





POLITIQUE SOCIALE ET BIEN-ÊTRE

2

INTRODUCTION

Le développement social vise à améliorer les conditions d'existence des populations, à renforcer la cohésion sociale et à instaurer une plus grande justice sociale. En tant que tel, il est intégré dans le développement dans son ensemble. Trop souvent cependant, les aspects économiques et sociaux du développement ont été juxtaposés comme s'il y avait dilemme: le développement a été interprété au sens étroit de croissance économique et poursuivi essentiellement par le biais des politiques économiques, considérées comme un raccourci pour atteindre des objectifs sociaux. Non seulement une telle conception est contestable sur un plan théorique mais encore les politiques publiques partant de cette hypothèse ont souvent eu des effets désastreux à la fois sur la situation sociale et économique de nombreux pays en développement.

La politique sociale, définie au sens large et entendue comme l'ensemble des mesures et pratiques de l'Etat qui influent directement sur les conditions d'existence et la sécurité de divers groupes d'une même société, a été souvent reléguée au second plan par les décideurs, tant dans les gouvernements que dans les organisations multilatérales. Ce chapitre traite de la marginalisation de la politique sociale, des effets sociaux de certaines politiques macroéconomiques contemporaines et de la manière dont la protection sociale a été affectée ces dernières décennies.

LA MARGINALISATION DE LA POLITIQUE SOCIALE

Depuis les années 60, les efforts déployés par l'UNRISD et d'autres institutions des Nations Unies pour attirer l'attention sur les questions du développement social s'apparentent à ceux de Sisyphe roulant son rocher. Au moment de la fondation de l'Institut, les courants intellectuels qui négligeaient la politique sociale, quand ils ne s'y opposaient pas explicitement, jouissaient d'une grande faveur. Les milieux des décideurs politiques étaient empreints de cette pensée qui a de nombreuses ramifications. Selon l'une d'elles, l'opinion libertaire, l'Etat, en intervenant pour améliorer la situation sociale, portait atteinte à la liberté individuelle. Une autre, fondée sur la logique de l'efficacité, soutenait qu'une intervention de l'Etat au nom du développement social ou économique, causerait nécessairement des dysfonctionnements. L'idée que le développement social était un sous-produit inévitable du progrès économique était courante, elle aussi: certains groupes profiteraient plus que d'autres de la croissance mais les bienfaits sociaux atteindraient nécessairement, par ruissellement, ceux qui étaient dans le besoin.

Des contraintes, réelles ou perçues, liées aux méthodes et au manque de données, ont aussi contribué à la marginalisation de la politique sociale. Les économistes qui dirigeaient la planification du

«L'UNRISD EST
UNE DES RARES
INSTITUTIONS
INTERNATIONALES QUI
FASSENT UN RÉEL
EFFORT POUR INTÉGRER
LES QUESTIONS DE LA
PAUVRETÉ ET DU
SECTEUR INFORMEL
À LA RÉFLEXION SUR
LES STRATÉGIES DU
DÉVELOPPEMENT ET
DE LA GOUVERNANCE
ÉCONOMIQUES ET
NE LES TRAITENT PAS
COMME LE «RÉSIDU»
DES FILETS DE SÉCURITÉ

ET COMME UN SECTEUR
À EXONÉRER D'IMPÔTS
ET À DISPENSER
DE L'OBLIGATION
D'OBSERVER
LES NORMES DE
PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT ET
LES DROITS DES
TRAVAILLEURS.»

JUDITH TENDLER,
PROFESSEUR D'ÉCONOMIE
POLITIQUE,
MASSACHUSETTS INSTITUTE
OF TECHNOLOGY,
ÉTATS-UNIS

développement dans les années 60 semblaient s'appuyer sur des données «brutes» pour étayer leur analyse et leurs recommandations, ce qui n'était pas le cas des partisans des politiques sociales. Certaines données sociales (et économiques aussi d'ailleurs) étaient d'une grande indigence. Il fallait de nouvelles méthodologies pour surmonter les limites d'indicateurs tels que le produit intérieur brut (PIB) par habitant et pour parer aux carences des études de répartition des revenus qui servaient à illustrer les niveaux de bien-être. Les approches classiques tendaient à accorder plus d'importance aux revenus monétaires qu'aux niveaux de vie, et à des catégories abstraites et artificielles plus qu'à des groupes réels. L'indigence des données était tenue en partie pour responsable de la marginalisation des dimensions sociales par les responsables politiques (Wolfe 1980, 1996).

Pour répondre à ces préoccupations, l'UNRISD a entrepris une double enquête sur la quantification du développement social (voir encadré 2.1) et les rapports entre développement économique et social, y compris les moyens de mieux intégrer politique sociale et économique. Parmi les premiers membres du Conseil d'administration de l'UNRISD, certains, comme Jan Tinbergen et Gunnar Myrdal, lauréats du prix Nobel, ont encouragé l'étude de ces questions.

