

4. L'environnement de l'homme, ses conditions de vie 41. Conditions de vie

Développement inclusif et travail décent pour tous

Résumé

La mondialisation reproduit entre pays le modèle pervers de "concentration et d'exclusion" qui existe à l'échelle nationale entre centre et périphérie et profite à quelques uns pour exclure la majorité. Se fondant sur une généalogie du concept de développement, l'auteur plaide pour un développement "inclusif" qui corrige cette asymétrie et établit un meilleur équilibre entre efficacité économique, travail décent et protection de l'environnement. Faute de règles imposées à la mondialisation, les politiques nationales doivent viser à l'intégration économique des exclus, notamment les travailleurs du secteur informel à intégrer à l'économie formelle.

Mots clés : croissance, décroissance, territoires et espaces, économie informelle, planification, services publics.

L'auteur

Ignacy SACHS est Directeur d'études honoraire à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, et Co-directeur de son Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain. Socio économiste ayant fait ses études supérieures au Brésil, en Inde et en Pologne, il est l'auteur de nombreux ouvrages, dont une dizaine publiés au Brésil, et consultant de nombreuses organisations internationales. Ignacy SACHS est président d'honneur de 4D.

Origine du texte : *Revue internationale du Travail.*

Depuis soixante ans, le développement est une idée-force, essentielle pour l'action du système des Nations Unies, en tant que concept analytique mais aussi en tant qu'idéologie. Comme l'éléphant de Joan Robinson, qui est facile à reconnaître mais difficile à définir, le développement ne se laisse pas enfermer dans des formules simples. Multidimensionnel, complexe, il est difficile à cerner. Comme on pouvait s'y attendre, la notion de développement a évolué au fil des ans en fonction des résultats, positifs ou non, de l'évolution des configurations politiques et des modes intellectuelles à l'échelle mondiale.

Les débats ont contribué à affiner la notion mais le contraste est fort avec un bilan décourageant dans beaucoup de régions. Il faut donc revoir la notion de développement pour la rendre plus opérationnelle, tout en réaffirmant plus que jamais qu'elle est essentielle, d'autant plus qu'elle est contestée sur deux fronts.

Les "postmodernistes" proposent d'y renoncer au motif qu'elle a agi comme un piège idéologique, inventé pour perpétuer les relations asymétriques entre les minorités dominantes et les majorités dominées, à l'intérieur des pays et entre eux. Ils proposent de passer à un stade de postdéveloppement, sans en expliquer clairement le contenu opérationnel concret. Par ailleurs, étant donné la finitude de certaines

des ressources de la planète, ils remettent en question, avec raison, la possibilité d'une croissance illimitée de la production matérielle. Mais l'énoncé de cette évidence n'indique guère ce qu'il faudrait faire au cours des prochaines décennies pour résoudre les deux principaux problèmes qu'a légués le XX^e siècle, même s'il a été celui de progrès scientifiques et techniques sans précédent : le chômage de masse et les inégalités croissantes.

Quant aux fondamentalistes du marché, ils estiment que le développement est un concept redondant. Par effet de ruissellement, il serait le résultat naturel de la croissance économique. Une théorie du développement serait donc inutile : il suffirait d'appliquer les lois de la science économique moderne, qui est une discipline ahistorique et universellement valide.

Même si elle fonctionnait dans la pratique, ce qui n'est pas le cas, la théorie du ruissellement serait totalement inacceptable d'un point de vue éthique. Dans un monde d'inégalités terribles, il est absurde de prétendre que les riches doivent l'être encore plus pour que les pauvres puissent être un peu moins pauvres.

Pour régler ces deux problèmes, un rapprochement de l'éthique, de l'économie et de la politique est urgent (Sen, 1987). Comme l'a écrit Gandhi, une science économique sans consi-

dérations morales ni sentimentales est comme une statue de cire : elle a l'apparence de la vie mais elle n'a pas de chair (*Gandhi, 1921, p. 344*).

Dans la mesure où les "inégalités morales"¹ proviennent du tissu social, elles ne peuvent être surmontées que par un volontarisme responsable – politiques publiques pour engager les réformes institutionnelles nécessaires et prendre des mesures positives en faveur des segments de la population qui sont faibles et n'ont pas voix au chapitre, c'est-à-dire la majorité laborieuse, privée d'accès à un travail et à un niveau de vie décent, et condamnée à lutter jour après jour pour survivre.

Comme l'a observé Ricupero (2002, p. 64), les économies ne se développent pas du simple fait qu'elles existent. Le développement économique a été une exception historique, non la règle. Il ne résulte pas spontanément de la libre interaction des forces du marché. Les marchés ne sont que l'une des institutions qui participent au développement. Myopes par nature, socialement insensibles et – selon Soros (2002) – amoraux, leur réglementation ou plutôt leur re-réglementation est impérative au regard du sombre bilan de l'application des prescriptions néolibérales résumées par le consensus de Washington.

Dans un sens, le consensus de Washington a agi comme une contre-réforme du capitalisme réformé, lequel, parvenu à maturité après la seconde guerre mondiale, avait été inspiré par les travaux de Keynes et de Beveridge et les résultats du New Deal américain. Le capitalisme réformé avait été élaboré à partir des concepts du plein emploi, de l'Etat-providence et de la planification pour exorciser le souvenir terrible de la Grande Dépression. Il a aussi été l'autre terme de l'alternative face au "socialisme réel" du bloc soviétique qui, alors, semblait crédible à d'importants segments de l'opinion publique puisqu'il avait permis de mobiliser toutes les ressources humaines disponibles en vue d'une croissance économique et d'une industrialisation rapides et extensives².

Les trente glorieuses (1945-1975) ont coïncidé avec la guerre froide et la course aux armements. Cette situation a contrarié les efforts que les Nations Unies déployaient pour construire un ordre économique international plus équitable mais a créé en même temps des conditions qui ont permis à des pays en développement de s'engager dans des politiques de non-alignement et d'appliquer avec profit des meilleures pratiques des deux blocs³.

La situation a radicalement changé pendant les années soixantedix. Peu avant, l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968 avait dissipé les dernières illusions sur la capacité du bloc soviétique de créer une forme de "socialisme à visage humain". Les capitalistes ont ainsi perdu certaines de leurs appréhensions et sont devenus plus arrogants. La crise énergétique de 1973 et ses suites ont servi à discréditer le keynésianisme et, peu après, la contre-réforme libérale a été renforcée par les victoires électorales de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan.

La chute du mur de Berlin a été celle du "socialisme réel" en tant que modèle de développement et a donné libre cours au credo néolibéral qui allait dominer la politique du développement jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Mais le modèle néolibéral n'a pas tenu ses promesses. La tragédie argentine du développement⁴ peut d'ailleurs être considérée comme la mort du consensus de Washington, sinon en tant que concept idéologique – les idéologies aliénantes meurent difficilement –, du moins en tant que programme pragmatique.

Inutile ici d'entrer dans la polémique sur le rôle du FMI (*voir en particulier Stiglitz, 2002*). Notons simplement que les seuls pays en développement à s'en être relativement bien sortis ces dix dernières années sont précisément ceux qui avaient refusé d'appliquer à la lettre les prescriptions du consensus de Washington.

Nous voilà donc assis sur les décombres de deux modèles. Le moment est venu de mettre entre parenthèses le credo néolibéral, qui aura été un interlude malheureux⁵, et de réexaminer l'histoire brève de l'idée de développement, histoire riche en perspectives qui inspirent des recommandations tout à fait pertinentes ici.

DÉVELOPPEMENT : UNE NOTION DIFFICILE À CERNER ET EN CONSTANTE ÉVOLUTION

L'histoire exhaustive de l'idée de développement n'a pas encore été écrite⁶. Je m'en tiendrai ici à quelques observations, en soulignant certains points utiles pour la présente discussion.

