de districts sont des assemblées élues, bien qu'ils aient des chefs et des anciens en tant que membres ex-officio. Chacun a pour directeur général un administrateur de district, fonctionnaire national responsable de la planification générale, du développement et de la coordination.

Les conseils de district ne lèvent que 15 % de leurs recettes totales — par des impôts, des redevances et autres taxes. Les droits des établissements d'enseignement constituent la part la plus importante de leurs ressources : une étude a révélé qu'en 1984-1985, ils représentaient 60 % des recettes locales — encore qu'il y ait des variations substantielles selon les districts. Les districts perçoivent aussi une "taxe de développement", qui est une sorte d'impôt de capitation frappant tous les adultes. Cet impôt s'est avéré difficile à recouvrer parce que très impopulaire. Bien que les conseils de districts perçoivent en général une part toujours croissante de leurs ressources, ils dépendent encore fortement du gouvernement.

Les conseils urbains réussissent plutôt mieux. Ils tirent une importante part de leurs ressources des impôts fonciers, ainsi que des taxes sur la bière, et parviennent à prélever de 80 % à 90 % de leurs ressources ordinaires.

Les autorités locales n'ont perçu que 6 % des recettes globales de l'État en 1986, et n'ont pratiquement aucune autonomie financière. Dans le domaine de l'éducation, le ministère octroie des subventions imputées au poste de "tuition" (droits d'inscription) et interprète ce terme de manière très étroite pour ne comprendre que les dépenses ayant un rapport immédiat avec l'enseignement en classe, tels que les livres de classe ou les tableaux noirs.

En 1984, le gouvernement a établi une hiérarchie d'organes représentatifs — les comités de développement — dans les villages, les circonscriptions, les districts et au niveau provincial. L'objectif visé était de réunir les deux modes de planification, de la base vers le sommet et du sommet vers la base. Ces comités devaient élaborer des plans de développement et des projets qui seraient financés par le gouvernement central. Mais les liens entre les entités nationales et locales se sont révélés faibles. Le plan national, par exemple, est adopté sous sa forme définitive avant les plans régionaux, et en pratique les décisions clés concernant les activités des ministères sectoriels continuent d'émaner de Harare, où les propositions locales restent souvent lettre morte.

Pour 1990, le taux des dépenses sociales du gouvernement central était de 36 %. Les préférences exprimées par les demandes de subventions formulées dans les plans locaux peuvent constituer une indication des priorités telles qu'elles sont perçues au niveau local, bien que ces demandes puissent, elles aussi, être influencées par le gouvernement en ce que les districts sont susceptibles de présenter des demandes pour des projets dont ils estiment qu'ils ont des chances d'être financés par l'État. L'analyse de certains plans de développement soumis par les conseils de districts révèle que le développement social représente 39 % du total des demandes, l'agriculture venant en deuxième place à 30 %. Dans l'ensemble, les données indiquent qu'une plus grande décentralisation des pouvoirs de décision concentrerait l'attention des populations sur l'infrastructure (en particulier l'alimentation en eau) et sur les services sociaux prioritaires.

La décentralisation peut aussi affecter l'équité. Les inégalités les plus frappantes au Zimbabwe apparaissent entre la minorité blanche et la majorité noire, mais il existe aussi de larges différences entre diverses communautés noires. Un sondage réalisé en 1991 indique que 10 % des ménages disposent de 42 % des revenus mesurables, que la catégorie inférieure, soit 50 % des ménages, dispose de 15 % des revenus, et que la catégorie la plus pauvre, qui représente 25 % de la population n'a que 5 % des revenus.

Il est difficile de tirer des conclusions rigoureuses sur la manière dont la décentralisation affecte l'équité. Le changement le plus évident a été de concentrer l'attention sur la question des terres communautaires. Depuis 1980, dans ces terres, le programme de construction scolaire a augmenté le nombre d'écoles primaires de 86 % et les établissements secondaires de plus de 700 %. Le nombre d'auxiliaires de santé des villages a augmenté de 26 fois, et l'accès à l'eau potable est passé de 33 % de la population à 55 %.

La répartition des ressources entre les provinces n'a pas été aussi progressive. En fait, ce sont les provinces qui ont le revenu le plus élevé par habitant qui se voient octroyer les ressources les plus substantielles. Les provinces de Harare et de Bulawayo, qui possèdent à elles deux les quatre hôpitaux centraux, reçoivent une plus grosse part du budget de la santé que les autres. Même après les ajustements pour les patients résidents hors de ces provinces, elles reçoivent de 1,4 à 2,7 fois plus de ressources par habitant que les autres régions. Les dépenses allouées aux projets d'approvisionnement en eau sont également plus élevées pour les provinces qui sont déjà dotées des meilleures installations.

De même, au niveau du district, un sondage réalisé dans 16 districts de 1982 à 1985 révèle que les subventions du gouvernement et les recettes fiscales locales étaient les plus faibles dans les régions qui avaient le plus besoin d'aide.

En principe, les citoyens zimbabwéens peuvent participer à la prise de décisions à tous les niveaux — villages, circonscriptions, districts et provinces. En pratique, la participation est très réduite. Les décisions locales sont souvent dominées par les fonctionnaires du gouvernement : c'est ainsi que les travailleurs des services communautaires des villages "informent" plus souvent la communauté de ses besoins qu'ils ne sollicitent sa participation. De plus, les intérêts locaux sont souvent représentés par une petite élite : les projets soumis au conseil du district par les circonscriptions sont souvent préparés par le président du comité sans consultation préalable de la communauté. Il existe à tous ces niveaux un intervenant supplémentaire qui joue un rôle important dans ces décisions, à savoir le parti ZANU (PF), qui a généralement plus de poids que la collectivité territoriale.

Le Zimbabwe a pris de nombreuses mesures de décentralisation en un temps très bref depuis son indépendance, mais ces efforts ont été limités par le contexte historique en matière de races et de classes sociales.



Les gens et les organisations qu'ils se donnent

Notre perception du monde se forme et s'enrichit des interactions avec nos semblables dans le cadre de petits groupes sociaux, d'abord au sein de la famille, ensuite avec les habitants de notre rue, puis éventuellement de notre quartier ou de notre village. Les groupes de ce type servent également des objectifs politiques, car les populations obtiennent généralement de meilleurs résultats en tant que groupe qu'en tant qu'individu.

Toutefois, lorsque les individus quittent ces groupes, ils découvrent soudain que le monde extérieur est régi par des principes très différents et que la plupart du temps les décisions sont dictées d'en haut. Que ce soit dans le cadre des services sociaux, sur les marchés ou dans la vie civile et politique, les individus sont plus souvent exclus des prises de décisions que priés de donner leur avis.

Ce problème est partiellement d'ordre pratique. De nombreux aspects de la vie moderne ne peuvent être confinés au cadre de la famille, du village ou de la rue. Leur complexité et le nombre prodigieux de personnes concernées limitent les possibilités d'interactions personnelles. L'intrusion de valeurs commerciales n'est pas étrangère à cette situation : de nombreux biens et services, qui étaient autrefois acquis grâce aux échanges mutuels au sein de la collectivité, se monnaient désormais.

Puis vient le temps où les pays adoptent les institutions d'une société civile - un système judiciaire équitable, un système exécutif responsable, une presse libre et des traditions de transparence, de responsabilité et de droiture dans le comportement. L'action de groupe est souvent nécessaire pour permettre à ces institutions d'évoluer et pour s'assurer qu'elles répondent aux aspirations des populations à une participation réelle.

Mais les gouvernements des pays en développement découragent souvent une

telle participation. Se fondant sur une philosophie du développement allant du sommet de la pyramide à la base, ils ont généralement concentré leurs activités sur la fourniture de nourriture, de services ou de biens, plutôt que de donner aux populations pauvres les moyens de se prendre en charge. Pour ces gouvernements, le développement est quelque chose à faire pour les populations, et non pas par les populations. Cette attitude a contribué à étouffer de nombreuses initiatives locales, à les faire échouer au lieu de les encourager et de les développer.

Mais les choses changent. De nombreux groupes communautaires ont réussi à attirer l'attention et à forcer le respect des gouvernements des pays en développement. L'énergie de ceux qui les ont formés et les solutions créatives qu'ils proposent ont contribué à convaincre les gouvernements de la valeur de la participation des groupes communautaires. Les donateurs également, découragés par les mauvais résultats de l'aide publique en général, utilisent davantage les filières non gouvernementales pour distribuer leurs fonds. Le résultat a été une explosion de mouvements participatifs dans la plupart des pays en développement.

De par leur nature même, les organisations communautaires qui sont à la tête de ces mouvements sont difficiles à classer et à analyser. Ce rapport se réfère à deux grands types d'organismes : les organisations populaires et les organisations non gouvernementales (ONG).

Les organisations populaires peuvent être définies comme étant des organisations démocratiques qui représentent les intérêts de leurs membres et sont responsables devant eux. Elles sont généralement créées par des personnes qui se connaissent déjà ou qui partagent une expérience commune, et leur existence ne dépend pas d'une initiative ou d'un financement extérieurs. Dans les pays en développement,

Les individus sont plus souvent exclus des prises de décisions que priés de donner leur avis

elles sont généralement petites, agissent au niveau local et leurs structures sont souples. Mais elles ne se limitent pas toujours à agir au niveau local : elles peuvent s'étendre ou s'agrandir pour passer du

niveau local au niveau régional et même national, formant alors des réseaux de groupes communautaires, des associations professionnelles ou encore des syndicats.

Les *organisations non gouvernementales* (ONG) peuvent être définies comme étant des organisations bénévoles qui opèrent en collaboration avec d'autres et souvent pour leur compte. Leurs travaux et leurs activités portent sur des thèmes et s'adressent à des groupes de population extérieurs à leur personnel ou à leurs membres. Les ONG établissent souvent des liens étroits avec les organisations populaires et jouent fréquemment le rôle d'organismes de prestation intermédiaires pour les conseils techniques ou le soutien financier. Mais sur le plan de l'organisation, les ONG peuvent se révéler très différentes des organisations de base, car leur hiérarchie bureaucratique n'a pas les caractéristiques démocratiques ou ne respecte pas les mêmes critères de responsabilité de leurs actes face à leurs membres que les groupements populaires.

La distinction entre ces deux types d'association n'est pourtant pas rigide. Nombreux sont les groupes qui pourraient raisonnablement appartenir aux deux catégories.

ENCADRE 5.1

Groupements autonomes d'agriculteurs

Les agriculteurs du monde entier se sont toujours regroupés dans le cadre d'associations autonomes - en particulier pour se partager la tâche. Les voisins, par exemple, peuvent venir un jour décidé à l'avance, pour aider un agriculteur à travailler sa terre. Ils ne sont pas rémunérés, mais ils sont nourris, et chacun d'entre eux peut demander aux autres de lui venir en aide.

Dans le cadre d'accords plus rigoureux, les agriculteurs peuvent effectuer un roulement pour s'entraider à préparer la terre avant les semailles. Cette forme de coopération, très répandue en Afrique, s'appelle *nhimbe* ou *jangano* au Zimbabwe, *owe* et *are* dans la partie

occidentale du Nigéria, *nnoboa* au sud-est du Ghana.

Des groupements autonomes, réunissant généralement des personnes ayant des revenus sensiblement identiques, se sont également formés pour améliorer l'accès au crédit; toutefois, certaines personnes peuvent être membres de plusieurs associations si elles répondent aux conditions exigées. Ce genre d'association porte également divers noms : le groupe ethnique Yoruba du Nigéria occidental l'appelle *esusu*, on le nomme *susu* au Ghana, *ibimina* dans la commune de Kivuye située dans la partie septentrionale du Rwanda, *tontines* ou *njangis* au Cameroun, *cheetu* au Sri Lanka et *samabaya* au Bangladesh.

ENCADRE 5.2

Mexique - Union de Ejidos Julio Sabines

Dans les années 70, des agriculteurs défavorisés ont immigré dans la région de forêt tropicale humide de Marques de Comillas, près de la frontière qui sépare le Mexique du Guatemala. Les nouvelles méthodes d'agriculture, combinées avec l'élevage de troupeaux pratiqué par des groupes plus puissants, ont contribué à déboiser près de 40 % du territoire de cette région. En 1988, le Gouvernement mexicain a réagi en interdisant totalement l'abattage des arbres.

Cette interdiction a provoqué une réaction violente chez ces fermiers représentés par l'*Unión de Ejidos Julio Sabines*. Il se sont réunis plusieurs fois avec des représentants d'organismes publics pour discuter de l'érosion des sols, des inondations provoquées par les crues des rivières, ainsi que des variations enregistrées dans les précipitations suite au déboisement. Ils ont également parlé des conséquences du réchauffement de la planète, certains agriculteurs faisant remarquer que si la communauté internationale voulait qu'ils

arrêtent de couper les arbres, elle devrait leur offrir certaines compensations.

Toutefois, la majorité des participants ont accepté de coopérer avec les organismes publics pour tenter de trouver des méthodes d'agriculture durables et chercher d'autres sources de revenus.

Au cours des quatre dernières années, ils ont réussi à mettre au point de nouvelles techniques agricoles, tant pour les cultures vivrières que pour les cultures commerciales, utilisant des engrais naturels, sans recourir à une extension des superficies. Ils cultivent également des produits forestiers destinés à la vente et élèvent des animaux de la forêt.

Le gouvernement leur a fourni des services médicaux et pédagogiques, il accorde un soutien aux collectivités indiennes et il a créé un groupe spécial d'étude chargé du développement communautaire.

Grâce à l'adoption de ces mesures, la forêt tropicale est utilisée tout en étant protégée, et la communauté locale est florissante.

Les organisations populaires dans les pays en développement

L'idée de créer une organisation de base naît généralement dans l'esprit des individus, comme par exemple les groupements d'auto-assistance qui se sont créés en Asie et en Afrique subsaharienne, où un groupe de personnes s'unissent pour partager leurs tâches, obtenir des crédits ou acheter des marchandises en gros, ou encore pour favoriser et mettre au point des méthodes agricoles plus viables (encadrés 5.1 et 5.2). L'élan peut encore être donné de l'extérieur, lorsque, par exemple, une personne dynamique reconnaît les besoins de la collectivité et suggère des solutions (encadré 5.3).

Parfois les groupements se créent pour pallier l'échec du gouvernement concernant la création d'infrastructures ou la fourniture de services. Le Projet de construction publique de logements du Caire est né vers la fin des années 70 de la négligence prolongée du gouvernement envers les quartiers pauvres. L'objectif n'était pas uniquement de créer des logements, d'améliorer l'approvisionnement

en eau et les systèmes d'égouts, mais également d'encourager le gouvernement à fournir ces services (encadré 5.4).

Dans d'autres cas, c'est la manière d'agir du gouvernement qui pousse les gens à se constituer en groupes. La brutalité policière, l'oppression politique ou simplement la détérioration des libertés civiques ont prouvé la nécessité dans la plupart des pays de protéger les droits de l'homme en créant, par exemple, des organismes tels que l'Action sociale et l'Organisation paysanne au Zaïre.

Les organisations populaires peuvent également naître de l'incapacité du marché à offrir aux gens les biens et services nécessaires. L'Association des femmes de profession libérale en Inde est un exemple frappant de la manière dont des populations pauvres et désavantagées peuvent affermir leur pouvoir de négociation grâce à une action collective (encadré 5.5).

Il est impossible d'avoir ne serait ce qu'une estimation de nombre d'organisations populaires. Un phénomène aussi souple et dynamique ne peut figurer dans les statistiques. Mais certains chiffres sont éloquentes :

- Le Kenya possède à lui seul 23 000 associations féminines.
- L'état de *Tamil Nadu* en Inde compte 25 000 organisations locales dans ses registres.
- Le Bangladesh possède au moins 12 000 groupements locaux qui reçoivent un soutien financier de la part des autorités locales et du gouvernement central (et bien d'autres qui n'en reçoivent aucun).
- Aux Philippines, 18 000 ONG sont enregistrées, dont au moins les deux tiers peuvent être classées dans la rubrique des organisations populaires, telles les associations communautaires ou les coopératives.
- Selon des données de l'OCDE, les pays en développement ne comptaient pas moins de 20 000 ONG dans les années 80, un chiffre qui semble être bien inférieur à la réalité; le chiffre réel est probablement plus proche de 50 000 ou même supérieur.
- Le répertoire des ONG de l'OCDE possède des informations sur plus de 2 500 ONG opérant dans les 25 pays de l'OCDE en 1990, alors que ce chiffre n'était que de 1 600 en 1980.

Les plus grandes organisations populaires, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, sont les syndicats, qui offrent l'exemple le plus significatif de participation populaire sur

le lieu de travail. Sur le plan individuel, les travailleurs ne peuvent pas faire grand-chose pour influencer leurs employeurs, mais quand ils s'allient à l'ensemble de la main-d'oeuvre - et menacent en dernier ressort de se mettre en grève - l'employeur n'a pas d'autre choix que de les écouter et d'arriver à un compromis.

Les syndicats n'ont pas été étrangers à la vague de démocratisation qui a déferlé

ENCADRE 5.3

Pakistan - Projet pilote d'Orangi

Orangi, un quartier périphérique de Karachi, la plus grande ville du Pakistan, s'est développé rapidement et abrite actuellement plus de 700 000 habitants.

Akhter Hameed Khan est arrivé à Orangi en 1980. C'était un dirigeant éclairé, doté d'une expérience considérable en matière d'organisation d'activités communautaires autonomes, car il avait participé antérieurement au projet Comilla exécuté au Bangladesh. Il a découvert que les logements étaient délabrés, les installations d'assainissement et de drainage déficientes, les problèmes de santé de plus en plus aigus, et que la population était en proie à de fréquentes épidémies.

M. Khan était convaincu que la meilleure manière de s'attaquer aux problèmes d'Orangi consistait à éviter de faire appel à l'aide extérieure et à renforcer la capacité de la population locale à prendre son destin en

main. Le Projet d'Orangi s'est concentré sur cinq secteurs :

- L'acquisition d'installations d'assainissement bon marché
- La construction de logements bon marché
- La création de centres d'embauche pour les femmes
- L'exécution de programmes sociaux destinés aux femmes
- L'enseignement scolaire

Les résultats ont été spectaculaires. Le programme d'assainissement dessert 28 000 familles, qui ont construit environ 130 kilomètres d'égouts souterrains et plus de 28 000 latrines. Elles ont consacré 30 millions de roupies (1,2 million de dollars) à ce programme, puisées dans leurs économies personnelles, le coût unitaire étant de 66 dollars par maison d'habitation, soit environ un quart de ce qu'il en aurait coûté aux autorités locales pour l'exécuter.

ENCADRE 5.4

Egypte - Projet de logements sociaux du Caire

Khalafaway, comme de nombreux quartiers du Caire, s'est profondément dégradé dans les années 60, à la suite de la négligence prolongée du Gouvernement. Des systèmes d'égouts bouchés et des monceaux d'ordures exposés à l'air libre contaminaient l'eau de boisson et menaçaient sérieusement la santé de ses habitants.

Las de vivre dans des conditions insalubres, en 1978 le quartier de Khalafaway a mis sur pied un projet autonome visant à améliorer l'environnement. Avec leurs économies et l'aide de volontaires, les habitants du quartier ont remplacé les canalisations endommagées, débouché le système d'égouts, enlevé les ordures

et organisé une collecte régulière des déchets. Ils ont également créé un jardin pour les enfants.

Trois ans plus tard, Wafaa Ahmed Abdalla, expert travaillant auprès de l'Institut national de planification du Caire, est venue à la rescousse. Elle a mis au point une méthode plus scientifique permettant d'améliorer les conditions de vie communautaires et elle a créé un programme de formation destiné à la population locale. Suite à ces efforts, cinq autres projets autonomes sont nés dans des quartiers de logements sociaux, permettant ainsi à 5 000 résidents d'améliorer leur cadre de vie.

dans les années 80. En Amérique latine, les syndicats qui s'étaient créés en Argentine, en Bolivie, au Brésil, en Equateur et en Uruguay (et plus récemment au Chili) ont souvent été activement opposés à la dictature. En Asie éga-

lement, les syndicats ont joué un rôle dans le processus de démocratisation : en République de Corée, un mouvement de grève organisé dans les années 1986-87 a été à l'origine de nombreuses réformes démocratiques.

Il en va de même pour l'Afrique, où les syndicats ont joué un rôle extrêmement important, compte tenu de leur petit nombre, dans le mouvement qui a mené au multipartisme. Au Mali, en 1981, l'Union nationale des travailleurs maliens a appelé à la grève sur tout le territoire du pays pour faire tomber le gouvernement, et son secrétaire général est devenu vice-président du gouvernement de transition, ce qui a permis à une administration civile d'accéder au pouvoir en 1992. En Zambie, le Congrès des syndicats était à la tête de l'opposition au gouvernement à parti unique en place à l'époque, et au cours des élections libres qui ont suivi sa chute, son chef a été élu président du pays.

En Europe orientale et en Union soviétique, les nouvelles associations de travailleurs - Solidarité en Pologne, Podkrepa en Bulgarie, Fratia en Bulgarie, les comités de grève des mineurs en Union soviétique - ont favorisé le mouvement vers la démocratie.

Organisations non gouvernementales dans les pays en développement

Les ONG couvrent un large spectre, regroupant aussi bien des organisations locales aux structures relativement souples que des fédérations nationales ou des réseaux internationaux. Les problèmes auxquels elles s'attaquent peuvent aller de la protection des droits fondamentaux d'un groupe ethnique particulier à toute la mosaïque des problèmes de développement.

Parfois les ONG tirent leurs origines d'une organisation populaire, reprenant et diffusant ailleurs ses principes et ses idées. Elles peuvent encore être la somme de plusieurs organisations populaires qui s'unissent entre elles.

D'autre part, les ONG peuvent également être les antennes d'organismes plus larges, comme notamment les églises qui créent des ONG ou des groupes d'étude pour s'attaquer à des problèmes particuliers. Au Chili, l'Église catholique a créé le *Vicaría de la Solidaridad* pour dévoiler

ENCADRE 5.5

Inde - Association des travailleuses indépendantes

La *Self-Employed Women's Association* (SEWA) ou Association des travailleuses indépendantes est un syndicat regroupant des femmes de milieu défavorisé qui s'est créé à Ahmedabad, en Inde (en hindi, *sewa* signifie "service").

La SEWA regroupe des femmes se livrant à trois catégories d'activités : les marchandes ambulantes et les colporteuses, les femmes travaillant à domicile, celles qui font un travail temporaire et participent à d'autres services. Bien que la SEWA ait été fondée pour répondre aux besoins des citadines, actuellement elle apporte également un soutien aux femmes des zones rurales qui travaillent dans le secteur de l'agriculture et dans d'autres secteurs.

L'objectif de la SEWA est de favoriser les activités qui permettent aux femmes d'améliorer leur revenu et leurs conditions de travail. Elle leur propose les services suivants :

- Des coopératives d'épargne et de crédit, qui offrent un capital de départ aux colporteuses, aux mar-

chandises et aux femmes qui travaillent à domicile.

- Des coopératives de productrices, qui aident les femmes à obtenir de meilleurs prix pour leurs marchandises.

- Des cours de formation pour leur transmettre des compétences dans certains domaines, comme le travail du bambou, l'impression à la main, la plomberie, la menuiserie, la réparation des postes de radio, ainsi que la comptabilité et la gestion.

- Des services juridiques, pour permettre aux femmes de bénéficier des avantages offerts par la législation nationale sur l'emploi. Jusqu'à la création de la SEWA en 1972, le travail des femmes du secteur non structuré n'était reconnu ni par la loi, ni par la société.

La SEWA a également adopté un volet social. Il accorde une assistance à ses membres, grâce à un plan de protection des mères, il fait respecter les droits des veuves, procure des prestations de soins aux enfants et une formation aux sage-femmes.

ENCADRE 5.6

République dominicaine - *Centro de Investigación para la Acción Feminina*

Le *Centro de Investigación para la Acción Feminina* (CIPAF) est une ONG de femmes qui s'efforce d'améliorer durablement la condition des femmes en République dominicaine. Elle tente de modifier fondamentalement certaines attitudes en organisant des programmes de recherche, d'éducation, de formation et d'information de la population. En mobilisant les énergies des femmes de la classe moyenne, elle a organisé 200 ateliers, offert une formation à plusieurs milliers de travailleuses et a fait paraître 31 publications.

Le rapport *Mujeres Rurales* est l'une des principales études réalisées par le CIPAF sur la condition des

paysannes. Sa publication a été suivie d'une campagne d'information nationale destinée à faire connaître les conclusions de ce rapport et à encourager le Gouvernement à modifier de façon concrète sa politique. Le CIPAF prépare actuellement un rapport complémentaire sur les problèmes des femmes en zones urbaines.

Le CIPAF publie également un bulletin mensuel qui est reproduit dans un quotidien national, et a organisé des séminaires pour les femmes diplômées en République dominicaine ainsi qu'au Panama et au Honduras.

les atrocités perpétrées par le régime de Pinochet et accorder un soutien aux victimes. En Rhodésie, la Commission pour la justice et la paix a joué un rôle similaire sous le régime de Smith.

En d'autres occasions, un groupe de personnes partageant les mêmes idées fondent une nouvelle ONG pour s'attaquer à un problème national. Elles peuvent concentrer leur attention sur les problèmes des femmes comme, par exemple, le *Centro de Investigación para la Acción Feminina* qui, en République dominicaine, s'efforce d'améliorer la condition de la femme dans le pays (encadré 5.6). De plus, au cours des dernières années, de nombreux groupements se sont formés pour s'attaquer aux problèmes écologiques, tel le Forum Vert qui, aux Philippines, s'efforce de faire prendre conscience aux collectivités locales et au gouvernement de la nécessité de protéger l'environnement.

De nombreuses ONG se sont essentiellement attachées à donner aux populations un certain contrôle sur leur destinée. Bien qu'officiellement, les ONG exécutent des programmes ayant pour objectif d'améliorer la santé, l'alphabetisation ou l'agriculture par exemple, elles se préoccupent également de voir dans quelle mesure chaque projet contribue à offrir davantage de capacités d'action et d'expression aux populations. Elles se sont révélées particulièrement déterminées à encourager l'autonomie des populations pauvres et marginalisées : beaucoup affirment que les principaux intéressés à leurs travaux sont "les plus pauvres parmi les pauvres".

Pour réaliser ces objectifs, la plupart des ONG s'appuient sur des organisations populaires, leur offrant un soutien financier ou autre. Ces liens peuvent être établis de diverses manières. Dans la plupart des pays d'Afrique, les ONG accordent habituellement une assistance aux organisations populaires déjà constituées, alors qu'en Inde et au Bangladesh, elles prennent souvent l'initiative de créer de nouvelles associations. En Amérique latine, les deux approches sont courantes.

D'autres ONG se contentent de mener des activités militantes, plaidant pour des causes diverses - en mobilisant les populations et en faisant pression sur le gouvernement pour obtenir certains résultats. Les droits de l'homme sont souvent au centre de leurs activités; tel est le cas par

exemple du *Foro Nacional por Colombia* et de la *Federación Shuara* en Equateur.

Beaucoup d'ONG s'efforcent de jouer les deux rôles - accorder un soutien matériel et mener des activités de plaidoyer - avec la conviction que leurs liens avec les organisations de base leur procure une source unique d'information et d'autorité. Par exemple, au Brésil, le *Comissão Pastoral da Terra* accorde un soutien aux groupements d'agriculteurs sans terre et défend leurs droits aux niveaux national et international.

Au plus haut niveau de coopération, les ONG se regroupent pour former des réseaux afin de présenter un front uni face aux autorités régionales et nationales et pour s'adresser aux organismes internationaux, tels que l'ONU. En Inde, dans chaque état on trouve des réseaux d'ONG tels que la Fédération des organisations bénévoles pour le développement rural dans l'état de Karnataka, ou l'Association des organismes bénévoles dans l'état de Tamil Nadu. Au niveau national, ces ONG sont regroupées au sein du Réseau indien d'action bénévole.

Il faut cependant admettre que certaines ONG ne sont pas aussi totalement indépendantes du gouvernement qu'elles le prétendent. Parfois, elles ont officiellement un statut non gouvernemental, mais en pratique, elles ont des liens avec le gouvernement. Au Zimbabwe, par exemple, trois ONG sont intimement liées avec le parti au pouvoir : le Fonds présidentiel, Survie de l'enfant (qui est sous le patronage de l'ex-épouse du président) et le Groupe de développement du Zimbabwe (qui est sous la tutelle d'un des vice-présidents du pays). De même, aux Philippines, certaines ONG, connues sous le nom de GRINGO, sont étroitement liées au gouvernement; certaines d'entre elles ont été créées pour aider les dirigeants nationaux et locaux à réaliser leurs objectifs, d'autres pour bénéficier des fonds des donateurs étrangers qui exigent qu'une partie de leur aide passe par la filière des ONG. Bien que la grande majorité des ONG adoptent l'éthique du bénévolat et ne sont pas tournées vers le profit, d'autres sont des entreprises commerciales à peine déguisées. En Inde, par exemple, un certain nombre d'ONG offrent des services de consultants (rémunérés) au secteur bénévole.

Dans certains cas, pour une ONG, le moyen d'agir le plus efficace est au niveau international, comme le prouve le succès

remarquable remporté par *Amnesty International* et *Greenpeace* (encadré 5.7).

ONG de l'hémisphère nord agissant au Sud

Tous les pays industrialisés possèdent une gamme étendue d'ONG s'occupant de questions de développement et dont le nombre ne fait que croître. Ces ONG de l'hémisphère nord envoient également quelques fois des sommes importantes aux pays en développement. Certaines, comme les diverses organisations nationales de *Save the Children*, le font en plus de l'aide qu'elles dispensent dans leur pays d'origine. Ou, comme les organismes *Oxfam*, elles dépensent leurs fonds presque exclusivement dans des pays en développement.

En moyenne, les deux tiers des fonds que les ONG de l'hémisphère nord réunissent en faveur du Sud proviennent de contributions privées. C'est en Suède, suivie de la Suisse, la Norvège et l'Allemagne, que les contributions privées par

habitant sont les plus élevées (plus de 13 dollars par habitant dans les quatre cas). Entre 1970 et 1990, les subventions accordées par des ONG de l'hémisphère nord à des projets et programmes exécutés dans les pays en développement sont passées d'un peu plus d'un milliard de dollars à 5 milliards. Toutefois, ce sont les Etats-Unis qui réunissent la somme la plus élevée - 2,7 milliards de dollars en 1991, soit près de la moitié du montant total.

Les ONG de l'hémisphère nord servent également de filière pour les fonds publics. En moyenne, un tiers du montant total de leurs fonds proviennent des gouvernements, bien que les proportions varient profondément, allant de 10 % en Autriche, en Irlande et dans le Royaume-Uni à plus de 80 % en Belgique et en Italie. Entre 1970 et 1990, ce financement est passé de moins de 200 millions de dollars à 2,2 milliards (tableau 5.1).

Si l'on ajoute les contributions privées aux contributions publiques, le montant total des contributions versées par les ONG de l'hémisphère nord ou par leur truchement est passé de 1 milliard de dollars en 1970 à 7,2 milliards en 1990, ce qui, en termes réels, représente un taux d'augmentation deux fois supérieur à celui de l'aide internationale au développement. En fait, le financement public des ONG de l'hémisphère nord s'est accru beaucoup plus rapidement au cours des 10 dernières années que le soutien financier dont elles bénéficient de la part du public.

De nombreuses ONG de l'hémisphère nord continuent à exécuter leurs propres programmes au Sud, comme, par exemple, *CARE*, *Plan International* et *World Vision* aux Etats-Unis, et *Action Aid*, *Save the Children* et *Oxfam* au Royaume-Uni. Mais la tendance qui se manifeste actuellement n'est plus à des interventions indépendantes, où l'ONG opère seule, mais plutôt à une collaboration avec les ONG et les organisations populaires des pays en développement. Au Royaume-Uni, cette tendance est courante au sein des ONG les plus puissantes, comme *Christian Aid* et *CAFOD*, comme pour *NOVIB* aux Pays-Bas et les organismes religieux d'Allemagne et de Scandinavie.

La plupart des grandes ONG de l'hémisphère sud sont très dépendantes de celles du nord en ce qui concerne leur financement. Les ONG du Nord désignent généralement ce phénomène sous le terme de "partenariat". Mais vue du Sud, leur

ENCADRE 5.7

Activités militantes entreprises au niveau international par les ONG

La plupart des problèmes qui préoccupent les ONG concernent l'ensemble de la planète et peuvent souvent être résolus le plus efficacement par des ONG qui opèrent véritablement au niveau international. L'une des mieux connues et des plus respectées est *Amnesty International*. Par son activité qui consiste à recenser et à faire connaître inlassablement les violations des droits de l'homme, elle a amplement démontré la puissance de l'information en matière de protection des droits des individus et des groupes.

Amnesty comprend plus de 6 000 groupements de volontaires opérant dans plus de 70 pays. En 1990, grâce à la publication de rapports et à l'organisation de campagnes de lettres ouvertes, ces groupements ont permis au public de prendre connaissance du cas de 4 500 prisonniers et ils ont contribué à faire libérer 1 296 d'entre eux.

Une nouvelle organisation, *Transparency International*, se propose également d'agir sur la base d'enquêtes internationales et en faisant appel à la publicité, en identifiant et en divulguant les cas de corruption lors des accords

commerciaux internationaux, et d'en étudier les conséquences sur les plans politique, social et économique. La mondialisation du commerce international représente un danger potentiel de corruption à grande échelle ; le scandale de la vente d'armes par la compagnie *Bofors* en est un exemple frappant. Il est donc peu probable que *Transparency International* se retrouve au chômage.

Le Conseil de la Terre est un autre exemple d'organisme international, tourné vers les problèmes écologiques cette fois, qui se livre à des activités militantes. Il est animé de l'esprit né à Rio lors du Sommet sur l'environnement, qui a révélé que la participation durable des populations aux prises de décision au niveau international est essentielle pour trouver des solutions aux problèmes écologiques. Il envisage donc de créer une tribune mondiale ouverte en permanence aux organisations non gouvernementales, où elles pourront débattre de la question d'un développement durable et des actions à entreprendre à cet égard.

relation est loin de l'égalité que ce terme semble suggérer.

