

Mains visibles

Assumer la responsabilité du développement social

Rapport de l'UNRISD pour Geneva 2000

REMERCIEMENTS

Remerciements

EQUIPE DE RÉDACTION

- Peter Utting (coordonnateur du projet)
- Cynthia Hewitt de Alcántara, Yusuf Bangura, Thandika Mkandawire, Shahra Razavi, Peter Utting et David Westendorff (coordonnateurs de chapitre)
- Peter Stalker et Cynthia Hewitt de Alcántara (rédacteurs en chef)
- Jenifer Freedman (rédactrice)
- Virginia Rodríguez, Toshihiro Nakamura et Matthias Rosenberg (assistants de recherche)
- Christine Vuilleumier (secrétariat)
- Nicolas Bovay (diffusion)
- Martine Cullot (traduction de l'anglais)
- Véronique Martinez (correctrice d'épreuves)
- Latitudesign, Geneva (Design and layout)

CONTRIBUTIONS

Le rapport s'inspire d'articles et d'études de:

Bill Adams, Emmanuel Akwetey, Nadjé Al-Ali, Adrian Atkinson, Solon Barraclough, Asef Bayat, Yusuf Bangura, David Barkin, Björn Beckman, Andrew Clayton, Andrea Cornwall, Nikki Craske, Bob Deacon, Yash Ghai, Cynthia Hewitt de Alcántara, John Foster, Joe Foweraker, Alan Fowler, Dan Gallin, Krishna Ghimire, Karl Gostern, Evelyn Huber, Yudit Kiss, Eddie Koch, Lars Lindström, Shail Mayaram, Thandika Mkandawire, Toshihiro Nakamura, Justine Nannyonjo, Andrew Nickson, Geoffrey Nkandimeng, Peter Oakley, Ruth Pearson, Rosalind Petchesky, Jules Pretty, Vithal Rajan, Shahra Razavi, Thimma Reddy, Charles Reilly, Virginia Rodríguez, Jorge Schvarzer, Ajit Singh, Georg Sørensen, Ramya Subrahmanian, John Stephens, Jon Taylor, Ole Therkildsen, Peter Utting, Edward Webster et David Westendorff.

L'UNRISD tient à remercier la Division des politiques sociales et du développement social de l'ONU, ainsi que les gouvernements des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse pour leur contribution financière à ce projet. L'Institut tient à exprimer sa gratitude à ces gouvernements et à ceux du Danemark, de Finlande, du Mexique, de Norvège et du Royaume-Uni qui, par leur soutien, assurent le financement de son budget général.

Copyright © Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD). De courts extraits de cette publication peuvent être reproduits tels quels sans autorisation à condition d'en indiquer la source. Pour obtenir les droits de reproduction ou de traduction, s'adresser à l'UNRISD.

Les appellations employées dans les publications de l'UNRISD, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et le matériel qui y est présenté n'impliquent aucun jugement de la part de l'UNRISD sur le statut légal d'un pays, d'un territoire, d'une ville, d'une région ou de ses autorités ou sur la délimitation de ses frontières ou limites.

Printed in Switzerland
GE.00-01444 - mai 2001 - 4.000
UNRISD/VH-E/00/1

ISBN 92-9085-032-9

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

Vue d'ensemble

Une mondialisation à masque humain

Lorsque le Sommet social se tient à Copenhague en 1995, les fervents de la liberté de marché promettent le progrès pour tous. Mais les dégâts causés par les politiques néolibérales suscitent un mécontentement général. La pauvreté et le chômage progressent rapidement dans les pays endettés du tiers monde. Après l'effondrement de l'Union soviétique, la grande majorité des habitants de ces pays subissent de plein fouet les rigueurs du marché sans bénéficier d'une protection sociale suffisante. L'Etat providence est menacé dans les pays de l'OCDE où les travailleurs n'ont pas connu de tels niveaux d'incertitude depuis des décennies.

De nombreux participants au Sommet réclament le changement: un élargissement sensible des débouchés économiques, la création d'emplois et de meilleurs emplois, une répartition plus équitable des revenus, une plus grande égalité entre hommes et femmes et moins d'exclusion. Un chœur de contestataires bien informés exige aussi une réforme de la politique économique, qui réduise l'instabilité paralysante des marchés mondiaux et permette une forte expansion économique.

Au cours des cinq années qui s'écoulent après Copenhague, les événements confirment l'inaptitude du modèle macro-économique dominant à relever ces défis. La croissance du PIB mondial est relativement faible, accompagnée d'une croissance exceptionnellement élevée ou basse dans certains pays ou régions. Cette évolution va de pair avec une chute des salaires réels et une dégradation des conditions de travail pour un grand nombre de gens.

L'instabilité du système financier mondial s'aggrave. La débâcle de l'économie mexicaine, provoquée par une hémorragie des capitaux fin 1994, est suivie en 1997 d'une crise économique encore plus étendue dans certains pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Les statistiques macro-économiques portent à

croire que ces pays ont repris rapidement le dessus mais des millions de leurs habitants ne s'en sont pas remis.

CHÔMAGE ET PAUVRETÉ

Ce sont les emplois qui ont le plus directement souffert de la crise. Les taux de chômage ont doublé dans les pays d'Asie où la dépression de 1997-98 a été la plus grave. En Amérique latine, le chômage a atteint en 1998 son niveau le plus élevé depuis 15 ans. Même ceux qui parviennent à trouver du travail sont souvent obligés d'accepter des emplois temporaires ou à temps partiel. Ou ils vont grossir le secteur informel qui, en Afrique subsaharienne par exemple, représente déjà les deux tiers des emplois au moins.

Les salaires sur le marché actuel du travail sont généralement bas. Dans la plupart des pays, la concurrence étant rude à l'engagement, les travailleurs n'ont guère la possibilité de négocier. Dans les régions qui se débattent pour sortir d'un long marasme économique et de l'endettement, leur rémunération est souvent insuffisante. 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. Même en Chine, qui a connu une croissance sans précédent au cours des deux dernières décennies, la restructuration ne va pas sans souffrances. Des millions de travailleurs d'entreprises d'Etat et d'entreprises collectives sont mis en congé à la moitié de leur ancien salaire ou à un tarif plus bas encore.

L'incapacité de créer suffisamment d'emplois a ruiné les chances de voir reculer la pauvreté. Le nombre des personnes touchées par la pauvreté des revenus a baissé vers 1995 puis a recommencé à augmenter dans presque toutes les régions. Ce n'est pas parce que le monde s'est globalement appauvri mais parce que les fruits de la croissance sont très inégalement répartis. Les inégalités se sont creusées de manière frappante depuis dix ans.

CAUSES DE L'ÉCHEC

La foi en la capacité de marchés déréglementés d'offrir les meilleures conditions possibles au développement humain a été trop loin. Poussé par cette confiance excessive dans la "main invisible" du marché, le monde se rapproche de plus en plus de niveaux intolérables d'égalités et de privations. Il faut trouver un nouvel équilibre entre intérêts publics et privés.

Des marchés performants, fonctionnant de manière à être générateurs de bien-être, ont besoin de l'apport d'un secteur public bien géré. Ils ont besoin d'une population saine, instruite et bien informée et de cette stabilité sociale qui vient du contrôle démocratique et d'un niveau acceptable de sécurité sociale.

En fait, plus une économie de marché est ouverte, plus elle est vulnérable aux lois du marché mondial et plus important est le rôle que les gouvernements nationaux doivent jouer en politique sociale. Cependant, une grande partie du programme néo-libéral va directement à l'encontre de ce constat. Depuis des décennies, l'orthodoxie dominante a conseillé à l'Etat de se démettre de certaines de ses fonctions. Et depuis des décennies, les gouvernements, incapables de résister aux pressions internationales, ont abandonné des éléments essentiels du système public de protection sociale.

LA RÉACTION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Devant les failles évidentes du modèle de développement actuel, la communauté internationale s'est mise à bouger dans diverses directions. Aucune orientation ne se dégage nettement pour l'instant. 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 nouvelle démarche, on le perd ensuite en essayant une autre.

Le regain d'attention accordée à l'atténuation de la pauvreté est peut-être la nouveauté la plus visible des dernières années. Bien que cet objectif soit d'une importance vitale, la plupart des institutions et des



gouvernements abordent en technocrates ce problème social d'une grande complexité. Leur démarche est strictement corrective et trop facilement associée à une atteinte au principe de services publics destinés à tous les citoyens. 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, n'est bonne ni pour l'intégration sociale ni pour la qualité des services publics.

D'autres menaces pèsent sur les services publics. L'accord multilatéral sur les investissements qui n'a jamais vu le jour et les débats au sein de l'OMC tendent à convertir les services publics essentiels en marchandises, soumises au même appel d'offres concurrentes que n'importe quel élément de la catégorie générale du "commerce des services".

Pour contrebalancer l'incursion des lois du marché dans des domaines essentiels à la sécurité et à la stabilité sociales, l'établissement de normes sociales mondiales retrouve depuis cinq ans une certaine faveur. Liée à des sanctions commerciales, cette activité normative s'est révélée extrêmement controversée. Mais comme plus la mondialisation progresse, plus on a besoin de normes sociales communes, il faut trouver un moyen de sortir de l'impasse.

DE NOUVELLES ARCHITECTURES ?

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. Le cadre de développement intégré de la Banque mondiale,

par exemple, essaie de traiter de problèmes structurels et sociaux en même temps que d'aspects de la macro-économie et de la finance.

De même, 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. Si utile soit-il, ce débat reflète surtout le désir d'assurer la stabilité du système. Aucun mouvement en direction d'autres modèles de développement n'est perceptible.

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.

Qui paie? Le financement du développement social

Jamais l'humanité n'a produit autant de richesses qu'au cours des décennies passées. Mais la proportion servant à financer le développement social est beaucoup trop infime. En fait, si le niveau des dépenses sociales s'est maintenu dans les pays industrialisés avancés, il s'est affaïssé dans bien des pays très endettés et dans la Communauté des États indépendants.

ALLÈGEMENT DE LA DETTE

Les gouvernements de nombreux pays pauvres versent plus en intérêts à leurs créanciers étrangers qu'ils n'allouent aux services sociaux essentiels.

Aussi est-il impératif de régler la crise de la dette qui perdure depuis si longtemps. L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), prise par le FMI et la Banque mondiale en 1996, semblait prometteuse à plus d'un titre. Mais en l'occurrence, elle n'a guère donné de résultats. Sous la pression de coalitions internationales, notamment de Jubilé 2000, le Groupe des sept pays industrialisés a encouragé de nouvelles annulations de dettes en 1999, mais elles se sont révélées décevantes elles aussi. Les mesures les plus efficaces ont été prises par des pays isolés, dont certains ont annoncé le projet d'annuler intégralement la dette bilatérale des pays les plus pauvres.

La dette des pays pauvres très endettés ne représente que le dixième environ de la dette totale du tiers monde. Les 90 autres pour cent sont dus par des pays moins pauvres ou à revenu intermédiaire où la crise de la dette des années 90 s'est muée en un long assujettissement aux marchés internationaux des obligations. Cette nouvelle servitude pour dettes a de graves conséquences sur le contrôle démocratique de la politique sociale. Insinuer seulement que la dette restreint les dépenses sociales ou que la politique sociale ou économique doit changer, c'est envoyer un signal d'avertissement aux investisseurs à travers le monde. Ce simple constat fait baisser la cote des obligations, monter les taux d'intérêt que les gouvernements doivent payer aux détenteurs d'obligations et peut éventuellement accélérer la fuite des capitaux.



Avec la pauvreté qui s'incruste et les risques de nouvelles crises, il est urgent non seulement de se pencher sur les problèmes immédiats que pose la dette mais aussi d'aborder les emprunts futurs dans une optique nouvelle. Il faut de nouvelles institutions pour gérer la dette et prévoir, entre autres possibilités, la cessation de paiements d'Etats souverains. La volonté de plus en plus nette de discuter de cette question est l'une des évolutions les plus positives des dernières années.

En même temps, il est important d'affronter les difficiles questions posées par la conditionnalité. Les conditions d'un possible allègement de la dette sont devenues complexes vers la fin des années 90. Les emprunteurs doivent non seulement procéder à des réformes de marché mais aussi se servir des crédits dégagés par l'allègement pour réduire la pauvreté. Cette condition, bien que compréhensible, a peu de chances de donner des résultats. Il est sans doute plus utile d'insister simplement pour que chaque gouvernement débiteur prenne ses décisions budgétaires dans la transparence et de manière démocratique.

AIDE AU DÉVELOPPEMENT

L'allègement de la dette ne suffit pas à renflouer les économies des pays les plus pauvres. Pour ce faire, il faut aussi une augmentation de l'aide au développement. Bien que la promesse en ait été faite à Copenhague, elle n'a pas été tenue. En 1998, l'aide au développement avait baissé à 0,23 du PNB des pays donateurs.

Cette baisse vient en partie de la "lassitude des donateurs", découragés par l'inefficacité et la corruption des pays bénéficiaires. Mais les problèmes liés à l'aide ne sont pas entièrement dus à la faiblesse des institutions du tiers monde. Ces dernières années, le climat économique général est tellement hostile à l'aide au développement qu'il ne faut guère s'étonner de son peu de succès. Non seulement l'aide a été absorbée en grande partie par le remboursement de la dette mais elle a encore servi à financer des réformes politiques qui, engagées à la demande des donateurs, n'ont remporté qu'un piètre succès.

De plus en plus conscients des écueils de la conditionnalité, certains donateurs sont en train de changer de tactique. Au lieu d'être sélectifs à l'intérieur d'un même pays, en indiquant les zones d'action prioritaires, ils opèrent un choix entre les pays. Ils choisissent des partenaires qui se distinguent par leur bonne gouvernance et par les réformes économiques auxquelles ils ont procédé et qui les autorisent à contrôler de près l'emploi des fonds. D'où une réduction progressive du nombre des pays recevant une aide bilatérale.

On peut éviter les dilemmes posés par l'aide extérieure en la remplaçant, tout simplement, peut-être par un nouveau fonds international de développement qui effectuerait des transferts automatiques des pays riches aux pays pauvres. Des propositions de ce type qui, au lieu d'associer l'éradication de la pauvreté à des dons discrétionnaires, la considèrent sous l'angle des droits de l'homme, vont souvent de pair avec l'idée d'une nouvelle fiscalité internationale.

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME FISCALE

Même s'ils étaient moins endettés et recevaient plus d'aide, les pays en développement soucieux de répondre aux besoins sociaux les plus urgents de leur population devraient recourir à la fiscalité pour dégager plus de ressources au niveau national. Mais leur base d'imposition, déjà précaire, a encore été affaiblie par les réformes récentes engagées pour faire triompher la liberté de marché. Une grande partie des recettes publiques vient de l'imposition du commerce, source qui diminue brusquement avec la chute des droits de douane. Un autre problème auquel doivent faire face tous les pays est la perspective d'une concurrence en matière de fiscalité. Les gouvernements craignent d'imposer les entreprises étrangères ou même nationales, qui pourraient se délocaliser. De plus, le nombre des contribuables diminue avec l'expansion du secteur informel.

Presque partout, on a eu tendance à compenser les déficits de plus en plus importants par une hausse des impôts à la consommation, et en particulier de la taxe à la valeur ajoutée. C'est effectivement un moyen de créer des recettes mais un moyen essen-

tiellement régressif puisqu'elles sont prélevées dans une large mesure sur les revenus des pauvres.

Il existe des options plus progressistes. L'une d'elles consisterait à supprimer les avantages fiscaux dont bénéficient les comptes extraterritoriaux. Dans une de ses études, le FMI a calculé que si ces dépôts, d'une valeur de 8.000 milliards de dollars, rapportaient environ 5 pour cent par an et étaient taxés à 40 pour cent, ils généreraient quelque 160 milliards de dollars par an, près du double de ce dont auraient besoin l'ensemble des pays pour garantir des services sociaux de base.

En dernière analyse, seule une action internationale coordonnée peut protéger la base des recettes publiques. Avec les nouvelles technologies de l'information et la libéralisation financière, les options qui s'offrent aux particuliers et aux entreprises de déplacer leurs fonds dans le monde de manière à échapper au fisc, sont de plus en plus sophistiquées. Cette menace étant très généralement perçue, les actions destinées à lutter contre cette évasion fiscale transfrontières se multiplient. Les propositions visant à créer une administration fiscale mondiale retiennent aussi l'attention.

RÉFORME DES PENSIONS

Dans le monde entier, la diminution des ressources publiques, alliée au vieillissement de la population, met sous pression les régimes de pension. Les pays industrialisés avancés ont procédé à une refonte de leurs régimes publics de pension sans les abandonner. Mais nombre de pays en développement ont été encouragés par la Banque mondiale et le FMI à tenter une privatisation radicale des programmes de pension.

Les bases à la fois théoriques et pratiques de cette expérience ont été contestées. Fin 1999, la Banque mondiale elle-même s'est livrée à une critique très fouillée des arguments économiques et actuariels invoqués pour justifier la privatisation. L'évaluation récente de l'expérience chilienne porte à conclure qu'elle donne de piètres résultats sur les plans de l'efficacité, du rendement, de la proportion des assurés et de l'égalité entre hommes et femmes.

Il est temps de tempérer de prudence et de réalisme

ce qui a été souvent un débat hautement idéologique. Les expériences les plus intéressantes tentées pour assurer la sécurité des personnes âgées ont mêlé de manière originale les régimes publics et privés.

MOBILISATION DES RESSOURCES

À LA BASE

Obligés de payer des sommes considérables pour rembourser la dette et confrontés à la diminution progressive de l'aide au développement et de leurs recettes fiscales, les gouvernements doivent s'employer tout spécialement à utiliser leurs rares ressources de manière efficace. A ce sujet, la communauté internationale du développement a vivement recommandé des mesures telles que la décentralisation, le ciblage et l'introduction de services payants dans l'éducation fondamentale et la santé. Ce ne sont pas des panacées mais elles sont utiles dans certains cas. Dans d'autres, elles tendent à faire supporter la charge du développement social par les couches moins favorisées, à décharger les plus riches pour faire payer les plus pauvres.

Le microcrédit est devenu l'une des formes d'aide les plus populaires au niveau local. Ces prêts modestes remédient aux problèmes immédiats mais ne suffisent généralement pas à arracher leurs bénéficiaires à la pauvreté. Ce sont les salaires rapatriés par les travailleurs migrants de l'étranger qui contribuent le plus, et de loin, à améliorer le niveau de vie des groupes économiquement faibles des pays en développement. Selon les estimations, le volume mondial des salaires rapatriés serait passé de 2 à environ 70 milliards de dollars entre 1970 et 1995. Un réseau plus dense de services financiers au niveau local permettrait de faire un meilleur usage de ces ressources.

Fragiles démocraties

Comme l'ont affirmé les participants au Sommet social, le développement social suppose de vigoureuses institutions démocratiques. Et de fait, la grande majorité des pays sont maintenant des démocraties, du moins dans les formes, les plus récentes d'entre elles bénéficiant d'un solide appui des

Nations Unies. Mais la mise en place de toutes les institutions nécessaires à l'approfondissement de la démocratie est un processus long et difficile. Un certain nombre de pays commencent seulement à s'engager sur cette voie ou semblent s'être vite arrêtés en route.

Des transitions incomplètes produisent des démocraties qui n'ont rien de libéral et qui manquent d'institutions démocratiques aussi essentielles qu'une justice indépendante et une presse libre. Or, dans ces démocraties incomplètes continuent d'opérer des groupes puissants, habitués à agir hors des règles démocratiques. Ainsi en Amérique latine, des gouvernements encore incapables d'achever la transition vers la démocratie continuent de protéger d'anciens dirigeants militaires. En Afrique, on laisse des despotes se maintenir au pouvoir. Et dans nombre de pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, de vieux chefs de partis gouvernent derrière la façade des élections. Ces pays ont aussi souvent de faibles administrations, composées de fonctionnaires mal payés et mal formés, qui sont vulnérables à la corruption.

Même pour des pays qui ont beaucoup progressé dans la construction de la démocratie, il y a des risques qu'il importe de reconnaître comme tels. Le premier d'entre eux est le désenchantement des électeurs, lorsque le gouvernement qu'ils ont élu a de la peine à assurer la stabilité et le développement économique. Le peuple préfère parfois l'autorité à l'incertitude. Ainsi, des démocraties très peu performantes risquent toujours de se durcir en autocraties.



IDENTITÉ ETHNIQUE ET DÉMOCRATISATION

Les démocraties sont aussi vulnérables aux forces centrifuges, celles du conflit ethnique et, de fait, certains gouvernements sont tentés par un régime autoritaire dans lequel ils voient un moyen de maintenir la cohésion d'États pluriethniques. La diversité ethnique n'est pas un problème en soi. Les problèmes surgissent dès lors qu'il y a politisation de l'identité ethnique: on peut alors s'en servir pour provoquer un comportement insulaire, xénophobe et destructeur. Les guerres civiles des années 90 n'ont peut-être pas été des conflits ethniques à l'origine mais, une fois déclarées, l'identité ethnique est passée au premier plan.

Il est bien des moyens de concilier les intérêts des groupes ethniques en fonction des besoins des différents systèmes politiques et sociétés. Les structures fédérales, par exemple, peuvent laisser un énorme pouvoir aux assemblées des provinces ou des États. Les gouvernements peuvent aussi choisir des systèmes électoraux qui encouragent les partis à s'adresser aux électeurs sans distinction d'ethnie. Ou accepter que les citoyens votent selon leur appartenance ethnique et mettre au point un système qui oblige les partis recrutant leurs adhérents parmi une ethnie donnée à partager le pouvoir.

Les réformes devraient avoir pour but d'atténuer la polarisation et de favoriser la modération. Elles devraient aussi renforcer les institutions construites sur des bases non ethniques, telles que les syndicats, les associations professionnelles et d'autres organisations de citoyens. Les gouvernements doivent essayer d'éviter de durcir des clivages ethniques existants et laisser aux citoyens la latitude de changer d'affiliation ou d'exprimer de multiples appartenances.

LA MONTÉE DE LA TECHNOCRATIE

Enfin, les démocraties contemporaines, récentes ou anciennes, sont de plus en plus vulnérables à la prise du pouvoir par les technocrates. A l'heure où la mondialisation et la libéralisation financière soumettent les économies nationales au diktat des marchés financiers internationaux, le pouvoir échappe

de plus en plus aux représentants élus pour se concentrer entre les mains de hauts fonctionnaires dont l'action ne relève plus du contrôle démocratique. Les gouvernements, soucieux de garder leur crédibilité, essaient d'élever les décisions macro-économiques au-dessus des querelles de la vie politique quotidienne et de les placer dans la sphère plus ésotérique de ministres des finances hautement qualifiés et des banques centrales, afin d'avoir des chances d'inspirer confiance aux investisseurs internationaux.

Dans leur prise de décision, les technocrates ont aussi été stimulés par l'influence grandissante des principes du "management", selon lesquels les gouvernements sont censés fonctionner plus comme des entreprises. Ce mode de pensée a surtout marqué les pays de l'OCDE mais les pays en développement n'y ont pas totalement échappé.

