

Une mondialisation à masque humain

Eric Draper, Associated Press AP

Manifestation à l'occasion de la conférence
de Seattle sur le commerce mondial. Etats-Unis

La mondialisation entraîne l'éclatement de nombreuses sociétés et ne fait guère reculer la pauvreté. A contrecœur, les institutions financières internationales concèdent que le modèle néolibéral a des conséquences néfastes. Mais elles préfèrent masquer les dégâts plutôt que de passer à des formes de développement plus humaines et plus utiles.

La mondialisation a eu l'aura d'une force de la nature irrésistible: un raz-de-marée du libre-échange, des mouvements de capitaux et des hautes technologies, l'ouverture des marchés et un déluge d'informations qui finiront par apporter le progrès à tous.

On entend encore ce ton triomphaliste, mais moins souvent. L'intégration a certes progressé, les technologies de communication et l'Internet ont poursuivi leur avancée et l'environnement commercial se libéralise toujours plus. Mais on est moins sûr aujourd'hui que cette évolution aille dans le sens d'une amélioration réelle des conditions de vie des populations.

Du développement à l'ajustement

La philosophie conventionnelle du développement a évolué avec les années, souvent à la suite de circonstances nouvelles, à mesure que les pays franchissaient de nouvelles étapes de leur développement. Mais parfois les changements n'ont été que des changements de mode.

A partir de 1950, de nombreux gouvernements ont élaboré des plans de développement avec l'aide d'experts venus de la Banque mondiale et d'ailleurs. Ces plans devaient tout à la fois accélérer la croissance économique, élever les niveaux de santé et d'instruction et encourager le développement communautaire. Beaucoup ont eu énormément de succès.

Entre 1960 et 1985, les pays classés par la Banque mondiale dans les catégories des faibles revenus et des revenus intermédiaires connaissaient une croissance annuelle moyenne de 5,9 pour cent. Bien sûr, certaines régions se sont développées plus rapidement que d'autres et les progrès ont été inégaux.

Ainsi l'Asie de l'Est et le Pacifique ont eu une croissance au rythme de 7,3 pour cent par an, alors que l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud n'atteignaient respectivement que 4,2 et 3,6 pour cent. L'Amérique latine, avec un taux de croissance annuel de 6,0 pour cent, se tirait assez bien d'affaire pendant cette période et certains de ses pays, comme le Mexique et le Brésil, où la croissance est la plus rapide, semblaient progresser aussi vite que les nouveaux pays industrialisés d'Asie.

De pareils taux de croissance ont contribué à élever le revenu par habitant. Pourtant, on s'est rapidement rendu compte que l'effet de ruissellement avait ses limites et que les pauvres n'en profitaient pas. Ce qui amena dans les années 70 à mettre l'accent, non plus seulement sur la croissance, mais aussi sur la redistribution. Les gouvernements espéraient pouvoir canaliser vers les pauvres les fruits du surplus de croissance sans avoir à demander trop de sacrifices aux riches. C'est à ce stade de la réflexion sur le développement que l'on s'est mis à penser en termes de besoins essentiels et à favoriser des stratégies pour un développement rural intégré.

Mais toutes les chances de concilier croissance et équité se voient bientôt ruinées: les chocs pétroliers des années 70, la baisse des cours des produits de base et la charge de la dette, de plus en plus lourde, sont autant de freins à l'expansion et ont plongé de nombreux pays pauvres dans la crise économique.

Les trajectoires des continents ont commencé à s'écarter nettement pendant les années 80. Les pays d'Asie ont continué à prospérer: entre 1980 et 1989, le taux de croissance de l'Asie de l'Est et du Pacifique a augmenté à 7,9 pour cent par an et celui de l'Asie du Sud à 5,5 pour cent, alors que celui de l'Amérique latine et de l'Afrique subsaharienne tombe à 1,7 pour cent par an.

Les causes de cette dissemblance frappante n'ont cessé d'être débattues. Selon l'opinion orthodoxe, celle du FMI, de la Banque mondiale et d'autres, les gouvernements de l'Amérique latine et de l'Afrique subsaharienne payaient l'erreur politique commise en laissant l'Etat dominer leur économie et en la protégeant de nombreux aspects de la concurrence

internationale. Une autre explication est également avancée par certains. Pour eux, ces régions auraient simplement été victimes d'une série de chocs sur lesquels elles n'avaient guère de prise, en particulier la crise de la dette, passée presque inaperçue de la plupart des pays d'Asie.

En l'occurrence, l'opinion qui l'emporte est celle de l'orthodoxie, notamment parce que ses défenseurs tiennent les cordons de la bourse. Les pays d'Amérique latine ont adopté les politiques convenues à Washington: en réduisant le rôle de l'Etat à la portion congrue et ouvrant leurs marchés. Ils en ont tiré certainement des avantages comme d'attirer d'énormes flux de capitaux étrangers qui ont aidé à relancer la croissance économique, à juguler l'inflation et à assurer la stabilité macro-économique mais en le payant par des crises régulières. Entre 1990 et 1996, l'Amérique latine connaît une croissance annuelle moyenne de 3,2 pour cent. Cette croissance est bien inférieure à ce qu'elle a été pendant la période du contrôle étatique mais, au moins, elle est positive.

L'expérience de l'Afrique subsaharienne est beaucoup moins réjouissante. Les pays d'Afrique ont eu beau se soumettre au régime de purge prescrit par les institutions de Bretton Woods et adopter des programmes d'ajustement structurel, les investisseurs étrangers ont continué à les boudier et eux de végéter avec de faibles niveaux d'emploi et de revenu.

L'EQUITÉ AU RANCARD

Les considérations d'équité et de lutte contre la pauvreté sont tombées en désuétude à l'ère de l'ajustement, au moment où les institutions de Bretton Woods essayaient d'aider les pays en développement à faire face à cette nouvelle situation. Tout d'abord, les institutions financières internationales ont imposé aux gouvernements la stabilisation, ce qui impliquait d'ordinaire une réduction des dépenses publiques et un relèvement des taux d'intérêt. Ces mesures temporaires cédèrent cependant vite le pas à des programmes complets d'ajustement structurel. A l'avenir, les gouvernements demandant une aide extérieure devront aligner leur économie sur les idéologies libérales: réduire le champ d'intervention

de l'Etat, privatiser les industries et libéraliser le commerce et les finances. Ils devront remettre à plus tard la lutte contre la pauvreté, en espérant que tous finiront par bénéficier de la stabilité et de la croissance.

Il apparaît très vite, cependant, que la plupart des programmes d'ajustement structurel sont très lents à donner des résultats, lorsqu'ils en donnent. Et qu'il ne s'agit pas seulement pour les pauvres de faire temporairement des sacrifices: ils vont souffrir longtemps du coup qui leur est porté. L'ajustement structurel nuit même aux groupes qui, parmi les pauvres, sont censés profiter des réformes néolibérales. Ainsi la libéralisation se promet d'aider les producteurs ruraux en supprimant les distorsions du marché qui maintiennent les prix des denrées alimentaires à un niveau bas. Mais elle a aussi pour effet de renchérir le crédit et de faire monter les prix des intrants agricoles de sorte que beaucoup d'agriculteurs ont vu leur situation se dégrader.

De nombreuses ONG, églises et institutions internationales ont invité les institutions de Bretton Woods à être plus attentives à la dimension sociale, à réaliser, pour reprendre les termes de l'UNICEF, un "ajustement à visage humain". En 1990, le PNUD reprenait beaucoup de ces idées dans ses propositions pour un développement humain, remplaçant les êtres humains, leurs besoins, leurs aspirations et leurs capacités au centre des efforts de développement.

La même année, la Banque mondiale répondait dans une certaine mesure à la critique en relâchant l'attention excessive qu'elle apportait à la gestion de la dette et à l'ajustement et en se préoccupant davantage de la pauvreté. Elle continuait à croire que l'ajustement structurel était susceptible de créer les conditions favorables à une "croissance utile, à forte intensité de main-d'oeuvre". Mais elle ajoutait que cette politique pouvait être complétée par des mesures délibérées de lutte contre la pauvreté, en particulier par un plus gros investissement dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Par la suite, elle a ajouté un troisième élément: les filets de sécurité sociale, destinés à fournir de la nourriture aux plus pauvres, par exemple, ou à leur assurer un revenu de base.

