

NEPAL

Situation économique au plus bas

SARBA RAJ KHADKA

RAKEE LOHANI

La libéralisation économique a débuté en 1992. La politique d'investissement étranger tentait d'attirer l'investissement étranger privé, mais compromettait de l'intérêt national. En raison de leurs ressources et de leurs capacités techniques limitées, les entrepreneurs népalais n'ont pas été en mesure de concurrencer les investisseurs privés étrangers et ont donc été affectés de manière négative. La privatisation de l'éducation et de la santé a créé deux classes distinctes et a profité aux groupes disposant de revenus élevés, dans un pays où près de 42% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté.

Le Népal est actuellement presque en bas de liste pour n'importe quel indice économique international. Avec un revenu par tête d'habitant de 220 dollars US par an, le Népal est le 12ème pays le plus pauvre au monde, et le plus pauvre d'Asie du sud. Il est classé 142^{ème} sur 173 pays dans le Rapport sur le développement humain 2002 des Nations-Unies. En dépit de taux de croissances par tête d'habitant avoisinant 2,2% par an au cours des deux dernières décennies, la réduction de la pauvreté a été lente. Une enquête sur les ménages de 1995-96 a constaté qu'environ 42% de la population vivait en-dessous du seuil de pauvreté.

Le principal objectif de développement du gouvernement, comme le soulignent le Neuvième Plan quinquennal (1997-2002) et le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (Dixième Plan quinquennal, 2002-2007), est de réduire le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue. Le Neuvième Plan visait à réduire le taux de pauvreté de 42% à 32% avant 2002 et avait fixé comme plan à long terme l'objectif de réduire la pauvreté absolue à 10% d'ici 2017. Toutefois, le Réexamen à mi-parcours du Neuvième Plan a évalué le taux national de réduction de la pauvreté à 38%. Quatre vingt pour cent de la population du Népal vit dans les zones rurales et les taux de pauvreté dans les zones rurales et urbaines sont de 41,4% et 23,9% respectivement, ce qui montre que le développement économique se concentre dans les zones urbaines.

La faiblesse du revenu, le manque d'opportunités d'emploi (en particulier dans les zones rurales), la mauvaise qualité des services publics, l'utilisation inefficace des ressources publiques et la corruption ont tous contribué au faible niveau de développement et à son caractère inégalitaire. Sous le régime autoritaire de Panchyat (1960-1990), les populations n'ont résisté, on peut le comprendre, à aucune des politiques gouvernementales. Il est toutefois troublant que cette situation ait perduré même après l'avènement de la démocratie multipartite, en 1990.

Les débuts des politiques économiques libérales

L'industrialisation au Népal s'est faite historiquement sous la direction de l'Etat. Durant les années 60 et 70, des entreprises étatiques ont été constituées pour promouvoir les politiques de remplacement des importations et créer des emplois. Bien que les Institutions de Bretton Woods aient imposé des politiques d'ajustement structurel dans les années 80, la libéralisation économique a de fait commencé en 1992. Les Lois *Industrial Enterprise Act* et *Transfer of Technology Act* visaient essentiellement à promouvoir la concurrence et l'investissement privé. Les mesures de réformes majeures comprenaient la privatisation des entreprises publiques et l'entrée du secteur privé dans la santé, l'éducation, les importations et la distribution d'engrais chimiques, l'aménagement des infrastructures et les services aéronautiques. D'autres réformes portaient sur la déréglementation de l'octroi de licences industrielles, la rationalisation des mesures fiscales et la réduction progressive des

subventions. La politique relative à l'investissement étranger, de 1992, contenait des dispositions visant à attirer l'investissement privé étranger, mais a sapé au détriment de l'intérêt national. En raison de leurs ressources et de leurs capacités techniques limitées, les entrepreneurs népalais n'ont pas été en mesure de concurrencer les investisseurs privés étrangers et ont donc été frustrés par l'introduction de cette réglementation. En outre, les investisseurs privés étrangers ont saisi toutes les opportunités disponibles dont les investisseurs nationaux auraient, autrement, pu bénéficier.

Le premier gouvernement élu a lancé le programme de privatisation en 1992, pour améliorer l'efficacité de l'affectation des ressources publiques, accroître l'investissement privé et réorienter les ressources publiques vers les domaines de développement les plus cruciaux. La Loi 2050 relative à la privatisation, de 1994, a conduit à la privatisation de 17 entreprises durant la période des Huitième et Neuvième Plans (1992-2002).