Les recherches sur la quantification ont mis en évidence bon nombre de problèmes inhérents à la

collecte et à l'analyse des données et ont proposé des moyens d'améliorer les indicateurs sociaux. Elles ont aussi essayé de révéler des corrélations entre le développement économique et social, et de distinguer divers types de développement ou niveaux de vie. En montrant les variations régionales et nationales selon divers indicateurs, cette approche a radicalement remis en question la conception, alors dominante, du développement comme processus linéaire ou se faisant par étapes. Elle a également amené à contester les travaux de certains autres bureaux de statistiques des Nations Unies en mettant le doigt sur les faiblesses des données et des méthodes utilisées pour établir les rapports statistiques annuels et en proposant une solution de rechange à l'emploi des indicateurs composites. Le PNUD, par exemple, a mis au point pour la première fois son indicateur du développement humain en 1975, qui a eu le mérite politique d'attirer l'attention sur le développement social dans les milieux internationaux des décideurs politiques. Pourtant, les travaux de l'UNRISD contestaient l'emploi d'un indicateur composite qui ne serait que la combinaison de quelques indices, comme ersatz du développement socio-économique. L'Institut prônait au contraire d'autres méthodes qui utilisaient jusqu'à 19 indices fondés sur des variables sélectionnées pour leur fiabilité. Ces indices ont servi à établir le profil de développement de divers pays. Une ligne reliant entre elles les différentes variables fournissait une indication du niveau du pays et de son type de développement à un moment donné.

Encadré 2.1—Les recherches de l'UNRISD sur la quantification et les indicateurs

Dans les années 60, les travaux internationaux consacrés au développement économique étaient axés en grande partie sur les aspects quantitatifs. L'UNRISD s'est attaché à concevoir des instruments de mesure utiles dans le domaine social et à introduire des variables sociales dans des modèles économétriques de développement. À partir de ses recherches, l'Institut a créé une banque de données sur les indices de développement, qui a recueilli et filtré des données nationales relatives à 100 variables socio-économiques. Ce travail a fait apparaître les carences de ces données et les méthodes souvent employées dans l'étude du développement.

Dans les années 70, l'Institut était à l'avant-garde par ses travaux sur d'autres façons de définir, de mesurer et d'analyser la distribution des moyens d'existence matériels. Il insistait sur la nécessité de sélectionner et de filtrer avec soin les données et de renouveler les méthodes d'analyse. Ses travaux sur des indicateurs transnationaux du développement social ont fait connaître une nouvelle méthode, appelée analyse des correspondances (McGranahan et al. 1970). Ils se sont achevés par la publication d'un volume intitulé *Measurement and Analysis of Socioeconomic Development* (McGranahan et al. 1985), qui recensait les principaux problèmes de données rencontrés dans le domaine du développement, expliquait les faiblesses des méthodes les plus courantes d'analyse et évaluait le potentiel et les limites d'autres méthodes jugées mieux adaptées à la nature des données transnationales du développement.

Par ailleurs, l'UNRISD s'est aussi employé à mettre au point des méthodes peu coûteuses de collecte et de suivi des données au niveau local; il les a expérimentées dans plusieurs pays en développement, dans l'Etat indien du Kerala, en particulier. Le suivi consistait à recueillir sur place des données à partir de diverses zones d'observation pour discerner les inégalités à la fois horizontales et verticales et mieux comprendre quels étaient les groupes qui bénéficiaient du développement. Les données étaient analysées périodiquement pour étudier l'évolution des niveaux de vie, les événements locaux liés à cette évolution, ainsi que les structures et la dynamique sociales, économiques et politiques affectant le progrès local. On tenta également d'intégrer les données au système national d'analyse du développement, ainsi qu'à la planification nationale et locale (Mathew et Scott 1980; Scott et Mathew 1983, 1986).

À la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'UNRISD est revenu sur la question de la quantification en 1991 et a organisé une réunion d'experts sur les indicateurs du développement social pour passer en revue les progrès accomplis et les déficiences constatées dans l'application des indicateurs sociaux. Les débats et rapports nationaux ont confirmé la gravité des lacunes présentées par les stratégies de collecte et l'emploi des données dans de nombreux pays et ont souligné la nécessité d'utiliser des méthodes de mesure peu coûteuses (Westendorff et Ghai 1993; Gómez 1992).

«L'UNRISD DÉFEND
AVEC AUDACE,
FRAÎCHEUR ET
AUTORITÉ LA PLACE
CENTRALE DES
QUESTIONS SOCIALES
DANS LE PROCESSUS
GLOBAL DE
DÉVELOPPEMENT.
SA DÉMARCHE EST
PARTICULIÈREMENT
UTILE À UN MOMENT
OÙ LA RÉFLEXION SUR
LE DÉVELOPPEMENT EST
EN GRANDE PARTIE
ENVAHIE PAR UNE
LOGIQUE DU MARCHÉ
ÉTRIFIÉE ET
ÉTOUFFANTE ET
OÙ LA PLUPART DES
INSTITUTIONS ONT
SUCCOMBÉ À
LA TENTATION DE
REVOIR LEUR MANDAT
POUR MIEUX SERVIR
L'ORTHODOXIE QUE

REPRÉSENTE
LE PRÉTENDU
CONSENSUS DE
WASHINGTON.
LA RICHESSE DE
LA PRODUCTION DE SES
DIVERS PROGRAMMES
TRADUIT UNE LECTURE
COMPLEXE DE
L'IMPORTANCE QUE
REVÊT UNE POLITIQUE
SOCIALE BIEN PENSÉE
POUR VENIR À BOUT
DES PROBLÈMES DE
DÉVELOPPEMENT
DANS LE MONDE
CONTEMPORAIN.»

