

Préface

Le Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague en mars 1995, a marqué un tournant dans la pensée internationale sur le développement. Après une période pendant laquelle les institutions financières internationales et de nombreux gouvernants s'étaient presque uniquement préoccupés de croissance et de stabilisation économiques, 117 chefs d'Etat ou de gouvernement se sont engagés "à créer un environnement économique, politique, social, culturel et juridique qui permette à toutes les communautés humaines de parvenir au développement social" (Engagement 1 de la Déclaration de Copenhague).

La Déclaration et le Programme d'action du Sommet soulignaient l'importance de l'équité, de la participation, de l'autonomisation et de la solidarité. Le développement social dépendait non seulement de la croissance économique et de l'assainissement des données de fond de la politique macro-économique, mais aussi de la politique sociale et d'une meilleure répartition des fruits de la croissance. Des institutions de qualité étaient aussi indispensables et, parmi elles, un Etat au rôle renforcé, ainsi qu'un secteur public plus performant, transparent et responsable, des institutions internationales sachant mieux remplir leur fonction de soutien, des partenariats avec le secteur privé et la participation active d'organisations de la société civile aux actions de développement et à la définition des politiques.

Il fallait non seulement avoir les bonnes institutions mais aussi trouver de nouveaux moyens de financer le développement social et de lever l'un des principaux obstacles au développement de bien des pays d'Afrique et d'Amérique latine: la charge de la dette. Le Sommet social réclamait aussi une démocratie et un développement mieux accordés aux intérêts et aux préoccupations des femmes et soulignait la nécessité de promouvoir un développement durable centré sur l'être humain.

Mais les réformes qui ont été proposées créent-elles vraiment un contexte propice au développe-

ment social? Le présent rapport dresse le bilan de ce qui a été accompli dans plusieurs domaines clés de la politique et de la réforme des institutions et recense quelques-uns des principaux obstacles au progrès. L'analyse ne porte pas uniquement sur des initiatives directement liées au Sommet social; dans ce rapport, sont examinées aussi les réformes qui ont pris de l'importance dans les années 90 et qui tentent généralement d'intégrer des préoccupations sociales aux stratégies de développement, intégration reconnue et confirmée comme nécessaire non seulement par le Sommet social mais aussi par d'autres conférences mondiales, notamment celles de Rio, du Caire, de Beijing et d'Istanbul.

Le Sommet social est encore très récent. Aussi est-il peut-être irréaliste d'escompter de grands progrès dans la réalisation des objectifs qui y ont été fixés. De plus, il est extrêmement difficile de mesurer le changement, faute de données fiables. Mais on devrait s'attendre à ce que des progrès aient été accomplis dans la création de conditions favorables au développement et qu'ils se soient traduits par des changements de politique et par des réformes institutionnelles.

Or, le panorama qui se dégage est assez troublant: d'une part, des initiatives qui se placent davantage au niveau du discours que de la pratique et, de l'autre, des modes de croissance économique, une libéralisation et des inégalités qui continuent d'entraver le développement social plus qu'ils ne le favorisent. De plus, l'impulsion politique donnée et les pressions exercées pour promouvoir le développement social apparaissent assez faibles, tout comme les institutions dont le rôle pourrait être de mobiliser et de répartir plus judicieusement les ressources.

Cette situation reflète en partie les conditions qui régnaient juste avant et immédiatement après le Sommet social: le triomphe du néolibéralisme, la croissance économique sans précédent des pays d'Asie, les signes de reprise en Afrique et en Amérique latine. Tous ces phénomènes ont eu ten-

dance à occulter la nécessité de réformer en profondeur le modèle dominant. L'expérience du milieu des années 1990, en particulier la crise financière qui a secoué l'Asie et menacé une nouvelle fois l'Amérique latine, a montré que plusieurs des postulats qui sous-tendaient la stratégie du développement au moment du Sommet social présentaient de sérieuses carences ou péchaient par excès d'optimisme.