Jusqu'ici, la privatisation a eu des résultats extrêmement décevants. Sur les 17 entreprises privatisées, 4 ont déjà fermé leurs portes, notamment Nepal Jute Development Corporation et Tobacco Development Corporation. D'autres entreprises privatisées telles que la fabrique de papier, l'usine textile et la fabrique de briques survivent à peine. Le cas de l'usine de chaussures – Bansbari Leather Shoe Factory, a porté un coup rude à la fierté nationale en raison de la situation désespérée de cette entreprise. Les machines auraient été transférées en Inde sous prétexte de transférer l'industrie et les employés népalais ont été remplacés par des Indiens. Toutefois le gouvernement soutient encore qu'il y a eu une hausse de l'emploi, ce qui suscite certainement du ressentiment au niveau national.

La Nepal Bank Limited (NBL), la banque la plus ancienne du pays, qui a été privatisée en 1997, est également dans une situation critique. Selon son personnel, la performance de la NBL était saine, avant la privatisation, en dépit d'une concurrence acharnée. La banque tirait de bons bénéfices de ses transactions et couvrait 30 à 35% des transactions bancaires totales du pays avant la privatisation, mais se retrouve actuellement à près de 23%. La corruption aurait commencé à une échelle massive après la privatisation, compromettant l'existence même de la banque.¹ Au grand désarroi des planificateurs, il n'y a même pas une seule success story concernant une entreprise publique qui se serait améliorée après sa privatisation.

Des services de base tels que l'eau, l'assainissement, les communications et la santé n'ont certes pas encore été privatisés, mais sont en passe de l'être. (Certains autres services de base tels que le logement et le transport n'ont jamais été sous le contrôle de l'Etat). La participation du secteur privé aux télécommunications se limite à la radio fréquence, la radio FM, la presse écrite, la télévision et l'Internet. Des licences ont été octroyées à des opérateurs du secteur privé pour la fourniture de services d'électricité et téléphoniques et la transmission TV privée a également démarré récemment.

Privatisation de l'éducation : création de deux classes distinctes

Avant 1951, les communautés et les individus finançaient la plupart des écoles. Au cours des 20 années suivantes, trois types d'écoles existaient : celles financées par l'Etat, celles recevant une aide de l'Etat et celles financées par le privé. En 1971, le Plan national du Système éducatif a été introduit. Ce Plan présentait des directives claires pour l'appui financier à l'éducation, à répartir entre l'Etat et les populations. Le gouvernement décidait de payer les salaires des enseignants alors que l'entretien des structures scolaires était laissé à la responsabilité des communautés. Durant les années 80, le nombre d'écoles a rapidement augmenté, de même que le montant des dépenses privées dans les écoles. Ceci a amené le gouvernement à réduire l'appui qu'il fournissait aux écoles et a eu comme conséquence d'accroître le nombre d'établissements d'enseignement privés. Le Népal compte actuellement plus de 35.000 écoles, dont 23% sont privées.

Depuis le 7^{ème} amendement à la Loi relative à l'éducation, en 2001, l'enseignement scolaire n'est plus gratuit. Le gouvernement démocratique précédent avait décrété

¹ K. C. Rajkumar, « Time to Rethink Privatisation », *The Rising Nepal*, 24 mars 2000.

l'enseignement gratuit jusqu'au niveau secondaire, mais avait décidé de permettre aux écoles publiques d'imposer des frais scolaires à partir de la 6^{ème} classe. Le slogan populaire « Education primaire obligatoire » est loin d'être réalisé et l'éducation secondaire obligatoire est un rêve encore plus éloigné.

Les Népalais n'avaient pas eu accès à l'éducation de base jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle. Même avec un investissement massif dans le secteur de l'éducation depuis 1951, le taux d'alphabétisation actuel n'est que de 53,7%,² bien inférieur à celui d'autres pays en développement de la région. En outre, en raison de la pauvreté, des croyances traditionnelles et du manque de sensibilisation, de nombreuses filles sont exclues de l'éducation. En 1999, pour 100 garçons inscrits dans les écoles primaires, il n'y avait que 78 filles inscrites. Dans les niveaux du premier cycle et du second cycle de l'enseignement secondaire, les taux d'inscription garçons/ filles étaient de 71% et 65% respectivement³.