¹ On trouvera une distinction entre inégalités naturelles et morales dans J. J. Rousseau (1754) : "Je conçois dans l'espèce humaine deux sortes d'inégalités ; l'une que j'appelle naturelle, et qui consiste dans la différence des âges, de la santé, des forces du corps, et de ses qualités de l'esprit, ou de l'âme, l'autre qu'on peut appeler inégalité morale, ou politique, parce qu'elle dépend d'une sorte de convention, et qu'elle est établie, ou du moins autorisée par le consentement des hommes. Celle-ci consiste dans les différents privilèges, dont quelques-uns jouissent, au préjudice des autres, comme d'être plus riches, plus honorés, plus puissants qu'eux, ou même de s'en faire obéir".

² Comme l'a écrit Jean Ziegler, "Les partis sociaux-démocrates occidentaux et leurs centrales syndicales ont [...] transformé en avantages sociaux pour leurs clients la peur des capitalistes devant l'expansion communiste" (2002, p. 33).

³ A n'en pas douter, cela a été le cas de l'Inde à l'époque de Nehru, qui a été la plus importante tentative de définition d'une véritable troisième voie.

⁴ Marshall Berman (1988) a estimé que la seconde partie du Faust de Goethe a été la première tragédie du développement. On peut parler par analogie de la tragédie argentine du développement, une tragédie bien réelle cette fois.

⁵ Cette expression est utilisée ici par analogie avec l'observation de Gunnar Myrdal selon laquelle le capitalisme du libre-échange n'aura été qu'un interlude entre deux périodes marquées par l'interventionnisme de l'Etat : le mercantilisme et le capitalisme réformé (*Myrdal, 1956*).

⁶ Son premier volume pourrait s'intéresser aux précurseurs et analyser, d'une part, les débats qui, au début du XIX^e et au XX^e siècle, ont porté sur le développement "avant la lettre" en Russie, en Inde, au Japon, en Chine et en Amérique latine, et, d'autre part, les contributions d'auteurs originaires de pays européens périphériques. Le deuxième volume devrait être axé sur les travaux en vue du redressement de l'Europe après la guerre qui ont été menés au Royaume-Uni, le plus souvent par des réfugiés issus de pays occupés par les nazis. Nombre de ces personnes ont fait ensuite partie de la première génération des hauts fonctionnaires de l'ONU. Un troisième volume serait nécessaire pour évaluer l'importante contribution des différentes institutions du système des Nations Unies et d'autres organismes publics, en se référant particulièrement aux commissions régionales. Le quatrième et dernier volume devrait être consacré aux travaux universitaires, l'accent étant mis sur les contributions importantes d'intellectuels de pays en développement.

Sous sa forme actuelle, la réflexion sur le développement a commencé pendant les années quarante, lorsque ont été élaborés des programmes pour le redressement économique des pays européens qui avaient été dévastés. Des antifascistes hongrois, polonais et allemands, réfugiés au Royaume-Uni, s'étaient mobilisés pour cette tâche, la possibilité ayant été exclue que l'Europe de l'Est tombe sous l'influence soviétique – la Conférence de Yalta n'avait pas encore eu lieu.

Ces pays étaient confrontés entre autres aux problèmes suivants : régimes fonciers anachroniques ; agriculture paysanne obsolète ; termes de l'échange défavorables des produits de base ; industrialisation balbutiante ; chômage et sous-emploi chroniques ; besoin d'un Etat volontariste en matière de développement pour relever le difficile défi d'établir des régimes démocratiques capables dans le même temps de conduire la reconstruction après la guerre et de rattraper le retard économique et social. Dans une grande mesure, les travaux de la première génération d'économistes du développement ont été inspirés par la culture économique qui prévalait à cette époque : primauté à donner au plein emploi et à la fondation de l'Etat-providence ; nécessité de la planification⁷ et intervention de l'Etat dans les affaires économiques pour corriger la myopie et l'insensibilité sociale des marchés.

Cinquante ans après, certaines de leurs préoccupations initiales restent d'actualité : comment faire face à l'hétérogénéité structurelle, tant économique que sociale ? L'une des nombreuses définitions du sous-développement met en relief l'impossibilité d'utiliser l'ensemble des forces de travail disponibles en même temps que des technologies modernes, faute de capitaux suffisants. Il faut donc trouver un compromis entre, d'une part, les objectifs de la modernisation et de l'industrialisation, et, de l'autre, la promotion du plein emploi et de l'emploi indépendants, sans perdre de vue la nécessité d'accroître constamment la productivité du travail, qui est la véritable source du progrès économique.

Même aujourd'hui, on peut décrire comme suit les économies en développement : un archipel d'entreprises modernes à forte productivité du travail dans un océan d'activités à faible, voire très faible productivité, qui constituent la trame du système économique⁸. La plus grande part du PIB vient de l'archipel. La majorité des gens surnagent pour survivre.

Les modes de croissance économique doivent être considérés et évalués dans ce contexte. Une forte croissance, alimentée par les entreprises modernes, ne suffira pas à elle seule à réduire l'hétérogénéité initiale. Au contraire, elle aura probablement pour effet de concentrer richesses et revenus dans les mains des *happy few*, maîtres de l'archipel, jetant ainsi à l'océan tous ceux qui perdent leur emploi en raison de la substitution du capital à la main-d'oeuvre.

Les auteurs latino-américains ont dénoncé à juste titre ce modèle de croissance caractérisé par la concentration et l'exclusion, appelée aussi croissance appauvrissante (voir par exemple Rodriguez, 1998, et *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, 1999). Il faut donc une double stratégie qui tienne aussi compte des possibilités de ce que l'on pourrait appeler croissance tirée par l'emploi⁹. Cette question est examinée plus en détail dans une section ultérieure.

Après-guerre et "socialisme réel"

L'accord politique conclu par les Alliés à Yalta plaça l'Europe de l'Est sur la voie du "socialisme réel". Comme on l'a déjà dit, il a plutôt réussi à promouvoir une croissance rapide et extensive pendant les vingt années qui ont suivi la guerre. Toutes les forces de travail disponibles avaient été mises à contribution. Mal rémunérées mais protégées contre le fléau du chômage, elles bénéficiaient d'un système assez développé de protection sociale. Les difficultés qui ont conduit finalement à l'effondrement du système étaient à venir : incapacité de passer d'une croissance extensive à une expansion intensive reposant sur la technologie et à la consommation de masse, impossibilité sous des régimes autoritaires de gérer efficacement des économies et des sociétés complexes, répression manu militari des tentatives visant à réformer le système de l'intérieur. La crédibilité du socialisme réel s'est évanouie lorsqu'en 1968 Prague a été envahie par les chars soviétiques. Les réformes de Gorbatchev sont arrivées trop tard. La chute du mur de Berlin a marqué la fin du modèle de développement non capitaliste – le socialisme réel – et la victoire dans la guerre froide de la coalition capitaliste, conduite par les Etats-Unis, sur le bloc soviétique.

La fin du socialisme réel a certainement été un tournant très important de la brève histoire de l'idée de développement. Certains se sont empressés de l'interpréter comme l'invalidation définitive du concept de développement non capitaliste, allant même jusqu'à proclamer la fin de l'histoire. Cette conclusion semble gratuite. En tant que concept historique et social, le développement se prête par sa nature à plusieurs interprétations, contrairement à la notion de développement organique. D'autres tentatives visant à transcender le capitalisme peuvent encore aboutir, en Chine ou ailleurs. Elles ne sont pas nécessairement vouées au même sort que le socialisme réel.

Il est encore plus absurde de récuser la planification en tant que telle au motif de l'échec de la planification de type soviétique autoritaire, centralisée et totale. Ses deux principales faiblesses ont été, à l'âge pré-informatique, ses moyens techniques insuffisants et, ce qui est plus important, l'absence d'informations en retour de la société en raison de la nature non démocratique du régime. Plusieurs conditions sont requises pour administrer des économies complexes : transparence, obligation de rendre des comp-

⁷ La méfiance de Von Hayek à l'égard de la planification en avait fait alors un dissident isolé.

