



CNUCED/PNUD

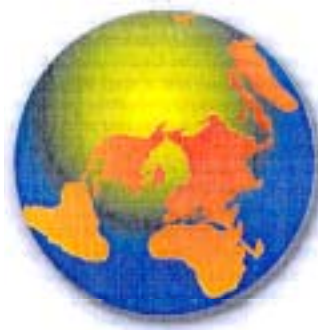
CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT
PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

**Mondialisation, libéralisation et développement humain durable:
analyses et perspectives**

Manuel R. Agosin, David E. Bloom et Eduardo Gitli

**PARTENARIAT POUR
LA MONDIALISATION,
LA LIBÉRALISATION
ET**

LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE



Résumé	2
Introduction	3
Sphère 1: Intégration à l'économie mondiale et Libéralisation des marchés	5
Sphère 2: Recherche d'une croissance économique soutenue.....	7
Sphère 3: Développement humain durable	9
Le Capital Humain.....	9
La Notion de "Capital Social"	11
Interactions	14
Une démarche "Holistique" ou réalistic?.....	15
Points d'intervention.....	18
Conclusion.....	21

Résumé

Le développement humain durable constitue l'objectif fondamental de la croissance et du développement économiques, mais il s'agit également d'un puissant instrument de promotion de la croissance économique, en particulier quand les investissements dans le développement humain s'inscrivent dans un environnement économique libéral et ouvert. La présente étude examine les liens qui existent entre trois sphères complémentaires de l'action économique: l'intégration à l'économie mondiale et la libéralisation des marchés; la recherche d'une croissance économique soutenue; et le développement humain durable. Elle analyse l'incidence des mesures prises dans chacune de ces trois sphères sur la promotion du développement et présente toute une gamme de propositions d'action en la matière. Les conséquences négatives de la mondialisation et de la libéralisation sont également étudiées et les stratégies visant à y remédier replacées dans le cadre de la politique économique et sociale. Le phénomène du *cercle vertueux*, grâce auquel une série d'interventions positives dans un domaine contribuent au progrès dans un autre, est brièvement décrit puis comparé au phénomène inverse, autrement dit celui du *cercle vicieux*. L'étude examine également la complexité de l'environnement économique général auquel les décideurs doivent faire face et identifie les diverses insuffisances des approches dites "holistiques" ou "globales" du développement.

Introduction

1. Au cours des dernières années du XX^e siècle, la plupart des pays en développement ont adopté des stratégies de développement économique de plus en plus libérales: ils ont ouvert leur marché intérieur au commerce international, fait une plus large place aux mécanismes du marché dans l'allocation des ressources et privatisé de nombreuses entreprises. Les politiques applicables aux investissements étrangers directs (IED) ont en outre beaucoup évolué, les mesures de libéralisation adoptées tout au long des années 90 étant nettement plus nombreuses que les mesures restrictives.¹ Toutefois, la libéralisation n'a pas produit les taux de croissance économique attendus, et l'écart entre pays riches et pays pauvres a continué de se creuser.²

2. L'échec de la réunion de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle a cristallisé les préoccupations quant à la direction que prend la mondialisation, aussi bien parmi ses partisans que ses opposants. D'ardents défenseurs du libéralisme tels que la revue *The Economist* ont décrit cet échec comme une catastrophe mondiale et déclaré que "les pauvres en seront les perdants".³ D'autres se sont félicités de ce qu'ils considéraient comme une leçon d'humilité pour l'OMC; pour eux, "la mondialisation nuit à trop de personnes et ne bénéficie qu'à trop peu" et "les forces qui vont dans le sens d'une transformation de l'économie mondiale – en vantant les mérites de la déréglementation, en pourvoyant aux besoins des sociétés, en sapant les structures sociales et en ignorant les préoccupations populaires – ne peuvent persister".⁴ Claude Smadja, Directeur général du Forum économique mondial, a quant à lui mis en garde contre le risque d'une réaction contre la mondialisation qui pourrait en remettre en cause "les retombées positives tant pour les pays développés que pour les pays émergents à économie de marché".⁵

3. De façon surprenante, ces commentateurs très divers ont, à certains égards, le même point de vue quant à l'orientation que devrait désormais suivre la mondialisation. Jay Mazur s'oppose à la construction de "cloisons pour se protéger de l'économie mondiale", mais lance un appel afin que l'on "s'efforce d'y introduire des règles et des conditions minimales". *The Economist* reconnaît que ni le commerce, ni la mondialisation de manière générale ne seront suffisants pour améliorer les conditions de vie de la photogénique fillette indienne figurant

¹ CNUCED, *World Investment Report*, publication annuelle.

² Entre 1985 et 1997, plus de la moitié des pays pauvres ont vu l'écart qui les séparait du plus grand pays mondial (les États-Unis) se creuser, alors que moins d'un quart ont réalisé des gains sensibles. Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde, 1999*, Washington. L'écart de production est exprimé par le ratio PIB par habitant du pays concerné, mesuré en unités de parités de pouvoir d'achat (PPA)/PIB par habitant des États-Unis. Sur les 100 pays pour lesquels on dispose de données, l'écart a augmenté dans 54 cas et diminué dans 22.

³ Voir divers articles dans *The Economist*, 11 décembre 1999.

⁴ "Labor's new internationalism", Jay Mazur, *Foreign Affairs*, janvier/février 2000. Jay Mazur est Président du Comité des affaires internationales de l'American Foundation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) et Président de l'Union of Needletrade, Industrial, and Textile Employees.

⁵ "Time To Learn From Seattle", Claude Smadja, *Newsweek International*, 17 janvier 2000.

sur sa couverture et que celle-ci “a besoin avant tout d’avoir accès à l’éducation, à la santé et à bien d’autres choses.” Claude Smadja annonce la mort de la “thèse triomphaliste de la mondialisation”, considérée comme un phénomène purement économique dont les caractéristiques dépendent “de la cadence, des modalités et de l’ordre du jour” imposés par les pays industrialisés.

4. Pour les pays en développement, il est désormais clair qu’une “politique *passive*” de libéralisation ne suffit plus et qu’il est nécessaire d’adopter toute une gamme de “politiques *actives*”.⁶ D’un point de vue économique, ces politiques tiennent compte des *opportunités* offertes par la libéralisation. Celles-ci ne pourront être véritablement exploitées que si les pays se dotent de capacités suffisantes pour permettre à divers acteurs de s’adapter aux nouvelles conditions du marché. D’un point de vue plus général, il convient en outre de se rappeler que la croissance économique n’est qu’un moyen pour atteindre un objectif plus important, à savoir assurer le développement humain et social. Le capital humain, le “capital social” et la croissance économique sont étroitement liés par une série de relations complexes. Si chacun peut contribuer au développement des autres, les contre-performances enregistrées dans un domaine peuvent à l’inverse entraîner des déboires dans les autres domaines. Il peut donc se créer aussi bien des cercles vertueux que des cercles vicieux, d’où la nécessité d’une approche équilibrée du développement même si certains signes montrent que l’apparition d’un cercle vertueux est plus probable si l’accent est mis sur le développement humain plutôt que sur la croissance économique.

5. La présente étude examine les trois sphères d’actions complémentaires suivantes:

- L’intégration à l’économie mondiale et la libéralisation des marchés
- La recherche d’une croissance économique soutenue
- Le développement humain durable

6. Ces trois sphères d’action peuvent être représentées par des cercles qui s’entrecroisent (voir fig. 1). Des initiatives limitées à une seule sphère produisent généralement des résultats décevants et c’est à l’intersection des trois que l’action entreprise a le plus de chances de déboucher sur un développement (économique, humain et social) durable. Les gouvernements démocratiques doivent par conséquent définir une politique équilibrée, bénéficiant du soutien des électeurs et susceptible de contribuer à l’apparition de cercles vertueux de développement. Ils doivent être conscients de leur capacité à encourager le changement dans un domaine donné et du fait que leurs interventions risquent de gêner l’action d’autres acteurs. Dans de nombreux cas, la société civile ou les entreprises peuvent jouer un rôle appréciable et croissant en encourageant un développement largement partagé.

7. Les organismes d’aide (agissant au niveau national ou international) et d’autres acteurs multilatéraux sont très favorables à une approche plus participative en matière d’aide au développement. La Banque mondiale, par exemple, soutient l’idée d’un cadre de développement intégré destiné à encourager les partenariats entre différentes institutions et à progresser sur plusieurs fronts. Des questions restent en suspens pour ce qui est de savoir si ce type d’approche permettra de rendre l’aide au développement plus efficace et comment concilier

⁶ Manuel R. Agosin, Trade and Finance: A SHD Centred Conceptual and Operational Framework, mars 1999, non publié.

les priorités des différents acteurs nationaux et multinationaux. Cependant, les responsables qui cherchent à créer les conditions voulues pour que la libéralisation et la mondialisation profitent à la population tout en en atténuant certaines de leurs conséquences les plus négatives peuvent désormais s'appuyer sur un corpus de plus en plus fourni de documents et d'analyses.