L'EXEMPLE POSITIF DE L'ASIE DE L'EST

Entre-temps, l'Asie continue son envolée. Ce sont des économies appelées tigres, comme la République de Corée, qui retiennent le plus l'attention. Pourtant l'expérience des deux pays les plus peuplés de l'Asie—et du monde—est à bien des égards plus remarquable encore. Pendant plus de 20 ans, la Chine, avec son milliard d'habitants, garde une croissance économique à deux chiffres. L'Inde aussi voit sa croissance économique s'accélérer dans les années 90.

Pendant toute cette décennie, les progrès spectaculaires réalisés en Asie de l'Est et du Sud-Est ont tenu une grande place dans le débat du développement, bien que chacun ait tendance à en tirer des leçons différentes de celles de son voisin. Beaucoup, cependant, ont admis que la prospérité de ces pays était due au fait que les richesses étaient plus équitablement réparties depuis les réformes des années 1950 et à l'objectif de croissance à forte intensité d'emplois qu'ils ont ensuite poursuivi.

Les avis sur l'influence de l'Etat sont plus partagés. Les institutions de Bretton Woods ont commencé par affirmer que si les nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie réussissaient, c'était dans une large mesure parce que leurs gouvernements intervenaient très peu dans l'économie et maintenaient des conditions propices au jeu du marché. Leurs détracteurs faisaient observer que les gouvernements de ces Etats étaient en fait très actifs et préféraient devancer plutôt que corriger après coup, donnant la priorité à des industries nationales spécifiques et les encourageant. En 1993, la Banque mondiale a reconnu qu'il y avait eu intervention de l'Etat et l'essentiel de son raisonnement consistait à affirmer que ces pays avaient réussi non pas à cause mais en dépit de l'intervention de l'Etat. Elle admis toutefois que certaines institutions asiatiques chargées de coordonner les décisions de placement entre le gouvernement et le secteur privé avaient contribué à stimuler la croissance.

Le rôle de la libéralisation du commerce dans le "miracle asiatique" a fait l'objet, lui aussi, d'interprétations différentes. Pour les institutions de Bretton

Woods, l'expérience asiatique prouvait que l'ouverture des marchés était la bonne solution, soulevant à nouveau des objections. Certes, ces pays étaient axés sur les exportations mais tout en limitant par un contrôle important leurs importations. Ils se sont intégrés dans l'économie mondiale, mais en stratégies, en n'ouvrant leur économie que dans la mesure où cela leur était utile.

Les politiques de protection sociale, elles aussi, ont été abondamment discutées. Les tenants de l'ouverture des marchés ont fait l'éloge des pays d'Asie qui consacraient très peu de fonds publics à la sécurité sociale et à la protection sociale. Ces responsabilités étaient en effet laissées dans une large mesure aux familles, aux communautés et aux sociétés. Cela a l'avantage non seulement de décourager toute dépendance envers l'Etat et d'inciter les citoyens à travailler, mais aussi de garder un taux d'imposition faible et d'affecter les deniers publics à des fins directement productives.

Un tel raisonnement sous-entend que d'autres pays, ceux qui ont des programmes sociaux complets, font fausse route. Au lieu de financer des services sociaux, ils devraient poursuivre les objectifs de la croissance et de l'emploi. Les commentateurs ont fait observer que, si les NPI n'investissaient pas énormément dans les services sociaux, ils exerçaient néanmoins une forte influence sur la protection sociale en encourageant, par des incitations diverses, familles et entreprises à prendre en charge de nombreux éléments essentiels de la protection sociale.

Le Sommet social

Le Sommet social a marqué à la fois l'apogée de l'influence néolibérale et le début de son déclin. Enhardies par l'effondrement de l'Union soviétique, les institutions de Washington prétendaient que les pays en transition et les pays en développement n'avaient pas d'autre solution que celle de se restructurer dans l'optique de la liberté de marché. Progresser voulait dire se soumettre à l'ajustement structurel: ouvrir leurs marchés et aligner leurs sociétés sur les champs de force de la mondialisation. Pour étayer ce qu'elles avançaient, les institutions

de Bretton Woods donnaient l'exemple des économies miracles d'Asie. Elles pouvaient aussi invoquer le cas de l'Amérique latine et même de l'Afrique où, dans quelques pays, certains signes laissaient à penser que la libéralisation allait entraîner la reprise économique.

Pourtant, la tenue même du Sommet montrait que les dégâts causés par une mondialisation déréglée suscitaient un mécontentement général et grandissant. En 1995, une grave crise sociale a secoué de nombreuses régions du monde. De cruelles guerres civiles et une montée de la violence criminelle en étaient les manifestations les plus visibles, ce qui amena à parler de la désagrégation du tissu social et de la nécessité de renverser la tendance. La pauvreté et le chômage gagnaient rapidement du terrain dans les pays endettés du tiers monde, ainsi que dans bon nombre de pays industrialisés. Après l'effondrement de l'Union soviétique, la grande majorité des habitants de ces pays ont subi de plein fouet les rigueurs du marché sans bénéficier d'une protection sociale suffisante. L'Etat providence était déclaré en crise, même dans les pays de l'OCDE où les travailleurs n'avaient pas connu un tel niveau d'incertitude depuis des décennies. Les participants au Sommet social étaient mécontents de cet état de choses et convaincus de la nécessité de chercher d'autres solutions.

Ils relevèrent la fragilité de la reprise économique amorcée avec les programmes néo-libéraux et la constante vulnérabilité des nations et des populations aux chocs et aux crises. La reprise économique, annoncée à grand fracas, pouvait simplement résulter de meilleures conditions météorologiques, d'un meilleur cours des produits de base ou d'un afflux soudain d'investissements étrangers à court terme, tendances qui, toutes, peuvent aisément s'inverser. Les chiffres de la croissance du PNB jouaient au yoyo et l'ajustement lui-même continuait d'aggraver la situation de la majorité de la population dans de nombreuses régions du monde.

De plus, on ne pouvait guère fonder un développement à long terme sur les modèles inspirés par la thèse orthodoxe. Les éléments clés des programmes

d'ajustement structurel étaient conçus pour favoriser une stabilisation, pas la croissance ni le développement. Dans la politique et la pratique du développement, un changement s'imposait et un ensemble de contestataires bien informés s'est mis à le réclamer.

Mondialisation et croissance économique

Ce qu'il fallait pour enrayer la progression de la pauvreté, du chômage et de la désagrégation sociale, c'était une ouverture générale des débouchés économiques. Pour cela, il fallait une augmentation appréciable de la croissance. Sans une forte expansion économique, de l'ordre d'au moins 5 à 6 pour cent par an, les groupes économiquement faibles ne pouvaient pas espérer d'amélioration régulière de leurs niveaux de vie. Cet objectif n'avait rien d'exorbitant puisque de nombreux pays avaient enregistré des taux de croissance comparables dans les années 60 et 70.

Mais une croissance économique forte n'est pas suffisante en soi pour atteindre les objectifs fixés par le Sommet social. Ce qui importe, si l'on veut que les bénéficiaires ne se limitent pas à un cercle très restreint, c'est la qualité de la croissance. Est-ce une croissance de nature à entraîner une répartition plus équitable des revenus, la création d'emplois et l'amélioration des emplois créés, une hausse des salaires, une plus grande égalité entre hommes et femmes et moins d'exclusion?

La question pertinente, tant à l'époque du Sommet social qu'au cours des cinq années suivantes, est de savoir si le libéralisme mondial crée un environnement dans lequel on puisse obtenir une croissance de qualité. La libre circulation des capitaux et un système commercial de plus en plus ouvert sont-ils indispensables à la croissance économique et à un développement équitable?

CROISSANCE ET COMMERCE

A l'examen du tableau 1.1, on est en droit de douter qu'il faille encore libéraliser le commerce et les finances pour stimuler la croissance économique. Ce tableau indique l'ampleur de l'intégration écono-

mique qui s'est opérée depuis 40 ans et montre que l'économie mondiale était déjà en voie d'intégration rapide longtemps avant l'ère de la libéralisation et de la mondialisation. En fait, entre 1964 et 1973, les exportations mondiales et le PIB ont progressé beaucoup plus rapidement qu'ils ne l'ont fait par la suite, bien que les obstacles au commerce aient été très forts à cette époque. En Amérique latine et en Asie de l'Est, les obstacles douaniers et non douaniers étaient environ deux fois plus élevés qu'au début de la décennie 90. Il semble donc probable que la croissance relativement rapide ait entraîné l'essor du commerce et non l'inverse. Et dans ce cas, la supériorité de la thèse orthodoxe actuelle reste à prouver.