Les citoyens ne s'inquiéteront sans doute pas d'un gouvernement technocrate qui leur apporte la stabilité et le développement économiques. Mais des responsables politiques coupés du peuple peuvent s'aliéner les citoyens, ce qui peut empêcher tout progrès et aboutir à un affaiblissement des institutions démocratiques. Il faut donc veiller à ce que l'institution parlementaire contrôle mieux les grandes décisions de politique économique.

La démocratie n'est pas un état statique. Elle est en constante évolution. La participation, le dialogue et le compromis sont les meilleurs moyens de jouir durablement du soutien populaire. Sans eux, les démocraties risquent d'évoluer dans des directions imprévisibles et inquiétantes.

Une nouvelle mission pour le secteur public

Entre 1945 et 1980, le secteur public a connu une expansion sans précédent. La grande majorité des citoyens voulaient que leur gouvernement joue un rôle central dans le développement national. Pendant les décennies 80 et 90, toutefois, certains Etats se sont désagrégés et beaucoup ont été touchés par les réformes libérales.

Les réformes les plus profondes et les plus ambitieuses ont été celles qui visent à la stabilité budgétaire et se concentrent en particulier sur la réduction des

dépenses publiques. Il est révélateur que, dans les démocraties industrielles avancées, les Etats n'aient pas réussi à réduire de beaucoup leurs dépenses. Ils se sont heurtés à une résistance farouche des citoyens qui défendaient les services sociaux en place et les droits acquis.



Les pays en développement, où l'opposition citoyenne était moins bien organisée, ont comprimé beaucoup plus fortement leurs dépenses. La pression des institutions financières internationales a renforcé leur détermination. En fait, les réformes budgétaires ont été pendant 20 ans la première condition imposée lors de l'octroi de prêts au titre de l'ajustement structurel.

Les dépenses publiques, qui représentaient 26 pour cent du PIB en Afrique subsaharienne en 1990, sont tombées à 22 pour cent en 1997. Dans le même temps, cette proportion passait de 45 à 47 pour cent dans les pays de l'OCDE. La privatisation d'entreprises publiques a été une autre stratégie employée pour réduire les déficits budgétaires. Entre 1990 et 1996, les pays en développement et pays en transition ont privatisé des entreprises publiques d'une valeur de 155 milliards de dollars. Les gouvernements d'Amérique latine étaient en tête du mouvement, avec plus de la moitié de ces ventes.

Encouragés par la Banque mondiale et le FMI, des gouvernements ont aussi cherché à améliorer l'efficacité du secteur public. Ils ont été guidés dans ces efforts par les théories de la nouvelle gestion publique, qui appliquent aux processus politiques et bureaucratiques les principes de l'économie. Cela revient en général à diviser les activités en éléments plus faciles à gérer, à créer de nouvelles agences et des quasi-marchés dans l'administration et à confier à des sous-traitants la fourniture de certains services.

De tels systèmes ne peuvent fonctionner qu'avec un dispositif de contrôle efficace, fondé sur une solide budgétisation et des flux réguliers d'informations exactes. Or, ce sont des domaines dans lesquels les gouvernements de nombre de pays en développement sont souvent déficients. Les nouveaux systèmes de "management" mis en place ne sont alors guère mieux qu'une enveloppe vide.

Une réforme efficace du secteur public passe par un corps compétent de fonctionnaires bien formés et bien payés. Mais les fonctionnaires ont vu leurs salaires réels chuter dans la majorité des pays en développement et l'enseignement supérieur est souvent en crise dans les pays pauvres. Les bâtiments universitaires tombent en ruine, le matériel est inexistant et les professeurs partent rejoindre le secteur privé ou s'expatrier à l'étranger. C'est en partie le résultat d'un compromis forcé entre l'amélioration de l'éducation fondamentale et le soutien à l'enseignement secondaire et universitaire.

Les réformes du secteur public devraient être fermement ancrées dans ce que les citoyens estiment être la mission de l'Etat. En dernière analyse, ces missions ne sont pas de l'ordre de la gestion mais du social. Les peuples veulent des sociétés plus prospères, plus équitables et harmonieuses. Des objectifs de gestion ambitieux peuvent s'inscrire dans cette finalité mais n'y tiendront jamais plus qu'une petite place. En fait, en voulant trop réformer en fonction des lois du marché sans construire un consensus politique plus large en faveur du changement, on risque de perpétuer l'incidence des Etats en faillite et des guerres civiles, comme le marasme économique.

Les entreprises appelées à rendre des comptes

Dans le passé, les sociétés transnationales (STN) étaient rarement invitées à avoir une politique sociale explicite. Mais c'est en train de changer. Elles se trouvent mêlées aujourd'hui à de nombreux problèmes de société extrêmement délicats, depuis le réchauffement de la planète jusqu'au travail des enfants en passant par les aliments génétiquement modifiés.

Il y a bien des raisons à cela. L'une est l'échelle même des activités de ces sociétés: quelque 60.000 d'entre elles représentent maintenant un tiers des exportations mondiales. Elles sont donc beaucoup mieux connues du public. Mais elles sont aussi surveillées de beaucoup plus près par les organisations non gouvernementales, en particulier celles qui se préoccupent de l'environnement et des droits de l'homme.

En réaction, les STN ont conçu une série d'initiatives volontaires — codes de conduite, certificats attestant le respect de règles d'ordre écologique et social, systèmes de contrôle, conformité à diverses normes internationales, pour n'en citer que quelques-unes. Elles se sont mises également à travailler en association avec ceux et celles qui les critiquaient, ainsi qu'avec des institutions des Nations Unies.

Elles le font peut-être parce qu'elles croient en avoir le devoir. Mais il est plus probable que ce soit une stratégie destinée à soigner leur réputation, soit pour marquer des points sur la concurrence en donnant l'image de sociétés plus propres et plus vertes que les autres, soit pour éviter une publicité négative et les risques de boycott de la part de consommateurs. Rares seront les consommateurs qui se dérangeront pour acheter des produits fabriqués dans le respect des règles éthiques mais beaucoup éviteront les sociétés accusées de détruire l'environnement ou de faire travailler des enfants.

Nombreuses sont les sociétés qui maîtrisent parfaitement le discours de la responsabilité sociale mais peu ont entrepris une action globale. Seule une faible proportion a introduit des codes de conduite. Ceux-ci ont tendance à avoir une portée très réduite

et, souvent, leur respect ne fait pas l'objet d'une vérification indépendante. Les prétentions les plus exagérées émanent des sociétés qui affirment contribuer au développement durable, ce qui d'ordinaire signifie simplement qu'elles font quelques efforts pour se montrer éco-performantes.

Les sociétés veulent éviter les réglementations "dures" et préfèrent les approches "douces" qui passent par les initiatives spontanées et les partenariats. Abandonnées à elles-mêmes, les STN risquent de s'acquitter de leurs responsabilités de manière minimaliste et fragmentaire. En dernière analyse, la plupart d'entre elles répondront uniquement à une réglementation plus sévère et à une surveillance étroite d'ONG, de syndicats et d'organisations de consommateurs.

Sociétés civiles

Le Sommet social, comme beaucoup d'autres conférences internationales qui l'ont précédé et suivi, a témoigné d'une grande confiance dans la société civile, cette myriade de groupes qui ne font partie ni du gouvernement ni du secteur privé à but lucratif. Il est certain que les organisations de la société civile (OSC) ont proliféré ces dernières années, et que cette prolifération résulte en partie de la démocratisation grandissante mais aussi de l'existence de donateurs disposant de fonds et désireux de trouver des partenaires dans la société civile.

OSC ET PRESTATION DE SERVICES

Les organisations non gouvernementales de développement (ONGD) constituent un sous-ensemble important de la société civile. Depuis des décennies, elles apportent beaucoup sur des questions clés de la politique de développement. Ce qui est différent aujourd'hui, en particulier dans les pays en développement, c'est l'ampleur des services sociaux que les gouvernements et les institutions d'aide attendent qu'elles fournissent en qualité de prestataires indépendants ou en collaboration avec l'État. Cette évolution s'inscrit dans la tendance générale qui pousse les gouvernements à se décharger de certaines de leurs obligations et à confier la responsabilité des

services sociaux au secteur privé à but lucratif et à des organisations sans but lucratif. Vers 1995, environ 15 pour cent du total de l'aide publique au développement provenaient des caisses des ONGD.

Les donateurs voient en elles des prestataires de services plus efficaces que les gouvernements mais peu d'éléments accréditent cette thèse. En fait, les ONGD ont tendance à avoir une pénétration inégale, à offrir des services dont la qualité n'est pas uniforme et dont l'accès est souvent sporadique. L'avantage qu'elles présentent est de savoir essayer de nouvelles approches et adapter leurs projets aux conditions locales.



Les donateurs aimeraient que les programmes d'aide publique portent la marque de l'indépendance et de la créativité des ONGD. Malheureusement, il semble que ce soit plutôt l'inverse: les ONGD deviennent dépendantes des donateurs étrangers et ont tendance à ne pas remettre en question les politiques et procédures des donateurs. Aujourd'hui, beaucoup moins d'ONGD que par le passé se considéreraient comme militantes et défenseurs des pauvres. Engagées par contrat pour fournir des services, beaucoup font ce qu'on leur dit de faire.

Le risque le plus grave que l'on court lorsqu'on confie à des ONGD la prestation de services serait de se tromper dans l'attribution des responsabilités. Même lorsque l'État passe par un sous-traitant pour fournir des services, c'est lui qui doit être en dernier ressort responsable de leur qualité. Pourtant, au moment où les gouvernements se retirent de certains domaines, leur capacité de formuler des stratégies efficaces, de surveiller les sous-traitants ou de juger de la qualité de leur travail peut, elle aussi, être réduite.

MOBILISATION SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Il est un autre domaine dans lequel les OSC ont marqué ces dernières années une avancée certaine : celui de la mobilisation sur la scène internationale. Leur présence est particulièrement visible aux Nations Unies. Les OSC ne participent pas officiellement à la prise des décisions au sein de l'ONU mais elles modifient les termes du débat, en particulier dans des domaines tels que les droits de l'homme qui font l'objet de controverses politiques.

Les OSC ont joué un rôle de premier plan dans toutes les grandes conférences organisées par les Nations Unies dans les années 90. Lorsque le Sommet social s'est tenu, elles avaient débattu de chacune des phrases clés des projets de document et proposé des solutions de rechange pour chacune d'elles. De plus, elles sont maintenant 1500 à être officiellement accréditées auprès du Conseil économique et social des Nations Unies — l'ECOSOC — et il a été question de leur donner un statut officiel à l'Assemblée générale aussi.



L'institution internationale qui a la plus été soumise à la critique des OSC est la Banque mondiale. Leur opposition aux programmes de la Banque mondiale s'est intensifiée dans les années 90, elles ont

dénoncé en bloc sa politique de développement (au travers de la campagne "Cinquante ans, ça suffit") et se sont mobilisées contre des programmes vedettes de barrage et de réinstallation des populations. Cela a finalement obligé la Banque à abandonner certains projets et à améliorer ses mécanismes d'examen internes.

Le mouvement féminin a lui aussi critiqué les programmes de la Banque. Ces critiques ont porté puisqu'elles l'ont incitée à créer un groupe chargé d'analyser les questions d'équité entre hommes et femmes et d'établir une politique en la matière. Mais bien que l'influence des OSC se soit fait sentir dans certains domaines d'activité de la Banque, il reste à voir si ces changements touchent au cœur même de son action. Ils n'ont pas encore supplanté les arguments économiques sur lesquels reposent les décisions relatives aux projets et ils ne semblent pas avoir été intégrés au travail quotidien de l'institution.

Mais, au moins, la Banque mondiale est plus disposée à coopérer avec les OSC. C'est un progrès, bien que l'influence des représentants des OSC risque d'être plus feinte que réelle. Associés aux activités de la Banque, certains pourront défendre des réformes progressives. Mais il est probable que seule une critique extérieure objective et tenace puisse déboucher sur des changements plus profonds.

A propos des changements de politique obtenus, l'une des grandes réussites de la société civile internationale dans les années 90 a été de faire capoter en 1998 l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI), ou du moins de l'avoir provisoirement balayé. La campagne anti-AMI a sans doute été le signal de l'arrivée de l'ère de l'Internet pour des centaines de groupes de pression qui utilisaient les courriers électroniques et les sites Web pour coordonner leurs stratégies. Cette expérience a été mise à profit avec succès dans d'autres campagnes internationales, comme la coalition Jubilé 2000 contre la dette, la mobilisation contre les mines antipersonnelles et les manifestations contre les aliments génétiquement modifiés. Elle a également servi de toile de fond aux manifestations de masse qui ont entouré la conférence de l'Organisation mondiale du com-

merce à Seattle en novembre 1999 et elle a ainsi mis en évidence le malaise croissant suscité dans le public par la nature des négociations sur la liberté de commerce.

L'intensification du militantisme international est parfois invoqué comme preuve qu'une nouvelle société civile mondiale est née. C'est sans doute aller un peu trop loin. Recherches, idéalisme et techniques bon marché ont convergé en une alliance intelligente et tapageuse qui a maintenant pour arme les instruments légaux relatifs aux droits de l'homme. Si les gouvernements, les grandes entreprises et les institutions internationales choisissent d'ignorer ces voix, c'est à leurs risques et périls.

Le droit au développement pour les femmes

Les organisations et coalitions féminines ont joué un rôle de premier plan dans les conférences internationales des années 1990. Mais malgré cette visibilité, de nombreux obstacles politiques et culturels à l'équité entre hommes et femmes sont restés obstinément en place. La libéralisation économique s'accompagne depuis 20 ans d'une désagrégation du tissu social dont les femmes supportent en grande partie les conséquences.

DÉMOCRATIE ET ÉQUITÉ ENTRE HOMMES ET FEMMES

Les récentes transitions vers la démocratie doivent beaucoup aux pressions exercées par les mouvements féminins lorsque féministes et groupes féminins populaires travaillaient ensemble pour que le gouvernement change. Mais ces groupes, assez hétérogènes, ont souvent de la peine à s'allier, une fois la démocratie instaurée, et donc à améliorer les conditions institutionnelles de l'équité entre hommes et femmes.

Les institutions démocratiques ne sont pas automatiquement équitables envers les femmes. En fait, la faible participation des femmes à la vie politique officielle en démocratie reste un problème dans la grande majorité des pays du monde. En moyenne, 13 pour cent seulement des parlementaires du monde sont des femmes. Ce déséquilibre tient essentiellement

à ce que la fonction politique est culturellement associée à la masculinité. Pour le corriger, certains gouvernements et partis politiques fixent des règles électorales précises, en exigeant qu'un pourcentage donné de candidats soient des femmes ou en leur réservant un certain nombre de sièges au parlement.

Malheureusement, rien ne garantit que les femmes élues à des fonctions politiques défendront les intérêts des femmes. Nombreuses sont celles qui ont réussi en politique sans être féministes. De même, celles qui ont été élues grâce aux systèmes des quotas ou des sièges réservés peuvent hésiter à exprimer leur désaccord. Toutefois, les femmes parlementaires de nombreux pays ont su s'allier pour faire adopter des lois progressistes sur des questions telles que le divorce, les violences au foyer et les droits en matière de reproduction.

LES FEMMES ET LA POLITIQUE SOCIALE

Les femmes parlementaires ont été moins efficaces lorsqu'il s'est agi d'influencer les décisions relatives à la politique sociale et aux dépenses publiques, pourtant cruciales pour les femmes. Les réformes du secteur de la santé, par exemple, engagées dans de nombreux pays en développement dans les années 90, ont souvent été désastreuses pour les femmes des milieux pauvres. Destinées à améliorer le rapport coût-efficacité, ces réformes ont introduit le service payant et ont fortement restreint l'éventail des services offerts dans les dispensaires publics. Elles ont aussi posé de graves problèmes aux ONG féminines, amenées à dispenser des services et à exercer une fonction de contrôle.

A l'évidence, les crises économiques et les programmes d'ajustement structurel ont aussi réduit les chances en matière d'éducation. De plus en plus depuis quelques années, l'accent est mis à nouveau sur l'augmentation du nombre des inscriptions dans les écoles primaires. Mais les taux d'abandon scolaire restent élevés et de nombreuses familles pauvres doivent choisir parmi leurs enfants lesquels elles peuvent se permettre de scolariser. Pour des raisons économiques ou culturelles, elles choisissent fréquemment de garder les filles à la maison.

De plus, la diminution des places disponibles dans les établissements d'enseignement secondaire et la baisse de qualité de cet enseignement ne laissent pas d'inquiéter. Les obstacles culturels à l'éducation des filles se font particulièrement sentir au niveau secondaire. Ce sont elles qui risquent de pâtir surtout de la baisse de qualité de l'enseignement secondaire et de la diminution du nombre des places disponibles. Pourtant, ironiquement, de nombreuses études ont montré que les avantages tant vantés de l'éducation féminine n'apparaissent pleinement que lorsque les femmes atteignent des niveaux supérieurs d'instruction.



L'éducation devrait aussi permettre une meilleure réalisation des droits économiques des femmes. Elles sont certainement plus nombreuses que jamais à travailler hors du foyer, et ce pour diverses raisons. Premièrement, plus de femmes ont aujourd'hui besoin de travailler pour faire vivre leur famille.

Deuxièmement, plus de ménages sont aujourd'hui entretenus financièrement par une femme. Troisièmement, les industries qui emploient une forte proportion de femmes ont connu une croissance rapide.

Cela ouvre aux femmes de nouveaux débouchés mais les expose aussi à des risques nouveaux. De nombreuses industries employant des femmes offrent de maigres salaires et de piètres conditions de travail. Si certains indices montrent que les salaires des hommes et des femmes se rejoignent, il semble que ce soit souvent parce que les salaires des hommes baissent et non parce que ceux des femmes ont été nécessairement relevés.

LA RÉALISATION DES DROITS

DE LA FEMME

Améliorer la condition de la femme, c'est non seulement répondre à ses besoins mais aussi réaliser ses droits. Certains d'entre eux, comme le droit de ne pas être soumise à des codes de comportement traditionnels répressifs, le droit de ne pas subir des violences au foyer et de ne pas se voir imposer une grossesse sont des droits civils et politiques fondamentaux. D'autres sont des droits sociaux et économiques, comme l'accès à des services publics de qualité dans le domaine des soins familiaux. Dans un monde où la responsabilité des services sociaux retombe pour une large part sur les collectivités et les familles, il faut reconnaître la valeur sociale du travail qu'accomplissent les femmes en qualité de dispensatrices de soins. Les citoyens ont droit à des "conditions de soins" décentes, au moins autant qu'à des conditions de travail décentes.

Pour un développement durable

Les organismes de développement affirment aujourd'hui avoir pour objectif un développement durable centré sur la personne humaine. Cela devrait vouloir dire qu'elles travaillent de façon moins compartimentée, en examinant de plus près le caractère viable ou non des modes de production et de consommation et en établissant leurs priorités d'action en étroite coopération avec les collectivités locales.

DES VILLES VIABLES

Des principes qui résistent au temps doivent pouvoir faire leurs preuves dans les villes, où vit maintenant près de la moitié de la population mondiale. Le Sommet de la Terre a réfléchi aux moyens de parvenir à un développement durable dans les villes et a établi des priorités dans le programme Action locale 21.

Un certain nombre de campagnes sont en cours mais leur impact a été restreint. L'initiative du changement est souvent venue de la classe moyenne qui préfère s'attaquer à des problèmes spécifiques d'environnement plutôt que de changer des modes de consommation qui ne sont pas viables ou de corriger l'inégalité. De leur côté, de nombreuses communautés pauvres s'engagent dans des actions de solidarité mais prennent rarement part à la politique ou à l'aménagement urbain en général.

Des villes viables passent par de fortes cultures citoyennes et une politique nouvelle de cohésion et de collaboration. Il faut du temps pour les construire, certainement plus que la plupart des institutions de développement ne le pensent d'ordinaire.

UNE AGRICULTURE DURABLE

Si la production alimentaire mondiale est une remarquable réussite, les vivres sont loin d'être distribués de manière à ce que chacun mange à sa faim. Beaucoup prétendent que les nouvelles technologies permettront à la production de croître au rythme de la population. Mais, à bien des égards, l'agriculture moderne n'est pas viable car elle consomme toujours plus d'énergie et dégrade l'environnement.

Certains gouvernements et institutions internationales s'intéressent davantage aujourd'hui aux formes d'agriculture qui, au lieu d'épuiser ou de dégrader les ressources naturelles, humaines et sociales, les reconstituent. Cela implique un meilleur usage de processus naturels tels que le cycle des nutriments, la fixation de l'azote, la régénération des sols ou la lutte contre les parasites par des moyens naturels et une meilleure exploitation du savoir et des compétences des agriculteurs.

Mais cette expérience risque de rester localisée si certains obstacles de taille ne sont pas levés.

La plupart de ceux qui ont tenté de défendre une agriculture durable ont dû se battre contre les politiques appliquées par leurs gouvernements qui subventionnent largement une agriculture à forte intensité d'énergie et encouragent des modes d'ajustement structurel qui affaiblissent les milieux agricoles. Par ailleurs, on a, jusqu'à présent, trop peu coopéré avec les agriculteurs pour découvrir quelles étaient les solutions les plus appropriées en fonction des conditions locales. Une agriculture durable n'est pas un ensemble de techniques définies en termes concrets; c'est un apprentissage social.

DES RÉSERVES D'EAU DURABLES

Les réserves d'eau dans le monde sont de plus en plus sollicitées. Par le passé, on parlait de l'idée que l'Etat devait assurer le ravitaillement en eau à grande échelle. Maintenant, de nombreux gouvernements sont d'avis que le secteur privé et les collectivités devraient assumer davantage de responsabilités et que les activités devraient être à plus petite échelle. Ce changement est dû en partie à l'opposition des populations à la construction d'énormes barrages qui ont causé de sérieuses atteintes à l'environnement et provoqué une désorganisation sociale. Il est évident aussi que bon nombre de systèmes d'irrigation à grande échelle se sont révélés coûteux et peu utiles.

L'une des solutions les plus courantes aux problèmes du ravitaillement en eau consiste à confier à des associations d'agriculteurs la responsabilité de gérer de petits programmes d'irrigation. Ce n'est pas une option facile. Elle suppose que le système d'irrigation fonctionne vraiment et que les agriculteurs voient un avantage économique à prendre un tel engagement. En pratique, il peut se révéler très difficile de concilier rentabilité, viabilité et équité. Mais, du moins, cette solution montre clairement que la planification des ressources en eau doit se faire non pas dans des bureaux, mais dans les villages et sur les places des petites villes. C'est là seulement que l'on peut cerner les vrais problèmes et proposer des solutions pratiques.

CONSERVATION DES FORÊTS

Le développement mondial s'est souvent fait aux dépens des forêts. Celles-ci semblent reculer de jour en jour. Les collectivités pauvres se sont toujours battues pour protéger leur environnement mais des pressions économiques ou climatiques ou des forces extérieures ont souvent eu raison de leurs efforts. Pour que cette dégradation cesse, il faudra s'acheminer vers une protection plus participative des forêts, qui prenne en compte les droits et les besoins des communautés locales, et encourager tout particulièrement une diversification dans l'obtention de revenus afin que les individus puissent gagner leur vie tout en préservant leur environnement.