SPHERE 1:

Intégration à l'économie mondiale et libéralisation des marchés

8. Pour la plupart des pays en développement, l'ouverture à l'économie internationale constitue le meilleur moyen d'encourager la croissance. De nombreux pays en développement sont de dimensions restreintes: des stratégies économiques tournées vers l'intérieur peuvent donc à brève échéance pâtir de la faiblesse de la demande. Les pays exportateurs sont en mesure de se développer beaucoup plus rapidement, surtout s'ils peuvent diversifier leurs exportations. Bien entendu, l'ouverture doit être réciproque. Les recettes d'exportation permettent d'accroître les investissements et d'importer des technologies modernes pour augmenter la productivité. Aujourd'hui, les marchés se développent à un rythme tel que les économies fermées sont de moins en moins viables.

9. Pour ouvrir leur économie, les pays en développement ont adopté diverses politiques:

- *La libéralisation des échanges* – la plupart des pays en développement ont sensiblement réduit les obstacles au commerce, abaissant le niveau moyen des droits de douane et resserrant nettement la fourchette de ces droits. Les pays qui ont adhéré à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont, comme ils en ont l'obligation, supprimé toute une gamme de subventions et d'obstacles non tarifaires aux échanges. De nombreux pays ont également signé des accords de libre-échange avec leurs voisins, des blocs commerciaux régionaux, voire des pays développés.
- *La libéralisation des investissements étrangers directs* – la plupart des pays en développement ont assoupli le régime applicable à l'IED et certains ont désormais des conditions sensiblement plus libérales que les pays développés.⁷
- *La libéralisation des flux de capitaux autres que les investissements étrangers directs* – de nombreux pays en développement font à présent appel aux marchés financiers internationaux pour compléter les investissements financés par l'épargne intérieure, de sorte que les flux de capitaux à destination du monde en développement ont augmenté, même si les résultats obtenus restent disparates.
- *L'ajustement macroéconomique* – l'inflation freine l'investissement, limite la possibilité d'utiliser les prix relatifs pour déterminer l'affectation des ressources et décourage fortement le secteur privé. Dernièrement, les taux d'inflation ont baissé presque partout dans le

⁷ Manuel R. Agosin, "Liberalization and the International Allocation of Foreign Direct Investment", octobre 1999, non publié.

monde en développement,⁸ et de nombreux pays sont en passe d'équilibrer leurs budgets.

10. Ces réformes n'ont pas été faciles à mettre en œuvre, et les obstacles auxquels doivent faire face les pays qui adoptent des politiques d'ouverture font désormais l'objet de nombreuses études. En revanche, il est beaucoup moins question du fait que même une fois cette ouverture réalisée, bon nombre de pays en développement n'affichent toujours pas la forte croissance économique escomptée. De tels dysfonctionnements tiennent bien entendu à divers facteurs. L'économie internationale évolue rapidement et est très exigeante. Les pays ne peuvent donc se borner à abandonner des activités inefficaces en vue de réaffecter les ressources ainsi dégagées en faveur d'exportations traditionnelles, d'autant que la valeur de ces exportations est souvent en baisse. Ils doivent donc chercher en permanence à acquérir de nouveaux avantages comparatifs et s'efforcer de développer les capacités dans des secteurs à forte productivité, d'où la nécessité de signaux cohérents en matière de prix de façon à orienter les ressources vers de nouveaux secteurs d'exportation prometteurs. Les politiques de change sont extrêmement importantes à cet égard. La libéralisation du commerce s'accompagne fréquemment d'entrées de capitaux qui contribuent à relever le taux de change, ce qui finit par encourager la production de biens non marchands plutôt que celle de nouveaux produits d'exportation.

11. Le cas des pays d'Asie à l'économie performante est révélateur. Pendant plus de 20 ans, alors que leurs exportations se développaient à des taux sans précédent, la République de Corée et Taiwan (Province de Chine) ont pu stabiliser leur taux de change réel en intervenant activement sur le marché, ce qui a sans conteste favorisé leurs exportations. À l'inverse, l'expérience montre que les pays qui utilisent le taux de change pour fixer les prix intérieurs ont du mal à éviter une appréciation du taux de change réel et que la croissance des nouvelles exportations s'en ressent.

12. Cependant, même lorsque les signaux liés aux prix sont clairs, dans de nombreux pays en développement ils n'induisent qu'une réponse modeste de l'offre. Les marchés sont souvent fragmentés sur le plan régional, et la main-d'œuvre peu mobile et mal informée des risques et des possibilités existants. Les petits producteurs sont dans l'impossibilité de saisir les nouvelles opportunités qui se présentent en raison du faible niveau d'éducation ou du manque de développement du système de santé, de l'insuffisance des moyens logistiques ou techniques ou encore d'un accès limité aux marchés financiers. Pour ce qui est des entreprises de plus grande taille, une mauvaise gestion peut les empêcher de réagir rapidement à l'évolution de l'état du marché. Pour leur part, les investisseurs étrangers potentiels s'assurent, avant d'investir dans un pays, que les ressources qu'ils y trouveront répondent effectivement à leurs besoins. L'apparition d'un nombre croissant de branches d'activité à forte valeur ajoutée a fait du capital humain un élément essentiel dans toute décision d'investissement. Le potentiel, la souplesse et l'initiative propres au marché de l'emploi sont désormais au centre d'un grand nombre – pour ne pas dire de la plupart – des décisions en la matière.

13. Par ailleurs, l'accroissement des flux de capitaux peut gravement menacer la stabilité de l'économie d'un pays. Si, en règle générale, les investissements directs traduisent un intérêt au moins à moyen terme dans l'avenir du pays, ceux qui investissent dans des valeurs de portefeuille et les créanciers étrangers ont un

⁸ Nations Unies, La situation économique et sociale dans le monde, 1999, New York.

comportement relativement grégaire. Les vagues d'enthousiasme à l'égard des "marchés émergents" ont fait place à des vents de panique.⁹ Il en est résulté des périodes de forte expansion suivies de profondes récessions ayant des effets clairement observables sur le développement humain et social. La crise financière en Asie de l'Est a eu non seulement des effets économiques tels que faillites, aggravation de la pauvreté et hausse du chômage, mais a également entraîné un recul du taux de scolarisation, une réduction des services publics et un accroissement des tensions et de la fragmentation sociales.¹⁰ Comme l'a fait observer le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), "les économies se remettent plus vite que les individus". Par ailleurs, il ne semble guère que les pays soient désormais mieux à même de gérer les flux de capitaux étrangers ou soient parvenus à un consensus au sujet d'un nouveau système de régulation financière internationale.

SPHERE 2:

Recherche d'une croissance économique soutenue

14. La libéralisation offre à un pays de remarquables possibilités de développement économique, mais la mise en œuvre de politiques actives est indispensable pour en tirer effectivement parti. La recherche d'une croissance économique rapide et durable nécessite en outre une action cohérente. En adoptant des politiques favorables à la croissance, les décideurs non seulement renforcent la confiance internationale dans les perspectives de développement de leur pays mais également, au plan intérieur, donnent à la population des motifs supplémentaires d'espérer que l'avenir s'accompagnera d'une plus grande prospérité.

15. La croissance économique est liée à l'accumulation des facteurs et à l'amélioration de la productivité totale des facteurs (PTF). L'élargissement de la notion de capital a permis, ces dernières années, de mieux comprendre l'accumulation des facteurs. Le capital physique a perdu de l'importance à mesure que la valeur des produits et services fondés sur le savoir ou l'information augmentait. Même dans les secteurs d'activités traditionnels, c'est parfois l'informatique qui assure la plus grande partie de l'avantage comparatif et qui est à l'origine de l'essentiel des bénéfices.¹¹ L'"économie du savoir" est donc de plus en plus fonction de l'accumulation de ressources sociales et de capital humain (comme on le verra plus en détail dans la section suivante).

16. L'accumulation de capital physique dépend du taux d'investissement dans l'économie. Mis à part les investissements étrangers directs et les autres flux internationaux de capitaux, dont il a déjà été question, le taux d'épargne intérieur reste un élément clef. En Asie de l'Est, par exemple, les taux d'épargne étaient exceptionnellement élevés au cours des années de rapide croissance économique

⁹ S. Radelet et J. D. Sachs, "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, n° 1.

¹⁰ Rapport mondial sur le développement humain, PNUD, De Broeke et Lancier, 1999.