L'un des principaux avantages d'une plus grande ouverture commerciale—d'ailleurs souvent cités par ses partisans—tient à ce qu'elle devrait favoriser une convergence des revenus, à la fois à l'intérieur des pays et entre eux. Mais peu d'éléments viennent étayer cette thèse. Une étude porte même à croire que le libre-échange favoriserait une divergence des revenus. S'il est vrai que l'écart entre les niveaux du PNB par habitant des pays d'Asie à forte croissance et ceux des pays industrialisés s'est réduit au cours des dernières décennies à mesure que ces pays s'intégraient sur les marchés mondiaux, cette situation s'est dégradée sous l'effet de la récente crise économique. De plus, il est incontestable que les écarts de revenus dans ces pays, et dans la société mondiale en général, se sont considérablement creusés depuis 1980. (TABLEAU 1.1)

Tableau 1.1 - Activité économique internationale 1964-94 (changements annuels moyens en %)

Période	Volume des exportations mondiales	Flux mondiaux des IED	Crédits bancaires internationaux	PIB mondial réel
1964-73	9.2	..	34.0	4.6
1973-80	4.6	14.8	26.7	3.6
1980-85	2.4	4.9	12.0	2.6
1985-94	6.7	14.3	12.0	3.2

Source: Perraton et al., 1997

Enfin, les théories néo-orthodoxes partent de l'hypothèse que des systèmes commerciaux ouverts et la non-intervention des gouvernements sur les mar-

chés du travail sont les meilleurs moyens de récolter les fruits du commerce. Poursuivant ce raisonnement sur le plan politique, on a donc supposé qu'une amélioration des résultats commerciaux allait de pair avec une réduction de l'activité du secteur public dans le domaine de la protection sociale. Or, l'histoire montre que, parmi les économies ouvertes ou les pays qui ont le mieux réussi sur le plan commercial, certains, notamment les pays nordiques et les Pays-Bas, ont eu des politiques sociales très complètes. De telles politiques ont non seulement favorisé la création d'un capital humain par l'éducation (ou la reconversion) et une meilleure santé mais ont aussi rendu plus politiquement acceptables les coûts de l'ouverture, y compris la vulnérabilité accrue de certains groupes. Les citoyens, assurés que leur sécurité sociale ne serait pas menacée par ces changements, ont pu se montrer favorables à l'ouverture économique.

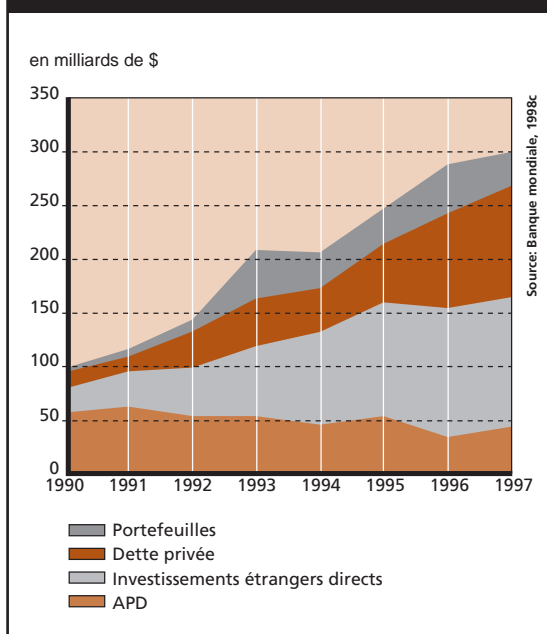
CROISSANCE ET FLUX FINANCIERS

Quelles preuves avons-nous que la croissance soit étroitement liée à des flux financiers de plus en plus déréglementés—le deuxième élément fondamental de la mondialisation? Au moment du Sommet social, les flux financiers privés à destination des pays en développement accusaient une hausse marquée. La figure 1.1. montre que les flux privés ont rapidement dépassé l'aide au développement pour devenir la principale source de capitaux étrangers de ces pays pendant les années 90.

En fait, si les pressions exercées sur les pays industrialisés pour qu'ils augmentent leur aide extérieure se sont relâchées, c'est peut-être en partie parce que les pays en développement entrevoyaient la possibilité de financer leur développement grâce aux capitaux privés. Même au sein des Nations Unies, on était de plus en plus porté à croire que les partenariats avec le secteur privé mobiliseraient les ressources dont on avait besoin pour s'attaquer à divers problèmes de développement. De plus, on espérait pouvoir imposer ces mouvements de capitaux (en introduisant par exemple la taxe Tobin proposée), non seulement pour stabiliser les marchés financiers

mais aussi pour financer les programmes de développement et l'atténuation de la pauvreté. Dans l'idéal, les impôts perçus sur les flux de capitaux privés pouvaient aussi résoudre certains des problèmes budgétaires rencontrés par les gouvernements nationaux, confrontés de plus en plus à l'évasion fiscale des sociétés transnationales, et élargir le champ de manoeuvre politique des gouvernements. (fig.1.1)

Figure 1.1 - Flux globaux nets à destination des pays en développement, 1990-97



Comme le montre cette figure, cependant, une proportion croissante des capitaux en provenance de l'étranger entre dans les pays en développement sous la forme de dettes privées et de placements de portefeuille. Ces capitaux sont généralement très instables et, comme l'ont montré la crise mexicaine de 1994 et plus récemment la crise financière asiatique, peuvent fuir rapidement. La figure 1.2 nous rappelle que les augmentations des flux privés à destination des pays en développement ne sont pas un phénomène nouveau des années 90 mais le prolongement d'une tendance antérieure interrompue dans les années 80. Par rapport à la période qui a précédé la crise de la dette des années 80, les entrées nettes de capitaux, calculées en pourcentage du PIB des pays bénéficiaires, ont peu augmenté au cours de la

dernière décennie, et ce pour la plupart des pays en développement. De plus, la plus grande partie des nouveaux capitaux est allée à un petit nombre de pays d'Amérique latine, d'Asie de l'Est et du Pacifique.

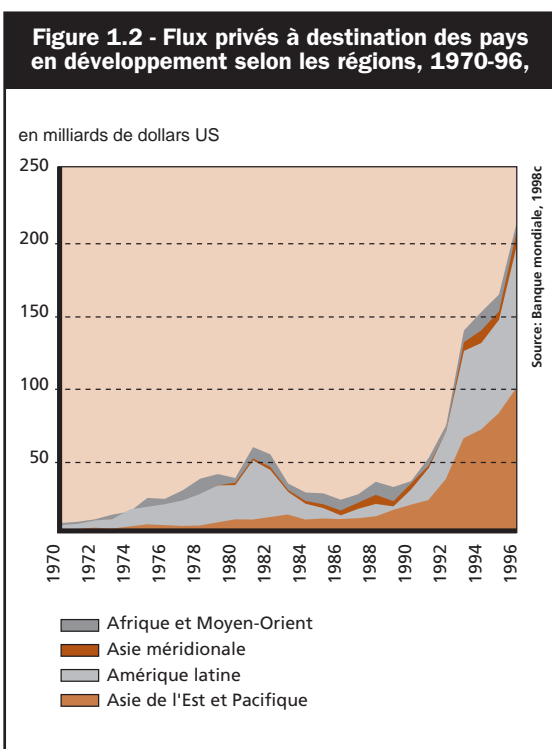
Ces mouvements de capitaux ont-ils contribué à rendre l'environnement plus favorable à une forte croissance économique? On peut en douter. Par exemple, une étude de 100 pays en développement portant sur la période 1975-89 n'a pas pu établir de corrélation entre le degré d'ouverture des régimes des comptes de capitaux et la croissance du PIB. Bien que les pays industrialisés aient effectivement bénéficié du libre-échange et de la libre circulation des capitaux depuis le début des années 80, leur croissance ne s'est guère améliorée. Sur les 22 pays de l'OCDE, 21 enregistraient dans les années 80 et 90 une croissance du PIB inférieure à celle des années 50 et 60, pourtant beaucoup moins libérales. Leur productivité ne s'est guère améliorée non plus: le taux de croissance correspondant est maintenant la moitié de ce qu'il était dans les années 50 et 60.