CONTINUITÉ OU CHANGEMENT ?

L'expression de développement durable centré sur la personne humaine rappelle à la communauté internationale que le développement n'est pas la seule croissance économique, que certains aspects de la modernisation ont des coûts sociaux et environnementaux inacceptables et que, face à ce problème, il faut concevoir des politiques économiques différentes et aborder l'exécution des projets sous d'autres angles. Mais peu de gouvernements et d'institutions internationales ont radicalement changé leurs façons

d'agir. La plupart ont simplement utilisé des termes nouveaux pour désigner ce qu'ils faisaient déjà, en y ajoutant peut-être quelques éléments de plus.

Les gouvernements et les institutions internationales des finances et du commerce doivent être beaucoup plus attentifs au coût social et environnemental de leurs politiques et démocratiser leur prise de décision. Les mouvements populaires qui, grâce à leur mobilisation, ont obtenu que le développement durable soit inscrit à l'ordre du jour ont encore beaucoup à faire pour que les idées nouvelles se concrétisent.

En dernière analyse, l'action dépend de ce qui, dans les esprits, est possible et juste. Ainsi, la nature de la mobilisation en faveur du développement durable dépend à terme non seulement du militantisme mais de l'opinion dominante sur la direction que le monde pourrait et devrait prendre. Si cette opinion est favorable à des modes de vie à forte consommation, beaucoup de questions épineuses sur la viabilité écologique échapperont à toute réflexion sérieuse. Et si elle approuve le gain individuel illimité, il est évident que les institutions conçues pour défendre le bien commun souffriront.

Cinq ans après Copenhague, les valeurs et les objectifs fondamentaux qui guident le développement mondial ne semblent guère évoluer dans le sens d'une plus grande responsabilité sociale. Dans tous les domaines, de l'éducation aux décisions de placement, les structures d'incitation ont été réaménagées pour améliorer les possibilités de maximisation des gains individuels. L'investisseur est devenu bien plus important que le travailleur. Et le consommateur est mieux considéré que le citoyen.

Remettre en question l'individualisme poussé à l'extrême et le pouvoir absolu de l'argent, réaffirmer la valeur de l'équité et de la solidarité sociale et replacer le/la citoyen(ne) au cœur de la vie publique, tel est le grand défi de notre temps. La "main invisible" du marché est incapable d'imaginer une société qui convienne à tous ou de travailler de manière cohérente à la bâtir. Cette capacité n'est donnée qu'à des hommes et des femmes animés par un vif souci du bien public.

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 avancer 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.

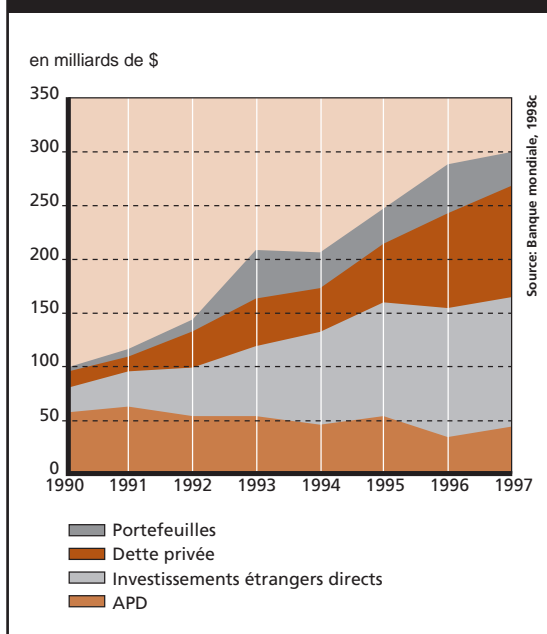
CROISSANCE ET FLUX FINANCIERS

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.

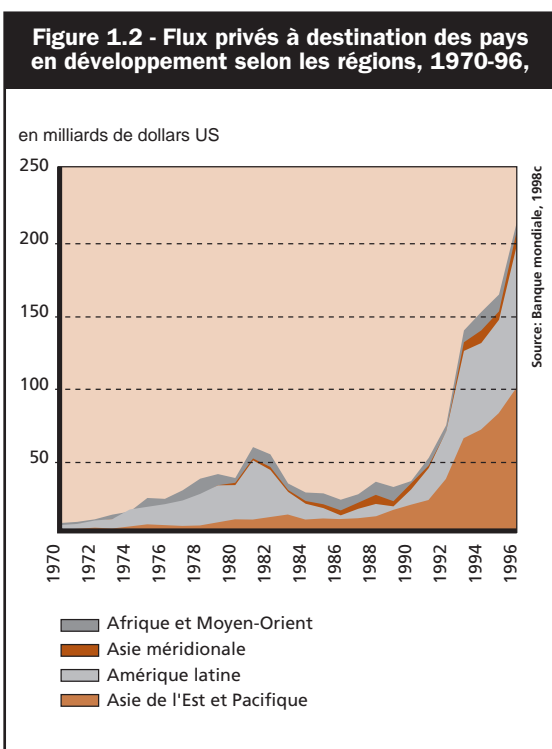
Ces mouvements de capitaux ont-ils contribué à rendre l'environnement plus favorable à une forte croissance économique? On peut en douter. Par exemple, une étude de 100 pays en développement portant sur la période 1975-89 n'a pas pu établir de corrélation entre le degré d'ouverture des régimes des comptes 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.

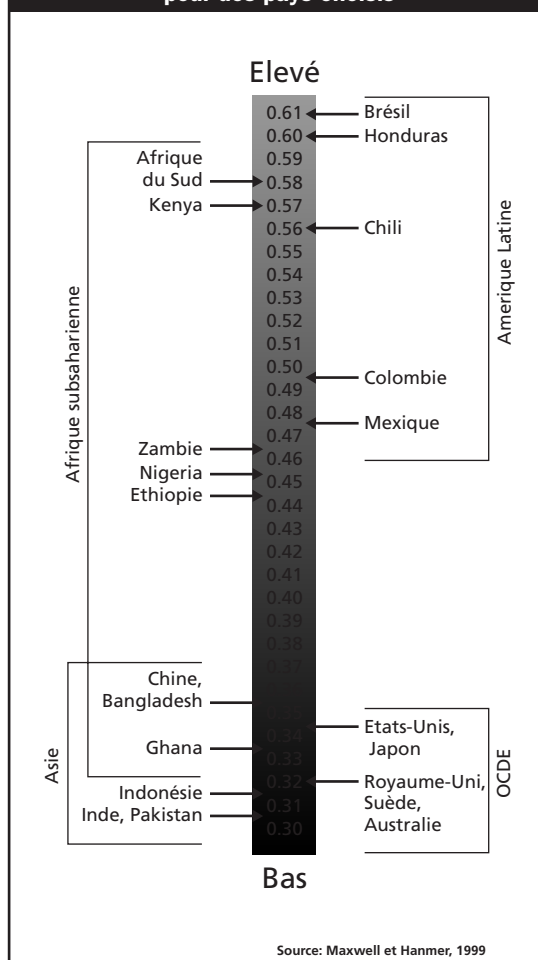
On possède un certain nombre d'indicateurs possibles de la pauvreté humaine. L'un des plus généraux est l'espérance de vie. Celle-ci s'est allongée pour l'ensemble du monde au cours des 30 dernières années. Mais il y a aussi des reculs notables. Elle a sensiblement diminué dans les pays en transition 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.

Qui paie? Le financement du développement social

Efrem Lukatsky, Associated Press AP

Retraitée dans un supermarché. Kiev, Ukraine

Si les gouvernements veulent parvenir à un développement plus équitable, ils devront sortir de la crise de la dette et réorienter l'aide au développement. Ils devront aussi modifier leur approche de la fiscalité et des pensions et trouver les moyens de dégager plus de ressources au niveau local.

Jamais l'humanité n'a produit autant de richesses qu'au cours des décennies passées. Mais elle n'est pas encore organisée pour en diriger une part suffisante sur le développement social. Cinq ans après Copenhague, la disproportion entre les ressources allouées et les besoins manifestes est encore plus saisissante. C'est dans les pays en développement et les pays en transition que les dégâts sont les plus lourds. Le problème est moindre dans les pays industrialisés où les gouvernements ont généralement maintenu leurs dépenses sociales. Les États-Unis ont pu le faire grâce à la forte croissance de leur économie. Et les gouvernements d'Europe occidentale et du Japon ont donné la priorité aux programmes sociaux. Ce contraste entre les ressources allouées aux services sociaux dans les pays industrialisés et dans les pays en développement menace de creuser encore les disparités entre pays riches et pays pauvres. L'un des buts importants des années à venir devra être d'inverser cette tendance pernicieuse.

L'allègement de la dette pour les pays les plus pauvres

Au moment du Sommet social, la dette du tiers monde et de l'ancienne Union soviétique atteignait 2.2 milliards de dollars et augmentait régulièrement, à la fois par l'inexorable magie des intérêts composés et à cause des nouveaux emprunts que les débiteurs étaient obligés de contracter pour satisfaire leurs créanciers les plus insistants (figure 2.1). En 1994, les paiements annuels effectués au titre du service de la

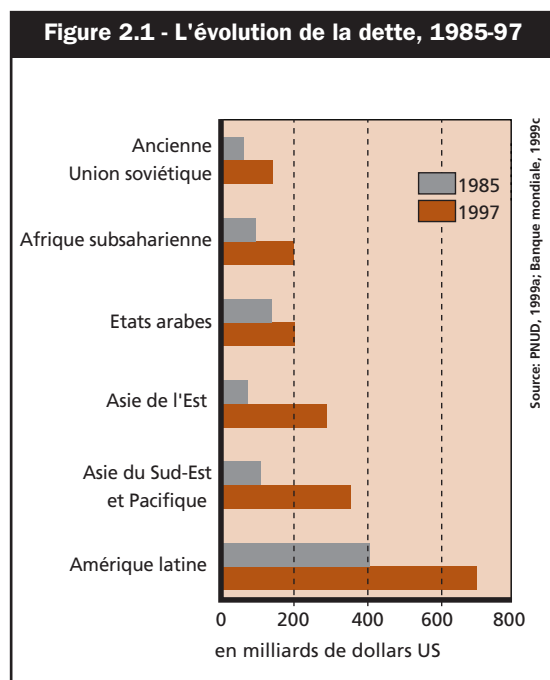
dette par nombre de pays d'Afrique représentaient déjà plus de 40 pour cent de leurs exportations totales de biens et de services. Les intérêts versés par les gouvernements à leurs créanciers étrangers étaient souvent supérieurs aux crédits qu'ils affectaient aux services sociaux essentiels tels que ceux de la santé et de l'éducation, dont la qualité était en baisse sensible.

De nombreux délégués au Sommet social ont relevé la gravité du problème et fait valoir qu'il serait impossible d'élever le niveau de vie de millions de pauvres tant que leurs gouvernements ploieraient sous le poids d'une dette aussi énorme. La Déclaration de Copenhague fait écho à ce souci puisque tous les signataires s'y engagent à "veiller à ce que les accords d'allègement de la dette soient appliqués sans délai et... [à] négocier de nouvelles initiatives... en vue de réduire sans tarder la dette des pays à faible revenu les plus pauvres et lourdement endettés".

L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS

La réponse la plus fouillée à ces préoccupations date de 1996. Le FMI et la Banque mondiale lancent à ce moment-là l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Cette initiative était prometteuse pour diverses raisons. Premièrement, elle faisait entrevoir la possibilité d'une annulation de la dette due aux institutions multilatérales: les plans antérieurs d'allègement ne visaient que les dettes bilatérales ou privées. Deuxièmement, elle faisait dépendre la remise de la dette non plus de la magnanimité du créancier mais de la capacité de paiement réelle du débiteur. Son but est de réduire les dettes des pays les plus pauvres à des niveaux "tolérables"—en prélevant le remboursement sur les recettes d'exportation et l'étalant sur une période raisonnable. Ce critère permis de classer 41 pays dans la catégorie des PPTE. Il s'agit de ceux dont la dette est un multiple trop élevé de leurs exportations pro-

ables de biens et de services, et qui devraient donc être pris en considération pour un allègement de la dette. (fig.2.1)



En l'occurrence, la montagne a accouché d'une souris. L'initiative en faveur des PPTE pose des conditions tellement lourdes et des exigences à tant de niveaux que, sur les 41 pays, peu jusqu'ici ont satisfait aux critères fixés pour bénéficier d'un allègement. Tout d'abord, le pays doit apporter la preuve que, lorsque toutes les autres possibilités d'allègement de la dette auront été épuisées, la valeur nette actuelle de la dette publique et de la dette garantie par l'Etat sera encore de 200 à 250 pour cent supérieure à la valeur des exportations de biens et de services. Pour la plupart des pays, ce seuil est terriblement haut. Ensuite, le pays doit prouver son attachement aux politiques néolibérales prescrites. Il doit fournir la preuve qu'il persévère depuis six ans dans la voie de l'ajustement structurel et soumettre sa gestion économique à une inspection sévère. Enfin, une fois que donateurs bilatéraux et créanciers commerciaux auront accordé une série de réductions de

la dette, les institutions multilatérales pourront prendre le relais et concéder un allègement supplémentaire.

Comme on peut s'y attendre, seuls quelques pays sont sortis vainqueurs de ce parcours du combattant. Au cours des deux premières années, 1996-98, seuls la Bolivie et l'Ouganda ont réussi à satisfaire aux critères. Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Guyana, le Mali et le Mozambique devraient leur emboîter le pas prochainement. Mais l'allègement qu'ils peuvent espérer n'est guère généreux. Au titre de l'initiative en faveur des PPTE, le Mozambique, par exemple, verrait son service annuel de la dette baisser de 13 millions de dollars seulement et passer de 113 à 100 millions de dollars. L'expérience de l'Ouganda, elle aussi, laisse à penser que cette initiative a peu de chances de produire des effets durables (encadré 2.1).

PRESSIONS EN FAVEUR D'AUTRES SOLUTIONS

En 1998, l'initiative en faveur des PPTE suscite des critiques de plus en plus sévères. Beaucoup, en particulier dans les milieux des ONG, sont indignés par le manque de progrès, d'autant plus que les marchés financiers mondiaux sont en plein essor. Entre 1996 et 1999, les pays riches ont vu leur fortune boursière augmenter de 5000 milliards de dollars. Pourtant, ils semblent peu disposés à résoudre le problème de la dette des PPTE qui s'élève à 245 milliards de dollars seulement.

Ce mouvement d'opinion a pris une tournure très active avec Jubilé 2000, qui se révéla l'une des plus grandes et influentes coalitions internationales d'ONG. Regroupant des militants de plus de 40 pays, elle réclamait "une entrée sans dette dans le millénaire pour un milliard de personnes".

Sous la pression de Jubilé 2000 et d'autres, le Groupe des sept pays les plus industrialisés a alors annoncé qu'à sa réunion de Cologne,

en juin 1999, il discuterait d'un train complet de mesures destinées à alléger la dette. Pour fixer son attention sur cette question, des milliers de militants ont convergé sur Cologne pour un sommet économique parallèle, en apportant avec eux une pétition signée par 17 millions de personnes.

A la fin de leur réunion, les membres du G-7 ont présenté l'initiative de la dette de Cologne, qui consiste notamment à passer par pertes et profits des dettes d'un montant limité: jusqu'à 90 milliards de dollars pour les pays les plus pauvres et les plus endettés. Ils ont invité aussi des pays à annuler à titre individuel des dettes et ont demandé aux institutions financières internationales d'accorder un allègement plus

rapide et plus substantiel. Ils modifient en outre les conditions fixées dans l'initiative en faveur des PPTE, définissant notamment les débiteurs en détresse comme ceux dont le rapport de la dette aux exportations est de 150 pour cent ou plus.

Dans l'ensemble, cependant, l'action entreprise a été décevante. Les pays du G-7 ont évité toute annulation massive de la dette et ont encore ajouté aux conditions fixées à son allègement. L'administration de l'initiative a été placée entre les mains du FMI, qui devait exiger la preuve non seulement d'un ajustement structurel continu mais aussi d'un recul de la pauvreté. Les réformes de Cologne vont coûter aux pays du G-7 de deux à trois milliards de

Encadré 2.1 - La dette de l'Ouganda

Entre 1980 et 1996, la dette totale de l'Ouganda est passée de 0,7 milliard à 3,6 milliards de dollars. Et ce, malgré une série d'efforts d'allègement, le plus souvent arrangés par le Club de Paris—groupe de créanciers bilatéraux qui ont accordé des allègements à des conditions de plus en plus favorables. En 1996, la dette du pays représentait 61 pour cent du PNB. Elle était due à 62 pour cent à des créanciers multilatéraux.

L'Ouganda peut faire valoir un long passé d'ajustement structurel, ses efforts, satisfaisants d'ailleurs, ayant commencé en 1987. Il a donc été autorisé en 1996 à présenter sa candidature de PPTE, le "point d'achèvement" étant fixé à 1998. Entre-temps, il subit le contrôle suivi de la Banque mondiale et du FMI, qui veulent s'assurer qu'il persévère dans ses réformes de structure. Le contrôle porte notamment sur la poursuite de la réforme du secteur financier et de la fonction publique, sur le renforcement de la fiscalité et sur la privatisation d'entreprises d'Etat. Le compte de capital est entièrement libéralisé en juillet 1997 et les derniers obstacles non douaniers au commerce levés en avril 1998. Dans le domaine social, le gouvernement adopte en juin 1997 un Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté.

Ayant mené à bien ces réformes, l'Ouganda est le premier pays, en avril 1998, à bénéficier d'un allègement de sa dette au titre de l'initiative en faveur des PPTE. Au terme d'une série de négociations, sa dette totale (non réglée fin juin 1997) est réduite d'environ 19 pour cent.

Bien que cet allègement soit le bienvenu—il correspond pour les premières années à 42 millions de dollars par an—il est loin de subvenir aux besoins de l'Ouganda en matière de développement social. L'initiative du Président Museveni pour l'éducation primaire universelle, par exemple, a coûté à elle seule 120 millions en 1997. Pareilles initiatives resteront tributaires de fonds extérieurs. Certains d'entre eux seront des dons, mais le reste sera avancé sous forme de prêts. En conséquence, l'effet libérateur récemment produit est condamné à se dissiper en quelques années, à mesure que l'Ouganda contractera de nouvelles dettes.

dollars par an, soit moins du tiers du montant de la réduction des budgets d'aide depuis 1992. Bien qu'au niveau international les progrès vers une annulation totale des dettes des PPTE soient lents, certains pays ont pris des mesures positives. Suivant l'exemple donné précédemment par les pays nordiques et les Pays-Bas, les gouvernements du Royaume-uni, de la France et des Etats-Unis ont annoncé, pour 1999 et 2000, des plans d'annulation pour l'ensemble des dettes qui leur sont dues par les pays les plus pauvres. Mais, sur le plan bureaucratique et politique, il y a encore un long chemin à parcourir avant de pouvoir refermer ce chapitre peu glorieux de la renégociation de la dette. Entre-temps, les pays pauvres continuent à se sacrifier pour rembourser leurs dettes à des créanciers, qui ont depuis longtemps trouvé les moyens financiers de les amortir (encadré 2.2.)

L'allégement de la dette pour les pays à revenu intermédiaire

Bien que les PPTE aient un besoin urgent d'un allégement de leur dette, celle-ci ne représente que le dixième environ de la dette totale du tiers monde. Les 90 autres pour cent sont dus par des pays moins pauvres ou à revenu intermédiaire, dont le développement a été lui aussi marqué et faussé par des décennies de restructuration continue et forcée à cause de la dette.

Pour ces pays, les problèmes, d'ordre typiquement latino-américain, remontent aux années 70. A cette époque-là, les banques commerciales, en fonds grâce aux capitaux des pays exportateurs de pétrole, prêtent sans beaucoup de discernement à de nombreux pays en développement. Cela a profondément modifié les flux financiers à destination de l'Amérique latine. Si, entre 1966 et 1970, les banques commerciales fournissent seulement 8 pour cent des ressources allant des Etats-Unis en Amérique latine, cette proportion passe à 57 pour cent en 1978.

Les banques ne se sont guère données la

peine d'évaluer les risques inhérents à ces prêts. Beaucoup de ces crédits servaient à financer des investissements dans des entreprises publiques et privées, des programmes d'équipement et de développement. Mais d'autres servaient à importer des biens de consommation, à spéculer sur les marchés des changes ou simplement à des fins privées. Les banques considéraient tout cela avec optimisme. Après tout, une grande partie de leurs crédits allaient aux gouvernements et "les gouvernements ne sont jamais en cessation de paiements".

LA CRISE DE LA DETTE

La plupart de ces prêts étaient à court terme, d'ordinaire renouvelables d'année en année et les banques les assortissaient de taux d'intérêt variables. Tant que ceux-ci restaient bas, le remboursement ne posait guère de problèmes. Mais en 1979, la Réserve fédérale américaine prit la décision historique de combattre l'inflation. En conséquence, les taux d'intérêt grimperent tout à coup à 20 pour cent et, pratiquement du jour au lendemain, les projets qui, d'un point de vue financier, paraissaient éminemment raisonnables vu les hypothèses de base, cessèrent d'être viables. Au même moment, un effondrement des cours des principaux produits de base exportés par l'Amérique latine provoqua une nouvelle dégradation du climat économique.

La crise n'était pas pour les débiteurs uniquement. Elle menaçait aussi la stabilité des banques commerciales du Nord. En 1982, la dette argentine à elle seule représentait 18 pour cent du capital des neuf plus grandes banques des Etats-Unis. Débiteurs et créanciers se retrouvaient pris au piège classique de la dette: les banques, obligées de prêter encore pour maintenir leurs débiteurs suffisamment hors de l'eau pour qu'ils puissent continuer à servir leurs dettes antérieures, et les pays débiteurs, obligés d'emprunter encore, et ce à de nouveaux taux d'intérêt, élevés cette fois.

La crise de la dette du tiers monde commençait à faire les gros titres des journaux. Le drame, dirigé par le FMI, comptera de multiples épisodes. L'argument reposait sur une série de menaces de cessation de paiements, suivies de moratoires de dernière minute, accordés pour la plupart à la condition que les débiteurs suivent les prescriptions classiques du FMI, autrement dit dévaluent leur monnaie pour encourager les exportations et réduisent les dépenses publiques.

Dans les années 80, la crise finit par se calmer, du moins pour les banques. Non seulement elles mettent régulièrement des capitaux de côté afin de pouvoir, le cas échéant, survivre à la passation de leurs créances par pertes et profits, mais échangent aussi une partie de leur dette contre des intérêts dans des entreprises d'Etat. Au début des années 90, le pire semble être passé, surtout après l'accord sur le Plan Brady, plan ingénieux prévoyant, entre autres, la conversion d'une part considérable de la dette encore impayée en obligations garanties par des bons du Trésor américain.

Les banques étaient soulagées de voir leurs prêts impayés transformés en obligations qu'elles pouvaient comptabiliser comme actifs et négocier sur les marchés financiers. Mais les pays débiteurs avaient moins de raisons de se réjouir. Leur dette n'avait pas disparu: elle avait simplement changé de forme. Au lieu de servir des intérêts aux banques, les gouvernements les

versaient aux titulaires des obligations. Les sacrifices devaient donc continuer. Les populations devaient se serrer encore plus la ceinture. Et les gouvernements devront continuer à comprimer les dépenses publiques tout en augmentant les exportations, et en veillant bien de surcroît à ne pas déplaire aux investisseurs dont dépend leur avenir financier.