⁸ Cette description diffère du modèle qui divise l'économie en secteur formel et secteur informel. Le BIT a raison de parler d'activités formelles ou informelles mais celles-ci ne représentent pas des secteurs séparés.

⁹ Sur ce point, voir Sachs (1999) à propos de la théorie du développement que Kalecki a formulée.

tes, circulation d'informations précises, débats libres et pluralisme des médias.

Contrairement à la planification de type soviétique, la planification moderne est pour l'essentiel participative et suppose une négociation quadripartite entre les parties prenantes au développement – travailleurs, employeurs, pouvoirs publics et société civile organisée – pour aboutir à des accords contractuels. A n'en pas douter, cette forme de planification a de beaux jours devant elle.

Capitalisme réformé et Nations Unies

La plupart des initiatives de développement menées ou induites par les Nations Unies étaient implicitement fondées sur le modèle du capitalisme réformé mais tenaient compte d'une différence fondamentale entre le fonctionnement des économies développées et moins développées : celui des premières était pour l'essentiel limité par la demande tandis que celui des secondes partageait avec les pays socialistes le fait d'être en règle générale limité par l'offre, donc tributaire d'investissements destinés à accroître les capacités productives.

L'approche des Nations Unies s'est donc généralement centrée sur différents aspects et modalités du développement dans divers types d'économies : économies périphériques, économies structurellement hétérogènes, économies principalement capitalistes de marché, ou économies mixtes. Chacune de ces qualifications demande néanmoins une explication succincte. Le terme **économies périphériques** est utilisé par opposition à économies capitalistes centrales, les unes et les autres entretenant des relations asymétriques¹⁰ que Raul Prebisch a analysées dans sa notion célèbre et toujours pertinente de centre-périphérie (voir en particulier Bielschowsky, 2000, et Ricupero, 2002). La notion d'**économies structurellement**

et privé et, souvent, un Etat volontariste en matière de développement.

Toutefois, il convient de souligner deux importantes avancées conceptuelles. Tout d'abord, à partir des années soixante-dix, les inquiétudes relatives à l'environnement ont induit une profonde reconceptualisation du développement, avec la notion d' "écodéveloppement", appelée plus tard développement durable. Le développement durable repose sur le double impératif éthique de la solidarité avec les générations actuelles et futures. Il faut par conséquent préciser le sens des critères de durabilité sociale, de durabilité environnementale et de viabilité économique. A proprement parler, seules les solutions triplement gagnantes – promouvoir la croissance économique qui aura un impact social et environnemental positif – méritent le nom de développement.

Au cours des trente années qui se sont écoulées entre la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (*Stockholm, 1972*) et le Sommet mondial pour le développement durable (*Johannesburg, 2002*), la notion de développement durable a été affinée, d'où d'importants progrès épistémologiques. Pour les besoins de cet article, il suffit de souligner que la durabilité sociale est maintenant un élément essentiel de cette notion.

A propos des critères de durabilité sociale, il est utile de rappeler la position de Dudley Seers : la croissance économique, même si elle est rapide, ne conduit au développement que si elle crée des emplois et contribue à la réduction de la pauvreté et des inégalités (*voir, par exemple, Seers, 1970*). Kalecki et Seers ont été parmi les premiers économistes à insister, dans les années soixante, sur la nécessité d'analyser le développement économique non seulement en termes de croissance du PIB mais aussi, c'est peut-être l'essentiel, du point de vue de l'emploi.

Types de croissance économique		
	Impacts sociaux	Impacts sur l'environnement
1. Développement	+	+
2. Croissance sauvage	-	-
3. Croissance sans préjudice social	+	-
4. Croissance sans danger pour l'environnement	-	+

hétérogènes recouvre plusieurs aspects : un fort contraste entre des enclaves urbaines modernes et des économies rurales plus ou moins arriérées ; d'énormes disparités sociales, culturelles et de modes de vie entre les élites occidentalisées et la majorité de la population ; une répartition déséquilibrée des revenus et des richesses. Dans les **économies principalement capitalistes de marché**, le secteur capitaliste de l'économie, tout en coexistant avec d'autres modes de production pré ou protocapitalistes, est le plus dynamique. Enfin, l'expression économies mixtes désigne différentes configurations des secteurs public

La seconde re-conceptualisation, qui est peut-être encore plus importante, a été fortement influencée par les travaux d'Amartya K. Sen (2000). Ici, le développement pourrait être redéfini dans l'optique de l'universalisation et de l'exercice effectif de tous les droits de l'homme – politiques, civils et civiques ; économiques, sociaux et culturels – et des droits collectifs au développement, à l'environnement, etc. Bien que ces droits soient indivisibles, le droit au travail devrait avoir un statut spécial de par sa valeur intrinsèque, mais aussi en tant que levier parce que le travail décent permet l'exercice effectif de plusieurs autres droits.

Vers un "développement inclusif"

L'évolution de l'idée de développement depuis un demi-siècle peut être résumée comme suit : elle est devenue de plus en plus complexe avec les ajouts successifs de qualificatifs – économique, social, politique, culturel, durable – qui traduisent, ce qui est plus important, autant de nouvelles préoccupations. Cela étant, il n'y a pas à ce jour de modèle crédible pour faire face aux deux problèmes cruciaux men-

¹⁰ François Perroux a défini la domination comme une influence asymétrique et irréversible (*voir par exemple, Perroux, 1983*).

¹¹ Voir aussi l'entretien avec lui qui a été publié dans Folha de São Paulo, "Mais!", 15 septembre 2002.

tionnés précédemment, à savoir le chômage et le sous-emploi de masse et l'accroissement des inégalités.

Selon le BIT, un tiers des travailleurs est au chômage ou en situation de sous-emploi et les rapports successifs du PNUD sur le développement humain mettent en évidence l'écart croissant entre les revenus des minorités riches et ceux des majorités pauvres. La répartition de la richesse est encore plus inégale. Alors que l'on ne cesse de parler de mondialisation, le monde est de plus en plus fragmenté. De plus, les économies se caractérisent par un degré élevé de gaspillage. Et le pire des gaspillages, c'est l'absence de travail décent, qui détruit des vies. Mais le fond du problème, ce n'est pas que les victimes d'un développement inégal et inéquitable ne travaillent pas. Comme Joan Robinson l'a fait observer, ces personnes sont beaucoup trop pauvres pour se permettre de ne pas travailler. Et, lorsqu'elles ne travaillent pas, elles comprennent qu'il y a encore pire que d'être exploité : c'est de ne l'être pas.

A vrai dire, la majorité des pauvres n'est pas totalement exclue de la sphère économique. Mais elle est pratiquement exclue du développement, c'est-à-dire de l'accès effectif à l'ensemble des droits de l'homme (*voir en particulier Kothari, 1993*). Le sociologue brésilien José de Souza Martins (2002) parle à juste titre de formes perverses, anormales et inéquitables d'inclusion sociale¹². Ainsi, l'"inclusivité équitable" est une condition essentielle du développement et, dans la mesure où ici un adjectif attirera l'attention sur le principal aspect du modèle de développement, on peut parler de **développement inclusif**.

DÉFINITION DE L'INCLUSIVITÉ ÉQUITABLE

Il est naturel de définir le développement inclusif par opposition au type de croissance perverse qui, en Amérique latine, est appelée croissance d'"exclusion" (du marché des biens de consommation) et de "concentration" (des revenus et des richesses). De fait, l'une des caractéristiques de la croissance d'"exclusion" est un marché du travail fortement segmenté qui confine une grande partie de la majorité laborieuse à des activités informelles ou la condamne à des moyens de subsistance précaires, tirés de petites exploitations agricoles familiales, qui ne donnent pratiquement pas accès à la protection sociale (*voir par exemple Rodriguez, 1998, et Revista latinoamericana de estudios del trabajo, 1999*). Une autre de ses caractéristiques est la faible participation à la vie politique, voire l'exclusion totale de celle-ci, d'importants groupes de population, peu instruits, sous-organisés et absorbés par leur lutte quotidienne pour la survie. Les femmes, victimes de discrimination sexuelle, sont les plus durement touchées.