ADEBAYO OLUKOSHI,
SECRÉTAIRE EXÉCUTIF,
CONSEIL POUR
LE DÉVELOPPEMENT
DE LA RECHERCHE
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE
EN AFRIQUE (CODESRIA),
SÉNÉGAL

Par la suite, l'Institut a collaboré avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à une enquête sur la culture et le développement. Ce travail a permis d'examiner l'utilité des indicateurs culturels du développement—ou des moyens de mesurer le développement humain d'un point de vue culturel—en se demandant notamment en quoi la qualité de la vie des personnes était déterminée par leur faculté à vivre ensemble (UNRISD/UNESCO 1997; Pattanaik 1997; McKinley 1997).

Plus récemment, l'attention s'est portée sur les moyens de mesurer la situation sociale en Europe. Il a été procédé à une analyse de l'histoire des techniques de recherche quantitative en Europe occidentale (Collette 2000), des méthodes d'approche employées pour suivre les conditions d'existence depuis les années 60 (Esping-Andersen 2000), et des indicateurs sociaux dans les pays de transition de l'Europe centrale et orientale (Scott 2000).

LES RÉPERCUSSIONS SOCIALES DE L'AJUSTEMENT

Les arguments intellectuels contre l'intervention de l'Etat, évoqués plus haut, sont montés en puissance dans les années 80 et se sont agencés en une redoutable idéologie néolibérale qui a eu pour effet de marginaliser plus encore la politique sociale. L'élite politique et les principales institutions nationales et internationales n'avaient que la libéralisation économique et l'ajustement structurel à la bouche, ce qui a été triplement néfaste au développement social: les milieux politiques ont relégué plus loin encore la politique sociale; la déréglementation et la compression des effectifs a souvent affaibli l'Etat dans son rôle de prestataire de services publics et d'arbitre, et de nombreux habitants de pays en développement ont vu leur situation sociale se dégrader.

Le néolibéralisme tenait moins son influence de sa solidité intellectuelle (voir chapitre 7) que des forces politiques qui le défendaient. C'est parce que ces forces étaient prédominantes que de nombreux pays en développement, en particulier les économies très endettées d'Afrique et d'Amérique latine et les économies de transition de l'Europe centrale et orientale, ont dû se soumettre aux programmes d'ajustement structurel et se plier aux politiques et aux conditions dont ils étaient assortis, autrement dit «stabiliser» leur économie, stimuler la production destinée à l'exportation et privatiser leurs entreprises publiques.

A partir de 1985 environ, l'UNRISD a étudié les répercussions sociales de l'ajustement (Ghai 1991; de Sierra 1994; UNRISD 1995). Il s'est inspiré de l'appel lancé par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) en faveur d'un «ajustement à visage humain», examinant non seulement les répercussions sociales de l'ajustement à court terme, mais aussi les conséquences sociales, institutionnelles et politiques à plus long terme de la crise et de la réforme économique. Ces travaux ont montré que les gains et les pertes résultant de l'ajustement suivaient des schémas très complexes et contredisaient parfois les prévisions de la théorie néolibérale. Les individus et les groupes à revenu fixe, comme les employés du secteur public, étaient particulièrement touchés. Si les revenus des agriculteurs produisant pour l'exportation s'amélioraient certaines années, les principaux bénéficiaires étaient surtout les groupes ruraux à revenu élevé et intermédiaire. Avec les baisses ultérieures des cours internationaux des produits de base et la suppression des subventions sur les intrants agricoles, les coûts ont augmenté et l'agriculture a perdu de son attrait pour beaucoup de petits exploitants (Bangura 1994a).



Les entrepreneurs qui ont bénéficié de la libéralisation des marchés en Afrique, en Europe centrale et orientale et dans certaines régions de l'Amérique latine n'étaient pas nécessairement ceux qui avaient été marginalisés par les stratégies de développement antérieures à la réforme. Dans bien des cas, ils faisaient partie, avant la réforme, d'une élite déjà étroitement liée à l'Etat. Ce phénomène était particulièrement prononcé en Europe centrale et orientale où plus de 70 pour cent des nouveaux entrepreneurs avaient déjà des postes de directeur dans les établissements d'Etat sous le régime communiste (Cox et Mason 1999). Au Chili, cependant, où les taux de croissance étaient élevés, une élite technocratique, travaillant avec un régime autoritaire, a créé des conditions favorables à l'implantation de nouveaux entrepreneurs dans les secteurs financier, manufacturier et commercial (Martinez et Díaz 1996).