UNE NOUVELLE SERVITUDE

Stimulés par le succès inattendu des obligations Brady pour lesquelles ils semblaient être un marché tout désigné, les gouvernements latino-américains ont vu un moyen d'atténuer certains de leurs problèmes en émettant d'autres obligations à leur compte. Le panorama de la dette en a de nouveau été bouleversé. Entre 1992 et 1996, par exemple, la dette totale de l'Argentine est passée de 43 à 100 milliards de dollars. Trois pour cent étaient dus à des banques et 15 pour cent à des institutions financières mais 60 pour cent revêtaient la forme d'obligations.

Il faut continuer à servir ces obligations, régler l'intérêt garanti, ou coupon, et finalement rembourser le principal. Pour les pays endettés à revenu intermédiaire, la crise a pris donc un caractère plus diffus. Maintenant, non seulement doivent-ils satisfaire le FMI lorsqu'ils ont besoin de son soutien, mais aussi continuer à séduire les marchés internationaux des capitaux.

Encadré 2.2 - Les objectifs manqués ou le prix de la dette

Avec le niveau qu'atteignait leur dette, les PPTE n'avaient guère la possibilité d'atteindre les objectifs fixés au Sommet social. Pour la mortalité infantile, par exemple, l'objectif du Sommet était de la réduire à 52 morts pour 1000 naissances vivantes d'ici à 2015. L'UNICEF estime cependant que dans les PPTE, le taux de mortalité infantile sera à cette date de 134 pour 1000, soit deux millions d'enfants supplémentaires qui mourront tous les ans. Les perspectives ne sont pas meilleures dans l'éducation. L'UNESCO estime qu'en 2010, jusqu'à 40 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne seront pas scolarisés dans les PPTE, et le chiffre risque de s'élever encore d'ici à 2015. Extrapolant les tendances constatées dans l'éducation primaire depuis 1990, l'Oxfam estime que seuls sept des PPTE ont des chances d'atteindre les objectifs fixés pour 2015.

Comme les marchés des obligations, dans la plupart des pays, n'acceptent pas d'émissions importantes, les gouvernements ne peuvent emprunter que quelques milliards de dollars à la fois. C'est la vulnérabilité permanente assurée. Si des agences internationales de cotation des obligations, comme celles de Moody ou de Standard & Poor par exemple, ont une vision pessimiste des perspectives de tel pays, les investisseurs demanderont, à la prochaine émission d'obligations de ce pays, que celles-ci soient assorties d'un intérêt plus élevé. Il en résultera un renchérissement du service de la dette. Et la proportion du budget national susceptible d'être affectée à des projets sans rapport avec la dette se réduira. Les emprunteurs sont ainsi constamment à la merci des agences de cotation.

Non seulement les gouvernements ont les mains liées mais le débat démocratique s'en ressent lui aussi. Les citoyens ou personnalités politiques qui manifestent contre les effets de cette dette de plus en plus lourde découvrent qu'ils peuvent faire l'objet de représailles de la part des forces régissant le marché. Le fait même de mentionner publiquement que la dette restreint les dépenses sociales, ou que la politique sociale ou économique doit changer, va se transformer en signal d'avertissement pour les investisseurs à travers le monde. Les régimes politiques de nombreux pays endettés à revenu intermédiaire sont ainsi amenés à pratiquer une forme malsaine d'autocensure. Le grand public, comme ses représentants, évite d'aborder des questions de la plus élémentaire justice sociale, de peur que cela ne provoque une nouvelle fuite de capitaux ou contribue à une nouvelle période d'instabilité économique.

Avec cette nouvelle servitude, il est aussi plus difficile de présenter un front uni lors de négociations avec les créanciers. Lorsque les gouvernements devaient de l'argent à un petit nombre de banques, ils pouvaient exercer certaines pressions en menaçant de cesser leurs

paiements en même temps. Mais les détenteurs d'obligations sont très dispersés et mobiles. Négocier avec eux est beaucoup plus risqué.

Le désespoir peut encore aboutir à une cessation de paiements. En septembre 1999, lorsque l'Equateur, dont la dette extérieure dépassait les 13 milliards de dollars, décide de cesser de régler les intérêts dus sur une catégorie de ses obligations Brady, on a peut-être un avant-goût de ce qui pourrait se produire à l'avenir. Le gouvernement a tenté de négocier avec les détenteurs d'obligations mais n'a persuadé que 8 pour cent d'entre eux de soutenir un plan propre à donner à l'Equateur une bouffée d'oxygène. En revanche, 25 pour cent d'entre eux ont voté pour réclamer une accélération des paiements. L'Equateur a décidé de cesser ses paiements en en subissant les conséquences suivantes: l'effondrement de sa monnaie et la perte de pratiquement toutes ses chances d'attirer de nouveaux capitaux. D'autres pays endettés ont vite pris leurs distances avec l'Equateur. De fait, le Mexique et les Philippines ont racheté en même temps une partie de leurs obligations Brady.

Le problème de la servitude pour dettes est complexe et il est difficile à régler dans les économies de marché à revenu intermédiaire. Pourtant, il faudra bien trouver un moyen à la fois de conjurer les crises imminentes et de protéger les millions de personnes qui souffrent depuis longtemps de baisses de leur niveau de vie et d'une protection sociale réduite.

Un nouveau départ pour la dette

Avec la pauvreté qui s'incruste et les risques de nouvelles crises dans les PPTE comme dans les pays à revenu intermédiaire, il est urgent, non seulement de se pencher sur les problèmes immédiats que leur pose la dette, mais aussi d'aborder les emprunts futurs dans une optique nouvelle.

DE NOUVELLES INSTITUTIONS POUR GÉRER LA DETTE

La plupart des travaux entrepris dans le passé pour régler le problème de la dette l'ont été à la suite de crises. Il en est donc résulté des mesures de sauvetage conçues au coup par coup. Cette façon de procéder est non seulement inefficace mais a encore causé des souffrances indicibles et inutiles à des millions de gens. Pour que les crises futures de la dette soient moins graves, il faut une nouvelle structure institutionnelle. Mais celle-ci ne verra pas le jour tant que les pays industrialisés ne se seront pas mobilisés autour d'une idée claire.

Un certain nombre de gouvernements et d'organismes internationaux, notamment la CNUCED et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sont favorables à l'élaboration de procédures permettant de régler de façon ordonnée le problème de la dette, notamment à une suspension provisoire des paiements pour les gouvernements en difficulté—décision à laquelle un groupe d'arbitrage indépendant conférerait légitimité—conjuguée à une incitation à accorder de nouveaux prêts pendant la période de réaménagement de la dette. Allant plus loin encore, d'autres ont proposé la création, en application d'un traité, d'un tribunal international des faillites. Un élément crucial de ce type de propositions est qu'elles font supporter la charge du réaménagement aux créanciers comme aux débiteurs.

DETTE ET FAILLITE D'ÉTATS SOUVERAINS

S'agissant des dettes d'entreprises, la plupart des pays industrialisés ont des lois bien conçues pour les cas de cessation de paiements. Elles veillent à ce que le débiteur ne soit pas condamné à payer toute sa vie pour une erreur ou la malchance. En fait, le dynamisme de l'économie américaine est souvent imputé au fait que, selon la loi, ceux qui ont pris des risques ont la possibilité de faire table rase et de repartir à

zéro. Ne devrait-il pas y avoir quelque chose d'équivalent pour la dette d'Etats souverains?

Jubilé 2000 et d'autres ont proposé que les Etats puissent avoir recours à un tribunal international des faillites. Plutôt que d'être discutés dans le secret du Club de Paris ou des institutions financières internationales, les problèmes d'endettement devraient être exposés officiellement et publiquement devant une nouvelle institution. Un mécanisme de ce type aurait de nombreux avantages mais ne sera pas facile à mettre en place. On ne voit pas bien, par exemple, comment le tribunal pourrait établir sa juridiction à la fois sur les créanciers et les débiteurs. Et ces derniers pourraient être tentés de se déclarer en cessation de paiements par caprice.

Toutefois, on peut faire valoir que le système ou l'absence de système actuel présente, lui aussi, certains écueils au plan moral. En fait, l'absence de procédures claires, applicables en cas de crise encourage chacun des créanciers à protéger ses propres intérêts aux dépens des autres. Les créanciers les plus forts sortent en général gagnants. Et ce sont souvent les contribuables ordinaires, y compris ceux qui sont relativement pauvres, qui régleront la facture. De plus, dans les pays débiteurs comme dans les pays créanciers, le gouvernement ne peut sauver des établissements financiers en défaut de paiement qu'en réduisant les dépenses publiques—en volant les pauvres pour payer les riches.

LA CONDITIONNALITÉ

Les tentatives de règlement du problème de la dette internationale ont toujours été associées à la conditionnalité, bien que récemment les conditions aient changé. Dans les années 1980, les débiteurs, pour renégocier leur dette, devaient généralement mener à bien des réformes néolibérales. Vers la fin des années 90, on a exigé d'eux qu'ils mettent à profit l'allègement de leur dette pour réduire la pauvreté.

C'est compréhensible. Certaines des dettes

initiales ont été contractées par des régimes corrompus ou autoritaires qui en ont fait profiter les élites. Les gouvernements donateurs et les ONG veulent s'assurer que les fonds, à l'avenir, ne prendront pas la même direction. Ainsi les membres de la coalition Jubilé 2000, tout en proposant l'annulation de dettes, exigent que les capitaux dégagés par le réaménagement de la dette servent à améliorer la santé, l'éducation et d'autres prestations sociales. Les pays créanciers insistent à leur tour pour que la remise de dettes soit assortie de conditions sociales comparables.

Mais cela pose nombre de difficultés. La plus connue est celle de la fongibilité: les gouvernements bénéficiant d'un allègement peuvent prétendre consacrer les fonds dégagés à des dépenses sociales qu'ils auraient faites de toute façon.

Une deuxième préoccupation, également familière, concerne l'ingérence excessive dans la prise de décision locale. Ceux qui sont mêlés aux efforts d'allègement doivent faire preuve de prudence dans leur façon de suivre et d'influencer l'utilisation des ressources. Outre qu'il étouffe l'autonomie locale, un excès de conditions peut aussi absorber beaucoup de temps et d'argent qui pourraient être mieux employés ailleurs.

Autre problème, moins évident celui-là: les conditions d'ordre social peuvent être un peu trop simplistes. De nos jours, tous les gouvernements voient leur champ de manoeuvre restreint par les marchés internationaux. Ils sont constamment sous pression pour maintenir les salaires, les impôts et les dépenses publiques à un niveau bas et garder des taux d'intérêt élevés. Cela peut limiter sérieusement leur capacité d'investir, de stimuler l'emploi, de financer l'équipement de base et, de manière générale, de promouvoir le développement à relative long terme. Ainsi, les gouvernements peuvent avoir de bonnes raisons de se servir des ressources dégagées par l'allègement pour surmonter des obstacles à la croissance, et pas sim-

plement pour augmenter les dépenses sociales directes. Au lieu de définir un emploi spécifique de ces fonds, il serait sans doute préférable d'insister pour que les gouvernements prennent leurs décisions dans la transparence et de manière démocratique.

De fait, un allègement effectif de la dette peut avoir le grand avantage d'ouvrir plus largement le pays à la démocratie. Un lourd endettement entretient une mentalité de crise qui étouffe tout débat politique public. Rien n'empêche alors débiteurs et créanciers de s'entendre en catimini. La population se sent dans l'ensemble impuissante et hésite à faire des remous de peur de faire chavirer le navire. Elle peut alors osciller entre apathie et protestation, au lieu d'engager un débat raisonné sur les meilleurs moyens à utiliser pour que le pays aille de l'avant (encadré 2.3).

Les citoyens devraient aussi avoir la possibilité de réfléchir à l'allègement de la dette dans un contexte beaucoup plus large—de voir comment il cadre avec le système économique mondial. Même si les dettes de leur pays sont annulées, ils ne seront pas à l'abri de baisses futures des cours des produits de base, ni d'augmentations sauvages des taux d'intérêt, ni d'un revirement soudain des investisseurs, accidents qui tous pourraient réduire à néant leur fragile économie et les replonger dans l'endettement. S'il est vital de trouver une issue à la crise actuelle, il est tout aussi important de prévoir et d'empêcher la prochaine.

L'aide au développement

Les pays les plus pauvres ont un besoin urgent d'un allègement de leur dette mais celui-ci ne suffit pas. Pour renflouer leur économie, ils ont besoin de nouvelles ressources. L'aide au développement peut leur fournir une bonne part de ces ressources. Elle est nécessaire non seulement pour financer des projets de développement vitaux, mais aussi pour attirer des capitaux étrangers privés, qui ont peu de chances d'affluer

CHAPITRE 2

dans les pays les plus pauvres sans la garantie de gouvernements donateurs ou d'institutions multilatérales.

A l'époque du Sommet social, les perspectives de l'aide au développement étaient sombres. Les flux avaient déjà décliné de manière sensible et seuls quatre pays donateurs—le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède—atteignaient ou dépassaient l'objectif fixé par les Nations Unies de 0,7 pour cent de leur PNB. Le Sommet social a reconnu la nécessité d'enrayer cette baisse et les délégués ont résolu de "faire en sorte... d'atteindre dès que possible l'objectif de 0,7 pour cent du produit national brut qui a été fixé pour l'ensemble de l'aide publique au développement".

Cette résolution a eu peu d'effet dans la pratique. Au contraire, comme l'indique le tableau 2.1, les flux de l'aide publique ont continué à diminuer. En 1995, les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont versé 59 milliards de dollars. Mais en 1997, ce chiffre était tombé à 48,3 milliards de dollars. En 1998, il s'est redressé, passant à 51,9 mil-

liards, ce qui est encore bien inférieur au niveau atteint en 1995. Le tableau compare ces chiffres aux dépenses militaires des membres du CAD.

LASSITUDE DES DONATEURS

La baisse du volume de l'APD a été couramment attribuée à la "lassitude des donateurs". Les uns après les autres, les évaluations de l'aide ont mis en évidence le gaspillage ou le mauvais usage des fonds, la corruption des milieux tant publics que privés et la faiblesse générale des institutions des pays en développement, qui rend difficile une utilisation efficace de l'aide. Le mécontentement a donc monté chez les donateurs. La Banque mondiale, par exemple, dans une publication largement diffusée, *Assessing Aid*, conclut: "Les donateurs devraient être prêts à réduire les fonds destinés aux pays qui s'obstinent à pécher par la qualité de leur secteur public".

Mais les problèmes de l'aide ne sont pas exclusivement dus à la faiblesse des institutions du tiers monde. Ces dernières années, le climat général est tellement hostile à l'aide au déve-

Tableau 2.1 - L'aide de l'OCDE comparée à ses dépenses militaires

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aide publique de l'OCDE au développement (milliards de dollars US)^a	52.9	56.7	60.9	56.5	59.2	59.0	55.4	48.3	51.9
Dépenses militaires de l'OCDE (milliards de dollars US)^b	657	612	620	595	572	548	553	550	539
Aide publique au développement en pourcentage des dépenses militaires	8.0	9.3	9.8	9.5	9.7	9.3	10.0	8.8	9.6
L'APD en % du PNB des membres du CAD^{c,d}	0.33	0.33	0.33	0.30	0.30	0.27	0.25	0.22	0.23
Evolution réelle de l'APD annuelle moyenne exprimée en %, 1991-97^a	- 4.6								

Sources et notes : ^a OCDE/CAD, 1999^b et 1999^c; ^b SIPRI, 1999; ^c Randel et al., 1998 et 2000; ^d L'objectif de l'aide publique au développement est de 0,7 pour cent du PNB (Engagement 9 (i) de la Déclaration de Copenhague sur le développement social).

loppement qu'il ne faut guère s'étonner de son peu de succès.

L'un des facteurs les plus débilissants, comme l'indique la section précédente, a été la dette. Au moment du Sommet social, environ un quart de l'aide bilatérale servait à rembourser les créanciers multilatéraux. Et pour l'aide de la Banque mondiale, la situation est encore pire.

En 1993-94, chaque fois que la Banque mondiale offrait trois dollars sous forme de prêts ou de dons de l'IDA (International Development Assistance), elle en réclamait deux en remboursement de la dette. Et le FMI empochait une partie de ce dollar restant. L'aide a aussi été détournée pour faire face à une série de catastrophes humanitaires, certaines climatiques,

Encadré 2.3 - Manifestations provoquées par les réductions dans le secteur social

Dans de nombreux pays pauvres, la population s'est résignée aux réductions des services publics dont elle doit s'accommoder. Mais sa colère déborde souvent en manifestations et en grèves dont la presse rend régulièrement compte.

"La capitale de la Jamaïque, Kingston, a été bouclée parce que des manifestants hostiles au gouvernement bloquaient les routes principales reliant les extrémités de l'île.... Cette vague de manifestations a été déclenchée par la décision prise la semaine dernière dans le cadre du budget d'augmenter de 30 pour cent le prix du pétrole. Le gouvernement s'attend à dépenser 62 pour cent de ses recettes fiscales pour le service de la dette et se bat pour protéger les crédits destinés à la santé, à l'éducation et à la police." - *The Economist*, 24 avril 1999

"Depuis la chute du communisme, la liberté académique s'épanouit et l'intérêt que porte le gouvernement à l'éducation supérieure [en Russie] ne cesse de grandir mais cela ne se traduit pas par une augmentation de crédits. En réaction, le militantisme étudiant et ouvrier connaît un regain d'activité. Outre les grèves, manifestations et piquets, étudiants et chargés de cours poursuivent l'Etat en justice pour non-paiement de salaires et mendient devant la maison de M. Eltsine. Lorsque, en 1996, le gouvernement a annoncé un retard indéterminé dans le versement des salaires et des bourses, 22 chargés de cours ont commencé une grève de la faim. En l'espace d'une semaine, le gouvernement avait cédé. Ce sont de petites victoires qui s'inscrivent sur un fond de défaite dans un pays où le néolibéralisme est en train de ruiner le système d'éducation." - *The Guardian*, 19 octobre 1999

"La grève [au Zimbabwe] a commencé fin septembre lorsque 400 jeunes internes ont refusé de se rendre au travail, exigeant des hausses substantielles de leurs maigres salaires mensuels et de meilleures conditions dans les hôpitaux. Nyasha M. Asuke, le porte-parole des internes, explique: "Les hôpitaux sont tellement mal équipés que les malades de la malaria meurent sous nos yeux parce que nous n'avons pas de chloroquine. D'autres meurent parce qu'il n'y a pas de sang pour les transfusions." Les services publics de santé du Zimbabwe, qui étaient jadis la fierté de l'Afrique et un modèle pour d'autres pays en développement, manquent désespérément de fonds depuis près de dix ans.

Or, la dégringolade risque fort de se poursuivre avec le nouveau budget du Zimbabwe pour l'an 2000. Le ministre de la santé a demandé 10 milliards de dollars zimbabwéens (250 millions de dollars EU) mais n'en a reçu que six. En revanche, le ministère de la défense s'est vu allouer la somme énorme de neuf milliards de dollars zimbabwéens. "Le gouvernement ne voit aucune urgence à faire cesser notre grève", dit le Dr. Masuke. "Les ministres et les riches peuvent aller dans leurs cliniques privées. Ce sont les pauvres qui souffrent." - *The Guardian*, 1er novembre 1999

d'autres dues à l'homme. La proportion de l'aide bilatérale consacrée aux secours d'urgence a augmenté de 1,5 à 8,4 pour cent entre 1991 et 1994.

L'aide a aussi échoué parfois à cause d'erreurs des donateurs. Une proportion croissante de l'aide a été utilisée, en liaison avec la Banque mondiale et le FMI, pour soutenir des politiques de réforme dont les résultats, en définitive, ont été plutôt maigres. Beaucoup trop souvent aussi, les bénéficiaires ont dû se plier, dans la rédaction des rapports, à des exigences tellement fastidieuses que l'aide a sans doute suscité chez eux une lassitude à peu près égale à celle des donateurs. Chaque année par exemple, la Tanzanie établit tous les trimestres quelque 2.400 rapports intérimaires pour tous ses donateurs. [Encadré 2.3](#)

RÉORIENTER L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Exiger qu'une proportion beaucoup plus forte de l'aide soit consacrée au développement social est un moyen de réorienter l'aide au développement. Dans le passé, la majeure partie de l'aide non militaire servait à stimuler le développement économique au travers de projets d'équipement, du développement agricole et de diverses formes de soutien budgétaire. Les dépenses sociales venaient loin derrière. Les priorités variaient selon les pays mais peu ont essayé de diriger un important volume d'aide vers les pauvres, surtout au moment où l'ajustement préoccupait les gouvernements. A ce moment-là, les pauvres ne pouvaient espérer mieux que des mesures partielles telles que des filets de sécurité sociale.

Emus par la situation désespérée d'une multitude de personnes durement touchées par la crise et l'ajustement, les participants au Sommet social ont accordé beaucoup d'attention à la pauvreté tenace. Ils se sont engagés non seulement à la réduire mais aussi à l'éradiquer. En conséquence, tous les membres de la communauté internationale du développe-

ment laissent une place centrale à l'atténuation de la pauvreté dans leurs programmes. Cependant, les pays donateurs ayant des traditions différentes de la protection sociale et de la politique sociale, les organismes d'aide officiels ont eu de la peine à mettre au point une approche intégrée pour réaliser cet objectif. D'un côté, il y a ceux qui interprètent la réduction de la pauvreté au sens étroit et qui considèrent qu'une action corrective ciblée sur les pauvres est le meilleur moyen de l'atteindre. De l'autre, il y a ceux qui relèvent de la tradition de l'Etat providence et qui croient que la réduction de la pauvreté devrait s'inscrire dans une action plus large de l'Etat pour améliorer la situation sociale et promouvoir la justice sociale. Cette division était clairement visible dans la Déclaration et le Programme d'action du Sommet social et se manifeste encore par des politiques divergentes des donateurs et des programmes d'aide au développement assez dissemblables.

LE PACTE 20/20

L'expérience faite avec le pacte 20/20 illustre bien les problèmes que pose la réorientation de l'aide vers le développement social. Le dernier chapitre du Programme d'action de Copenhague fait état d'"un engagement mutuel entre pays développés et pays en développement intéressés de consacrer respectivement, en moyenne, 20 pour cent de l'APD et 20 pour cent du budget national...à des programmes sociaux essentiels." Aux yeux de beaucoup, cet engagement mutuel est l'un des résultats les plus importants du Sommet social. Il a été pris, non seulement par les donateurs bilatéraux et par les principales institutions multilatérales de développement, dont l'UNICEF, le PNUD et la Banque mondiale, mais aussi par de nombreuses ONG du Nord et du Sud.

Un des grands mérites de cette démarche est son apparente simplicité, qui contribue à en faire un outil pointu de sensibilisation.