Le développement inclusif passe en premier lieu par la garantie de l'exercice des droits civils, civiques et politiques. Comme le souligne Sen, la démocratie est une valeur véritablement fondatrice en ce qu'elle garantit aussi la trans-

parence et l'obligation de rendre des comptes, ce qui est nécessaire au déroulement du processus de développement. Mais le chemin est long entre la **démocratie représentative** et la **démocratie directe**, laquelle crée de meilleures conditions pour débattre des questions d'intérêt public. Tous les citoyens doivent avoir le même accès aux **programmes de protection sociale** destinés à compenser les inégalités naturelles ou physiques dont sont victimes les handicapés, les mères et leurs enfants, et les personnes âgées. Les politiques sociales compensatoires financées par la redistribution des revenus devraient prévoir en outre des allocations de chômage, ce qui est presque impossible dans les pays où seule une petite minorité de travailleurs est occupée dans le secteur organisé et où le chômage déclaré est beaucoup moins important que le sousemploi.

L'ensemble de la population devrait aussi bénéficier de possibilités équitables d'accès aux **services publics**, entre autres l'éducation, la santé et le logement. Etant donné sa valeur intrinsèque, **l'éducation** est essentielle pour le développement puisqu'elle favorise l'éveil culturel, la prise de conscience, la compréhension des droits de l'homme, l'adaptabilité et l'autonomisation, l'indépendance et la confiance en soi. Et, bien sûr, elle contribue aussi à l'employabilité. Toutefois, l'éducation est nécessaire mais pas suffisante pour accéder au travail décent. Certains y voient une panacée mais ils oublient qu'elle doit toujours s'inscrire dans un ensemble de mesures propices au développement. L'un des paradoxes de la situation qui domine aujourd'hui est que le chômage massif des adultes va de pair avec le travail des enfants, qui est intolérable. Pour scolariser tous les enfants, il faut accorder des bourses à ceux dont les familles dépendent de l'argent qu'ils gagnent pour survivre¹².

Bien qu'essentiel, l'accès aux **services de santé** n'est qu'une partie de l'objectif plus ample d'améliorer la santé publique. En fait, celle-ci dépend aussi d'une bonne nutrition (sécurité alimentaire), de l'accès à l'eau potable, de l'amélioration des conditions de vie et de travail, d'une meilleure éducation et de mesures préventives comme la vaccination.

Faut-il considérer le **logement** comme un service public ? La question est posée. Il l'était dans les pays de l'ancien bloc soviétique mais les résultats n'ont pas été satisfaisants. Cela étant, garantir à chacun un logement décent – ce qui répondrait à un besoin fondamental – est sans doute une condition essentielle du développement inclusif. D'où l'importance de politiques publiques du logement, en particulier des programmes de construction en assistance mutuelle, dans le cadre desquels les pouvoirs publics unissent leurs efforts à ceux des futurs occupants dont le travail constitue ainsi une forme d'épargne non monétaire. Qu'ils soient gérés directement par l'administration publique, par des institutions de la société civile organisée, voire par des entreprises privées, les quatre éléments susmentionnés – programmes de protection sociale, éducation, santé et logement – doivent être financés par la redistribu-

¹² A ce sujet, le programme novateur "Bolsas escola" que Cristovam Buarque, alors gouverneur du Distrito federal, a mis en place à Brasilia mérite la plus grande attention.

tion d'une partie du PIB. La question de savoir si les trois premiers éléments, d'une importance vitale pour la protection sociale, doivent relever entièrement du domaine public fait l'objet d'un débat idéologique passionné. Les défenseurs du modèle néolibéral, confortés par le fait que dans beaucoup de pays le secteur public n'est pas très performant, proposent des solutions fondées sur le marché¹³.

D'une manière plus générale, le débat se concentre sur la délimitation de la sphère publique et de la sphère privée, et sur la définition des biens publics. Mais ce qui est plus important, c'est de distinguer nettement, d'un côté, les politiques compensatoires financées par une redistribution fiscale des revenus et, de l'autre, les politiques de l'emploi conduisant à une répartition différente des revenus primaires. Les deux sont nécessaires mais les premières ont un caractère purement social et demandent des dépenses récurrentes d'une année sur l'autre, tandis que les secondes, en ouvrant des débouchés d'emploi décent, créent des revenus et sont une solution durable au problème social. Toutes choses étant égales par ailleurs, la création d'emplois devrait donc être préférée aux politiques compensatoires de protection sociale, ne serait-ce que parce que celles-ci ne peuvent pas donner le sentiment de dignité que le travail confère¹⁴.

L'économie capitaliste est vantée pour son efficacité sans égale dans la production de **biens** (richesse) mais elle excelle aussi dans celle de **maux** sociaux et environnementaux. Pour les idéologues du fondamentalisme du marché, ces maux sont l'inévitable rançon du progrès économique et ne peuvent être mitigés ou compensés que par la production de biens publics comme l'atténuation de la pauvreté ou la protection de l'environnement. En d'autres mots, le chômage et le sous-emploi de masse et les inégalités sociales sont inhérentes au système capitaliste mais ces inconvénients sont plus que compensés par l'efficacité de l'économie de marché capitaliste.

Il n'en reste pas moins que cet argument repose sur une définition très étroite de l'**efficacité**. Dans un ouvrage important sur les limites du marché, Kuttner (1997) distingue trois types d'efficacité : l'**efficacité allocative** (associée aux conceptions d'Adam Smith), l'**efficacité innovative** (schumpetérienne) et l'**efficacité keynésienne**, qui consiste dans la pleine utilisation de tous les moyens de production. J'ai indiqué en une autre occasion qu'il existe deux autres types d'efficacité : l'**efficacité sociale**, qui coïncide avec le modèle keynésien en ce qui concerne la pleine utilisation de la main-d'œuvre, et l'**écoefficacité**. Même s'il est sans aucun doute très efficace du point de vue allocatif, le capitalisme est déficient en matière d'**efficacité keynésienne**, d'efficacité sociale et d'écoefficacité, lesquelles sont essentielles pour la notion de développement inclusif, dont l'élément central est le travail décent. Loin d'être un simple paramètre qui doit être évalué

en fonction de résultats, l'élasticité de l'emploi par rapport à la croissance devrait être considérée comme une variable de la planification du développement : cet élément est la clé d'une stratégie de développement inclusif. Bien entendu, un taux élevé de croissance économique globale tend à se traduire par une croissance de l'emploi. Mais il est tout aussi important de prendre en considération les moyens de maximiser le coefficient d'emploi d'un taux donné de croissance, sans perdre de vue l'objectif d'accroître la productivité du travail dont le progrès économique dépend en fin de compte.

PLUS DE PRODUCTIVITÉ ET PLUS D'EMPLOIS : MAXIMISER LE COEFFICIENT D'EMPLOI DE LA CROISSANCE

La mauvaise situation caractérisée par le maldéveloppement (ou "croissance perverse") de pays périphériques et la détérioration des conditions d'emploi dans des pays centraux ont beaucoup à voir avec la transformation structurelle de l'économie mondiale et les trois découplages que Peter Drucker (1986) a identifiés :

- entre l'économie financière et l'économie réelle ("financiarisation") ;
- entre la croissance du PIB et la demande de produits de base, à cause surtout de la part accrue des services dans la consommation ;
- entre la croissance du PIB et l'emploi, en raison de technologies qui suppriment des emplois.