Il est évident qu'une relation de partenariat est plus efficace lorsque le donateur et l'organisme bénéficiaire partagent un point de vue identique sur le développement. De plus, les relations sont plus faciles si les organismes de l'hémisphère nord envoient régulièrement des fonds et que ceux du sud sont prêts et capables de respecter les normes en matière de présentation des rapports, de gestion et de comptabilité fixées par les donateurs de l'hémisphère nord.

En pratique, ces conditions ne sont pas toujours respectées. La grande question à laquelle on n'a pas toujours de réponse est de savoir qui a défini les priorités du développement au niveau local. Les organismes de l'hémisphère nord ne peuvent que rarement garantir un financement à long terme et ceux du sud sont contrariés par les exigences administratives qui leur sont imposées. Les organismes qui reçoivent de l'argent d'organisations de parrainage d'enfants, par exemple, doivent passer un bonne partie de leur temps à réunir quantité d'informations personnelles sur les enfants parrainés et emploient donc une grande équipe de "travailleurs sociaux" qui se consacrent à cette tâche.

Les organismes donateurs sont donc en mesure de poser les conditions de la relation. Elles peuvent se révéler pesantes ou légères, mais elles limitent toujours la liberté des organismes qui doivent les respecter.

De plus, au cours des dernières années, les gouvernements ont utilisé la filière des ONG de l'hémisphère nord pour subventionner celles du sud, ce qui est encore venu compliquer la situation. Bien que les gouvernements considèrent cette solution comme séduisante, ils ignorent souvent certaines incompatibilités fondamentales. Premièrement, en ce qui concerne le type de projets : les gouvernements préfèrent les programmes qui obtiennent des résultats tangibles; ils insistent donc surtout sur l'exécution de projets dans le domaine économiques. Les ONG préfèrent au contraire les projets qui comportent des volets sociaux et politiques plus développés et permettent aux pauvres de prendre leur destinée en main.

Deuxièmement, ils sont en conflit sur la question du calendrier. Les gouvernements veulent que leurs fonds soient versés rapidement, c'est pourquoi ils n'aiment pas trop les analyses et les évaluations

antérieures au projet. Les ONG, cependant, ne savent que trop bien que les projets qui font appel à la participation ne peuvent être mise en oeuvre que progressivement, après que des évaluations soigneuses aient été réalisées et après consultation avec les populations concernées.

Conséquence : Les ONG de l'hémisphère nord doivent convaincre celles du sud d'entreprendre des projets économiques susceptibles d'obtenir des résultats rapides, ce qui contribue à renforcer la tension entre les organismes donateurs et bénéficiaires.

Pour remédier à ces problèmes, comme constaté aux Philippines et en Thaïlande avec les ONG canadiennes, un dialogue entre les groupes d'ONG s'est établi et des consortiums en sont parfois nés, comme dans le cas du BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee – comité pour la promotion rurale au Bangladesh).

Les ONG et la population

La participation est un principe fondamental adopté par pratiquement toutes les ONG. Encouragent-elles également la participation dans la pratique ? Il semble que généralement elles le fassent. De nombreuses études ont révélé que la participation était un trait dominant de leurs opérations. De plus, les gouvernements des pays en développement, tout comme les organismes donateurs, s'accordent pour affirmer que la participation est la caractéristique qui distingue principalement les ONG des approches "du sommet vers la base" adoptées lors de l'exécution de nombreux programmes publics.

Le soutien accordé par les ONG aux groupements populaires, où le contact entre les individus est la règle, est à l'origine d'un débat sans fin sur la forme que devraient prendre les interventions, avec parfois des résultats déconcertants. Au Bangladesh, dans les années 70, *Save the Children Fund* (SCF) a commencé à s'occuper des femmes et des enfants les plus pauvres des bidonvilles urbains. SCF voulait concentrer ses activités sur la vaccination et la planification familiale, mais le Comité des bidonvilles a rejeté cette approche, insistant sur le fait que le besoin le plus urgent à satisfaire était de créer des programmes de santé curatifs. C'est donc ainsi que le projet a débuté et ce n'est que deux ans plus tard que SCF a pu enfin s'attaquer à la prévention.

TABEAU 5.1
Pourcentage de l'APD distribué par la filière des ONG
(% du total)

Suisse	19,4
Etats-Unis	11,1
Canada	10,8
Pays-Bas	7,0
Belgique	6,6
Allemagne (Ouest)	6,5
Suède	4,6
Italie	1,9
Japon	1,6
Royaume-Uni	1,3
France	0,3

Les efforts en faveur de la participation et de l'apprentissage de l'autonomie ne peuvent être dissociés de progrès économiques concrets

Mais il ne faudrait pas prendre pour acquis que les contacts des ONG avec les organisations populaires favorisent nécessairement la participation. Parfois, l'aide extérieure décourage la participation, ou va même jusqu'à la réprimer. C'est le cas lorsqu'une ONG se sent obligée d'obtenir des résultats concrets, en fait, de dépenser de l'argent rapidement. Aux Philippines, le Bureau de recherche et de développement des écosystèmes, qui est un organisme pratiquement autonome, coopère avec des organisations populaires locales afin d'améliorer la production agricole et l'élevage dans les régions montagneuses. Lorsqu'il n'existe pas d'organisation populaire, cet organisme encourage les populations à en former, essentiellement pour qu'elles puissent acquérir certaines techniques déterminées à l'avance.

Il est évident que des bénéficiaires potentiels peuvent être tentés de créer des groupements temporaires ou superficiels s'ils ont le sentiment que c'est un moyen facile d'obtenir davantage de biens et de services. Ils disent à l'ONG "ce qu'elle désire entendre" pour avoir accès aux ressources convoitées. Il existe également un danger de voir des organisations populaires qui ont réussi à obtenir des fonds être récupérées par une élite locale désireuse de s'approprier les apports et de les utiliser à sa manière.

Il est impossible de savoir dans quelle mesure les ONG favorisent véritablement la participation. Toutefois, une étude récente réalisée par les Pays-Bas, qui tire ses preuves d'exemples pris au Brésil, au Burkina Faso, au Chili, en Inde, en Indonésie et au Zimbabwe, est arrivée à la conclusion que les ONG favorisaient largement l'autonomie, même si elles ne pouvaient pas en présenter de preuves quantitatives. Selon le rapport, les groupes de population étudiés "... se comportent plus souvent en partenaires dans les échanges de vues avec les organisations extérieures au village, ont le courage de porter plainte auprès des autorités locales, se déplacent plus librement et voyagent davantage. Ces changements peuvent sembler insignifiants, mais leur importance est essentielle pour les populations".

De nombreuses ONG ont appris que les efforts entrepris en faveur de la participation et de l'apprentissage de l'autonomie ne peuvent pas être dissociés de résultats économiques concrets. Ces efforts, s'ils ne s'accompagnent pas d'améliora-

tions sur le plan économique, restent vains.

Un exemple : Le programme *Development Education and Leadership Training*, qui a débuté au Kenya au début des années 70, a par la suite été adapté au Ghana, au Nigéria, en Sierra Leone, en Afrique du Sud et au Zimbabwe. L'approche adoptée par ce programme a pour objectif d'encourager les collectivités à utiliser la place qu'elles occupent dans la société et leur pouvoir pour initier les changements désirés. Mais si cet effort de prise de conscience ne s'accompagne pas de mesures permettant de satisfaire les besoins tangibles immédiats des groupements visés, il débouchera peut-être sur la frustration et la désintégration du groupe.

La nécessité d'obtenir des résultats tangibles est également un problème qui se pose actuellement en Amérique latine. Depuis de nombreuses années, le soutien accordé par les ONG aux mouvements populaires était un exutoire pour les aspirations démocratiques des peuples. Maintenant que celles-ci ont été reconnues dans la plupart des pays, les populations se concentrent davantage sur d'autres problèmes. Les populations pauvres et marginalisées actives au sein d'organisations populaires exigent que les efforts visant à leur donner l'autonomie s'accompagnent d'activités qui répondent également à leurs besoins économiques et sociaux pressants.

Les ONG, tout comme les organisations populaires, reposent sur le respect et la promotion de certaines valeurs plutôt que sur le profit, et elles s'efforcent d'échapper à la bureaucratisation. Mais cela ne signifie pas qu'elles fonctionnent sur un mode participatif. Bien qu'elles soient ouvertes au débat et aux échanges de vues intérieurs sur de nombreux thèmes, certaines grandes organisations ont toutes les caractéristiques d'une structure bureaucratique conventionnelle.

Qui exactement devrait pouvoir participer à la gestion des ONG ? Leurs administrateurs, leur personnel, les donateurs qui les aident ou les populations qu'elles soutiennent ? Actuellement, l'ordre de priorité est probablement d'abord le personnel, puis les administrateurs, les donateurs et, en bout de liste, les bénéficiaires. De nombreuses organisations ne parlent pas de bénéficiaires, mais plutôt de "partenaires", bien que l'égalité de ce partenariat soit parfois sujette à caution.

Ces préoccupations sont si répandues que la déclaration de clôture d'un colloque organisé à Sri Lanka en 1992 et auquel ont participé des ONG et des organisations populaires, était la suivante : "les ONG doivent avoir pour objectif de s'efforcer d'accroître les capacités des organisations populaires à mieux traduire leurs propres préoccupations directement aux plus hauts niveaux".

Les ONG et le gouvernement

Les ONG ont des relations complexes avec les gouvernements, parfois axées sur la coopération, parfois conflictuelles, et souvent les deux à la fois sur des sujets variables.

La capacité des ONG à favoriser le développement participatif est fortement influencée par la nature du gouvernement. Là où les gouvernements sont forts et autoritaires, l'une des contributions majeures des ONG a été de maintenir en vie la démocratie fondée sur la participation. Dans de nombreux pays d'Amérique latine et aux Philippines sous le régime de Marcos, les ONG ont soutenu divers mouvements populaires afin de s'opposer aux excès des régimes policiers et de lutter contre la pauvreté au niveau local.

Lorsque les gouvernements sont hostiles mais moins forts, les ONG ont maintes possibilités de favoriser un développement participatif en exécutant des projets sociaux et économiques. Si le gouvernement central n'exerce pas une surveillance trop vigoureuse, les autorités régionales et de district peuvent se révéler capables et plus désireuses de coopérer avec les ONG, surtout quand leurs interventions sont couronnées de succès et qu'elles bénéficient du soutien populaire. Le Zaïre, ces dernières années, entre dans cette catégorie.

Le cas de figure idéal semble être un gouvernement puissant qui se féliciterait de la présence des ONG, mais tel n'est pas nécessairement le cas. Les gouvernements forts ont une opinion bien établie sur ce que les ONG devraient faire, et ils les considèrent souvent comme des organismes devant combattre les carences des services sociaux, plutôt que de se faire les champions d'une autre forme de développement. Cependant, les ONG qui ont remporté des succès auprès des organisations populaires peuvent exercer une influence sur les approches adoptées par

le gouvernement en matière de développement ; tel est le cas en Thaïlande et en Zambie.

Au cours des dernières années, la question de savoir comment les ONG et les gouvernements devraient coopérer s'est posée avec plus d'acuité du fait de l'adoption largement répandue de programmes d'ajustement structurel. Les ONG du monde entier ont été sollicitées pour adoucir les effets les plus négatifs de ces programmes et assurer des services sociaux que les gouvernements n'arrivent plus à financer. Dans la plupart des cas, comme en Gambie, au Ghana, au Guatemala et en Ouganda, les ONG ont accepté de coopérer, souvent parce qu'ainsi elles se qualifiaient pour l'affectation de fonds publics et extérieurs. Dans d'autres cas - la Bolivie en est un exemple frappant - elles ont renâclé à la besogne. Mais dans les deux cas, les ONG ont été forcées de réfléchir pour voir dans quelle mesure leurs approches correspondaient ou, au contraire, entraient en conflit avec la politique nationale. Les gouvernements de leur côté commencent à réaliser que les ONG et les méthodes participatives qu'elles préconisent ont un rôle à jouer dans le développement national.

La question primordiale qui se pose à l'heure actuelle est de savoir comment promouvoir au mieux les atouts et les intérêts tant des gouvernements que des ONG. Les gouvernements, qui constatent que les ONG élargissent leurs activités, voudront les surveiller et même les contrôler plus étroitement. Mais ils devront trouver le moyen de le faire sans annihiler les avantages qu'elles procurent, comme c'est le cas en introduisant par exemple des procédures trop lourdes, qui freinent leurs activités ou retardent la mise en oeuvre rapide de leurs programmes. De même, les ONG reconnaissent de plus en plus que si elles ne veulent pas rester en marge du débat national sur l'approche participative du développement, elles doivent s'engager de manière plus constructive auprès des gouvernements.

Les gouvernements et les ONG doivent établir des contacts à trois niveaux : celui des ministères techniques au niveau central, celui des autorités locales, et auprès des instances nationales.

- *Les ministères techniques au niveau central* — Les ministères ont besoin de savoir ce que font les ONG et de mettre en place des mécanismes leur permettant

La question qui se pose est de savoir comment promouvoir au mieux les atouts et les intérêts tant des gouvernements que des ONG

L'influence indirecte des ONG est souvent beaucoup plus forte que leur contribution directe

d'utiliser les idées qui émergent des interventions des ONG et, si cela semble raisonnable, d'inclure les activités des ONG dans leur planification à venir. Ils doivent également encourager un rôle accru des ONG dans les secteurs auxquels le gouvernement ne participe pas.

Les ONG, de leur côté, doivent réaliser des évaluations plus rigoureuses de leurs projets, coopérer et coordonner plus étroitement leurs activités, fournir aux gouvernements davantage d'informations sur leurs activités et formuler des critiques et des propositions sur des questions politiques et législatives.

Dans de nombreux cas, il pourra se révéler utile de créer des organes de liaisons entre le gouvernement et les ONG. Il en existe déjà dans certains pays, aux Philippines par exemple, dans le cadre de la recherche agricole et en Tanzanie pour les questions sanitaires.

- *Autorités locales* — Les activités entreprises par les ONG sont souvent un défi pour les structures du pouvoir local. C'est en fait souvent le but recherché. Lorsque la structure du pouvoir local est élitiste et opprime les pauvres, les ONG essayeront d'impulser des changements. Mais cette attitude peut dévier et se transformer en arrogance et en antagonisme envers les hommes politiques et les responsables locaux. Les ONG doivent être plus compréhensives face aux réels problèmes auxquels les hommes politiques et les responsables locaux sont confrontés.

De leur côté, les autorités locales ne doivent pas uniquement penser à éliminer ou à exercer un contrôle sur les ONG, mais plutôt considérer que la situation locale peut bénéficier de leurs interventions, au lieu de les regarder comme une menace pour les réseaux de pouvoir local. Il devrait être possible dans chaque district par exemple de créer une tribune qui permette à l'administration et aux ONG d'échanger des idées sur les problèmes de développement locaux et sur la meilleure manière de s'y attaquer.

- *Instances nationales* — Dans le passé, les ONG n'ont souvent eu qu'une influence limitée sur les débats nationaux concernant la forme et le contenu des stratégies de développement. Cela s'explique en partie par le fait que la plupart des ONG se sont concentrées sur l'exécution d'activités locales et n'ont établi que des contacts officieux avec les fonctionnaires du gouvernement, et parce que les gouvernements ont décidé de ne pas débattre de

questions de politique générale avec les ONG. L'Amérique latine, où les ONG comme les organisations populaires ont joué un rôle significatif dans le mouvement démocratique, est une exception à la règle, tout comme les Philippines, où les ONG comptent pour un tiers des membres du Conseil des Philippines pour un développement durable, créé en septembre 1992 pour assurer le suivi national du Sommet planète Terre.

Mais les ONG connaissent également mieux les limites de ce qui peut être accompli au niveau local, et elles ont ainsi à cœur d'avoir davantage d'influence sur les débats nationaux. Il leur faudra pour ce faire présenter un front plus uni et consacrer davantage de ressources à leur représentativité au niveau national. Si elles réussissent à le faire, leur contribution actuelle au développement participatif au niveau local pourrait n'être considérée que comme une bataille relativement peu importante au regard de leur lutte beaucoup plus vaste pour élargir les possibilités de développement participatif au niveau national. En d'autres termes, l'influence indirecte des ONG est souvent beaucoup plus forte que leur contribution directe. Des expériences spécifiques à certains pays sont décrites ci-dessous :

- Le Bangladesh dispose d'un secteur d'ONG parmi les plus étendus de la planète et aussi l'un des plus diversifiés. Personne ne connaît leur nombre exact, mais au début des années 90, 12 000 groupements au moins recevaient un soutien financier et technique. Plus de 550 ONG locales étaient inscrites à l'Association des organismes de développement, et plus de 300 ONG nationales et étrangères recevaient des fonds de l'étranger. Près de 100 millions de dollars provenant de sources extérieures sont distribués aux ONG (soit près de 5 % du montant total de l'aide). La plupart de ces ONG agissent au niveau local et sont petites, mais certaines d'entre elles emploient des milliers de personnes.

Les ONG du Bangladesh qui, selon les estimations, atteignent entre 10 et 20 % des populations pauvres, se concentrent généralement sur les populations défavorisées des zones rurales en entreprenant toute une série d'activités, qui sont axées à la fois sur les secours d'urgence et sur le développement à long terme. L'accès au crédit a généralement été au centre de leurs préoccupations et elles ont favorisé les activités génératrices de revenus.

La plupart des ONG ont pour objectif de permettre aux populations de prendre leur destinée en main, notamment aux femmes; ces activités ont souvent été couronnées de succès. Dans certains cas toutefois, les groupements se sont désintégré et de violents affrontements ont eu lieu lorsque les programmes exécutés par les ONG encourageaient les populations à affronter certains niveaux du pouvoir local.

Les relations entre les ONG et le gouvernement sont complexes et contradictoires. D'une part, on les encourage à "suppléer ou à compléter les programmes publics de développement". Mais les gouvernements les ont parfois considérées comme une menace, s'apercevant leur légitimité et entrant en compétition avec eux pour l'affectation des fonds accordés au développement, et ils ont alors réagi en plaçant des obstacles sur leur chemin, notamment en adoptant des procédures d'inscription et d'agrément restrictives.

Au Bangladesh, les ONG ont une influence réelle sur la politique de développement du gouvernement et celui-ci a nommé certains dirigeants d'ONG de premier plan à des postes importants de conseillers. Cela peut être considéré comme une reconnaissance de la valeur des ONG, ou comme un moyen de museler une opposition possible.

- Le Chili a vu le nombre de ses ONG proliférer dans les années 70 plus rapidement que tout autre pays d'Amérique latine, en réaction directe à la répression du régime militaire. Un nombre élevé de fonctionnaires de rang intermédiaire ou élevé ont été obligés de quitter le gouvernement. Certains ont été exécutés et d'autres sont partis à l'étranger, mais bon nombre d'entre eux se sont reconvertis dans le bénévolat, devenant membres d'ONG ou en créant de nouvelles, soutenues par l'Eglise et financées par une injection massive de fonds étrangers, d'origine gouvernementale ou non.

Le mouvement des ONG fonctionnait de deux manières. C'était le point de ralliement de l'opposition politique au gouvernement, ce qui a donné naissance à un déploiement de mouvements populaires. Mais c'était également un moyen d'atténuer les effets les plus désastreux de la pauvreté, quoique, là également, l'éducation populaire ait toujours été un aspect important du processus de lutte contre la pauvreté. Les ONG ont donc été capables de conserver les idéaux démocratiques.

Lorsqu'en 1990, un gouvernement démocratique a été élu, l'approche participative que les ONG avaient toujours préconisée est devenue un aspect important de la politique gouvernementale - en fait, de nombreux membres des ONG occupent actuellement des postes-clés dans le gouvernement. De plus, le gouvernement a accepté que les ONG jouent un rôle important.

Mais les ONG se retrouvent face à un dilemme. Auparavant, leur tâche était claire : elles étaient unies dans l'opposition au Général Pinochet. Maintenant, elles doivent se chercher un nouveau rôle; elles ont en gros trois options. Certains groupements abandonneront probablement l'éducation populaire et le développement participatif pour se consacrer à la fourniture de services. D'autres, moins convaincus de la viabilité de la démocratie, garderont leurs distances avec le gouvernement. Quant au troisième groupe, il continuera probablement à encourager la participation au niveau local tout en s'efforçant de coopérer avec le gouvernement et d'influencer ses décisions.

Dans les années à venir, le Chili devrait être un exemple intéressant de développement participatif, encouragé simultanément du sommet de la pyramide vers le bas par le gouvernement, et de la base vers le sommet par les ONG.

- L'Ouganda est l'un des pays les plus pauvres d'Afrique et, pendant pratiquement toute la période qui a suivi l'époque coloniale, il a été ravagé par la guerre civile et les luttes intestines. Depuis 1986, le gouvernement s'efforce de créer des institutions d'état capables de fonctionner. A leur côté, on trouve au moins 250 ONG locales et 24 ONG dont le siège est à l'étranger ; leurs activités ont consisté essentiellement à fournir une aide d'urgence et à exécuter des programmes de santé. En 1990, des fonds étrangers d'une valeur supérieure à 25 millions de dollars ont été affectés aux ONG locales.

Le gouvernement a accordé un large soutien aux ONG et le contrôle qu'il exerce sur elles n'est généralement qu'administratif. Cela permet aux ONG d'avoir une liberté considérable mais, de ce fait, les services qu'elles dirigent sont souvent parallèles à ceux offerts par le gouvernement et parfois les deux se chevauchent. Cela implique également que, à l'exception possible des soins de santé, les ONG n'ont que peu d'influence sur la politique publique.

Aujourd'hui
les activités
des ONG
contribuent à
améliorer les
conditions de
vie de 250
millions de
personnes

Le personnel est un domaine important où l'action des ONG se chevauche avec celle du gouvernement. Comme les salaires de la fonction publique sont trop bas, certaines ONG, notamment celles dont le siège est à l'étranger, ont "écrémé" le gouvernement de certains de ses employés. D'autres ont "complété" les salaires des fonctionnaires, les éloignant ainsi des projets et programmes publics. Dans les deux cas, la conséquence est que les programmes des ONG se sont substitués aux programmes publics.

La plupart des ONG ougandaises épousent le concept de participation, mais cette option n'est pas toujours évidente en pratique. Il y a très peu de participation au niveau des programmes de secours d'urgence, ce qui peut éventuellement s'expliquer. Mais même au niveau des programmes de développement à long terme, les bénéficiaires ne participent que rarement à la planification et, en ce qui concerne l'évaluation, les ONG (tout comme les organismes d'aide publique et les gouvernements des pays en développement) considèrent souvent qu'elles doivent rendre des comptes aux donateurs plutôt qu'aux bénéficiaires.

Efficacité des ONG

Les ONG ont certainement renforcé leur action au cours des dernières années. Tant leur financement que le nombre de personnes auxquelles elles s'adressent ont augmenté de manière impressionnante. Selon une évaluation grossière, au début des années 80, les activités des ONG s'adressaient à 100 millions de personnes vivant dans des pays en développement - 60 millions en Asie, 25 millions en Amérique latine et près de 12 millions en Afrique. Actuellement, ce chiffre atteint probablement près de 250 millions et il devrait continuer à progresser considérablement au cours des prochaines années.

Il faut toutefois étudier les activités des ONG dans une certaine perspective. Les mouvements de fonds en provenance des ONG et des gouvernements de l'hémisphère nord vers le Sud ont augmenté. Mais les 7,2 milliards de dollars mentionnés plus haut pour 1990 ne représentent qu'une faible proportion d'"montant total des transferts de fonds du Nord vers le Sud : soit 13 % du montant total des contributions nettes au titre de l'aide publique et 2,5 % seulement du montant

total des ressources transférées aux pays en développement. Même si les ONG tripleraient leurs dépenses d'ici à l'an 2000, celles-ci n'atteindraient pas 20 % du montant total de l'aide publique. Toutefois, si l'aide publique au développement stagne ou même régresse en termes réels, ce pourcentage sera alors plus élevé.

Il est difficile de juger de l'efficacité des ONG, que ce soit en termes d'amélioration du rendement, de soulagement de la pauvreté ou de participation accrue. Les ONG elles-mêmes ou les organismes indépendants n'ont réalisé que très peu d'analyses systématiques. Toute évaluation générale de l'impact des ONG ne peut donc se fonder que sur des données incomplètes. Dans ce chapitre, nous étudierons les points suivants :

1. La lutte contre la pauvreté
2. L'accès au crédit pour les pauvres
3. Les activités destinées aux plus pauvres
4. L'apprentissage de l'autonomie par les groupes de population marginalisés
5. La participation des femmes
6. L'aide d'urgence

La lutte contre la pauvreté

On juge souvent les ONG sur leur capacité à améliorer le niveau de vie des populations pauvres et l'histoire des ONG regorge de belles réussites. Des fermiers sans terre ont pu en acquérir. Des agriculteurs produisent davantage de denrées alimentaires. On a foré des puits et implanté des puits tubés, vacciné des enfants contre certaines maladies meurtrières. C'est ainsi, et dans d'autres domaines encore, que les ONG ont transformé la vie de millions de personnes de par le monde.

Les résultats sont impressionnants. Au Zimbabwe, les groupements d'agriculteurs soutenus par *Silveira House* ont multiplié par sept ou par dix leur production agricole ; cela a permis aux fermiers de ne plus se contenter d'une agriculture de subsistance pour s'orienter vers des cultures de rapport, ce qui contribue à leur insertion dans l'économie monétaire. Au Burkina Faso, les Groupements Naam aident 160 000 personnes à développer leur communauté et à protéger l'environnement (encadré 5.8). Au sud de l'Inde, les *sangams* (fédérations) de pêcheurs du district de Kanyakumari ont contribué à élever de manière significative le niveau de vie des communautés de pêcheurs en

améliorant la pêche et en contournant les commerçants, ce qui a permis aux collectivités d'être récompensées comme il se doit de leurs efforts.

Mais il y a également eu des échecs. Une évaluation des activités génératrices de revenus appuyée par la Fondation Ford en Afrique à la fin des années 80 est arrivée à la conclusion que "trop peu de succès avaient été remportés pour qu'on puisse en parler, surtout en termes de durabilité une fois l'intervention terminée". De même, vers le milieu des années 80, une étude des projets ayant reçu le soutien de la Communauté européenne a révélé que même les projets sélectionnés pour cette analyse parce qu'ils avaient "remporté des succès" ne répondaient en fait pas aux critères d'évaluation dans un nombre surprenant de cas. Sur les sept micro-projets visités, six d'entre eux rencontraient de sérieux problèmes.

Y a-t-il eu davantage de succès que d'échec ? Nul ne peut vraiment le dire.

Il apparaît seulement que même les populations qui ont bénéficié de projets couronnés de succès restent pauvres. Les interventions menées par les ONG ne permettent généralement pas aux populations d'échapper à la pauvreté structurelle, mais elles adoucissent véritablement les formes de pauvreté les plus aiguës. Cela peut sembler un succès modeste, mais pour ceux qui ont reçu de l'aide, il peut être significatif. Si les populations sont libérées du souci quotidien de chercher à joindre les deux bouts, ou si elles ont un peu d'argent à consacrer à autre chose qu'à acquérir des denrées de première nécessité, elles se retrouvent dans une meilleure posture pour se consacrer à l'étape suivante de leur lutte pour améliorer leur niveau de vie.

Toute évaluation des résultats obtenus par les ONG devrait également tenir compte des conditions dans lesquelles elles opèrent. Comparées avec les donateurs de l'aide publique (dont on ne connaît pas non plus le taux de réussite), les ONG entreprennent des tâches beaucoup plus ardues dans des milieux très peu hospitaliers. En Afrique, où le revenu par habitant est en train de chuter à peu près partout, si les ONG peuvent aider les populations à garder un revenu stable, c'est déjà un succès considérable. De plus, les ONG disposent de très peu d'argent - moins de 60 cents par bénéficiaire, selon une étude hollandaise.

De plus les avantages retirés des activités des ONG peuvent souvent être indirects. Les interventions menées par les ONG qui ont été couronnées de succès peuvent encourager d'autres organismes à suivre cette voie et à tenter la même expérience ailleurs. Au Zimbabwe, l'expérience des groupements *Silveira House* a été prise comme modèle par le gouvernement pour lancer une initiative de développement rural sur tout le territoire du pays. Les succès remportés par les ONG peuvent également pousser d'autres groupes à se constituer, ce qui produit un effet cumulatif entre les diverses communautés et au-delà, comme ce fut le cas au Bangladesh et à Sri Lanka (encadré 5.9).

L'accès au crédit pour les pauvres

L'un des principaux moyens utilisés par les ONG pour compenser les échecs du marché a consisté à accorder des crédits. Les pauvres sont souvent considérés comme de mauvais risques en termes bancaires et les banques ne sont que rarement préparées à leur prêter les petites sommes dont ils ont besoin.

De nombreux plans de crédit appliqués par les ONG ont relevé le défi en adaptant les initiatives traditionnelles d'auto-assistance, connues sous le nom de *susu* au Ghana et de *cheetu* à Sri Lanka. Au Bangladesh, le plan traditionnel *samabaya*

TABLEAU 5.2
Pourcentage du crédit avancé par les ONG par rapport au montant total

Pays	Année	% du crédit avancé par les ONG
Kenya	1990	1,6
Bangladesh	1990	0,6
Costa Rica	1992	0,2
Philippines	1990	0,1

ENCADRE 5.8

Burkina Faso - les Groupements Naam

Les groupements Naam ont débuté en 1967 dans la province de Yatenga au Burkina Faso, dans le but de ranimer les associations traditionnelles de partage des tâches. L'idée, à l'origine, est de permettre à la collectivité d'accumuler un surplus de production et de l'investir dans le développement communautaire.

Pendant la saison des pluies, le groupement concentre essentiellement ses activités sur les potagers, dont les produits sont vendus au marché, et sur la culture du millet, du coton, du sésame et des arachides sur les parcelles communautaires. Pendant la saison sèche, les activités sont plus principalement axées sur la fabrication de savon, la production textile, l'élevage et la construction de fours à faible consommation d'énergie. Après pro-

vision pour amortissement et constitution du capital nécessaire aux nouveaux investissements, les bénéfices sont partagés entre les membres du groupe.

Les Groupements Naam organisent également diverses activités collectives, notamment le creusement de fossés, la construction de petits barrages et de réservoirs pour conserver l'eau de pluie, ainsi que l'entretien des forêts communautaires. Ces groupements encouragent également la pratique du sport et les activités culturelles et ils gèrent des programmes d'alphabétisation.

En 1989, on comptait près de 2 800 groupements rassemblant au total plus de 160 000 membres. Leur devise est "un développement sans danger".

s'est développé pour devenir un programme autonome connu sous le nom de Mouvement Swanirvar. Une grande initiative de crédit, qui est aussi l'une des plus connues, a également été lancée au Bangladesh : il s'agit de la Banque Grameen, qui a acquis une réputation internationale grâce à l'application d'un plan de crédit rural efficace (encadré 5.10).

Ces mesures se sont souvent révélées extrêmement efficaces -s'adressant aux groupes de population les plus pauvres et leur accordant de petits prêts bon marché. Les taux de remboursement ont également été très élevés, dépassant souvent les 90 %. Cela a prouvé aux banques qu'elles pouvaient fort bien traiter avec les pauvres, dont le problème était de ne pas avoir accès au crédit.

Cependant, dans certains cas, les coûts administratifs étaient si élevés que, ce qui devait être des "fonds autorenouvelables" sont restés tributaires des subventions des donateurs. Parfois également, trop de prêts ont été accordés à la consommation plutôt qu'à l'investissement.

Un sujet de préoccupation essentiel pour les ONG est que leur interventions, qui sont pourtant en général utiles, rentables et efficaces, ont peu de chance de devenir une source majeure de financement pour les pauvres. Au Costa Rica, où la *Fundación Costarricense de Desarrollo* est une source importante de crédit pour les populations défavorisées, les ONG ne fournissent que 0,2 % du montant total du crédit. Au Bangladesh également, même les activités impressionnantes entreprises par la Banque Grameen ne représentent que 0,1 % du montant total du crédit national, et celles de toutes les ONG du pays que 0,6 % (tableau 5.2).

Le but n'est pas ici de critiquer les résultats obtenus par les ONG, mais de faire un résumé lucide de la situation. Les ONG ne sont pas en mesure de remplacer les gouvernements ou les marchés commerciaux dans le domaine de l'accès au crédit. Donc, l'un des principaux rôles des ONG dans ce domaine devra consister à faire pression sur les gouvernements afin qu'ils modifient leur politiques et l'ordre de leurs priorités.

Les activités destinées aux plus pauvres

Les ONG arrivent souvent à atteindre des groupes de populations que les gouvernements ont de la peine à aider, en offrant une assistance aux populations des zones rurales où les services publics sont généralement peu développés ou inexistantes. Mais beaucoup se concentrent maintenant sur les zones urbaines, notamment au Bangladesh, au Chili, en Afrique du Sud et en Zambie.

Il est toutefois difficile de savoir si elles atteignent ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté. Si les programmes gouvernementaux et les programmes d'aide publique échouent généralement pour ce qui est d'aider les 20 % de la population les plus démunis, on peut supposer que les interventions menées par les ONG n'atteignent pas les 5 à 10 % les plus défavorisés. Il pourrait s'agir, par exemple, des malades et des personnes âgées, de ceux qui n'ont que très peu d'actifs, qui sont peu instruits ou pas instruits du tout - ainsi que de la proportion élevée de familles dirigées par des femmes. Ces groupes de population sont souvent dispersés et il est difficile de les regrouper, et comme ils vivent fréquemment dans des régions éloignées et d'un accès diffi-

ENCADRE 5.9

Sri Lanka - Mouvement Sarvodaya Sharamadana

Le Mouvement Sarvodaya Sharamadana a été fondé à la fin des années 50 sous la direction éclairée d'A.T. Ariyaratne afin d'intégrer les familles de castes inférieures dans la vie ordinaire du pays. Son personnel compte aujourd'hui plus de 7 700 membres, et ce mouvement couvre 8 000 villages (plus d'un tiers du territoire de Sri Lanka) situés tant dans les régions singhalaises que tamiles. Le mouvement s'inspire de la philosophie bouddhiste et des idées de Ghandi. Il a pour objectif d'aider les populations à mobiliser leurs propres ressources, particulièrement leur main d'oeuvre, en leur proposant des formes de participation et d'autonomie respectant les traditions culturelles du pays.