Plus troublante encore est l'extrême fragilité d'une croissance qui s'appuie sur des flux, pour une large part déréglementés, de capitaux privés dans le monde. L'expérience mexicaine en est l'illustration même. Au moment du Sommet social, les Mexicains traversent l'une des crises économiques les plus dévastatrices de leur histoire, déclenchée par l'attaque de spéculateurs contre le peso. Après avoir afflué en masse dans le pays à la suite de la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain début 1994, les devises se mettent à le fuir à la fin de la même année. L'hémorragie de capitaux aboutit à la dévaluation de la monnaie et aurait entraîné la ruine de l'économie sans le plan de sauvetage de 50 milliards de dollars lancé à l'initiative des Etats-Unis.

La "crise de la tequila" mexicaine devait se révéler de courte durée pour les investisseurs. Mais elle a été lourde de conséquences pour le système bancaire mexicain, les taux d'intérêts et les perspectives de reprise économique à relativement long terme. Et la crise de confiance déclenchée par l'effondrement du

Mexique en 1995 s'est soldée par une vulnérabilité accrue et une croissance lente (ou négative) d'un certain nombre d'économies latino-américaines devenues extrêmement dépendantes des investissements étrangers à court terme.

Ce qu'a vécu le Mexique s'est reproduit en 1997 à une échelle encore plus vaste, lorsqu'une nouvelle crise de confiance des investisseurs, suivie d'une dévaluation et d'une fuite de capitaux, a fait des ravages dans nombre de pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est. Les plus durement touchés d'entre eux ont essuyé d'énormes pertes: en 1998, le PIB de l'Indonésie a baissé de 9 pour cent, celui de la Thaïlande de 8 pour cent et celui de la République de Corée de 6 pour cent. Il est intéressant de noter que la Chine et l'Inde où, malgré une certaine libéralisation, les mouvements de capitaux faisaient encore l'objet de mesures de contrôle multiples, ont échappé au pire de la crise financière. Pourtant, les données de fond de l'économie indienne dénotaient alors une faiblesse bien supérieure à celle des pays touchés par la crise. (fig. 1.2)



Même durement frappées, certaines économies asiatiques ont repris rapidement le dessus. En 1999, la République de Corée enregistrait à nouveau une croissance de 6 pour cent et la Thaïlande de 4 pour cent. En 1999, on escomptait pour l'Asie une croissance globale de 4,7 pour cent. Et l'on prévoit que l'Indonésie renouera avec la croissance en l'an 2000. Entre-temps, les perspectives pour l'Amérique latine étaient moins bonnes. Les pays du sous-continent ont eu à subir non seulement le contrecoup des problèmes de l'Asie mais aussi de la crise financière russe. La croissance générale est tombée à 2,3 pour cent en 1998 et elle était négative en 1999. (tab. 1.2) Même lorsque les statistiques macro-économiques portent à croire que les pays touchés par la crise économique ont rebondi, il importe de se souvenir que des millions de leurs habitants ne s'en sont pas remis. Des crises successives ont déchiré le tissu social et plongé encore plus de personnes dans la misère.

LIBÉRALISATION ET EMPLOIS

Ce sont les emplois qui ont le plus directement souffert de la débâcle économique. Mais le problème du chômage s'est aggravé presque partout, même dans les pays qui n'ont pas été mêlés directement aux crises économiques majeures des 20 dernières années. Dans l'Union européenne, par exemple, le chômage a dépassé en moyenne les 10 pour cent en 1999. Il y a 40 ans, les gouvernements de ces pays se seraient inquiétés si ce taux avait dépassé de beaucoup les 3 pour cent.

L'orthodoxie néolibérale prétend que la cause profonde du problème est une ingérence excessive de l'Etat dans les marchés du travail, alliée à un coût excessif de la main-d'oeuvre. Selon elle, la meilleure façon de favoriser l'emploi est de garder des marchés du travail flexibles afin que les travailleurs passent plus facilement d'un emploi à l'autre et soient prêts ou contraints à travailler pour des salaires bas. Cette politique est censée maintenir à son tour un faible taux d'inflation et favoriser les investissements et la croissance.

Les défenseurs de cette prescription opposent fréquemment les Etats-Unis à l'Europe. Ils disent que

Tableau 1.2 – Croissance économique annuelle en pour cent, 1991–99

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Monde	1.8	2.7	2.7	4.0	3.7	4.3	4.2	2.5	2.3
Economies avancées	1.2	1.9	1.2	3.2	2.6	3.2	3.2	2.2	2.0
Pays en développement	4.9	6.7	6.5	6.8	6.1	6.5	5.7	3.3	3.1
Afrique	1.8	0.2	0.7	2.2	3.1	5.8	3.1	3.4	3.2
Asie	6.6	9.5	9.3	9.6	9.1	8.2	6.6	3.8	4.7
Moyen-Orient et Europe	2.7	7.0	4.0	0.6	3.7	4.7	4.4	2.9	2.0
Hémisphère occidentale	3.9	3.3	3.9	5.2	1.3	3.6	5.2	2.3	-0.5
Pays en transition	-7.4	-11.7	-6.4	-7.5	-1.1	-0.3	2.2	-0.2	-0.9

Source: FMI, 1999

les Etats-Unis ont actuellement un taux de chômage plus bas que l'Europe parce que les marchés du travail y sont plus flexibles. Toutefois, cette explication est insuffisante parce qu'elle ne tient pas compte des caractéristiques de l'emploi au cours de périodes antérieures. Entre 1964-73, par exemple, le marché du travail allemand était encore plus rigide qu'il ne l'est aujourd'hui. Pourtant, le chômage n'était en moyenne que de 1,1 pour cent, contre 4 pour cent aux Etats-Unis.

Bien que la théorie économique néolibérale ait une recette pour soutenir l'emploi, elle n'est pas axée sur le plein emploi. Cet objectif, inscrit dans les plans gouvernementaux de l'après-guerre—et dans la Déclaration de Copenhague—est jugé dangereux par les économistes orthodoxes des années 80 et 90 parce que la pression exercée sur un marché du travail serré pousse les salaires à la hausse et risque de relancer l'inflation. Et l'inflation n'est pas bonne pour la croissance. En d'autres termes, dans leur esprit, un minimum de chômage est nécessaire au maintien de la croissance.

Pourtant, les données historiques sur l'inflation démentent cette interprétation. Dans les années 50 et 60, l'Europe occidentale jouissait pratiquement du plein emploi, mais obtenait ce résultat avec une inflation faible. L'histoire récente des Etats-Unis eux-mêmes, qui ont réussi à maintenir le chômage et l'inflation à des niveaux relativement bas, tout en

enregistrant une croissance régulière de leur PIB, contredit ce raisonnement. Il s'agirait, selon certains, d'une anomalie et l'inflation les guetterait. Cette expérience incite du moins à penser que les gouvernements peuvent concilier des niveaux élevés d'emploi avec la stabilité des prix et la croissance.

Une insistance dogmatique sur le rôle que jouent la flexibilité de la main-d'oeuvre et des salaires bas en favorisant l'emploi et la croissance semble particulièrement déplacée s'agissant du monde en développement. Les pays pauvres ont déjà des marchés du travail très flexibles. Une forte proportion de la population travaille dans le secteur informel. Ayant peu de chances de percevoir des indemnités de chômage, les gens sont forcés d'accepter ou de créer le premier emploi venu, si improductif ou mal rémunéré soit-il, qu'il s'agisse de ramasser les ordures, de cirer les chaussures ou de tirer un pousse-pousse à bicyclette. Ainsi la plupart des gens travaillent, même s'ils ne semblent pas produire grand-chose.

Dans de nombreuses régions du monde, les statistiques du chômage ne sont donc pas très instructives. Au Bangladesh par exemple, le taux officiel du chômage est généralement de l'ordre de 5 pour cent dans les zones urbaines et de 2 pour cent dans les campagnes. Cependant, le sous-emploi frappe beaucoup plus de gens. Selon une estimation, un quart environ de la main-d'oeuvre serait à tout moment sans emploi. Même ceux qui ont la chance d'avoir

un emploi dans le secteur organisé travaillent souvent pour des salaires très bas. Dans les usines de confection de Dhaka, par exemple, les employées ne gagnent guère plus de 20 dollars par mois.