Depuis lors, on a quelque peu revalorisé le rôle de l'Etat et admis que les flux de capitaux privés n'étaient pas la panacée du développement. Le discours des institutions publiques et des sociétés privées témoigne d'une plus grande sensibilité sociale et les réformes institutionnelles et politiques qu'il faudrait engager pour promouvoir le développement social semblent faire l'objet d'un plus large consensus, comme le montre l'adhésion assez générale aux initiatives ou aux idées relatives à la réduction de la dette, au ciblage, à la démocratisation, à la réforme du secteur public, à la responsabilité sociale des entreprises, aux partenariats, à la participation et à l'autonomisation.

Mais le rôle de la politique sociale s'est le plus souvent limité à cibler des groupes sociaux spécifiques ou à assurer une protection sociale aux plus vulnérables. On a ignoré la justice distributive et le choix que pouvait faire la politique sociale de favoriser une croissance économique et un développement soutenus. On a ignoré aussi des questions fondamentales liées à l'économie politique de la mobilisation des ressources, c'est-à-dire les mécanismes politiques et institutionnels capables de générer des ressources pour financer le développement social et de veiller à ce que ces ressources aillent aux démunis. La protection sociale est plus nécessaire que jamais mais les ressources qui lui sont destinées se raréfient à cause de la diminution du volume de l'aide, de la réduction des dépenses publiques et de l'évasion fiscale.

La crise institutionnelle qui touche le développement social est particulièrement visible s'agissant du rôle de l'Etat. L'obligation constante de comprimer et de maîtriser les dépenses limite le rôle que l'Etat pourrait à nouveau jouer dans le développement

national. La vague de démocratisation qui a fait naître tant d'espoirs au début des années 90 a souvent été impuissante à inciter à une meilleure participation des citoyens à la définition des politiques publiques, et à faire valoir des méthodes non violentes de règlement des conflits et le respect des droits de l'homme. A la vérité, le style de plus en plus technocrate de la prise des décisions—ce sont des "experts" qui décident de la politique—dérègle les institutions publiques et les rend moins réceptives aux exigences des citoyens.

Des acteurs autres que l'Etat peuvent-ils contribuer de manière décisive à promouvoir le développement social ou même se substituer à l'Etat? Certains signes, ces dernières années, porteraient à croire que les grandes entreprises prennent des dispositions dans ce sens, en se façonnant une image d'acteurs conscients de leurs responsabilités tant sociales qu'environnementales. Il faut reconnaître toutefois que les initiatives spontanées et les partenariats n'ont qu'un pouvoir limité lorsqu'il s'agit d'amener les entreprises à assumer plus pleinement leurs responsabilités sociales et que les formes plus dures que sont la réglementation et les pressions de la société civile y réussissent mieux. Bien que la plupart des donateurs et des institutions multilatérales soulignent maintenant l'importance de travailler avec les organisations de la société civile et par leur intermédiaire, des obstacles politiques et institutionnels aux niveaux international, national et local restreignent souvent l'efficacité de la société civile dans les domaines à la fois de la sensibilisation et de la fourniture des services. Les institutions internationales du développement et des finances n'ont pas modifié radicalement leurs structures de gouvernance pour permettre une plus large participation de la société civile, et les services qui sont entre les mains des ONG ne sont encore souvent ni intégrés ni viables. De plus, en devenant plus tributaires de l'aide et en tentant de s'adapter aux priorités et aux procédures des institutions donatrices, les ONG risquent de perdre un peu de leurs qualités d'innovation et d'expérimentation et de leur flexibilité face aux conditions et aux besoins locaux.