Les effets de contraction entraînés par l'ajustement a favorisé l'émergence de stratégies de survie et de réactions multiples, qui n'avaient pas souvent été prévues par les responsables politiques. Des employés du gouvernement et des enseignants ont monté leur petite entreprise; les emplois secondaires et le travail au noir, de même que la petite corruption, ont progressé; des agriculteurs pauvres ont pris un autre emploi non agricole ou ont émigré vers les villes

Encadré 2.2—L'expérience ghanéenne de l'ajustement

Le Ghana est souvent présenté comme l'exemple même d'un ajustement réussi. Pourtant, son ajustement s'est appuyé sur des mécanismes institutionnels très peu orthodoxes et la réussite n'a été que de courte durée. Le gouvernement a mis en place des structures centralisées, articulées autour de personnalités; des technocrates bien motivés jouissaient d'une grande autonomie en matière de politiques; et les institutions financières internationales apportaient un appui technique sans rencontrer de véritable résistance de la part de l'administration et d'intérêts catégoriels.

L'équipe ghanéenne chargée de l'ajustement provenait de trois groupes distincts: ses membres étaient des économistes professionnels et des planificateurs de la fonction publique, des chefs d'administration nommés pour des raisons politiques, qui supervisaient le travail des fonctionnaires, et le groupe chargé de la gestion même de l'ajustement, qui était responsable de l'orientation politique du programme. Malgré son hétérogénéité professionnelle et idéologique, cette équipe a pu établir un programme de travail cohérent fondé sur le pragmatisme, la confiance personnelle et le respect des règles définies par un chef militaire puissant et charismatique, Jerry Rawlings.

Cependant, le secteur privé et d'autres intérêts organisés n'ont jamais été associés à l'ajustement et n'ont pas accueilli favorablement les réformes. De plus, la démocratisation des années 90 a révélé des divisions profondes sur l'orientation à donner au programme.

L'effet le plus remarquable de l'ajustement a été d'assainir les finances de l'Etat. L'ajustement n'a pas transformé l'économie et ses gains se sont révélés fragiles. Le régime a été obligé d'accorder ici et là sa protection pour empêcher que les manifestations d'intérêts organisés ne prennent trop d'ampleur et garder ses appuis politiques pendant la démocratisation. Il en est résulté un ralentissement des réformes. Les déficits budgétaires se sont creusés et les emprunts du gouvernement auprès de la banque centrale se sont alourdis pour devenir de graves problèmes dans les années 90. En 2002, les jeunes citadins chômeurs et laissés-pour-compte, les syndicats et les étudiants se sont alliés aux intérêts conservateurs et ont opéré une «révolution démocratique», en obligeant par leurs votes le régime à quitter le pouvoir.

Source: Hutchful 2002.

pour travailler comme intermittents; et de nombreux ouvriers naguère employés dans l'industrie se sont rabattus sur le secteur informel ou l'agriculture. Bien que, partout, les activités du secteur informel se soient étendues, cette expansion a eu des conséquences sociales et économiques très variées. Dans une grande partie de l'Afrique, le secteur informel, qui regroupait des activités et des groupes sociaux divers, était surpeuplé (Meagher et Yunusa 1996). Lorsqu'elle se conjugait à une aggravation des inégalités, de la pauvreté et à une croissance molle, cette expansion du secteur informel sapait les accords sociaux conclus après l'indépendance ainsi que les institutions de gouvernance. Dans certains pays de l'Europe centrale et orientale, les politiques qu'adoptèrent les gouvernements pour retenir les actifs de certaines industries enrayèrent en partie la croissance du secteur informel. Les recherches de l'UNRISD au Chili ont révélé que, si l'ajustement était allé de pair avec une augmentation réelle de la proportion des salariés, les relations entre patrons et employés s'étaient déstructurées par le biais des contrats individuels, de l'emploi à temps partiel et de la sous-traitance.

Dans les pays où l'ajustement structurel a eu des retombées positives sur la société et l'économie—pendant quelque temps du moins—les politiques suivies étaient généralement mieux adaptées aux conditions locales. Au lieu de laisser libre cours au jeu du marché, elles combinaient des éléments de libéralisation avec un certain contrôle des prix

les plus importants pour l'économie, comme les taux de change et d'intérêt, et ceux de biens et de services stratégiques. Les pays dont l'expérience a été relativement heureuse, comme le Chili (des années 80), le Costa Rica, le Ghana et le Mexique, réunissaient préalablement des conditions qu'il était rare de trouver dans les pays très endettés que l'on engageait pourtant instamment à ajuster leurs structures (UNRISD 1995). Parmi ces conditions figuraient un Etat fort, de confortables réserves de devises et/ou l'accès à un volume assez considérable d'aide extérieure ou à des lignes de crédit internationales (voir encadré 2.2).