L'accroissement de la productivité du travail est bienvenu puisqu'il est le premier facteur de progrès économique. En théorie, il devrait permettre d'avancer dans l'élimination progressive du travail **hétéronome**, pénible et aliénant, et de laisser ainsi du temps pour des activités **autonomes**, économiques ou non¹⁵. Telle est l'essence de la conception généreuse proposée entre autres par Ivan Illich (1977) et André Gorz (1988).

Les décideurs des pays industrialisés avancés devraient réfléchir à la meilleure utilisation du progrès technique : combien pour la réduction du temps de travail ? Combien pour l'accumulation de biens supplémentaires ? A quel stade devrait-on cesser de rechercher la croissance matérielle, le but ultime du développement étant **une civilisation de l'être**, et non de l'avoir, et l'expansion de la production matérielle étant limitée par la finitude de certaines des ressources de notre planète.

Voilà des questions très importantes pour un débat prospectif à long terme. Mais elles ne devraient pas nous distraire des urgences sociales qu'il faut d'abord résoudre. Tout en proposant que la civilisation de l'être soit le but du développement, Joseph Lebrét précise qu'un "partage équitable de l'avoir" en est l'une des conditions préalables¹⁶.

¹² A ce sujet, le programme novateur "Bolsas escola" que Cristovam Buarque, alors gouverneur du Distrito federal, a mis en place à Brasilia mérite la plus grande attention.

¹³ A ce sujet, voir le prologue du document de Kannan et Pillai (2000).

¹⁴ Selon Ha-Joon Chang (2002), Joseph Stiglitz approuve cette opinion et considère que l'accent doit être davantage mis sur le plein emploi et que la participation à l'activité économique est un élément essentiel d'une véritable société démocratique.

¹⁵ Sur la distinction entre travail hétéronome (commandé par d'autres personnes) et travail autonome, voir Ivan Illich (1977).

¹⁶ "La civilisation de l'être dans le partage équitable de l'avoir", cité par Philippe Blancher : *Quel développement ? Humain parce que durable*, disponible en ligne à l'adresse : www.economiehumanisme.org/Revue360Blancher.html

A l'évidence, notre attention doit porter sur les inégalités énormes qui existent dans les domaines suivants : accès aux possibilités d'emploi, rémunération, protection sociale et participation à la création de revenus et de richesses. Sans conditions et normes de conduite équitables dans tous ces domaines, mettre un terme au travail (hétéronome) n'a aucune chance de devenir un objectif réaliste, d'autant plus que les gens doivent apprendre à considérer comme un véritable critère de liberté culturelle le temps dégagé pour des activités autonomes, et à le préférer aux plaisirs de la société de consommation.

Le problème consiste donc à concilier les objectifs du progrès économique, alimenté par les gains de productivité du travail, et l'impératif d'offrir à tous des possibilités de travail décent (voir encadré 1). Il convient de faire plusieurs observations à ce sujet.

Premièrement, la diminution de la densité d'emploi par unité d'un produit donné peut être compensée par la hausse de la demande totale de ce produit, cette hausse étant entraînée par la baisse du prix du produit, et par la croissance globale du PIB qu'induit la technologie. Deuxièmement, la baisse du nombre d'emplois directs dans la production peut être accompagnée par une demande plus forte d'emplois en amont (recherche, conception) et en aval (commercialisation, distribution, entretien). Troisièmement, le progrès technologique contribue à créer de nouveaux produits et à stimuler de nouveaux besoins. Quatrièmement, ce qui est plus important, les pertes d'emplois dans certains secteurs peuvent être contrebalancées par des créations dans d'autres, en fonction des changements apportés à la composition de la production et du choix des technologies. Il s'agit en effet des deux principales variables de la planification destinée à concilier les deux objectifs apparemment contradictoires

que sont le progrès technique rapide et le plein emploi. A cette fin, une double stratégie est nécessaire.

D'un côté, il faut assurément un progrès technique rapide dans les secteurs de production des biens échangeables qui sont en concurrence sur les marchés mondiaux. Aucun pays ne peut se passer d'entreprises capables de jouer un rôle à l'échelle mondiale, même si cela peut impliquer une diminution de leurs effectifs. De l'autre, ces contraintes ne s'appliquent pas à la production de biens non échangeables ou de nombreux autres qui entrent dans la catégorie des biens échangeables mais qui, dans les faits, ne sont pas confrontés sur les marchés locaux à la concurrence extérieure, protégés qu'ils sont par la distance, les coûts de transport élevés ou les préférences des consommateurs (aliments frais par exemple). Aldo Ferrer (1997, 2002) souligne à juste titre que neuf personnes sur dix sont occupées dans la production destinée au marché intérieur, et que beaucoup d'entre elles produisent des biens non échangeables. Il faudrait compenser les tendances négatives de l'emploi qui sont observées dans des secteurs modernes en augmentant autant que possible la proportion de biens non échangeables dans la composition de la production.

Pour cela, il faut parvenir à une plus grande proportion de services et d'aliments produits sur place (sécurité alimentaire à l'échelle locale) dans les modes de consommation, et donner une plus grande priorité aux investissements dans les travaux d'infrastructure et la construction civile (en particulier les logements sociaux). Richard Meier (2000) va jusqu'à affirmer que les pays africains et d'autres pays en développement pourraient devenir directement des pays producteurs de services sans passer nécessairement par les mêmes étapes de développement que les pays industrialisés.

Il conviendrait d'explorer pleinement les possibilités de croissance tirée par l'emploi en recourant à des méthodes à forte intensité de main-d'oeuvre dans tous les domaines de la production de biens non échangeables. Autrement dit, il s'agit de savoir jusqu'où on peut aller dans ce sens. En effet, cette stratégie a ses limites, au-delà desquelles il n'est plus possible de garantir une offre appropriée de biens de consommation courante (condition nécessaire pour éviter les pressions inflationnistes) ou d'éviter la pénurie de devises. En règle générale, la plupart des biens non échangeables ont un faible contenu en importations. Dans beaucoup de pays, l'agriculture et les secteurs manufacturiers à l'échelle locale peuvent adapter l'offre de biens de consommation courante à la hausse de la demande qu'entraîne la création d'emplois supplémentaires dans les travaux publics.

A propos des autres secteurs d'activité, il conviendrait d'étudier la marge de manoeuvre qui existe dans quatre grands domaines. Premièrement : les synergies potentielles entre, d'une part, de grandes entreprises modernes, et, d'autre part, des petites entreprises à l'intensité de main-d'oeuvre relativement forte (sous-traitance de production et externalisation de services). L'intégration de petits producteurs ruraux dans l'agroalimentaire en est un exemple

Encadré 1. Taux de croissance de l'emploi

Le taux de croissance de l'emploi (e) est fonction du taux de croissance du PIB (r) et du taux de productivité du travail (p) : $e = r - p$.

A partir de ce principe, le tableau suivant donne les taux de croissance de l'emploi (e) qui résultent de différentes combinaisons de r et de p .

$p \backslash r$	1	2	3	4	5	6
1	0	1	2	3	4	5
2	-1	0	1	2	3	4
3	-2	-1	0	1	2	3
4	-3	-2	-1	0	1	2
5	-4	-3	-2	-1	0	1

Pour beaucoup de pays en développement, il faut un taux annuel de croissance de l'emploi de 2 pour cent pour absorber les nouveaux venus sur le marché du travail. Pour faire baisser le sous-emploi et le chômage, il faut que les intersections de r et de p soient situées à droite de la diagonale des 2 pour cent. Les intersections situées à gauche de cette diagonale indiquent une détérioration de la situation de l'emploi.