Pour que les conditions de vie du plus grand nombre s'améliorent dans les pays en développement, il est impératif que la qualité du travail et le niveau des salaires augmentent. Et les expériences des économies asiatiques qui ont connu une forte croissance dans les années 80 et 90 montrent que, contrairement à l'opinion orthodoxe sur le chômage, il n'y a pas de raison impérative pour que des salaires en hausse ne soient pas compatibles avec une progression de l'emploi et une croissance rapide. Pendant ces décennies, l'emploi et les salaires réels ont augmenté de près de 5 pour cent par an dans les pays en question, leur secteur structuré s'est développé alors que le secteur informel se contractait. En fait, beaucoup de ces pays sont devenus des importateurs nets de main-d'oeuvre. Peu avant la crise financière, la Thaïlande, par exemple, comptait quelque 600.000 travailleurs immigrés.

Des tendances défavorables en matière d'emploi

Pourtant, cinq ans après Copenhague, la plupart des pays du monde se trouvent dans une situation bien différente. Comme le montre le tableau 1.2, le modèle macro-économique dominant va de pair avec une croissance relativement faible du PIB mondial, et une croissance exceptionnellement élevée ou extrêmement basse dans certains pays ou régions. Ce type de croissance s'accompagne d'une chute des salaires réels et d'une dégradation des conditions de travail pour de nombreuses personnes.

Malgré des exceptions notables—l'Amérique du Nord, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'Inde et la Chine—la situation de l'emploi s'aggrave dans la majorité des pays. A la suite de la crise asiatique, par exemple, les taux de chômage ont doublé dans les pays les plus touchés de la région. L'OIT a estimé qu'entre 3,8 et 5,4 millions de travailleurs avaient perdu leur emploi en Indonésie. En Thaïlande, le taux du chômage déclaré, qui s'élevait à 2,2 pour

cent en 1997, est passé à 4,8 pour cent en 1998. Les statistiques japonaises font état d'une augmentation de 2,5 à 4,1 pour cent de 1993 à 1998. En Amérique latine, le chômage atteignait en 1998 son niveau le plus élevé depuis 15 ans. Et en Afrique du Nord, le chômage déclaré, dont la progression est régulière, s'élevait à 11 pour cent en Egypte, à 18 pour cent au Maroc, à 15 pour cent en Tunisie et à 26 pour cent en Algérie.

Avec une croissance en baisse ou stagnante, le secteur organisé se vide au profit du secteur informel où les conditions de travail sont souvent pires. C'est ce qui s'est produit en Amérique latine, où le pourcentage de la main-d'oeuvre exerçant une activité informelle est passé de 40 à 55 pour cent entre 1980 et 1995. Les pays en transition de l'Europe orientale et centrale ont suivi la même trajectoire. En Bulgarie et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, par exemple, l'économie parallèle occupe près d'un tiers de la main-d'oeuvre et, en Ukraine, un cinquième environ. En Afrique subsaharienne, la population active continue à grossir une économie parallèle qui représente déjà les deux tiers des emplois au moins.

Même ceux qui trouvent du travail dans le secteur organisé doivent souvent accepter un emploi temporaire ou à temps partiel, bien qu'ils aient besoin d'un emploi à plein temps. L'importance attachée à la flexibilité des marchés du travail favorise cette situation. En Amérique latine, sur 10 nouveaux emplois, huit sont temporaires ou à temps partiel. Et même en Europe occidentale, 18 pour cent des employés travaillaient à temps partiel en 1997, bien que près d'un quart d'entre eux aient préféré travailler à plein temps.

Les salaires sur le marché actuel du travail sont assez bas. La concurrence étant rude à l'engagement, les travailleurs n'ont guère la possibilité de négocier dans la plupart des pays. Ainsi, même dans les entreprises syndicalisées, les augmentations de salaires sont généralement inférieures aux hausses de productivité. Et dans les régions qui se débattent pour sortir d'un long marasme économique et de l'endettement, la rémunération du personnel est souvent scandaleusement basse. Dans une grande partie de

l'Amérique latine et de l'Afrique, les salaires réels tendent à revenir à des niveaux considérés comme normaux il y a 20 ans.

Dans les pays en transition, la situation a été particulièrement dramatique. La vaste restructuration a durement éprouvé une grande partie de la population. En Chine, par exemple, où les chiffres généraux de l'emploi sont positifs, des millions de travailleurs d'entreprises d'Etat et d'entreprises collectives sont mis en congé à la moitié de leur salaire ou à un tarif plus bas encore. En Russie, où le taux officiel du chômage est de 10 pour cent, on estime que 11 autres pour cent restent salariés mais sont rémunérés à des tarifs minimaux ou incités à prendre des "vacances" qui sont des formes mal déguisées de pertes d'emploi. Les salaires réels, en Russie, ont baissé de 8,3 pour cent par an entre 1989 et 1996 et n'étaient souvent pas versés en temps voulu.

On constate actuellement une autre tendance négative sur les marchés du travail: les différences salariales se creusent, entre pays et entre branches économiques. Dans la plupart des régions du monde, le type de croissance actuel a privilégié les travailleurs qualifiés par rapport aux manoeuvres, ce qui a fait croître la demande en travailleurs hautement qualifiés et augmenter leur rémunération. Au niveau international, les différences salariales se sont encore creusées, tendance qui incite les éléments les mieux préparés des pays en développe-

ment à émigrer en Asie, en Amérique du Nord ou en Europe.

Pauvreté et inégalité

Les emplois satisfaisants se faisant de plus en plus rares, il n'est pas étonnant que la pauvreté n'ait guère reculé dans le monde, tant la pauvreté des revenus, qui renvoie à la consommation de base, que la pauvreté humaine, expression qui désigne le manque de capacités humaines essentielles telles que le fait de savoir lire et écrire ou de manger à sa faim. La plupart des institutions internationales mesurent la pauvreté des revenus à la proportion de la population dont le pouvoir d'achat équivaut à moins d'un dollar par jour. C'est certes extrêmement peu: dans certaines régions du monde, nul ne pourrait vivre avec cela. C'est donc une mesure qui sous-estime fortement la gravité du problème. Et pourtant, les estimations qui s'appuient sur cette norme font apparaître un tableau affligeant. En 1998, au moins 1,2 milliard de personnes—un cinquième de l'humanité—vivaient dans un dénuement total. La situation n'a pratiquement pas changé par rapport à la décennie précédente. Les chiffres du tableau 1.3 indiquent que le nombre des pauvres a diminué entre 1993 et 1996, surtout parce que le nombre des très pauvres en Chine a également diminué. Mais il a recommencé à augmenter ensuite, dans une large mesure à cause de la crise financière mondiale. Le nombre des personnes vivant dans une pauvreté de

Tableau 1.3 - Tendances de la pauvreté: Personnes vivant avec moins d'un dollar par jour (en millions)

	1987	1990	1993	1996	1998
Asie de l'Est et Pacifique	415.1	452.4	431.9	265.0	278.3
<i>(sans la Chine)</i>	<i>109.2</i>	<i>76.0</i>	<i>66.0</i>	<i>45.2</i>	<i>55.6</i>
Europe de l'Est et Asie centrale	1.1	7.1	18.3	23.8	24.0
Amérique latine et Caraïbes	63.7	73.8	70.8	76.0	78.2
Moyen-Orient et Afrique du Nord	25.0	22.0	21.5	21.3	20.9
Asie du Sud	474.4	495.1	505.1	504.7	522.0
Afrique subsaharienne	217.2	242.3	273.3	289.0	290.9
Total	1,196.5	1,292.7	1,320.9	1,179.9	1,214.2
<i>(Chine exceptée)</i>	<i>890.6</i>	<i>916.3</i>	<i>955</i>	<i>960.1</i>	<i>991.5</i>

Source: Banque mondiale, 1999a

revenus absolue a augmenté dans presque toutes les régions pendant la période 1996-98.