«PAR SES PROGRAMMES
NOVATEURS, L'UNRISD
A OUVERT DE
NOUVEAUX FRONTS
DANS LA RECHERCHE
SUR LA POLITIQUE
ET LES INSTITUTIONS
SOCIALES. IL MÉRITE
POUR CELA NOS PLUS
VIVES FÉLICITATIONS.»

HA-JOON CHANG,
PROFESSEUR D'ÉCONOMIE
ET DE POLITIQUE,
UNIVERSITÉ DE CAMBRIDGE,
ROYAUME-UNI

LA PROTECTION SOCIALE

Les programmes d'ajustement structurel ont eu des conséquences majeures sur les régimes publics de protection sociale. La réduction des dépenses gouvernementales, les baisses d'impôts, la compression des effectifs dans l'infrastructure et les administrations publiques et la privatisation ont affecté les services publics liés à l'éducation, à la santé et à la sécurité sociale. Devant ces effets, les années 90 ont vu monter l'inquiétude dans le monde. La Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales se sont mises à repenser certains aspects de la politique sociale et le rôle de l'Etat dans le développement. Conscients de la nécessité d'atténuer les effets sociaux néfastes de la restructuration de l'économie et du secteur public, les Etats se sont employés à mieux utiliser leurs ressources. Dans ce contexte, l'UNRISD a axé ses recherches sur trois grandes questions: quel est l'avenir de l'Etat providence? Des pays à faible revenu peuvent-ils garder ou développer des éléments d'une protection sociale universelle? Quelle est l'efficacité des filets de sécurité sociale, des fonds sociaux et des tentatives faites pour cibler les groupes vulnérables?

L'avenir de l'Etat providence

Au début des années 90, on parlait beaucoup d'une «crise de l'Etat providence». Voulant déterminer

s'il y avait effectivement crise, l'UNRISD a enquêté sur les différents traitements réservés à la réforme de l'Etat providence. Ses recherches ont montré que, bien que placés devant des problèmes similaires, les pays industrialisés avancés abordaient la protection sociale et la réforme de manières tout à fait différentes. Aux Etats-Unis, par exemple, les emplois à bas salaire et les programmes gérés par les gouvernements des Etats, qui n'accordaient leur soutien qu'aux pauvres dont le manque de ressources était avéré, remplaçaient peu à peu un système d'allocations minimales financées par les deniers publics. Les pays scandinaves, de leur côté, paraient à la menace de nombreuses pertes d'emploi en développant l'emploi dans le secteur public, en particulier pour les femmes. Chaque système crée ses propres problèmes et dilemmes. En Europe, des régimes de retraite coûteux ont marginalisé ceux qui n'ont pas d'emplois formels; aux Etats-Unis, le nombre des «travailleurs pauvres» a considérablement augmenté.

Pourtant, dans la plupart des pays industrialisés avancés, l'Etat providence a montré une très forte résilience et l'on a vu apparaître des systèmes hybrides fondés sur des compromis entre systèmes public et privé, plutôt qu'un changement de cap radical se traduisant par un abandon des régimes de protection sociale aux lois du marché. Aussi est-on porté à croire que le rôle des institutions en place et des intérêts politiques constitués est aussi important pour déterminer le dosage

final des politiques que la réflexion nouvelle et le souci de la discipline budgétaire.

Dans plusieurs pays d'Amérique latine et dans les anciens pays communistes qui ont connu une refonte totale des institutions, la restructuration de l'Etat providence a été plus profonde. Au Chili, le transfert de la responsabilité de la protection sociale au secteur privé a entraîné des problèmes majeurs: couverture limitée des régimes de protection sociale, discrimination envers les femmes qui gagnent moins et comptent moins d'heures de travail que les hommes, et frais administratifs élevés, pour ne citer que ceux-là. Ici comme dans d'autres pays, les régimes privés doivent être fortement subventionnés par les pouvoirs publics, sous forme d'incitations fiscales notamment (Esping-Andersen 1994, 1996). Dans les pays d'Amérique latine où la tradition démocratique est plus ancienne, comme le Costa Rica et l'Uruguay, tout un pan des régimes de retraite est resté public (Huber et Stephens 2000).

Bien avant l'ère du néolibéralisme, la protection sociale en Asie de l'Est combinait une assurance sociale publique et des programmes de prévoyance au sein des entreprises. Bien que les pressions en faveur d'une réforme se soient alourdies après la crise économique de 1997-1998, la République de Corée, par exemple, a adopté un régime complet de protection sociale pour les pauvres, qui prévoyait des possibilités de formation et l'obligation pour les chômeurs de participer à des programmes

de création d'emplois pour avoir droit à des allocations. Le gouvernement coréen a également renforcé son programme de lutte contre le chômage et l'a étendu à l'ensemble des actifs (Kwon 2003). De telles initiatives semblent avoir contribué non seulement à la reprise économique de la Corée, mais aussi à la cohésion sociale pendant les années difficiles qui ont suivi la crise. Ces conclusions laissent à penser que la mondialisation n'a pas nécessairement pour effet de saper la politique sociale. Dans certains pays, les acteurs politiques ont trouvé un compromis social qui permet au gouvernement de maintenir ou de renforcer certaines formes de protection sociale tandis que le secteur privé s'efforce d'être de plus en plus compétitif en s'adaptant au marché mondial.