Il dirige toute une série de programmes générateurs de revenus, gérant notamment des boutiques de batik et de couture, des ateliers de réparations mécaniques et de menuiserie, ainsi que des presses et diverses activités destinées aux fermiers. Sur le plan social, il exécute des programmes destinés aux sourds et aux handicapés, des programmes de secours et de rééducation (notam-

ment pour les victimes du conflit ethnique), ainsi que des programmes de nutrition destinés particulièrement aux enfants d'âge préscolaire.

Une étude récente portant tant sur les villages bénéficiant de l'aide du mouvement que sur d'autres villages de la même région, a montré que les premiers devraient se révéler capables de surmonter leur apathie et leur méfiance envers autrui beaucoup plus facilement que les autres. La méthode adoptée par le mouvement, qui fait appel à la participation, a favorisé une nouvelle orientation, qui devrait permettre aux populations de contourner les structures peu égalitaires associées aux temples, aux comités d'entraide et aux partis politiques.

Le mouvement a également commencé à agir au niveau national. Lors de séminaires et de discussions de groupe avec des avocats, la police, des représentants du système judiciaire et divers groupes d'action, il remet en question l'idée d'un développement purement économique et milite pour qu'une priorité plus élevée soit accordée aux problèmes humains.

cile, les atteindre peut s'avérer très onéreux. Dans l'ensemble, il est plus facile aux ONG de s'adresser aux groupes de population relativement pauvres qu'aux plus démunis.

Lorsque les ONG agissent dans des zones rurales, il leur est plus aisé d'aider ceux qui possèdent une terre fertile. En Gambie, les ONG qui participent au Programme d'innovation agricole et de mise à l'essai des technologies se concentrent sur les agriculteurs à revenus moyens, et au Kenya, une ONG locale qui exécute un projet de création de parcelles agroforestières, financé par la Fondation Ford, ne s'adresse que rarement aux représentants des ménages les plus pauvres.

Mais de nombreuses interventions sont spécifiquement dirigées vers ces populations. Les ONG d'Amérique latine et d'Asie du Sud en particulier ont souvent coopéré avec des ouvriers agricoles sans terre. L'un des moyens d'atteindre même les plus pauvres est d'entreprendre une activité qui s'adresse à l'ensemble de la population d'une région donnée, comme par exemple les divers projets Feu de Camp dirigés par le Groupe du Zimbabwe et le Fonds mondial pour la nature dans la vallée du Zambèze, qui ont pour but de générer des revenus pour l'ensemble de la population adulte grâce à la chasse et aux soins prodigués aux espèces sauvages.

L'apprentissage de l'autonomie par les groupes de population marginalisés

Dans la plupart des pays en développement, c'est davantage la mauvaise répartition des ressources qui est responsable de la pauvreté que la pénurie absolue. La volonté des ONG d'aider les populations à accéder à l'autonomie est en partie un reflet de cette réalité, et leurs interventions aident parfois véritablement les pauvres à résister aux élites locales et à revendiquer leurs droits. Dans ce cas, il est probable qu'ils se heurteront à l'opposition des autorités ainsi qu'à celles des intérêts locaux les plus puissants.

Le droit à la propriété foncière a été la source des conflits les plus violents. Dans de nombreux pays, notamment en Asie et en Amérique latine, les ONG ont défendu le droit des minorités à la propriété foncière, exercé des pressions sur les gouvernements pour que les paysans sans terre puissent en acquérir et pour qu'ils entreprennent des réformes agraires. En

Equateur, des fédérations indiennes se sont créées pour aider les populations autochtones à obtenir un titre de propriété pour leurs terres. Cela n'a pas seulement contribué à les aider sur le plan matériel, mais également à renforcer leurs communautés et à combattre le mythe de l'infériorité sociale et intellectuelle des Indiens.

Dans de nombreux pays, les ONG ont aidé les populations des régions rurales à acquérir une certaine autonomie en formant des associations. Par exemple, au Zimbabwe, le regroupement des associations en réseaux a contribué à renforcer leur efficacité (encadré 5.11).

La participation des femmes

Jusqu'au début des années 80, les interventions des ONG, comme celles des autres organismes de développement, ne

Dans les pays en développement, c'est davantage la mauvaise répartition des ressources qui est responsable de la pauvreté que la pénurie absolue

ENCADRE 5.10

Bangladesh - La Banque Grameen

La Banque Grameen du Bangladesh est l'une des expériences les plus concluantes en matière d'élargissement du crédit en faveur des populations défavorisées sans terre.

Elle a débuté en 1976 dans le village de Jobra. Le professeur Muhammad Yunus a constaté qu'il était impossible aux populations sans terre d'obtenir des crédits auprès des banques commerciales puisqu'elles ne pouvaient pas offrir de garanties. Par conséquent, il a décidé de garantir personnellement les prêts bancaires accordés aux pauvres. Cette décision a été largement couronnée de succès : le taux de remboursement s'est révélé supérieur à 99 %. Il avait donc prouvé que les banques pouvaient sans risque traiter avec les pauvres.

En 1983, ce projet s'est transformé en banque à part entière. Le Gouvernement bangladais a fourni 60 % du capital initial effectif et les emprunteurs ont fourni le reste en confiant leurs économies à la Banque. Au début, le soutien de la communauté internationale était considérable, mais la dépendance envers le financement étranger a reculé, passant de 83 % à 60 %.

La grande nouveauté consiste à former des groupes de cinq personnes et à demander à chacune d'entre

elles de garantir le remboursement du prêt d'un des quatre autres membres du groupe. Le président de chaque groupe participe à une réunion hebdomadaire avec un employé de la banque afin d'examiner la situation. Cet ensemble de facteurs : garanties collectives, supervision étroite et pression exercée par les autres membres du groupe, a contribué à garantir un taux de remboursement extrêmement élevé (actuellement proche de 95 %).

En 1991, la Banque Grameen offrait ses services à plus de 23 000 villages grâce à ses quelque 900 succursales. Près d'un million de familles ont eu accès au crédit. Le prêt moyen est d'environ 60 dollars et son taux d'intérêt (16 %) est net de bonification. Les prêts servent généralement à fournir un capital de départ, et ils ont permis de créer un nombre considérable d'emplois, particulièrement pour les femmes des zones rurales.

Les emprunteurs doivent également déposer un taka par semaine sur leur compte épargne. En 1991, cette épargne forcée a permis d'accumuler 962 millions de takas, ce qui représente 62 % de l'encours des prêts.

Jusqu'au début des années 80, le plupart des interventions des ONG ne tenaient pas compte des inégalités liées au sexe

tenaient pas compte des inégalités liées au sexe. Bien qu'un petit nombre de projets et de programmes destinés aux associations locales de femmes aient toujours existé, les besoins spécifiques des femmes dans les programmes généraux de lutte contre la pauvreté ont souvent été laissés de côté. Actuellement, les ONG sont plus conscientes de ces problèmes et s'efforcent souvent de les faire figurer dans leurs initiatives en y incluant des volets spécifiquement destinés aux femmes. Ces mesures sont dues en partie aux pressions exercées par des mouvements féminins toujours plus puissants dans de nombreux pays en développement. De plus, certaines ONG ont été créées spécifiquement dans le but de renforcer le pouvoir des femmes dans la famille et dans la société.

Au Cameroun, l'Association des réseaux de femmes regroupe 50 groupements de femmes. Elle mène des campagnes d'alphabétisation et procure aux femmes une assistance pratique sous d'autres formes, notamment en créant des coopératives pour écouler les produits que les villageoises ont amené au marché et qui restent invendus à la fin de la journée. L'Association organise également des

séminaires et des conférences visant à faire connaître les problèmes de ces femmes au niveau national.

Au Kenya, le Mouvement Ceinture Verte, qui s'attaque aux problèmes conjoints de la dégradation de l'environnement et de la pauvreté, encourage les femmes à adopter des mesures de restauration des sols et l'utilisation d'engrais naturels. Avec l'aide de 50 000 femmes, il a planté 10 millions d'arbres au Kenya. Ce mouvement, qui s'attache à satisfaire les besoins des femmes des familles les plus pauvres, a créé des centres de formation afin d'améliorer les possibilités d'emploi pour les femmes.

Les ONG de plusieurs pays se concentrent sur des activités militantes en faveur des femmes. L'Alliance des femmes costariciennes offre des services juridiques et de santé à plus de 4 000 femmes disposant de revenus faibles. Mais elle fait également campagne pour l'amélioration de la condition des femmes pauvres et publie des informations sur des questions juridiques et de santé, ainsi que sur le problème de la violence à l'égard des femmes.

Malgré cela, trop nombreux sont les projets exécutés par des ONG qui ne s'attaquent pas encore aux coutumes discriminatoires à l'égard des femmes. Parfois, la tentative de faire figurer les problèmes de discrimination liée au sexe dans les projets n'a été que superficielle et n'a rapporté que peu d'avantages aux femmes. Dans d'autres cas, le succès des projets a été éclipsé par des forces sociales plus puissantes.

L'aide d'urgence

L'un des principaux atouts des ONG est leur capacité de réagir rapidement et efficacement en cas de situations d'urgence. En fait, une proportion élevée d'ONG se sont créées pour lutter contre les situations d'urgence issues de la famine, des guerres ou des tremblements de terre et ce n'est que plus tard qu'elles ont étendu leurs activités pour favoriser un développement à long terme. Les ONG possèdent cinq atouts principaux en cas de situations d'urgence et dans le cadre de l'aide d'urgence :

1. *Alarme en cas de catastrophes* — grâce à un réseau de contacts étendus sur le terrain, les ONG sont bien placées pour attirer l'attention de la communauté internationale sur les situations d'urgence

ENCADRE 5.11

Zimbabwe - Organisation des Associations rurales pour le progrès

L'Organisation des Associations rurales pour le progrès est une ONG locale qui opère au Zimbabwe et chapeaute les groupements locaux, dont chacun comprend entre 5 et 30 familles rurales. Ce sont souvent des groupements traditionnels de partage des tâches qui ont réussi à survivre au paternalisme et aux pratiques raciales de l'époque coloniale. Cette organisation leur fournit des fonds et leur offre une assistance technique, mais ce sont les groupements et leurs associations régionales qui prennent les décisions importantes.

La plupart des membres de ces groupements sont des fermiers, c'est pourquoi l'organisation concentre principalement ses activités sur la génération de revenus dans le secteur agricole. Toutefois, au cours des dernières années, elle a également entrepris des activités dans les secteurs de l'éducation, de l'assainissement et des services de vulgarisation, et plus récemment, de la sécurité alimentaire et de l'assistance en cas de sécheresse. Les projets exé-

cutés actuellement comprennent la construction de moulins et de systèmes d'irrigation, la création de jardins, de clubs de couture et d'épargne, ainsi que l'élevage et l'horticulture.

L'organisation opère actuellement dans trois provinces du Zimbabwe. En 1990, elle employait 60 personnes directement, disposait d'un budget annuel d'environ 1 million de dollars et chapeautait plus de 1 000 groupements (80 000 familles) qui avaient eux-mêmes formé 16 associations régionales.

Le Gouvernement, qui agit dans les mêmes secteurs que l'organisation, se contente essentiellement de fournir des services, alors que l'organisation favorise la participation et la mobilisation sociale.

La méthode préconisée par l'organisation a été étudiée par d'autres groupes opérant au Zimbabwe, car celle-ci semble avoir intégré avec succès la prestation de services efficaces au mouvement populaire local.

existantes ou imminentes, ce qui est vital lorsque les gouvernements minimisent la gravité des situations d'urgence ou excluent l'intervention des organismes bilatéraux et multilatéraux. Les ONG font souvent un usage pertinent des médias auxquels ils font appel dans ce but - tel a été notamment le cas lorsqu'un cyclone a ravagé le Bangladesh en 1971, que la sécheresse s'est abattue sur l'état de Maharashtra en Inde en 1974, que la famine a frappé l'Éthiopie au début des années 70 et lors de la crise qui a éclaté en Afrique subsaharienne entre 1984 et 1985. Leurs efforts spectaculaires peuvent également attirer l'attention de la communauté internationale; tel fut le cas d'Oxfam qui, en 1979, a affrété un bateau, l'a chargé de nourriture et de matériel médical et qu'il a pris la mer à Hong Kong pour se rendre à Kompon Som au Cambodge.

2. *Plaidoyer en faveur d'une action internationale* — Après avoir fait prendre conscience des dangers, les ONG peuvent faire pression sur les gouvernements et les organisations internationales pour qu'ils augmentent leurs ressources au titre des situations d'urgence, parfois dans le cadre d'accords internationaux. Les organismes de la Communauté européenne ont, par exemple, fait pression sur la Communauté pour qu'elle accroisse l'aide alimentaire accordée à l'Afrique, qui est passée de 1,5 million de tonnes en 1990 à 2,1 millions de tonnes en 1991.

3. *Réaction rapide* — Libres des contraintes bureaucratiques et politiques, les ONG peuvent habituellement agir beaucoup plus rapidement que les organismes publics. De plus, comme elles sont moins exposées aux pressions politiques, il leur arrive d'agir dans des pays où les pouvoirs publics interdisent les interventions menées par un gouvernement et par des organismes multilatéraux, comme ce fut le cas au Cambodge à la fin des années 70 ainsi qu'en Érythrée et au Tigré au début des années 80. En Somalie, lorsque le pays a été déclaré récemment en situation d'urgence, certaines organisations telles que la Croix-Rouge, *Save the Children*, CARE, Concern et Médecins Sans Frontières sont restées après le départ des organismes internationaux, même pendant les périodes où les combats étaient les plus violents. Aujourd'hui, elles sont en majeure partie responsables de la distribution de nourriture, en coordination avec le Comité international de la Croix-Rouge qui envoie près de 20 000 tonnes d'aliments par mois et gère

800 cuisines qui nourrissent plus d'un million de personnes.

4. *Coopération avec les organisations locales* — L'aide d'urgence est généralement mieux gérée par les organisations locales, qui connaissent bien les besoins à satisfaire au niveau local. Les ONG ont pu utiliser leurs contacts à bon escient, ce qui a permis de stimuler les capacités des groupements locaux dans les cas où cela s'avérait nécessaire. Dernièrement, au Soudan, le Conseil des Églises du Soudan était la seule ONG autorisée par le gouvernement à visiter les bidonvilles urbains qui entourent Khartoum; les ONG de l'hémisphère nord ont utilisé cette filière pour envoyer des fonds.

5. *Préparation aux catastrophes* — Lors des catastrophes, ce sont les pauvres qui sont généralement le plus durement frappés, les populations vivant sur des terres de faible rendement exposées aux inondations ou dans des maisons en torchis qui s'effondrent lors des tremblements de terre. Les ONG locales peuvent faire en sorte que les populations pauvres soient mieux préparées et anticipent ces problèmes. Au Bangladesh, les coopératives Ganges-Kobadak contrôlent la construction de digues pour prévenir ce danger. De plus, l'importance accordée par les ONG à la participation et à l'apprentissage de l'autonomie renforce la capacité des collectivités de se redresser plus rapidement après une catastrophe.

Il serait toutefois faux de croire que l'action des ONG en cas de catastrophe est toujours bénéfique. Des problèmes peuvent surgir si les activités des divers organismes sont mal coordonnées ou si elles emploient un personnel inexpérimenté, comme ce fut le cas lors de la sécheresse qui a frappé la province ougandaise de Karamoja à la fin des années 70. Dans certains cas, lorsque les ONG étrangères se sont présentées, elles ont sapé les efforts des autorités et des organismes locaux; ce fut le cas au Mozambique à la fin des années 80.

Le fait que les travaux des ONG ne sont soumis qu'à de faibles évaluations constitue un autre problème courant concernant leur action lors des situations d'urgence; ainsi les mêmes fautes sont commises à chaque fois.

L'avenir des ONG

Plusieurs ONG de l'hémisphère nord, et un nombre toujours plus élevé d'ONG du

Les activités militantes sont à l'évidence l'un des principaux atouts des ONG

Sud se sont réunies pour échanger leurs points de vue sur certains problèmes, tels que la crise de l'endettement, le commerce international, l'ajustement structurel, l'environnement, les femmes dans le contexte du développement et la paix. Elles emploient ou chargent souvent des économistes ou d'autres spécialistes d'étudier ces questions, d'écrire des rapports détaillés et de produire du matériel utilisable dans les campagnes d'information.

Les ONG sont reconnues aujourd'hui par les populations, les gouvernements et dans le monde des affaires comme des représentants légitimes, qui ne se contentent pas de faire pression sur leurs propres gouvernements et entreprises, mais participent également à divers rassemblements internationaux. Il apparaît également que le mouvement des ONG a incité divers protagonistes à réexaminer leurs politiques, notamment les conséquences de l'ajustement structurel sur les pauvres. Elles ont également poussé certaines multinationales à modifier leur comportement, par exemple dans le cas de la commercialisation des substituts du lait maternel et de l'utilisation d'engrais et de produits pharmaceutiques dans les pays en développement. A l'époque du Sommet planète Terre, qui s'est déroulé à Rio de Janeiro en juin 1992, lors du plus grand rassemblement de leur histoire, les ONG ont exercé une pression constante sur leurs gouvernements pour les forcer à modifier profondément leur politique.

Le nombre de personnes dont le sort dépend des ONG est relativement faible, mais en progression constante : 250 millions, ce qui représente moins de 20 % du 1,3 milliard de personnes vivant dans la pauvreté absolue dans les pays en développement. Selon des prévisions optimistes, ce taux devrait être proche de 30 % à la fin des années 90.

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et les prestations en matière de services sociaux, il est probable que l'action des ONG restera essentiellement complémentaire à celle des autres acteurs. Leur action visant à démontrer le fonctionnement de modèles participatifs à suivre par les gouvernements sera probablement plus utile, tout comme les pressions qu'elles exerceront sur les pouvoirs publics, tant au Nord qu'au Sud, pour les encourager à se concentrer davantage sur le développement humain des populations les plus défavorisées de la planète. Une fois encore, elles joueront un rôle plus

important en prouvant qu'il est possible de lutter contre la pauvreté, plutôt qu'en s'attaquant elles-mêmes à ce problème sur une grande échelle. Tel sera également le rôle vital que les ONG devront continuer à jouer à l'avenir.

Encourager la participation signifie s'attaquer intelligemment aux besoins ressentis par les populations et les collectivités - et le faire de manière à répondre à ces besoins sans pour autant assumer toutes les responsabilités. Le risque d'accorder trop d'importance à l'efficacité des prestations et trop peu à l'amélioration de la participation ne doit pas être sous-estimé. Cette tendance pourrait se renforcer dans la mesure où les ONG servent de filière pour la distribution et l'utilisation des fonds publics. Les départements du secteur public chargés de l'affectation de l'aide sont habitués à exiger des résultats quantitatifs et des rapports réguliers, et ils doivent accepter le fait que les projets exécutés par les ONG doivent se voir accorder un traitement quelque peu différent.

Il est également possible que les ONG "écrèment" d'une certaine manière le secteur public. Dans certains cas, elles offrent des salaires plus élevés au personnel local et drainent hors de la fonction publique ses fonctionnaires expérimentés. Ce phénomène, qui existe déjà au Mozambique et en Ouganda, a toutes les chances de s'étendre.

Ces problèmes sont bien connus de la communauté des ONG. Ce "mal qui se propage", dont elles ont conscience depuis plusieurs années déjà, a été évoqué maintes fois lors de leurs réunions. Alors que leurs responsabilités deviennent plus lourdes et que leurs activités se développent, elles relèveront sans aucun doute ce nouveau défi avec l'énergie, la créativité et l'engagement qui les qualifient.

Le nombre toujours croissant d'organismes et d'ONG prouve à l'évidence que les populations du monde entier exigent de participer davantage à l'édification de la société civile.

Cette exigence devrait se faire plus pressante au cours des années à venir. Une fois lancés, les mouvements démocratiques sont difficiles à arrêter : ils acquièrent un rythme et un élan qui leur sont propres. Les populations mieux éduquées, plus aisées et plus actives élèveront la voix pour demander une participation accrue à tous les processus qui affectent leur vie, et pour exiger que les gouverne-

ments, les marchés et toutes les institutions de la société civile satisfassent leurs besoins réels.

L'emprise des anciens régimes autoritaires peut encore perdurer et ils peuvent continuer d'user de méthodes répressives. De nouvelles formes d'intolérance peuvent soudain se porter sur le devant de la scène et s'emparer du pouvoir. Mais l'histoire ne va pas dans leur sens. La tendance générale à la décentralisation du pouvoir, à la diffusion des informations et au partage des idées ne pourra pas être inversée. Le génie n'est plus prisonnier de sa bouteille.

Si les Etats veulent survivre, ils devront établir de nouvelles relations avec leurs peuples. Les gouvernements qui ont été capables d'agir avec intelligence et souplesse ont réussi à conserver leur pays intact. Les autres n'ont pas réussi à le faire et leurs Etats sont soumis à une pression grandissante.

La participation accrue des populations n'est pas une vague idéologie fondée sur les bonnes intentions d'une poignée d'idéalistes. C'est devenu un impératif, une condition de survie.

Une participation accrue des populations est devenue un impératif, une condition de survie

Notes techniques

1. L'indicateur de développement humain

Elaboration de l'indicateur de développement humain (IDH)

L'IDH est un indicateur composite comportant trois éléments-clés : la longévité, le niveau d'éducation et le revenu, qui sont combinés selon un processus en trois étapes pour calculer un indicateur de moyen qui traduit, pour chaque pays, le "manque" dans les trois domaines pris en compte (pour une description technique détaillée, se reporter au *Rapport mondial sur le développement humain - 1991*, note technique 1, pp. 100-102). La durée de vie est mesurée d'après l'espérance de vie à la naissance, cet indicateur étant le seul qui ne soit pas ajusté. Le moyen d'éducation est mesuré par deux variables : l'alphabétisation des adultes et la moyenne d'années d'études. Le niveau d'instruction est calculé en affectant une pondération de deux tiers à l'alphabétisation et d'un tiers à la moyenne d'années d'études.

$E = a_1$ ALPHABETISATION + a_2 ANNEES D'ETUDES

S'agissant du revenu, on a retenu pour l'IDH une formule selon laquelle cette variable

$$a_1 = \frac{2}{3} \text{ et } a_2 = \frac{1}{3}$$

contribue à divers degrés au développement humain, de façon décroissante au-delà d'un certain seuil. C'est la formule d'Atkinson, formule connue et largement utilisée, que l'on applique pour calculer l'utilité du revenu :

$$W(y) = \frac{1}{1-\epsilon} \times y^{1-\epsilon}$$

$W(y)$ est ici l'utilité du revenu (ou le bien-être en résultant) et le paramètre mesure l'importance du rendement décroissant du revenu. Il exprime l'élasticité de l'utilité marginale du revenu par rapport au revenu. Si $\epsilon = 0$, il n'y a pas de rendement décroissant. A mesure que la valeur de ϵ approche de 1, l'équation devient :

$$W(y) = \log y$$

La valeur de ϵ prise en compte dans l'IDH s'accroît progressivement à mesure que le revenu augmente, l'étendue des revenus étant divisée en multiples du seuil de pauvreté y^* . La plupart des pays se situent entre 0 et y^* , certains entre y^* et $2y^*$, certains moins nombreux entre $2y^*$ et $3y^*$, et ainsi de suite. Pour tous les pays où $y < y^*$, c'est-à-dire pour les pays pauvres, la valeur de ϵ est fixée à 0. Il n'y a pas ici de rendements décroissants. Lorsque le revenu est compris entre y^* et $2y^*$, ϵ est égal à 1/2 et lorsque le revenu est compris entre $2y^*$ et $3y^*$, ϵ est égal à 2/3. En général, si $a y^* \leq y \leq (a+1) y^*$, $\epsilon = a / (a+1)$. Ce qui donne :

$$\begin{aligned} W(y) &= y \text{ pour } 0 < y \leq y^* \\ &= y^* + 2(y - y^*)^{\frac{1}{2}} + 3(y - 2y^*)^{\frac{1}{3}} \text{ pour } y^* \leq y \leq 2y^* \\ &= y^* + 2(y^*)^{\frac{1}{2}} + 3(y - 2y^*)^{\frac{1}{3}} \text{ pour } 2y^* \leq y \leq 3y^* \end{aligned}$$

De la sorte, plus le revenu est élevé par rapport au seuil de pauvreté, plus les rendements décroissants se répercutent sur l'apport du revenu au développement humain. Le revenu supérieur au seuil de pauvreté a ainsi un effet marginal et non pas un plein effet où "un dollar correspondrait à un dollar". Cet effet marginal est toutefois suffisant pour discriminer de façon significative entre les pays industrialisés. Selon cette formule, ϵ n'est pas égal à 1 mais varie entre 0 et 1.

A titre d'exemple, Singapour a un PIB réel par habitant de 15 880 \$. Le seuil de pauvreté se situant à 4 829 \$, l'équation permettant de déterminer le bien-être du pays comporte quatre termes :

$$\begin{aligned} W(y) &= y^* + 2(y^*)^{\frac{1}{2}} + 3(y - 2y^*)^{\frac{1}{3}} + 4(y - 3y^*)^{\frac{1}{4}} \\ &= 4,829 + 2(4,829)^{\frac{1}{2}} \\ &\quad + 3(4,829)^{\frac{1}{3}} \\ &\quad + 4(15,108 - 14,487)^{\frac{1}{4}} \\ &= 4,829 + 139 + 51 + 20 = \$ 5,039 \end{aligned}$$

Pour calculer l'IDH de Singapour en utilisant les variables ajustées et en appliquant les méthodes décrites dans la présente note technique, on effectue les opérations suivantes :

Espérance de vie maximum	= 78,6
Espérance de vie minimum	= 42,0
Niveau d'éducation maximum	= 3,00
Niveau d'éducation minimum	= 0,00
PIB réel maximum par habitant (ajusté)	= 5 043
PIB réel minimum par habitant (ajusté)	= 367
Espérance de vie de Singapour	= 74,0
Niveau d'éducation de Singapour	= 2,04
PIB réel par habitant (ajusté) de Singapour	= 5 043
Manque en matière d'espérance de vie à Singapour = (78,6 - 74,0)/(78,6 - 42,0)	= 0,126
Manque en matière de niveau d'éducation à Singapour = (3,00 - 2,04)/(3,00 - 0,00)	= 0,320
Manque en matière de PIB à Singapour = (5 079 - 5,039)/(5 079 - 380)	= 0,007
Manque moyen à Singapour = (0,126 + 0,320 + 0,009) / 3	= 0,151
Indicateur composite de développement humain (IDH) de Singapour = 1 - 0,152	= 0,849

Ajustement de l'IDH en fonction des inégalités entre les sexes

Nous disposons, pour 33 pays, de données analogues sur les taux relatifs des salaires et de la participation aux activités économiques des hommes et des femmes. Ces données font apparaître une tendance systématique à la discrimination entre les sexes. Le niveau des salaires féminins par rapport aux salaires masculins varie, pour les 33 pays, de 51 % (au Japon, niveau le plus bas) à 89 % (en Suède, niveau le plus élevé). Le taux de participation des femmes aux activités économiques va de 40 % (au Costa Rica, niveau le plus bas) à 92 % (en Suède, niveau le plus élevé). On obtient, en multipliant ces deux taux, le rapport salaire-revenu entre les hommes et les femmes.

Le rapport salaire-revenu réunit deux éléments identifiables de la discrimination basée sur le sexe. Les salaires masculins sont supérieurs aux salaires féminins et l'écart s'accroît encore pour le taux de participation aux activités économiques. Cela entraîne d'importantes conséquences dans le calcul des niveaux absolus de revenu. Pour effectuer ce calcul il faut supposer, hypothèse évidemment discriminatoire entre sexes et ne correspondant pas à la réalité, que la proportion des revenus salariaux par rapport aux revenus non-salariaux est la même pour les hommes et pour les femmes. Le rapport ainsi calculé a pour effet de minorer l'inégalité.

En termes de PIB réel ajusté par habitant, le taux des revenus féminins par rapport aux revenus masculins est le plus bas au Costa Rica (26 %) et le plus haut en Suède (82 %). Toutefois, sur les 33 pays pour lesquels nous disposons de données comparables, neuf seulement ont un taux de 60 % ou plus et 10 se situent en-dessous de 40 %. Cette mesure statistique qui minore l'inégalité n'en révèle donc pas moins pour autant des différences marquées entre les sexes.

L'IDH féminin bénéficie d'un taux d'espérance de vie des femmes égal ou supérieur à celui des hommes, mais souffre du statut inférieur des femmes en matière d'accès à l'éducation, en particulier dans les pays en développement. Dans ce domaine, les différences sont pratiquement inexistantes dans les pays industrialisés : le niveau d'études des femmes par rapport aux hommes ne dépasse jamais 104 %, et se situe à moins de 96 % dans cinq pays. Dans les pays pauvres, en revanche, des différences importantes apparaissent.

L'IDH global calculé séparément en fonction des sexes reflète cette tendance. Il convient de noter que la plupart des données se rapportent aux pays industrialisés (22 pays sur 33) et que le tableau 1.1 des Notes techniques ne traduit donc pas toute l'ampleur des inégalités entre les sexes.

Comment refléter ces inégalités dans l'IDH de chaque pays ? Une façon simple de procéder consiste à multiplier l'IDH global du pays par le coefficient femmes-hommes de ce même indicateur.

Ajustement de l'IDH en fonction de la répartition des revenus

L'IDH est une moyenne nationale, au même titre que le revenu réel par habitant, l'un de ses éléments. L'utilisation d'une telle moyenne globale dissimule des écarts considérables dans la répartition des indicateurs, en fonction du sexe, de la race, de la région, de l'ethnie ou simplement des individus. Il est donc indispensable de réviser l'IDH pour qu'il reflète ces différences de répartition.

L'IDH présente l'avantage que deux des trois variables de base qui le composent — l'espérance de vie et le niveau d'instruction — sont naturellement réparties de manière bien moins inégale que le revenu, sa troisième variable. Les riches ne vivent pas 1000 fois plus longtemps que les pauvres, même si tel est le rapport de grandeur entre leurs revenus. Dans l'ensemble des pays du monde, l'espérance de vie varie de 42 à 79, soit un rapport de moins du simple au double. De même, le pourcentage des adultes alphabétisés varie dans le monde de 18 % à 99 %, soit un rapport inférieur à 6:1. La moyenne d'années d'études varie de 0,1 à 12,3, soit une répartition plus inégale que celle de l'espérance de vie.

Exception faite du revenu par habitant, toutes les variables utilisées pour calculer l'IDH ont une valeur maximale évidente. Le revenu n'a pas de limite supérieure. Le PNB par habitant varie selon le pays de 80 à 32 250 dollars, soit un rapport de 403:1 et le PIB réel par habitant de 367 à 21 449 dollars, soit un rapport de 58:1. Les inégalités de revenus sont tout aussi marquées à l'intérieur de chaque pays.

Le classement des pays selon le revenu par habitant pourrait être modifié si le revenu par habitant était multiplié par un facteur indiquant l'inégalité de la répartition, soit 1 moins le coefficient de Gini. On dispose, pour 41 pays, de données sur la proportion du revenu des 20 % de la population à revenu le plus élevé par rapport à celui des 20 % à revenu le plus bas. Sur ces 41 pays, 17 ont également des données sur le coefficient de Gini. Ces deux éléments présentent une forte corrélation — le logarithme du rapport des revenus permettant de déterminer le coefficient de Gini de manière satisfaisante. On a donc procédé de manière récurrente et par interpolation pour déterminer le coefficient de Gini de 11 autres pays. Au

total, on a pu estimer directement ou interpoler les coefficients de Gini pour 53 pays.

Le revenu ajusté a été multiplié par $(1-G)$, G étant le coefficient de Gini, afin de modifier le revenu. Cette opération ayant porté sur le revenu ajusté, $W(y)$, et non sur le revenu réel, l'incidence des rendements décroissants a pu être incorporée avant que les corrections tenant compte de la répartition ne modifient davantage le revenu. C'est ce revenu modifié, $W(y)(1-G)$, qui est utilisé comme troisième variable, outre l'espérance de vie et le niveau d'éducation, pour calculer l'IDH ajusté en fonction de la répartition.