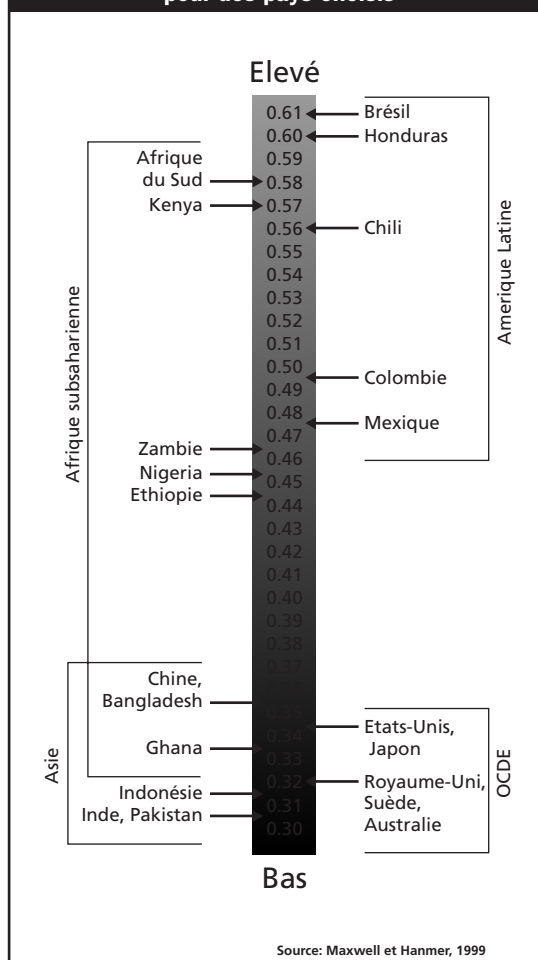
On possède un certain nombre d'indicateurs possibles de la pauvreté humaine. L'un des plus généraux est l'espérance de vie. Celle-ci s'est allongée pour l'ensemble du monde au cours des 30 dernières années. Mais il y a aussi des reculs notables. Elle a sensiblement diminué dans les pays en transition de l'Europe orientale et centrale au lendemain de la chute du communisme. Entre 1980 et 1995, l'espérance de vie pour les hommes a diminué de quatre ans en Russie, baissant à 58 ans, soit 10 ans de moins qu'en Chine. Elle semble s'être redressée depuis. L'espérance de vie a également diminué dans une autre région, en Afrique subsaharienne, en partie à la suite de la guerre et des troubles civils mais surtout à cause des ravages du VIH/SIDA. Dans ce cas, cependant, la situation va encore s'aggraver. On estime que neuf pays d'Afrique verront leur espérance de vie tomber à 47 ans en 2010, soit le niveau des années 1960.

L'incidence de la pauvreté a augmenté au cours des dernières années, non pas parce que le monde dans son ensemble s'appauvrit mais parce que les fruits de la croissance ont été inégalement répartis. Les inégalités se sont creusées de manière frappante. Le PNUD a estimé que l'écart entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres, qui était de 44 à 1 en 1973, est passé de 72 à 1 en 1992.

A l'intérieur des pays, il est évident que les disparités s'accroissent, même dans le monde industrialisé. Aux Etats-Unis, par exemple, le revenu moyen des familles les plus riches a augmenté de 15 pour cent dans les années 90, alors que celui des familles les plus pauvres n'a pas augmenté du tout. Mais c'est dans certains pays d'Afrique et d'Amérique latine que les disparités de revenus sont les plus fortes: c'est ce qui ressort du calcul de l'indice de concentration de Gini, mesure qui, pour n'importe quel pays, varie de 0 (distribution d'une égalité absolue) à 1 (une personne a tout). L'éventail des situations est représenté graphiquement à la figure 1.3, qui révèle que le Brésil est l'une des sociétés les plus inégales du monde. Bien que cet indice mette d'ordinaire long-

temps à changer, il n'en est pas toujours ainsi. En Bulgarie, par exemple, il est passé de 0,23 à 0,38 entre 1987-88 et 1993. (fig.1.3)

Figure 1.3 - Indice de concentration de Gini pour des pays choisis



Source: Maxwell et Hanmer, 1999

Causes de l'échec

L'évolution de la croissance, de l'emploi et des revenus au cours des quelques décennies passées laisse à penser que le monde se rapproche de plus en plus de niveaux intolérables d'inégalités et de privations. L'expansion économique a été irrégulière, instable et régressive dans ses effets distributifs. Les chances d'atteindre les buts énoncés dans la Déclaration de Copenhague sont donc bien faibles si la vague actuelle de libéralisation se poursuit dans le monde.

Pourquoi l'économie libérale n'a-t-elle pas donné les résultats escomptés? Certains diraient que les

formes extrêmes de restructuration entraînées par le marché ont commencé il y a plusieurs décennies, mais elles n'ont jamais eu pour but de favoriser une plus grande égalité et la protection sociale—qui étaient les principales préoccupations du Sommet social. Le dogme néolibéral est teinté d'une forme de darwinisme social qui ne répugne pas à l'idée de la "survie des plus forts". Mais même si l'on fait abstraction de cet argument, la confiance excessive accordée au jeu du marché repose sur une vision peu réaliste des économies et des sociétés. Les marchés sont censés fonctionner comme des machines bien huilées, en s'ajustant de manière assez automatique pour que les changements s'opèrent en douceur et donnent les meilleurs résultats.

Mais les marchés sont des institutions sociales et politiques composées d'individus dont le pouvoir et l'influence varient et qui sont imparfaitement capables d'obtenir les informations dont ils ont besoin. Il y a toujours de gros problèmes de coordination. Comme l'annonçait John Maynard Keynes, "...supposer qu'il existe un mécanisme d'ajustement automatique fonctionnant sans heurt, qui préserve l'équilibre dès lors que l'on fait confiance au laissez-faire, c'est une illusion doctrinaire...".

Ces ruptures, évidentes dans la production et le commerce, sont plus marquées encore s'agissant des finances. Ici, le modèle orthodoxe suppose que les prix reposent sur des attentes rationnelles et sont fondamentalement justes. Mais c'est ignorer les effets de la spéculation, des opérations au jour le jour et d'autres questions qui sont plus proches de la psychologie que des données de fond de l'économie. Dans la pratique, les flux financiers sont souvent loin d'être rationnels. Ils s'appuient dans une large mesure sur une notion floue de confiance qui relève de l'instinct et du comportement grégaire.

Si la raison primait, le capital, par exemple, devrait aller des pays excédentaires aux pays déficitaires. Mais c'est rarement le cas. Avant la crise asiatique, de nombreux investisseurs inondaient l'Asie du Sud-Est de leurs capitaux alors que ces pays n'en avaient pas vraiment besoin. Ils avaient déjà une épargne massive: de 1990 à 1997, l'épargne intérieure brute en Asie de l'Est et dans le Pacifique représentait 36 pour cent du PIB. En Amérique latine et aux Caraïbes, en revanche, la proportion était de 20 pour cent et en Afrique subsaharienne, de 17 pour cent. Pourtant, les investisseurs continuaient à répandre leurs capitaux sur l'Asie.



Crise en Asie: Manifestation contre l'augmentation des prix alimentaires. Djakarta, Indonésie

Comme on pouvait s'y attendre, une grande partie de ces capitaux excédentaires a été gaspillée en projets douteux. En Indonésie, par exemple, l'immobilier a absorbé environ un quart des fonds empruntés aux banques commerciales. La panique et le krach n'étaient pas loin.

Depuis 20 ans, cet excès de confiance en la rationalité de la "main invisible" s'accompagne d'une grande ignorance de la relation à instaurer entre la politique publique et le marché. Pour être performants, les marchés ont besoin des apports d'un secteur public bien géré, d'une population saine, instruite et bien informée et de cette stabilité sociale qui procède d'une gouvernance démocratique et d'un niveau acceptable de financement public.

En fait, plus une économie de marché est ouverte, plus elle est vulnérable aux lois du marché mondial et plus il est important que le gouvernement national joue son rôle en politique sociale. Cependant, une grande partie du programme néolibéral va directement à l'encontre de ce constat. Depuis des décennies, l'orthodoxie dominante conseille à l'Etat de se démettre de certaines de ses fonctions. Et depuis des décennies, les gouvernements, incapables de résister aux pressions internationales, abandonnent des éléments essentiels du système public de protection sociale. Et il y a peut-être pire encore: l'instabilité économique, alliée à l'endettement et à la pression extérieure qui les oblige à se conformer à l'idéologie dominante, a affaibli considérablement la capacité générale de l'administration publique de bien des Etats et a réduit la part prise par les institutions démocratiques à l'élaboration de la politique économique. Ce ne sont pas des conditions vraiment propices à l'équité ou à la croissance.

