

# Une stratégie de développement pour l'avenir

## L'importance du développement humain

*Paul Streeten*



Bien que l'on ne puisse guère compter sur une augmentation des montants d'aide, la lutte contre la pauvreté pourrait donner de meilleurs résultats si l'aide était subordonnée à des critères humains ou sociaux.

**L**E FMI, la Banque mondiale et les économistes orthodoxes prônent la pleine intégration des pays en développement à l'économie mondiale. Mais, pour arriver à un ordre mondial à visage humain, cette intégration doit s'accompagner de politiques propres à garantir la satisfaction des besoins essentiels, à corriger la répartition très inégale des actifs, des revenus et des pouvoirs et à empêcher la progression de l'insécurité et de l'exclusion sociale. Pour amener à un niveau de revenu minimum les 1,3 milliard de personnes qui vivent maintenant en deçà du seuil de pauvreté, il faudrait quadrupler le montant actuel de l'aide. Or, bien que l'aide ait augmenté en 1998, il n'y a guère lieu d'espérer que cette tendance se poursuive. Mais, dans le pessimisme ambiant, on peut identifier cinq éléments prometteurs pour une politique mondiale de lutte contre la pauvreté.

Premièrement, les programmes d'ajustement structurel négociés principalement avec le FMI et la Banque mondiale ont sensibilisé les responsables politiques à des programmes plus «ciblés» qui protègent, ou font même

progresser, certains des groupes les plus vulnérables. Dans le passé, ces responsables étaient plus enclins à soutenir des projets d'industrialisation et d'infrastructure à grande échelle et ne voyaient dans le secteur informel (les petites entreprises qui ne sont pas déclarées et ne paient pas d'impôts) qu'une forme de chômage déguisé, et non une source de croissance productive. Parmi les pays qui ont progressé dans ce sens, on peut citer l'Inde et son programme de développement rural intégré, le Kenya, qui a commencé à tirer les leçons du rapport sur l'emploi de l'Organisation internationale du travail, et l'Egypte, qui encourage les petites entreprises. Peu après l'entrée en fonction de son nouveau Président, James Wolfensohn, en été 1995, la Banque mondiale a annulé un grand projet hydroélectrique au Népal en réponse aux critiques d'un panel indépendant nouvellement créé. Et elle est en train de réexaminer d'autres grands projets.

Deuxièmement, le mot d'ordre qui était, avant tout, de «fixer les prix à leur juste niveau» pourrait être remis en vogue au bénéfice du secteur informel, qui, même s'il

compte dans ses rangs une catégorie de gens relativement aisés, comprend aussi beaucoup de pauvres. Les taux d'intérêt faibles se sont souvent traduits par un rationnement des capitaux en faveur des grandes entreprises aux dépens du secteur informel et ont encouragé des méthodes de production à forte intensité de capital. Les hauts salaires

dans le secteur organisé ont souvent accru le chômage et n'ont bénéficié qu'à une élite de travailleurs privilégiés; l'électricité fournie à bas prix par des centrales publiques déficitaires a profité à l'industrie privée et aux classes moyennes. Et il y a bien d'autres exemples. En revanche, la dévaluation de monnaies surévaluées peut aider les ventes du secteur informel. Il y a quelques années, le Kenya a commencé à accorder aux petites entreprises une ristourne sur les intrants importés. Le succès du livre de Hernando de Soto *The Other Path* auprès des ténors du Parti républicain des États-Unis, notamment des ex-présidents George Bush et Richard Nixon, semble indiquer une convergence des intérêts des entreprises avec les impératifs de la lutte contre la pauvreté. En fait, le message de ce livre ne reflète pas véritablement la doctrine du Parti républicain. Par exemple, la coopération et l'entraide sont beaucoup plus caractéristiques du secteur informel que du monde individualiste et compétitif des entreprises privées du secteur organisé.