Mesure du progrès du développement humain dans le temps

L'indicateur composite de développement humain (IDH) classe les pays les uns par rapport aux autres sur une période donnée. Les valeurs les plus élevées et les plus basses qui mesurent pour chaque variable le progrès maximum à accomplir s'appliquent à une

NOTES TECHNIQUES - TABLEAU 1.1
IDH ajusté en fonction des sexes

	Valeurs pour les femmes en % des valeurs pour les hommes				Disparité moyenne des trois composants de l'IDH	IDH ajusté en fonction des sexes	Ecart entre ajusté en l'IDH et l'IDH ajusté (%)	Ecart entre rang par IDH et rang par IDH ajusté ^b
	Valeur de l'IDH ^a	Espérance de vie ^a	Niveau d'instruction	PIB réel ajusté				
Suède	0,977	101,1	100,0	81,9	94,3	0,921	-5,7	4
Norvège	0,978	102,1	98,3	69,5	90,0	0,881	-10,0	1
France	0,971	104,2	101,7	61,0	88,9	0,864	-11,1	5
Danemark	0,955	101,2	98,4	70,6	90,1	0,860	-9,9	8
Finlande	0,954	103,8	97,9	68,3	90,0	0,859	-10,0	8
Australie	0,972	102,3	98,5	62,3	87,7	0,852	-12,3	1
Nouvelle-Zélande	0,947	101,5	103,9	61,7	89,0	0,844	-11,0	9
Pays-Bas	0,970	102,1	103,8	49,7	85,2	0,826	-14,8	1
Etats-Unis	0,976	103,0	101,6	48,7	84,4	0,824	-15,6	-3
Royaume-Uni	0,964	101,0	101,8	51,6	84,8	0,818	-15,2	0
Canada	0,982	102,5	96,7	50,1	83,1	0,816	-16,9	-9
Belgique	0,952	102,3	100,0	52,5	84,9	0,808	-15,1	3
Autriche	0,952	103,1	89,7	53,6	82,1	0,768	-21,4	1
Suisse	0,978	102,1	93,0	40,7	78,6	0,768	-21,4	-10
Allemagne	0,957	102,1	90,4	48,4	80,3	0,768	-19,7	-4
Italie	0,924	102,2	98,6	47,3	82,7	0,764	-17,3	3
Japon	0,983	100,8	98,1	33,9	77,6	0,763	-22,4	-16
Tchécoslovaquie	0,892	103,8	88,4	61,4	84,5	0,754	-15,5	4
Irlande	0,925	100,9	102,3	30,4	77,9	0,720	-22,1	-1
Luxembourg	0,943	102,5	95,1	29,2	75,6	0,713	-24,4	-3
Grèce	0,902	102,7	89,0	38,2	76,6	0,691	-23,4	0
Portugal	0,853	102,7	75,8	57,7	78,7	0,672	-21,4	3
Chypre	0,890	100,1	85,5	35,5	73,7	0,656	-26,3	0
Costa Rica	0,852	99,8	96,6	26,3	74,2	0,632	-25,8	2
Hong-Kong	0,913	100,6	62,8	39,8	67,7	0,618	-32,3	-5
Singapour	0,849	101,1	66,1	39,5	68,9	0,585	-31,1	1
Corée, Rép. de	0,872	102,4	60,9	27,5	63,6	0,555	-36,4	-3
Paraguay	0,641	100,0	88,1	67,4	85,2	0,546	-14,8	1
Sri Lanka	0,663	99,6	79,7	46,5	75,3	0,499	-24,7	-1
Philippines	0,603	99,5	89,3	35,4	74,7	0,451	-25,3	0
Swaziland	0,458	100,7	81,8	43,2	75,2	0,344	-24,8	0
Myanmar	0,390	99,3	71,8	57,7	76,3	0,297	-23,7	0
Kenya	0,369	100,2	41,8	54,0	65,3	0,241	-34,7	0

a. Corrigé en fonction de l'avantage biologique naturel des femmes pour l'espérance de vie.

b. Les chiffres positifs indiquent que le rang selon l'IDH ajusté est plus élevé que le rang selon l'IDH. Les chiffres négatifs indiquent l'inverse.

année donnée. Sur une durée plus longue, les valeurs réelles de l'espérance de vie, du niveau d'instruction et du revenu évoluent, comme le font aussi les valeurs maximales et minimales de ces variables dans tous les pays.

Certaines améliorations des éléments du développement humain peuvent se traduire par une baisse de la valeur de l'IDH du pays concerné si la position relative du pays par rapport aux autres s'est dégradée. Pour pouvoir combiner les progrès au cours du temps tout en effectuant des comparaisons transversales entre différents pays, il faut donc modifier l'IDH.

A cette fin, pour rester dans la logique de l'IDH, on pourra considérer que les niveaux minimaux et maximaux doivent être définis non pas pour un moment donné mais sur une période donnée, par rapport à certains repères fixes. C'est ainsi que si l'on tente de mesurer le progrès accompli en espérance de vie de 1970 à 1990, la valeur à retenir comme minimum devra être l'espérance de vie minimale dans tous les pays sur 20 ans. On définira la valeur maximale de la même façon. La distance à parcourir sera donc étendue pour atteindre la valeur maximale pour la période considérée.

Ainsi corrigé, l'indicateur composite de développement humain devient comparable dans le temps et entre les différents pays. La variation dans le temps de la valeur de l'indicateur de développement humain est la somme pondérée des taux d'accroissement des trois variables ; les facteurs de pondération se calculent d'après le rapport entre la valeur initiale de la variable et sa valeur la plus élevée.

En termes algébriques, X_1 étant l'espérance de vie, X_2 le niveau d'instruction et X_3 le revenu, la contribution de chaque variable à l'IDH, Z_i , pourra s'exprimer comme suit :

$$Z_{ijt} = \frac{\left[X_{ijt} - \min_{j,t} X_{ijt} \right]}{\left[\max_{j,t} X_{ijt} - \min_{j,t} X_{ijt} \right]}$$

Dans cette formule, j représente le pays et t la période de temps. On notera que le dénominateur reste maintenant inchangé pour toutes les périodes considérées et pour tous les pays.

$$IDHM_{jt} = \frac{1}{3} \sum Z_{i,jt}$$

IDHM désigne l'indicateur composite de développement humain modifié, puisque nous disposons d'une nouvelle définition du maximum et du minimum. Les pays sont classés selon l'écart des valeurs de l'IDHM entre 1970 et 1990, écarts qui varient de 0,302 pour l'Arabie saoudite à -0,089 pour la Roumanie. La Roumanie est toutefois un pays dont l'IDH était déjà relativement élevé en 1970 (0,797) et l'absence de changement ne traduit pas dans son cas de dégradation absolue (Notes techniques — tableau 1.3).

Désagrégation de l'IDH au sein d'un même pays

Il existe, au sein d'un même pays, des disparités très significatives entre groupes ethniques, entre sous-régions, entre zones urbaines et rurales, et entre les sexes. Nous ne disposons malheureusement pas, pour la majorité des pays, de données suffisantes pour présenter les désagréments correspondants. Ces

NOTES TECHNIQUES - TABLEAU 1.2
IDH ajusté selon la répartition des revenus

	Valeur de l'IDH	IDH ajusté selon la répartition des revenus	Ecart entre l'IDH et l'IDH ajusté (en %)	Ecart entre rang par IDH et rang par IDH ajusté*
Japon	0,983	0,981	-0,20	0
Pays-Bas	0,970	0,966	-0,41	7
Suisse	0,978	0,958	-2,05	1
Suède	0,977	0,958	-1,95	1
Norvège	0,978	0,956	-2,25	-2
Canada	0,982	0,947	-3,56	-4
Belgique	0,952	0,946	-0,63	6
Royaume-Uni	0,964	0,945	-1,98	1
Etats-Unis	0,976	0,943	-3,38	-3
France	0,971	0,938	-3,41	-2
Australie	0,972	0,934	-3,91	-4
Finlande	0,954	0,932	-2,31	0
Danemark	0,955	0,925	-3,15	-2
Israël	0,938	0,912	-2,77	1
Nouvelle-Zélande	0,947	0,909	-4,01	-1
Irlande	0,925	0,908	-1,85	0
Italie	0,924	0,892	-3,47	-1
Espagne	0,923	0,898	-2,71	1
Corée, Rép. de	0,872	0,885	1,49	2
Hongrie	0,887	0,873	-1,68	0
Hong Kong	0,913	0,871	-4,60	-2
Chili	0,864	0,818	-5,33	-2
Portugal	0,853	0,802	-6,00	-2
Costa Rica	0,852	0,829	-2,61	1
Singapour	0,849	0,836	-1,53	3
Argentine	0,832	0,791	-4,92	0
Venezuela	0,824	0,771	-6,43	0
Mexique	0,805	0,737	-8,46	-1
Maurice	0,794	0,745	-6,18	1
Colombie	0,770	0,734	-4,75	1
Malaisie	0,790	0,732	-7,35	-1
Thaïlande	0,715	0,672	-5,99	4
Panama	0,738	0,654	-11,35	-1
Turquie	0,717	0,650	-9,39	1
Rép. arabe syrienne	0,694	0,644	-7,22	2
Jamaïque	0,736	0,643	-12,60	-3
Sri Lanka	0,663	0,634	-4,30	1
Brésil	0,730	0,627	-14,07	-4
Tunisie	0,600	0,583	-2,75	1
Philippines	0,603	0,575	-4,67	-1
Iran, Rép. islamique d'	0,557	0,519	-6,76	0
Indonésie	0,515	0,519	0,81	0
El Salvador	0,503	0,488	-3,01	0
Honduras	0,472	0,419	-11,21	0
Egypte	0,389	0,377	-3,12	0
Kenya	0,369	0,344	-6,83	0
Pakistan	0,311	0,303	-2,62	1
Zambie	0,314	0,291	-7,30	-1
Inde	0,309	0,289	-6,40	0
Côte d'Ivoire	0,286	0,246	-13,84	0
Bangladesh	0,189	0,172	-9,19	0
Népal	0,170	0,138	-19,05	0

a. Les chiffres positifs indiquent que le rang selon l'IDH ajusté est plus élevé que le rang selon l'IDH. Les chiffres négatifs indiquent l'inverse.

désagrégations sont illustrées au chapitre 1 pour cinq pays, un pays industrialisé et quatre pays en développement, à savoir les États-Unis, le Mexique, l'Inde, la Turquie et le Swaziland. Ces pays ont été retenus à des fins d'illustration parce qu'ils disposent de données désagrégées fiables, permettant ainsi de réaliser des analyses de développement humain internes, ce qui est à mettre à leur crédit. Les mêmes disparités existent à des degrés variables dans d'autres pays pour lesquels il n'y a pas de données désagrégées fiables.

Le calcul des IDH désagrégés se fait sur la base des données pour les composants de l'IDH concernant chacun des groupes considérés, et en traitant chacun de ceux-ci comme s'il

s'agissait d'un pays distinct. La méthodologie est identique à celle utilisée pour calculer les IDH des pays. Un IDH de pays a également été calculé sur la base des mêmes composants que pour les IDH sub-nationaux et le chiffre obtenu pour le pays a été ajusté pour le faire correspondre à l'IDH de pays reporté au tableau 1.1 des notes techniques. On peut de ce fait comparer les IDH désagrégés avec les IDH nationaux des différents pays qui figurent dans le présent *Rapport mondial sur le développement humain*. Il est donc possible de déterminer pour chaque groupe désagrégé à quel rang il se situerait par rapport aux autres pays classés dans le tableau 1 de l'indicateur du développement humain.

NOTES TECHNIQUES - TABLEAU 1.3
Evolution de l'IDH au cours du temps

	IDH 1970	IDH 1990	Ecart		IDH 1970	IDH 1990	Ecart		IDH 1970	IDH 1990	Ecart
Arabie saoudite	0,386	0,688	0,302	Norvège	0,870	0,978	0,118	Népal	0,126	0,170	0,044
Corée, Rép. de	0,589	0,872	0,283	Belgique	0,846	0,952	0,106	Bulgarie	0,815	0,854	0,039
Maurice	0,525	0,794	0,269	Equateur	0,542	0,646	0,104	Panama	0,703	0,738	0,035
Tunisie	0,335	0,600	0,265	Suède	0,873	0,977	0,104	Madagascar	0,292	0,327	0,035
Rép. arabe syrienne	0,432	0,694	0,262	Pays-Bas	0,866	0,970	0,104	Paraguay	0,607	0,641	0,034
Malaisie	0,538	0,790	0,252	Egypte	0,286	0,389	0,103	Zimbabwe	0,365	0,398	0,033
Botswana	0,319	0,552	0,233	Luxembourg	0,841	0,943	0,102	Burundi	0,135	0,167	0,032
Turquie	0,492	0,717	0,225	Espagne	0,821	0,923	0,102	Zaïre	0,232	0,262	0,030
Indonésie	0,316	0,515	0,199	Iraq	0,489	0,589	0,100	Mali	0,054	0,082	0,028
Thaïlande	0,535	0,715	0,180	Nouvelle-Zélande	0,848	0,947	0,099	Libéria	0,194	0,222	0,028
Algérie	0,358	0,528	0,170	Congo	0,278	0,372	0,094	Somalie	0,061	0,087	0,026
Maroc	0,268	0,433	0,165	Italie	0,830	0,924	0,094	Niger	0,054	0,080	0,026
Brésil	0,569	0,730	0,161	Trinité-et-Tobago	0,784	0,877	0,093	Rép. centrafricaine	0,138	0,159	0,021
Jordanie	0,428	0,582	0,154	Islande	0,867	0,960	0,093	El Salvador	0,483	0,503	0,020
Colombie	0,617	0,770	0,153	Iran, Rép. islamique d'	0,464	0,557	0,093	Malawi	0,149	0,168	0,019
Hong-Kong	0,762	0,913	0,151	Costa Rica	0,759	0,852	0,093	Bolivie	0,383	0,398	0,015
Portugal	0,710	0,853	0,143	Danemark	0,864	0,955	0,091	Bangladesh	0,174	0,189	0,015
Yémen	0,093	0,233	0,140	Sri Lanka	0,574	0,663	0,089	Myanmar	0,384	0,390	0,006
Gabon	0,370	0,503	0,133	Honduras	0,385	0,472	0,087	Tchad	0,083	0,088	0,005
Israël	0,806	0,938	0,132	Irlande	0,840	0,925	0,085	Sierra Leone	0,060	0,065	0,005
Mexique	0,675	0,805	0,130	Pakistan	0,226	0,311	0,085	Pologne	0,829	0,831	0,002
Japon	0,853	0,983	0,130	Cameroun	0,228	0,310	0,082	Burkina Faso	0,073	0,074	0,001
Chili	0,736	0,864	0,128	Uruguay	0,799	0,881	0,082	Rwanda	0,185	0,186	0,001
Etats-Unis	0,848	0,976	0,128	Haïti	0,200	0,275	0,075	Pérou	0,595	0,592	-0,003
Australie	0,849	0,972	0,123	Côte d'Ivoire	0,212	0,286	0,074	Soudan	0,155	0,152	-0,003
Canada	0,860	0,982	0,122	Rép. dominicaine	0,513	0,586	0,073	Angola	0,147	0,143	-0,004
Singapour	0,730	0,849	0,119	Guatemala	0,416	0,489	0,073	Bénin	0,117	0,113	-0,004
France	0,854	0,971	0,117	Ghana	0,246	0,311	0,065	Zambie	0,320	0,314	-0,006
Kenya	0,253	0,369	0,116	Philippines	0,542	0,603	0,061	Afghanistan	0,083	0,066	-0,017
Finlande	0,838	0,954	0,116	Sénégal	0,124	0,182	0,058	Papouasie-Nouv.-Guinée	0,342	0,318	-0,024
Suisse	0,863	0,978	0,115	Hongrie	0,830	0,887	0,057	Guinée	0,074	0,045	-0,029
Autriche	0,838	0,952	0,114	Nigéria	0,189	0,246	0,057	Ouganda	0,241	0,194	-0,047
Royaume-Uni	0,850	0,964	0,114	Tchécoslovaquie	0,836	0,892	0,056	Nicaragua	0,549	0,500	-0,049
Lesotho	0,317	0,431	0,114	Inde	0,258	0,309	0,051	Mozambique	0,205	0,154	-0,051
Venezuela	0,714	0,824	0,110	Argentine	0,784	0,832	0,048	Jamaïque	0,797	0,736	-0,061
Grèce	0,793	0,902	0,109	Togo	0,170	0,18	0,048	Roumanie	0,798	0,709	-0,089

2. L'indicateur de développement humain : revue des critiques récentes

L'Indicateur de développement humain (IDH) a été publié pour la première fois dans le *Rapport mondial sur le développement humain* de 1990. Il a immédiatement fait l'objet d'une attention considérable de la part de la presse écrite et des médias audio-visuels. Il a ensuite été soumis à l'analyse des milieux académiques. Malgré la lenteur inhérente à ce processus d'examen critique, il existe à présent suffisamment de matériel publié pour qu'il y ait lieu de se pencher sur les critiques émises et d'en évaluer l'utilité pour les travaux à venir. Tel est le but de la présente note.

Avant la parution de ces critiques, et donc indépendamment d'elles, une révision et un affinement de l'IDH avaient déjà été engagés. Les premières améliorations qui en ont découlé ont été présentées dans le Rapport de 1991. L'IDH ainsi redéfini tenait compte de certaines des critiques émises, parfois même de manière anticipée, avant que ne paraissent les analyses portant sur le Rapport de 1990. Ceci ne diminue en rien la nécessité de répondre aux critiques émises et d'en tenir compte s'il y a lieu. L'IDH doit être perçu pour ce qu'il est, à savoir un instrument de mesure dynamique s'affinant progressivement, et non pas comme un indicateur figé. Il est en outre souhaitable que cela se fasse avec la participation active du plus grand nombre possible de ses utilisateurs.

L'IDH est une moyenne non pondérée des distances relatives parcourues et mesurées dans trois dimensions qui sont la longévité, l'éducation et les ressources dont dispose un individu. Les variables approchées utilisées pour en rendre compte sont l'espérance de vie pour la longévité, l'alphabétisation et (depuis le Rapport de 1991) la durée moyenne de scolarité pour l'éducation, et une mesure modifiée/concavifiée du revenu par habitant visant à exprimer "l'utilité" du revenu au sens économique du terme, c'est-à-dire sa capacité à générer un certain bien-être. La mesure de la distance parcourue est la différence entre la valeur de la variable dans un pays (ou dans sa région, ou au sein d'un sous-groupe, tels que les femmes) et une valeur minimum, divisée par l'étendue de la variable, à savoir l'écart entre le maximum et le minimum.

Il convient de préciser que la notion de développement humain dépasse de beaucoup la mesure du développement humain. L'IDH est en effet un instrument de mesure en constante évolution, mais qui ne traduira jamais parfaitement le concept de développement humain.

Que mesure l'IDH ?

Il se pose d'emblée la question de savoir ce que l'IDH mesure. Est-ce une mesure normative d'un *standard de vie* souhaitable ou une mesure d'un *niveau de vie* ? Mesure-t-il la *qualité de la*

vie ou, comme l'a dit un quotidien britannique (*The Daily Mail*) dans un éditorial consacré au Rapport de 1992, est-ce un indicateur de *bonheur* ?

Il faut distinguer entre la base conceptuelle de l'IDH et la mesure qui en est faite. Etant donné que pour chaque dimension — longévité, niveau d'éducation, accès aux ressources — on calcule une distance relative dont la valeur se situe entre 0 et 1, il semblerait que l'IDH représente une mesure normative. S'il en était ainsi, la valeur globale de 1 représenterait un summum, un bonheur parfait.

Mais si le développement humain est un processus d'amplification des choix dont l'homme dispose, il ne peut y avoir de limite, de summum. Aussi l'Indicateur doit-il être envisagé comme une mesure des aptitudes humaines à vivre longtemps et en bonne santé, à communiquer et à participer à la vie de la communauté, et à disposer de ressources suffisantes pour s'assurer une vie convenable. C'est la mesure d'un *minimum*. Une fois atteinte une valeur élevée d'IDH, on peut alors s'interroger sur les autres dimensions possibles du développement de la personne.

Il est bon de se trouver dans un pays ou d'appartenir à un groupe qui jouit d'une longue espérance de vie, ou d'être alphabétisé et d'avoir fait un certain nombre d'années d'études, mais ce n'est pas là l'intégralité du développement humain. Il en est de même pour le revenu. Le revenu est un moyen qui permet d'avoir une vie meilleure, d'atténuer quelque peu les dures contraintes matérielles auxquelles sont davantage exposés ceux qui disposent de revenus plus faibles par rapport à ceux qui ont des revenus plus élevés. Il indique les possibilités offertes à l'individu, mais pas l'usage qu'il en fait. "C'est la vie que mènent [les êtres humains] qui a une importance intrinsèque, non pas les biens ou les revenus qu'ils possèdent." [Anand/Sen (1993)].

Le *Rapport mondial sur le développement humain* avait clairement précisé ce point dans sa définition initiale du développement humain :

Le développement humain est un processus qui conduit à l'élargissement de la gamme des possibilités qui s'offrent à chacun. En principe, elles sont illimitées et peuvent évoluer avec le temps. Mais quel que soit le stade de développement, elles impliquent que soient réalisées trois conditions essentielles : vivre longtemps et en bonne santé, acquérir un savoir et avoir accès aux ressources nécessaires pour jouir d'un niveau de vie conve-

* La présente revue répond aux nombreux commentaires parus sur l'IDH au cours des trois dernières années. Cette note repose largement sur une étude réalisée par Sudhir Anand et Amartya K. Sen pour le Bureau du Rapport sur le Développement Humain en 1992, et qui fera l'objet d'une publication spécifique du PNUD. Elle doit également beaucoup à une importante contribution du Professeur Meghnad Desai.

nable. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, de nombreuses possibilités restent inaccessibles.

Ainsi, le développement humain va-t-il au-delà des choix essentiels reflétés par l'IDH et, comme on l'a souligné, le concept de développement humain va donc bien au-delà de la mesure qu'en propose l'indicateur.

Or un grand nombre des critiques et des discussions portant sur l'Indicateur ne tiennent pas compte de cette distinction cruciale. C'est ainsi que l'on a souvent comparé l'IDH et le concept néo-classique d'utilité du consommateur. En économie de bien-être classique, l'utilité de la consommation pendant la durée de la vie pour un consommateur individuel est la mesure de son bien-être [Ferroni et Kanbur (1991)]. En posant un certain nombre d'hypothèses simplificatrices, ceci peut se réduire à l'espérance de vie multipliée par le logarithme du revenu, ce qui présente une similitude superficielle avec l'IDH puisque deux des trois dimensions sont prises en compte. Mais la démarche néo-classique n'est valable qu'à condition de supposer qu'à la naissance, l'individu connaît le niveau [constant] de son revenu pendant sa vie entière, et que, loin de représenter le choix minimum essentiel, la mesure du bien-être exprime la somme globale de la satisfaction humaine. Le revenu [ou la consommation] est une composante essentielle du développement humain, mais il n'en constitue pas la seule finalité et ne saurait même prétendre fournir la mesure principale de ce processus.

Certaines comparaisons ont été faites entre l'IDH et d'autres mesures du développement humain, en particulier avec l'approche en termes de besoins essentiels développée par l'OIT en tant que mesure satisfaisante d'un processus de développement [OIT (1976), mentionné par Pyatt (1991b) et par Smith (1992)]. Les besoins essentiels en question comprennent la santé, l'enseignement, l'alimentation, l'approvisionnement en eau, l'assainissement et le logement [Hicks et Streeten (1979)]. Ici encore, on note un certain chevauchement avec l'IDH. Mais l'IDH s'écarte d'une approche reposant sur la seule prise en compte de biens matériels, tout en élaborant une mesure scalaire du développement. Le développement humain va au-delà des besoins essentiels, comme le précise le Rapport de 1990 en déclarant de l'approche des besoins essentiels qu'"elle est centrée sur la fourniture de biens et de services plutôt que sur le problème des conditions de vie et de la liberté des gens"

Il existe un vaste corpus d'analyses consacrées aux indicateurs sociaux de développement, qui témoigne de tentatives semblables visant à exprimer le développement. Trois approches fréquemment présentées en opposition sont 1) l'utilisation d'une mesure monétaire, le revenu ; 2) des indicateurs sociaux objectifs ; 3) des indicateurs sociaux subjectifs [Baster (1985) et Smith (1992)]. Il existe un

chevauchement entre l'IDH et les deux premières de ces trois approches. L'un des problèmes soulevé par l'approche en termes d'indicateurs sociaux objectifs a toujours été celui de leur pondération. Ce point a également souvent fait l'objet de débats dans le cas de l'IDH.

Les questions sur lesquelles il convient de se pencher sont les suivantes :

1. Pourquoi retenir trois dimensions seulement ? Est-ce trop ou trop peu ?
2. Les variables (indicateurs) choisis pour mesurer les dimensions sont-elles pertinentes ? Et pour chaque dimension, les variables associées sont-elles trop ou pas assez nombreuses ?
3. Les mesures faites sont-elles sujettes aux erreurs d'estimation, et dans l'affirmative, ces erreurs faussent-elles les résultats obtenus ? Une question subsidiaire est celle de l'actualité des données utilisées pour élaborer les indicateurs qui composent l'IDH.
4. Le choix du minimum et du maximum est-il justifié ou est-il arbitraire ? Quoi qu'il en soit, quelle est la sensibilité des indicateurs à des alternatives concernant les maxima et les minima ?
5. Pourquoi retenir une pondération égale pour chaque élément ? Quelle est la sensibilité du résultat aux variations des pondérations ?

Le choix des dimensions

L'IDH est basé sur trois dimensions liées aux capacités dont disposent les individus et dont elles visent à rendre compte. C'est ainsi que la *longévité* est une dimension qui exprime la capacité de mener une vie longue et en bonne santé. Le *niveau d'éducation* traduit la capacité d'acquérir des connaissances, de communiquer et de participer à la vie de la communauté. L'*accès aux ressources* nécessaires pour assurer un niveau de vie convenable exprime la capacité de mener une vie saine, de garantir la mobilité géographique ou sociale, de communiquer et de participer à la vie de la communauté y inclus par la consommation.

Une omission majeure fréquemment relevée par les critiques est celle de la liberté. Dasgupta a reproché à l'IDH de négliger les droits de l'homme : "En tant que mesure du développement *humain*, il est particulièrement incomplet en ce qu'il oublie ce que l'on désigne communément du nom de droits de l'homme" [Dasgupta (1990), ainsi que Pyatt (1991b)].

Le Rapport de 1991 s'est efforcé sérieusement de remédier à cette situation en élaborant un Indicateur de la Liberté Humaine (ILH) fondé sur les travaux de Charles Humana, Humana (1986)]. Il a toutefois été décidé de séparer l'IDH de l'ILH. Comme le notait le Rapport de 1991, outre le manque de données en matière de liberté politique, il existait une autre difficulté :

Une seconde difficulté provient de l'évolution parfois rapide de la situation politique. L'indicateur

de développement humain a pour base des indicateurs relativement stables qui ne varient pas radicalement d'une année à l'autre. La liberté politique, en revanche, peut apparaître et disparaître brusquement. Un coup d'Etat militaire, par exemple, provoquerait une chute soudaine de l'indicateur quand bien même de nombreux aspects de la vie resteraient inchangés.

La question d'une prise en compte séparée de la liberté politique figure également dans le Rapport de 1992, qui met l'accent sur l'importance qu'il y a d'établir une méthodologie appropriée pour l'élaboration d'un indicateur de liberté politique ou de respect des droits de l'homme. Or cette tâche essentielle est loin d'être achevée. Il serait donc prématuré d'inclure des mesures inadéquates de la liberté politique dans un indicateur de développement. C'est un sujet de recherche à poursuivre, de préférence dans un cadre universitaire où la question peut être envisagée dans un environnement indépendant, exempt de pressions politiques internationales.

Une autre critique émise à l'endroit de l'IDH est que les dimensions prises en considération sont trop nombreuses, et qu'il y a des redondances dans les différents éléments qui le composent. Cette critique porte sur la nature des variables utilisées pour mesurer les dimensions et sur les corrélations empiriques qui existent entre elles. C'est une question qui sera examinée ci-dessous.

Le choix des indicateurs/variables

L'espérance de vie à la naissance a été choisie comme variable pour rendre compte de la longévité. C'est une valeur qui est largement acceptée comme indicateur de développement. Il a été avancé, cependant, que la mortalité infantile, l'espérance de vie à un an ou la mortalité des moins de cinq ans pourraient constituer des substituts souhaitables ou venir compléter l'espérance de vie à la naissance. Il a été noté [par Pyatt (1991a)] que l'espérance de vie s'expliquait par le revenu et la mortalité infantile. Selon Pyatt, si l'IDH intègre le revenu, la mortalité infantile constitue une donnée excédentaire.

Mais, si la mortalité infantile et les mesures associées de la mortalité à un jeune âge sont d'excellents indicateurs de la qualité de la santé publique dans les pays en développement, ces variables ne permettent plus de différencier dans le cas des pays industrialisés. Si l'on comparait l'espérance de vie dans le groupe des pays industrialisés et les autres, la différence serait moindre que pour la mortalité infantile ou la mortalité des moins de 5 ans. Or en tant qu'indicateur universel, l'IDH doit être fondé sur des variables qui permettent de discriminer entre les pays. Parmi les pays industrialisés en tant que groupe, la mortalité maternelle constitue un meilleur critère de discrimination.

L'espérance de vie à la naissance est une moyenne pour un groupe entier (nation, région, groupe ethnique, etc.), plutôt qu'une caractéristique se rapportant à un individu, comme peut l'être le revenu. En principe, pour chaque personne d'un âge donné, compte tenu de ses autres caractéristiques (classe, région de résidence, race), on peut calculer le temps qui lui reste à vivre. Cette variable de la durée de vie potentielle (DVP) a été proposée comme substitut à l'espérance de vie [Desai (1989)]. Mais si la DVP est une désagrégation utile, elle ne convient pas aux comparaisons entre pays. En effet, si l'on calcule la DVP globale d'une population, cela favorise les pays à population croissante et à espérance de vie modérée par rapport aux pays à population statique ayant une espérance de vie élevée. En un certain sens, la DVP en tant que mesure comparative entre pays est faussée par un biais "nataliste".

L'espérance de vie à la naissance offre en outre l'avantage de présenter une amplitude de variation bien plus réduite entre individus d'un même pays que celle du revenu. La moyenne de groupe est donc moins trompeuse, aux fins de l'indicateur de développement, pour l'espérance de vie que pour le revenu. Reste le problème posé par le fait que l'espérance de vie est une mesure quantitative. La qualité de la vie est une question qui mérite d'être examinée plus attentivement qu'elle ne l'a été jusqu'à présent.

S'agissant du niveau d'éducation, l'IDH comporte deux indicateurs : le taux d'alphabétisation des adultes et la durée moyenne de scolarité en années pour les individus de plus de 25 ans. Comme il a déjà été dit, le Rapport de 1990 n'avait utilisé que le taux d'alphabétisation des adultes, mais cette variable ne permet pas de discriminer entre les pays industrialisés qui négligent souvent de la communiquer à l'UNESCO. C'est pour cette raison que la moyenne des années d'études a été ajoutée à l'alphabétisation des adultes.

Ce choix a fait l'objet de deux séries de critiques. D'une part, on a noté que l'alphabétisation était difficile à mesurer et qu'elle exige des efforts inégaux selon les différentes langues. C'est ainsi qu'un Chinois ou un Japonais doit déployer des efforts bien plus grands pour s'alphabétiser que quelqu'un dont la langue n'a pas un système d'écriture idéographique [Lind (19910)]. Mais la définition de l'alphabétisation est spécifique à chaque pays, et chaque culture apprécie l'effort exigé par l'alphabétisation. La diversité interculturelle en la matière n'aurait d'importance que si l'on appliquait une définition universelle. On a noté en second lieu que l'alphabétisation fonctionnelle est souvent de beaucoup inférieure à l'alphabétisation formelle, en particulier dans les pays industrialisés qui rapportent souvent un taux irréalisable de 99 %. Ces distorsions se trouvent partiellement corrigées du fait que l'alphabétisation n'est plus le seul

indicateur pris en compte, mais il est évident qu'une meilleure définition en serait utile. C'est ici encore une question de qualité de la variable que nous mesurons, laquelle n'est pas représentée par une simple mesure quantitative.

Il a été proposé d'inclure dans l'IDH la formation professionnelle, l'apprentissage sur le tas, et les modes non traditionnels d'acquisition des connaissances [Nübler (1992a) (1992b)]. Mise à part la difficulté que présente le recueil de données fiables dans les divers pays, il est également vrai que certaines de ces variables ont trait davantage à la formation de capital humain, et donc à la production de revenus, qu'aux choix essentiels reflétés par l'IDH.

L'espérance de vie et le niveau d'éducation sont des variables *statiques*, qui changent lentement. Certaines critiques émises sur ce point notent que la scolarisation ou les inscriptions dans l'enseignement supérieur refléteraient les progrès récents réalisés en enseignement mieux que les variables utilisées actuellement. De nombreux pays en développement possèdent une population se situant pour une large part dans la catégorie des moins de 18 ans et en majorité en dessous de 25 ans. Les mesures portant sur les adultes ou sur les personnes de plus de 25 ans ne rendent pas compte de la *dynamique* des résultats en matière d'enseignement [Smith (1992)]. Cet argument milite en faveur de l'adoption d'indicateurs différents pour les pays en développement et pour les pays industrialisés. Il ne présente pas le même intérêt pour un IDH universel, mais si l'IDH était calculé pour certains sous-groupes spécifiques, il conviendrait d'en tenir compte [voir ci-après].

C'est la troisième variable, le revenu, qui a fait l'objet des discussions les plus nombreuses. Il est également celle des trois variables qui a subi des révisions dans chaque Rapport successif. Il convient de préciser tout d'abord que l'indicateur du revenu est le PIB réel par habitant exprimé en dollars et corrigé sur la base de la parité des pouvoirs d'achat, ce qui tient déjà compte du degré d'ouverture de l'économie, des dimensions relatives des secteurs des biens échangeables et non échangeables, d'une surévaluation éventuelle des taux de change, etc. C'est pour le revenu qu'il existe le plus grand écart entre la valeur globale du revenu par habitant (moyenne de groupe) et la valeur des revenus individuels ou des ménages en tant qu'indicateur de l'accès aux ressources. On sait que le revenu est inégalement distribué et qu'il constitue un indicateur trompeur même au niveau des comparaisons entre individus/ménages.

Les nombreuses réserves émises quant au revenu en tant que mesure du bien-être ont été exprimées de manière incisive par Anand et Sen (1992) :

Le revenu, les biens ("essentiels" ou autres), et la fortune sont certes d'une importance fonda-

mentale mais ne constituent pas une mesure directe du niveau de vie. Le niveau de revenu individuel, par exemple, ne révèle pas l'espérance de vie de la personne, son état de santé actuel (ou une éventuelle maladie ou incapacité), son aptitude à se déplacer librement, etc. Même pour les caractéristiques du niveau de vie pour lesquelles le revenu individuel est le plus susceptible d'être significatif, pour une alimentation adéquate par exemple, il existe des variations considérables au plan de la transformation du revenu en bien-être réel. Le taux de métabolisme basal varie d'un individu à l'autre, de même que le niveau d'activité et les conditions climatiques. Les populations des régions montagneuses ont besoin de quantités d'énergie plus grandes, en alimentation et en chauffage, étant donné la déperdition plus grande d'énergie dans les climats froids. Les personnes handicapées ont besoins d'un revenu supérieur à celui des personnes en bonne santé pour parvenir au même degré de mobilité. Il en est de même des personnes âgées et des infirmes.