¹¹ Voir, par exemple, P. Evans et T. S. Wurster, "Getting Real About Virtual Commerce", *Harvard Business Review*, novembre-décembre 1999.

(34 % du PIB), ce qui a permis de réaliser les investissements nécessaires pour soutenir cette croissance. Dans d'autres régions en revanche – et l'Amérique latine est un bon exemple à cet égard – les taux d'épargne étaient beaucoup plus faibles (de l'ordre de 18 % du PIB). Dans la plupart des pays en développement, y compris ceux qui ont engagé des réformes économiques, l'investissement a rarement dépassé 20 % du PIB. En d'autres termes, il était nettement inférieur au niveau nécessaire (20 à 25 %) pour maintenir durablement un taux de croissance du revenu par habitant supérieur à 5 % par an.

17. De nombreux facteurs ont une incidence négative sur l'épargne intérieure: l'intervention des pouvoirs publics sur le marché, tout comme l'inflation, exercent un effet dissuasif, tandis que des marchés fermés n'incitent guère les institutions à offrir une rémunération attrayante aux épargnants. Les mesures envisagées ci-dessus dans le cadre de la Sphère 1 devraient donc favoriser l'épargne. De même, il existe une corrélation positive entre les indicateurs d'un régime démocratique et d'un état de droit, et le niveau d'épargne. Les piètres résultats obtenus pendant longtemps par de nombreux pays en développement dans ces deux domaines expliquent pour une large part la faiblesse de l'investissement dans leur économie. Il importe par ailleurs que les décideurs veillent à ce que le marché de l'investissement soit correctement réglementé afin de permettre aux épargnants d'avoir librement accès aux informations fiables indispensables au bon fonctionnement dudit marché.

18. Les marchés doivent certes attirer les épargnants, mais également fournir des crédits à ceux qui en ont besoin. Dans de nombreux pays en développement, l'écart entre les taux d'intérêt prêteurs et les taux de rémunération de l'épargne est particulièrement large, du fait de l'inefficacité des marchés et des risques élevés qu'ils présentent. Au cours de la période 1990-1995, par exemple, il s'est établi en moyenne à 4 % par an et a fluctué de manière générale entre 1 et 6 % en Asie de l'Est, mais était nettement supérieur en Amérique latine, où de ce fait les prêts sont restés peu importants: les crédits bancaires n'ont représenté que 60 % du PIB de 1990 à 1995, contre 83 % en Asie de l'Est et 106 % dans les pays développés. En Amérique latine, la moitié des crédits accordés l'on été au secteur public, alors qu'en Asie de l'Est et dans les pays industrialisés, plus de 80 % des crédits étaient destinés au secteur privé.

19. Les décideurs doivent donc se demander pourquoi l'investissement *privé* est resté faible.¹² Ils peuvent du même coup contribuer au bon fonctionnement du secteur financier en mettant en place un environnement macroéconomique stable et prévisible, ainsi qu'un cadre réglementaire qui assure le respect du droit, protège la propriété privée et encourage l'exécution des contrats légitimement conclus. La supervision prudentielle du système bancaire – visant notamment à faire en sorte que le capital et les réserves pour créances douteuses soient

¹² Un grand nombre de contraintes limitent également l'efficacité de l'investissement public. Les compressions budgétaires opérées dans le cadre des programmes d'ajustement macroéconomique ont généralement pénalisé de manière disproportionnée l'investissement public. L'expérience montre par ailleurs que les capacités de gestion nécessaires dans le secteur public pour engager et mener à bien de grands projets d'investissement sont très largement surestimées.

suffisants et à limiter les prêts internes – est également nécessaire pour inspirer confiance dans ce système faute de quoi les marchés financiers seront moins actifs et l'épargne ira pour l'essentiel se placer à l'étranger.

SPHERE 3:

Développement humain durable

20. De nombreux arguments ont été avancés ces dernières années tendant à privilégier davantage le développement humain durable. Les deux principales raisons invoquées sont les suivantes:

- Le développement humain durable est l'objectif ultime du développement, et la croissance économique est simplement un moyen – important certes – d'y parvenir. Cette position a été énergiquement défendue par le PNUD dont le premier rapport mondial sur le développement humain s'ouvrait sur ces mots: "les individus sont la véritable richesse d'une nation. Le développement a pour objectif fondamental de créer un environnement qui offre aux populations la possibilité de vivre longtemps, en bonne santé. Cela peut sembler une évidence. Mais celle-ci est souvent oubliée dans la course à l'accumulation des biens et des avoirs financiers".
- Il apparaît de plus en plus clairement que, si le développement humain durable est le principal objectif d'un développement largement partagé, il constitue en outre un *instrument* extrêmement puissant au service de la croissance et du développement économiques. Le capital humain et les ressources sociales sont de plus en plus considérés comme des intrants, et pas simplement comme des produits, et de nombreux éléments donnent à penser qu'ils sont désormais déterminants dans de nombreux secteurs économiques en expansion. De ce fait, les sections qui leur sont consacrées ci-après rappellent leur importance en tant qu'objectif légitime du développement, mais étudient également le rôle essentiel qu'ils jouent dans ce même processus.

Le Capital Humain

22. L'étude du capital humain porte principalement sur la place que les individus tiennent dans la société, le développement de ce capital se traduisant par davantage d'opportunités pour la population. Par exemple, l'éducation favorise la mobilité sociale, permet une plus grande participation à toute une gamme d'activités sociales et a des incidences bien connues sur la santé ainsi que sur la façon d'envisager la qualité de la vie. Elle constitue également un facteur important pour la croissance économique et procure des avantages économiques manifestes, d'ordre tant privé que public. Plus l'intéressé a un niveau d'éducation élevé, plus il est productif et a de chances de réussir sur le marché du travail. L'économie du savoir exigeant des compétences toujours plus grandes, ceux qui ont pu accéder à l'éducation seront mieux préparés à réagir aux nouveaux signaux émis par le marché, ce qui est particulièrement important lorsqu'il faut restructurer l'économie. Les pays d'Asie qui se sont fortement développés au cours de la seconde moitié du XX^e siècle ont tous privilégié le développement de leur système éducatif, tant pour permettre à une plus grande partie de la population d'y avoir accès que pour offrir un enseignement de meilleure qualité.

23. Si l'accès à l'éducation améliore les *chances* de chacun, l'accès aux services de santé – dont l'importance est de plus en plus largement admise – assure la *sécurité*.¹³ Dans toute société, une piètre situation sanitaire touche essentiellement les pauvres. Non seulement ceux-ci sont les moins capables d'avoir accès à des soins de qualité, mais ils sont également les plus tributaires de leur travail: or un mauvais état de santé se traduit rapidement par une moindre capacité à travailler. Un grave problème de santé peut contraindre une famille pauvre ou à revenu intermédiaire d'un pays en développement à dépenser toute l'épargne accumulée, et réduire l'investissement dans d'autres formes de capital humain (par exemple, lorsqu'un enfant est retiré de l'école, tant pour réaliser des économies que pour qu'il s'occupe de sa famille). Il existe une corrélation mesurable entre le niveau de santé et l'économie: des personnes en bonne santé sont mieux à même de travailler et davantage susceptibles d'économiser pour leur retraite et d'investir dans l'éducation de leurs enfants (qui eux-mêmes se portent mieux). L'amélioration du niveau de santé devrait en principe accroître sensiblement les possibilités offertes aux groupes les plus démunis de la société.¹⁴

24. L'évolution de la structure démographique, qui est un facteur connexe, s'avérera positive sur le plan économique pour tous les pays en développement (mais guère pour les pays développés) au cours des prochaines années. Lorsque l'espérance de vie s'allonge, un certain délai s'écoule avant que les familles décident d'avoir moins d'enfants. Toutefois, une fois que le taux de fécondité commence à diminuer, la baisse est très sensible (bien que variable d'un pays à l'autre), les familles choisissant dès lors de consacrer plus de ressources à un nombre moins élevé d'enfants. Cette transition démographique se trouve au cœur du processus de développement: lorsque les familles nombreuses sont la règle, l'enseignement universel est difficile à assurer. Les familles rurales comptent en outre sur leurs enfants pour travailler la terre dès leur jeune âge. La réduction de la taille des familles a également une incidence sur le rôle des femmes, qui sont plus nombreuses à accéder à l'éducation et à devenir actives en dehors de la famille. Du même coup, les enfants bénéficient de possibilités accrues: plus leur mère a un niveau d'instruction élevé, meilleure sera leur propre éducation et plus large leur accès aux ressources. Les études réalisées montrent que ces processus peuvent être accélérés par l'adoption de politiques qui encouragent activement les femmes à développer leurs capacités et à être plus autonomes, et visent à les protéger contre la discrimination et les sévices.