Le Sommet social avait insisté pour que les actions de développement répondent mieux aux priorités et aux préoccupations des intéressés. Cet appel a été entendu, en particulier pour ce qui est des besoins des femmes et du développement durable. Les femmes ont certainement acquis de haute lutte bien des droits, surtout dans le domaine de la santé, mais la traduction de ces droits en politiques et programmes efficaces a été limitée par la réforme du secteur public, par des facteurs culturels et par la faible participation des femmes au système politique officiel. Non seulement il est difficile d'obtenir que des institutions soient plus réceptives aux besoins des femmes mais ces besoins eux-mêmes augmentent souvent là où la libéralisation économique a entraîné pour elles des charges supplémentaires. C'est peut-être dans les domaines du développement durable et de la gestion des ressources naturelles que les approches dites centrées sur l'être humain sont les plus présentes. Il y a cependant loin de la coupe aux lèvres, autrement dit du discours à l'abandon effectif des méthodes autoritaires en faveur de modes participatifs de conception et d'exécution.

L'analyse présentée ici montre que l'on a pris conscience de la nécessité de repenser les rôles et les responsabilités de certaines institutions—aux niveaux tant national qu'international—et d'examiner de plus près les répercussions sociales des politiques économiques. Cependant, ces politiques elles-mêmes n'ont pas été fondamentalement remises en question et aucune tentative sérieuse n'a été faite pour intégrer politique sociale et économique. La politique sociale reste pour une large part détachée de la politique économique ou passe pour un accessoire destiné à atténuer le coût social de la libéralisation économique et de l'ajustement structurel.

Néanmoins, le climat idéologique est plus favorable à une remise à plat de la politique de développement qu'il ne l'a été pendant des années. On s'en aperçoit à certains signes. L'ajustement structurel aveugle à la dimension sociale suscite une opposition politique de plus en plus forte et les recherches universitaires ont fragilisé le socle théorique et

empirique du modèle néolibéral dominant. Certaines idées nouvelles gagnent du terrain. Les droits de l'homme et un développement axé sur la réalisation des droits—qui insisterait sur la primauté des instruments relatifs aux droits de l'homme et sur la capacité du peuple de renforcer ses pressions sur l'Etat—sont tout à fait à l'ordre du jour.

Si certains pensent que la stratégie du développement a autant à voir avec la politique qu'avec la croissance et l'action à entreprendre pour distribuer aux pauvres des deniers publics limités, il faut s'en féliciter, comme il faut se réjouir de l'idée que les règles régissant l'économie et le commerce ne devraient pas être imperméables aux considérations des droits de l'homme. Mais qui donnera le signal du passage à l'acte? La question reste ouverte.

Il est évident que la mondialisation va au devant d'une crise de légitimité. Même les organisations financières et commerciales qui dominent la scène internationale commencent à remettre en question leurs prescriptions et leurs modèles et à prendre en considération certains des éléments critiques du programme du Sommet social. Cette évolution favorable du climat idéologique est l'un des grands progrès de la dernière moitié de la décennie 90. Au moment où les institutions de Bretton Woods elles-mêmes repensent leur démarche, il est possible que le programme social anti-exclusion, dont les graines ont été semées à Copenhague, trouve un terrain plus fertile.

Les stratégies de développement doivent réaffirmer les valeurs humaines, les priorités et l'action humaines: c'est là un point important qui se dégage du rapport et auquel le titre fait allusion. La "main invisible" du marché peut faire tourner l'économie mondiale mais il faut la main de l'homme pour la guider dans le sens de la plus grande productivité et pour modeler un monde transparent et foncièrement démocratique qui ne connaisse pas l'exclusion sociale.