(sur les liens entre entreprises, voir CNUCED, 2000 et 2001). Deuxièmement : la possibilité d'accroître la production de divers types de biomasse terrestre, forestière et aquatique, en diversifiant ses utilisations – alimentation, aliments pour animaux, sources d'énergie, engrais, matériaux de construction, matières premières industrielles et produits pharmaceutiques. Plusieurs pays en développement ont un bel avenir devant eux s'ils exploitent à bon escient leur biodiversité en recourant aux biotechnologies tant pour augmenter leur production de biomasse que pour élargir la gamme des produits qui en découlent. Ainsi, à condition de respecter les règles d'une bonne gestion écologique de leurs ressources en forêt, en terres et en eau, ils peuvent s'engager avant les pays industrialisés dans un type de développement véritablement durable et à coefficient de main-d'oeuvre relativement élevé (voir Sachs, 2000b, 2001a et 2001b).

Troisième possibilité : en recourant à des méthodes à forte intensité de main-d'oeuvre, activer de deux façons les sources de croissance sans investissements. D'une part, il faudrait chercher à accroître la productivité des ressources naturelles – par la préservation de l'énergie et de l'eau, le recyclage des déchets et diverses utilisations productives des résidus agricoles (Sachs, 1988 ; Weizsacker, Lovins et Lovins, 1997).

D'autre part, il faudrait veiller à mieux entretenir les infrastructures et le parc d'équipements et d'immeubles afin d'allonger leur durée de vie et de libérer ainsi, en vue d'un accroissement des investissements productifs, le capital qui aurait été nécessaire pour les remplacer¹⁷. Dernier point, mais non le moindre : il faudrait se soucier de l'avenir

de la majorité laborieuse des petits producteurs, des travailleurs indépendants ou des personnes occupées dans des exploitations agricoles ou des entreprises familiales qui ne sont pas organisées en tant qu'entreprises et dont le mode de rationalité est analogue à celui que Chayanov (1986) a observé dans l'agriculture paysanne¹⁸. Cette question est examinée ci-après.

DES PETITS PRODUCTEURS AUX MICROENTREPRENEURS

La catégorie des "petits producteurs" englobe tous ceux qui déploient des activités marchandes à petite échelle, en dehors du monde des entreprises modernes. Ces dernières sont entre autres des moyennes et grandes entreprises et

divers types de petites entreprises industrielles, commerciales et de services, parfois unipersonnelles, qui vont de magasins et de restaurants à de jeunes entreprises de pointe et à des sociétés de conseil. Les petites entreprises représentent la plupart des emplois dans l'économie moderne. Ce qui ne veut pas dire que leur rapport capital-travail soit nécessairement faible¹⁹.

La difficulté est de transformer les petits producteurs en de petites entreprises organisées capables de faire face à la concurrence sur le marché capitaliste général. Pour cela, il faut améliorer les qualifications, les capacités de gestion et la compétitivité systémique de ces producteurs par un ensemble de mesures positives – entre autres, accès préférentiel au crédit, à la technologie et aux marchés.

Pour élaborer ces mesures, il faut bien connaître le fonctionnement de l'économie réelle – l'économie substantive, pour reprendre l'expression de Polanyi (1957) – et dépasser la dichotomie formel/informel. La science économique classique prend rarement en compte la complexité de l'économie réelle. Cette complexité est due à la coexistence de plusieurs types de production :

- la production non marchande de biens et de services destinés à l'autoconsommation ;
- la "petite production" et la production pré ou protocapitaliste d'artisans, de vendeurs de la rue et de fournisseurs de services personnels qui exploitent une entreprise familiale ou un petit commerce, qui tiennent un étal ou qui déploient des activités artisanales²⁰ ;
- la production capitaliste, à but lucratif et intégrée à l'économie de marché, qui comprend des entreprises privées, nationales ou sous contrôle étranger, et des entreprises publiques de toutes les tailles ;
- l'"économie sociale", c'est-à-dire une production tournée vers le marché mais sans but lucratif (par exemple, coopératives, entreprises autogérées, organisations de la société civile, associations caritatives)²¹.

L'agriculture familiale relève des quatre types de production susmentionnés. Les services publics gratuits forment une catégorie à part.

Tous les biens et services entrent dans les circuits suivants :

- l'économie domestique²² ;
- l'"économie populaire", qui consiste à fournir à la population à faibles revenus des biens et des services bon marché issus principalement de petits producteurs, qui sont en concurrence avec des produits bon marché introduits en contrebande ou des biens que des entreprises

¹⁷ Dans sa théorie de la croissance, Kalecki a introduit deux paramètres qui interviennent dans la croissance sans investissements : le taux de dépréciation réel et le coefficient de meilleure utilisation des capacités de production existantes. Toutes choses étant égales par ailleurs, plus le taux de dépréciation réelle est faible (grâce à un meilleur entretien), plus le taux de croissance économique est élevé. Une meilleure utilisation des capacités de production existantes débouchera aussi sur un taux plus élevé de croissance globale.

¹⁸ Dans ces cas, l'argent va facilement de la "poche" de l'entreprise à celle de l'entrepreneur, et vice-versa, ce qui est tout à fait contraire à la rationalité observée dans les entreprises organisées.

¹⁹ Le rapport capital/travail (*i*), le rapport capital/production (*k*) et la productivité du travail (*p*) sont reliés comme suit : $i = k \times p$. En outre, beaucoup de petites entreprises modernes ont un fort contenu en connaissances.

²⁰ Ce qui distingue activités artisanales et activités modernes de faible envergure fait depuis longtemps l'objet d'études en Inde (Dhar, 1958 ; Sen, 1960). La plupart des entreprises familiales ne sont pas gérées comme des entreprises et un parallèle étroit peut être fait avec les exploitations agricoles familiales.

²¹ A propos de l'économie sociale, voir Jeantet (1999). Au Brésil, l'économie sociale est appelée "économie solidaire" (voir Singer et Souza, 2000).

²² Le troc est à la fois une extension de l'économie domestique et un moyen pour échanger, sans utiliser l'argent, des biens et des services produits pour le marché, lorsque l'économie monétaire est dans une situation anormale (hyperinflation, manque de devises, etc.).

multinationales élaborent spécifiquement pour les consommateurs à faibles revenus ; ces biens sont généralement commercialisés au moyen de réseaux de démarchage à domicile²³ ;

- le marché capitaliste général, auquel les petits producteurs peuvent accéder en tant que prestataires de services à la personne ou aux entreprises, comme vendeurs de la rue, démarcheurs à domicile ou, parfois, sous-traitants d'activités organisées ;
- les marchés publics, qui sont un moyen potentiellement important de prendre des mesures positives en faveur des petits producteurs²⁴.

La segmentation du marché des biens et des services va de pair avec celle du marché du travail. Les agents de l'Etat et les salariés des entreprises privées organisées sont privilégiés par rapport aux petits producteurs : ils sont protégés par la législation du travail, ont accès aux services sociaux et ont droit à des prestations de retraite. Pourtant, beaucoup de petits producteurs semblent attachés à leur statut "informel" et affirment qu'échapper à l'impôt et aux charges sociales est un avantage. Il s'agit d'un raisonnement à courte vue et, en fin de compte, fallacieux mais qui indique clairement le type des mesures qui sont nécessaires pour promouvoir l'accès des petits producteurs à l'économie organisée, qu'elle soit capitaliste ou sociale. Ces deux options existent : la première domine, l'autre est socialement préférable.

Comme il est indiqué plus haut, il faut donner aux petits producteurs la possibilité de perfectionner leurs activités en améliorant leurs qualifications par la formation. C'est particulièrement important pour le nombre croissant de prestataires de services techniques et d'entretien aux ménages et aux entreprises, en milieu urbain ou rural. De plus, la demande de ces services, mais aussi de services sociaux ou personnels, devrait s'accroître dans les zones rurales avec la modernisation de l'agriculture et l'expansion des activités de transformation de la biomasse. Ces services peuvent en effet ouvrir de considérables débouchés d'emploi aux membres de familles paysannes, dans le cadre de stratégies de développement rural visant à encourager la diversification de leurs activités économiques.