25. Les transitions démographiques ont également des conséquences économiques. La baisse de la mortalité profite initialement surtout aux nourrissons et aux enfants et enclenche des mécanismes se traduisant par un gonflement de la pyramide des âges (autrement dit, une explosion de la natalité) où apparaissent d'une part le recul de la mortalité et, d'autre part, la diminution ultérieure de la fécondité. Une fois sortie du système éducatif, cette nouvelle cohorte, plus nombreuse, est prête à entrer sur le marché du travail, d'où une forte hausse du

¹³ David E. Bloom et David Canning, "The Health and Wealth of Nations", *Science*, février 2000.

¹⁴ Voir David Bloom, David Canning, Bryan Graham et Jaypee Sevilla, "Out of Poverty: Moving Beyond the OECD/DAC Targets", janvier 2000, étude qui décrit l'évolution que connaîtrait la situation si aucune nouvelle mesure n'était prise, et montre que le taux mondial de pauvreté absolue, définie comme un revenu inférieur à un dollar par jour, devrait tomber de 28 % en 1990 à 12 % en 2015. Les objectifs fixés par l'OCDE en matière de réduction de la pauvreté, à savoir une réduction de 50 % entre 1990 et 2015, ne sont donc pas très ambitieux. L'étude présente également certaines données selon lesquelles de nouvelles améliorations de l'état sanitaire pourraient se traduire par une réduction encore plus marquée de la pauvreté, mais que celle-ci risque de s'accroître en cas de dégradation des conditions de santé, par exemple du développement de la pandémie liée à l'infection par le VIH/sida.

rapport travailleurs/personnes à charge. Si ces travailleurs peuvent obtenir un emploi rémunéré, le pays a alors l'occasion de bénéficier d'un *dividende démographique* ponctuel non négligeable et d'autant plus grand que cette nouvelle génération – qui a une espérance de vie plus grande et moins d'enfants – épargnera probablement davantage si les conditions s'y prêtent.¹⁵ Elle peut également se montrer plus entreprenante, l'exode rural qui accompagne cette évolution démographique se traduisant par un plus grand individualisme.

La Notion De “Capital Social”

26. La notion de “capital social”, plus large que celle de capital humain qui s'entend d'individus, permet d'étudier l'importance de leurs relations avec les autres.¹⁶ L'indicateur du développement humain du PNUD est calculé à partir “des trois éléments essentiels de la vie de l'homme – la longévité, le savoir et le niveau de vie”. Les paramètres retenus à cet effet sont l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation (taux d'alphabétisation des adultes et taux de scolarisation dans l'enseignement primaire et secondaire) et le revenu par habitant. Toutefois (ainsi que le souligne le PNUD), d'autres “choix” sont également importants pour l'être humain, notamment la liberté politique et la participation à la vie politique, le développement de la famille et les droits des femmes, la cohésion et la désintégration sociales (en particulier les niveaux de criminalité et de corruption).

27. Les gouvernements démocratiques établissent un équilibre entre les droits et les responsabilités des citoyens, et la démocratie semble être la forme de gouvernement la plus adaptée au monde moderne.¹⁷ La vigueur et l'efficacité de la démocratie – de même que la confiance manifestée par la population en ce système de gouvernement qu'elle soutient pour en assurer la pérennité – ont d'importantes conséquences pour la qualité de la vie. La démocratie semble également être le système qui se prête le mieux à la culture des valeurs inhérentes à une économie moderne performante. Le mythe selon lequel les réformes en faveur du marché ne peuvent être engagées que par des dictatures n'a plus cours: les gouvernements démocratiques ont fait la preuve qu'ils étaient capables de concevoir et de réaliser de profondes réformes économiques avec l'appui de la population. De fait, en l'absence de démocratie, une réforme économique – dépourvue de toute légitimité – peut être facilement remise en cause. Il est également plus facile d'encourager l'esprit d'entreprise sur une large échelle dans une démocratie, étant donné que chacun assume de son plein gré les risques que comportent ses actions, mais profite aussi des avantages qu'elles lui procurent.

¹⁵ Voir David E. Bloom, David Canning et Pia Malaney, “Demographic Change and Economic Growth in Asia”, *Population and Development Review*, à paraître (2000); David E. Bloom et Jeffrey G. Williamson, “Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia”, *World Bank Economic Review*, 1998, vol. 12, n° 3, 419-455; et David E. Bloom et Jeffrey D. Sachs, “Geography, Demography and Economic Growth in Africa”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, vol. 2, 207-295.

¹⁶ Pour un examen plus détaillé de ces notions et de leur lien avec le processus de mondialisation, voir *Social Capitalism and Human Progress*, David E. Bloom et River Path Associates, communication préparée pour la conférence sur la dynamique sociale au XXI^e siècle à l'occasion du Forum de l'OCDE sur l'avenir, tenu à Berlin les 6 et 7 décembre 1999 et qui fera l'objet d'un livre publié par l'OCDE. Également disponible à l'adresse Internet www.riverpath.com

¹⁷ Le nombre de démocraties a fortement progressé au cours des dernières décennies du XX^e siècle. Pour un examen plus détaillé voir: Robert A. Dahl, *On Democracy*, 1998, Yale University Press.

28. Les démocraties fortes s'appuient sur la vigueur de leurs institutions – par ailleurs indispensable au développement économique et au bon fonctionnement des marchés, comme en témoigne *a contrario* l'expérience catastrophique de l'ex-URSS. La démocratisation et la libéralisation du marché en Russie se sont accompagnées d'une dégénérescence rapide de la quasi-totalité des institutions, d'où une désintégration économique, une aggravation de la pauvreté et une dégradation brutale du secteur de la santé.¹⁸ Même les pays dont les institutions fonctionnent bien ne peuvent se permettre de se reposer sur leurs lauriers. Comme le fait observer la Banque mondiale, les organisations performantes sont celles qui se réinventent régulièrement, "adaptent en permanence leur fonctionnement interne, centralisent certaines fonctions, en décentralisent d'autres, ajoutent un élément d'autonomie s'il y a lieu et modifient les critères de gratification si cela est susceptible d'améliorer les résultats".¹⁹ Pour de nombreuses institutions, ce processus de réforme permanente est difficile à mettre en œuvre. Les pays riches, tout comme les pays pauvres, s'efforcent désormais de se passer d'institutions désuètes qui continuent d'offrir des services peu efficaces et de piètre qualité.

29. La notion de "capital social" déborde cependant le cadre des relations formelles au sein d'une société. Pour de nombreux auteurs, elle serait même mieux adaptée à la description des relations informelles. Francis Fukuyama, par exemple, considère qu'il s'agit simplement d'un ensemble de valeurs ou de normes informelles communes aux membres d'un groupe qui leur permettent de coopérer, même s'il ajoute que le simple partage de valeurs et de normes ne produit pas automatiquement ce type de capital.²⁰ Certains groupes constitués, tels que des bandes criminelles organisées, peuvent réduire sensiblement la part de ressources sociales de la société. Le développement social est nettement plus complexe à analyser et à mesurer que le développement humain, et il est également beaucoup plus difficile de déterminer quel *changement* social est susceptible de favoriser une progression sensible du *développement* social.

30. La famille constitue l'unité de base du "capital social". Partout dans le monde, elle évolue en raison des processus interdépendants que sont l'évolution démographique, l'urbanisation, la nouvelle approche à l'égard des droits des femmes et des enfants et la tendance à l'individualisme. Cette évolution de la famille crée de nombreuses tensions contradictoires. D'après le PNUD, par exemple, ce sont la Norvège, la Suède et le Danemark qui offrent aux femmes le plus large éventail de possibilités, mais ce sont également dans ces pays que l'on trouve des taux exceptionnellement élevés de naissances chez les mères célibataires (plus de 46 % de l'ensemble des naissances au Danemark²¹), ce qui donne à penser que les femmes assument toujours la majeure partie des responsabilités parentales. Pour le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la qualité des soins constitue le troisième facteur le plus important de prévention de la malnutrition chez l'enfant (après la sécurité dans le foyer et l'accès à l'eau, à la santé et à l'assainissement), tandis que le PNUD estime que les femmes consacrent environ les deux tiers de leurs heures de travail à des tâches non rémunérées, contre seulement un quart pour les hommes. Comme le

¹⁸ Voir Charles Becker et David E. Bloom, resp. publ., *The Demographic Crisis in the Former Soviet Union*, *World Development*, numéro spécial, novembre 1998.

¹⁹ *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*, Banque mondiale, 1999.

²⁰ Francis Fukuyama, *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order*, The Free Press (1999).