Troisièmement, les problèmes causés par une crise de balance des paiements et la nécessité d'assurer le service de la dette peuvent aussi avantager les pauvres dans le secteur informel. En limitant les importations, les restrictions en matière de change et de commerce orientent la demande vers les produits et services fournis par le secteur informel. Les dévaluations peuvent même encourager les exportations du secteur informel, et celles dont la production fait intervenir une forte composante main-d'œuvre favorisent l'emploi. Lorsque l'importation d'intrants devient plus coûteuse, les grandes entreprises peuvent avoir avantage à sous-traiter avec le secteur informel de leur pays.

Quatrièmement, la décentralisation qui est en vogue actuellement, bien qu'elle puisse dans certains pays renforcer l'emprise des élites locales qui oppriment les pauvres et transférer les responsabilités financières des autorités centrales aux autorités locales, peut aussi faciliter l'accès des populations pauvres au pouvoir politique, sensibiliser davantage les pouvoirs publics à leurs besoins, réduire la corruption et accroître la transparence, l'équité et l'efficacité.

Cinquièmement, le même discours s'applique au regain d'importance donnée aux organisations non gouvernementales (ONG), aux organisations caritatives privées et aux coopératives parallèlement à une désaffection pour les grandes bureaucraties d'État. La Grameen Bank au Bangladesh, l'Association indienne des travailleuses indépendantes, basée à Ahmedabad, et le projet de laiterie d'Andhra Pradesh («Operation Flood»), sur le modèle d'Anand (Anand, dans l'État de Gujarat, est à présent le centre des coopératives laitières de l'Inde), sont autant d'exemples de succès des efforts d'entraide dans des groupes défavorisés. Depuis la fin des années 80, la Banque mondiale s'adresse de plus en plus aux ONG pour collaborer à la planification et à l'exécution



de projets. Entre 1973 et 1988, les ONG n'avaient participé qu'à 6 % de tous les projets financés par la Banque. En 1990, cette participation atteignait 22 % et en 1998-99 54 %. L'interaction avec les ONG est encouragée non seulement au stade de l'exécution, mais aussi à celui de la conception et de la planification des projets. Les

ONG des pays en développement participent de plus en plus aux projets de la Banque. Alors qu'entre 1973 et 1991, 40 % des ONG avec lesquelles la Banque travaillait étaient internationales, en 1998 70 % étaient des organisations locales, 80 % des ONG nationales et seulement 25 % des ONG internationales. (Une ONG peut relever de plusieurs catégories.) Les ONG participent aussi de plus en plus à des tables rondes sur les stratégies d'aide aux pays, les travaux économiques et sectoriels, le suivi du secteur public (par exemple des dépenses publiques et du décaissement de l'aide) et le cadre de développement intégré conçu par M. Wolfensohn. En juillet 1995, une initiative a été annoncée qui pourrait encore renforcer le rôle des ONG. Le groupe consultatif pour l'assistance aux plus pauvres a pour but de promouvoir les programmes gérés par les ONG qui fournissent des services financiers aux pauvres. La Banque a versé un capital initial de 30 millions de dollars, et l'on attend une contribution au moins équivalente d'autres donateurs. Les ONG et la Banque discutent beaucoup plus de politique générale. Un groupe consultatif de sept membres, présidé par Muhammad Yunus, de la Grameen Bank, a été formé à cet effet. Ela Bhatt, de l'Association des travailleuses indépendantes, et Nancy Barry, de Women's World Banking, en font partie. Toutes ces formes de participation contribuent presque incidemment, en marge des stratégies préconisées par le FMI et la Banque mondiale, à améliorer le sort des pauvres.

## Développement humain et conditionnalité

L'aide au développement a perdu beaucoup de sa séduction et nombreux sont ceux qui prédisent sa disparition au siècle prochain. On s'intéresse maintenant davantage à changer la nature de l'aide pour en faire un droit et à adopter de nouvelles formes de transfert de ressources. Cela suppose l'application d'un impôt international sur le revenu (contributions obligatoires, répartition progressive de la charge et rentrées annuelles prévisibles). Un certain nombre de taxes internationales ont été proposées, notamment sur les mouvements de capitaux à court terme, les échanges, le commerce des armes, le tourisme, les émissions de carbone et d'autres substances polluantes, les carburants, la pêche dans les eaux internationales et les vols internationaux. Il a été également proposé une loterie internationale et une nouvelle émission de DTS par le FMI.