Dans une certaine mesure, il est possible d'ajuster les revenus des ménages pour tenir compte de différences relatives à certains besoins spécifiques et limités. C'est ainsi que les enfants n'ont pas besoin de la même quantité de nourriture que les adultes pour atteindre le même niveau de nutrition. Un ménage nombreux doit disposer de revenus supérieurs à ceux d'un ménage peu nombreux pour parvenir au même niveau de consommation de biens et de services, encore que la différence ne soit pas proportionnelle au nombre de membres en raison des "économies d'échelle" de cette consommation. Un ménage habitant dans une région à prix élevés doit avoir des revenus supérieurs pour acheter la même quantité de denrées alimentaires et autres qu'un ménage identique habitant dans une région à prix plus bas. Nous pouvons, pour ces différences de besoins mais pour elles seules, ajuster le revenu afin d'en tenir compte. Nous procédons pour ce faire au moyen "d'échelles d'équivalence" qui corrigent le revenu des ménages en fonction du nombre de leur membre et de leur répartition selon l'âge et le sexe. Nous utilisons aussi les indices de prix pour compenser les différences régionales ou temporelles. Mais il n'est tout simplement pas possible, au moyen du revenu, de tenir compte des différences individuelles en matière de morbidité, de mortalité ou d'incapacité, et il semblerait que ces caractéristiques méritent un traitement prioritaire aux fins de l'évaluation du niveau de vie. Il existe d'autres biens et services économiques non privés que les revenus des ménages ne reflètent pas de manière adéquate. Ce sont les biens publics ou fournis par les autorités publiques : l'environnement, l'infrastructure (réseau routier par exemple), l'électricité, les moyens de transport et de communications, la protection épidémiologique, etc. Les revenus privés ne rendent donc pas compte de certains des aspects fondamentaux du niveau de vie des pays en développement.

Pour inclure le revenu dans l'IDH, deux formules principales ont été utilisées. Dans le Rapport de 1990, c'est le logarithme et non la

valeur observée du revenu qui a été utilisé. De plus, la valeur moyenne du seuil de pauvreté de dix-sept pays industrialisés a été calculée et convertie en dollars ajustés par la parité des pouvoirs d'achat. Le logarithme de ce seuil de pauvreté a été retenu comme valeur limite. La part de revenu des pays se situant au-dessus de cette valeur limite a été affectée d'un coefficient de pondération nul. Le premier de ces deux ajustements correspond au principe de l'utilité marginale décroissante et le deuxième était conçu pour souligner l'intérêt porté par le *Rapport mondial sur le développement humain* à la lutte contre la pauvreté.

En général, il a été noté que la transformation logarithmique, "analytiquement appropriée" était néanmoins "nécessairement arbitraire". L'utilisation conjointe d'un "plafond" de pauvreté a pour effet, a-t-il été estimé, "d'accorder implicitement un coefficient de pondération plus grand à l'alphabétisation et à la longévité qu'au [revenu]". Le traitement différent du revenu et des deux autres variables a été mis en question en invoquant "la plausibilité aussi d'une utilité marginale décroissante des dépenses de santé et d'enseignement" [Kelley (1991)].

Le plafond de pauvreté n'introduit pas de différence majeure. Il a été montré que sa suppression ne produit que des effets minimes sur l'ordre de classement des pays riches. Kelley a retenu une valeur considérablement plus élevée, 12 952 dollars, moyenne du PIB réel par habitant des pays industrialisés, au lieu de 4 861 dollars, qui était le niveau de pauvreté utilisé dans le Rapport de 1990. Il conclut que "fait troublant, l'IDH ne présente pas de grande sensibilité aux seuls changements du seuil de pauvreté. Il est difficile de croire qu'une augmentation du revenu par habitant d'une telle amplitude...n'aurait qu'un effet si réduit sur "l'amplification des choix des êtres humains" [Kelley, op. cit.].

Le Rapport de 1991 parvenait de son côté à la même conclusion après avoir examiné les modifications de résultat induites par différents traitements méthodologiques du revenu. Le changement essentiel avait consisté en l'adoption du logarithme du revenu plutôt que d'un plafond de pauvreté. Ce traitement, bien qu'arbitraire, a rallié de nombreux suffrages [McGillivray (1991), McGillivray et White (1992) a et 1992 b].

Une autre méthode a été explorée dans les Rapports de 1991 et 1992. La transformation logarithmique a été abandonnée et une nouvelle façon de tenir compte de l'utilité marginale décroissante a été adoptée. Le revenu jusqu'au seuil de pauvreté reçoit une pondération unitaire : il est estimé que l'intégralité de chaque dollar de revenu supplémentaire améliore le bien-être et amplifie les choix. Au-delà du seuil de pauvreté, une pondération décroissante a été adoptée pour refléter l'utilité marginale décroissante, ceci au moyen d'une version modifiée de la formule d'Atkinson. C'est

ainsi que pour le revenu par habitant situé entre le seuil de pauvreté et deux fois celui-ci, le paramètre d'Atkinson (élasticité de l'utilité marginale du revenu par rapport au revenu) est de $1/2$; entre deux fois et trois la valeur du seuil de pauvreté, il est de $2/3$, et ainsi de suite), ce qui conduit à l'obtention de coefficients de pondération décroissants.

La transformation logarithmique sur toute l'étendue du revenu correspond à une élasticité de 1. Le plafond de pauvreté impose une élasticité infinie. La formule adoptée à partir du Rapport de 1991 part d'une élasticité nulle en dessous du seuil de pauvreté, puis progressivement croissante au-delà de ce seuil. La capacité du revenu à produire une utilité marginale décroissante est reflétée de manière progressive.

Cette modification a suscité certaines critiques. La formule est plus complexe qu'une simple transformation logarithmique, puisqu'elle fait intervenir une fonction à élasticité variable et non pas constante. Mais elle engendre aussi une anomalie en ses points limites : un dollar supplémentaire, lorsqu'il est situé immédiatement en-dessous d'un multiple du seuil de pauvreté, possède une utilité marginale considérablement plus élevée que celle d'un dollar supplémentaire situé juste au-dessus d'un multiple du seuil de pauvreté. Cet "effet de seuil" n'a qu'une incidence minime sur le résultat final, mais il constitue cependant une anomalie [Trabold-Nübler (1991)].

La principale critique émise est que cette modification réduit la pondération du revenu supplémentaire au-dessus du seuil de pauvreté tout aussi radicalement que la transformation logarithmique. C'est ainsi que la différence absolue de revenu entre les Etats-Unis et le Brésil était de 15 230 dollars et qu'elle a été ramenée à 450 dollars après ajustement [Trabold-Nübler (1991)].

L'adoption d'un traitement différent du revenu en dessous et au-dessus du seuil de pauvreté peut se défendre. Notre mesure est le revenu par habitant, c'est-à-dire une moyenne qui s'applique à un groupe et non un revenu individuel. Si nous considérons le niveau de pauvreté comme le minimum requis pour accéder à la possibilité d'effectuer des choix fondamentaux eu sens où l'entend l'approche en termes de développement humain, c'est à dire d'acquérir les capacités de base, il est difficile de soutenir que le revenu supplémentaire acquis jusqu'au seuil de pauvreté est d'une certaine manière moins efficace pour accroître le bien-être. On peut dire en réalité que, jusqu'à un niveau minimum de revenu, il est inapproprié de parler d'utilité au sens de satisfaction positive procurée par le revenu ou la consommation. En théorie micro-économique, le système linéaire de dépenses nous donne un exemple d'une fonction d'utilité qui possède précisément cette propriété. Il n'y a pas d'utilité calculable jusqu'à ce qu'un niveau minimum de consommation de chaque ensemble de

biens soit atteint. C'est seulement la consommation supplémentaire, c'est-à-dire au dessus du niveau de subsistance, qui produit l'utilité [Desai (1990)].

Ceci dit, la question reste sujette à examen et d'autres solutions sont exposées plus bas. La transformation logarithmique du revenu reste un problème à résoudre dans le cadre de l'approche actuelle.

S'agissant du revenu, il n'a pas été proposé de le remplacer (sauf peut-être par la consommation) ou de le compléter, mais de le retenir en tant que variable unique. L'argument présenté est que le revenu recouvre les deux autres variables (espérance de vie et éducation), chacune d'elles étant si fortement corrélées avec le revenu qu'en réalité elles sont redondantes.

Sur le plan conceptuel, c'est-à-dire sur le fait de savoir si le revenu reflète ou englobe les deux autres variables, l'approche en termes de développement humain répond sans ambiguïté par la négative : la question importante porte sur la vie des êtres humains, sur ce qu'ils parviennent à devenir et à accomplir, bien plus que sur la consommation des biens d'une communauté. Les questions pertinentes à se poser, comme les ont succinctement exprimées Anand et Sen, sont les suivantes :

*Ont-ils la capacité de vivre longtemps ?
Peuvent-ils éviter la mortalité durant la petite enfance et l'adolescence ?
Peuvent-ils échapper à la morbidité évitable ?
Echappent-ils à l'analphabétisme ?
Sont-ils à l'abri de la faim et de la malnutrition ?
Jouissent-ils de libertés personnelles ?*

Telles sont les caractéristiques fondamentales du bien-être que l'on doit examiner lorsque l'on place les êtres humains au centre de toutes les activités de développement. Accroître les capacités des êtres humains à vivre selon une dynamique développant ces caractéristiques constitue l'essence même du développement humain. Les résultats individuels — qu'il s'agisse de longue vie ou d'alphabétisation fonctionnelle — sont, dans l'approche en termes de développement humain, valorisés en eux-mêmes en tant que fins. Ceci doit être opposé aux approches économiques plus traditionnelles qui s'attachent au développement des ressources humaines, en ce qu'elles considèrent les êtres humains comme des ressources, comme un intrant dans le développement des activités productives. Le développement des ressources humaines est envisagée sous l'angle de leur contribution à la création de revenus ; il s'agit donc d'un investissement comme les autres visant à accroître le potentiel de production.

Alors que le développement humain valorise les capacités ayant trait, disons, à une meilleure santé, nutrition et éducation de base — et le revenu uniquement en tant que moyen de développer ces capacités — le développement des ressources humaines, (comme l'investissement "en capital humain") est pour sa part fondé sur un système de valeur diamétralement opposé. En effet, cette approche évalue les investissements en capital humain — parmi lesquels la santé, la

nutrition et l'éducation — strictement en termes de revenu ou d'"output" supplémentaire produit par les investissements, et considérant qu'ils sont rentables lorsque le taux de rendement dépasse le coût de l'investissement. En revanche, même si le rendement de l'investissement supplémentaire dans l'alphabétisation ou dans l'amélioration du régime alimentaire et des soins de santé devenait nul selon les critères économiques traditionnelles (ce rendement étant en fait relativement élevé en tout état de cause) les partisans du développement humain continueraient de préconiser une amélioration des capacités des personnes à lire et à écrire, ou à s'alimenter convenablement et à être en bonne santé.

Ceci dit, il est préférable d'aborder empiriquement la question la question de la redondance entre les indicateurs partiels en examinant les coefficients de pondération affectés aux différentes variables, étant donné que la redondance impliquerait que la pondération soit inégale — un pour le revenu, et zéro pour les deux autres variables.

Erreurs de mesure

L'un des grands problèmes des statistiques économiques au niveau national et international est celui de leur exactitude. Pour certains indicateurs, les statistiques officielles sont souvent des estimations ou des extrapolations de données anciennes. Elles contiennent fréquemment des définitions conceptuelles inappropriées ou non comparables aux données d'autres pays. Elles sont entachées d'erreurs provenant d'une sélection défectueuse ou inadéquate des échantillons, ou d'erreurs de transcription ou de transmission, et surtout, il arrive fréquemment qu'elles ne soient pas à jour [Srinivasan (1992) propose un aperçu très complet de ces divers problèmes].

Il a également été relevé que les données relatives à l'espérance de vie transmettent une information faussement exacte. Ces données doivent normalement être fondées sur un recensement décennal, puis révisé compte tenu des naissances et des décès enregistrés annuellement. Or, 7 des 180 pays en développement n'ont pas encore organisé de recensement de population et pour 22 autres, le recensement le plus récent est antérieur à 1975. Globalement, pour 57 pays en développement sur 117, nous ne disposons pas encore de données fiables sur l'espérance de vie [Srinivasan (1992) citant Chamie (1992)].

Les données relatives à l'alphabétisation sont également fournies par des recensements décennaux et sont communiquées à l'UNESCO par les pays. On dénombre au moins trois définitions possibles, largement acceptées, de l'alphabétisation, que l'UNESCO doit essayer de faire coïncider pour fournir ses statistiques d'alphabétisation.

La mesure du revenu possède un long passé, bien documenté, en ce qui concerne l'analyse des problèmes de définition et de statistiques

qu'elle soulève. Pour les pays où l'agriculture de subsistance est largement pratiquée, l'estimation du revenu pose de sérieux problèmes. Dans de nombreux pays, industrialisés et en développement, on se heurte au problème de l'estimation du revenu du secteur informel et du travail "au noir". Pour les pays d'Europe de l'Est qui évoluent d'une économie planifiée à une économie de marché, les prix de nombreuses denrées se sont stabilisés à des niveaux dont on peut croire qu'ils reflètent une rareté relative, les prix de la période précédant la transition véhiculant des informations erronées. Il en est résulté des révisions drastiques des niveaux de revenu estimés au cours des années précédant la période de transition ainsi que des problèmes d'évaluation des revenus et du niveau de vie au cours de la transition.

Ces problèmes ne sont pas faciles à résoudre, mais il faut en reconnaître l'existence plus largement. Dans l'idéal, les valeurs devraient être des estimations d'intervalles de préférence à des estimations ponctuelles. Mais ceci restant une perspective lointaine, il faut faire preuve de prudence et éviter de considérer les valeurs de l'IDH (ou de toute autre estimation analogue) comme des indications rigoureuses pour la prise de décision. Par ailleurs, il y aurait avantage à affecter des ressources accrues à l'amélioration de la qualité des statistiques.

Toutefois, sur la question précise de la robustesse de l'IDH aux erreurs de mesure, McGillivray et White ont procédé à des essais pour déterminer dans quelle mesure les erreurs d'estimation des données sous-jacentes modifiaient le classement des pays opéré sur la base de l'IDH. Ils ont envisagé deux hypothèses. La première supposait une mesure des données avec des erreurs comprises entre - 5 % et + 5 %, et la deuxième, des erreurs comprises entre - 10 % et + 10 %. Ils ont ensuite produit des erreurs stochastiques dans cette fourchette, les ont ajoutées aux variables des différents pays et ont calculé un IDH simulé. Ils ont noté que *pour la grande majorité des pays, les modifications de classement sont relativement mineures... Si nous calculons des coefficients de corrélation de rang entre l'IDH et sa valeur correspondante calculée selon l'hypothèse d'une gamme d'erreur de - 5 % à + 5 %, nous obtenons des coefficients de 0,996 et 0,995 pour 1990 et 1991 respectivement. Le fait que ces coefficients soient très proches de 1 nous permet de conclure que l'IDH est extrêmement robuste aux erreurs de mesure de cette amplitude.*

Par la même opération effectuée pour une gamme d'erreur hypothétique de - 10 % à + 10 %, ils sont parvenus à une corrélation entre l'IDH "réel" et l'IDH simulé de 0,993 pour 1990 et de 0,990 pour 1991. Ces résultats ont été confirmés même en adoptant des fourchettes d'erreurs différentes pour les pays pauvres et les pays riches. Naturellement, ceci ne doit pas pour autant faire sous-estimer la

nécessité d'améliorer la qualité des statistiques.

Choix des minima et des maxima

Chacune des dimensions de l'IDH est mesurée par une ou plusieurs variables, puis réduite à une valeur exprimant une distance relative. Cette mesure de la distance est égale à la valeur observée dans le pays étudié moins le minimum par rapport à l'intervalle, c'est-à-dire le maximum moins le minimum. Pour une dimension i d'un pays j , donc :

$$H_{ij} = \frac{X_{ij} - \min_k X_{ik}}{\max_k X_{ik} - \min_k X_{ik}}$$

j et k étant les indices de pays. L'indicateur global est donc :

$$H_j = \frac{1}{3} \sum H_{ij}$$

Dans chaque *Rapport mondial sur le développement humain*, les valeurs maxima et minima de la durée de vie ont été définies par l'échantillon. Par conséquent, les valeurs maxima et minima réelles pour tous les pays pour une année donnée interviennent dans le calcul de H_{ij} , le i correspondant à l'espérance de vie.

Si les valeurs maxima et minima changent dans le temps, il peut en résulter l'anomalie suivante : la valeur de l'espérance de vie réelle d'un pays peut augmenter alors que la valeur de l'indicateur peut diminuer. Cela peut se produire soit parce que le minimum a augmenté, soit parce que la fourchette s'est élargie, soit pour ces deux raisons. Ce "déplacement de la ligne-objectif" rend plus difficile la comparaison des valeurs de l'IDH dans le temps.

Le Rapport de 1991 analysant pour la première fois les évolutions du développement humain, un IDH modifié a été calculé, dans lequel le maximum et le minimum étaient définis non pas séparément pour chaque année, mais pour toute la période 1960-1990. Toutefois, cette façon d'aborder le problème, valable pour chaque période considérée isolément, ne permet pas des comparaisons homogènes dans le temps. Dans l'avenir en effet, pour 1960-1995 par exemple, les valeurs minima et maxima sont susceptibles de varier de nouveau.

Avant d'envisager la possibilité de fixer des minima et des maxima de manière normative, il peut être intéressant d'examiner l'évolution dans le temps des composants de l'IDH.

NOTES TECHNIQUES — TABLEAU 2.1
Valeurs maxima et minima

	1990		1991		1992	
	Max	Min	Max	Min	Max	Min
Espérance de vie	78	42	78,6	42	78,6	42
Alphabétisation	99	12	99	13,3	99	18,2
Nombre d'années d'études (moyenne)	..	..	12,2	0,1	12,3	0,1

Comme l'indique ce tableau, l'évolution de l'espérance de vie est faible. En fait, l'augmentation notée de 78 à 78,6 peut être considérée comme la correction d'une erreur d'arrondi. Seule la valeur minimum de l'alphabétisation subit un accroissement net de 12 à 13,3 à 18,2. Ceci nous ramène à la question mentionnée précédemment de la difficulté que présente la mesure de l'alphabétisation. On ne saurait éliminer l'hypothèse de manipulations politiques intervenant dans la mesure des taux d'alphabétisation une fois que l'on sait que ceux-ci seront inclus dans l'IDH (problème connu en macro-économie sous le nom de "loi de Goodhart"). Les problèmes relatifs à la définition de maxima et de minima normatifs constants ont été examinés par Anand et Sen (1992). Ils notent :

Une fois admis que la "ligne-objectif" doit être fixe pour que les valeurs de l'IDH soient comparables dans le temps, nous devons nous demander comment il convient de déterminer l'emplacement de cette ligne de but. Il ne suffira pas de déterminer la fourchette des valeurs pour chaque X en examinant rétrospectivement les niveaux minima et maxima obtenus au cours de la période 1960-1990 par exemple. Nous devons aussi envisager prospectivement les projections de chaque X et nous assurer que les niveaux de chaque pays resteront situés dans les limites de la fourchette des valeurs prévues à l'avenir, en d'autres termes, au cours de toute la période — passée et future — au cours de laquelle on souhaite effectuer des comparaisons dans le temps.

Ceci affecte principalement la fourchette de la variable de longévité. En remontant à une époque où l'on disposait de données suffisantes pour effectuer des comparaisons entre les pays (c'est-à-dire en 1960), le niveau minimum d'espérance de vie à la naissance était d'environ 35 ans. Pour pouvoir effectuer des comparaisons jusqu'à l'année 2050, il a été projeté que l'espérance de vie à la naissance, au niveau national, atteindrait alors 85 ans dans certains pays. Par conséquent, conformément à la définition de base de l'IDH, nous pouvons retenir pour valeurs limites fixes pour X un minimum de 35 ans et un maximum de 85 ans. Cette fourchette englobe les valeurs inférieures et supérieures des estimations de l'espérance de vie dans laquelle on envisage d'effectuer des comparaisons à la fois entre pays et dans le temps.

S'agissant de la variable de l'alphabétisation, nous pouvons retenir la fourchette naturelle de 0 à 100 %. Bien qu'il soit improbable que l'on observe une valeur zéro à l'échelle d'un pays, nous envisageons certaines désagrégations pour lesquelles les taux d'alphabétisation tombent en dessous de 10 % (tels que les taux d'alphabétisation des femmes adultes au Burkina Faso ou en Somalie). En outre, si nous souhaitons remonter jusqu'en 1960 pour effectuer des comparaisons dans le temps, nous ne serions pas loin dans certains cas de la valeur 0 en tant que limite inférieure. Pour l'alphabétisation des adultes, nous fixerons donc l'intervalle minimum-maximum de 0 à 100 %.

Le dernier élément de l'IDH est le logarithme du PIB par habitant en dollars Kravis 1987, tronqué au seuil officiel de pauvreté moyen de neuf pays industrialisés. La valeur logarithmique du revenu est choisie pour tenir compte de l'utilité décroissante de la capacité du revenu à générer du bien-être et à développer les capacités au sens où l'entend l'approche en termes de développement humain. Le plafonnement du revenu au seuil de pauvreté est nécessaire en raison de l'importance particulière de l'élimination de la pauvreté dans la problématique du développement humain [Desai (1991:355)]. La limite supérieure de la fourchette de la variable du revenu est maintenue au niveau constant du logarithme de 4861 dollars ajustés (prix de 1987). La limite inférieure de cette variable présente elle aussi une légère difficulté : nous avons choisi une valeur nulle pour refléter un développement humain négligeable en dessous des niveaux minima d'espérance de vie et d'alphabétisation relevés dans le passé dans certains pays.

Pondération

La pondération égale accordée aux variables dans le temps a donné lieu à de vifs débats. Dans un monde idéal, on spécifierait la "métafonction de production" du développement humain, et la contribution de chaque variable au développement humain global serait sa propre pondération. En critiquant la pondération égale de chaque variable, Allen Kelley note :

Le plus grand problème survient du fait de la pondération relativement faible accordée au PIB (revenu réel par habitant) dans les pays à revenu modéré à élevé, étant donné que la variable mesurée par cet indicateur (le revenu) peut être utilisée pour acquérir et/ou produire l'un ou l'autre des deux autres indicateurs (meilleure santé et meilleure éducation). Il aurait peut-être été approprié d'affecter un coefficient de pondération reflétant grosso modo le processus d'acquisition/production et transformation du revenu en biens, etc..., plus globalement en satisfaction, pour tenir compte du fait fort concevable que certaines personnes auront choisi de faire usage de leur revenu pour élargir leurs choix selon des modalités qui ne produisent pas une amélioration de l'éducation ou de la santé. En fait, on pourrait avancer que la capacité de choisir entre les

multiples dimensions du développement humain qui résulte en particulier d'une augmentation du revenu, justifie de donner à cet indicateur une pondération supérieure à 1.

Certes, à longue échéance, le lien de causalité peut s'établir de l'éducation et de la santé au revenu, tout autant qu'en sens inverse. Etant donné qu'un revenu réel par habitant plus élevé peut aussi bien améliorer l'offre de biens publics qu'augmenter la consommation, il serait erroné de considérer le revenu exclusivement en termes de choix individuel.

En l'absence d'une méta-fonction de production, les chercheurs ont examiné la nature des corrélations entre les variables. Certains ont adopté la méthode de l'analyse des données en composantes principales (ACP) [Tatlidil (1992)]. Il existe bien entendu une forte corrélation simple entre les variables. Dans le cas des trois variables — espérance de vie, niveau d'éducation et revenu (ajusté) — selon les données du Rapport de 1992, la corrélation était telle que représentée au tableau 2.2. Mais l'ACP montre que la principale valeur propre explique 88 % de la variance totale, ce qui indique évidemment l'existence d'un fort tronc commun entre les données (Notes techniques – tableau 2.3).

NOTES TECHNIQUES – TABLEAU 2. 2

Matrice des corrélations entre variables

	Esp. de vie	PNB ajusté	Niveau d'éducation
Esp. de vie	1,000		
Revenu ajusté	0,848	1,000	
Niv. d'éducation	0,871	0,729	1,000

NOTES TECHNIQUES – TABLEAU 2. 3

Résultats de l'analyse en composantes principales

	Esp. de vie	PNB ajusté	Niveau d'éducation
Valeurs propres	2,633	0,272	0,095
Variance expliquée	87,769	9,080	3,151
Composants			
Esp. de vie	0,969	0,030	-0,246
Revenu ajusté	0,916	-0,386	0,113
Niv. éducation	0,925	0,350	0,146

Mais il est intéressant de voir que le vecteur propre correspondant à la valeur propre principale accorde pratiquement le même coefficient de pondération aux trois variables — espérance de vie (0,969), revenu ajusté (0,916) et niveau d'éducation (0,925). Les deuxièmes et troisièmes valeurs propres qui expliquent relativement moins de 9 % et 3 % de la variance expliquée, ont des vecteurs propres radicalement différents, dont certains négatifs. Ainsi, alors qu'un IDH fondé sur les valeurs propres du vecteur propre principal donnerait des résultats identiques à ceux de l'IDH actuel,

un IDH fondé sur la seconde valeur propre accorderait un coefficient négatif au revenu (-0,386) d'une valeur à peu près égale au coefficient positif de l'espérance de vie. Si l'on établissait l'IDH selon ces coefficients de pondération, on aboutirait à une interprétation très différente. Compte tenu de son faible pouvoir d'explication, il ne serait pas judicieux de faire davantage confiance à un tel IDH.

L'ACP confirme donc le bien-fondé de la pondération identique pour chaque variable, mais fait également ressortir leur forte corrélation. Il n'y a pas en APC de présomption de causalité. On ne peut donc pas déduire de ce mode d'analyse la suppression ou la modification d'importance d'une variable quelconque. Dans une autre analyse, McGillivray et White ont déterminé la corrélation de la combinaison de deux des trois variables sur la troisième. Mais au lieu d'utiliser les valeurs des variables, ils ont raisonné sur les rangs. Bien que ce choix affaiblisse leur argument, ils ont constaté de fortes corrélations dans le cas de l'IDH global de 1990 et 1991 pour tous les pays, ainsi que pour les pays en développement et les pays industrialisés. Cette corrélation est considérablement moindre lorsqu'ils effectuent la même opération en considérant des groupes correspondant aux niveaux de développement humain, élevé, moyen et faible. Un changement de corrélation aussi important ne se produirait pas avec les valeurs réelles. Il se produit avec les rangs étant donné que ceux-ci sont répartis différemment dans le classement des pays par niveaux d'IDH.

Etant donné la symétrie des trois variables et l'absence d'ordre de causalité, il est difficile de déterminer laquelle des trois variables domine, encore que McGillivray et White placent le revenu au-dessus des autres. Le résultat de l'ACP qui incite à adopter une pondération identique à partir des mêmes données, paraît convaincant.

Il faut toutefois se rendre compte que des coefficients de pondération égaux sont partiellement trompeurs. Etant donné que chaque variable à une valeur relative par rapport à sa fourchette et que les fourchettes sont très différentes, les coefficients de pondération réels sont eux aussi très différents. On peut s'en rendre compte en répondant à la question suivante :

De combien l'IDH d'un pays change-t-il lorsqu'un indicateur change d'une unité ?

Les intervalles, à savoir la différence entre les valeurs maxima et minima sont de 36,6 ans [78,6 – 42] pour l'espérance de vie, 80,8 points de pourcentage [99 – 18,2] pour l'alphabétisation, 12,2 ans [12,3 – 0,1] pour la durée moyenne de scolarité et 5074 dollars pour le revenu ajusté pour 1992. Une amélioration d'un an de l'espérance de vie, d'un point de pourcentage en alphabétisation des adultes, d'un an en moyenne d'années de scolarité et d'un dollar en revenu par habitant engendrent les changements d'IDH suivant :

Changement d'un point en :	Changement d'IDH
Espérance de vie	1/108
Alphabétisation	1/365
Moyenne d'années de scolarité	1/108
Revenu	1/15 222

Il serait tentant d'interpréter les coefficients relatifs comme des correspondances indiquant des compensations, mais un avertissement s'impose ici. Il serait facile de dire, superficiellement, qu'une année d'espérance de vie supplémentaire "vaut" cent cinquante dollars de revenu. Mais ce ne sont pas là des choix ouverts à un agent économique optimiseur. Examinons le cas d'un pays pauvre ayant un revenu par habitant de 1500 dollars (seuls 17 des 65 pays à développement humain faible avait en 1992 un revenu à ce niveau). Cela signifierait qu'un an supplémentaire en espérance de vie (au-dessus de la valeur médiane d'environ 50 ans) serait équivalent à une croissance de 10 % du revenu réel par habitant. Aucun de ces deux effets n'est probable dans un avenir proche, ni indépendant l'un de l'autre dans les conditions réelles. Il serait donc erroné d'interpréter les coefficients comme reflétant "un menu de choix politiques".

Le véritable intérêt du calcul est de montrer que ce qui est fréquemment perçu comme une pondération égale (et qui était même reflété dans l'analyse en composantes principales) laisse de côté l'inégalité des intervalles des variables. Dans le Rapport de 1990, la pondération effective du revenu après la transformation logarithmique et le plafonnement au niveau du seuil de pauvreté était variable à différents niveaux de revenu. C'est ainsi qu'une augmentation de 400 dollars à 450 dollars augmentait la valeur logarithmique de 0,06 par rapport à l'intervalle de 3,68, c'est-à-dire de 1/60, et que par conséquent la pondération effective était de 1/180. A 2000 dollars, il faudrait une augmentation de 250 dollars pour obtenir le même effet. Au-delà du seuil de pauvreté, bien entendu, aucune augmentation n'était suffisante. Même dans le contexte du traitement actuel du revenu, un dollar supplémentaire en revenu par habitant n'a pas la même valeur suivant qu'il est au-dessus ou en dessous du seuil de pauvreté. Plus le revenu augmente, plus la compensation en dollars réels augmente elle aussi.

Il existe une autre raison d'être prudent dans l'interprétation des rapports des coefficients de pondération : l'IDH n'est pas un indicateur cardinal à maximiser. C'est une mesure ordinaire de classement relatif entre les pays. C'est ce qu'expliquent Anand et Sen (1992) :

Certains commentateurs examinant le Rapport mondial sur le développement humain de 1990 ont été déconcertés par cette normalisation de chaque élément H_{ij} de l'indicateur agrégé H_j . Ils

notent par exemple qu'une amélioration des résultats du pays ayant les résultats les plus bas de l'échantillon réduirait l'IDH pour le pays j , et que ce n'est pas là une caractéristique souhaitable pour un indicateur. Mais l'indicateur de développement humain du Rapport de 1990 (et des suivants) a été élaboré expressément en tant que mesure des résultats relatifs des différents pays à un moment dans le temps. La valeur absolue de l'indicateur n'a pas de signification particulière, toute l'analyse étant effectuée en termes de classement des pays les uns par rapport aux autres. Par conséquent, bien qu'une augmentation de la valeur minimum $\{X_{ij}\}$ ou maximum $\{X_{ij}\}$ diminuerait pour H_{ij} pour le pays j , elle aurait le même effet pour tous les autres pays l et proportionnellement à l'écart $(H_{ij} - H_{il})$ entre les pays i et l . Ceci a évidemment pour effet — étant donné les informations de base — de laisser inchangé le classement relatif des pays.

Tel que défini, l'indicateur de développement humain H pour le pays j est invariant par rapport aux transformations positives affinées des variables sous-jacentes X_i , $i = 1, 2, 3$. Donc si l'on substituait pour chaque $i = 1, 2, 3$ $Z_i = a_i X_i + b_i$, avec $a_i > 0$, il en résulterait que la valeur absolue de chaque H_{ij} , et par suite celle de H_j également, resteraient inchangées. En particulier, si l'on modifiait les unités de mesure de X_i par des changements soit d'échelle ($a_i > 0$) soit de niveau (b_i différent de 0), les indicateurs H_{ij} et H_j auraient les mêmes valeurs numériques qu'avant.

Désagrégation de l'IDH

Dans les Rapports précédents, on s'est efforcé de désagréger l'IDH pour les femmes et les hommes. Cette désagrégation préserve en un certain sens l'universalité de l'IDH, le genre étant après tout un critère de classification universel. Mais on peut utiliser d'autres critères de classification analogues et procéder par exemple à une désagrégation par lieu de résidence urbain et rural, par appartenance à des groupes ethniques, ou par région/continent. Dans le Rapport de 1993, une désagrégation par groupe ethnique a été effectuée pour un petit nombre de pays.

La désagrégation selon le genre soulève certaines questions intéressantes. Anand et Sen (1992) l'examinent de manière détaillée et leur examen mérite d'être cité in extenso : ... il existe des manifestations importantes de préjugés anti-féminins dans certains pays. Ces préjugés prennent la forme de traitement inégal en matière d'accès à la nourriture, aux soins de santé, à l'enseignement, à l'emploi et aux possibilités de gagner un revenu, et se trouvent reflétés dans les différences d'accomplissement des femmes par rapport aux hommes. Les préjugés fondés sur le genre existent à l'intérieur des ménages tout comme à l'extérieur, par exemple sur le marché du travail ou dans les prestations des services de santé publique. Nous aimerions utiliser l'IDH pour illustrer les disparités entre les sexes qui résultent de ces inégalités de traitement.

Contrairement aux mesures classiques du développement, telles que celles qui reposent sur le revenu ou sur la possession de biens, l'IDH est particulièrement bien adapté à un examen des inégalités entre les sexes. Cela provient de ce que les exigences des mesures fondées sur l'utilisation des ressources telles que le revenu en matière d'information — en particulier lorsque l'on estime leur répartition au sein des ménages — rendent ces mesures très problématiques lorsque l'on examine les différences entre individus. En revanche, les conséquences de l'inégalité du traitement accordé aux femmes, dans les ménages comme hors des ménages, se reflètent dans leurs accomplissements en termes d'espérance de vie, d'alphabétisation, de possibilités de survie, etc. Les données ayant trait à ces accomplissements sont recueillies non pas au niveau des ménages dans le cadre d'enquêtes sur le revenu et les dépenses des ménages, mais au niveau individuel par les sondages démographiques et les recensements de population. Il y a donc de bonnes raisons pratiques — outre la préoccupation de ce qui est intrinsèquement important — d'adopter l'IDH pour examiner les différences individuelles fondées sur l'appartenance à un sexe ou sur d'autres critères.