Malheureusement, l'unanimité générale commence à s'effriter lors du passage aux actes. Des problèmes se posent d'emblée lorsqu'il s'agit de s'entendre sur la définition à donner aux services sociaux essentiels. Si tous les donateurs s'accordent à penser qu'ils incluent l'éducation fondamentale, la santé de base, l'assainissement et l'eau potable, tous ne voient pas la nécessité de faire de la nutrition une catégorie distincte de la santé. Les objectifs sont eux aussi abordés de diverses manières. Certains donateurs prennent les 20 pour cent comme objectif général de leur programme global d'aide au développement tandis que d'autres y ajoutent une condition, celle que ce même objectif soit atteint dans chacun des pays bénéficiaires. Puis vient la question de la conditionnalité. Certains voient dans le pacte 20/20 simplement un engagement politique général—un objectif à long terme autour duquel ils vont organiser la collaboration. D'autres donateurs déclarent que, si les gouvernements bénéficiaires n'atteignent pas de leur côté l'objectif des 20 pour cent, ils doivent s'attendre à être pénalisés.

Du fait de ces désaccords, il est difficile de coordonner l'activité des donateurs ou même d'évaluer les progrès. Les projets des ONG du type observatoire, tels que Social Watch et Reality of Aid, mettent en évidence des différences frappantes entre les institutions qui rendent compte de leur action. Elles se servent non seulement de définitions différentes, mais aussi de systèmes de comptabilité et de méthodes statistiques incompatibles, si bien qu'il est quasiment impossible de déterminer quelle part de l'aide au développement va aux services sociaux essentiels ou de comparer les dépenses des donateurs. La situation devient encore plus complexe lorsqu'on prend en considération les différences entre les rapports rédigés dans les pays du tiers monde.

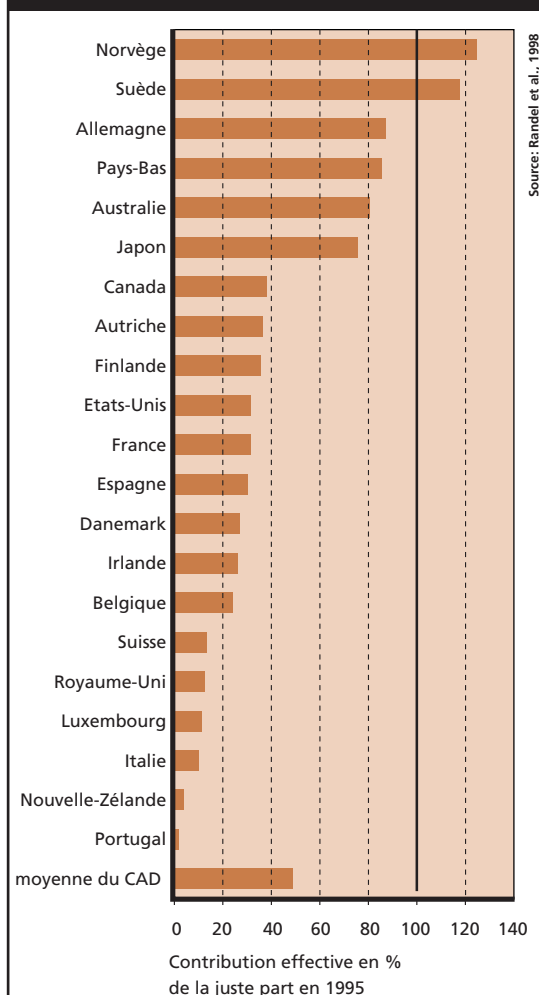
Néanmoins, Reality of Aid a tenté, dans son rapport 1998/99, de mesurer les résultats des

donateurs bilatéraux. Le projet a estimé quelle devrait être la contribution de l'aide bilatérale au financement des services sociaux essentiels et quelle devrait être la part de chaque donateur en fonction du PNB de chaque pays. Ses conclusions sont résumées à la figure 2.2. Elles montrent qu'en 1995 les pays du CAD, pris globalement, n'ont apporté que 49 pour cent de la contribution nécessaire. En calculant, à partir de l'objectif bilatéral global, la part que devrait verser chaque pays en fonction de son PNB, il est apparu que seules la Suède et la Norvège versaient plus que leur juste part. Si la plupart des pays ne contribuent pas autant qu'ils le devraient, les proportions allant aux services sociaux essentiels semblent en revanche augmenter lentement. [Figure 2.2](#)

Mais un accroissement du volume de l'aide ne résout qu'une partie du problème. Beaucoup dépend du comportement des gouvernements bénéficiaires. Là encore se posent des problèmes de fongibilité: les gouvernements qui reçoivent des fonds affectés à des services sociaux essentiels peuvent simplement en profiter pour déplacer ailleurs leurs propres crédits. Une étude de la Banque mondiale portant sur 14 pays a réuni de nombreux éléments tendant à prouver cela, malgré des variations considérables de comportement entre les pays. Ainsi, lorsque la République socialiste démocratique de Sri Lanka a reçu de l'aide pour l'éducation et la santé, elle en a profité pour enlever à ces secteurs une somme même supérieure, si bien que le résultat net a été une réduction des dépenses consacrées aux services sociaux essentiels. L'Indonésie, en revanche, a reçu un montant similaire mais l'a complété de ses propres fonds, produisant de ce fait une augmentation sensible.

Quel que soit le niveau des dépenses, il faut aussi tenir compte de l'efficacité avec laquelle les fonds sont utilisés. Là encore, les variations peuvent être énormes. En Bolivie, par exemple, les contributions des donateurs semblent avoir

Figure 2.2 - Fournir des services sociaux essentiels pour tous: la juste part des donateurs bilatéraux, 1995



Note: Le projet Reality of Aid a estimé le montant supplémentaire total qu'il faudrait pour atteindre l'objectif des services sociaux essentiels pour tous. Ce montant a été divisé entre les donateurs bilatéraux proportionnellement à leur PNB et la "juste part" ainsi calculée a été comparée aux contributions effectives. Comme l'indique cette figure, la moyenne pour l'ensemble des pays du CAD était de 49 pour cent. Seules la Norvège et la Suède versaient plus que la contribution nécessaire.

été dirigées très judicieusement, en même temps que des crédits nationaux, sur des groupes locaux pour qu'ils les consacrent à des services sociaux. Mais ce cas semble être exceptionnel. Celui de la Côte d'Ivoire est sans doute plus typique: les rapports indiquent que la plupart des services publics n'atteignent pas les pauvres.

Même lorsque les fonds sont bien employés, on peut se demander s'il est vraiment utile de cibler avec autant d'intransigeance les services

sociaux essentiels. D'autres services sociaux importants risquent d'être sacrifiés à la réalisation des objectifs imposés. Nombre de gouvernements du tiers monde, soucieux de prouver aux donateurs et aux créanciers internationaux qu'ils dépensent davantage pour l'éducation primaire—alors que les ressources budgétaires n'augmentent pas—ont atteint les objectifs imposés en réduisant la couverture sociale et la qualité d'autres services sociaux, comme la formation professionnelle ou l'enseignement secondaire. Certains ont atteint les objectifs internationaux en prévoyant des budgets pour plus de nouvelles écoles primaires, mais sans avoir les moyens d'engager des enseignants supplémentaires (surtout si les systèmes secondaire et supérieur manquent désespérément de fonds). Il est certes extrêmement important d'ouvrir à tous l'accès à l'enseignement primaire. Mais une insistance trop rigoriste sur cet objectif, alors que les ressources sont très limitées, risque de fausser la politique sociale.

Lorsque des gouvernements portent une attention particulière à l'amélioration de l'éducation fondamentale et des services de santé essentiels, aux dépens des programmes en place dont bénéficie une plus large population, ils peuvent avoir à le payer cher sur le plan politique. Les citoyens de la classe ouvrière et de la classe moyenne qui sont tributaires des services publics ont souvent vu leur niveau de vie baisser brutalement depuis dix ans ou plus et c'est à juste titre qu'ils s'insurgent contre une détérioration de l'enseignement public, des cliniques et des systèmes de sécurité sociale. Lorsque la communauté internationale conseille à tous, sauf aux plus pauvres, de faire appel aux services du secteur privé dans ces domaines, ils se voient imposer une nouvelle charge financière et se sentent insultés en qualité de citoyens. L'imposition de conditions destinées à améliorer le sort des pauvres là où les ressources sont rares peut donc devenir une question politique explosive.

OPTIONS AUTRES**QU'UN CIBLAGE RIGORISTE**

Le ciblage rigorisiste présente manifestement des faiblesses de taille. Les données ne sont pas fiables, les fonds sont fongibles et les effets à long terme, imprévisibles. Ce qui importe en fin de compte, c'est moins, semble-t-il, l'objectif auquel la communauté internationale du développement destine ses fonds, que la manière dont ceux-ci sont effectivement utilisés. Les chances de maximiser les résultats sont meilleures si chaque société est autorisée à poursuivre des options réalistes et adaptées.

Après avoir fait ce constat et admis qu'ils ne pouvaient influencer l'usage précis des fonds, certains donateurs envisagent maintenant un changement de tactique. Au lieu d'être sélectifs à l'intérieur d'un même pays, ils opèrent un choix entre les pays. A l'avenir, leur aide se concentrera sur les pays qui ont le plus grand potentiel de progrès—typiquement ceux qui ont engagé une réforme économique et se montrent respectueux des droits de l'homme. Après avoir choisi des pays ayant la même conception du progrès qu'eux, les donateurs concluent des partenariats dans lesquels l'Etat et des groupes de citoyens contrôlent assez étroitement l'usage des fonds. Les pays qui ne satisfont pas aux conditions minimales en matière de bonne gouvernance et de réforme économique ne recevront plus d'aide.

Cette nouvelle approche, qui réduit progressivement le nombre des pays auxquels les donateurs bilatéraux dispensent de l'aide, a des avantages pratiques mais, comme tous les aspects du contexte actuel de l'aide au développement, elle soulève aussi d'épineux problèmes d'ordre moral et pratique. Un grand nombre de pauvres vivent sous des régimes qui ne remplissent pas les conditions requises pour que l'aide soit bien employée. Il est difficile de concilier la suppression de l'aide au développement à ces pays avec la résolution générale d'éradiquer la pauvreté.

LES SOLUTIONS DE RECHANGE À L'AIDE

On peut éviter les dilemmes posés par l'aide extérieure en la remplaçant, tout simplement. Au lieu du système actuel de dons discrétionnaires, par exemple, il pourrait y avoir un mécanisme de transferts automatiques des pays riches aux pays pauvres. Une grande partie de la réflexion menée depuis peu dans ce domaine tire ses origines des principes des droits de l'homme. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent depuis longtemps le droit de tout être humain à un niveau de vie minimum, par exemple, et affirment que le devoir de réalisation des droits de l'homme transcende les frontières nationales. Nombre de groupes essaient actuellement d'envisager un moyen de traduire dans les faits cette conception large des droits et des responsabilités.

Une des propositions porte sur la création d'un nouveau fonds international de développement. Chacun des pays à gros revenu pourrait verser un pourcentage fixe de son PNB à ce fonds, qui serait administré par des représentants de pays riches et de pays pauvres. Ce conseil déciderait des virements à effectuer pour porter le revenu moyen par habitant de chaque pays à un minimum convenu. Même si les contributions au fonds ne dépassaient jamais la moitié de l'objectif fixé par les Nations Unies de 0,7 pour cent du PNB des pays riches, le volume collecté serait bien supérieur à celui qui est actuellement mis à disposition dans les programmes d'aide classiques.

Selon une variante de cette proposition, le fonds aurait trois "volets". Le premier permettrait aux pays pauvres de mettre en place un filet de sécurité sociale minimum. Le deuxième leur allouerait des montants supplémentaires en paiement de services qu'ils auraient rendus à l'ensemble de la communauté mondiale, en protégeant la biodiversité, par exemple, ou en luttant contre le trafic des stupéfiants. Le troisième guichet permettrait aux pays riches de

réparer les préjudices qu'ils pourraient encore causer aux pays pauvres en maintenant des obstacles au commerce, par exemple, ou en refusant l'entrée de leur territoire à des immigrants.

On a aussi pensé à mettre en place une espèce nouvelle de fiscalité mondiale. L'une des propositions les plus connues est celle de la taxe Tobin sur les transactions boursières dont la valeur au niveau mondial atteint maintenant 1500 milliards de dollars par jour. De même, il a été proposé d'imposer les voyages en avion, l'usage de l'Internet ou d'autres services qui ont une forte dimension internationale. Ces taxes pourraient être perçues par les autorités fiscales nationales qui garderaient une partie des recettes pour leur gouvernement mais reverseraient une certaine proportion, la moitié peut-être, aux Nations Unies pour un éventail d'activités, y compris des programmes sociaux, la protection de l'environnement ou des interventions humanitaires. Une partie pourrait être répartie aussi entre pays en développement en donnant davantage aux pays dont le revenu par habitant est le plus bas.

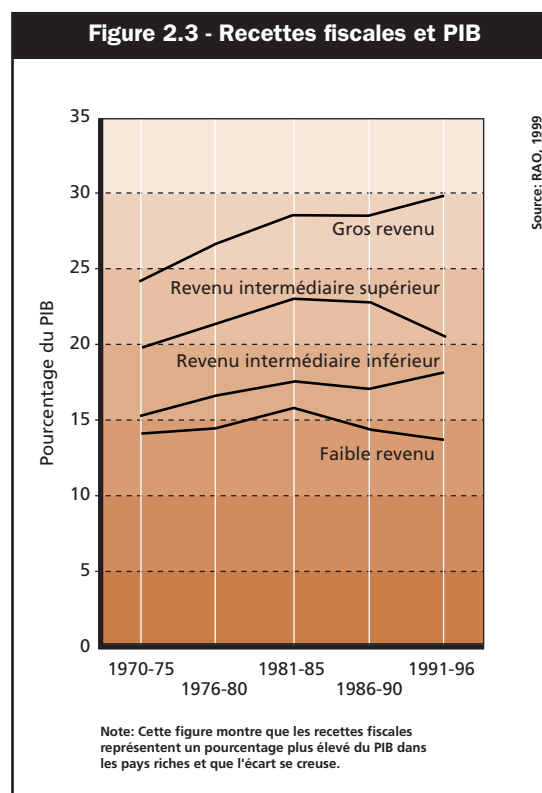
De nouvelles propositions sur la citoyenneté mondiale et la fiscalité internationale seront discutées à la session Geneva 2000 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi qu'à la conférence de 2001 sur le financement du développement. La plupart des pays industrialisés s'opposent sans doute à de telles initiatives. Mais l'idée d'un fonds international de développement rallie de plus en plus de suffrages, en particulier des ONG. Les forces du changement pourraient se mobiliser autour des droits de l'homme et de l'éradication de la pauvreté, préoccupations qui se rejoignent de plus en plus. [fig.2.3](#)

Réforme fiscale

Même si la fiscalité internationale devait leur rapporter des fonds, les pays en développement devraient tout de même compter sur eux-mêmes pour dégager des ressources. Malheu-

reusement, les gouvernements de bon nombre de pays pauvres ont vu s'amenuiser leurs recettes fiscales, en grande partie à cause de la récession économique. Lorsque les entreprises produisent moins et que les chômeurs sont plus nombreux, les recettes fiscales baissent.

D'autre part, les pays pauvres sont généralement moins habiles à percevoir des impôts. Ils perçoivent moins, non seulement en termes absolus mais aussi par rapport au PIB. Ce constat est illustré par la figure 2.3, qui montre qu'en fonction de leur PIB, les pays à gros revenu perçoivent plus de deux fois plus et que l'écart semble se creuser.



La seconde différence entre les pays riches et les pays pauvres tient à la source des recettes fiscales. On en trouvera l'illustration à la figure 2.4. Le peu d'emplois offerts par le secteur formel dans les pays en développement limite le niveau que peuvent atteindre les cotisations au titre de la sécurité sociale ou les impôts personnels sur le revenu. Au Bangladesh par exemple,

0,5 pour cent seulement de la population était assujettie à l'impôt personnel sur le revenu en 1991. Nombre de pays en développement ont dû compenser le petit nombre de leurs contribuables par des impôts directs sur les grandes entreprises, en particulier du secteur minier.

L'ÉROSION DE LA BASE D'IMPOSITION

La différence principale entre les pays riches et les pays pauvres est que ces derniers recourent davantage aux taxes à l'importation et à l'exportation. C'est en partie parce que les droits de douane sont plus faciles à percevoir. La Banque mondiale a estimé que la perception de taxes sur le commerce coûtait 1 à 3 pour cent des recettes escomptées, contre 5 pour cent pour les taxes à la valeur ajoutée et jusqu'à 10 pour cent pour les impôts sur le revenu. Les taxes sur le commerce représentent en moyenne le tiers des recettes fiscales des pays en développement bien que, dans certains cas, la proportion soit beaucoup plus élevée: elle est de la moitié environ au Lesotho et à Madagascar.

La mondialisation et la libéralisation du commerce risquent donc de porter un rude coup aux recettes des pays en développement. Les droits de douane ayant baissé, leurs recettes ont d'autant diminué. Entre 1993 et 1998, par exemple, l'Inde a réduit en moyenne ses droits de 71 à 35 pour cent. En 1998, cependant, un nouveau gouvernement a dû les relever, expliquant qu'il le faisait non pas pour protéger les entreprises indiennes mais ses propres recettes. Même le Chili, pourtant fervent partisan du libre-échange, s'est inquiété des conséquences de la libéralisation du commerce sur ses revenus. En 1997, le gouvernement a retardé une réduction des droits à l'importation parce que le parlement ne voyait pas comment compenser le manque à gagner, estimé à 420 millions de dollars.

La concurrence fiscale, autre effet de la libéralisation, tend, elle aussi à éroder les recettes

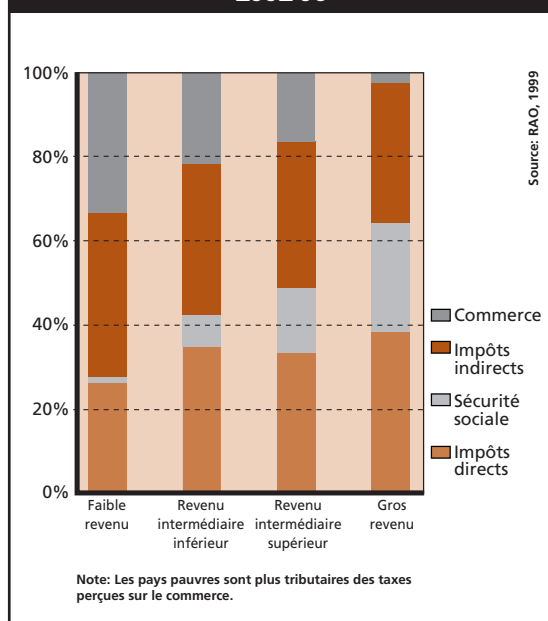
gouvernementales. La concurrence internationale est telle que les gouvernements hésitent à lever des impôts, de peur que les entreprises étrangères, et même nationales, quittent le pays. Il en est résulté une baisse des taux d'imposition dans le monde, tant pour les personnes privées que pour les entreprises. De l'avis de certains experts, cette course à la baisse pourrait, à l'avenir, faire tomber à zéro les taux d'imposition des entreprises.

La base d'imposition est aussi affaiblie par l'expansion continue du secteur informel dans les économies nationales. Même dans l'Union européenne, on a estimé qu'entre 7 et 16 pour cent de la main-d'oeuvre travaillait au noir. Dans les pays en développement et les pays en transition, la proportion est beaucoup plus élevée et semble être en hausse. En Amérique latine, la proportion de la main-d'oeuvre non agricole regroupée dans l'économie informelle a augmenté dans presque tous les pays entre 1990 et 1996: au Pérou, par exemple, elle est passée de 52 à 58 pour cent et au Paraguay de 61 à 68 pour cent. [fig 2.4](#)

L'IMPÔT À LA CONSOMMATION

Les gouvernements qui hésitent à imposer les entreprises tournent leur regard dans d'autres directions. Beaucoup ont augmenté leurs impôts à la consommation, en particulier par le biais des taxes à la valeur ajoutée, impôts régressifs qui frappent plus durement les pauvres. Une étude réalisée en 1990 sur 39 pays ayant entrepris un ajustement structurel a établi que presque tous s'acheminaient vers ce type d'imposition indirecte. Le Pakistan est l'un de ceux qui ont opté pour cette mesure tout récemment. Le rapport de l'impôt au PIB n'est dans ce cas que de 13 pour cent—ce qui est sensiblement inférieur aux 20 pour cent jugés nécessaires pour maintenir les niveaux des dépenses publiques. Il a tenté, en 1999, d'introduire un impôt sur les ventes mais a reculé après une grève générale des petites entreprises.

Figure 2.4 - Sources des recettes fiscales, 1991-96



Au Ghana, l'introduction d'une taxe à la valeur ajoutée et les hausses de prix qu'elle a entraînées ont provoqué des émeutes en mai 1995, au cours desquelles cinq personnes ont été tuées.

Les pays en transition sont manifestement également en train de choisir l'imposition à la consommation plutôt que celui du capital. La Hongrie, par exemple, a réduit l'impôt sur les entreprises, en particulier étrangères: entre 1988 et 1996, la part constituée par l'impôt sur les bénéfices des entreprises est tombée de 30 à 10 pour cent. Pour compenser cette baisse, le gouvernement a augmenté les impôts personnels et les impôts à la consommation, qui représentent maintenant 36 pour cent et un tiers, respectivement, de ses recettes totales. Les impôts sur les salaires sont aussi élevés—l'équivalent de plus de la moitié du salaire d'un ouvrier. Il n'est pas étonnant que le travail au noir en Hongrie soit en plein essor: selon les estimations, il représenterait environ 30 pour cent du PIB.

L'ÉVASION FISCALE

AU PLAN INTERNATIONAL

Avec la libéralisation, les options qui s'offrent aux particuliers et aux entreprises de déplacer leurs fonds dans le monde de manière à échapper au fisc ou du moins à réduire au minimum les impôts qu'ils paient, sont de plus en plus raffinées. L'expansion du commerce électronique va encore étendre les possibilités de contourner les systèmes fiscaux locaux et nationaux.

Une grande partie de ces fonds disparaissent dans des comptes extraterritoriaux non imposables. Le FMI estime que les avoirs versés sur ces comptes s'élèvent maintenant à environ 8000 milliards de dollars, soit l'équivalent du PIB des Etats-Unis. Si des impôts étaient perçus sur ces avoirs, l'apport de fonds dont pourraient profiter les programmes sociaux serait énorme. Par exemple, si ces dépôts rapportaient environ 5 pour cent par an et si ce rendement était imposé à 40 pour cent, la somme qui serait perçue annuellement serait d'environ 160 milliards de dollars, soit près du double de ce dont auraient besoin l'ensemble des pays pour garantir les services sociaux essentiels.

Il est donc primordial de recouvrer les ressources perdues à cause de l'évasion fiscale des riches si l'on veut consolider la base des ressources disponibles pour le développement social. Au niveau national, l'une des mesures les plus importantes serait d'améliorer l'efficacité de la perception. Mais l'évasion fiscale étant de plus en plus de nature mondiale, les solutions doivent être internationales.