Une autre façon de transformer la nature de l'aide consisterait à rémunérer les pays en développement pour les services qu'ils rendent ou à les indemniser des dommages qui leur sont causés par les pays industrialisés. Citons, par exemple, des programmes destinés à protéger l'environnement (qui bénéficierait aux pays riches comme aux autres), à réduire le risque de guerres cataclysmiques en détruisant les armes nucléaires, à réduire l'offre de narcotiques

(par exemple en encourageant la substitution des cultures), à protéger la santé publique en empêchant la propagation de maladies infectieuses, à reconvertis les usines d'armements à des fins pacifiques, à lutter contre le terrorisme et les activités criminelles internationales et à financer et à gérer conjointement les ressources naturelles internationales (comme les pêches côtières et le patrimoine planétaire). Certains auteurs ont aussi proposé d'indemniser les pays en développement des préjudices dus, par exemple, à l'exode des cerveaux, ou aux restrictions imposées aux migrations de travailleurs non qualifiés et au commerce de biens et de services. Il serait aussi parfaitement justifié de verser des indemnités aux pays pauvres des régions tropicales qui souffrent de désastres climatiques résultant du réchauffement de la planète dû à l'intervention humaine. Les émissions de gaz carbonique par les pays riches sont de nature à faire baisser la production alimentaire et à aggraver les perturbations climatiques dans les pays tropicaux. Aussi valables que soient ces propositions, je pense que l'aide traditionnelle aura encore un rôle important dans le siècle à venir — dans ce contexte, il est encourageant de noter que, pour la première fois depuis 1994, l'aide fournie par les pays membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a augmenté en 1998 à la fois en termes de ressources liquides et réelles et en pourcentage du PNB — bien que la conditionnalité qui s'y attache devrait être modifiée.

La conditionnalité s'applique traditionnellement aux politiques monétaire, budgétaire, commerciale et de taux de change. Son champ d'application a été récemment élargi aux politiques relatives à l'environnement, aux droits de l'homme et aux réformes institutionnelles (sous l'étandard de la «gouvernance»), mais ce, malheureusement, sans que les ressources engagées ou décaissées soient augmentées substantiellement. Cet élargissement de la conditionnalité en vue d'accroître l'efficacité des prêts pourrait inclure la spécification de critères humains ou sociaux. On pourrait même faire valoir que ces conditions devraient avoir priorité sur les autres, car, s'il n'y a pas de certitude mathématique quant aux effets des variables économiques, l'obligation de combattre la misère est une certitude morale.

Le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) et le principal maître-d'œuvre de ses *Rapports sur le développement humain* de 1990 à 1999, feu Mahbub ul Haq, ont milité avec éloquence pour le développement humain. La mondialisation a été étudiée du point de vue des marchés et des États, mais rarement dans son rapport aux peuples. La conditionnalité humaine — c'est-à-dire la définition de conditions qui répondent à l'objectif du développement humain — est à envisager sous deux formes. La première s'appli-



## «La mondialisation a été étudiée du point de vue des marchés et des États, mais rarement dans son rapport aux peuples.»

querait à l'aide à l'ajustement fournie pour une brève période de transition, la deuxième à une politique du développement humain à plus long terme.

**Surmonter les difficultés de la transition.** Les gouvernements désireux de réformer l'agriculture, la fiscalité, l'éducation ou l'administration, ou d'accroître les ressources consacrées aux services sociaux ou l'aide directe aux pauvres peuvent se heurter à des difficultés temporaires. De telles réformes imposent inévitablement une charge supplémentaire au budget du pays et à ses capacités administratives. Si les revenus sont redistribués aux pauvres, la demande de produits alimentaires augmentera. L'offre de denrées alimentaires tendra à être inélastique — c'est-à-dire que le relèvement des prix aux producteurs n'accroîtra pas très sensiblement le volume de la production —, ce qui fera monter les

pressions inflationnistes. Une réforme agraire risque de se traduire par une baisse de l'offre alimentaire à court terme. Avec l'augmentation des importations alimentaires, la balance des paiements se dégradera et les pressions inflationnistes croîtront. Avec la baisse des revenus des riches, le chômage dans l'industrie des produits de luxe augmentera.