Dans l'analyse de la désagrégation de l'IDH par sexe, nous devons noter... l'existence d'une espérance de vie supérieure des femmes par rapport aux hommes. Les limites inférieures et supérieures de l'espérance de vie sont de 37,5 et 87,5 ans pour les femmes et de 32,5 et 82,5 ans pour les hommes. La fourchette de l'espérance de vie est donc de 50 ans pour les femmes comme pour les hommes, ce qui signifie qu'une augmentation d'une unité de la longévité pour l'un ou l'autre sexe (dans le temps) produira le même incrément pour l'IDH global...

La fourchette de l'alphabétisation des adultes est identique pour les femmes et pour les hommes ; il en va de même du logarithme du PIB par habitant tronqué au niveau du seuil de pauvreté. Alors que les données ayant trait à l'alphabétisation des adultes sont généralement disponibles par sexe, les estimations de l'utilisation du revenu par sexe sont difficiles sinon impossibles à établir avec précision, même dans les pays industrialisés avancés (pour les raisons évoquées précédemment). Donc, F et M désignant respectivement les femmes et les hommes, l'IDH féminin et masculin pour le pays *j* se calculent selon les formules suivantes :

$$H_j(F) = \frac{1}{3} \left[\frac{X_1(F) - 37,5}{50} + \frac{X_2(F)}{100} + \frac{X_3(F)}{3,687} \right]$$

et

$$H_j(M) = \frac{1}{3} \left[\frac{X_1(M) - 32,5}{50} + \frac{X_2(M)}{100} + \frac{X_3(M)}{3,687} \right]$$

Universalité ou spécialisation de l'IDH

Une préoccupation constante qui a présidé à l'élaboration de l'IDH a été de préserver son universalité, c'est-à-dire de disposer d'un indicateur unique pour les pays riches comme pour

les pays pauvres. Ceci vise à indiquer que le développement humain n'est pas une préoccupation des seuls pays pauvres. Il est fait mention dans le Rapport de 1990 des problèmes des sociétés riches et d'un certain nombre d'effets adverses du développement — toxicomanie, criminalité, désintégration des structures familiales.

On a également recherché des variables qui permettraient de discriminer entre les pays riches qui risquent de s'agglutiner tous vers le haut de l'échelle. L'utilisation du critère de la moyenne d'années de scolarité permet ainsi d'introduire certaines distinctions. C'est également ce qui a amené à supprimer dans le Rapport de 1991 la pondération nulle de la part de revenu située au-dessus du seuil de pauvreté.

Dès lors que l'IDH est considéré comme la mesure du minimum nécessaire, comme la mesure des choix essentiels, cela laisse évidemment une marge d'amélioration possible du développement humain au-delà de la valeur supérieure de l'IDH. Par ailleurs, aux valeurs inférieures de l'indicateur de développement humain, il peut être nécessaire de faire intervenir des indicateurs qui peuvent être ignorés aux niveaux supérieurs. L'universalité de l'IDH peut donc constituer un obstacle qui s'oppose à l'élaboration de sous-indicateurs pour certains groupes de pays spécifiques.

Anand et Sen ont émis un ensemble de suggestions sur ce point. Ils proposent d'utiliser la distinction faite actuellement entre les niveaux élevé, moyen et faible de développement et de définir des IDH modifiés pour chaque groupe de pays. Pour le niveau de faible développement, ils abandonneraient la durée moyenne de scolarité et reviendraient à la définition de l'IDH de 1990. Pour le niveau de développement moyen, ils proposent d'ajouter la mortalité des moins de 5 ans à l'espérance de vie, les inscriptions dans l'enseignement secondaire à l'alphabétisation, et l'incidence de la pauvreté au logarithme du revenu par habitant. Pour le niveau élevé, ils proposent d'ajouter encore la mortalité maternelle, les inscriptions dans l'enseignement supérieur et le revenu national moyen ajusté selon le coefficient de Gini. Ces propositions sont présentées au tableau 2.4. Les auteurs n'examinent pas la question de la pondération à accorder à ces indicateurs.

Suggestions en vue de futures améliorations

L'examen des nombreuses études critiques consacrées à l'IDH révèle que, dans de nombreux cas, les critiques émises ont été prises en considération et qu'il en a été tenu compte, ou dans certains cas (tel que pour le traitement du revenu), des modifications ultérieures sont envisagées. Il n'a pas été introduit de modifications dans le Rapport de 1993, en partie pour éviter les inconvénients que présentent pour les utilisateurs de l'IDH des révisions trop

fréquentes. Mais l'équipe chargée de l'élaboration du *Rapport mondial sur le développement humain* entend solliciter les suggestions des lecteurs sur l'orientation future à donner à l'IDH.

Les améliorations envisagées jusqu'à présent sont les suivantes :

1) Fixer les minima et les maxima de façon normative plutôt que de les laisser varier. Pour la longévité, le maximum serait de 85 ans et le minimum de 35 ans. Il serait procédé à un ajustement selon le sexe et un IDH distinct serait élaboré pour les femmes et pour les hommes. L'espérance de vie maximum serait alors de 87,5 ans pour les femmes et de 82,5 ans pour les hommes, les valeurs minima

subissant un ajustement semblable. Pour l'alphabétisation, les limites seraient de 100 et 0, et de 15 et 0 pour la durée moyenne de scolarité. Pour le revenu, la limite supérieure pourrait être portée à 35 000 dollars de revenu réel ajusté par habitant, ce qui exigerait une croissance de 2 % sur 50 ans pour que le pays le plus riche l'atteigne.

2) Adopter le logarithme du revenu sur toute l'étendue de la fourchette plutôt que la méthode actuelle d'élasticité variable. On supprimerait alors également le plafonnement au seuil de pauvreté.

3) Elaborer des indicateurs supplémentaires pour les différents groupes de pays à développement humain faible, moyen et élevé. Les suggestions émises par Anand et Sen ont été présentées ci-dessus, mais ce ne sont pas les seules possibles en la matière.

4) Désagréger l'IDH au sein de chaque pays. On effectue déjà une désagrégation par sexe, bien que pour un nombre limité de pays seulement. La désagrégation par régions et par groupes ethniques a été introduite dans le Rapport de cette année. Il est possible d'en ajouter d'autres : immigrants dans le pays, personnes âgées, invalides, etc.

5) Ajouter des dimensions. Il n'a pas été envisagé jusqu'à présent d'ajouter d'autres dimensions, mais uniquement d'affiner les variables utilisées pour rendre compte de chacune des trois dimensions retenues. Ce nombre limité de dimensions a permis de préserver la simplicité de l'IDH, simplicité à laquelle l'indicateur doit beaucoup de sa transparence et de sa facilité de communication à un vaste public. L'adoption d'une dimension supplémentaire devra donc être pleinement justifiée par des considérations importantes.

Nos lecteurs et les utilisateurs de l'IDH, qu'ils appartiennent au monde académique, au groupe des décideurs politiques ou au secteur privé, sont invités à nous faire part de leurs commentaires sur les suggestions présentées ici. Le mode participatif est souhaitable non seulement dans le processus du développement humain mais également dans le domaine de l'élaboration des méthodes qui en permettent la mesure.

NOTES TECHNIQUES – TABLEAU 2.4 :

Propositions d'IDH modifiés pour certains groupes de pays

Niveau de développement humain	Faible	Moyen	Élevé	
Indicateurs de développement humain	1.1 Espérance de vie	1.1 Espérance de vie	1.1 Espérance de vie	
		1.2 Mortalité des moins de 5 ans	1.2 Mortalité des moins de 5 ans	
		1.3 Mortalité maternelle		
	2.1 Alphabétisation des adultes			
		2.2 Inscriptions dans l'enseignement secondaire	2.2 Inscriptions dans l'enseignement secondaire	2.2 Inscriptions dans l'enseignement secondaire
		2.3 Inscriptions dans l'enseignement supérieur		
	3.1 Log du PIB par habitant (jusqu'au seuil de pauvreté international)	3.1 Log du PIB par habitant (jusqu'au seuil de pauvreté international)	3.1 Log du PIB par habitant (jusqu'au seuil de pauvreté international)	3.1 Log du PIB par habitant (jusqu'au seuil de pauvreté international)
		3.2 Incidence de la pauvreté	3.2 Incidence de la pauvreté	3.2 Incidence de la pauvreté
		3.3 Revenu national moyen corrigé par le coeff. de Gini	3.3 Revenu national moyen corrigé par le coeff. de Gini	

Source : Anand et Sen (1993)

Bibliographie

- Adelman, Irma. 1975. "Development Economics: A Reassessment of Goals." *American Economic Review: Papers and Proceedings* 65 (2): 302-09.
- Anand, Sudhir. 1983. *Inequality and Poverty in Malaysia: Measurement and Decomposition*. New York: Oxford University Press.
- . 1991. "Poverty and Human Development in Asia and the Pacific." PNUD, New York.

Anand, Sudhir, et Martin Ravallion. A paraître. "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services." *Journal of Economic Perspectives*.

Anand, Sudhir, et Amartya Sen. 1992. "Human Development Index: Methodology and Measurement." Document d'information pour le *Rapport mondial sur le développement humain* 1993. PNUD, New York.

- Atkinson, Anthony B. 1983. *Social Justice and Public Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Baster, Nancy. 1985. "Social Indicator Research: Some Issues and Debates." In Hilhorst et Klatter 1985.
- Brewster, Havelock R. 1991. "Review of UNDP's *Human Development Report 1991: Medicine Without Cures for Life Without Growth*." CNUCED, New York. Polycopié.
- Caldwell, John C. 1986. "Routes to Low Mortality in Poor Countries." *Population and Development Review* 12 (2): 171-220.
- Chamie, Joseph. 1992. "Population Databases in Development Analysis." The Conference on Database of Development Analysis, Mai 15-16, Université de Yale, New Haven, Conn.
- Chenery, Hollis B., Montek S. Ahluwalia, Clive L.G. Bell, John H. Duloy et Richard Jolly. 1974. *Redistribution with Growth*. New York: Oxford University Press.
- Chenery, Hollis B., et T.N. Srinivasan, eds. 1988. *Handbook of Development Economics*. Vol. I. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Das, Tarun Kanti. 1992. "UNDP Human Development Index: Some Methodological Issues and Alternative Measures." PNUD, New York.
- Dasgupta, Partha. 1990. "Well-Being in Poor Countries." *Economic and Political Weekly* (4 août): 1713-20.
- Dasgupta, Partha, et Martin Weale. 1992. "On Measuring the Quality of Life." *World Development* 20 (1): 119-31.
- Deaton, Angus S. 1987. "The Allocation of Goods within the Household: Adults, Children and Gender." Princeton University, Princeton, N.J. Polycopié.
- Deaton, Angus S., et John N.J. Muellbauer. 1980. *Economics and Consumer Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1986. "On Measuring Child Costs: With Applications to Poor Countries." *Journal of Political Economy* 94 (4): 720-44.
- Desai, Meghnad. 1989. "Potential Lifetime (PLT): A Proposal for an Index of Social Welfare." In *Towards a New Way to Measure Development*. Caracas: Bureau de la Commission Sud.
- . 1990. "Poverty and Capability: Towards an Empirically Implementable Measure." *Development Economics Research Programme Discussion Paper 27*. London School of Economics, STICERD, Londres.
- . 1991. "Human Development: Concepts and Measurement." *European Economic Review* 35: 350-57.
- Desai, Meghnad, et A.R. Shah. 1988. "An Econometric Approach to the Measurement of Poverty." *Oxford Economic Papers* 40 (Novembre) 1966. "The Level of Living Index." Rapport 4 (Septembre). Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève.
- Drèze, Jean P., et Amartya K. Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- Ferroni, Marco, et Ravi Kanbur. 1990. *Poverty-Conscious Restructuring of Public Expenditure*. Social Dimensions of Adjustment in Sub-Saharan Africa Document de travail 9. Washington, : Banque mondiale.
- Genné, Marcelle. 1992. "Réflexion sur les Indicateurs de Développement Humain." *Canadian Journal of Development Studies* 13 (1): 81-90.
- Goldstein, Joshua S. 1985. "Basic Human Needs: The Plateau Curve." *World Development* 13 (5): 595-609.
- Grant, James P. 1978. *Disparity Reduction Rates in Social Indicators*. Washington, : Conseil du développement outre-mer.
- Hammond, Peter J. 1978. "Economic Welfare with Rank-Order Price Weighting." *Review of Economic Studies* 45.
- Henderson, Hazel. "New Indicators for Culturally Specific, Sustainable Development." *IFDA Dossier* 75/76 (Janvier/avril): 68-76.
- Hicks, John R. 1939. *Value and Capital*. Oxford: Clarendon Press.
- Hicks, Norman, et Paul Streeten. 1979. "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick." *World Development* 7: 567-80.
- Hilhorst, J.G.M., et M. Klatter, eds. 1985. *Social Development in the Third World*. Londres: Croom Helm.
- Hopkins, Michael. 1991. "Human Development Revisited: A New UNDP Report." *World Development* 19 (10): 1469-73.
- Humana, Charles. 1986. *The World Guide to Human Rights*. New York: Facts on File.
- Bureau international du travail. 1976. *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. Genève.
- Kanbur, Ravi. 1990. "Poverty and Development: The Human Development Report and The World Development Report, 1990." Pensamiento Iberoamericano. Université de Warwick. Polycopié.
- Kelley, Allen C. 1991. "The Human Development Index: 'Handle with Care'." *Population and Development Review* 17 (2): 315-24.
- Klein, Lawrence R. 1991. Communication personnelle à Inge Kaul.
- Larson, D.A., et W.T. Wilford. 1979. "The Physical Quality of Life Index: A Useful Social Indicator?" *World Development* 7: 581-84.
- Lind, Niels C. 1991. "Some Thoughts on the Human Development Index." Université de Waterloo, Institute for Risk Research, Waterloo, Ontario.

- Lisk, F. 1979. "Indicators of Basic Needs-Oriented Development Planning." *Labour and Society* 4(3).
- Marx, Karl. 1938. *Capital*. Vol. 1. Londres: Allen and Unwin.
- McGillivray, Mark. 1991. "The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Indicator?" *World Development* 19 (10): 1461-68.
- McGillivray, Mark, et Howard White. 1992a. "Inter-Country Quality of Life Comparison: Does Measurement Error Really Matter?" Université Deakin, Geelong, Australie. Polycopié.
- . 1992b. "Measuring Development: The UNDP's Human Development Index." Document préparé pour la Conférence annuelle du Groupe d'étude ESRC Development Economics Study Group Annual Conference, Mars 27-28, Université de Leicester.
- McGranahan, D.V., et P. Pizarro. 1985. *Measurement and Analysis of Socio-Economic Development*. Genève: Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social.
- McGranahan, D.V., C. Richaud-Proust, N.V. Sovani et M. Subramanian. 1972. *Contents and Measurement of Socio-economic Development*. New York: Praeger.
- Meade, James E. 1976. *The Just Economy*. Londres: Allen and Unwin.
- Moon, M., et E. Smolensky, eds. 1977. *Improving Measures of Economic Well-Being*. New York: Academic Press.
- Morris, Morris D. 1979. *Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. New York: Pergamon.
- Moss, M., ed. 1973. *The Measurement of Economic and Social Performance*. Studies in Income and Wealth 38. New York: National Bureau of Economic Research.
- Nübler, Irmgard. 1992a. "Capturing Non-Formal Vocational Education and Training Through Statistics." PNUD, New York.
- . 1992b. "The Knowledge Dimension in the Human Development Index: In Search of a Broader Concept." PNUD, New York.
- Nübler, Irmgard, et Harald Trabold-Nübler. 1992. "Income and Income Distribution-Adjustment in the HDI." PNUD, New York.
- Phelps, Edmund S. 1973. *Economic Justice*. Harmondsworth: Penguin.
- PNUD. 1990. *Rapport mondial sur le développement humain 1990*. Paris: Economica.
- . 1991. *Rapport mondial sur le développement humain 1991*. Paris: Economica.
- . 1992. *Rapport mondial sur le développement humain 1992*. Paris: Economica.
- Pomfret, R. 1992. *Diverse Paths of Economic Development*. Hemel Hempstead, RU: Harvester/Wheatsheaf.
- Preston, Samuel H. 1975. "The Changing Relation Between Mortality and Level of Economic Development." *Population Studies* 29 (2): 231-48.
- Pyatt, F. Graham. 1976. "On the Interpretation and Disaggregation of Gini Coefficients." *Economic Journal* 86.
- . 1987. "Measuring Welfare, Poverty and Inequality." *Economic Journal* 97.
- . 1991a. Communication personnelle à Inge Kaul.
- . 1991b. "Poverty: A Wasted Decade." *European Economic Review* 35: 358-65.
- . 1992. "There is Nothing Wrong With the HDI, but...." Université de Warwick, Département de Sciences économiques. Polycopié.
- Quetelet, Lambert-Adolphe-Jacques. 1842. *Sur l'Homme et le Développement de ses Facultés, un Essai de Physique Sociale*. Edimbourg: Chambers.
- . 1870. *Anthropométrie ou Mesure des Différentes Facultés de l'Homme*. Bruxelles: C. Muquardt.
- Rao, V.V. Bhanoji. 1991. "Human Development Report 1990: Review and Assessment." *World Development* 19 (10): 1451-60.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Roberts, Kevin W.S. 1980. "Price-Independent Welfare Prescriptions." *Journal of Public Economics* 13.
- Rowett Research Institute. 1991. "Body Mass Index: An Objective Measure for the Estimation of Chronic Energy Deficiency in Adults." Aberdeen.
- Sandhu, K.S., et P. Wheatley. 1989. *The Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*. Singapour: Institut of Southeast Asian Studies.
- Sen, Amartya K. 1973. *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- . 1976. "Real National Income." *Review of Economic Studies* 43.
- . 1981. "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 43 (4): 287-319.
- . 1984. "The Living Standard." *Oxford Economic Papers* 36 (supplément): 74-90.
- . 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland.
- . 1987. *The Standard of Living*. The Tanner Lectures. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1992a. *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- . 1992b. "Missing Women." *British Medical Journal*.
- . A paraître. *Life Expectancy and Inequality: Some Conceptual Issues*. New York: Oxford University Press.

- Smith, Adam S. 1910. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Réédition. Londres: Home University.
- Smith, Peter. 1992. "Measuring Human Development." Université de Southampton. Polycopié.
- Srinivasan, T.N. 1992. "Data Base for Development Analysis: An Overview." The Conference on Database of Development Analysis, Mai 15-16, Université de Yale, New Haven, Conn.
- Srinivasan, T.N., et Pranab K. Bardhan, eds. 1974. *Poverty and Income Distribution in India*. Calcutta: Statistical Publishing Society.
- . 1988. *Rural Poverty in South Asia*. New York: Columbia University Press.
- Stewart, Frances J. 1985. *Planning to Meet Basic Needs*. London: Macmillan.
- Streeten, Paul P. 1984. "Basic Needs: Some Unsettled Questions." *World Development* 12 (9): 973-1780.
- Streeten, Paul P., S. Javed Burki, Mahbub ul Haq, Norman Hicks et Frances J. Stewart. 1981. *First Things First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Tatlidil, Huseyin. 1992. "A New Approach for Human Development: Human Development Scores." IDS, Sussex. Polycopié.
- Trabold-Nübler, Harald. 1991. "The Human Development Index: A New Development Indicator?" *Intereconomics* (Septembre/octobre): 236-43.
- . 1992. "Making the Human Development Index Comparable Over Time." Institut allemand de recherche économique (DIW), Berlin. Polycopié.
- UNICEF. 1993. *La situation des enfants dans le monde 1993*. Genève: Tex SA.
- Yotopoulos, Pan A. 1989. "Distributions of Real Income: Within Countries and by World Income Class." *Review of Income and Wealth* 35 (4): 357-75.
- . 1977. "The Population Problem and the Development Solution." *Food Research Institute Studies* 16 (1): 1-22.

Notes bibliographiques

Le **chapitre 1** est tiré de : Ajab, Gankou et Mathonnat 1991, Akder 1990, Banque mondiale 1992b, Barrett 1992, Bouassami 1990, Boutros-Ghali 1992, Brown, Flavin et Kane 1992, Deger et Sen 1990, de Graft-Johnson 1992, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo 1992, Fonds monétaire international 1992, Gay et others 1991, Griffin et McKinley à paraître, Henry 1991, Hewett 1991, Institut international de recherche sur la paix de Stockholm 1992, Kaul 1993a, Khatib 1990, Kouidhi et Ramamonjisoa 1991, McNamara 1991, Menezes 1992, Nations Unies 1992b et 1992c, PNUD 1990, 1991b, 1992a, 1992c, 1992d et 1992e, Shiva Kumar 1990, Svasti, Chaiyasoot, Suvachittanont et Masnee 1991 et Wulf 1992a et 1992b.

Les références pour les encadrés sont les suivantes : encadré 1.1, Boutros-Ghali 1992; encadré 1.2, Barrett 1992, HCR 1991, Menezes 1992, OMS 1992, UNESCO 1991 et UNICEF 1992; encadré 1.3, Organisation de coopération et de développement économiques 1991; encadré 1.4, PNUD 1993.

Les références pour les diagrammes sont les suivantes : graphique 1.2, Brown, Flavin et Kane 1992; graphique 1.3, Wulf 1992a.

Le **chapitre 2** est tiré de : Acharya et Bennett 1982, Adepoju 1991, Ahmadullah 1981, Balisacan 1992, Barlett et Steele 1992, Black 1991, Boraine 1991, Bose 1992, Bruce et Dwyer 1988, Chamie 1991, Chatterji 1992, Children's Defense Fund 1992, Commission économique pour l'Afrique 1990, Espiell 1990, Girard et Gentil 1983, Hacker 1992, Jaynes et Williams 1989, Kanbargi 1991, Krongkaew, Tinakorn et Suphachlasai 1992, Lewenhak 1992, McLvor 1990, Munachonga 1986, Munyakho 1992, Nations Unies 1989, 1990a, 1990c et 1992e, Nobel 1981, Organization des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture 1988, Ramaga 1992, Rizzini et autres 1992, Stavenhagen 1990, Swift

1991, UNESCO 1981, 1986 et 1990, UNICEF 1990, 1991 et 1992 et White 1987.

Les références pour les encadrés sont les suivantes : encadré 2.2, Black 1991, Bose 1992, Chatterji 1992, Munyakho 1992, Rizzini et autres 1992 et Swift 1991; encadré 2.3, Lewenhak 1992, Nations Unies 1992e, et Union interparlementaire 1992; encadré 2.4, Union interparlementaire 1992 et White 1987; encadré 2.5, Hacker 1992 et Jaynes et Williams 1989; encadré 2.6; Boraine 1991.

Les références pour les tableaux sont les suivantes : tableau 2.2, Jazairy, Alamgir et Panuccio 1992 et Organization des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture 1988.

Le **chapitre 3** est tiré de : Abell 1992, Agence suédoise de développement international 1993, Aslund 1985, Aspe 1991, Banque mondiale 1989, 1990, 1991a, 1991b, 1991c, 1991d, 1991e, 1992a, 1992c, 1992d, 1992e et 1992f, Baumol 1990, Bayliss 1990, Blanchard, Froot et Sachs à paraître, Bureau international du travail 1990a, 1990b, 1991a, 1991b, 1991c, 1992 et 1993, Brush 1990, Candoy-Sekse et Palmer 1990, Central and Eastern European Privatization Network 1992, Commission économique pour l'Europe (ONU) 1992, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ONU) 1992, Corbo, Fischer et Webb 1992, Cornia, van der Hoeven et Mkandawire 1992, Cowan 1990, Dams 1989, de Soto 1990, Demery et Demery 1992, Département du Commerce (Etats-Unis) 1986, de Wilde, Schreurs et Richman 1991, Dore, Bounine-Cabale et Tapioli 1989, Elkan 1988, Fonds monétaire international 1992, Galal 1991, Galal et autres 1992, Getubig et Oshima 1991, Grosh 1992, Haggard et Kaufman 1992, Jahan 1991, Johnson 1992 et 1993, Kikeri, Nellis et Shirley 1992, Klitgaard 1991, Labazée 1988, Leipziger 1992, Leonard et autres 1989, Lipton et Sachs

1990, Lubell 1991, Mahendra Dev 1992, Marinakis 1992, Marsden 1990, Moghadam 1992, Muralidharan 1992, Nations Unies 1990b, 1991b, 1992c et 1992d, Ohiorhenuan 1992, Onn 1990, ONUDI 1992, Organisation de coopération et de développement économiques 1990b, 1990c, 1992c et 1992d, Parker 1992, Perkins 1992, Perkins et Roemer 1991, Pfeffermann et Madarassy 1992a et 1992b, PNUD 1992d, Remenyi 1991, Roemer et Jones 1991, Rohwer 1992, Salome 1989, Shapiro et Taylor 1990, Sherif à paraître, Siegal 1990, Singh 1992, Sips 1992, Smyth 1992, Société financière internationale 1992, Standing 1992, Standing et Tokman 1991, Steel et Webster 1992, Stewart 1991, Stewart, Thomas et de Wilde 1990, Turnham, Salome et Schwarz 1990, van de Walle 1989, Wade 1990 et Walker 1992.

Les références pour les encadrés sont les suivantes : encadré 3.2, Bureau international du travail 1992; encadré 3.3, Banque mondiale 1991e; encadré 3.4, Getubig et Oshima 1991, Bureau international du travail 1991a et Jahan 1991; encadré 3.5, Bureau international du travail 1991a, 1991b, 1991c et 1992, Département du commerce (États-Unis) 1986, Jahan 1991 et Nations Unies 1991b et 1992c; encadré 3.6, Johnson 1993.

Les références pour les tableaux sont les suivantes : tableau 3.1, Banque mondiale 1991e; tableau 3.2, Bureau international du travail 1990b et Bayliss 1990; tableaux 3.3 et 3.4, Kikeri, Nellis et Shirley 1992; tableau 3.5, Pfeffermann et Madarassy 1992b.

Les références pour les diagrammes sont les suivantes : diagramme 3.1, Banque mondiale 1991e; diagramme 3.2, Banque mondiale 1991e et ONUDI 1992; diagramme 3.3, Bureau international du travail 1991a et 1991b et Nations Unies 1990b; diagramme 3.4, Organisation de Coopération et de développement économiques 1992d; diagramme 3.5, Pfeffermann et Madarassy 1992b.

Les études de pays en annexe sont fondées sur les statistiques nationales et tirées de : pour l'Argentine, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ONU) 1992; pour le Brésil, Banque mondiale 1989 et 1991a, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ONU) 1992 et Perkins 1992; pour la Chine, Banque mondiale 1992a, Rohwer 1992 et Singh 1992; pour l'Égypte, Banque mondiale

1991b et Walker 1992; pour le Ghana, Banque mondiale 1991c, Pfeffermann et Madarassy 1992b, Sherif à paraître et Steel et Webster 1992; pour l'Inde, Banque mondiale 1992c et Muralidharan 1992; pour le Kenya, Adam, Cavendish et Mistry 1992 et Banque mondiale 1992d; pour la Malaisie, Adam, Cavendish et Mistry 1992, Demery et Demery 1992 et Galal et autres 1992; pour la Pologne, Johnson 1992, Organisation de coopération et de développement économiques 1992c et Standing 1992; pour la Russie, Johnson 1992, Parker 1992 et Standing 1992; et pour le Viet Nam, Banque mondiale 1992e et Leipziger 1992.

Le chapitre 4 est tiré de : Ananta, Taufik et Yosephine 1990, Benazzon 1992, Bird et Oldman 1990, Brass 1991, Centre des Nations Unies pour les établissements humains 1991, Cheema 1986, Chowdhury 1990, Conyers 1983, Fonds monétaire international 1991, Gish, Malik et Sudharto 1988, Gonzalez-Block et autres 1989, Greffe 1992, Guzmán 1990, Hyden et Bratton 1992, Klugman, Stewart et Helmsing 1992, Lisk 1985, MacAndrews 1986, Nellis 1983, Ranis et Stewart 1992a, 1992b et 1992c, Rondinelli, Nellis et Cheema 1983, Sundararajan 1990, Tordoff 1988, Tri 1988, Wunsch et Olowu 1990 et Yao 1990.

Les références pour les tableaux sont les suivantes : tableau 4.1, Division de la population (ONU) (données nationales) et recensements nationaux (données locales); tableaux 4.2-4.4, Fonds monétaire international 1991 et études commandées par le PNUD/HDRO in 1990.

Les références pour les études de pays en annexe sont tirées de : pour le Chili, Ranis et Stewart 1992a; pour l'Indonésie, Ranis et Stewart 1992a; pour le Maroc, Benazzon 1992; et pour le Zimbabwe, Klugman, Stewart et Helmsing 1992.

Le chapitre 5 est tiré de : Amnesty International 1990 et 1991, Annis 1987, Annis et Hankim 1988, Archer 1992, Ashe et Cosslett 1989, Badejo 1992, Banque mondiale 1992f, Bebbington et Thiele 1993, Beets, Neggers et Wils 1988, Borton 1992, Brown et Korten 1989, Carroll 1992, Cernea 1988, Chambers 1989, Clark 1990, Commission économique pour l'Afrique (ONU) 1990, Constantino-David 1992, de Coninck 1992, de Crombrugge, Howes et Nieuwkerk 1985, Dietz et Moyo 1991, Ekins 1992, Farrington et autres 1993, Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering 1992, Ghai 1989, Goulet 1989,

Green 1992, Groots Network News 1993, Harsch 1993, Hirschman 1984, Institut de développement outre-mer 1992, Khan 1983, Kortten 1990, Lecomte 1992, Lehmann 1990, Loveman 1991, Marsden et Oakley 1990, Muir 1992, Oakley et autres 1991, Organisations de base et ONG en Asie 1991, Organisation de coopération et de développement économiques 1988, 1990a et 1992a, Paul et Israel 1991, Rahman 1991, Remenyi 1991, Ribe et autres 1990, Riddell 1992, Riddell et Robinson 1992 et 1993, Ringrose 1992, Robinson 1992, Schmitz et Gillies 1992, Schneider 1988, Smith 1990, Sollis 1992, Tendler 1987, Theunis 1992, PNUE 1991, Uphoff 1992, White 1992 et Wils et Mindlin 1991.

Les références pour les encadrés sont les suivantes : encadré 5.1, Badejo 1992; encadré 5.2, Khan 1983 et Cernea 1988; encadré 5.3, Arizpe 1992; encadré 5.4, PNUE 1991; encadré 5.5, Ghai 1989; encadré 5.6, Theunis 1992; encadré 5.7, Amnesty International 1991; encadré 5.8, Commission économique pour l'Afrique (ONU) 1990; encadré 5.9, Goulet 1989; encadré 5.10, Ashe et Cosslett 1989 et PNUD 1992c; encadré 5.11, Commission économique pour l'Afrique (ONU) 1990 et Ghai 1989.

Les références pour les tableaux sont les suivantes : tableau 5.1, Clark 1990; tableau 5.2, études de pays commandées par le PNUD/HDRO.