La prise en charge dans les pays à faible revenu

Dans les débats passionnés que suscitait la protection sociale dans les années 90, ceux qui préconisaient une prise en charge universelle dans les pays en développement étaient souvent taxés d'utopie et de naïveté. Est-ce réaliste d'attendre que des pays pauvres fournissent des services de base à tous leurs citoyens? Pour répondre à cette question, l'UNRISD a étudié des pays et des régions à l'intérieur de pays qui l'avaient fait, pour tenter de comprendre les raisons historiques, culturelles et économiques qui expliquaient cette performance sociale supérieure. Plusieurs cas—le Chili, le Costa

Rica, le Kerala et Sri Lanka—avaient pris une avance historique dans les domaines de la santé et de l'éducation, en partie grâce à la volonté de leurs dirigeants d'offrir des prestations générales. Pourtant, les régimes politiques n'étaient pas coulés dans le même moule. Certains facteurs culturels avaient aussi leur importance, tels que l'influence d'une religion ou d'une tradition attachant une grande valeur à l'éducation et à l'assistance aux défavorisés, et le respect de la condition et des droits des femmes. Certains pays dotés de gouvernements socialistes, comme Cuba et le Viet Nam, ont pu éliminer assez rapidement des problèmes chroniques grâce à leurs politiques et programmes sociaux. Dans d'autres pays, une longue tradition démocratique s'est révélée un facteur favorable à l'offre de services universels car, avec eux, s'ouvrait un espace où les forces sociales et politiques attachées à l'universalisme pouvaient exercer des pressions sur le gouvernement. Si les lois et institutions régissant la planification, l'organisation, le financement et la prestation des services sociaux présentaient une diversité considérable, il y avait cependant une constante: partout l'Etat assumait certaines responsabilités.

Les recherches de l'UNRISD ont conclu que le montant des ressources allouées aux programmes sociaux n'est pas nécessairement un élément clé du succès et que celui-ci dépend plutôt de l'attachement à la politique sociale et de la continuité de cette politique, ainsi que de la composition des dépenses sociales. Une politique sociale qui donne

la priorité aux soins maternels et infantiles, à la prévention de la maladie, à l'amélioration de l'éducation sanitaire, à l'alphabétisation générale, à l'éducation fondamentale et aux conditions de santé et d'hygiène a des effets marqués sur les indicateurs sociaux (Ghai 2000).

Le ciblage

Aux appels en faveur d'un «ajustement à visage humain», la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont répondu par des filets de sécurité sociale et des fonds sociaux. L'UNRISD a étudié les résultats de cette approche dans plusieurs pays, notamment au Chili, au Ghana, en Inde, au Mexique et au Zimbabwe (Vivian 1995), ainsi qu'en Afrique de l'Ouest (Diop 2001; Akindès 2001). Ces recherches ont montré que, le plus souvent, les filets de sécurité et le ciblage des pauvres n'avaient pas réussi à parer aux conséquences sociales de l'ajustement structurel. Les projets faisant office de filets de sécurité étaient généralement de taille modeste, plus préoccupés de visibilité que de résultats concrets et avaient de la peine à identifier et à toucher les personnes pauvres et vulnérables. En outre, beaucoup de ces projets étant financés par des fonds extérieurs, ils se révélaient peu viables à long terme. En Afrique de l'Ouest, les dépenses d'infrastructure passaient souvent avant les coûts de fonctionnement, ce qui aggravait le problème du manque d'équipement et de personnel dans les écoles et les établissements

de santé. Le fait de privilégier un type de service, l'école primaire par exemple, pouvait faire plus de mal que de bien lorsque la qualité des enseignants baissait par suite du déclin de l'enseignement supérieur. Peut-être la faiblesse fondamentale du ciblage tient-elle à un présupposé inhérent aux filets de sécurité: la politique sociale n'est qu'un rajout destiné à colmater les brèches ouvertes par la politique économique (Mkandawire 2001a).

Cette enquête sur le ciblage et les filets de sécurité accrédite la thèse que les services pour les pauvres sont généralement médiocres. De plus, alliées à la privatisation, ces approches peuvent en fait creuser encore les inégalités (Deacon 2000). La réforme des soins de santé, comme celle du secteur public en général, repose sur des hypothèses de manuel: les dépenses publiques sont surtout une affaire technique et la privatisation des services destinés aux classes aisées libérera des fonds publics à redistribuer aux pauvres. Cependant, dans les faits, lorsque les systèmes de santé sont libéralisés et en grande partie privatisés, il n'y a aucune raison de supposer que les fonds publics sont effectivement redistribués aux pauvres. En Afrique, des professionnels de la santé, des politiciens et des chercheurs n'ont cessé de l'affirmer. La réforme des soins de santé tend au contraire à légitimer l'inégalité d'accès. Ces questions sont étudiées actuellement dans le projet de l'UNRISD sur l'entrée des soins de santé dans la sphère commerciale (Mackintosh et Koivusalo 2002).