Thandika Mkandawire
Directeur
mars 2001

Table des matières

REMERCIEMENTS		L'aide au développement	26
PRÉFACE	i	Lassitude des donateurs	
VUE D'ENSEMBLE	viii	Réorienter l'aide au développement	
		Le pacte 20/20	
		Options autres qu'un ciblage rigoriste	
		Les solutions de rechange à l'aide	
CHAPITRE 1 – Une mondialisation à masque humain	1	Réforme fiscale	32
Du développement à l'ajustement	2	L'érosion de la base d'imposition	
L'équité au rancart		L'impôt à la consommation	
L'exemple positif de l'Asie de l'Est		L'évasion fiscale au plan international	
Le Sommet social	4	Réforme des pensions	35
		Autres questions de la protection sociale	
Mondialisation et croissance économique	5	Mobiliser les ressources à la base	38
Croissance et commerce		Le microfinancement	
Croissance et flux financiers		Bilan	40
Libéralisation et emplois			
Des tendances défavorables en matière d'emploi	9		
Pauvreté et inégalité	11	CHAPITRE 3 – Fragiles démocraties	41
Causes de l'échec	12	Le dilemme du gouvernement	42
Regards nouveaux sur la croissance et le développement social	14	Transitions incomplètes	44
Cibler les pauvres		Amérique latine—L'impunité des militaires	
Des cadres de développement intégrés		Triompher de l'opposition en Afrique	
Services sociaux et commerce mondial		La nomenklatura de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale	
La mondialisation des normes sociales			
De nouvelles architectures?		Le progrès des partis politiques	46
Une mondialisation à masque humain	17	Système présidentiel ou parlementaire?	47
		Pays industrialisés	
		Pays en développement et pays en transition	
CHAPITRE 2 – Qui paie? Le financement du développement social	19	La démocratie, moyen ou fin?	48
		L'Etat développemental	
L'allègement de la dette pour les pays les plus pauvres	20	L'option démocratique	50
L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés		La montée des technocrates	51
Pressions en faveur d'autres solutions		La montée de la banque centrale	
L'allègement de la dette pour les pays à revenu intermédiaire	22	La montée du ministre des finances technocrate	
La crise de la dette		Le management au gouvernement	
Une nouvelle servitude		Les encouragements de Washington	
Un nouveau départ pour la dette	25	Technocratie et démocratie	
De nouvelles institutions pour gérer la dette		Groupes d'intérêt et pactes sociaux	
Dette et faillite d'Etats souverains		Ethnicité et démocratisation	55
La conditionnalité		Le risque de sécession	

TABLE DES MATIÈRES

Systèmes électoraux et diversité ethnique	59	Les OSC et les organes institués en application de traités internationaux	
Partis pluralistes et scrutin préférentiel		L'avenir de la mobilisation des ONG internationales	
"Consociation" et listes de parti			
Les avantages des différents systèmes		Intelligence, énergie et droits	110
Le processus démocratique	62		
		CHAPITRE 7– Le droit au développement pour les femmes	111
CHAPITRE 4 – Une nouvelle mission pour le secteur public	63	Les femmes dans le processus de démocratisation	112
Les Etats contraints à la réforme	64	Travailler dans et contre l'Etat	
Stabilité budgétaire	65	Les femmes en politique	
Les dépenses publiques visées		L'impact des femmes sur le gouvernement	
Réductions des dépenses dans le secteur social		Les ONG féminines	
Les répercussions sociales de la privatisation		La réalisation des droits des femmes	121
Un rigoureux management	68	Les droits en matière de santé génésique	122
Les résultats de la réforme		Les droits de la femme à l'éducation	127
Le contrôle public		Pourquoi les fillettes pauvres sont moins instruites	
Renforcement des capacités	71	Les réformes de l'éducation engagées sous l'impulsion des donateurs	
L'avenir de la réforme du secteur public	72	La qualité à la traîne de la quantité	
		Les droits économiques des femmes	131
CHAPITRE 5 – Les entreprises appelées à rendre des comptes	75	Travail et autonomie	
De l'affrontement au partenariat	78	Stratégies pour la réalisation des droits économiques	
Codes et vérification		Une contre-alliance pour les femmes	136
Motivation des entreprises	79		
Des progrès déçus	82	CHAPITRE 8 – Pour un développement durable	137
Une réalité très en-deçà du discours		Des villes viables	138
Options autres que l'affrontement	85	Action locale 21	
Initiatives volontaires		Une agriculture viable	141
Partenariats		Politiques pour une agriculture viable	
Tendance à l'assouplissement	88	Des réserves d'eau durables	146
		Les barrages condamnés	
CHAPITRE 6 – Sociétés civiles	91	De nouveaux canaux d'irrigation	
Société civile et prestation de services	92	Préservation des forêts	151
Les ONGD changent		Des réalités tenaces	154
Les ONGD et le système international de l'aide		Continuité ou changement?	158
L'Etat contre les ONGD: Quel prestataire choisir?			
Précaires partenariats	98		
Partenariats entre OSC et autorités locales		NOTES BIBLIOGRAPHIQUES	160
Tensions internes et entre hommes et femmes		DOCUMENTATION DE BASE	162
Société civile et sensibilisation sur la scène internationale	101	BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	163
Les OSC et l'ONU		ABRÉVIATIONS	172
Les OSC et la Banque mondiale			
Les OSC et la Banque interaméricaine de développement			