Sources

- Abell, Derek F. 1992. *Turnaround in Eastern Europe: In-depth Studies*. New York: PNUD, Programme de renforcement des capacités de gestion.
- Acharya, M., et Lynn Bennett. 1982. *Women and the Subsistence Sector: Economic Participation and Household Decision-Making in Nepal*. World Bank Staff Working Paper 526. Washington, D.C.
- Adam, Christopher, William Cavendish et Percy Mistry. 1992. *Adjusting Privatization: Case Studies from Developing Countries*. Londres: James Currey.
- Adepoju, Aderanti. 1991. *Africa Recovery Briefing Paper 3*. New York: Nations Unies.
- Ahmadullah, M. 1981. "La situation des enfants handicapés au Bangladesh." Assignment Children 53/54. UNICEF, New York.
- Ajab, A., J-M Gankou et J. Mathonnat. 1991. "Cameroun: Evolution du Profil du Développement Humain." Document élaboré pour le PNUD. Douala.
- Akder, Halis. 1990. "Turkey: Country Profile; Human Development Indices for All Turkish Provinces." Middle East Technical University, Department of Economics. UNDP, Ankara. Polycopié.
- Amnesty International. 1990. *Amnesty International Report 1990*. Londres.
- . 1991. *Amnesty International Report 1991*. Londres.
- Ananta, Aris, Salman Taufik et Susanne Yosephine. 1990. "Financial Aspect of Human Development: A Case Study in Indonesia." PNUD, New York.
- Annis, Sheldon. 1987. "Can Small-Scale Development Be a Large-Scale Policy? The Case of Latin America." *World Development* 15, supplément (automne).
- Annis, Sheldon, et Peter Hankim, eds. 1988. *Direct to the Poor: Grassroots Development in Latin America*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Archer, Robert. 1992. "Development, Democracy and Hope?" Policy Unit Report. Christian Aid, Londres. Polycopié.
- Arizpe, Lourdes. 1992. "Ethnicity, Nations and Culture." *Development* 1992 4.
- Ashe, Jeffrey, et Christopher E. Cosslett. 1989. *Credit for the Poor: Past Activities and Future Directions for the United Nations Development Programme*. New York: PNUD, Division des politiques, Bureau de la politique et de l'évaluation du Programme.
- Aslund, Anders. 1985. *Private Enterprise in Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Aslund, Anders, et Richard Layard. 1993. *Changing Economic System in Russia*. Londres: Pinter Publishers.
- Aspe, Pedro. 1991. "Thoughts on the Structural Transformation of Mexico: The Case of Privatization of Public Sector Enterprises." Discours prononcé lors du Los Angeles World Affairs Council, le 21 juin.
- Avramovic, Dragoslav. 1992. "Developing Countries in the International Economic System: Their Problems and Prospects in the Markets for Finance, Commodities, Manufactures and Services." HDRO Occasional Paper 3. PNUD, New York.
- Badejo, Babafemi A. 1992. "Non-Governmental Organizations." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport sur le développement humain 1993*. PNUD, New York. Polycopié.
- Balisacan, Arsenio. 1992. "Rural Poverty in the Philippines: Incidence, Determinants and Policies." *Asian Development Review* 10 (1): 125-63.
- Banque asiatique de développement. 1991. *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries*. Economics and Development Resource Center, Manille.
- Banque mondiale. 1989. "Brazil: Prospects for Privatization." Amérique latine et Caraïbes Département géographique I, Division des finances et de l'industrie. Washington, D.C.
- . 1990. *Rapport sur le développement dans le monde 1990*. New York: Oxford University Press.
- . 1991a. "Brazil: Economic Stabilization and Structural Reforms." Latin America

- and the Caribbean, Département géographique I, Opérations géographiques (Division). Washington, D.C.
- . 1991b. *Egypt: Alleviating Poverty during Structural Adjustment*. Une étude de pays de la Banque mondiale. Washington, D.C.
- . 1991c. "Ghana: Progress and Adjustment." Département de l'Afrique de l'Ouest. Washington, D.C.
- . 1991d. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.
- . 1991e. *World Development Report 1991*. New York: Oxford University Press.
- . 1991f. *World Tables 1991*. Washington, D.C.
- . 1992a. *China: Reform and the Role of the Plan in the 1990s*. Une étude de pays de la Banque mondiale. Washington, D.C.
- . 1992b. *Global Economic Prospects in Developing Countries*. Washington, D.C.
- . 1992c. "India: Stabilizing and Reforming the Economy." Département géographique II. Washington D.C.
- . 1992d. *Kenya: Reinvesting in Stabilization and Growth through Public Sector Adjustment*. Une étude de pays de la Banque mondiale. Washington, D.C.
- . 1992e. "Viet Nam: Restructuring Public Finance and Public Enterprises." East Asia and Pacific Country Department I. Washington, D.C.
- . 1992f. *Rapport sur le développement dans le monde 1992*. New York: Oxford University Press.
- Barlett, Donald L., et James B. Steele. 1992. *America: What Went Wrong*. Kansas City: Andrews et McMeel.
- Barrett, Bill. 1992. "AIDS Pandemic Affects Rio Process." *The Earth Times*, 1 décembre, p. 3.
- Baumol, William J. 1990. "Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive." *Journal of Political Economy* 98 (5): 893-921.
- Bayliss, Fernando J. 1990. *Self-Employment in Industrialised Market Economy Countries*. Labour Market Analysis and Employment Planning Working Paper 38. Genève: OIT.
- Bebbington, Anthony, et Graham Thiele. 1993. *Non-Governmental Organisations and the State in Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. Londres: Routledge.
- Beets, Nico, Jan Neggens et Fritz Wils. 1988. "Big and Still Beautiful": *Enquiry in the Efficiency and Effectiveness of Three Big NGOs (BINGO's) in South Asia*. Programme Evaluation 32. Pays-Bas: DGIS/NOVIB.
- Benazzon, Chaouk. 1992. "La Decentralisation, Cas du Maroc." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport mondial sur le développement humain 1993*. UNDP, New York.
- Bird, R., et O. Oldman, eds. 1990. *Taxation in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Black, Maggie. 1991. "Philippines: Children of the Runaway Cities." Innocenti Studies. UNICEF, Florence.
- Blanchard, Olivier J., Kenneth A. Froot et Jeffrey D. Sachs, eds. Forthcoming. *The Transition in Eastern Europe*. Chicago: The University of Chicago Press and National Bureau of Economic Research.
- Boraine, Alex. 1991. "Demokratie Will Gelernt Sein." *Der Überblick* (Hambourg) 4/91 (décembre): 14-16.
- Borton, John. 1992. "The Enhanced Role of NGOs in Relief Operations." In *Development Research Insights*. Sussex: Overseas Development Institute and the Institute of Development Studies.
- Bose, A.B. 1992. "The Disadvantaged Urban Child in India." Innocenti Occasional Paper 1. The Urban Child Series. UNICEF, Florence.
- Bouassami, Mohammed. 1990. "Indicateur de Développement Humain: Cas du Maroc, IDH par Province." Rapport réalisé pour le PNUD, Rabat.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. "Agenda pour la paix: rétablissement de la paix, maintien de la paix." Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier, 1992. Nations Unies, New York. DPI/1247. Bureau international du Travail. 1990a. *Employment and Equity: The Challenge of the 1990s*. Programa Regional del Empleo para America Latina y el Caribe. Santiago: Programme mondial de l'emploi du NIT.
- . 1990b. *Promotion de l'emploi indépendant*. Conférence internationale du Travail, 77ème session, Rapport VII. Genève.
- . 1991a. *African Employment Report*. Programme des emplois et des compétences techniques pour l'Afrique.
- . 1991b. "Labour Market Adjustment in Latin America: An Appraisal of the Social Effects in the 1980s." Programa Regional para el Empleo en la América Latina y el Caribe, Santiago.
- . 1991c. *Annuaire des statistiques du travail*. Genève.
- . 1992. *Rapport sur le travail dans le monde*. Genève.

- . 1993. *Rapport sur le travail dans le monde*. Genève.
- Brass, Paul R. 1991. *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*. New Delhi: Sage Publications.
- Brown, David L., et David C. Korten. 1989. "Understanding Voluntary Organizations: Guidelines for Donors." Policy Research Working Paper 258. Banque mondiale, Washington, D.C.
- Brown, Lester R., Christopher Flavin and Hal Kane. 1992. *Vital Signs 1992*. New York: W.W. Norton.
- Bruce, J., et D. Dwyer. 1988. *A Home Divided: Women and Income in the Third World*. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press.
- Brush, Candida. 1990. "Women and Enterprise Creation." OCDE, Paris.
- Buhmann, Brigitte, Lee Rainwater, Guenther Schmaus et Timothy M. Smeeding. 1988. "Equivalence Scales, Well-Being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study LIS Database." *Review of Income and Wealth* 34 (2): 115-42.
- Candoy-Sekse, Rebecca, et Anne Ruiz Palmer. 1990. *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises: Vol. III, Inventory of Country Experience and Reference Materials*. World Bank Technical Paper 90. Washington, D.C.
- Carlson, Beverley A., et Tessa M. Wardlaw. 1990. "A Global, Regional and Country Assessment of Child Malnutrition." UNICEF Staff Working Paper 7. New York.
- Carroll, Thomas F. 1992. *Intermediary NGOs: The Supporting Links in Grassroots Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Central and Eastern European Privatization Network. 1992. "Country Privatization Report 1992: Poland." Ljubljana.
- Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat). 1991. *Human Settlements: Development Through Community Participation*. Nairobi.
- Cernea, Michael M. 1988. *Nongovernmental Organizations and Local Development*. World Bank Discussion Paper 40. Washington, D.C.
- Chambers, Robert, ed. 1989. "Vulnerability: How the Poor Cope." *IDS Bulletin* 20 (2): 39-47.
- Chamie, Mary. 1991. "Aging, Disability and Gender." Nations Unies, New York.
- Chatterji, Amrita. 1992. "India: The Forgotten Child of the Cities." Innocenti Studies. UNICEF, Florence.
- Cheema, G. Shabbir, ed. 1986. *Reaching the Urban Poor: Project Implementation in Developing Countries*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Children's Defense Fund. 1992. *The State of America's Children*.
- Chowdhury, Omar. 1990. "UNDP Country Report on Bangladesh." PNUD, Dhaka.
- Clark, John. 1990. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- CNUCED 1990a. *Les pays les moins avancés 1990 Rapport*. New York: Nations Unies.
- . 1990b. *Rapport sur le commerce et le développement, 1990*. Rapport préparé par le Secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. New York: Nations Unies.
- . 1991a. *Les pays les moins avancés 1991 Rapport*. New York: Nations Unies.
- . 1991b. *Rapport sur le commerce et le développement, 1991*. Rapport préparé par le Secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. New York: Nations Unies.
- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. 1992. "Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement." New York. A/CONF.151/5/Rev.1.
- Commission économique pour l'Afrique (Nations Unies). 1990. "Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation." Actes de la Conférence internationale sur la participation de la population au processus de redressement économique et au développement de l'Afrique, Arusha, Tanzanie, 12-16 février. Addis-Abeba: UNECA. E/ECA/CM.16/11.
- Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Nations Unies). 1992. *Economic Panorama of Latin America 1992*. Santiago.
- Commission économique pour l'Europe (Nations Unies). 1992. *Etude sur la situation économique de l'Europe 1991-1992*. Genève.
- Commission Sud. 1990. *The Challenge of the South: The Report of the South Commission*. New York: Oxford University Press.
- Constantino-David, Karina. 1992. "The Caucus of Development NGO Networks: The Philippine Experience in Scaling-up NGO Impact." University of Manchester, Institute for Development Policy and Management, Manchester.
- Conyers, D. 1983. "Decentralisation: The Latest Fashion in Development Administration?" *Public Administration and Development* 3: 197-220.

- Corbo, Vittorio, Stanley Fischer et Steven B. Webb. 1992. *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*. Un colloque de la Banque mondiale. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Cornia, G. Andrea, Rolph van der Hoeven et Thandika Mkandawire. 1992. *Africa's Recovery in the 1990s*. A UNICEF Study. Londres: Macmillan.
- Cowan, L. Gray. 1990. *Privatization in the Developing World*. New York: Praeger Publishers.
- Dalal, K.L., ed. 1991. *Human Development: An Indian Perspective*. New Delhi: Editions Vikas pour le PNUD.
- Danns, George K. 1989. "The Entrepreneur in Development." *Caribbean Affairs* 2 (3): 152-60.
- de Coninck, John. 1992. *Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation: Uganda Country Study*. Working Paper 51. Londres: Institut de développement outre-mer.
- de Crombrughe, G., M. Howes et R. Nieuwkerk. 1985. *An Evaluation of EC Small Development Projects*. Bruxelles: Le Collectif d'Echanges pour la Technologie Appropriée (COTA).
- Deger, Saadet, et Somnath Sen. 1990. *Military Expenditure: The Political Economy of International Security*. New York: Oxford University Press.
- de Graft-Johnson, K.T. 1992. "Interagency Programme to Monitor Progress Towards the Attainment of Social Goals in the 1990s: A Synthesis of Five Pilot Studies in Ecuador, Kenya, Mali, Mexico and Philippines." Groupe de travail interorganisations, Accra. Polycopié.
- Demery, David, et Lionel Demery. 1992. *Ajustement et équité en Malaisie*. Etudes du Centre de Développement. OCDE, Paris.
- de Soto, Hernando. 1990. *The Other Path*. New York: Perennial Library.
- de Wilde, Ton, Srijntje Schreurs et Arleen Richman, eds. 1991. *Opening the Market Place to the Small Enterprise: Where Magic Ends and Development Begins*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Dietz, Ton, et Sam Moyo. 1991. *Zimbabwe: Organisation of Rural Associations for Progress (ORAP)*. The Netherlands: Veldonderzoek, Impactstudie Medefinancier-ingsprogramma.
- Dore, Ronald, Jean Bounine-Cabale et Kari Tapioli, eds. 1989. *Le Japon à l'oeuvre: Emploi et flexibilité*. OCDE, Paris.
- Drèze, Jean, et Amartya K. Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ekins, Paul. 1992. *A New World Order: Grassroots Movements for Global Change*. London: Routledge.
- Elkan, Walter. 1988. "The Background of African Entrepreneurs." *World Bank Research Observer* 3 (2).
- Espiell, Hector Gros. 1990. *Rapport d'expert sur le Guatemala*. New York: Conseil économique et social. E/CN.4/1990/45/Add.1. 12 December.
- Farrington, John, Anthony Bebbington, David J. Lewis et Kate Wellard. 1993. *Reluctant Partners? Non-Governmental Organisations, the State and Sustainable Agricultural Development*. Londres: Routledge.
- FNUAP. 1991. *Etat de la population mondiale*. New York.
- . 1992. *Etat de la population mondiale*. New York.
- Fonds monétaire international. 1991. *Government Financial Statistics*. Washington, D.C.
- . 1992. *World Economic Outlook*. Washington, D.C. Octobre.
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. 1992. *Un Plan de Desarrollo Humano de Largo Plazo para Colombia*. Bogota.
- Galal, Ahmed. 1991. *Public Enterprise Reform: Lessons from the Past and Issues for the Future*. World Bank Discussion Paper 119. Washington, D.C.
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon et Ingo Vogelsang. 1992. "Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: Case Studies from Chile, Malaysia, Mexico and the U.K." Conference Papers. Banque mondiale, Département de l'économie nationale, Division de la gestion du secteur public et de la promotion du secteur privé, Washington, D.C.
- Gay, John, Debby Gill, Thuso Green, David Hall, Mike Mhlanga et 'Manthastisi Mohapi. 1991. "Poverty in Lesotho: A Mapping Exercise." Rapport élaboré pour le PNUD. Sechaba Consultants, Maseru.
- Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering. 1992. *Significance of the Co-financing Programme: An Exploration*. Rapport final du Groupe directeur, Impact Co-financing Programme. La Haye.
- Getubig, Ismael, Jr., et Harry T. Oshima, eds. 1991. *Towards a Full Employment Strategy for Accelerated Economic Growth*. Kuala Lumpur: Centre de développement pour l'Asie et le Pacifique.
- Ghai, Dharam. 1989. "Participatory Development: Some Perspective from Grass-Roots Experiences." *Journal of Development Planning* (19): 215-46.
- Girard, Augustin, et Genevieve Gentil. 1983.

- Cultural Development: Experience and Policies*. 2ème édition. Paris: UNESCO.
- Gish, O., R. Malik et P. Sudharto. 1988. "Who Gets What? Utilisation of Health Services in Indonesia." *International Journal of Health Planning and Management* 5: 41-52.
- Gonzalez-Block, N., et autres. 1989. "Health Services Decentralization in Mexico: Formulation, Implementation and Results of Policy." *Health Policy and Planning* 4: 301-15.
- Goulet, Denis. 1989. "Participation in Development: New Avenues." *World Development* 17(2): 169-71.
- Green, Reginald H. 1992. "Transformation, Poverty and Civil Society in Sub-Saharan Africa: What Roles for NGOs?" Nineteenth Forum Internazionale, Europa Universo. Cuneo, Italie. Polycopié.
- Greffe, Xavier. 1992. "Les Conditions de réussite de la décentralisation dans les pays en développement." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport mondial sur le développement humain*. PNUD, New York. Polycopié.
- Griffin, Keith. 1991. "Foreign Aid After the Cold War." *Development and Change* 22: 645-85.
- Griffin, Keith, et Azizur Rahman Khan. 1992. "Globalization and the Developing World: An Essay on the International Dimensions of Development in the Post-Cold War Era." HDRO Occasional Paper 2. PNUD, New York.
- Griffin, Keith, et John Knight, eds. 1990. *Human Development and the International Development Strategy for the 1980s*. Londres: Macmillan.
- Griffin, Keith, et Terry McKinley. A paraître. "Guidelines for Implementing a Human Development Strategy." HDRO Occasional Paper. PNUD, New York.
- Groots Network News (New York). 1993. Février.
- Grosh, Barbara. 1992. *Public Enterprise in Kenya*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Guzmán, Generoso de. 1990. "Human Development Report: Philippines Case Study." PNUD, New York.
- Hacker, Andrew. 1992. *Two Nations: Black and White, Separate, Hostile, Unequal*. New York: Macmillan.
- Haggard, Stephan, et Robert R. Kaufman, eds. 1992. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Halperin, Morton H., David J. Scheffer et Patricia L. Small. 1992. *Self-Determination in the New World Order*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for Peace.
- Haq, Mahbub ul. 1992a. "Human Development in a Changing World." HDRO Occasional Paper 1. PNUD, New York.
- . 1992b. "New Analysis: Bridges on the 'Road to Rio'." *Earth Summit Times*, édition spéciale, 21 juillet, p. 1 et 12.
- . 1992c. "Anciens mythes, mesures actuelles, le nouveau développement humain." *Choix* (Mai).
- . 1992d. "Towards Sustainable Human Development." Déclaration faite lors du colloque intitulé : "Un développement durable - du concept à l'action", 25-27 novembre, la Haye.
- Harsch, Ernest. 1992. "Strengthened Somalia Relief Effort Threatened by Continued Fighting" *Africa Recovery* 6 (3): 6-9.
- . 1993. "Somalia Restoring Hope." *Africa Recovery Briefing Paper* 7. Nations Unies, New York.
- HCR. 1991. *Réfugiés: Tour d'horizon 1990*. No.81. Genève.
- Henry, Ralph M. 1991. "Trinidad and Tobago: Human Development Indicators." Rapport élaboré pour le PNUD, Port-of-Spain.
- Hewett, Daniel P. 1991. "Military Expenditures in the Developing World." *Finance and Development* 28 (3).
- Hirschman, Albert O. 1984. *Getting Ahead Collectively: Grassroots Development in Latin America*. New York: Pergamon Press.
- Hyden, Goran, et Michael Bratton, eds. 1992. *Governance and Politics in Africa*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Institut international de recherches pour la paix de Stockholm. 1992. *SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament*. New York: Oxford University Press.
- Jahan, Jahan, Selim. 1991. *Female Employment Opportunities and Job Entry Qualifications in Bangladesh*. Dhaka: BIT.
- Jaynes, Gerald David, et Robin M. Williams, Jr., eds. 1989. *A Common Destiny: Blacks and American Society*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Jazairy, Idris, Mohiuddin Alamgir et Theresa Panuccio. 1992. *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequences*. Fonds international de développement agricole. New York: New York University Press.
- Johnson, Simon. 1992. "Private Business and Human Development: The Evidence After Communism." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport mondial sur le développement humain*. PNUD, New York. Polycopié.
- . 1993. "A Tale of Two Cities: Krakow and Lodz." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport sur le développement humain 1993*. PNUD, New York. Polycopié.

- . A paraître. "Private Business in Eastern Europe." In Blanchard, Froot et Sachs, à paraître.
- Kanbargi, Ramesh, ed. 1991. *Child Labour in the Indian Subcontinent: Dimensions and Implications*. New Delhi: Sage Publications.
- Kaul, Inge. 1993a. "Making the Human Development Concern Operational: A 10-Point Agenda." PNUD, New York. Polycopié.
- . 1993b. "A New Approach to Aid." PNUD, New York. Polycopié.
- Kelley, Allen C. 1991. "The Human Development Index: Handle With Care." *Population and Development Review* 17(2): 315-24.
- Kennedy, Paul. 1993. *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House.
- Khan, Akhtar Hameed. 1983. "Orangi Project: A Task Bigger than Colombo." *Pakistan and Gulf Economist* 2 (24): 12-18.
- Khatib, H. 1990. "Rapport mondial sur le développement humain 1990: Jordan: a Follow-up." Document préparé pour le PNUD, Amman.
- Kikeri, Sunita, John Nellis et Mary Shirley. 1992. *Privatization: The Lessons of Experience*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Kingma, Kees. 1993. "Can Development Be Measured?" *The Courier* 137:70-72.
- Klitgaard, Robert. 1991. *Adjusting to Reality: Beyond "State versus Market" in Economic Development*. An International Center for Economic Growth Publication. San Francisco: ICS Press.
- Klugman, Jeni. 1992. "Decentralization: A Survey of Literature." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport sur le développement humain 1993*. PNUD, New York. Polycopié.
- Klugman, Jeni, Frances Stewart et A.H. Helmsing. 1992. "Decentralization in Zimbabwe." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport mondial sur le développement humain 1993*. PNUD, New York. Polycopié.
- Korten, David C. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Kouidhi, Moncef, et Joselyne Ramamonjisoa. 1991. "Développement humain et identification des zones prioritaires d'intervention." Document préparé par Dirassat (Tunisie) pour le PNUD. Antananarive.
- Krongkaew, Medhi, Pranee Tinakorn et Suphat Suphachlasai. 1992. "Rural Poverty in Thailand: Policy Issues and Responses." *Asian Development Review* 10 (1): 199-225.
- Kühne, Winrich. 1992. "Blauhelme in Einer Turbulenten Welt: Neue Aufgaben für die Vereinten Nationen." *Der Überblick* (Hamburg) 4/92 (Septembre): 5-10.
- Labazée, Pascal. 1988. *Entreprises et Entrepreneurs du Burkina Faso*. Paris: Karthala Éditions.
- Lecomte, Bernard. 1992. "Report on Human Development." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport sur le développement humain 1993*. PNUD, New York. Polycopié.
- Lehmann, David. 1990. *Democracy and Development in Latin America: Economics, Politics and Religion in the Post-War Period*. Philadelphie: Temple University Press.
- Leipziger, Danny M. 1992. *Awakening the Market: Viet Nam's Economic Transition*. World Bank Discussion Paper 157. Washington, D.C.
- Leonard, H. Jeffrey, et autres. 1989. *Environment and the Poor: Development Strategies for a Common Agenda*. U.S. Third World Policy Perspectives 11. Overseas Development Council. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Lewenhak, Sheila. 1992. *The Revaluation of Women's Work*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Lipton, David, et Jeffrey Sachs. 1990. "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 75-147.
- Lisk, F., ed. 1985. *Popular Participation in Planning for Basic Needs*. Aldershot, U.K.: Gower.
- Loveman, Brian. 1991. "NGOs and the Transition to Democracy in Chile." *Grassroots Development* 15 (2).
- Lubell, Harold. 1991. *Le secteur informel dans les années 80 et 90*. Paris: Centre de développement de l'OCDE.
- MacAndrews, C., ed. 1986. *Central Government and Local Development in Indonesia*. New York: Oxford University Press.
- Mahbubani, Kishore. 1992. "The West and the Rest." PNUD; Programme d'étude des questions de développement, New York. Polycopié.
- Mahendra Dev, S. 1992. *Poverty Alleviation Programmes: A Case Study of Maharashtra with Emphasis on the Employment Guarantee Scheme*. Discussion Paper 37. Bombay: Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Mamdani, Mahmood. 1992. "Africa: Democratic Theory and Democratic Struggles." *Economic and Political Weekly*, 10 octobre.
- Marinakos, Andrés E. 1992. "Public Sector

- Employment in Developing Countries: An Overview of Past and Present Trends." Occasional Paper 3, Projet interdépartemental sur l'ajustement structurel. BIT, Genève.
- Marsden, David, et Peter Oakley, eds. 1990. *Evaluating Social Development Projects*. Development Guidelines 5. Oxford: Oxfam.
- Marsden, Keith. 1990. *Les chefs d'entreprise d'Afrique: Pionniers du développement*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- McIvor, C. 1990. "A New Approach to the Disabled in Africa." *The Courier* 124.
- McNamara, Robert S. 1991. "Reducing Military Expenditures in the Third World." *Finance and Development* 28 (3).
- Menezes, Rohit. 1992. "Panos AIDS Study Warns of Economic Implications." *The Earth Times*, 1 décembre, p. 16.
- Millman, Sara R., et autres. 1991. *The Hunger Report: Update 1991*. The Alan Shawn Feinstein World Hunger Program. Providence, R.I.: Brown University.
- Moghadam, Valentine M., ed. 1992. *Privatization and Democratization in Central and Eastern Europe and the Soviet Union: The Gender Dimension*. Helsinki: WIDER.
- Muir, Ann. 1992. *Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation: Zimbabwe Country Study*. Working Paper 52. Londres: Institut de développement outre-mer.
- Munachonga, M. 1986. "Impact of Economic Adjustment on Women in Zambia." In *UNDP Restructuring and Development in Zambia: Roles for Technical Co-operation*. New York: PNUD.
- Munyakho, Dorothy. 1992. "Kenya: Child Newcomers in the Urban Jungle." Innocenti Studies. UNICEF, Florence.
- Muralidharan, Sukumar. 1992. "Inflationary Impulse." *Frontline*, 23 octobre, p. 114-15.
- Nations Unies. 1989. "Report on National Legislation for the Equalisation of Opportunities for People with Disabilities." New York.
- . 1990a. *Disability Statistics Compendium*. New York.
- . 1990b. *Global Outlook 2000*. New York.
- . 1990c. *A Global Strategy for the Prevention and Control of Iodine Deficiency Disorders*. New York.
- . 1991a. *Etude sur l'économie mondiale 1991: Tendances et politiques actuelles dans le monde*. Département des affaires économiques et sociales. New York. E/91/75/ST/ESA/222.
- . 1991b. *Les femmes dans le monde 1970-1990. Des chiffres et des idées*. New York.
- . 1992a. "Rapport du Secrétaire Général sur l'activité de l'Organisation." New York. A/47/1.
- . 1992b. "Etude des conceptions et politiques de sécurité axées sur la défense." Rapport du Secrétaire Général. New York. A/47/394.
- . 1992c. *Etude sur l'économie mondiale 1992: Tendances et politiques économiques actuelles dans le monde*. Département du développement économique et social. New York. E/1992/40. ST/ESA/231.
- . 1992d. *World Investment Report 1992*. New York.
- . 1992e. *Les femmes dans le monde*. New York.
- Nellis, J. 1983. "Tutorial Decentralisation in Morocco." *Journal of Modern African Studies* 21 (3): 423-35.
- Nobel, J.H. 1981. "Social Inequality and the Prevalence of Disability in the Disabled Child." UNICEF, New York.
- Oakley, Peter, et autres. 1991. *Projects with People*. Genève: BIT.
- Ohiorhenuan, Lily. 1992. "People's Participation in the Markets." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport sur le développement humain 1993*. PNUD, New York. Polycopié.
- OMS. 1992. "Global Health Situation and Projections: Estimates." Surveillance épidémiologique et appréciation de la situation sanitaire et de ses tendances. Genève. WHO/HST/92.1.
- Onn, Fong Chan. 1990. "Small and Medium Industries in Malaysia: Economic Efficiency and Entrepreneurship." *The Developing Economies* 28 (2): 152-79.
- ONUDI. 1992. *Industrie et développement dans le monde. Rapport 1992/93*. Vienne.
- Organisation de coopération et de développement économiques. 1988. *Des partenaires dans l'action pour le développement: Les organisations non gouvernementales*. Paris.
- . 1990a. *Répertoire des organisations non gouvernementales dans les pays membres de l'OCDE*. Paris.
- . 1990b. *Réussir le changement. Entreprenariat et initiatives locales*. Paris.
- . 1990c. *Perspectives économiques de l'OCDE. Statistiques rétrospectives 1960-1988*. Paris.
- . 1991. *L'Etat de l'environnement*. Paris.
- . 1992a. *Coopération pour le développement: Vingt-cinq ans de coopération pour le développement. Efforts et politiques poursuivis par les Membres du Comité d'aide au Développement*. Paris.
- . 1992b. *Coopération pour le développement. Rapport 1992*. Paris.

- . 1992c. *L'industrie en Pologne: Problèmes et politiques d'adaptation structurelle*. Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition. Paris.
- . 1992d. "Mutations structurelles des grands pays de l'OCDE." *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE: Tour d'horizon annuel*, 1992. Paris.
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. 1988. *Rural Poverty in Latin America and the Caribbean*. Actes de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural. Rome.
- Organisation internationale du Travail. 1989. "Farm Redeployment to Sustained Employment Generation: Challenges for Ghana's Programme for Economic Recovery and Development." Rapport PAM/JASPA. BIT, Addis Abeba.
- Overseas Development Administration. 1992. "Rapport sur le Séminaire ODA/NGO consacré à la participation populaire." Londres.
- Parker, John. 1992. "Russia Reborn: A Survey of Russia." *The Economist*, 5 décembre.
- Paul, Samuel. 1985. "Privatization and the Public Sector." *Finance and Development* 22 (4).
- Paul, Samuel, et Arturo Israel, eds. 1991. *Nongovernmental Organizations and the World Bank: Cooperation for Development*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- People's Organizations and NGOs in Asia. 1991. *Colombo Statement of People's Empowerment*. Colombo.
- Perkins, Dwight H., et Michael Roemer, eds. 1991. *Reforming Economic Systems in Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development.
- Perkins, Liza M. 1992. "The Brazilian Privatization Program: Procedures, Impediments, and Implications." New York University, Center for Latin American and Caribbean Studies, New York. Polycopié.
- Pfeffermann, Guy P., and Andrea Madarassy. 1992a. *Trends in Private Investment in Developing Countries, 1992 edition*. IFC Discussion Paper 14. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- . 1992b. *Trends in Private Investment in Developing Countries 1993*. IFC Discussion Paper 16. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Picciotto, Robert. 1992. "Participatory Development: Myths and Dilemmas." Policy Research Working Paper 930. Banque mondiale, Washington, D.C.
- PNUD. 1990 *Rapport mondial sur le développement humain 1990*. New York: Oxford University Press.
- . 1991a. "Cities, People and Poverty, Urban Development Cooperation for the 1990s." A UNDP Strategy Paper. New York.
- . 1991b. *Rapport mondial sur le développement humain 1991*. New York: Oxford University Press.
- . 1991c. "Poverty Alleviation in Asia and the Pacific: The UNDP Response." Rapport d'un séminaire régional, 26-28 mai, 1991. Kuala Lumpur.
- . 1992a. *Balanced Development: An Approach to Social Action in Pakistan*. Islamabad.
- . 1992b. "Bucharest Statement on Change: Systems and People." Actes d'une table ronde consacrée aux défis du développement mondial, tenue à Bucarest, Roumanie, 4-6 septembre.
- . 1992c. *Human Development in Bangladesh: Local Action Under National Constraints*. Dhaka.
- . 1992d. *Rapport mondial sur le développement humain 1992*. New York: Oxford University Press.
- . 1992e. *Making People Matter: Introductory Comment on a Human Development Strategy for Ghana*. Accra.
- . 1992f. "NGO Perspectives on Poverty, Environment and Development." Groupe de l'environnement et des ressources naturelles et programme d'ONG. New York.
- . 1993. *Repenser la coopération technique: Réformes pour le renforcement des capacités en Afrique*. New York.
- PNUE. 1991 *Success Stories of Women and the Environment*. Washington, D.C.: PNUE et WorldWIDE, Inc.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Pronk, Jan, et Mahbub ul Haq. 1992. "Sustainable Development: From Concept to Action." The Hague Report. Ministère de la Coopération pour le développement, La Haye; et le PNUD, New York.
- Rahman, Rushidan Islam. 1991. "Poor Women's Access to Economic Gain from Grameen Bank Loans." Working Paper 91/2. Australian National University Research School of Pacific Studies, National Centre for Development Studies, Canberra.
- Ramaga, Philip Vuciri. 1992. "Relativity of the Minority Concept." *Human Rights Quarterly* 14: 104-19.
- Ranis, Gustav, et Frances Stewart. 1992a. "Decentralization in Chile." Document

- d'information pour le *Rapport mondial sur le développement humain* 1993. PNUD, New York. Polycopié.
- . 1992b. "Decentralization in Indonesia." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport mondial sur le développement humain* 1993. PNUD, New York. Polycopié.
- . 1992c. "Participation and Human Development." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport mondial sur le développement humain* 1993. PNUD, New York. Polycopié.
- Remenyi, Joe. 1991. *Where Credit Is Due: Income-Generating Programs for the Poor in Developing Countries*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Repetto, Robert, et M. Gillis, eds. 1988. *Public Policies and the Misuse of Forest Resources*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ribe, Helen, Soniya Carvalho, Robert Liebenthal, Peter Nicholas et Elaine Zuckerman. 1990. *How Adjustment Programs Can Help the Poor: The World Bank's Experience*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Riddell, Roger. 1992. "Grassroots Participation and the Role of NGOs." Document d'information pour le *Rapport mondial sur le développement humain* 1993. PNUD, New York. Polycopié.
- Riddell, Roger, et Mark Robinson. 1992. *The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects: Results of the Case Study Evaluations*. Working Paper 68. Londres: Institut de développement outre-mer.
- . 1993. *Working with the Poor: NGOs and Rural Poverty Alleviation*. Londres: Institut de développement outre-mer.
- Ringrose, Nigel. 1992. "Increasing UNDP's Impact on Poverty Alleviation and Grassroots Development." PNUD, New York. Polycopié.
- Rizzini, Irene, Irma Rizzini, Monica Munhoz et Lidia Galeano. 1992. "Childhood and Urban Poverty in Brazil: Street and Working Children and Their Families." Innocenti Occasional Papers, The Urban Child Series, No. 3. UNICEF, Florence.
- Robinson, Mark. 1992. *Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation: India Country Study*. Working Paper 49. Londres: Institut de développement outre-mer.
- Roemer, Michael, et Christine Jones, eds. 1991. *Markets in Developing Countries*. San Francisco: ICS Press.
- Rohwer, Jim. 1992. "When China Wakes: A Survey of China." *The Economist*, 28 novembre.
- Rondinelli, D., J. Nellis et G. Chabbir Cheema. 1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Paper 581. Washington, D.C..
- Salome, Bernard. 1989. *Lutter contre le chômage en milieu urbain dans les pays en développement*. Paris: Centre de Développement de l'OCDE.
- Schmitz, Gerald J., et David Gillies. 1992. *The Challenge of Democratic Development: Sustaining Democratization in Developing Societies*. Ottawa: The North-South Institute.
- Schneider, Bertrand. 1988. *The Barefoot Revolution: A Report to the Club of Rome*. Londres: Intermediate Technology Publications. Secrétariat du Commonwealth. 1989. *Engendering Adjustment for the 1990s: Report of a Commonwealth Expert Group on Women and Structural Adjustment*. Londres.
- Sen, Amartya K. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1990a. "Development as Capability Expansion." In Griffin et Knight 1990.
- . 1990b. "More than 100 Million Women Are Missing." *New York Review of Books* 37 (20): 61-66.
- Shapiro, Helen, et Lance Taylor. 1990. "The State and Industrial Strategy." *World Development* 18 (6): 861-78.
- Sherif, Khaled. A parafre. *Regional Study on Public Enterprise Reform and Privatization in Africa*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Shiva Kumar, A.K. 1990. "The UNDP's Human Development Index: A Computation for 17 Indian States." Harvard Center for Population Studies, Cambridge, Mass. Polycopié.
- Siegel, Beth. 1990. "La création d'emplois et les initiatives locales de développement économique: pourquoi encourager l'entreprenariat." *Entreprendre au féminin*. Paris: OCDE.
- Singer, Hans. 1992. "Beyond the Debt Crisis." *Development*, No. 1.
- Singh, Inderjit. 1992. *China: Industrial Policies for an Economy in Transition*. World Bank Discussion Paper 143. Washington, D.C.
- Sipos, Sandos. 1992. "Poverty Measurement in Central and Eastern Europe Before the Transition to the Market Economy." Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series 29. UNICEF, Florence.
- Smith, Brian. 1990. *More than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Smyth, Ines. 1992. "Collective Efficiency and Selective Benefits: The Growth of the

- Rattan Industry of Tegalwangi (Indonesia)." *IDS Bulletin* 23 (3): 51-56.
- Société financière internationale. 1992. 1992 *Rapport annuel*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Sollis, Peter. 1992. "Multilateral Agencies, NGOs and Policy Reform." *Development in Practice* 2 (3).
- Sridhar, V. 1993. "A Global Crisis: Commodity Trade at the Crossroads." *Frontline*, 1 janvier, p. 98-100.
- Standing, Guy. 1992. "Human Development in Eastern and Central Europe." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport mondial sur le développement humain 1993*. PNUD, New York. Polycopié.
- Standing, Guy, et Victor Tokman. 1991. *Towards Social Adjustment: Labour Market Issues in Structural Adjustment*. Genève: BIT.
- Stavenhagen, Rudolfo. 1990. *The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights*. Tokyo: United Nations University Press.
- Steel, William F., et Leila M. Webster. 1992. "How Small Enterprises in Ghana Have Responded to Adjustment." *World Bank Economic Review* 6 (3): 423-38.
- Stewart, Frances. 1991. "The Many Faces of Adjustment." *World Development* 19 (12): 1847-64.
- Stewart, Frances, Henk Thomas et Ton de Wilde, eds. 1990. *The Other Policy*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Streeten, Paul. 1992. "Global Governance for Human Development." HDRO Occasional Paper 4. PNUD, New York.
- Strong, Maurice F. 1992. "Earth Inc. Needs Better Management." *The Earth Times*, December 1, p. 8.
- Subbarao, K. 1985. "State Policies and Regional Disparity in Indian Agriculture." *Development and Change* 16 (4).
- Summers, Robert, et Alan Heston. 1988. "A New Set of International Comparisons of Real Product and Prices: Estimates for 130 Countries, 1950-1985." *Review of Income and Wealth* 34 (1): 1-26.
- . 1991. "Pann World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-88." *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 327-68.
- Summers, Robert, Irving B. Kravis et Alan Heston. 1984. "Changes in the World Income Distribution." *Journal of Policy Modelling* 6 (2): 237-69.
- Sundararajan, C.R. 1990. "Resources for Human Development: Country Study: India." PNUD, New York.
- Svasti, Pongsvas, Naris Chaiyasoot, Waraporn Suvachittanont et Paranee Masnee. 1991. "Human Development Indicators in Thailand." Document préparé pour le PNUD. Bangkok.
- Svasti, Pongsvas, et autres. 1991. "Human Development Indicators." PNUD, Bangkok.
- Swedish International Development Authority (SIDA). 1993. *Redefining the Role of the State and Market in the Development Process*. Stockholm.
- Swift, Anthony. 1991. "Brazil: The Fight for Childhood in the City." Innocenti Studies. UNICEF, Florence.
- Tendler, Judith. 1987. *Whatever Happened To Poverty Alleviation?* Rapport préparé pour l'examen à mi-parcours de la Décennie de la Ford Foundation, Programs on Livelihood, Employment and Income Generation. New York: Ford Foundation.
- Theunis, Sjef, ed. 1992. *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries: and the South Smiles...* Dordrecht, Pays-Bas: Martinus Nijhoff.
- Tordoff, W. 1988. "Local Administration in Botswana." *Public Administration and Development* 8: 183-202.
- Treagust, Steven. 1990. "Improving the Quality of Education in Developing Countries." In Griffin et Knight 1990.
- Tri, Huynh Cao, ed. 1988. *Participative Administration and Endogenous Development*. Paris: UNESCO.
- Turnham, David, Bernard Salome et Antoine Schwarz. 1990. *Nouvelles approches du secteur informel*. Paris: Centre de Développement de l'OCDE.
- UNESCO. 1981. *Cultural Development: Some Regional Experiences*. Paris.
- . 1986. *Participation in Cultural Activities: Three Case Studies*. Paris.
- . 1990. *Tradition and Development in Africa Today*. Paris.
- . 1991. *Rapport sur l'éducation dans le monde 1991*. Paris.
- UNICEF. 1990. *La situation des enfants dans le monde 1991*. Genève: Tex,SA.
- . 1991. *La situation des enfants dans le monde 1992*. Genève: Tex SA.
- . 1992. *La situation des enfants dans le monde 1993*. Genève: Tex SA.
- . 1993. *Indicators Concerning Children in the Countries of the Former Soviet Union: A Statistical Review*. Document de travail de la Division des programmes.
- Union interparlementaire. 1992. *Women and Political Power*. Reports and Documents Series 19. Genève.