Pour combattre l'évasion fiscale transfrontières, l'une des premières mesures à prendre est de garantir un meilleur échange d'informations entre pays. De plus, les Etats devront envisager d'harmoniser leurs systèmes fiscaux pour réduire les avantages de l'évasion fiscale. Ils pourraient, par exemple, s'entendre sur un mode d'imposition commun des intérêts afin d'enrayer la fuite inexorable des capitaux vers les pays où ce type d'impôt est très faible ou

inexistant. Les gouvernements d'Amérique latine, par exemple, ont de la peine à imposer intérêts et dividendes alors qu'avec des dépôts aux États-Unis, leurs nationaux peuvent percevoir des intérêts qui ne sont pas imposés.

Les États doivent aussi prendre des mesures concertées pour éliminer les paradis fiscaux. De grands pays industrialisés mènent une action dans ce but. Depuis 1998, le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables se livre à une étude complète des paradis fiscaux, assimilés à "des procédés de braconnage fiscal... qui entravent l'application du droit fiscal national dans les pays d'origine". Les conclusions préliminaires ont été présentées en janvier 2000 à l'organe supérieur de l'OCDE responsable de la politique fiscale et pourraient être suivies d'une législation interdisant aux banques publiques de recevoir des fonds en provenance de paradis fiscaux. Nombre d'ONG internationales font pression pour qu'il en soit ainsi.

La proposition de créer une Administration fiscale mondiale est elle aussi motivée par la conscience de plus en plus vive des dimensions internationales de l'évasion fiscale. Comme l'Organisation mondiale du commerce, ce serait le lieu où les gouvernements pourraient élaborer un ensemble de règles qu'ils seraient prêts à observer. Il y a peu de chances qu'une telle institution voie le jour sous peu et elle se heurtera à une résistance farouche des sociétés transnationales et des spéculateurs. Mais à long terme, les gouvernements, poussés par la nécessité, pourraient amener la communauté internationale dans cette direction.

Réforme des pensions

Les facteurs qui affaiblissent la capacité d'imposition des gouvernements sont aussi dans une large mesure ceux qui portent atteinte aux régimes de pension, en particulier dans les pays en développement à revenu intermédiaire et les pays en transition. Ces régimes sont des éléments essentiels de la protection sociale puis-

qu'ils protègent leurs bénéficiaires de l'indigence dans la vieillesse. Ce sont souvent les régimes pour lesquels les transferts sociaux sont les plus importants et, avec la santé et l'éducation, ceux auxquels sont consacrées les dépenses sociales les plus lourdes. Mais comme les impôts, ils sont vulnérables à la crise économique, à la montée du chômage dans le secteur formel et à l'expansion du secteur informel.

Les régimes de pension sont aussi touchés par les changements démographiques. Si, dans un régime quelconque, la proportion des personnes âgées augmente par rapport aux jeunes de la population adhérant à ce régime, le gouvernement doit ajuster en conséquence cotisations et prestations. En quelques décennies, les populations des pays industrialisés ont vieilli de manière sensible. Mais, comme le montre la figure 2.5, les populations vont aussi vieillir rapidement dans les régions peu développées au cours de la première moitié du XXI^{ème} Siècle.

Pendant les deux dernières décennies, les régimes publics de pension ont vu à la fois leurs ressources diminuer et leurs besoins croître. Plutôt que d'entreprendre une restructuration totale, les démocraties industrielles avancées ont réagi en engageant un certain nombre de réformes novatrices. Aux pays en développement et aux pays en transition, cependant, les institutions financières internationales ont demandé un changement beaucoup plus radical. Et comme dans le cas de nombreuses réformes institutionnelles prescrites dans les années 80 et au début de la décennie 90, les conseils se sont souvent révélés malencontreux.

L'élément central des prescriptions internationales pour la réforme des fonds de pension dans les pays endettés à revenu intermédiaire et en transition a été la privatisation. Encouragés par l'expérience chilienne des années 80, les réformateurs néolibéraux, aux niveaux national et international, ont tenté de remplacer les

systèmes publics de sécurité sociale par des comptes de retraite privés. La Banque mondiale, dans un influent rapport publié en 1994, *La crise du vieillissement: Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, soutenait cette approche, dont elle faisait d'ailleurs l'une de ses conditions: la privatisation des fonds de pension tenait une place de choix dans les discussions sur l'octroi de prêts au titre de l'ajustement structurel.^{Figure 2.5}

En Amérique latine, c'est dans les pays les plus démocratiques de la région que l'on a le mieux résisté à ce genre de pressions. Au Costa Rica, par exemple, les citoyens ont préféré réformer le système public—éliminer les derniers privilèges dont jouissaient encore les employés du secteur public et veiller à ce que le niveau des cotisations soit suffisant pour garantir des prestations minimum aux personnes

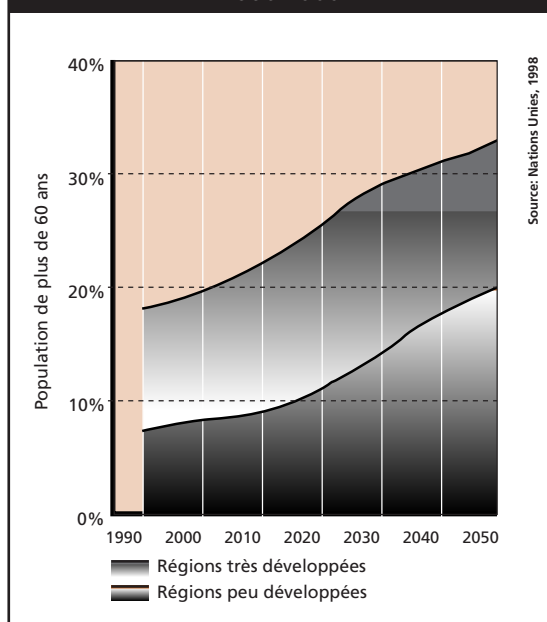
âgées et aux handicapés. En Uruguay, les citoyens ont obligé le gouvernement à soumettre à référendum une proposition de privatisation qu'ils ont rejetée. Par la suite, ils ont

autorisé l'introduction de comptes de placement privés, mais sans que soit supprimé le régime public. En Argentine et au Pérou, après le refus des parlements d'autoriser une privatisation partielle, celle-ci a fini par être imposée par décret présidentiel. Seuls le Chili et le Mexique se sont totalement convertis aux fonds de pension privés encore que, dans les deux cas, des secteurs influents de l'élite, dont l'armée, aient été autorisés à conserver leurs caisses corporatives, gérées par le système public.

La bataille à propos de la réforme des pensions renvoie à un débat plus large sur le sens de la solidarité et la nature du risque. Premièrement, devrait-il y avoir place dans les régimes de protection de la vieillesse pour un certain degré de redistribution entre les nantis et les autres? Presque tous les régimes publics de pension ont un élément redistributif, ce qui n'est pas le cas pour les comptes individuels à gestion privée. Deuxièmement, les régimes de pension devraient-ils assurer à tous leurs membres un certain degré de sécurité, quelles que soient les circonstances immédiates qui entourent leur retraite? Les régimes publics établissent une prestation minimale, fondée sur le nombre d'années de contribution et le total des versements effectués, et supportent le risque que cela implique. Dans les programmes entièrement privés, le montant de chaque pension dépend entièrement de l'importance du placement individuel et du comportement du marché.

Il n'y a évidemment pas de raison pour que les régimes de pension dans un pays soient entièrement privés ou entièrement publics. Nombreux sont ceux qui combinent les deux. En réalité, certaines des tentatives les plus créatrices pour faire face au vieillissement de la population et à la baisse des recettes fiscales ont mêlé de manière originale les sphères publique et privée. Ainsi, certaines démocraties industrielles ont complété un régime public de base par des comptes individuels; cer-

Figure 2.5 - Population de plus de 60 ans, 1990-2050



tains comptes privés de placement sont gérés par des entreprises ou des associations syndicales et certains régimes publics investissent dans des marchés privés. De plus, de nombreux pays ont choisi de ne pas démanteler leur système public mais ont relevé l'âge de la retraite ou pris des mesures pour encourager les personnes à retarder leur départ en retraite.

Il est temps de tempérer de prudence et de réalisme ce qui a été souvent un débat extrêmement idéologique. Le changement de mentalités a déjà commencé car les 20 années d'expérience faites avec la privatisation totale au Chili permettent de tirer des enseignements pratiques (encadré 2.4). De plus, un certain nombre de personnes sont en train de réexaminer les arguments techniques—économiques et actuariels—en faveur de la privatisation radicale. On peut lire dans un document récent du Bureau de l'économiste en chef de la Banque mondiale cette mise en garde: "La complexité de la politique optimale à mener dans le domaine des pensions devrait nous dissuader de croire que les mêmes recommandations pourraient convenir aussi bien à l'Argentine qu'à l'Azerbaïdjan, à la Chine qu'au Costa Rica, à la Sierra Leone qu'à la Suède". Et il aborde "dix mythes" sur lesquels repose l'adhésion passée de la Banque aux régimes de pension privés obligatoires.

AUTRES QUESTIONS

DE LA PROTECTION SOCIALE

Les régimes de pension publics font généralement partie de régimes généraux de protection sociale, incluant les assurances maladie, accident et chômage. Sur les 172 pays inclus dans l'édition de 1997 de *Social Security Programs throughout the World*, seuls six (le Bangladesh, le Botswana, le Malawi, le Myanmar, la Sierra Leone et la Somalie) n'ont pas de régime public d'assurances sociales. Mais dans les pays pauvres, le nombre des bénéficiaires est souvent limité à un cercle relativement restreint

de travailleurs employés dans le secteur formel et de fonctionnaires. Et des centaines de millions de personnes, en particulier dans les pays en développement, ont été touchées par des réductions généralisées du nombre des cotisants et de la qualité des services. [tableau 1 page](#)

Pour venir en aide aux plus démunis, certains pays versent une rente d'aide sociale. Les gouvernements qui financent ces modestes paiements, non pas au moyen de contributions mais par les impôts, visent ainsi à subvenir aux besoins de ceux dont les revenus sont trop modestes pour qu'ils aient droit à la sécurité sociale. Mais, comme c'est le cas dans d'autres secteurs de la protection sociale dans les années 90, la valeur réelle de ces rentes dans les pays en développement et dans les pays en transition a souvent accusé une baisse brutale et le nombre de leurs bénéficiaires a diminué. L'OIT estime qu'un tiers environ de la population mondiale ne bénéficie d'aucune protection sociale officielle, qu'il s'agisse d'une assurance sociale financée par des cotisations ou d'une assistance sociale financée par les impôts. En Afrique, cela s'applique à 90 pour cent de la population en âge de travailler.

Il faudra s'attaquer à ce problème dans les années à venir en l'inscrivant à l'ordre du jour de la protection sociale. On pourrait le résoudre en étendant les programmes existants de sécurité sociale aux travailleurs du secteur informel ou en soutenant des initiatives novatrices spontanées. Beaucoup d'indépendants dans les pays en développement ont conçu des plans qui les protègent dans une certaine mesure contre les risques: régimes d'assurance de type coopératif, programmes communaux de stockage de céréales, clubs d'épargne et sociétés de crédits tournants. Nombre d'ONG et de donateurs soutiennent ces efforts.

En dernière analyse, cependant, les régimes spontanés de type communautaire seront toujours vulnérables aux chocs extérieurs, qu'ils soient météorologiques ou économiques, comme

Encadré 2.4 - Les leçons saluaires du régime de pensions chilien

Dans les années 90, le Chili s'est porté à l'avant-garde de la réforme du régime des pensions en abandonnant le système public et en faisant passer des régimes publics à des régimes privés de pension tous les travailleurs du secteur formel dont les revenus dépassaient un seuil de pauvreté minimum. Les pays tentés de suivre le même chemin feraient bien de réfléchir à l'écart entre les résultats auxquels cette expérience était initialement censée aboutir et la réalité près de 20 ans plus tard. Cet écart est manifeste dans les domaines suivants:

- **Efficacité**—On avait prétendu que la privatisation améliorerait l'efficacité mais la réalité dément cette affirmation. La gestion de comptes individuels privés s'est révélée plus coûteuse que celle de la prévoyance collective. En fait, selon la Banque interaméricaine de développement, l'administration du système chilien était, vers 1995, la plus coûteuse d'Amérique latine.
- **Rendement**—Les fonds de pension privés étaient censés offrir aux retraités un bon rendement. Mais, une fois déduits les frais d'administration, les fonds de pension détenus et gérés par le secteur privé du Chili ont eu, en moyenne, un rendement réel annuel de seulement 5,1 pour cent entre 1982 et 1998. De plus, étant donné que les honoraires et commissions étaient perçus au même taux sur tous les comptes, les coûts se sont révélés d'un effet extrêmement régressif. Prélevés sur un compte de retraite relativement modeste par exemple, ces frais, identiques pour tous, réduisaient d'environ 18 pour cent le montant dont disposait le titulaire du compte alors que, lorsqu'il s'agissait d'un placement dix fois supérieur, le prélèvement était légèrement inférieur à un pour cent.
- **Concurrence**—Le régime de pension public étant un monopole, on supposait que la privatisation allait accroître l'efficacité en ouvrant la voie à une vive concurrence entre les offres de pension mais c'était compter sans la forte concentration du secteur privé. Les trois principaux administrateurs de fonds de pension au Chili regroupent 70 pour cent des assurés. De plus, pour réduire les frais de publicité, le législateur n'autorise, par personne, qu'un nombre limité de passages d'une société à l'autre.
- **Pourcentage d'assurés**—On était parti de l'hypothèse qu'un régime privé allait faire augmenter la proportion des assurés, attirés par la perspective de placements lucratifs, mais il n'en a rien été. Le pourcentage des assurés et le taux de conformité aux réglementations sont restés pratiquement constants.
- **Des marchés de capitaux plus forts**—La conversion du régime de pension public en comptes détenus et administrés par le privé devait renforcer les marchés de capitaux, l'épargne et l'investissement. Or, un certain nombre d'études ont conclu récemment que, dans le meilleur des cas, cet effet avait été marginal.
- **Équité entre hommes et femmes**—Les prestations de retraite dans les régimes privés sont strictement déterminées par le total des cotisations versées. Comme les femmes, typiquement, gagnent moins d'argent et travaillent moins d'années que les hommes, elles perçoivent des prestations considérablement inférieures. Les régimes de pension publics, comme en Suède par exemple, peuvent corriger ce désavantage en donnant des points pour les enfants élevés, ce que ne peuvent pas faire les régimes de pension privés.

aux changements susceptibles d'affecter les rapports sociaux entre leurs membres. Si l'on veut qu'ils soient plus résistants, ils doivent s'affilier à de grandes institutions gérées de manière professionnelle. Le choix, à cet égard, se porte spontanément sur les régimes publics de sécurité sociale, bien que beaucoup n'aient pas la capacité financière ou administrative d'admettre de multiples groupes d'indépendants à faible revenu.

La mobilisation des ressources à la base

Obligés de rembourser une dette toujours plus lourde, confrontés à une baisse de l'aide au développement et des recettes fiscales, de nombreux gouvernements du tiers monde ont de plus en plus de peine à assurer les services sociaux et la protection sociale. Ils ont donc essayé de décentraliser, souvent dans le cadre de programmes d'ajustement structurel, de se décharger sur les autorités locales de la responsabilité de dégager des ressources et de les gérer.

Mais il y a une limite à ce que l'on peut obtenir ainsi. La décentralisation peut naturellement avoir pour effet de renforcer le contrôle démocratique mais peut aussi servir de prétexte au gouvernement pour réduire son appui financier. Il arrive aussi qu'il demande trop à l'administration locale dont les institutions sont mal préparées à prendre le relais. La décentralisation risque donc d'encourager autant l'inefficacité que l'efficacité et, au lieu de les atténuer, de rendre plus ardues encore les difficultés liées à la réduction des dépenses sociales.

On peut aussi rationaliser l'usage des maigres ressources disponibles pour le développement social en apportant une aide ciblée. Mais cette démarche aussi s'est révélée problématique. La plupart des pays pratiquent le ciblage dans une certaine mesure et, lorsqu'on dispose de peu de ressources, il semble logique de les diriger directement sur les plus démunis. Dans bien des cas, cependant, il est difficile de repérer les individus ou les ménages qui répondent

le mieux à cette définition. En effet, des études de plus en plus nombreuses montrent que, dans bien des secteurs du monde en développement, le ciblage est non seulement aléatoire mais également coûteux: il reviendrait souvent moins cher d'étendre les prestations à toute la population. Et dans les villages et bourgades où la majorité des habitants ont manifestement besoin d'aide, cette forme de rationnement n'a guère de sens.

Une autre option consiste à faire payer les services sociaux. Donateurs et créanciers ont encouragé les gouvernements pris à la gorge à recouvrer une partie du coût des services sociaux en faisant payer les services de l'instruction publique et de la santé ou en augmentant le prix. De toutes les mesures proposées pour dégager des ressources au niveau local, celle-ci est sans doute la moins judicieuse. Une étude de 39 pays en développement a établi que le fait de faire payer l'utilisateur n'avait entraîné qu'une légère augmentation des recettes mais avait sensiblement restreint l'accès des économiquement faibles aux services sociaux essentiels. D'autres études ont montré que les services payants accentuent les inégalités entre hommes et femmes, particulièrement dans l'éducation. Obligées de choisir quel enfant elles envoient à l'école, la plupart des familles tendent à choisir les garçons.

Nombre d'ONG et de groupes de citoyens ont, avec beaucoup de conviction, avancé ces arguments à Copenhague et leurs points de vue sont maintenant largement admis dans la communauté internationale du développement. Pourtant, jamais les gouvernements n'ont été aussi nombreux à recourir aux services payants.

LE MICRO-FINANCEMENT

Les gouvernements peuvent tenter de mobiliser les ressources à la base. Mais il en est de même pour la population locale. Et elle le fera sans doute de plus en plus, avec l'aide des

ONG, des donateurs et des institutions financières internationales qui investissent dans le microcrédit ou tentent de renforcer en général les systèmes de financement locaux.

Influencées par des expériences de pionniers comme la Banque Grameen au Bangladesh, des organisations de microcrédit prêtent aux pauvres de petites sommes à des taux d'intérêt relativement bas, le plus souvent à des femmes qui investissent cet argent dans des projets lucratifs. Elles organisent les emprunteurs en petits groupes et le personnel des services de prêts suit la clientèle. Bien qu'aucune garantie ne soit nécessaire, la pression des autres emprunteurs est telle que le remboursement est pratiquement garanti. Les clients qui se sont ponctuellement acquittés de leurs obligations ont aussi droit à de meilleures conditions lors de prêts futurs.

Des milliers de petites entreprises ont vu le jour grâce au microcrédit. Au moment du Sommet social, les tenants de cette approche affirmaient qu'en quelques décennies le microcrédit pouvait éliminer complètement la pauvreté. Au Sommet du microcrédit de 1997, des présidents et des premiers ministres, des chefs d'entreprise, des personnalités du monde de la finance et des représentants de 1.500 ONG se sont engagés à faire bénéficier 100 millions de familles parmi les plus pauvres du monde de prêts modestes avant 2005. Diverses instances internationales, du Mouvement des non-alignés au G-7 en passant par les chefs de gouvernement du Commonwealth, ont pris acte de ce programme et l'ont approuvé. En décembre 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution pour reconnaître l'importance du microcrédit dans la lutte contre la pauvreté dans le tiers monde.

Toutefois, les militants engagés dans le mouvement sont de plus en plus sceptiques. De petits prêts peuvent aider beaucoup de gens à vivre mieux dans la pauvreté mais ne suffisent généralement pas à les en arracher. Ils n'appor-

tent pas non plus de réponses claires aux problèmes plus profonds du manque de pouvoir et d'autonomie des femmes, puisque d'autres membres de la famille se servent fréquemment des prêts qui leur sont accordés. Une étude de la Banque Grameen sur des villages du Bangladesh a révélé que les hommes utilisaient 60 pour cent des prêts accordés aux femmes et que les trois quarts des prêts ne servaient pas aux fins approuvées par la Banque Grameen.

On s'interroge aussi sur la viabilité à long terme, car de nombreux projets financés par microcrédit ne sont pas viables financièrement et ne tiendraient pas sans un soutien extérieur constant. Si ces programmes percevaient des taux d'intérêt assez élevés pour leur permettre de s'autofinancer, leurs prêts seraient trop chers pour la plupart des emprunteurs pauvres.

Le microcrédit est un outil important mais n'est pas en soi la solution de la pauvreté. Si l'accès à un crédit abordable est nécessaire, les communautés ont aussi besoin d'un plus large éventail de services, y compris de facilités pour économiser de petites sommes, et d'établissements qui puissent transformer cette épargne en investissements. Des services financiers améliorés dans les localités des régions mal desservies peuvent peut-être, mieux que des programmes ciblés de microcrédit, jeter les bases du développement social.

Ces établissements feraient oeuvre particulièrement utile en investissant l'argent que les travailleurs migrants envoient de l'étranger. Le volume des fonds injecté dans les économies des pays en développement par les nationaux travaillant à l'étranger a rapidement augmenté. Entre 1970 et 1995, le volume mondial des salaires rapatriés est passé de 2 à environ 70 milliards de dollars, ce qui est bien supérieur aux flux de l'aide au développement. Les salaires rapatriés sont d'une importance vitale pour des centaines de millions de familles. Mais ils pourraient avoir un impact beaucoup plus grand s'ils étaient entre les mains d'établisse-

ments financiers locaux pratiquant une gestion bancaire moderne au lieu de passer par les circuits des prêteurs traditionnels ou de réapparaître dans les coffres de grandes sociétés, dans des villes lointaines.

Pour répondre à ce besoin, les établissements locaux devraient compter sur un personnel compétent et un capital de démarrage suffisant. Il faudrait aussi que soient revues les structures nationales de réglementation et les lois régissant le secteur bancaire. Le mouvement du microcrédit, qui est en expansion, essaie de s'attaquer à ces questions, soutenu dans cette entreprise par de nombreuses organisations internationales. La Banque asiatique de développement, par exemple, a annoncé récemment son intention de modifier ses priorités en matière de crédit et de privilégier, non plus les grands projets d'équipement, mais le microfinancement, l'électrification des campagnes et les voies d'accès des exploitations agricoles au marché. Elle ne versera pas de fonds directement à de petits établissements bancaires mais prônera une réforme de la réglementation propre à favoriser l'essor des établissements financiers locaux.

Dans les pays qui sont aujourd'hui des démocraties industrielles avancées, les banques coopératives et les sociétés mutuelles ont été le moteur du progrès local. Cette expérience peut-elle se répéter au début du XXI^{ème} Siècle, au moment où la banque électronique balaye les frontières financières? Les organismes de développement doivent s'intéresser de plus près au rapport entre le microfinancement et l'évolution rapide du secteur financier mondial.

Bilan

La responsabilité du financement du développement social a toujours incombé au premier chef aux particuliers, aux ménages et aux communautés. Leur succès dépend, cependant, des grandes tendances économiques et politiques. Ils seront en bien meilleure posture si l'écono-

mie nationale est en expansion et si leurs droits sociaux sont respectés. Et ils avanceront mieux et plus vite dans une société qui encourage la solidarité et la redistribution.