²¹ *Ibid.*

note le PNUD, la “féminisation de la main-d’œuvre” n’a pas que des avantages pour les femmes, et la mondialisation nuit manifestement au degré de solidarité.²² Pour leur part, des observateurs plus conservateurs considèrent que c’est l’évolution de la famille elle-même qui se traduit par une diminution de la qualité de l’aide. Les femmes sont désormais davantage prêtes à accepter que leur mariage se solde par un divorce puisqu’elles jouissent d’une indépendance économique; en raison d’un nombre d’enfants moins élevé, de nombreux couples ont en outre moins investi en commun dans leur mariage.²³ Fukuyama constate quant à lui que la situation économique des femmes après le divorce est généralement bien pire que celle des hommes, et fait également état d’informations selon lesquelles les enfants de parents divorcés sont davantage exposés que les autres à la maltraitance et aux sévices sexuels.

31. Il existe entre la nature et la fonction de la famille, d’une part, et le développement économique, d’autre part, des liens étroits mais extrêmement complexes. Du fait de l’exode rural et de l’éclatement de la famille élargie qui en résulte, davantage de personnes épargnent des sommes plus importantes en vue de leur retraite. Quant aux enfants, ils travaillent moins car ils passent plus de temps à l’école, ce qui signifie qu’ils auront probablement plus de chances de trouver un emploi relativement productif à l’âge adulte. Ayant moins d’enfants, les femmes peuvent travailler et sont donc moins dépendantes économiquement – ce qui permet à la société de bénéficier d’un “dividende de l’émancipation féminine”. Les femmes sont également en mesure d’exiger une meilleure formation, de façon à être mieux appréciées sur le marché du travail. En outre, celles qui ont reçu une éducation transmettent à leurs enfants des compétences essentielles, notamment dans les années qui précèdent l’entrée à l’école. Elles ont tendance à consacrer une part plus élevée de leur revenu aux dépenses familiales, en investissant notamment dans l’avenir de leurs enfants. Enfin, elles semblent être mieux à même de partager des informations, telles que les connaissances médicales, ce qui contribue à la sécurité de leur famille.

32. L’importance du “capital social” détermine également l’aptitude de chacun à collaborer réellement.²⁴ Les relations de travail peuvent ainsi revêtir les formes les plus variées, en fonction d’interprétations communes des droits et des responsabilités des différents groupes de la société. Dans beaucoup de pays ayant une économie performante, l’esprit d’entreprise s’est développé à mesure que la façon dont les individus envisageaient le travail évoluait. De fait, la volonté individuelle d’assumer des risques a d’importantes conséquences économiques. Selon le GEM (Global Entrepreneurship Monitor) (observatoire de l’esprit d’entreprise au niveau mondial, qui suit l’évolution constatée dans ce domaine dans neuf pays développés), les niveaux de développement de l’esprit d’entreprise et l’attitude de la population à l’égard des perspectives qui s’offrent en la matière diffèrent considérablement suivant les cas. Le GEM estime que les écarts entre sociétés en ce qui concerne la mesure de l’esprit d’entreprise pourraient contribuer pour près des 36 % aux différences observées en matière de taux de croissance

²² “L’expansion des marchés tend à pénaliser l’altruisme et l’aide. Les individus comme les institutions ont un comportement de passager clandestin vis-à-vis du travail d’aide, essentiellement fourni par les femmes, c’est-à-dire qu’ils en profitent sans contrepartie. Reste à savoir si ces dernières vont continuer ainsi sans juste rémunération.” *Rapport mondial sur le développement humain 1999*, op. cit.

²³ Voir par exemple Gary S. Becker, *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, 1991.

²⁴ Fukuyama fait valoir que la compétitivité repose sur “des groupes d’individus qui, en raison de la préexistence d’une communauté morale, peuvent collaborer efficacement”. Francis Fukuyama, *La confiance et la puissance: Vertus sociales et prospérité économique*, Éditions Plon, Paris.

entre les pays. Cependant, modifier les comportements à l'égard de l'esprit d'entreprise n'est pas une tâche facile: d'après le GEM, "des décennies de réformes durables des institutions culturelles, politiques et économiques nationales peuvent s'avérer nécessaires pour rejoindre 'l'élite' des pays en matière d'esprit d'entreprise".²⁵ De nouvelles avancées technologiques qui favorisent des possibilités de communication active à l'échelle mondiale, telles que l'Internet et la téléphonie mobile, laissent néanmoins augurer une accélération du processus d'évolution culturelle.

Interactions

33. Aucune des trois sphères dans lesquelles s'exerce l'action des pouvoirs publics ne peut se développer séparément. Il est extrêmement difficile de parvenir à une croissance économique soutenue indépendamment des marchés mondiaux. La technologie progresse à présent trop rapidement pour qu'un pays puisse faire cavalier seul, et le savoir ne respecte guère les frontières nationales. Cependant, des politiques d'ouverture sont inconcevables sans croissance économique. Les marchés mondiaux évoluent vite et exigent une économie qui réagisse à leur signaux. Une économie léthargique ne pourra tirer suffisamment parti de la libéralisation pour en absorber les coûts inévitables: d'où un renforcement des pressions protectionnistes et un recul des politiques libérales dans toutes les sociétés, notamment les démocraties.

34. Le développement économique ne saurait non plus se concevoir isolément. Un développement humain durable, objectif ultime de toute politique de développement, est tout aussi essentiel au développement économique et permet à la société de bénéficier de l'ouverture. Cependant, le développement humain durable ne peut marquer des points tant que l'économie ne progresse pas. Même si la société peut prospérer sans que ses membres les plus démunis voient leur sort s'améliorer, il n'est jamais arrivé qu'un grand nombre de personnes échappent à la misère lorsque la société subit des revers économiques. De même, une société ouverte offre de multiples avantages à ceux qui tentent d'atteindre l'objectif du développement humain. Des facilités de communication et une meilleure connaissance des conditions de vie d'autres sociétés constituent une menace fondamentale pour des régimes répressifs; les politiques libérales mettent en outre l'accent sur la responsabilité individuelle, qu'il est difficile d'assumer lorsque les ressources tant humaines que sociales ont été amoindries.

35. En intervenant aux points d'intersection des différentes sphères de la politique générale, et en prévoyant un assortiment de mesures équilibrées, les décideurs peuvent s'employer à mettre en place une chaîne de réaction positive entre tel ou tel élément du cadre dans lequel s'inscrit leur action. Grâce aux améliorations apportées dans le domaine de la santé, par exemple, ils agiront directement sur la démographie, sur les investissements réalisés en matière d'éducation, sur l'accumulation de capital physique et sur le bon fonctionnement du marché du travail. De surcroît, des familles moins nombreuses consacrent plus d'argent à la santé de leurs enfants. Enfin, tout comme les personnes éduquées sont mieux en mesure de tirer parti des systèmes de santé et se montrent plus réceptives aux messages relatifs à la santé préventive, celles qui occupent des

²⁵ P. D. Reynolds, M. Hay, S. M. Camp, rapport 1999, Global Entrepreneurship Monitor, Babson College, Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership, London Business School.

emplois productifs consacrent également une plus grande part de leur budget à la nutrition et aux soins de santé.

36. On observe des corrélations analogues entre tous les domaines d'action. L'interaction entre la démographie et la libéralisation, par exemple, a fait l'objet d'une analyse en bonne et due forme. Dans un pays dont la population d'âge actif croît au rythme de 3 % par an (et deux fois plus vite que la population globale), le "dividende" démographique est trois fois supérieur, ce qui relève le taux de croissance économique de 1,5 % contre 0,5 % si l'économie n'est pas ouverte au commerce mondial.²⁶ Les responsables de l'élaboration des politiques devraient donc s'efforcer de créer des *cercles vertueux*, grâce auxquels les fruits de l'interaction de diverses initiatives puissent procurer toutes sortes de bienfaits en matière de développement. Inversement, ils doivent également intervenir rapidement avec diligence et détermination pour remédier à toute dégradation sensible survenant dans un domaine donné, car cela risque de créer un *cercle vicieux* qui fera régresser d'autres indicateurs. En Afrique subsaharienne, par exemple, l'épidémie de sida a des effets tragiques sur l'espérance de vie, la productivité de la main-d'œuvre et l'aptitude des parents à investir dans l'avenir de leurs enfants. De ce fait, les perspectives générales de la région ne cessent de se dégrader.

37. Compte tenu des théories des engrenages – tant positifs que négatifs – du développement, l'on préconise de plus en plus une démarche globale en matière de développement, les responsables de l'élaboration des politiques s'attachant désormais à promouvoir le développement sur divers plans. Le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale, actuellement dans une phase pilote,²⁷ est un exemple d'une telle approche.

Une démarche "holistique" ou réaliste?