- Uphoff, Norman. 1992. *Local Institutions and Participation for Sustainable Development*. Gatekeeper Series 31. Londres: Institut international pour l'environnement et le développement.
- US Department of Commerce. 1986. *Women and Business Ownership*. Washington, D.C.
- van de Walle, Nicolas. 1989. "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues." *World Development* 17 (5): 601-16.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Walker, Tony. 1992. "Public Sector Liability for Egypt." *Financial Times*, 12 août.
- Weiner, Myron. 1992. "Peoples and States in a New Ethnic Order." *Third World Quarterly* 13 (2): 317-32.
- White, David. 1991. "East Asia Arms Build-Up is Other Side of Peace Dividend Coin." *Financial Times*, 13 mars, p. 4.
- White, Merry. 1987. "The Virtue of Japanese Mothers: Cultural Definitions of Women's Lives." *Daedalus* 116 (3): 149-64.
- White, Sarah C. 1992. *Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation: Uganda Country Study*. Working Paper 50. Londres: Institut de développement outre-mer.
- Wils, Fritz, et Lielson Antonia de Almeida Coelho. 1991. *Brazil: Coordenadora Ecumênica De Serviço (CESE)*. Pays-Bas: Veldonderzoek, Impactstudie Medefinancieringsprogramma.
- Wils, Fritz, et Betty Mindlin. 1991. *Brazil: Comissão Pastoral da Terra, Norte (II)*. The Netherlands: Veldonderzoek, Impactstudie Medefinancierings-programma.
- World Resources Institute. 1992. *World Resources 1992*. En collaboration avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Programme des Nations Unies pour le développement. New York: Oxford University Press.
- Wulf, Herbert. 1992a. "The Demobilization of Military Personnel as a Problem and a Potential for Human Development." Document de base destiné à l'élaboration du *Rapport mondial sur le développement humain 1993*. PNUD, New York. Polycopié.
- . 1992b. "Disarmament as a Chance for Human Development: Is There a Peace Dividend?" HDRO Occasional Paper 5. PNUD, New York.
- Wunsch, J., et D. Olowu, eds. 1990. *The Failure of the Centralized State*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Yao, Joseph Y. 1990. "Resources for Human Development: Case Study of Côte d'Ivoire." PNUD, New York.

Thèmes principaux examinés dans les *Rapports mondiaux sur le développement humain*

1990 : Définition et mesure du développement humain

1991 : Financement du développement humain

1992 : Aspects mondiaux du développement humain

1993 : Participation populaire au développement humain

Publiés pour le PNUD par ECONOMICA, Paris.

Quelques définitions

Accès à l'assainissement Pourcentage de population ayant accès aux moyens sanitaires d'évacuation des excréta et des déchets, y compris les latrines extérieures et le compostage.

Accès à l'eau potable Pourcentage de population disposant d'un accès raisonnable à l'approvisionnement en eau potable, comprenant les eaux de surface traitées, ou non traitées mais non polluées, comme celle des sources, des puits et des forages protégés.

Accès aux services de santé Pourcentage de la population qui peut se rendre en moins d'une heure dans les centres de santé locaux, à pied ou en utilisant les moyens de transports locaux.

Aide alimentaire en céréales Céréales fournies par des pays donateurs et des organisations internationales, notamment le Programme alimentaire mondial et le Conseil international du blé, telles qu'elles ont été comptabilisées pour l'année agricole considérée. Les céréales comprennent le blé, la farine, le blé concassé, le riz, les céréales secondaires et les ingrédients céréaliers des aliments composés.

Aide publique au développement (APD) Somme nette des dons et des prêts accordés à des conditions de faveur par des institutions publiques des membres du Comité d'aide au développement (CAD), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), etc., pour promouvoir le développement économique et le bien-être, comprenant la coopération techniques et l'aide alimentaire.

APD pour l'investissement social Aide publique au développement destinée aux domaines combinés de la santé, de l'enseignement, des services sociaux, du développement rural et urbain, et de l'eau et de l'assainissement.

Années de scolarité (moyenne) Moyenne du nombre d'années de scolarité effectuée par les adultes de 25 ans et plus.

Apport quotidien de calories par habitant Equivalent en calories de l'approvisionnement alimentaire net d'un pays, divisé par le nombre d'habitant, par jour.

Besoins journaliers de calories par habitant Nombre moyen de calories nécessaire pour alimenter une personne ayant un niveau normal d'activité et de santé, en tenant compte de la répartition par âge, sexe, poids et température liée au climat.

Chômage Sont en chômage toutes les personnes au-dessus d'un âge déterminé, qui n'ont pas d'emploi rémunéré ou ne sont pas travailleurs indépendants, sont disponibles pour travailler dans le cadre d'un emploi rémunéré ou en tant que travailleur indépendant, et se sont efforcées de trouver un emploi rémunéré ou en tant que travailleur indépendant.

Coefficient de dépendance Proportion des personnes à charge, âgées de moins de 15 ans ou de plus de 64 ans, par rapport à la population active, âgée de 15 à 64 ans.

Coefficient de dépendance alimentaire Proportion des importations de produits alimentaires par rapport à l'offre alimentaire disponible pour la distribution intérieure, c'est-à-dire le total de la production alimentaire plus les importations alimentaires moins les exportations alimentaires.

Coefficient de dépendance commerciale Exportations plus importations en pourcentage du PIB.

Coefficient de Gini Mesure qui montre combien une répartition donnée du revenu se rapproche de l'égalité ou de l'inégalité absolue. Le coefficient, auquel Corrado Gini a donné son nom, est une proportion de la surface comprise entre la bissectrice à 45 degrés et la courbe de Lorenz, et la surface du triangle entier. Quand le coefficient tend vers 0, la répartition du revenu se rapproche de l'égalité

absolue. Par contre, quand le coefficient tend vers 1, la répartition du revenu se rapproche de l'inégalité absolue.

Densité de population Nombre total d'habitants divisé par la superficie considérée.

Dépenses d'enseignement Dépenses engagées pour le fonctionnement, l'administration, l'inspection et l'appui des écoles maternelles, primaires et secondaires ; des universités et des instituts d'enseignement supérieur ; des établissements d'enseignement professionnel, technique et autre ; et de l'administration générale et des services annexes.

Dépenses de santé Dépenses consacrées aux hôpitaux, aux centres de santé et aux dispensaires, aux systèmes d'assurance-maladie et à la planification familiale.

Dépenses militaires Dépenses engagées par les ministères de la défense ou autres pour l'entretien des forces armées, y compris l'achat de fournitures et d'équipements militaires, la construction, le recrutement, la formation et les programmes d'aide militaire.

Dépenses publiques Dépenses réalisées par tous les bureaux, départements, établissements et autres organes du gouvernement central qui sont des institutions ou des instruments de l'autorité centrale d'un pays. Elles comprennent les dépenses de fonctionnement, d'investissement et de développement, mais les dépenses provinciales, locales et privées en sont exclues.

Dépenses réelles par habitant Dépenses pour chaque article dans chaque pays exprimées en comparaison des mêmes dépenses aux Etats-Unis, sur la base de la dépense totale en monnaie nationale pour chaque article, convertie en dollars internationaux sur la base du pouvoir d'achat pour cet article. Cette comparaison des sommes pour chaque article est basée sur l'ensemble commun des prix internationaux appliqués dans tous les pays qui sont parties au Projet international de comparaison des prix (voir PIB réel par habitant). Ces dépenses sont alors exprimées en fonction des dépenses moyennes correspondantes des pays industrialisés, qui sont indexées pour être égales à 100.

Diplômés de l'enseignement scientifique Diplômés de l'enseignement supérieur dans les domaines des sciences naturelles et appliquées.

Emaciation Pourcentage d'enfants, âgés de 12 à 23 mois, dont le poids est inférieur d'au moins deux écarts-types au poids moyen correspondant à chaque

tranche d'âge de la population de considérée.

Enseignement primaire Enseignement au premier niveau (Niveau 1 de la Classification internationale type de l'éducation - CITE), dont la principale fonction est de fournir les éléments de base de l'éducation, dispensé par exemple dans les écoles élémentaires et les écoles primaires.

Enseignement secondaire Enseignement au deuxième niveau (niveaux 2 et 3 de la CITE), basé sur au moins quatre années d'instruction préalable au premier niveau et fournissant une instruction générale ou spécialisée, ou les deux, dispensé par exemple dans les écoles intermédiaires, les écoles secondaires, les lycées, les écoles normales à ce niveau et les écoles à vocation professionnelle ou technique.

Enseignement secondaire technique Enseignement dispensé dans les établissements secondaires visant à préparer les élèves immédiatement en vue d'une activité ou d'une profession autre que l'enseignement.

Enseignement supérieur Enseignement au troisième niveau (niveaux 5, 6 et 7 de la CITE), dispensé par exemple dans les universités, les écoles normales et les écoles professionnelles supérieures, exigeant comme condition minimale d'admission d'avoir achevé avec succès l'enseignement de deuxième niveau ou de prouver qu'un niveau équivalent de connaissances a été assimilé.

Epargne intérieure (brute) Produit intérieur brut moins la consommation des administrations publiques et la consommation privée.

Espérance de vie à la naissance Nombre d'années que vivrait un nouveau-né si les caractéristiques de mortalité de sa population au moment de sa naissance demeuraient les mêmes tout au long de sa vie.

Excédent ou déficit budgétaire Recettes courantes et en capital et libéralités reçues, moins le total des dépenses et des prêts, moins les remboursements.

Exportations de biens et services Valeur de tous les biens et les services non-facteurs fournis au reste du monde, y compris les marchandises, le fret, l'assurance, le transport et autres services non-facteurs.

Gains par salarié Salaires réels obtenus en déflétant les salaires nominaux par salarié par l'indice des prix à la consommation du pays.

Impôts directs Impôts prélevés sur le revenu net effectif ou présumé des parti-

culiers, sur les bénéfices des entreprises et sur les plus-values, qu'elles soient réalisées par des ventes de biens fonciers, de titres ou d'autres éléments d'actif.

Indice de production alimentaire par habitant Quantité annuelle moyenne de vivres produits par habitant par rapport à la quantité produite (par habitant) dans l'année de référence. Les produits alimentaires sont définis comme comprenant les oléagineux, les légumineuses, les fruits, les céréales, la canne à sucre, les betteraves sucrières, les racines amylacées, les huiles comestibles, le bétail et la production animale.

Indice synthétique de fécondité Nombre d'enfants que mettrait au monde une femme pendant sa vie, en donnant naissance, à chaque âge, au nombre d'enfants correspondant au taux de fécondité prévalant pour cet âge.

Inégalités rurale/urbaine Ensemble d'estimations nationales, régionales et autres dans lequel tous les chiffres ruraux sont exprimés par rapport aux chiffres urbains correspondants, qui sont égaux à 100.

Inégalités femmes/hommes Ensemble d'estimations nationales, régionales et autres dans lequel tous les chiffres pour les femmes sont exprimés par rapport aux chiffres correspondants pour les hommes, qui sont égaux à 100.

Inégalités Sud/Nord Ensemble d'estimations nationales, régionales et autres dans lequel tous les chiffres sont exprimés par rapport aux chiffres moyens correspondants pour tous les pays industrialisés, qui sont égaux à 100.

Insuffisance pondérale (malnutrition modérée et aiguë) Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans dont le poids corporel est inférieur de deux écarts-types au poids médian par âge de la population de référence.

Insuffisance pondérale néonatale Pourcentage de nouveau-nés pesant moins de 2500 grammes.

Investissement intérieur (brut) Utilisation des revenus en sus des biens durables de l'économie, plus les variations de stocks.

Main-d'oeuvre Population active, y compris les forces armées et les chômeurs, mais à l'exclusion des personnes occupées au foyer et autres auxiliaires familiaux non rémunérés.

Malnutrition voir Insuffisance pondérale, Emaciation et Retard de croissance.

Naissances suivies par du personnel soignant Pourcentage de naissances suivies par des médecins, des infirmières, des sages-femmes, des agents de soins de santé primaires qualifiés ou des accoucheuses traditionnelles formées.

Parités du pouvoir d'achat (PPA) Voir PIB réel par habitant.

Pays les moins avancés Catégorie déterminée de pays en développement établie par l'Assemblée générale des Nations Unies. La plupart de ces pays souffrent d'une ou plusieurs des limitations suivantes : un PNB par habitant d'environ 300 dollars ou moins, pas de littoral, isolement géographique, désertification, et exposition aux catastrophes naturelles.

PIB réel par habitant L'utilisation de taux de change officiels pour convertir en dollars des Etats-Unis les chiffres exprimés en monnaies nationales ne permet pas de mesurer le pouvoir d'achat intérieur relatif des monnaies. Le Projet des Nations Unies de comparaison internationale (PCI) a mis au point des mesures du PIB réel sur une échelle comparable au niveau international en utilisant les parités de pouvoir d'achat (PPA), au lieu des taux de change, comme facteurs de conversion, et les a exprimées en "dollars internationaux".

PNB par habitant et taux de croissance Produit national brut divisé par le nombre d'habitants. Les PNB annuels par habitant sont exprimés en dollars actuels des Etats-Unis. Les taux de croissance du PNB par habitant sont des taux de croissance annuels moyens, calculés à partir de la tendance estimée en prenant les valeurs logarithmiques des PNB par habitant, à prix du marché constants pour chaque année de la période considérée.

Prestations de sécurité sociale Indemnités de perte de revenu versées aux personnes malades ou temporairement incapacitées, paiements aux personnes âgées, aux invalides, allocations familiales, de maternité et pour enfants à charge ainsi que le coût des services sociaux.

Produit intérieur brut (PIB) Total, au niveau de l'utilisation finale, des biens et services d'une économie, produits par les résidents et les non-résidents, quelle que soit la répartition des droits sociaux entre nationaux et étrangers.

Produit national brut (PNB) Total de la valeur ajoutée nationale et étrangère revenant aux résidents, calculée sans opé-

rer de déductions pour la dépréciation. Il comprend le PIB plus le revenu net des facteurs à l'étranger, qui est le revenu que les résidents reçoivent de l'étranger pour des services facteurs (main-d'œuvre et capital), moins les paiements similaires faits à des non-résidents qui contribuent à l'économie nationale.

Réserves internationales (brutes) Avoirs en or monétaire, droits de tirage spéciaux (DTS), positions de réserve des membres du FMI et avoirs en devises sous le contrôle des autorités monétaires exprimés en mois d'importation de biens et de services que ces avoirs permettraient d'acheter au niveau courant d'importations.

Ressources en eau intérieures renouvelables Débit moyen annuel des cours d'eau et des formations aquifères provenant des précipitations endogènes.

Retard de croissance Pourcentage d'enfants âgés de 24 à 59 mois, qui s'écartent de plus de - 2 écarts-types de la valeur médiane de la taille par rapport à l'âge de la population de référence.

Salariés Salariés réguliers, propriétaires qui travaillent, associés actifs d'une entreprise, et travailleurs familiaux non rémunérés, mais à l'exclusion des personnes occupées au foyer.

Scientifiques Personnes de formation scientifique ou technique, ayant généralement terminé leurs études supérieures dans un domaine scientifique, exerçant des activités professionnelles en recherche et développement, y inclus les administrateurs et directeurs de ces activités.

Service de la dette Total des paiements d'intérêts et des remboursements du principal effectués en devises, biens ou services, afférents aux dettes extérieures publiques, aux emprunts garantis par l'Etat et aux dettes privées non garanties.

Seuil de pauvreté Niveau de revenu au-dessous duquel il est impossible d'obtenir une alimentation adaptée du point de vue nutritionnel et de satisfaire les besoins de base non alimentaires.

Solde des opérations courantes Différence entre a) les exportations de biens et de services (facteurs et non-facteurs) ainsi que les influx de transferts privés sans contrepartie mais avant les transferts officiels et b) les importations de biens et de services ainsi que tous les transferts sans contrepartie avec le reste du monde.

Taux d'achèvement des études primaires Proportion d'enfants inscrits à la première

année d'enseignement du cycle primaire qui achèvent ce cycle avec succès.

Taux d'affectation de l'aide au secteur social Pourcentage de l'aide consacré au secteur social.

Taux d'affectation de l'aide aux priorités sociales Pourcentage de l'aide consacrée au secteur social qui est affectée aux domaines prioritaires en matière de développement humain.

Taux d'affectation de l'aide aux dépenses de développement humain Pourcentage de PNB d'un donateur consacré aux domaines prioritaires en matière de développement humain des pays bénéficiaires ou montant de l'aide reçue pour les domaines prioritaires en matière de développement humain exprimé en pourcentage du PNB du pays bénéficiaire.

Taux d'alphabétisation (adulte) Pourcentage de personnes âgées de 15 ans et plus qui peuvent, en le comprenant, lire et écrire un texte simple et court sur leur vie quotidienne.

Taux d'emploi des contraceptifs Pourcentage de femmes mariées en âge de procréer qui utilisent, ou dont les époux utilisent, toute forme de contraception, c'est-à-dire des méthodes modernes ou traditionnelles.

Taux d'inflation Taux moyen annuel d'accroissement des prix ; il est mesuré par la croissance du facteur déflateur implicite du PIB pour chacune des périodes considérées.

Taux d'insertion scolaire apparent, premier niveau Nombre d'enfants entrant en première année d'enseignement, indépendamment de leur âge, exprimé en pourcentage de la population d'âge officiel d'admission au premier niveau d'enseignement.

Taux de mortalité des moins de cinq ans (TMM5) Nombre de décès d'enfants de moins de cinq ans pour 1 000 naissances vivantes au cours d'une année. Plus spécifiquement, probabilité de mourir entre la naissance et le cinquième anniversaire.

Taux de mortalité infantile Nombre de décès d'enfants âgés de moins d'un an pour 1 000 naissances vivantes au cours d'une année. Plus spécifiquement, probabilité de mourir entre la naissance et le premier anniversaire.

Taux de mortalité maternelle Nombre de femmes qui meurent chaque année par suite d'une grossesse pour 100 000 naissances vivantes.

Taux de passage à l'enseignement secondaire Nombre d'enfants admis au niveau

d'enseignement secondaire, exprimé en pourcentage du nombre total d'élèves inscrits en dernière classe de l'enseignement primaire l'année précédente.

Taux de remplacement de la force de travail Population de moins de 15 ans divisée par un tiers de la population de 15 à 59 ans.

Taux de scolarisation (brut et net) Le taux brut de scolarisation est le nombre d'enfants inscrits à un cycle (niveau) d'enseignement (qu'ils soient ou non en âge de le fréquenter), exprimé en pourcentage du nombre d'enfants appartenant au groupe d'âge correspondant à ce niveau d'enseignement. Le taux net de scolarisation est le nombre d'enfants inscrits à un cycle (niveau) d'enseignement et qui appartiennent au groupe d'âge pertinent,

exprimé en pourcentage de nombre d'enfants appartenant à ce même groupe d'âge.

Techniciens Personnes exerçant des activités scientifiques de recherche et développement, qui ont eu une formation professionnelle ou technique d'au moins trois ans après le premier cycle de l'enseignement secondaire.

Termes de l'échange Rapport de l'indice des prix moyens des exportations d'un pays à l'indice des prix moyens de ses importations.

Vaccinés Moyenne des couvertures vaccinales des enfants de moins d'un an pour les quatre antigènes utilisés dans le Programme de vaccination universelle des enfants.

Classement des pays

Pays regroupés selon leur développement humain

Développement humain élevé
(IDH égal ou supérieur à 0,800)

Allemagne
Argentine
Arménie
Australie
Autriche
Bahamas
Barbade
Biélorus
Belgique
Brunei Darussalam
Bulgarie
Canada
Chili
Chypre
Corée, République de
Costa Rica
Danemark
Dominique
Espagne
Estonie
Etats-Unis d'Amérique
Finlande
France
Géorgie
Grèce
Hong-Kong
Hongrie
Irlande
Islande
Israël
Italie
Japon
Kazakhstan
Koweït
Lettonie
Lituanie
Luxembourg
Malte
Mexique
Norvège
Nouvelle-Zélande
Pays-Bas
Pologne
Portugal
Qatar
Royaume-Uni
Russie, Féd. de
Singapour
Suède
Suisse
Tchécoslovaquie
Trinité-et-Tobago
Ukraine
Uruguay
Venezuela

Développement humain moyen
(IDH de 0,500 à 0,799)

Afrique du Sud
Albanie
Algérie
Antigua-et-Barbuda
Arabie saoudite
Azerbaïdjan
Bahreïn
Belize
Botswana
Brésil
Chine
Corée, Rép. pop. dém. de
Cuba
Emirats arabes unis
Equateur
El Salvador
Fidji
Gabon
Grenade
Guyana
Indonésie
Iran, République islamique d'
Iraq
Jamahiriya arabe libyenne
Jamaïque
Jordanie
Kirghizistan
Liban
Malaisie
Maurice
Mongolie
Moldova, Rép. de
Nicaragua
Oman
Ouzbékistan
Panama
Paraguay
Pérou
Philippines
Roumanie
République arabe syrienne
République dominicaine
Sainte-Lucie
Saint-Kitts-et-Nevis
Saint-Vincent
Samoa
Seychelles
Sri Lanka
Suriname
Tadjikistan
Thaïlande
Tunisie
Turkménistan
Turquie
Vanuatu

Faible développement humain
(IDH inférieur à 0,500)

Afghanistan
Angola
Bangladesh
Bénin
Bhoutan
Bolivie
Burkina Faso
Burundi
Cambodge
Cameroun
Cap-Vert
Comores
Congo
Côte d'Ivoire
Djibouti
Egypte
Ethiopie
Gambie
Ghana
Guatemala
Guinée
Guinée-Bissau
Guinée équatoriale
Haïti
Honduras
Inde
Kenya
Lesotho
Libéria
Madagascar
Malawi
Maldives
Mali
Maroc
Mauritanie
Mozambique
Myanmar
Namibie
Népal
Niger
Nigéria
Ouganda
Pakistan
Papouasie-Nouvelle-Guinée
République centrafricaine
République populaire dém. lao
Rwanda
Salomon, Iles
Sao Tomé-et-Principe
Sénégal
Sierra Leone
Somalie
Soudan
Tanzanie, Rép. unie de
Tchad
Togo
Viet Nam
Yémen
Zaïre
Zambie
Zimbabwe

Pays regroupés selon leur revenu

Revenu élevé (PNB par habitant égal ou supérieur à 6 000 \$)	Revenu moyen (PNB par habitant entre 500 et 5 999 \$)		Faible revenu (PNB par habitant inférieur à 500 \$)
Allemagne	Afrique du Sud	Pologne	Afghanistan
Arabie saoudite	Albanie	Portugal	Bangladesh
Australie	Algérie	République arabe syrienne	Bénin
Autriche	Angola	République dominicaine	Bhoutan
Bahamas	Antigua-et-Barbuda	Roumanie	Burkina Faso
Bahreïn	Argentine	Russie, Féd. de	Burundi
Barbade	Arménie	Sainte-Lucie	Cambodge
Belgique	Azerbaïdjan	Saint-Kitts-et-Nevis	Chine
Brunei Darussalam	Bélarus	Saint-Vincent	Comores
Canada	Belize	Salomon, Iles	Ethiopie
Chypre	Bolivie	Samoa	Gambie
Danemark	Botswana	Sénégal	Ghana
Emirats arabes unis	Brésil	Seychelles	Guinée
Espagne	Bulgarie	Suriname	Guinée-Bissau
Etats-Unis d'Amérique	Cameroun	Swaziland	Guinée équatoriale
Finlande	Cap-Vert	Tadjikistan	Guyane
France	Chili	Tchécoslovaquie	Haïti
Grèce	Colombie	Thaïlande	Inde
Hong-Kong	Congo	Trinité-et-Tobago	Kenya
Irlande	Corée, République de	Tunisie	Libéria
Islande	Corée, République pop. dém. de	Turkménistan	Madagascar
Israël	Costa Rica	Turquie	Malawi
Italie	Côte d'Ivoire	Uruguay	Maldives
Japon	Cuba	URSS	Mali
Koweït	Djibouti	Vanuatu	Mauritanie
Luxembourg	Dominique	Venezuela	Mozambique
Malte	Egypte	Yémen	Myanmar
Norvège	El Salvador	Zimbabwe	Népal
Nouvelle-Zélande	Equateur		Niger
Pays-Bas	Estonie		Nigéria
Qatar	Fidji		Ouganda
Royaume-Uni	Gabon		Pakistan
Singapour	Géorgie		République centrafricaine
Suède	Grenade		République pop. dém. lao
Suisse	Guatemala		Rwanda
	Honduras		Sao Tomé-et-Principe
	Hongrie		Sierra Leone
	Indonésie		Somalie
	Iran, République islamique d'		Soudan
	Iraq		Sri Lanka
	Jamahiriya arabe libyenne		Tanzanie, Rép. unie de
	Jamaïque		Tchad
	Jordanie		Togo
	Kazakhstan		Viet Nam
	Kirghizistan		Zaïre
	Lettonie		Zambie
	Liban		
	Lituanie		
	Malaisie		
	Maroc		
	Maurice		
	Mexique		
	Moldova, Rép. de		
	Mongolie		
	Namibie		
	Nicaragua		
	Oman		
	Ouzbékistan		
	Panama		
	Papouasie-Nouvelle-Guinée		
	Paraguay		
	Pérou		
	Philippines		

Pays en développement regroupés par région

Afrique subsaharienne

Afrique du Sud
 Angola
 Bénin
 Botswana
 Burkina Faso
 Burundi
 Cameroun
 Cap-Vert
 Comores
 Congo
 Côte d'Ivoire
 Djibouti
 Ethiopie
 Gabon
 Gambie
 Ghana
 Guinée
 Guinée-Bissau
 Guinée équatoriale
 Kenya
 Lesotho
 Libéria
 Madagascar
 Malawi
 Mali
 Maurice
 Mauritanie
 Mozambique
 Namibie
 Niger
 Nigéria
 Ouganda
 République centrafricaine
 Rwanda
 Sao Tomé-et-Principe
 Sénégal
 Seychelles
 Sierra Leone
 Somalie
 Swaziland
 Tanzanie, Rép. unie de
 Tchad
 Togo
 Zaïre
 Zambie
 Zimbabwe

Etats arabes

Algérie
 Arabie saoudite
 Bahreïn
 Egypte
 Emirats arabes unis
 Iraq
 Jamahiriya arabe libyenne
 Jordanie
 Koweït
 Liban
 Maroc
 Oman
 Qatar
 République arabe syrienne
 Soudan
 Tunisie
 Yémen

Amérique latine et Caraïbes

Antigua-et-Barbuda
 Argentine
 Bahamas
 Barbade
 Belize
 Bolivie
 Brésil
 Chili
 Colombie
 Costa Rica
 Cuba
 Dominique
 El Salvador
 Equateur
 Grenade
 Guatemala
 Guyana
 Haïti
 Honduras
 Jamaïque
 Mexique
 Nicaragua
 Panama
 Paraguay
 Pérou
 République dominicaine
 Sainte-Lucie
 Saint-Kitts-et-Nevis
 Saint-Vincent
 Suriname
 Trinité-et-Tobago
 Uruguay
 Venezuela

Asie de l'Est

Chine
 Hong-Kong
 Corée, République de
 Corée, Rép. pop. dém. de
 Mongolie

Asie du Sud-Est et Océanie

Brunei Darussalam
 Cambodge
 Fidji
 Indonésie
 Malaisie
 Myanmar
 Papouasie-Nouvelle-Guinée
 Philippines
 République dém. pop. lao
 Samoa
 Salomon, Iles
 Singapour
 Thaïlande
 Vanuatu
 Viet Nam

Asie du Sud

Afghanistan
 Bangladesh
 Bhoutan
 Inde
 Iran, République islamique d'
 Maldives
 Népal
 Pakistan
 Sri Lanka

Pays industrialisés regroupés par région

OCDE

Allemagne
Autriche
Australie
Belgique
Canada
Danemark
Espagne
Finlande
France
Grèce
Irlande
Islande
Italie
Japon
Luxembourg
Norvège
Nouvelle-Zélande
Pays-Bas
Portugal
Royaume-Uni
Suède
Suisse

Europe de l'Est et URSS

Albanie
Arménie
Azerbaïdjan
Biélarus
Bulgarie
Estonie
Géorgie
Hongrie
Kazakhstan
Kirghizistan
Lettonie
Lituanie
Moldova, Rép. de
Ouzbékistan
Pologne
Roumanie
Russie, Féd. de
Tadjikistan
Tchécoslovaquie
Turkménistan
Ukraine

Pays nordiques

Danemark
Finlande
Islande
Norvège
Suède

Europe méridionale

Albanie
Espagne
Grèce
Italie
Malte
Portugal

Communauté européenne

Allemagne
Belgique
Danemark
Espagne
France
Grèce
Irlande
Italie
Luxembourg
Pays-Bas
Portugal
Royaume-Uni

Pays non européens

Australie
Canada
Etats-Unis d'Amérique
Israël
Japon
Nouvelle-Zélande

Amérique du Nord

Canada
Etats-Unis d'Amérique

Thèmes principaux examinés dans les *Rapports mondiaux sur le développement humain*

1990 : Définition et mesure du développement humain

1991 : Financement du développement humain

1992 : Aspects mondiaux du développement humain

1993 : Participation populaire au développement humain

Publiés pour le PNUD par ECONOMICA, Paris.