Regards nouveaux sur la croissance et le développement social

L'absence de viabilité du modèle actuel de développement devenant manifeste, la communauté internationale s'est mise à regarder dans plusieurs directions. Son attitude manque de cohérence. En fait, même au sein d'une seule et même institution, il

n'est pas rare de trouver des initiatives qui se contredisent de sorte que ce que l'on a gagné en suivant une démarche, on le perd ensuite en essayant une autre.

CIBLER LES PAUVRES

Le regain d'attention accordée à l'atténuation de la pauvreté est peut-être la nouveauté la plus visible des dernières années. L'étendue même de la pauvreté, qui ne cesse de gagner du terrain, a replacé le problème en tête de l'ordre du jour du développement. Pourtant, la plupart des institutions et des gouvernements ont une démarche strictement corrective. Ils assistent les pauvres en recourant à des formes très spécifiques de ciblage et aux filets de sécurité sociale: leur politique vise en principe à recenser et à secourir uniquement les plus démunis.

C'est là aborder en technocrate un problème social d'une très grande complexité. Cette démarche peut réussir, mais souvent au risque d'isoler et de stigmatiser les bénéficiaires et de les rendre dépendants des personnes et des institutions qui leur viennent en aide. En se fixant un objectif étroit—réduire la pauvreté—on risque d'occulter les questions de répartition des revenus et d'équité sociale.

Si l'on n'accorde pas une attention tout aussi sérieuse à ces questions, la réduction de la pauvreté peut se muer en un jeu à somme nulle: en faisant bénéficier les plus pauvres d'une assistance et de services publics, on réduit l'accès d'autres groupes de la société aux mêmes prestations. Cela aboutit à la mise en place d'une double structure de services sociaux, l'une pour les pauvres, financée par l'Etat, et l'autre pour le reste de la population, fournie par le secteur privé.

Cette décision d'écarter toute prétention à l'universalisme repose sur l'argument que, les deniers publics étant limités, ils ne devraient pas tomber entre les mains des citoyens qui peuvent payer. Mais si cette démarche, défendue par la Banque mondiale, est valable du point de vue du bailleur de fonds extérieur, elle ne l'est pas dans l'optique d'une société nationale. Le souci de déboursier à bon escient des ressources externes rares lui fait négliger une autre

question tout aussi sérieuse: comment créer les conditions favorables à la production de ressources nationales et à leur reversement?

Priver tous les citoyens des services publics, sauf les plus pauvres, ou limiter sérieusement la qualité des services que les citoyens ordinaires peuvent attendre des institutions publiques, c'est les rendre à coup sûr moins disposés à payer des impôts. On peut alors prévoir que les ressources nationales iront en diminuant. Au contraire, l'expérience des pays développés et des pays à revenu intermédiaire montre que l'universalité d'accès est l'un des moyens les plus sûrs de rallier la classe moyenne à des services publics de qualité et de mobiliser assez de recettes fiscales pour en assurer le fonctionnement.

Des services sociaux à deux vitesses ne sont pas bons pour les pauvres non plus. Ils risquent de s'accompagner d'un exode du personnel qualifié du secteur public vers le secteur privé et, à mesure que ce mouvement s'amplifie, d'une baisse de la qualité d'attention accordée aux pauvres.

DES CADRES DE DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉS

La deuxième démarche adoptée face aux dilemmes sociaux et économiques actuels est beaucoup plus large et témoigne d'une prise de conscience sociale plus vive. Au moment où le caractère social et politique du marché s'impose à un nombre croissant d'intellectuels et de spécialistes, on voit s'esquisser un retour aux approches intégrées du développement qui étaient en vogue dans les années 60 et 70. En fait, la Banque mondiale a été jusqu'à proposer un cadre de développement intégré dans lequel les préoccupations structurelles et sociales seront traitées en même temps que certains aspects macro-économiques et financiers.

Cette démarche n'a rien de nouveau. En fait, les arguments invoqués en faveur de la planification du développement dans les années antérieures aux programmes d'ajustement allaient dans ce sens, comme d'ailleurs l'insistance avec laquelle on réclamait une croissance équilibrée. Mais entre-temps, l'Etat a essuyé une attaque dévastatrice qui l'a atteint dans ses capacités et sa légitimité. Le nouvel ordre du jour

Encadré 1.1 - Les services gouvernementaux menacés par les régimes commerciaux

Si le projet d'accord multilatéral sur les investissements (AMI) avait vu le jour, il aurait permis à des prestataires privés étrangers de contester le droit exclusif du gouvernement national de fournir des services gratuits ou de subventionner des prestataires nationaux sans but lucratif. Il aurait visé l'ensemble des services sanitaires et sociaux, y compris les garderies d'enfants, les hôpitaux et les dispensaires communautaires, autant que les laboratoires privés et les médecins indépendants. Bien que l'AMI ait capoté, la question continuera à ressurgir à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Un document de travail du Secrétariat du Conseil du commerce des services de l'OMC confirme que le prochain cycle de négociations sur le commerce mondial "offre aux membres la possibilité de reconsidérer l'ampleur et la profondeur de leurs engagements dans le domaine des services sanitaires et sociaux, qui est actuellement à la traîne d'autres secteurs importants". Il note avec satisfaction que le commerce mondial des soins de santé en provenance des pays en développement vers les pays développés progresse, "les personnes aisées cherchant à accéder rapidement à des services de haute qualité à l'étranger". Le document parallèle consacré à l'éducation témoigne d'ambitions un peu plus retenues quant au développement des échanges puisque les commentaires ne portent que sur l'éducation supérieure. Cependant, le fait de préciser dans la réglementation la teneur du matériel pédagogique et de distribuer à des nationaux des bourses d'études pourrait être considéré à la fois comme une pratique déloyale et comme un "obstacle à la liberté de commerce dans l'éducation".

risque donc de surcharger le secteur public, très affaibli dans bien des pays en développement. Pour les pays qui n'auront pas, pour assurer la planification, d'institutions fortes et bien dotées, les pays donateurs—ou la Banque mondiale—seront donc très tentés d'élaborer eux-mêmes des cadres de développement intégrés. (encadré 1.1).

SERVICES SOCIAUX ET COMMERCE MONDIAL

Si la logique qui sous-tend le cadre de développement intégré s'appliquait aux recommandations de la Banque sur la nécessité de limiter aux pauvres l'accès des services sociaux publics—recommandations sur lesquelles les esprits sont partagés—la politique pourrait bien s'en trouver sérieusement modifiée. Entre-temps, d'autres menaces pèsent sur l'universalité des services publics. L'accord multilatéral sur les investissements (AMI), discuté pour la première fois dans le cadre de l'OCDE en 1995, aurait ouvert aux investissements étrangers tout un éventail de services sociaux essentiels en les incluant dans la catégorie générale du commerce des services. Les gouvernements n'auraient plus eu les mêmes possibilités qu'aujourd'hui de subventionner, par exemple, des soins de santé locaux. (encadré 1.1).

Le débat sur la libéralisation du commerce des services (y compris dans les domaines de l'éducation et de la santé) est également à l'ordre du jour de l'Organisation mondiale du commerce où il a ressuscité le spectre des clauses "de la nation la plus favorisée" dans les services publics essentiels, clauses qui convertiraient ces secteurs de la vie nationale en marchés, aussi ouverts à la concurrence de sociétés internationales que n'importe quel autre secteur de services de l'économie locale.

LA MONDIALISATION DES NORMES SOCIALES

L'incursion des lois—incontrôlées—du marché dans tous les coins et recoins de la vie publique et privée a incité certains à réclamer des normes sociales valables dans le monde entier. Au moment où les travailleurs des différents pays du monde sont

contraints de se concurrencer sur les marchés mondiaux, le risque est de plus en plus grand de voir les salaires s'uniformiser à la baisse. Et si les sociétés transnationales deviennent les arbitres de la politique mondiale, certains craignent qu'elle se concentrent dans les pays où non seulement les salaires mais aussi les impôts sont le plus bas. Dès lors que leurs recettes fiscales auront baissé, les gouvernements auront moins à dépenser pour les services sociaux. Cette spirale descendante serait extrêmement néfaste.