La modernisation organisationnelle est aussi importante que la modernisation technique et technologique. Pour devenir des petits entrepreneurs, les petits producteurs ont besoin d'améliorer leurs capacités de gestion. En même temps, on devrait les aider à tirer parti des possibilités d'entraide et d'entrepreneuriat collectif, qui sont très efficaces

pour renforcer leurs initiatives individuelles²⁵.

L'entrepreneuriat collectif peut prendre différentes formes : microcrédit avec garantie collective ; plans classiques d'épargne et de crédit ; coopératives de commercialisation et de production²⁶ ; associations d'épargne et de crédit autorenouvelable ; regroupements sectoriels et territoriaux de producteurs et de commerçants qui, pour faire des économies d'échelle et obtenir de meilleurs prix, procèdent à des ventes ou à des achats collectifs ; externalités positives par le biais de la collaboration dans les domaines de la technologie, de la conception et de la commercialisation.

Etre en concurrence n'empêche pas de coopérer, comme le montre le cas des districts industriels marshalliens du nord-est de l'Italie – "Terza Italia", pour reprendre les termes d'Arnaldo Bagnasco (1988). Ces sites industriels regroupent des centaines, voire des milliers d'ateliers et de petites unités industrielles du même type situés près d'une ville ou dans une microrégion²⁷. Il apparaît que ces sites constituent un terrain particulièrement fertile pour les initiatives publiques destinées à transformer progressivement les petits producteurs en micro ou petits entrepreneurs.

Toutefois, aussi importante soit-elle, la promotion de l'entrepreneuriat collectif doit être accompagnée de plusieurs autres mesures publiques se renforçant mutuellement. En particulier, l'expérience montre que les réformes foncières n'ont de résultats que si des mesures sont prises pour s'affranchir des prêteurs sur gages et des négociants établis en milieu rural. De plus, pour que la modernisation de l'agriculture familiale aboutisse, il faut réunir les conditions suivantes :

- accès à des technologies appropriées (à forte intensité de connaissances et de main-d'oeuvre et économes en capital et en ressources), au savoir-faire et à des services de vulgarisation efficaces ;
- prix minima garantis, accès équitable aux marchés et traitement préférentiel sur les marchés institutionnels (par exemple, sur les marchés publics) ;
- aide pour identifier des créneaux sur les marchés locaux, nationaux et étrangers pour des produits de qualité (fromages, vins, fruits et légumes, etc.).

Mais cela n'est possible que si des politiques publiques énergiques sont élaborées et mises en oeuvre par un Etat rationnel, intègre et soucieux du développement (*voir encadré 2 et Sachs, 2000a ; Rodrik, 2000*).

Il en va de même pour les petits artisans, prestataires de services ou commerçants. Pour faciliter leur passage au microentrepreneuriat et les intégrer dans l'économie orga-

²³ Au Brésil, par exemple, Avon, le géant des cosmétiques, a un réseau de plus de 70000 vendeurs au porte-à-porte.

²⁴ Les Etats-Unis disposent d'une législation détaillée qui prévoit pour les petites entreprises un traitement préférentiel en matière d'achats publics.

²⁵ Sur le rôle de l'«entraide» dans l'évolution sociale, voir Kropotkine (1906).

²⁶ A ce sujet, on notera toutefois qu'au Brésil des employeurs, au lieu d'occuper normalement des travailleurs, recourent parfois aux services de coopératives de travailleurs pour éviter de payer des charges sociales. A l'évidence, cette pratique constitue un détournement des idéaux de coopération et elle doit être fermement combattue.

²⁷ S'inspirant d'études novatrices du BIT (*Pyke, Becattini et Sengenberger, 1990 ; Pyke et Sengenberger, 1992*) et en étroite collaboration avec leurs homologues italiennes, des institutions brésiliennes sont en train de recenser des centaines de sites industriels en place dans tout le pays. Ils sont spécialisés dans l'habillement, la chaussure, la maroquinerie, l'ameublement, les pierres précieuses, etc. La SEBRAE (l'institution brésilienne de développement des micro et petites entreprises) prépare un atlas de ces sites. Leur production est souvent vendue dans la rue ou au porte-à-porte par des sacoleiras (littéralement, femmes portant des sacs), qui par milliers viennent de très loin pour acheter directement aux producteurs. La SEBRAE se propose de donner un degré élevé de priorité à un programme de renforcement et de développement de ces sites.

nisée traditionnelle, il faut prendre les mesures suivantes qui ont été recommandées dans une étude menée récemment au Brésil sous les auspices de la SEBRAE et du PNUD (Sachs, 2002) :

- simplification des démarches administratives et réduction des frais administratifs d'enregistrement des entreprises ;
- régime fiscal simplifié et diminution substantielle des impôts à tous les niveaux (fédéral, municipal et de l'Etat) ;
- baisse des cotisations d'assurance maladie et de protection sociale et procédures simplifiées d'accès à ces prestations ;

Encadré 2. Où vont les Etats-nations ?

En l'absence de mondialisation inclusive, les Etats-nations continueront d'être le principal lieu des stratégies de développement inclusif. Les progrès dépendront de leur capacité de transcender la priorité excessive donnée à la réglementation macroéconomique, conjuguée avec la surestimation du rôle de la rationalité microéconomique au niveau de l'entreprise, et de renforcer les institutions et les politiques au niveau méso. Beaucoup dépendra des réponses qui seront données aux questions suivantes :

- Quel Etat, quels marchés, pour quel développement ?
- Quels mécanismes institutionnels et juridiques devraient intervenir pour garantir la transparence et la démocratie quotidienne réelle dans le fonctionnement et la réglementation de l'économie mixte ?
- Quel rôle devrait jouer l'Etat pour promouvoir la finalité sociale du développement, tout en respectant les règles de la prudence écologique et de l'efficacité économique ?

Comment faudrait-il traiter les questions sociales dans l'élaboration de stratégies de développement ? En particulier, comment élaborer et mettre au point des politiques de l'emploi en tant qu'élément essentiel de politiques sociales volontaristes ?

- Quel rôle devrait jouer le secteur public pour mettre en place les infrastructures nécessaires au développement et garantir la compétitivité systémique ?
- Quelles articulations devrait-il y avoir entre les entreprises publiques, les entreprises privées à but lucratif ou non, les coopératives ou les entités communautaires ?
- Quelles formes de partenariat et de coopération faudrait-il élaborer entre les acteurs sociaux du développement ?
- Quelles modalités de coordination devrait-il y avoir entre les différents niveaux de décision et de mise en oeuvre ? Quel sens concret faut-il donner à la notion de subsidiarité ?
- Quelles formes d'intégration sélective dans l'économie internationale peuvent garantir le dosage approprié d'ouverture et de protection ? D'une manière plus générale, quel lien devrait-il y avoir entre la gouvernance interne et le système naissant de gouvernance mondiale ? (voir aussi Sachs, 2001b ; Wade, 1990)

- traitement préférentiel des micro et petites entreprises sur le marché institutionnel ; renforcement des liens entre les grandes et les petites entreprises par des pratiques loyales en matière de soustraction, d'externalisation et de franchisage, afin de protéger les intérêts des partenaires les plus faibles²⁸ ;
- octroi de crédits à des conditions préférentielles.

Cette dernière recommandation exige des éclaircissements. Alors qu'il est généralement admis que les exploitants agricoles ont besoin de crédits subventionnés, les organismes internationaux de crédit estiment que les prêts au titre d'activités non agricoles de faible envergure ne devraient pas l'être. Ils estiment que même les frais administratifs élevés des microcrédits devraient être complètement à la charge des emprunteurs. La Grameen Bank est donnée en exemple.