Si le secteur privé perd confiance, on peut s'attendre à une fuite des capitaux qui agravera les difficultés de balance des paiements. L'investissement intérieur risque de diminuer, et les prix des valeurs mobilières de baisser. Les sûretés des prêts bancaires se dévaloriseront, ce qui peut déclencher une crise bancaire et aggraver le recul de l'investissement réel. Le désempowerment risque d'engendrer des grèves, des actes de sabotage, voire des coups d'État. Tous ces problèmes sont familiers aux gouvernements réformateurs qui cherchent à réorienter leur action en faveur des pauvres.

Malheureusement, les manifestations de ces difficultés transitoires ressemblent fort à celles d'une économie mal gérée. D'ailleurs, si le gouvernement réformateur est inexpérimenté, une certaine part de mauvaise gestion viendra s'ajouter aux problèmes de transition. Dans des situations aussi critiques, les donateurs internationaux peuvent contribuer à rendre la transition moins douloureuse et perturbatrice et accroître les chances de réussite du pays. Tout comme des prêts à l'ajustement structurel ont été consentis à des pays à l'appui de leurs politiques de réforme macroéconomique, une assistance à l'ajustement humain devrait être fournie aux pays qui prennent des mesures positives dans ce sens. Ce type d'assistance favoriserait une croissance économique centrée sur la population en améliorant la nutrition, la santé, l'éducation, les qualifications et la productivité des pauvres et en réduisant la croissance démographique; et, avant tout, elle améliorerait la condition humaine, ce qui est un but suffisant en soi.

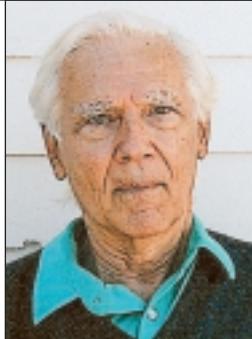
L'assistance au développement humain pourrait aller au-delà du soutien aux États pendant toute la durée de l'ajuste-

ment pour inclure une aide au développement humain et social à long terme. Quels sont le pour et le contre d'une telle politique? D'un côté, la conditionnalité humaine — l'assujettissement des prêts à des conditions imposant aux gouvernements emprunteurs d'atteindre des objectifs précis de développement humain (par exemple assurer la scolarisation primaire d'un pourcentage accru des enfants, et surtout des filles, du pays selon un calendrier convenu) — peut être considérée par les pays receveurs comme une ingérence, voire comme une violation de la souveraineté nationale. Pour leur part, les donateurs estiment qu'ils ont le devoir vis-à-vis de leurs contribuables de justifier l'emploi des ressources d'aide et de veiller à la réalisation de leur objectif, notamment la réduction de la pauvreté et le développement humain. Les bénéficiaires se méfient des donateurs, car ils craignent que des considérations secondaires n'entrent dans la décision d'accorder ou non de l'aide, et à quelles conditions (stipulant, par exemple, qu'une partie ou la totalité de l'aide serve au paiement d'importations provenant du pays donateur); et les donateurs se méfient des institutions des bénéficiaires, qui peuvent chercher à dissimuler de mauvais résultats. Pour résoudre ce conflit, il est nécessaire de concevoir des institutions qui inspirent confiance de part et d'autre et d'assurer un contrôle fiable et objectif de leurs performances.

**Contrôle.** Outre qu'elles doivent gagner la confiance des bénéficiaires et des donateurs et être à l'écoute de leurs besoins et exigences, ces institutions devraient servir de tampon entre les deux, être sensibles aux conditions sociales et politiques et en mesure de juger de l'impact des programmes sur la réduction de la pauvreté. Elles devraient aussi aider à développer les capacités du pays à assurer le suivi de l'évolution de la pauvreté.