38. Cette approche intégrée du développement soulève d'importantes questions. Trois grands enjeux sont à mentionner:

39. Premièrement, en dépit des multiples corrélations positives entre les aspects économiques, sociaux et humains du développement, on ne peut partir du principe que leurs impératifs seront toujours orientés dans la même direction. La mondialisation suscite, d'après le PNUD, de nouvelles menaces pour la sécurité humaine, des perturbations soudaines et douloureuses dans l'organisation de la vie quotidienne: nombreux sont ceux qui affirment que les intérêts économiques mondiaux et nationaux ne cadreront pas toujours. De ce point de vue, des mesures s'avèrent nécessaires pour modérer ou réguler le libre jeu des marchés.

40. Inversement, d'autres (se situant en général à droite sur l'échiquier politique) soutiennent formellement que l'aptitude à participer à des marchés ouverts est en soi une liberté fondamentale (opinion soutenue par Amartya Sen,²⁸ qui défend également l'importance de la "liberté de transaction", autrement dit la

²⁶ David E. Bloom, David Canning, David Evans, Bryan Graham, Patrick Lynch et Erin Murphy, "Population Change and Human Development in Latin America", document d'information établi pour la Banque interaméricaine de développement, *Economic and Social Progress in Latin America, 1999-2000 Report*, à paraître en 2000.

²⁷ *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*, Banque mondiale 1999.

²⁸ Sen, op. cit.

liberté de participer aux mécanismes du marché). De ce point de vue, les limites imposées aux marchés restreignent les chances offertes à l'être humain ainsi que le développement, dans la mesure où les systèmes de marché sont censés offrir une forme d'ordre spontané supérieure à celle qui se dégagerait d'une structure hiérarchique centralisée. F. A. Hayek, par exemple, est célèbre pour avoir qualifié de "prétention fatale" l'idée selon laquelle "l'administration publique et la réglementation sont, en matière d'affectation des ressources, plus efficaces que les mécanismes du marché".²⁹ Après l'effondrement du communisme, les opinions de Hayek ont reçu, toutes tendances politiques confondues, un accueil plus favorable. Cependant, l'expérience des pays anciennement communistes donne également à penser que les marchés fonctionnent mieux dans les sociétés les plus avancées, où ils sont étayés par une véritable réglementation, des normes officieuses et un climat de confiance. Il ne sera guère facile de trouver un juste milieu entre les impératifs de réglementation et les exigences de déréglementation, notamment dans les pays en développement ou dans ceux dont l'économie se dégrade rapidement.

41. Il y a également un risque de conflit entre développement social et développement humain. Examinant la publication d'Amartya Sen intitulée *Development as Freedom*, Richard N. Cooper reproche à Sen de n'avoir pas abordé la question de savoir comment faire la part de la liberté de l'individu et du besoin de sécurité et de stabilité de la société.³⁰ Fukuyama appelle également l'attention sur les tiraillements qui peuvent se produire entre les droits des individus et les besoins de la société. Des liens sociaux "solides" (au sein de la famille et dans des communautés traditionnelles, par exemple) peuvent accroître la stabilité sociale, consolider la famille et offrir plus de sécurité aux membres de la collectivité. Les sociétés dans lesquelles ces liens se sont affaiblis peuvent connaître une multiplication de liens "précaires" par lesquels les individus s'associent en plus grand nombre, mais de façon moins intime.³¹ Le degré de confiance s'accroît en dehors de la famille, ce qui encourage l'esprit d'entreprise et une plus grande facilité à tirer parti des chances qui s'offrent à chacun. Cependant, une telle évolution peut se traduire par un profond bouleversement sous la forme d'une montée de la délinquance, d'une méfiance à l'égard des institutions traditionnelles et d'un éclatement des familles.

42. Le deuxième enjeu tient aux tentatives faites pour progresser simultanément sur plusieurs fronts. Une conception trop générale du développement risque fort de paralyser l'action des pouvoirs publics. Le Cadre de développement intégré invite chaque pays à garder la maîtrise de sa propre stratégie de développement et à fixer les objectifs ainsi que l'ordre, l'échelonnement et le calendrier de ses programmes. Parallèlement, il engage les pays à établir des partenariats avec toutes sortes d'acteurs, tout en définissant des "perspectives à long terme" bénéficiant d'un appui national. Dans ce cadre de développement, les questions structurelles et sociales doivent être traitées sur le même pied et en même temps que les questions macroéconomiques et financières. Il n'en reste pas moins que, dans bien des cas, les pouvoirs publics sont déjà dépourvus des ressources et des moyens nécessaires pour mettre en œuvre les grandes options définies. Tout changement d'orientation s'avère onéreux,

²⁹ Friedrich A. Hayek, *Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. University of Chicago Press, 1998.

³⁰ Richard N. Cooper, *The Road From Serfdom, Foreign Affairs*, 79:1. janvier/février 2000.

³¹ Geoff Mulgan, *Connexity: How to Live in a Connected World*, Harvard Business School Press, 1998.

puisque'il faut recourir de manière durable à des ressources humaines hautement qualifiées en vue de mettre au point des mesures concrètes et spécifiques à partir de solutions génériques et de les intégrer ensuite dans des dispositions législatives et des procédures administratives applicables. De leur côté, les organismes internationaux de développement ont été critiqués pour leur incapacité à apporter la preuve de succès tangibles. Comme l'a noté l'Overseas Development Council, "les problèmes rencontrés par le système actuel d'acheminement de l'aide au niveau des pays ont été bien étudiés et de récentes analyses ont mis en évidence et mesuré l'inefficacité de l'aide s'agissant de favoriser la croissance et de réduire la pauvreté".³² Si des programmes étroitement ciblés n'ont pu être exécutés efficacement, une démarche globale risque fort d'être excessivement ambitieuse. Ce problème semble encore plus complexe au vue de la caractéristique majeure de l'économie mondiale, à savoir la célérité. Dans le monde des affaires, un théoricien de la gestion a assimilé l'entreprise moderne, comme le base-ball, à un "jeu rapide et fluide", en expliquant que les entreprises ne peuvent plus se permettre d'établir des plans quinquennaux lorsqu'il s'agit plutôt "d'insérer un calendrier de cinq semaines dans un plan sur cinq mois, lui-même conçu à l'horizon des 15 mois suivants".³³

43. Le troisième enjeu est celui des fondements de la légitimité d'une approche globale du développement. De nombreux organismes d'aide au développement ont entamé le XXI^e siècle avec un mandat davantage axé sur la lutte contre la pauvreté, en adoptant souvent les objectifs de réduction de la pauvreté du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Leur assistance est donc assortie d'un ordre du jour clairement défini. Les bénéficiaires, quant à eux, tendent désormais à avoir des gouvernements démocratiques et doivent fixer leurs orientations en fonction des exigences des électeurs. Dans une démocratie, des mesures impopulaires sont applicables uniquement à court terme (pour une durée généralement inférieure à un cycle d'élection) et nécessitent l'appui de l'électorat à moyen et à long terme. Les décideurs ne peuvent donc se contenter de concevoir et d'introduire par en haut leurs programmes d'action, d'autant que de nombreuses mesures indispensables impliquent des coûts à court terme (la restructuration économique fait généralement payer un lourd tribut à certains groupes, tandis que l'investissement dans le capital humain et social nécessite des dépenses immédiates pour des gains à long terme). Dans le Rapport sur le développement humain, Paul Streeten note qu'"on est surpris de découvrir ce qui compte le plus" [pour les pauvres] et que "les bienfaits non matériels ont souvent une plus grande valeur [à leurs yeux] que des améliorations matérielles". On peut se demander si, dans bon nombre de démocraties, l'argument ainsi avancé pour accorder la priorité au développement humain pourra résister, vu que la croissance économique est généralement fort appréciée des électeurs. D'aucuns font valoir que les pouvoirs publics devraient se montrer plus fermes en fixant des priorités destinées à répondre aux besoins et aux exigences de leur électorat. L'étude de la Banque mondiale sur les programmes d'investissements sectoriels estime par exemple qu'un gouvernement devrait avoir "la volonté nécessaire pour déclarer aux

³² Ravi Kanbur et Todd Sandler en coopération avec Kevin M. Morrison, *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Policy Essay n° 25, Overseas Development Council, Washington D.C., John Hopkins University Press, 1999. Cet exposé renvoie les lecteurs à une publication de la Banque mondiale qui a fait autorité, intitulée *Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why*, rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement, Oxford University Press, 1998.