VERS UNE CONCEPTION UNIFIÉE?

Tout au long de ses 40 ans d'histoire, l'UNRISD s'est efforcé de favoriser par ses recherches l'intégration de la politique sociale et économique, et cette conception intégrée s'est peu à peu étendue à la politique de protection de l'environnement (voir chapitre 3). A ses débuts, l'Institut a inventorié certaines des relations et complémentarités entre les dimensions sociales et économiques du développement. Une étude pilote des indicateurs sociaux et économiques dans 18 pays a montré que ceux qui avaient en 1950 un niveau social relativement élevé (par rapport à leur niveau économique) semblaient progresser plus rapidement que les autres au cours de la décennie suivante. Outre cet «effet de productivité» des facteurs sociaux, l'étude a aussi confirmé «l'effet bien-être» dont de nombreux économistes supposaient l'existence, selon lequel plus la croissance économique est rapide, plus fort est le développement social qu'elle entraîne (Baster et Subramanian 1966).

Mécontentes de voir les dimensions sociales du développement écartées dans l'élaboration des politiques nationales et internationales des années 70, diverses institutions des Nations Unies ont soutenu les travaux de l'UNRISD sur une conception unifiée de la planification et de l'analyse du développement (UNRISD 1980). Cette approche mettait en lumière la synergie et la complémentarité

«DEPUIS DES ANNÉES DÉJÀ, L'UNRISD JOUE UN RÔLE CAPITAL—AU SEIN DES NATIONS UNIES ET DANS LES MILIEUX DE LA RECHERCHE EN GÉNÉRAL—EN IDENTIFIANT LES FUTURS ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT, EN PARRAINANT DES RECHERCHES NOVATRICES ET PARTICIPATIVES DANS CES NOUVEAUX DOMAINES ET EN ATTIRANT L'ATTENTION DES RESPONSABLES POLITIQUES SUR UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS DE POLITIQUE SOCIALE ET, DE PLUS EN PLUS, ÉCONOMIQUE. MALGRÉ SA TAILLE RELATIVEMENT

MODESTE, IL A EU DES
EFFETS DIFFUS, NETS
ET PERCEPTIBLES.
D'UNE CERTAINE
MANIÈRE, ON POURRAIT
DIRE QUE L'UNRISD A
CONTRIBUÉ DE FAÇON
NON NÉGLIGEABLE À
TRACER CE QU'ON
POURRAIT APPELER
«LES LIMITES SOCIALES
DE LA CROISSANCE
ÉCONOMIQUE».
ET TOUT RÉCEMMENT,
IL A SU SUSCITER DES
POINTS DE VUE
INTÉRESSANTS SUR
«LES CARACTÉRISTIQUES
PRO-PAUVRES DE
LA CROISSANCE».»

GIOVANNI ANDREA CORNIA,
UNIVERSITÉ
DE FLORENCE, ITALIE,
ET ANCIEN DIRECTEUR
DE L'UNU/WIDER,
FINLANDE

des dimensions économiques et sociales et les liens qui les unissaient et visait à :

- Ne laisser aucun segment de la population hors du champ du changement et du développement;
- Entraîner un changement de structures qui favoriserait le développement national et inciterait toutes les couches de la population à participer au processus de développement;
- Parvenir à l'équité sociale, notamment à une répartition équitable des revenus et des richesses dans le pays et
- Accorder un rang de priorité élevé au développement du potentiel humain, notamment à la formation professionnelle technique, à la création d'emplois et à la satisfaction des besoins des enfants.

Cette enquête a non seulement examiné les rapports entre les aspects sociaux et économiques du développement mais a aussi mis en garde contre l'inutilité d'élaborer un ensemble de recommandations et de «prescriptions s'adressant à l'humanité tout entière ou aux gouvernements en général» ou la futilité «d'utopies conçues par des comités» (Wolfe 1996). La planification et l'analyse qui se concentraient simplement sur «ce» qu'il fallait faire, sans se demander «qui» devait le faire et «comment», avaient toutes les chances de rester un exercice académique ou bureaucratique. Dans le domaine du développement social, la réponse à la question «quoi» était, selon l'étude, assez évidente: il s'agissait de satisfaire des besoins fondamentaux et de créer des emplois intéressants. La

grande question, cependant, était celle des forces sociales et politiques et des alliances en place ou susceptibles de se former pour militer en faveur d'un «autre développement». Les recherches ont montré que ce développement ne deviendrait réalité que si l'on renforçait la capacité de l'Etat à offrir de vrais choix politiques et si la population, dans les collectivités locales, les organisations de la base et les mouvements sociaux, orientait ces choix par un débat libre et public et par sa mobilisation. Ce sont ces préoccupations qui ont amené l'Institut à axer une grande partie de ses recherches ultérieures sur la participation, la démocratisation, la société civile et les mouvements sociaux (voir chapitre 4).