Une solution possible serait d'adopter la méthode que l'Organisation de coopération économique européenne, prédecesseur de l'OCDE, avait appliquée à l'aide fournie dans le cadre du Plan Marshall. Les États-Unis s'étaient effacés en encourageant les gouvernements européens à s'assurer réciproquement du respect des conditions requises. De la même façon, des groupes de pays, disons ceux de l'Afrique de l'Est, pourraient s'associer pour assurer réciproquement le suivi de leurs performances : par exemple, l'Ouganda suivrait celles du Kenya, et vice-versa. Ils auraient besoin d'une assistance technique initiale pour se doter des compétences nécessaires ou développer celles dont ils disposent.

Une autre formule consisterait à nommer un conseil de sages accepté par toutes les parties et appuyé par un secrétariat compétent, qui assurerait le suivi et, là encore, pourrait fournir de l'assistance technique pour renforcer les capacités nationales. Une troisième solution serait de créer un secrétariat véritablement mondial, loyal envers la communauté mondiale embryonnaire, sensible aux impératifs sociaux et techniquement compétent. Les secrétariats d'organisations internationales comme la Banque mondiale, le FMI et les institutions des Nations Unies ne réunissent pas encore ces con-



Paul Streeten est professeur émérite d'économie à l'université de Boston et Président-fondateur de la revue *World Development*. Ses publications comprennent : *Development Perspectives*, *First Things First* et *Thinking about Development*.

ditions et ne sont pas perçus par les bénéficiaires comme étant véritablement mondiaux dans leurs allégeances. Des réformes s'imposeraient sur le plan du recrutement, de la formation et des promotions — et peut-être aussi du point de vue de l'administration et de l'emplacement de ces institutions. Il pourrait aussi être nécessaire que le contrôle soit dévolu à des bureaux régionaux bien établis, dont le personnel serait en contact quotidien avec les hauts responsables et les simples citoyens des pays bénéficiaires. Jusqu'à ce que ces réformes soient entreprises, l'aide bilatérale continuera de présenter des avantages sur l'aide multilatérale en termes de ciblage et de suivi. Cette conclusion contredit les idées reçues, mais restera vraie aussi longtemps que les bureaucraties des organisations multilatérales ne seront pas réformées.

Quelle que soit la solution retenue sur le plan des institutions, il y a avantage à introduire un certain degré de concurrence dans le processus de suivi, de manière à tester et à comparer diverses méthodes. À l'heure actuelle, certains observateurs craignent que les grandes institutions internationales n'aient le monopole du pouvoir et de la sagesse et ne propagent, à l'occasion, des théories figées et défectueuses. Le dispositif de tampon proposé présenterait l'avantage supplémentaire de contribuer au développement et au renforcement de capacités de recherche et de suivi propres aux pays en développement bénéficiaires. Car les études sur la pauvreté, la lutte contre la pauvreté et le développement humain tendent à aller de pair, comme l'ont montré les études de Charles Booth et Seebohm Rowntree au début du siècle, de Sidney et Beatrice Webb, et celles de la Banque mondiale et des institutions de développement de l'ONU.

Il y a une quatrième manière de conjuguer non-ingérence et respect de la souveraineté nationale avec le développement humain, qui ne nécessite pas d'institution-tampon. Au lieu de conditionner l'aide à l'application des politiques souhaitables, les donateurs pourraient soutenir sans faire de publicité les pays qui, à leur avis, entendent continuer à appliquer de bonnes politiques ou manifestent clairement l'intention d'en adopter. Il ne s'agit ni de pays dans la misère ni de ceux qui se développent rapidement, car les premiers pourraient ne pas utiliser l'aide de manière efficace et les seconds n'en ont pas besoin, mais plutôt de ceux qui ont le plus grand potentiel d'amélioration. On pourrait décrire cette approche comme «l'aide silencieuse», car elle ne proclame pas ses intentions et n'impose pas de lourds critères de réalisation, qui peuvent engendrer l'animosité. Elle repose plutôt sur la sélection et le soutien de candidats valables. Le message ne tardera pas à circuler, indiquant aux autres que, s'ils veulent recevoir de l'aide, ils devront eux aussi adopter des réformes et de bonnes politiques. Le dialogue qui précède les décaissements a une action persuasive, et non coercitive. **F&D**

#### Références :

- Hernando de Soto, *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World* (New York, Harper & Row, 1989).