³³ Pour un examen plus général de l'importance de réactions rapides dans l'environnement actuel des entreprises, voir: S. Davis et C. Meyer, *Blur: the Speed of Change in the Connected Economy*, Perseus Books, Reading, Massachusetts, 1998.

donateurs: voici notre programme dans ce secteur, si vous souhaitez nous aider à l'exécuter, vous êtes les bienvenus; si vous désirez entreprendre autre chose, votre présence est malheureusement inopportune dans ce secteur".³⁴

POINTS D'INTERVENTION

44. La notion de cycle vertueux permet de sortir d'une telle impasse, en offrant la possibilité de tenir compte de la complexité d'une situation, d'agir dans un nombre défini et limité de directions et d'adopter plusieurs démarches différentes. Au lieu de progresser sur tous les fronts, les gouvernements définissent des ponts d'entrée stratégiques qui peuvent être utilisés pour lancer le cycle. Dès que les premiers bienfaits se manifestent, il importe de veiller à ce qu'ils se diffusent ensuite dans d'autres domaines d'action. Autrement dit, un équilibre s'instaure concrètement grâce à un processus *dynamique*, tout comme le cycliste se maintient sur son vélo en s'adaptant continuellement à un état permanent de déséquilibre.

45. Une telle approche sonne le glas (trop longtemps attendu) du modèle unique de développement, présenté le plus souvent comme à la fois immuable et dogmatique ("c'est comme cela qu'il faut procéder"), mais qui a également évolué au fil du temps en fonction de la mode intellectuelle du jour. L'on recense à présent de multiples modèles qui peuvent produire des résultats (même si de nombreux autres ne semblent guère probants). Certains éléments donnent également à penser que la priorité donnée au développement humain est plus susceptible de mettre en branle le processus escompté qu'une tendance à favoriser plutôt la croissance économique à court terme. Selon Alejandro Ramirez, Gustav Ranis et Frances Stewart, les pays qui affichaient une "croissance économique asymétrique" se sont acheminés vers des "cycles vertueux" dans un tiers environ des cas; dans tous les cas, "l'asymétrie" de la croissance économique n'a entraîné que des gains temporaires.³⁵ Ces trois analystes estiment également que les modèles doivent évoluer à mesure que des progrès sont réalisés: la santé de base et l'éducation sont privilégiés dans les premières phases, mais les ressources se déplacent ensuite progressivement vers la science, la technologie et les degrés supérieurs de l'enseignement. Ils notent en outre que, si la priorité peut être initialement accordée à l'emploi rural à fort coefficient de main-d'œuvre, l'expansion de secteurs à forte productivité sera essentielle pour soutenir la croissance.

46. Plusieurs modes d'intervention stratégiques offrent aux décideurs une occasion de réaliser des progrès sensibles en matière de développement, notamment par les moyens suivants:

- *Remédier à l'exclusion sociale.* Les gouvernements ne sont guère parvenus jusqu'ici à protéger les groupes les plus vulnérables de la société des bouleversements provoqués par une réforme axée sur le marché. Les réformes engagées sont donc menacées par l'accentuation des inégalités. Des mesures visant à remédier à l'exclusion sociale poursuivent deux objectifs. Le premier consiste à améliorer la sécurité des laissés-pour-compte de la

³⁴ Cité dans: Ravi Kanbur et Todd Sandler, en coopération avec Kevin M. Morrison, *The future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Policy Essay n° 25, Overseas Development Council, Washington D.C., John Hopkins University Press, 1999.

³⁵ Alejandro Ramirez, Gustav Ranis et Frances Stewart, *Economic Growth and Human Development*, Centre d'étude de la croissance de l'Université de Yale, document de synthèse n° 787, décembre 1997.

société grâce à des filets de protection permettant de prémunir les groupes les plus vulnérables contre les retombées sociales inévitables d'une économie de marché libéralisée.³⁶ Ces dispositifs de sécurité devraient être structurés de façon à inciter les individus et les groupes à adopter un comportement de plus en plus autonome et à assumer progressivement plus de risques, plutôt que d'encourager la dépendance (comme l'ont fait par exemple les systèmes de protection sociale de nombreux pays développés). Le second objectif consiste à accroître les chances de chacun en offrant aux exclus divers moyens de participer davantage à la vie sociale, par l'éducation, l'appui aux petites entreprises, le microcrédit, etc.

- *Lutter contre la pauvreté.* L'inégalité est un véritable frein pour la société, notamment dans les pays où une importante minorité, voire une majorité de personnes vivent dans la misère. La pauvreté va de pair avec une plus forte fécondité, qui entrave la transition démographique. Elle réduit également la demande d'éducation. Au Brésil, par exemple, on estime que les effectifs scolarisés seraient de 40 % supérieurs à ce qu'ils sont actuellement si les inégalités de revenu étaient équivalentes à celles de la Malaisie. Un pays où une grande partie de la population vit dans la misère est également plus vulnérable à l'égard des catastrophes et des conflits intérieurs. À Sri Lanka, par exemple, un pays dont on a souvent fait l'éloge en raison de la priorité accordée au développement humain, le niveau de pauvreté reste élevé, une guerre civile a coûté la vie à des dizaines de milliers de personnes et rares sont ceux qui affirmeraient que des progrès sensibles ont été réalisés ces dernières années en matière de développement. Le PNUD recommande de mettre la croissance au service des pauvres en se concentrant sur les mesures suivantes: accorder la priorité au retour au plein emploi; faire disparaître les distorsions défavorables aux pauvres du cadre macroéconomique; investir dans les capacités des populations pauvres; garantir l'accès des populations pauvres aux ressources, notamment le crédit; améliorer la productivité de l'agriculture à petite échelle et des petites entreprises; et mettre l'accent sur une industrialisation à forte intensité de main-d'œuvre.
- *Soutenir la petite entreprise.* La petite entreprise est de plus en plus importante dans l'économie moderne, mais dans de nombreux cas (notamment dans les pays en développement), elle se caractérise par une piètre productivité, des compétences insuffisantes et des méthodes archaïques de production. En fait, beaucoup d'"entreprises" de ce type ne sont guère plus qu'une forme de chômage déguisé. Des mesures visant à renforcer le secteur des petites entreprises peuvent contribuer à atténuer le chômage en transformant des travailleurs sous-employés en entrepreneurs travaillant pour leur propre compte, qui peuvent ultérieurement employer d'autres personnes, tout en améliorant les compétences, en élargissant l'accès à la technologie et en offrant des facilités de crédit pour le financement du capital circulant et de l'investissement. Les initiatives à l'intention des entrepreneurs potentiels sont efficaces même lorsque les intéressés s'orientent vers d'autres formes d'emploi, en contribuant à susciter chez les salariés l'esprit d'initiative qu'apprécient les entreprises modernes. Et – ce qui est encore plus remarquable – la première génération des entrepreneurs d'aujourd'hui peut engendrer une deuxième génération aux

³⁶ Pour une opinion analogue, voir D. Rodrik, *Has Globalization Gone too Far?*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1997.

ambitions et au champ d'action nettement plus vastes. En Inde, par exemple, de petites sociétés informatiques – dans lesquelles investissent souvent des expatriés vivant aux États-Unis – dopent le secteur de la haute technologie, en pleine expansion, qui devrait rapporter au bas mot 50 milliards de dollars en exportations d'ici à 2008.³⁷

- *Promouvoir l'enseignement supérieur.* L'enseignement supérieur est aujourd'hui devenu, à mains égards, l'éducation de base de l'économie du savoir. Or les systèmes d'enseignement supérieur des pays en développement restent chichement dotés et mal structurés. Des dispositions devraient donc être prises d'urgence pour les renforcer et les diversifier ainsi que pour mettre en place des systèmes qui répondent aux exigences de demain. L'amélioration de l'enseignement supérieur contribuera non seulement à produire des diplômés plus qualifiés, mais également à offrir aux pays en développement d'importants contacts avec les "valeurs communes" de l'économie mondiale ainsi qu'à exercer une pression à la hausse sur la *qualité* de l'éducation dans l'ensemble du système d'enseignement.³⁸
- *Agir sur la santé.* Comme on l'a vu, améliorer la santé publique est indispensable pour lutter contre la pauvreté; *a contrario*, les revers enregistrés dans ce domaine peuvent mettre en péril l'ensemble du processus de développement. La santé se prête particulièrement bien à une action internationale, ainsi que l'atteste l'efficacité des programmes de vaccination. De nouveaux efforts s'avèrent nécessaires dans de nombreux domaines. En Europe orientale, la dégradation de l'état de santé de la population (conjuguée à la faillite de la gestion des affaires publiques) est une des causes essentielles de l'évolution alarmante constatée dans bon nombre de pays.³⁹ Il serait possible de s'attaquer à la pandémie de VIH/sida grâce à l'éducation et à la diffusion efficace de messages relatifs à la santé (comme le montrent les exemples de l'Ouganda et de la Thaïlande). Une nouvelle campagne mondiale bénéficiant d'une forte participation du secteur privé pourrait avoir des incidences considérables sur les perspectives d'une grande partie du monde en développement.⁴⁰ L'accès aux produits pharmaceutiques est une question particulièrement litigieuse, qui nécessite des débats et des interventions au niveau international. Dès lors qu'un médicament a été mis au point, son coût de production est minime. Il y a sûrement un moyen d'exploiter la différence entre le prix du marché et les coûts marginaux pour faire en sorte que, dans le monde entier, les populations puissent accéder à des médicaments qui améliorent leur bien-être et leur productivité. Cependant, les sociétés pharmaceutiques ne sont, bien entendu, guère disposées à investir dans des produits dont le principal marché sera le monde en développement, vu la difficulté qu'il y aura à les commercialiser de façon rentable. De même, les tentatives faites par des fabricants pour "donner" des médicaments aux pays en développement (par exemple, le malarone pour le paludisme) se sont parfois révélées particulièrement décevantes en suscitant toutes sortes de controverses au sujet des circuits et des protocoles de

³⁷ *India: Information Technology*, Financial Times Survey, 1er décembre 1999.