Au Brésil, des ONG accordent des microcrédits à des taux réels d'intérêt mensuels de 2 à 4 pour cent. Dans ces conditions, les prêts peuvent au mieux satisfaire les besoins des commerçants, lesquels ont besoin d'un fonds limité de roulement qu'ils reconstituent plusieurs fois par semaine, ou aider par exemple des couturières ou des tailleurs à acheter une machine à coudre d'occasion. Mais la portée d'un mécanisme de ce type est assez limitée par rapport à la demande potentielle des petits producteurs. Quant à l'argument selon lequel ces taux restent inférieurs à ceux pratiqués par les prêteurs, on répondra que les pauvres ont rarement recours à ces personnes pour financer des investissements productifs.

Il semble que le préjugé défavorable à la subvention des crédits destinés aux petits producteurs a un caractère idéologique et relève, dans une large mesure, de l'aversion pour les subventions en tant qu'instrument d'action. Qu'elles soient utilisées à de bonnes fins ou non, qu'elles soient bien conçues ou non, les subventions n'en demeurent pas moins l'un des leviers essentiels de l'action positive en faveur des petits producteurs. Dans beaucoup de pays, l'octroi approprié de crédits reste le maillon le plus faible des mesures de développement. On manque d'études approfondies sur les caractéristiques de la demande de crédit pour juger de la faisabilité des solutions proposées en matière d'offre.

DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, AUTONOMISATION ET INITIATIVES LOCALES

L'extrême diversité des réalités socio-économiques et culturelles et des ressources disponibles dans les différentes micro et mésorégions ne permet pas d'appliquer partout des stratégies uniformes de développement. Pour être effectives, ces stratégies doivent permettre de répondre aux difficultés et aux aspirations les plus pressantes de chaque communauté, et de surmonter les obstacles à l'utilisation des ressources latentes et inexploitées, et libérer les énergies sociales et l'imagination. A

²⁸ A propos des liens entre les grandes entreprises multinationales et leurs sous-traitants, voir CNUCED (2000 et 2001).

cette fin, il faut garantir la participation au développement de tous les intéressés : travailleurs, employeurs, Etat et société civile organisée.

D'où l'importance de la planification territoriale à l'échelle des agglomérations et des microrégions, ainsi que des mésorégions qui regroupent des districts ayant une identité culturelle et des intérêts communs. Pour cela, un espace devrait être créé pour l'exercice de la démocratie directe, sous la forme d'assemblées locales pour le développement qui déboucheront progressivement sur des conseils consultatifs puis sur des conseils délibérants, et permettront ainsi aux communautés d'accroître leur autonomie et, de façon active et créative, de décider de leur avenir²⁹.

La plus ample expérience de planification participative locale a été menée dans l'Etat indien du Kerala (*Isaac et Franke, 2000*). Elle a été relativement fructueuse. Depuis quatre ans, le Brésil applique un programme ambitieux qui vise les mille **municípios**³⁰ au plus faible indice de développement humain. L'objectif est de les amener à définir par le débat public leurs priorités de développement intégré et durable au niveau local. Cette initiative a été organisée conjointement par **Comunidade Solidária** (organe qui coordonne les programmes sociaux de l'Etat brésilien) et la SEBRAE, avec l'assistance de l'Agence de l'éducation pour le développement qui a été créée à cette fin. Ses résultats n'ont pas encore été analysés.

Autre initiative dans ce sens : l'élaboration du premier Plan national de développement durable au niveau rural qui mettra l'accent sur l'énorme potentiel de développement de plusieurs micro et mésorégions.

On a déjà mentionné un troisième axe d'action, à savoir le renforcement et le développement de districts industriels.

Enfin, il convient de signaler l'initiative ABCD³¹. Très positive, elle a été menée dans la zone fortement industrialisée de la région métropolitaine de São Paulo. Plusieurs municipalités ont participé à la création d'un conseil de développement régional qui est à créditer d'initiatives fructueuses.

Renforcer l'autonomie des communautés et créer un espace pour la démocratie directe est essentiel pour ce que Friedmann appelle la "politique de développement". Cette notion introduit un nouveau modèle d'économies mixtes qui fonctionnent au moyen du dialogue, de la négociation et de liens contractuels entre les parties prenantes au développement. A n'en pas douter, les initiatives issues de la base gagneront en importance. Mais il est impossible d'élaborer une stratégie nationale de développement en additionnant simplement des initiatives locales, ne serait-ce que parce que ces initiatives

doivent être harmonisées pour mettre en place des mécanismes de collaboration et des synergies, et pour éviter les gaspillages causés par les doubles emplois. Interactive, la planification comporte des initiatives partant de la base ou du sommet et doit s'inscrire dans le cadre d'un projet national³² à long terme, c'est-à-dire une conception, partagée par la majorité des citoyens, des valeurs qui devraient se traduire par des objectifs sociaux et par l'intégration de l'Etat-nation dans la mondialisation en marche.

POUR CONCLURE : INCLUSIVITÉ ET MONDIALISATION

Tout au long de cet article, on a réaffirmé le principe que l'Etatnation est et continuera d'être le principal lieu de la promotion du développement inclusif. Dans un article récent, Kofi Annan (2002) a rappelé que le mot "mondialisation" est littéralement rendu en arabe par l'expression "inclusivité mondiale". Pourtant, les formes asymétriques et inévitables de la mondialisation qui dominent actuellement sont contraires aux intérêts des pays en développement. Elles bénéficient à quelques-uns mais font de nombreux exclus. Les premiers vivent dans le capitalisme réformé, les autres sont condamnés à des formes de capitalisme plus dures, pour ne pas dire sauvages. Même lorsque les Etatsnations du monde en développement s'efforcent de protéger leur peuple de la détérioration de leur situation, la mondialisation, sous sa forme actuelle, reproduit entre les pays du centre et ceux de la périphérie la croissance perverse de "concentration" et d'"exclusion" qui est observée à l'intérieur de pays.

Par symétrie, la notion de développement inclusif peut être la prémisse qui permettra de postuler l'avènement de la mondialisation inclusive, en instituant un ordre économique international sur le principe du traitement inégal des inégaux³³, en promouvant des échanges équitables³⁴, en accroissant les flux de l'aide publique sans "conditionnalités" et en transformant la science et la technologie en biens publics, ce qui contraste nettement avec le système actuel des ADPIC (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce). Cela va sans dire, la mondialisation inclusive faciliterait beaucoup à son tour la transition vers le développement inclusif. Mais, dans un avenir proche, les chances de progresser dans ce sens sont assez maigres. D'où l'importance cruciale de stratégies nationales fondées sur la notion de "développement de l'intérieur" (*Sunkel, 1993*), qu'il ne faut pas confondre avec un appel en faveur de stratégies tournées vers l'intérieur.

Ignacy SACHS

²⁹ A propos de la notion d'autonomisation, qui est essentielle dans la politique de développement, voir Friedmann (1992). Au sujet de l'essor de la société civile organisée en tant que "troisième système de pouvoir", voir Nerfin (1986) et, d'une façon plus générale, l'ensemble des dossiers de la Fondation internationale pour un autre développement. Voir aussi Dag Hammarskjöld Foundation (1975).

³⁰ Au Brésil, le município est l'unité administrative de base. Il y en a 5561 en tout.

³¹ Du nom des villes qui y participent : Santo André, São Bernardo, São Caetano et Diadema.

³² Selon Jean-Paul Sartre (1946), chaque homme est un projet. A fortiori, les sociétés humaines devraient être considérées comme des projets.

³³ De fait, ce principe essentiel a été formulé pour la première fois notamment par Gunnar Myrdal (1956) et constitue un principe fondateur de la CNUCED.

³⁴ A ce sujet, voir Watkins et Fowler (2002) et les rapports annuels de la CNUCED.

Lire également dans l'encyclopédie

- ❖ Ignacy Sachs, *Développement de la culture, culture du développement* (N°20).
- ❖ Christian Comelieu, *Le concept de développement durable* (N°34).
- ❖ Claude Martinand, *L'accès pour tous aux services essentiels* (N°5).