Depuis que le Parti communiste (maoïste) du Népal a lancé la « guerre populaire », il y a plus de 6 ans, la faible qualité de l'enseignement public et la rentabilité de l'enseignement privé ont fait des écoles une cible de la violence, avec notamment des enlèvements et des meurtres d'enseignants, l'extorsion, le recrutement d'étudiants pour grossir les rangs de la force militante, ou la destruction de biens scolaires. Plusieurs écoles dans des villages éloignés ont fermé leurs portes et les enseignants ont fui pour garder la vie sauve. Les rebelles ont jusqu'ici tué près de 60 enseignants et attaqué physiquement des centaines d'autres qui omettaient de leur faire des « dons » ou d'obéir à leurs ordres.⁴

Il ne fait aucun doute que des centaines de milliers d'enfants dans les écoles privées ont acquis un niveau d'instruction plus élevé que celui qu'ils auraient eu dans les écoles publiques. Toutefois, les grands bénéficiaires de l'enseignement privé ont été les propriétaires d'écoles privées, leurs familles et une poignée d'enfants, essentiellement des familles aisées. La privatisation de l'éducation a renforcé les inégalités régionales, sociales et économiques, ainsi que l'exclusion en laissant au bord de la route les populations pauvres marginalisées et les populations rurales qui ne disposent pas de revenu pour envoyer leurs enfants dans les écoles privées. En conséquence, des écoles privées n'ont pas été ouvertes dans les zones rurales éloignées, où vivent les populations ayant les taux d'alphabétisation les plus faibles.

La plupart des résidents de zones urbaines, des fonctionnaires de haut rang, des décideurs et des politiciens, tous les groupes qui ont leur mot à dire, ne comptent plus sur l'école publique et ne la considèrent pas comme une priorité. Les politiques de développement dominantes ignorent les villages parce que les populations rurales ont une représentation politique minimale. Cette différence dans la qualité de l'éducation a donné naissance à deux groupes : ceux qui sont éduqués dans des écoles privées, qui ont davantage l'opportunité de trouver de bons emplois et ceux qui viennent de l'école publique, qui sont considérés comme moins compétents.

Bien que la plus grande part du budget public soit allouée à l'éducation,⁵ l'utilisation des ressources n'est pas efficiente. La qualité de l'enseignement dans les écoles publiques, les seules disponibles pour les pauvres, reste à un niveau faible et l'accès à ces écoles pour les pauvres est également limité par plusieurs facteurs socioéconomiques. Les taux d'abandon scolaire, de redoublement et d'échec sont plus élevés dans les écoles publiques. Moins de 18% des élèves achèvent les classes primaires dans les temps, alors que la performance est presque aussi faible dans les écoles secondaires. La mauvaise qualité de l'éducation publique est également liée à la désaffection croissante la communauté pour le système scolaire local, au haut niveau d'absentéisme et au comportement peu professionnel des enseignants, au contrôle inadéquat des écoles et à un système défaillant en matière

² Bureau central de la statistique, Commission de planification nationale, *Statistical Pocket Book*, 2002.

³ United Nations Country Team of Nepal, *Progress Report (2002), Millenium Development Goals*. United Nations House, 2002.

⁴ « Spotlight » *The National News Magazine*, 19 avril 2002.

⁵ Plus de 40% du budget du secteur de l'éducation va à l'enseignement secondaire et à l'enseignement tertiaire.

d'évaluation des élèves. Près de 60% des enseignants de l'éducation primaire n'ont toujours pas reçu de formation.⁶

Privatisation de la santé : au profit des groupes à revenu intermédiaire et à revenu élevé

Le secteur privé assure davantage de services de santé, ce qui a créé davantage d'options pour la recherche de soins. Toutefois, dans un pays où 90% de la population est encore privée de soins de santé, le gouvernement a négligé ce service de base. Comme beaucoup d'autres secteurs, la santé publique est dans un état de chaos total. Dans plusieurs centres de santé payants, polycliniques et hôpitaux privés, les soins sont assurés à des prix très élevés. Seuls les groupes à revenu intermédiaire et à revenu élevé des zones urbaines profitent des avantages découlant des investissements du secteur privé dans ce domaine.