³⁸ Équipe spéciale sur l'enseignement supérieur. *Peril and Promise: Higher Education in Developing Countries*. À paraître en 2000, Washington D.C., Banque mondiale.

³⁹ Voir Becker et Bloom, op. cit.

⁴⁰ D. E. Bloom, A. Rosenfield et River Path Associates (1999). *A Moment in Time – AIDS and Business*, American Foundation for AIDS Research (amfAR).

distribution, tant à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) que parmi les administrations publiques nationales.⁴¹ Des solutions novatrices à ce problème, allant de pair avec des mesures concertées concernant le VIH/sida ainsi que la mise au point et la distribution de vaccins, pourraient servir de base à un futur pacte international pour la santé.

- *Renouveler les institutions.* La nécessité de nouvelles formes de conduite des affaires publiques a déjà été mentionnée. Dans une économie mondiale, il faut également de solides institutions internationales, ainsi que des initiatives permettant aux institutions nationales de s'engager plus efficacement dans le système mondial. Le fiasco des récentes négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a montré qu'il y avait beaucoup à faire dans ce domaine. Ces négociations ont révélé combien l'opinion publique se défiait de la mondialisation et combien les décideurs avaient mal plaidé la cause de l'ouverture. Elles ont également mis en évidence de dangereux clivages entre pays développés et pays en développement. Il a été affirmé aux pays en développement que la libéralisation était la meilleure politique, mais les pays développés ne leur ont pas toujours ouvert leurs marchés. Il semble en outre que bon nombre de pays en développement n'aient pas les moyens de négocier des accords positifs. En outre, une aide technique et financière est de toute évidence nécessaire pour aider les pays à appliquer de nouvelles règles commerciales et à s'adapter aux nouvelles exigences imposées au Nord qui, même si elles sont censées améliorer la protection des consommateurs, sont trop souvent critiquées, du point de vue du Sud, comme en fait autant d'exemples d'un protectionnisme larvé.

CONCLUSION

47. Au seuil du XXI^e siècle, les décideurs du monde entier ont une excellente occasion – et la lourde tâche – de contribuer à définir cette nouvelle époque. Le siècle qui vient de s'écouler a sensiblement amélioré la vie d'un grand nombre de personnes parmi les populations pauvres, les groupes défavorisés et les exclus. Cependant, il reste encore beaucoup à faire. Les nouvelles technologies ont de vastes implications. Elles peuvent aider à diffuser un "capital de savoir" acquis au fil des décennies dans l'optique du développement et ouvrir un prodigieux éventail de possibilités inédites. Cela étant, une responsabilité de taille incombe aussi à chacun d'entre nous: celle de veiller à ce que ces possibilités soient mises au service de tous les habitants de la planète à l'heure de la libéralisation, de la mondialisation et du développement humain.

⁴¹ En revanche, l'initiative de Merck de fournir de l'Ivermectine contre la cécité des rivières a été particulièrement efficace et positive. Cependant, des problèmes se sont posés même dans ce cas. Dix ans après la découverte des remarquables effets de l'Ivermectine sur l'onchocercose, 3 millions seulement des 120 millions de personnes exposées avaient reçu ce médicament, l'OMS ayant affirmé qu'elle ne disposait pas des ressources nécessaires pour financer les frais de distribution. Il est intéressant de noter que Roy Vagelos, alors président de Merck, hésitait initialement à céder le médicament "de crainte que cela ne dissuade les entreprises d'entreprendre des recherches intéressantes le tiers monde, dans la mesure où elles pouvaient être appelées à adhérer à une telle initiative". *Millions for Viagra, Pennies for the Diseases of the Poor*, Ken Silverstein, The Nation, 19 juillet 1999 (www.thenation.org).

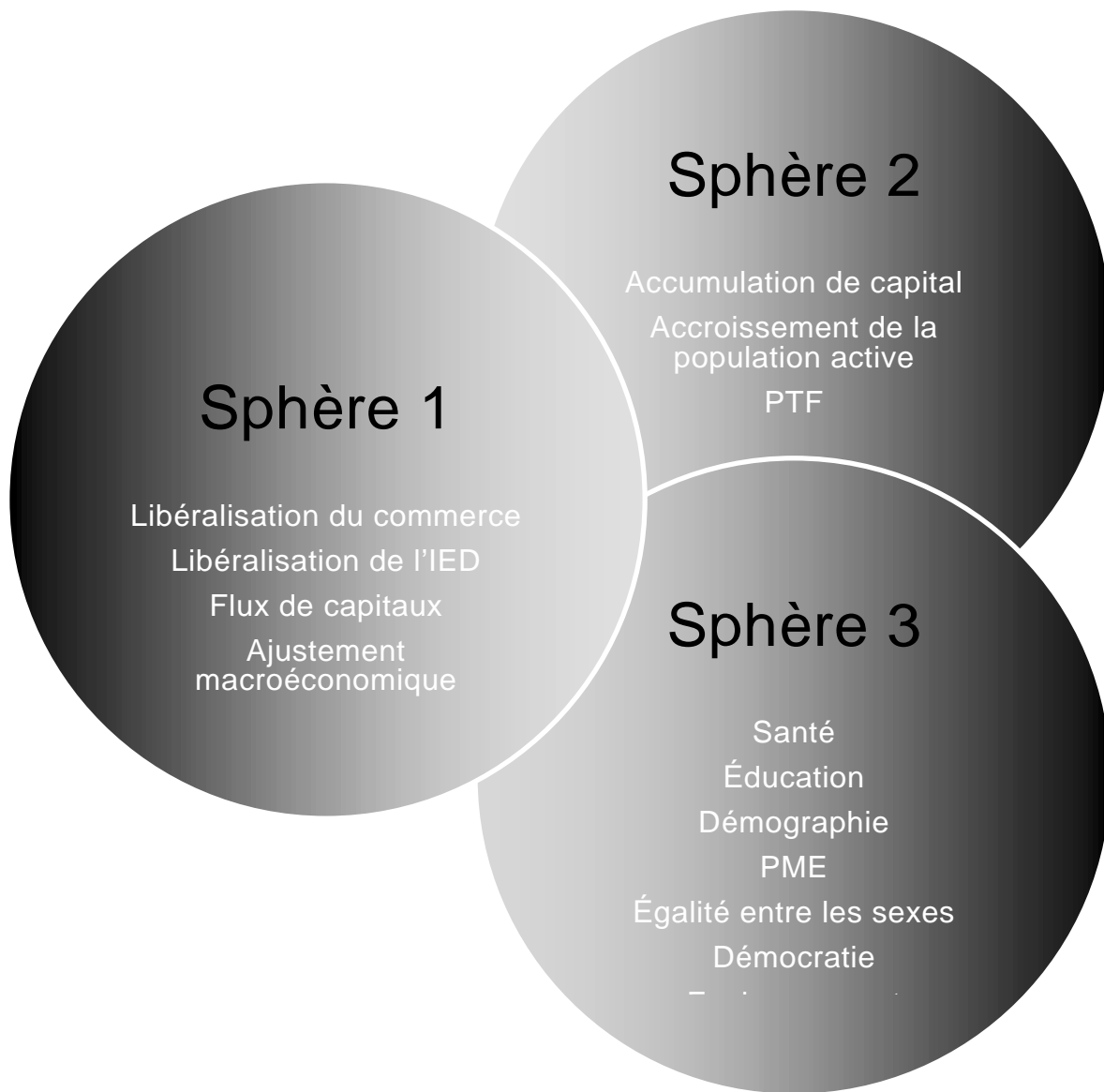


Figure 1

IED: Investissement étranger direct
PTF: Productivité totale des facteurs
PME: Petites et moyennes entreprises