A bien des égards, le contexte actuel n'est guère encourageant. Les dettes nationales sont en progression, l'aide diminue par rapport au PNB des donateurs et la protection sociale et les services sociaux se sont affaiblis. Les gouvernements ont plus de peine à imposer les grosses fortunes et, en termes relatifs, les faibles revenus sont plus imposés que les autres.

Mais le tableau n'est pas uniformément sombre. Dans de nombreuses régions du monde, les citoyens sont plus conscients des dangers de la mondialisation et se mobilisent pour les affronter. Par à-coups, créanciers et donateurs proposent des allègements de dettes. Des gouvernements réfléchissent aux moyens de mieux mettre à profit la richesse mondiale en unissant leurs efforts pour enrayer la fraude fiscale des particuliers et des sociétés transnationales. Et même les institutions financières internationales commencent à mettre en doute bon nombre de dogmes jusqu'à présent incontestés de la politique sociale néolibérale, y compris la privatisation, les services payants et le ciblage.

De façon générale, il semble que les esprits soient plus ouverts et plus disposés à revoir certaines des idées anciennes préconçues et discréditées, sur le financement du développement. Ceux qui ont supporté la charge de la crise économique et de la restructuration au cours des décennies passées mettent de plus en plus la pression, ce qui n'est certainement pas étranger à cette évolution. Ces hommes et ces femmes se battent, souvent dans des conditions très difficiles, pour mettre en place un contrôle démocratique ou le renforcer, ce qui fera l'objet du chapitre suivant.

Fragiles démocraties

Aujourd'hui, la grande majorité des pays sont, formellement, des démocraties. Mais les gains restent fragiles—ils ne sont à l'abri ni du désenchantement des électeurs, ni des conflits ethniques, ni de l'emprise des technocrates.

Comme l'a souligné le Sommet social, il ne faut pas seulement des fonds supplémentaires ou de meilleures politiques économiques et sociales pour assurer le développement social. Il faut aussi un contexte propice, en particulier de vigoureuses institutions démocratiques qui permettent aux citoyens de participer librement à la prise de décisions.

Sur ce point du moins, il y a eu quelques progrès. L'avancée de la démocratie a été l'une des évolutions les plus encourageantes des récentes décennies. Les progrès ont été inégaux et les principes démocratiques n'ont pas toujours pénétré la conscience nationale. Mais le changement a pris une tournure positive.

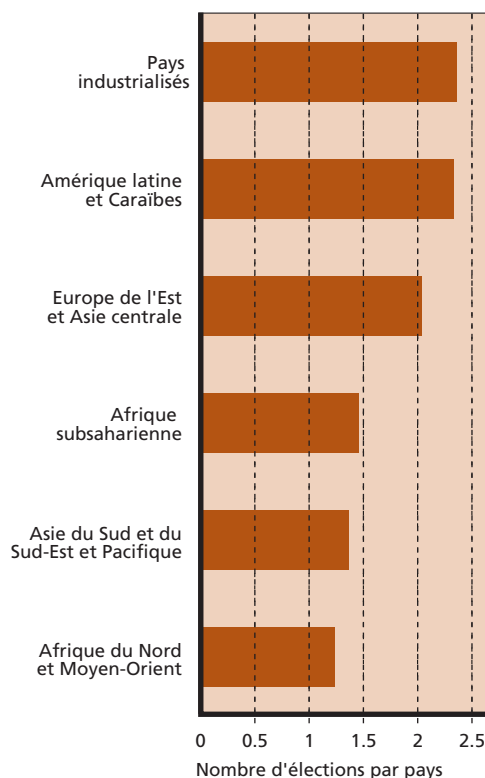
Le nombre des Etats souverains a rapidement augmenté. Entre 1900 et 1950, on a vu se créer en moyenne 1,2 Etats par an. Entre 1950 et 1990, ce rythme s'est accéléré pour passer à 2,2 et entre 1990 et 1998, il a atteint 3,1. En 1998, l'Organisation des Nations Unies comptait 185 membres souverains, rejoints en 1999 par Kiribati, Nauru et Tonga.

Beaucoup de ces Etats sont démocratiques dans les formes, comme en témoigne l'intensification des activités électorales dans le monde. Entre 1990 et 1999, on a dénombré quelque 300 élections multipartites dans 160 des 185 Etats, soit une moyenne de 1,9 élections par pays. Certaines régions ont eu une activité plus intense que d'autres: la figure 3.1 montre que c'est dans les pays industrialisés que les élections ont été les plus nombreuses par pays et en Afrique du Nord et au Moyen-Orient qu'elles ont été le plus rares.

Néanmoins, la démocratie a connu aussi des revers, sous la forme de putschs militaires: entre 1990 et 1999, l'Afrique subsaharienne en a compté 15. L'Amérique latine en a eu un (en Haïti), tout comme l'Asie (au Pakistan).

Les Nations Unies ont joué un rôle décisif dans l'avancée de la démocratie. Non seulement elles ont parrainé des conférences sur la démocratie mais ont aussi apporté une assistance technique à des commissions électorales, aidé à surveiller le bon déroulement d'élections et financé la participation d'observateurs électoraux nationaux et internationaux (encadré 3.1).

Figure 3.1 – Elections par Etat, 1990–98



Note: Ces données concernent la chambre populaire de l'organe législatif et ne tiennent compte que des élections multipartites. Certains pays n'ont pas eu d'élections de ce type pendant la période considérée, ce qui abaisse la moyenne de leur région.

Source: Bangura et Nakamura, 1999, d'après International IDEA, 1997, Union interparlementaire, 1989-99 et le site électoral de Wilfred Derksen.

Le dilemme du gouvernement

La démocratie représentative est une solution à un dilemme fondamental. En démocratie, tous sont censés avoir des droits égaux. Dans l'idéal, chaque citoyen devrait être capable d'exprimer directement ses préférences. Mais même pour les 78.000 ressortissants du plus petit Etat

membre des Nations Unies, Kiribati, ce n'est pas faisable. Les citoyens doivent parvenir à regrouper leurs intérêts au travers de partis politiques et de groupes de pression. Et ils délèguent le pouvoir aux hommes et femmes politiques qui définissent la politique publique et veillent à la prestation des services.

Encadré 3.1 - Les Nations Unies encouragent la démocratie

Dans leur action de démocratisation, les Nations Unies se laissent guider par la Charte et la Déclaration universelle des droits de l'homme. En 1988, l'Assemblée générale a adopté une résolution de soutien au principe d'élections libres, régulières et périodiques. Pour promouvoir ces idéaux, elles ont aussi, entre autres activités, parrainé trois Conférences internationales des "démocraties nouvelles ou rétablies", qui ont eu lieu en 1988 à Manille, en 1994 à Managua et en 1997 à Bucarest. Une quatrième est prévue à Cotonou en l'an 2000.

En 1995, le Sommet mondial pour le développement social a aussi insisté sur l'importance de la démocratie, déclarant que le développement social "ne peut devenir réalité que si des institutions démocratiques sont en place, si les libertés et droits fondamentaux et la légalité sont respectés, si les individus ont davantage de possibilités de s'assurer des moyens d'existence et si ces possibilités sont les mêmes pour tous, si l'on encourage au respect de la diversité culturelle et des droits des minorités et si la société civile participe activement à l'effort." Entre 1994 et 1998, le Secrétaire général a établi quatre rapports spéciaux sur les divers moyens auxquels le système des Nations Unies peut recourir pour aider les gouvernements à défendre et à affermir les jeunes démocraties.

Sur le plan de l'aide directe, l'ONU a aidé à organiser des élections, à les observer et à en vérifier les résultats et a aussi apporté une assistance et un soutien techniques aux observateurs électoraux, nationaux et internationaux. Au Cambodge en 1993, par exemple, l'ONU a formé quelque 5.000 Cambodgiens à la fonction de scrutateurs. En Namibie en 1994, un représentant spécial du Secrétaire général a supervisé le processus électoral pendant toute la période qui a abouti à l'indépendance de la Namibie. En Mozambique en 1994, l'ONU a aidé à la constitution d'une commission électorale nationale et d'un tribunal pour les élections qui ont mis fin à 16 ans de guerre civile.

Une cinquantaine de pays ont bénéficié de l'assistance technique de l'ONU dans les domaines de la formation, de l'éducation et de la logistique. Entre 1989 et 1996, l'ONU a aussi envoyé des missions d'observation électorale dans 24 Etats. Pendant cette même période, elle a reçu 187 demandes de 69 Etats concernant diverses formes d'assistance électorale. Environ la moitié d'entre elles se sont faites sous la forme d'assistance technique et les activités se sont concentrées pour la plupart en Asie, en Amérique latine et aux Caraïbes et en Europe orientale—les trois régions où la vague de démocratisation a été la plus forte.

Les élections doivent être libres et régulières et les citoyens doivent jouir pleinement de leurs droits civils et politiques, en particulier de leurs libertés d'association, de réunion et d'expression: telles sont les conditions minimales à remplir. Toutes les élections des années 90 ont-elles été libres et régulières? Pas toutes, mais une bonne proportion d'entre elles, du moins si l'on se fie aux changements de gouvernement. Le risque le plus courant vient du parti gouvernemental qui peut se servir de son pouvoir présent pour le garder à l'avenir, soit directement, en manipulant l'autorité électorale de manière à falsifier les résultats, soit indirectement, en intimidant l'électorat et les groupes d'opposition ou en contrôlant les médias. La défaite du parti au pouvoir est donc un bon indice de la régularité des élections. Mais le maintien du même parti au pouvoir pendant une longue période ne veut pas nécessairement dire fraude: au Japon et en Suède, par exemple, les mêmes partis sont restés au gouvernement pendant 20 ou même 30 ans. Mais pour les jeunes démocraties, un changement de gouvernement est le gage d'un certain degré de flexibilité et de maturité politique.

Comme le montre la figure 3.2, la région où les élections ont le moins de chances d'amener un changement du parti au pouvoir est l'Afrique subsaharienne. C'était la région où l'opposition risquait le plus de contester les résultats des élections et aussi celle où les groupes d'opposition avaient le plus de chances de bouter les élections: ils ont boycotté environ un quart d'entre elles.

En Asie et en Amérique latine, la situation semble plus saine. Les élections y ont plus de chances d'entraîner un changement de gouvernement et les résultats des élections risquent moins d'être contestés. Pendant la même période, aucune élection n'a été boycottée dans les pays industrialisés et les résultats n'y ont pas été contestés une seule fois.

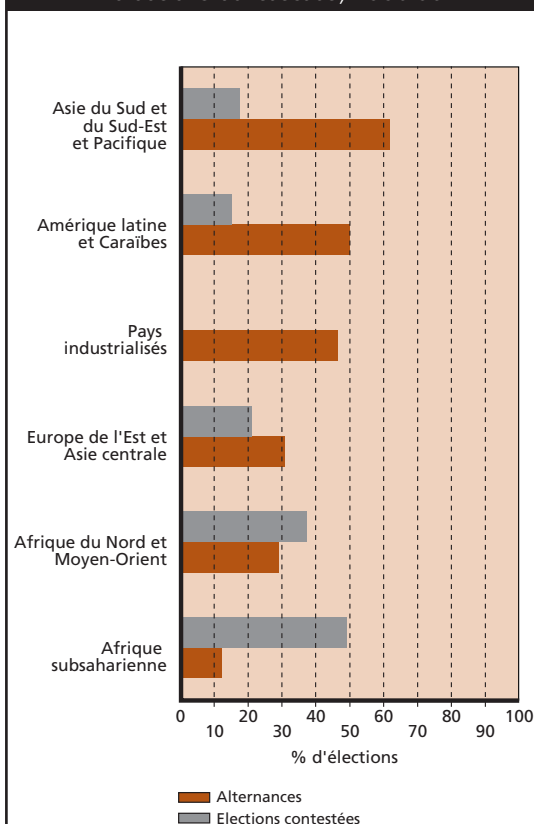
Transitions incomplètes

Bien que la plupart des pays se démocratisent, beaucoup sont encore loin de la maturité démocratique. Les régimes autocratiques trouvent souvent le moyen de garder une grande partie de leur pouvoir, même lorsque les formes démocratiques sont respectées.

AMÉRIQUE LATINE—L'IMPUNITÉ DES MILITAIRES

En Amérique latine, la plupart des transitions d'un régime militaire à la démocratie se sont opérées dans les années 80. Mais les anciens dirigeants militaires ont souvent trouvé le moyen de conserver un reste de pouvoir ou de se protéger de poursuites éventuelles pour les

Figure 3.2 – Alternances au pouvoir et élections contestées, 1990-99



Source: Bangura et Nakamura, 1999, d'après International IDEA, 1997, Union interparlementaire, 1989-99 et le site électoral de Wilfred Derksen.

crimes commis pendant leur régime. Ils ont arraché ces concessions comme le prix à payer pour une passation pacifique des pouvoirs et la prévention d'insurrections militaires futures. Mais ces garanties ne se sont pas nécessairement révélées suffisantes. L'arrestation et la mise en examen d'Augusto Pinochet, l'ancien Président de la République du Chili, est un rappel cinglant des limites de l'impunité. L'Argentine aussi semble maintenant moins clément envers ses anciens dictateurs: depuis 1998, nombre d'anciens dirigeants militaires ont été poursuivis pour enlèvements et "disparitions".

Lors des transitions, les concessions n'ont pas été faites qu'aux militaires en Amérique latine. Celles dont ont bénéficié les élites traditionnelles qui ont réussi à conserver une grande partie de leur pouvoir sont sans doute plus durables. Vers 1985, les élites brésiliennes ont

soutenu le passage à la démocratie en échange de postes politiques, de fonctions dans l'Etat et du financement de projets spécifiques.

Les démocraties latino-américaines se signalent aussi par une autre évolution qui est la modification des règles interdisant la réélection des présidents en exercice. Les dirigeants invoquent des réformes économiques inachevées pour justifier l'adoption de lois sur la continuité qui leur permettront de briguer un second mandat. Plus de la moitié des pays d'Amérique latine étaient gouvernés par des régimes "continuistes" en 1998.

TRIOMPHER DE L'OPPOSITION EN AFRIQUE

En Afrique, les régimes autocratiques ont souvent pu garder le pouvoir parce que les partis d'opposition n'étaient pas suffisamment bien organisés pour les remplacer. En Côte d'Ivoire, par exemple, le Président Houphouët-Boigny,



qui gouvernait depuis des décennies, a pris par surprise les dirigeants de l'opposition en 1990 en annonçant des élections immédiates qui ne leur laissaient guère le temps de se préparer. Il les a remportées avec une confortable avance. Et bien qu'il soit décédé en exercice en 1993, son successeur désigné a continué à tenir le pays d'une main de fer en interdisant les manifestations et réunions de l'opposition et en jetant les opposants en prison jusqu'à son renversement par un coup d'Etat en 1999. Comme l'a fait observer l'un des dirigeants de l'opposition en Côte d'Ivoire, ce type de répression de l'opposition en Afrique est destiné non seulement à conserver le pouvoir mais aussi à éviter l'humiliation de la défaite.

LA NOMENKLATURA DE L'EUROPE DE L'EST ET DE L'ASIE CENTRALE

En Europe de l'Est, les transitions ont souvent été gérées par les anciennes directions du parti, la nomenklatura, qui ont réussi à se maintenir au pouvoir ou du moins à exercer une énorme influence. Au Bélarus, dans les Etats d'Asie centrale et en Ukraine, elles ont influencé les modes de privatisation des biens publics. Et elles restent actives dans les bandes de criminels qui prolifèrent dans la région. Au Turkménistan, par exemple, le Parti communiste turkmène, rebaptisé Parti démocratique, reste le seul parti politique légal. La plupart des opposants sont en exil. Le pays a pour président l'ancien dirigeant communiste qui a impitoyablement réprimé toute dissidence et imposé un culte de la personnalité en se faisant appeler le "Turkenbashi" (le leader des Turkmènes).

Le progrès des partis politiques

Le parti politique est à la base de tous les systèmes démocratiques. Il regroupe ceux qui ont un intérêt ou un objectif en commun. Il s'est souvent appuyé sur une philosophie économique ou sociale, typiquement située quelque part dans le spectre qui va de la gauche à la

droite, du socialisme au capitalisme. La plupart des partis d'Europe occidentale répondent à cette description et résultent des divisions apparues il y a bien des décennies à la suite de l'émancipation des classes ouvrières. Aux Etats-Unis aussi, les différences entre parti républicain et parti démocrate correspondent aux intérêts du capital et des travailleurs, respectivement. La culture politique en Amérique latine a évolué de manière similaire: les partis s'alignent souvent sur les intérêts des milieux d'affaires et des grands propriétaires fonciers, d'un côté, et des syndicats, de l'autre.

La religion est un autre point de ralliement. Les partis démocrates chrétiens européens sont une survivance d'affiliations religieuses. Mais la religion est encore une force politique très dynamique. Depuis 1998, l'Inde, par exemple, est gouvernée par un parti à dominante hindoue.

De nombreux pays, comme le Bangladesh, l'Indonésie, le Pakistan et la Turquie, ont des partis islamiques qui sont en lice avec d'autres partis à l'intérieur d'Etats démocratiques. Mais il y a toujours la crainte que les partis islamiques ne veulent en définitive le pouvoir absolu. Les partis non religieux s'inquiètent, et on les comprend, à l'idée de la victoire d'un parti islamique, dans laquelle on peut voir d'ailleurs une remise en question de la démocratie laïque. Cette perspective a d'ailleurs entraîné un putsch militaire en Algérie en 1991, puis la guerre civile, et a fait couler beaucoup de sang dans les années qui ont suivi.

L'identité ethnique peut être aussi à la base de l'organisation en parti. Dans certains cas, elle est liée à la religion, comme dans l'ancienne Yougoslavie. Elle peut avoir aussi un caractère régional très prononcé. Mais les pays les plus mélangés dans leur composition ethnique sont typiquement ceux d'Asie et d'Afrique.

D'autres partis peuvent être fondés non pas sur des divisions de classe ou de religion mais sur des personnalités, en général de fortes

personnalités ou des figures charismatiques qui rassemblent autour d'elles une partie de la population. Ces partis-là apparaissent souvent après une période de dictature, lorsqu'un chef militaire cherche à légitimer son autorité en créant un nouveau parti. Au Ghana, par exemple, le coup d'Etat militaire de Jerry Rawlings en 1981, alors lieutenant de l'armée de l'air, a mis en place un Conseil provisoire de la défense nationale. Mais après l'adoption d'une nouvelle constitution en 1992, Rawlings a été élu à la présidence alors qu'il était à la tête d'un nouveau parti, le Congrès national démocratique.

Il arrive aussi qu'un individu ayant de nombreux partisans, ou du moins une forte volonté, entre en politique pour son propre compte et crée un parti pour pouvoir compter sur un appui. Le Président Alberto Fujimori du Pérou en est un exemple.

En principe, tous ces systèmes d'organisation en parti sont valables. Tous apportent une réponse au dilemme de la représentation, autrement dit résolvent la tension entre les droits des individus et ceux du groupe. Mais ils doivent aussi régler les différends et les conflits de manière équitable et pacifique. Dans l'ensemble, les systèmes qui y sont parvenus avec le moins de dissensions ont été les partis organisés autour des intérêts d'une classe. La plupart des pays industrialisés ont gardé un équilibre raisonnable entre les partis de gauche et ceux de droite. Ceux de gauche, comme ceux de droite, ont trouvé un soutien massif dans la population et, sur une longue période, ont alterné au pouvoir. Ce qui est inquiétant dans les pays industrialisés, c'est l'absence d'angles vifs dans la vie politique: les partis modernes, soucieux de se positionner au centre, rejettent leurs caractéristiques de classe et deviennent quasiment indiscernables, d'où un certain désenchantement à l'égard de la vie démocratique elle-même.

Les Etats dans lesquels les partis reposent sur l'appartenance ethnique ou l'identité régionale

sont des démocraties moins stables. Les partis ethniques ou religieux semblent présenter plus de risques d'intolérance et de violence, et de fortes identités régionales peuvent être un germe de conflit ou de sécession. Pour parer à ce risque, certaines constitutions telles que celles du Kazakhstan et de plusieurs pays d'Afrique interdisent la formation de partis sur une base ethnique ou religieuse.

Les démocraties fondées sur des personnalités ou des groupes d'intérêts étroits sont les moins stables de toutes. Beaucoup de ces groupes n'ont pas de programme. Au lieu d'essayer de mener à bien une mission sanctionnée par le peuple, elles servent les intérêts égoïstes d'individus ou d'élites.

Système présidentiel ou parlementaire?

Les Etats se distinguent non seulement par leur système de partis mais aussi par leur système de gouvernement. Les pays démocratiques doivent choisir de confier le pouvoir exécutif à un président ou à un parlement dirigé par un premier ministre. Ils peuvent aussi opter pour un régime intermédiaire et diviser le pouvoir entre un président et un premier ministre. Un système présidentiel fort tend à être centralisé: le/la président(e) est généralement élu(e) pour un mandat déterminé et est difficile à révoquer. Il ou elle peut exercer le pouvoir avec une grande fermeté. Un premier ministre, en revanche, est comptable envers un parti politique et peut être révoqué à tout moment après le vote d'une motion de censure. Il lui faudra donc passer plus de temps à cultiver ses alliés politiques.

PAYS INDUSTRIALISÉS

Des principaux pays industrialisés, les Etats-Unis et la France sont les seuls qui aient un régime présidentiel. Tous deux fonctionnent selon le principe de l'équilibre des forces et, dans les deux cas, le président a dû récemment cohabiter avec une assemblée élue dominée par

un parti d'opposition. En France, où il y a à la fois un président et un premier ministre, celui-ci jouit d'énormes pouvoirs dans la définition des politiques économiques et sociales. Aux Etats-Unis, la cohabitation a parfois mené à l'impasse et à l'impossibilité de prendre des décisions importantes. Mais le système américain fonctionne grâce à une longue tradition démocratique soutenue par de solides institutions, notamment la justice et la presse.

La plupart des autres pays industrialisés ont opté pour des régimes parlementaires. Eux aussi ont leurs faiblesses et peuvent centraliser le pouvoir. Si le premier ministre est une forte personnalité et dispose d'une large majorité parlementaire, comme c'était le cas de Margaret Thatcher et du gouvernement conservateur au Royaume-Uni dans les années 80, il ou elle a une très grande liberté d'action. Par contre, un système parlementaire qui génère quantité de petits partis peut déboucher sur un gouvernement faible. De tous les pays industrialisés, l'Italie en est l'exemple le plus notable. Avec des douzaines de petits partis changeant constamment d'allégeance, l'Italie a connu 59 gouvernements depuis la deuxième guerre mondiale.

PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PAYS EN TRANSITION

Les pays en développement ont généralement opté pour un système présidentiel. La plupart l'ont fait pour cimenter l'unité nationale, en particulier lorsque l'intégrité de leur société était affaiblie par de multiples clivages ethniques. Malheureusement, cela signifie aussi qu'ils risquent d'élire des despotes qui, une fois au pouvoir, se soucient peu des règles et des procédures qui les y ont portés.