TABLE DES MATIÈRES

Tableaux			Encadrés		
1.1	Activité économique internationale, 1964-94 (changements annuels moyens en %)	6	1.1	Les services gouvernementaux menacés par les régimes commerciaux	15
1.2	Croissance économique annuelle en %, 1991-99	8	2.1	La dette de l'Ouganda	22
1.3	Tendances de la pauvreté: Personnes vivant avec moins d'un dollar par jour (en millions)	11	2.2	Les objectifs manqués ou le prix de la dette	24
			2.3	Manifestations provoquées par les réductions dans le secteur social	28
			2.4	Les leçons salutaires du régime des pensions chilien	37
2.1	L'aide de l'OCDE comparée à ses dépenses militaires	27			
3.1	Typologie des structures ethniques	57	3.1	Les Nations Unies encouragent la démocratie	43
			3.2	Controverses sur les droits de l'homme	49
4.1	Dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB	65	3.3	Pactes sociaux en Afrique du Sud	56
4.2	Conditions de prêt de la Banque mondiale, 1980-94	66			
			4.1	Réformes fiscales au Pérou	69
5.1	Puissance des sociétés	77	4.2	Objectifs et réformes du secteur public	73
7.1	La représentation féminine—moyennes régionales	117	5.1	Le jargon des sociétés en questions	80
7.2	Les femmes dans les chambres basses des parlements — sélection de pays	117	5.2	Jekyll, Inc. et Hyde Ltd.	84
7.3	Fiche d'appréciation féministe sur le Programme d'action du Caire	125	5.3	Contrat mondial ONU-entreprises	86
7.4	L'enseignement primaire et secondaire par région	127	5.4	Poste d'observation sur l'Internet	88
			5.5	Initiative volontaire: les ingrédients indispensables	89
			6.1	Glossaire d'expressions relatives à la société civile	93
			6.2	Les organisations intermédiaires sollicitées à Mumbai	99
			6.3	Partenariats à Lima	100
			6.4	Ajuster l'ajustement structurel	105
			6.5	Le développement communautaire pour la paix au Guatemala	106
			7.1	"Années d'épreuve, années de mûrissement": Le féminisme dans une république islamique	113
			7.2	Les femmes dans les pouvoirs locaux en Inde	119
			7.3	L'histoire de Futhi	123
			7.4	Egalité et équité entre les sexes	126
			8.1	Les cultures génétiquement modifiées peuvent-elles nourrir la terre entière?	142
			8.2	La valeur du capital en question	143
			8.3	Revalorisation des terres au Sahel	144
			8.4	La réforme agraire, question oubliée	147
			8.5	Mouvement international de protestation contre les barrages	149
			8.6	La gestion communautaire des forêts aux Philippines	152
			8.7	Communautés d'Afrique du Sud, réalités insaisissables	153
			8.8	Changement institutionnel?	156