Les travaux sur une conception unifiée ont également mis en évidence les problèmes qui se posent lorsque l'analyse, la planification et la politique sont compartimentées et ne saisissent pas les liens complexes qui existent entre des dimensions différentes du développement. Avec les recherches ultérieures consacrées aux systèmes alimentaires et à la société, ils ont souligné la nécessité d'aborder les questions du développement dans une perspective globale plus systémique. On ne saurait résoudre les problèmes d'insécurité alimentaire, par exemple, en faisant porter les efforts uniquement sur la production, le marketing ou la consommation. Il ne suffit pas non plus de promouvoir la sécurité alimentaire par des interventions au niveau local. Au contraire, il est crucial de comprendre quels effets ont au niveau local les

évolutions, politiques et institutions nationales et internationales (Barracough 1991; Chattopadhyay 1991, 1993; García 1984).

A la fin des années 90, il était évident que le climat idéologique était plus propice à une réflexion nouvelle sur la politique sociale et économique qu'il ne l'avait été depuis des années (Mkandawire et Rodríguez 2000). L'insensibilité sociale du modèle néolibéral dominant suscitait une opposition grandissante. Des organisations internationales, ainsi que des groupes de la société civile, des réseaux et des mouvements sociaux, militaient pour une réflexion et des approches nouvelles. Une nouvelle terminologie vit alors le jour: on se mit à parler du «post-consensus de Washington», d'un développement fondé sur les droits, de la «responsabilité sociale des entreprises» et d'une «autre mondialisation».

Le Sommet mondial de 1995 pour le développement social a rassemblé bon nombre des dirigeants du monde et leur a permis de réaffirmer leur volonté de créer des conditions favorables à la réduction de la pauvreté, à la création d'emplois et à l'intégration sociale. A la fin des années 90, l'UNRISD entreprit une vaste enquête pour déterminer si la communauté internationale s'était rapprochée ou éloignée des objectifs fixés par le Sommet. Le rapport *Mains visibles—Assumer la responsabilité du développement social* (voir encadré 1.2; UNRISD 2001a) a montré que les crises financières et la récession économique avaient eu

raison des progrès. Si l'on a pris conscience de la nécessité de repenser les rôles et responsabilités des institutions financières internationales, des Etats-nations et des sociétés transnationales et d'examiner de plus près les répercussions sociales des politiques économiques, on ne s'est pas encore mis à repenser les politiques économiques elles-mêmes. Nul ne s'est sérieusement attaché non plus à intégrer politique économique et sociale.

Devant cette situation, l'Institut se livre maintenant à un nouvel examen des rapports entre développement économique et social. Dans le cadre d'un vaste projet sur La politique sociale dans un contexte de développement (voir encadré 2.3), les chercheurs étudient la possibilité de bâtir un couple Etat-société qui soit à la fois développemental (autrement dit qui favorise la croissance économique et la transformation des structures), démocratique (qui tire sa légitimité de la participation populaire et du processus électoral) et sans exclusive sociale (en d'autres termes dont les politiques sociales tendent à traduire dans les faits l'égalité des droits pour tous les citoyens).

Encadré 2.3—La politique sociale dans un contexte de développement

Il est facile de s'entendre sur la nécessité de politiques qui favorisent le développement, soient démocratiques et sans exclusive sociale. Mais les concevoir et les appliquer, est-ce réalisable? Les programmes des divers acteurs sociaux et les trajectoires de développement des pays permettent-ils d'espérer que ce soit possible? Dans le cadre de son projet sur La politique sociale dans un contexte de développement, l'UNRISD se livre à des recherches comparatives, à la fois thématiques et régionales, pour répondre à ces questions. Quatre sous-projets thématiques sont en cours: politique macroéconomique et politique sociale; mondialisation, commercialisation et politique sanitaire; genre et politique sociale; et démocratisation et politique sociale. Pour les recherches régionales, les projets sont au nombre de cinq: Asie orientale, Afrique subsaharienne, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Amérique latine et pays nordiques.

A la différence de nombreuses tentatives d'intégration des politiques sociale et économique, ce projet place la politique sociale au centre de l'analyse et ne la considère pas comme un accessoire rajouté après-coup. Dans de nombreux pays en développement, l'Etat est critiqué pour son inefficacité; en conséquence des solutions marchandes ou faisant intervenir des ONG comme prestataires de services sont mises en avant. Mais ces solutions de rechange se révèlent souvent à la fois peu efficaces et peu viables. Ce projet pose la question du cadre institutionnel nécessaire à la politique sociale, de la stratégie politique qui doit l'accompagner et de ses rapports avec la démocratie. Il part de l'hypothèse que le succès des politiques sociales dépend dans une large mesure des structures du pouvoir et de la présence de forces sociales et politiques capables, par leur électorat, de veiller à ce que les gouvernements allouent à ces politiques la priorité et les ressources nécessaires. L'analyse démontrera si elle se vérifie ou non.