S'il peut y avoir une force capable de faire contrepoids au règne destructeur des marchés, où la chercher? A de nombreux égards, les gouvernements ont sans doute plus de liberté d'action qu'ils ne l'imaginent. S'agissant des salaires, par exemple, on est parti de l'hypothèse que, dans l'économie mondiale actuelle, l'établissement ou le maintien de salaires minima allait faire perdre des emplois. Quel que soit le raisonnement économique qui aboutit à cette conclusion, il n'en est pas nécessairement ainsi dans la pratique. Le Royaume-Uni, par exemple, s'est opposé au principe d'un salaire minimum tant que les conservateurs étaient au pouvoir. Toutefois, lorsque ce principe a été introduit par le gouvernement travailliste en 1998, il n'a pas seulement permis à deux millions de personnes de bénéficier d'une augmentation de salaire moyenne de 20 pour cent mais a aussi créé des emplois dans la plupart des secteurs où ces personnes travaillaient. Aucune entreprise réputée n'a dû fermer ses portes. La plupart ont été soulagées de voir qu'elles risquaient moins d'être supplantées par des sociétés pirates payant des salaires de misère.

Néanmoins, la liberté de commerce fixe des limites à la prise des décisions nationales. Si certains travaux mal rémunérés, de la coupe de cheveux à la cuisson des hamburgers, ne peuvent pas faire l'objet d'un commerce international, de plus en plus de services le peuvent, notamment ceux qui peuvent être dispensés par la voie électronique. Le personnel des services d'aide par téléphone en Irlande et en Suède peut avoir à subir la concurrence croissante de leurs homologues en Inde ou aux Philippines.

C'est ce genre de préoccupation qui pousse à réclamer de plus en plus fort des règles minimales appliquées dans le mode entier. En fait, on en trouve déjà certaines dans les conventions de l'OIT. Les esprits s'accordent généralement pour adhérer à des règles considérées comme élémentaires telles que celles qui concernent le travail forcé, le travail des enfants et la non-discrimination. Mais les efforts visant à étendre ces règles internationales à d'autres domaines ne jouissent pas de la même faveur.

Le problème tient en partie à ce que les gouvernements des pays en développement voient dans ces propositions un stratagème des pays industrialisés pour se préserver de la concurrence des pays pauvres. C'est pourquoi la tentative d'introduction de clauses sociales dans les accords sur le commerce mondial a échoué en 1996. A cela s'ajoutait la crainte, compréhensible, que ces clauses viennent allonger la liste des conditions dont l'aide est assortie depuis 20 ans.

Il faut reconnaître que certains des opposants sont des gouvernements connus pour leurs violations des droits de l'homme, des gouvernements que ces clauses sociales obligerait à changer radicalement de politique et de priorités sociales. Ils n'ont cependant guère de peine à se défendre face aux impérieuses remontrances des gouvernements du Nord. Ils font valoir, et ils n'ont pas tout à fait tort, qu'il est hypocrite de la part des gouvernements riches de leur demander de satisfaire à des normes internationales lorsque ces mêmes gouvernements leur refusent systématiquement les moyens—le commerce ou l'aide—de s'acquitter de leurs obligations.

Etant donné que plus on avance dans la mondialisation, plus on a besoin de normes sociales partagées, il faudra bien trouver un moyen de sortir de l'impasse. Les pays en développement ne doivent pas se contenter de réagir car ils pourraient se trouver un jour acculés, tant sur le plan moral qu'idéologique. Ils doivent au contraire devancer leurs interlocuteurs et se doter de normes conformes aux conventions internationales et aux objectifs sociaux qu'ils poursuivent déjà. Il s'agira alors d'élaborer, aux niveaux national et mondial, des régimes commerciaux

qui soutiennent ces normes et objectifs sociaux et qui soient compatibles avec eux.

DE NOUVELLES ARCHITECTURES?

Dans la recherche actuelle de nouvelles voies susceptibles de déboucher sur le progrès social et économique, il est souvent question de créer un nouveau cadre institutionnel au niveau international, un nouveau contexte propre à stimuler une croissance générale et à réduire l'instabilité et le risque qui ont atteint un degré intolérable dans l'économie mondiale. Depuis le Sommet social de 1995, d'importantes initiatives ont été prises pour alléger la dette et les voix qui s'élèvent pour réclamer une réforme des principales institutions financières internationales se font de plus en plus insistantes. De nouvelles propositions se précisent concernant la conduite à tenir pour prévenir la panique et les crises financières. Les discussions ont aussi progressé sur la coordination des politiques nationales dans des domaines tels que la fiscalité et la réglementation relative aux entreprises. Un certain nombre d'initiatives sont analysées dans les chapitres suivants.

Si utile soit-il, le débat actuel sur les nouveaux mécanismes institutionnels qu'appelle une économie mondiale fragile vise avant tout à assurer la stabilité du système. Aucun mouvement en direction d'autres modèles de développement—qui exigeraient probablement l'introduction concertée de mesures de contrôle des mouvements de capitaux et un traitement spécial et différencié des pays en développement dans le système du commerce mondial—n'est perceptible. Les pays industrialisés ne semblent guère non plus s'engager massivement à favoriser une expansion économique soutenue, fondée sur le soutien au travail et la modération salariale, et propre à déboucher sur le plein emploi et des hausses de salaires tant chez eux que dans les pays en développement.

De plus, le silence le plus complet règne sur la façon de procéder pour créer l'architecture du développement social nécessaire à la concrétisation de la vision qui est au centre du Sommet social. Il doit y avoir place dans cette démarche pour des approches

qualitativement nouvelles de la croissance, basées sur une conception nouvelle du rôle vital que jouent la santé, l'instruction et la sécurité dans la création des conditions du progrès économique. Pourtant, la politique sociale aujourd'hui reste dans une large mesure détachée de l'économie ou passe pour un accessoire destiné à remédier aux effets nocifs d'un développement économique mal conçu. Tant que cela ne changera pas, il est peu probable que la "société pour tous" envisagée par les signataires de la Déclaration de Copenhague soit à notre portée.

Une mondialisation à masque humain

Si le mouvement favorable à une réforme profonde, renforçant les valeurs humaines dans la prise des décisions politiques et économiques, s'amplifie, les tendances actuelles annoncent des changements beaucoup plus superficiels. En fait, on risque fort d'assister à une mondialisation à masque humain. Loin d'être au centre des politiques, les valeurs humaines sont disséminées à la périphérie et dessinées en surface.

Cette vision minimaliste transparaît clairement de tout le spectre de la politique sociale. Il est de bon ton à l'heure actuelle que les gouvernements se bornent à limiter les dégâts, à tendre des filets de sécurité pour les pauvres et les démunis et réservent d'autres services sociaux à ceux qui peuvent apporter la preuve d'un dénuement extrême. Pour tous les autres, les services sociaux, qu'il s'agisse d'éducation, de santé ou de soins aux personnes âgées, devraient être dispensés par une infinité d'ONG et de prestataires privés. Si les tendances actuelles se confirment, il se peut que les gouvernements soient contraints d'abandonner le terrain de l'action sociale et de laisser le champ libre à toute entreprise désireuse de vendre ses services.

Une telle évolution suit la logique superficielle de la rentabilité économique mais ignore des processus sociaux essentiels. L'expérience de la seconde moitié du XXème Siècle montre que les plus grands progrès accomplis en matière de protection sociale ont été l'aboutissement d'une expérience largement partagée, de valeurs partagées et surtout d'intérêts

communs. C'est ainsi que les nations s'édifient, en faisant place aux identités communes et aux institutions publiques capables de faire prévaloir la solidarité entre les citoyens.

La mondialisation néolibérale opère dans l'autre sens: elle ne cesse de polariser et entraîne éclatement sur éclatement. Si l'on veut arrêter cette tendance, il faut que des "mains visibles", celles des gouvernements et des citoyens, interviennent pour réaffirmer la valeur de l'équité et de la cohésion sociale. Et il faut une ferme résolution de défendre le bien commun.