Les pauvres des zones rurales, la majorité de la population, n'ont pas profité des services de santé privatisés. S'ils ont accès à des soins de santé, ils ne se les procurent que dans les hôpitaux publics où les services sont soit gratuits, soit assurés à des coûts minimes. Toutefois, les soins dispensés dans les institutions médicales publiques sont de très mauvaise qualité, en raison du manque de personnel de santé et de fournitures médicales. Les hôpitaux et les centres de santé des zones rurales manquent presque totalement de médecins et de personnel infirmier. Le ratio moyen docteur/patient est de 4 pour 100.000.⁷ La violence persistante a perturbé davantage les quelques services de santé qui existent dans des zones reculées. Le personnel médical a déserté la plupart des centres de santé. En raison de cette absence de services médicaux adéquats, on signale davantage de personnes mourant tous les jours de maladies qui auraient pu être traitées.

Le second plan à long terme pour la santé (1997-2017) a été préparé en tenant compte de l'investissement et des priorités, des taux de morbidité et de l'utilisation adéquate des ressources. En dépit des accroissements budgétaires significatifs pour la santé et l'éducation, les dépenses par tête d'habitant dans ces secteurs sont plus faibles que dans la plupart des autres pays en développement. Près de 30% des dépenses publiques dans la santé sont affectées à des secteurs autres que les soins de santé primaires. Pour améliorer ces services de base, le gouvernement doit allouer des ressources aux besoins des populations en matière de soins de santé primaires et veiller à ce que des services adéquats soient fournis à tous, riches et pauvres.

Conclusion

En raison de la transformation de l'environnement économique global et des pressions exercées par les Institutions de Bretton Woods (et manifestement, par l'OMC), le Népal a été contraint de s'engager dans la voie de la mondialisation, de la libéralisation et de la privatisation. Depuis 1992, le rôle du secteur privé dans l'économie nationale s'est accru. Le gouvernement a également favorisé le développement du secteur privé et décidé de privatiser les entreprises publiques par phases. Même après la privatisation, les progrès attendus pour les entreprises publiques ne se sont pas matérialisés. Le chômage a plutôt enregistré une hausse brutale, l'investissement des capitaux nationaux s'est accru, la collecte des impôts est minime et les recettes tirées des entités privatisées sont dépensées sans explication.

Actuellement, la privatisation des services d'approvisionnement en eau potable est également en cours de discussion. Leur privatisation devrait entraîner une forte hausse des redevances mensuelles, qui pour le moment, sont raisonnables.

⁶ National Planning Commission, HMG/N. "Concept Paper on PRSP/10th Plan", 2002. Singhadurbar, Katmandou, Népal.

⁷ Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World*, 2002.

La politisation et la commercialisation de l'éducation, de la santé, de la communication et d'autres secteurs publics ont privé les populations rurales ordinaires de l'accès aux services de base. Les irrégularités financières, la corruption institutionnalisée et la mauvaise gestion ruinent les projets et programmes de développement mis en œuvre au nom des pauvres. Il n'y a pas de mécanismes de contrôle réguliers et efficaces pour rendre les agences qui en ont la charge comptables à un niveau quelconque.

Si la privatisation (à l'exclusion des secteurs des services de base : santé, éducation, eau potable, etc.) est menée de manière réussie, elle peut apporter certains avantages économiques potentiels par la hausse de l'investissement dans de nouvelles entreprises privées comme dans des anciennes et l'élimination des insuffisances des entreprises publiques. A travers la gestion efficace du système de production et de distribution, qui doit comprendre les communautés pauvres, marginalisées et vulnérables, la privatisation pourrait contribuer à promouvoir davantage l'investissement et accroître l'emploi, la production, le revenu et les recettes publiques, ce qui pourrait, à terme, contribuer à la réalisation de l'objectif le plus fondamental de la nation – la réduction de la pauvreté.

Références

R. Adhikari et K. Adhikari. *Privatisation : Expectation and Reality*. Katmandou, Népal. Pro-Public, 2000.

His Majesty's Government of Nepal, Ministry of Finance. *Economic Survey. Fiscal year 2001/2002*, 2002.

Ministry of Finance. Privatisation Cell. *Monitoring Privatised Enterprises. A Report on Performance of Privatised Enterprises*, 1999.

Banque mondiale. *Economic Update 2002*, Rapport N° 23978. 2002.

Rural Reconstruction Nepal
<rrn@rrn.org.np>