Comme aux Etats-Unis, le président peut entrer en conflit avec le pouvoir législatif. Mais en l'absence d'institutions fortes, en particulier la justice et la presse, le président peut être tenté de saper les pouvoirs du parlement et de

gouverner par décret. L'Amérique latine a emprunté l'institution de la présidence aux Etats-Unis, mais un certain nombre de présidents élus ont finalement choisi d'ignorer jusqu'à leur propre parti et de gouverner directement au travers de mouvements de fidèles et d'appels aux médias, comme ce fut le cas de Carlos Menem en Argentine et de Fernando Collor au Brésil.

Les pays en développement dotés de systèmes parlementaires devraient être, en principe, à l'abri des despotes. Mais ceux-ci peuvent surgir en la personne du premier ministre, en particulier lorsqu'il jouit d'une très confortable majorité. Nawaz Sharif a gouverné de manière assez dictatoriale dans le système parlementaire du Pakistan jusqu'à ce qu'il soit renversé par un coup d'Etat en 1999.

A l'autre extrémité, les systèmes parlementaires avec pléthore de partis peuvent être également difficiles à gérer dans les pays en développement. Le Bénin, par exemple, passe pour être l'une des démocraties les plus avancées d'Afrique. Néanmoins, en 1999, plus de 17 partis étaient représentés au parlement et le plus important n'y avait que 25 pour cent des sièges. Le Suriname, qui compte moins d'un demi-million d'habitants, avait en 1999 huit partis représentés dans son parlement de 51 membres et était gouverné par une coalition de cinq partis.

Certains pays de l'Europe de l'Est ont cherché, au sortir du communisme, à bâtir des sociétés plus démocratiques en optant pour un système parlementaire. Depuis, cependant, plusieurs ont battu en retraite. L'Albanie, la République tchèque et la Pologne ont par la suite affaibli leurs parlements. En Pologne, par exemple, Lech Walesa, le dirigeant de Solidarnosc, a modifié la constitution pour introduire un système mixte laissant de grands pouvoirs à la présidence.

Un système présidentiel peut sembler particulièrement séduisant lorsque le gouvernement se sent obligé d'imposer des réformes impopulaires.

Ce peut être plus facile avec un(e) président(e) fort(e) qui peut faire appel à des technocrates de confiance et qui échappent à la pression populaire. Un tel système est-il générateur de stabilité à long terme? On peut en douter. La formation de coalitions efficaces demande certes plus d'efforts dans les systèmes parlementaires. Mais une fois la coalition formée, ces gouvernements, qui s'appuient sur une base relativement large, peuvent se révéler plus durables. Même les jeunes partenaires dans ces coalitions ont intérêt à prévenir la chute du gouvernement, surtout s'ils craignent des élections surprise qu'ils pourraient ne pas remporter. Une étude portant sur 53 pays non-membres de l'OCDE pendant la période 1973-79 a montré que les gouvernements fondés sur un système parlementaire avaient un taux de survie de 61 pour cent, contre 20 pour cent pour les systèmes présidentiels. Les risques de coup d'Etat sont deux fois plus élevés pour ces derniers.

La démocratie, moyen ou fin?

La démocratie apparaît d'ordinaire comme une fin en soi. Elle permet aux gens d'exprimer librement leurs opinions et de faire leurs propres choix. Elle offre ainsi un moyen de réaliser les droits fondamentaux de la personne humaine. Mais beaucoup de gens ont une conception plus étroite des systèmes de gouvernement et les instrumentalisent. Pour eux, un régime n'est qu'un moyen de parvenir à une fin, une façon d'accéder à la stabilité sociale et au développement économique. Si la démocratie sert ce but, tout va bien. Si ce n'est pas le cas, mieux vaudrait peut-être avoir un régime plus autoritaire.

C'est pourquoi des démocraties peu performantes risquent toujours de se durcir en régimes autoritaires. Une analyse des données de Freedom House pour l'Amérique latine concluait en 1996 que, si six des 22 pays avaient enregistré quelques avancées en

matière de liberté, celle-ci s'était sensiblement restreinte dans 10 autres. L'exemple spectaculaire le plus récent est celui du Venezuela, où le Président Hugo Chávez a affaibli le Congrès et considérablement étendu les prérogatives présidentielles.

On a aussi attribué la préférence pour les gouvernements autoritaires à une prédisposition culturelle. Certaines personnes font valoir que les sociétés asiatiques, accordant beaucoup d'importance au consensus, sont moins attachées à la confrontation que les démocraties occidentales. On a invoqué les "valeurs asiatiques" en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est pour justifier les gouvernements autoritaires et expliquer leur succès économique. L'ancien président de Singapour, M. Lee Kuan Yew, est parmi ceux qui ont défendu cette position avec le plus de véhémence.

La diversité même et l'hétérogénéité des pays d'Asie militent contre cet argument. Comme l'a fait observer Amartya Sen, "les valeurs dites asiatiques qui sont invoquées pour justifier l'autoritarisme ne sont pas spécialement caractéristiques de l'Asie". Dans la plupart des pays d'Asie, il existe une opposition à un gouvernement autoritaire. En République de Corée, cette opposition a souvent été organisée par les syndicats. Même en Chine, un grand mouvement s'est dessiné en faveur de la démocratie avant le massacre de la Place Tiananmen en 1989. Les rares études de sciences sociales réalisées depuis cette date en Chine font apparaître un vif désir d'une vie politique plus démocratique, bien que personne ou presque ne conteste la légitimité de l'Etat.

L'ETAT DÉVELOPPEMENTAL

Avec un gouvernement autocratique, un pays deviendrait plus facilement un Etat "développemental", c'est-à-dire un Etat fort, d'une grande cohésion, axant tous ses efforts sur le développement économique et social: ce serait l'un des avantages supposés de l'autoritarisme.

Encadré 3.2 - Controverses sur les droits de l'homme

La Déclaration de Copenhague place les droits de l'homme au centre du développement. C'est compréhensible. Les principes des droits de l'homme offrent des points de ralliement tels que même les gouvernements les plus réactionnaires ont de la peine à les refuser totalement. Et bien que ces droits aient pu être considérés dans le passé comme des formulations abstraites, ils sont maintenant définis de manière beaucoup plus détaillée et ont été affirmés par de nombreuses décisions de justice. Lorsque les plaintes reposent sur les droits de l'homme, elles ont plus de poids face aux gouvernements et à la communauté internationale.

Mais ce consensus apparent dissimule un certain nombre de désaccords marqués. Le premier porte sur l'universalité, réelle ou non, de ces droits. Les gouvernants d'Asie et d'Afrique, par exemple, font valoir que, si les sociétés occidentales se préoccupent des droits, leurs propres sociétés accordent, elles, une importance spéciale aux devoirs. Et beaucoup d'invoquer les grandes religions et spiritualités du monde qui présentent la même orientation. Les dirigeants de l'Asie du Sud-Est disent devoir leur stabilité politique et leur développement économique aux valeurs asiatiques, axées sur l'harmonie et la communauté.

Cette sorte de relativisme culturel est commode dans la mesure où elle isole la société en question des critiques extérieures et sert à consolider les privilèges et la hiérarchie. Elle fait abstraction des nombreux points communs entre les cultures et de la manière dont elles s'interpénètrent et évoluent. Mais si les gouvernants épousent souvent les valeurs distinctives de leur société, les plus démunis sont, pour beaucoup, séduits par les dimensions égalitaires et redistributives des droits universels.

L'autre argument de poids touche à ce qu'il faut considérer comme droits. Certains gouvernements occidentaux, en particulier celui des Etats-Unis, refusent de considérer comme droits les avantages économiques et sociaux qu'ils associent à l'idéologie communiste. De leur côté, de nombreux gouvernements d'Asie et d'Afrique sont réticents à réaliser les droits civils et politiques, jugeant cette réalisation moins importante et urgente que celle des droits économiques et sociaux.

Cette divergence s'est un peu atténuée récemment. Dans les conventions relatives aux droits de la femme, de l'enfant et des migrants, par exemple, les Etats reconnaissent qu'il faut progresser dans la réalisation des deux types de droits pour que leur situation s'améliore. Mais de nombreux désaccords demeurent et l'on voit réapparaître les tensions et contradictions entre les différentes catégories de droits, par exemple entre le droit à la liberté d'expression et la nécessité de protéger les communautés d'une propagande haineuse ou de l'incitation à la guerre.

Une stratégie a consisté à ajouter au catalogue traditionnel de droits, le droit au développement. La Conférence de Vienne de 1993, sur les droits de l'homme, a fait sienne cette façon de voir. L'Occident a retiré ses objections au droit au développement en échange de l'acceptation par les Etats d'Asie de la formule sacro-sainte sur l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'homme.

Ces tensions ne sont pas absentes non plus de la Déclaration de Copenhague où l'attachement aux droits de l'homme a pour pendant le "plein respect des diverses valeurs éthiques et religieuses et des milieux culturels des populations".

Les Etats "développementaux" sont censés présenter un certain nombre de traits essentiels. Le premier est l'autonomie: le gouvernement n'est pas gêné dans son action par les pressions d'intérêts particuliers. Le deuxième est la forte capacité: l'élite politique du pays s'appuie sur une bureaucratie performante et elles poursuivent ensemble les objectifs dont elles sont convenues. Le troisième est le nationalisme: l'élite politique conçoit un projet nationaliste d'industrialisation qui diffère des notions actuellement à l'honneur de libre-échange et de mouvements de capitaux.

Les économies tigris de l'Asie du Sud-Est pourraient être considérées comme des Etats "développementaux", de même que la République populaire de Chine des années 60 et le Japon de l'après-guerre. Tous ces régimes étaient autoritaires dans une certaine mesure mais ne comptaient pas exclusivement sur l'exercice de l'autorité. Ils étaient profondément ancrés dans leurs sociétés et avaient de solides liens avec les forces sociales favorables au développement.

L'autoritarisme, s'il n'est pas ancré aussi profondément dans la vie nationale, mène non pas au développement mais à la prédation. Dans de nombreux pays d'Afrique, il s'est révélé profondément hostile au développement. Mobutu Sese Seko au Zaïre, par exemple, avait assez d'autonomie pour construire un Etat "développemental". Il a préféré user de son pouvoir pour amasser une énorme fortune pour lui et ses complices et a laissé le pays en ruine.

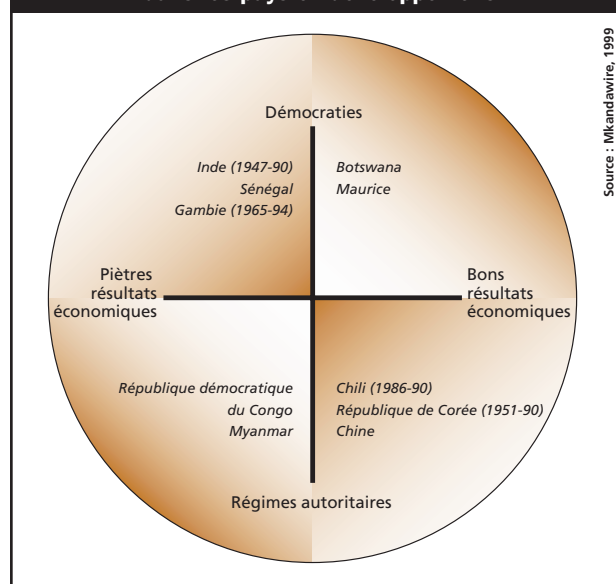
L'"autoritarisme doux" des Etats de l'Asie de l'Est et du Sud-Est est sans précédent dans l'histoire. Bon nombre de changements fondamentaux, comme la réforme agraire au Japon, qui ont jeté les bases d'un développement équitable, sont apparus pendant l'occupation américaine et dans un climat de guerre froide. Il est rare que l'autoritarisme seul crée ces conditions d'égalitarisme ou génère une direction politique progressiste.

L'option démocratique

Les régimes autoritaires ne sont pas forcément propices au développement, mais les démocraties non plus. En théorie, un gouvernement démocrate libéral devrait être réceptif à l'électorat et donc satisfaire aux besoins essentiels et réaliser les droits. C'est parfois le cas. Les pays industrialisés sont généralement des démocraties et leur population a les taux de pauvreté les plus faibles du monde. Un certain nombre de pays en développement, tels que le Botswana et Maurice, parviennent aussi à allier aux droits démocratiques une croissance susceptible de faire reculer la pauvreté. La figure 3.3 illustre diverses combinaisons possibles dans les pays en développement, notamment celle-là.

Malheureusement, il existe de nombreux exemples du contraire. En fait, la plupart des pays qui se sont récemment démocratisés semblent avoir essuyé des revers sur le plan de la croissance économique et du développement humain. En Europe de l'Est et en Asie centrale, en particulier, l'avancée de la pauvreté est dévastatrice: entre 1987 et 1998, le nombre des personnes vivant avec moins d'un dollar par jour est passé d'un million à 24 millions.

Figure 3.3 – Démocratie et résultats économiques dans les pays en développement



Pourquoi en est-il ainsi? Un certain nombre de raisons ont été avancées.

- **Des démocraties peu libérales**—L'instauration de la démocratie est une tâche complexe qui doit se dérouler en plusieurs étapes. Malheureusement, de nombreux pays semblent s'être trouvés englués dès les premières étapes. Des élections ont lieu mais la presse est souvent muselée et les tribunaux corrompus et des pans entiers du pouvoir de l'Etat échappent au contrôle démocratique. Des transitions incomplètes engendrent des démocraties peu libérales. Et comme la démocratie n'est pas allée très loin, le développement social non plus.

- **La faiblesse des institutions**—Les institutions essentielles à la démocratie ne se matérialisent pas du jour au lendemain. Dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne, par exemple, les institutions de l'Etat restent déficientes. Les fonctionnaires, mal rémunérés, sont obligés d'avoir une activité lucrative d'appoint et ne peuvent pas se consacrer uniquement à la fonction publique. En Amérique latine aussi, de nombreux problèmes anciens demeurent; le clientélisme traditionnel reste puissant. L'Europe de l'Est doit démanteler un ensemble d'institutions pour en créer un autre et relever ainsi un défi de plus. La corruption est l'une des conséquences les plus graves de la faiblesse des institutions, comme le montre l'indice de perception de la corruption de Transparency International. Pour l'année 1999, les dix pays (sur 99) les plus gravement atteints sont, classés dans l'ordre croissant, le Kenya, le Paraguay, la Yougoslavie, la Tanzanie, le Honduras, l'Ouzbékistan, l'Azerbaïdjan, l'Indonésie, le Nigéria et le Cameroun. Bien entendu, les pays en développement et les pays en transition n'ont pas le monopole de la corruption puisque le problème s'est posé ces dernières années en Italie, au Royaume-Uni, au Japon et tout récemment en Allemagne.

- **La domination des élites**—Même lorsque les pays s'acheminent vers la démocratie, les

élites anciennes peuvent se maintenir au pouvoir par des stratégies de compromis ou par la force. Dans des pays d'Afrique, pourtant démocratiques dans les formes, les structures du pouvoir personnel restent fermement implantées et elles dirigent souvent les ressources vers des individus appartenant aux groupes ethniques favorisés. Les communautés favorisées changent d'ailleurs selon les allégeances au pouvoir. Au Kenya, par exemple, le parti gouvernemental, le Kenya African National Union, était dominé à l'origine par les Kikuyus, mais le Président Moi l'a peu à peu transformé pour qu'il serve avant tout les intérêts des membres de sa propre tribu, les Kalenjins. En Amérique latine, l'armée a réussi à conserver une grande partie de son pouvoir, même si celui-ci commence à s'effriter. Au Guatemala, les mêmes oligarchies, composées de propriétaires terriens et d'hommes d'affaires, exercent depuis 80 ans et plus une influence considérable sur l'économie et elles n'ont pas lâché prise lors du passage à la démocratie.

La montée des technocrates

Certains pays passent à l'autocratie à la suite de circonstances de la politique locale. Mais des influences extérieures concourent aussi à diluer la démocratie. Elles peuvent encourager une technocratisation qui affaiblit la position des élus politiques et concentre la prise de décision quotidienne entre les mains de quelques experts nationaux ou institutions échappant au contrôle et à la surveillance démocratiques.

La prédominance de plus en plus nette des marchés financiers est l'un des principaux facteurs de technocratisation. Tous les pays sont maintenant à la merci des financiers internationaux, à plus forte raison ceux qui ont attiré d'importants capitaux privés: les pays de l'OCDE, l'Amérique latine, l'Asie de l'Est et certaines régions de l'Europe de l'Est. Par le passé, ces flux provenaient, pour la plupart, de sociétés qui faisaient des investissements étran-

gers directs, dans des usines, des mines ou d'autres entreprises. Ces sociétés prenaient des engagements à relativement longue échéance; et pour protéger leurs placements, elles essayaient d'établir de bonnes relations avec les gouvernements, les syndicats et d'autres institutions locales. Elles n'étaient pas particulièrement sensibles aux changements immédiats qui survenaient dans l'environnement macro-économique. Elles se félicitaient à l'occasion d'une poussée inflationniste si elle concourait à stimuler la demande locale de leurs produits. Même lorsque le pays connaissait des problèmes économiques plus graves, la valeur de leurs investissements—en biens matériels—se dépréciait peu.

Maintenant, cependant, comme l'explique le chapitre 2, une plus grande proportion des capitaux vient d'investisseurs financiers—d'acheteurs d'actions ou d'obligations. Les titulaires de portefeuilles et les opérateurs en obligations ou en devises craindront toujours davantage l'inflation ou toute évolution qui déprécie la monnaie dans laquelle sont libellées leurs obligations ou leurs actions. Ils n'ont pas d'autre moyen de rentrer dans leurs fonds que de vendre. Ils travaillent à court terme et, en fait, beaucoup de leurs décisions doivent se prendre en quelques secondes.

Conscients de ce danger, les gouvernements regardent constamment par-dessus leur épaule

pour voir comment le marché réagit à leurs décisions macro-économiques, en particulier à celles qui ont une incidence sur l'inflation. Un gouvernement peut préférer une politique monétaire relativement laxiste pour stimuler la demande. Mais une simple rumeur à ce sujet risque de provoquer une fuite de capitaux.

LA MONTÉE DE LA BANQUE CENTRALE

Dans ces circonstances, les gouvernements peuvent juger sage de soustraire la politique monétaire de l'arène politique et de laisser aux technocrates de la banque centrale le soin de prendre toutes les décisions de politique monétaire et même budgétaire.

Ces technocrates indépendants sont censés présenter plusieurs avantages par rapport aux hommes politiques, lorsqu'il s'agit de mener une politique monétaire cohérente. Premièrement, moins sensibles à la pression populaire immédiate, ils peuvent plus facilement tenir le cap. Deuxièmement, comme ils resteront en fonction probablement plus longtemps que les hommes et femmes politiques, ils peuvent avoir une stratégie à long terme qui ne soit pas nécessairement accordée aux cycles électoraux. Troisièmement, ils ne sont pas distraits par d'autres considérations telles que les pressions populaires en faveur de mesures favorisant la croissance et l'emploi.

La délégation du pouvoir aux banques centrales est très avancée dans les pays industrialisés.



Les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G-7, Tokyo, Japon.

Les Etats-Unis et bon nombre de pays d'Europe occidentale laissent à leurs banques centrales une autonomie dont le degré varie. Les pays en développement sont en train de suivre la même évolution. Au Chili, par exemple, la dictature Pinochet a donné, en 1989, son indépendance à la banque centrale pour lier les mains du futur gouvernement et l'empêcher de revenir sur sa politique économique néolibérale.

Pendant les années 90, la Colombie, le Mexique et le Venezuela ont aussi accordé une large autonomie à leurs banques centrales. La tendance est moins avancée en Afrique, bien que l'appartenance à la zone franc détermine la stabilité des prix dans la plus grande partie de l'Afrique francophone.

Pour les pays en transition de l'Europe de l'Est, la création d'une monnaie commune pour l'Union européenne est l'une des forces les plus puissantes de technocratisation. Les pays de l'Euroland doivent en effet converger et parvenir à des taux d'intérêt, des déficits budgétaires et une inflation semblables. Les pays en transition qui souhaitent rejoindre l'Union ne sont pas censés satisfaire aux mêmes critères de convergence mais, pour être admis au club, il faudra que leur gestion économique satisfasse à des tests rigoureux. Ils doivent pouvoir faire état de nets progrès dans nombre de domaines, notamment la libéralisation des flux de capitaux et l'établissement de banques centrales indépendantes.

LA MONTÉE DU MINISTRE DES FINANCES TECHNOCRATE

Les ministres des finances ont toujours été importants mais, dans la plupart des gouvernements aujourd'hui, ils sont catapultés en position de force. Les gouvernements étant sommés de stabiliser leur économie et d'équilibrer leur budget, les ministres qui dépensent, perdent leur pouvoir au profit du ministre des finances. Et dans une économie mondiale de plus en plus complexe, on demande à ce dernier d'être lui-

même un spécialiste. L'époque où n'importe quelle personnalité politique pouvait assumer cette fonction est bien révolue. Aujourd'hui, le candidat doit avoir fait des études universitaires d'économie ou du moins être rompu aux questions économiques les plus complexes. Des ministres tels que Leszek Balcerowicz en Pologne, Yegor Gaidar en Russie et Kwesi Bochtway au Ghana sont tous de fins économistes ou des universitaires bardés de diplômes. Cette tendance est particulièrement évidente en Amérique latine. Alejandro Foxley au Chili, Domingo Cavallo en Argentine et Pedro Aspe au Mexique ont passé des doctorats dans des universités américaines. De retour dans leurs pays, ces politiciens technocrates ont réuni autour d'eux des personnes de même sensibilité et se sont dotés d'une plate-forme de pouvoir dans leurs partis politiques respectifs.

LE MANAGEMENT AU GOUVERNEMENT

La dérive vers la technocratie est aussi évidente dans la réorganisation des bureaucraties gouvernementales. Là, on a tendance à décharger les services gouvernementaux de leurs responsabilités pour les confier à des agences d'exécution. Celles-ci ont certes des fonctionnaires pour personnel mais sont dirigées par des cadres supérieurs engagés sur la base de contrats à durée déterminée et ont des conseils d'administration indépendants. C'est dans les pays de l'OCDE que cette tendance est la plus prononcée, notamment au Royaume-Uni où, en 1995, les deux tiers des fonctionnaires étaient employés dans des agences qui s'occupaient de tout, de la formation des enseignants à la délivrance des passeports. Certains pays en développement ont suivi cet exemple, notamment le Ghana, la Jamaïque, la République socialiste démocratique de Sri Lanka, l'Ouganda et le Venezuela.

Dans le même élan, les gouvernements ont mis en place des administrations fiscales indépendantes. Celles-ci sont gérées indépendamment du

Ministère des finances et parfois même de la fonction publique ordinaire. L'Ouganda, par exemple, a suivi cette voie et a réussi ainsi à augmenter ses recettes fiscales pendant la période 1992-94 de 0,9 à 1,7 pour cent du PIB, ce qui a encouragé ses voisins, le Kenya et la Tanzanie, à lui emboîter le pas.

Des agences peuvent épouser plus strictement la discipline du management et répondre à des incitations plus directes que des services gouvernementaux. Mais même quand elles réussissent, elles le font aux dépens du contrôle démocratique quotidien.

LES ENCOURAGEMENTS DE WASHINGTON

Le FMI et la Banque mondiale ont encouragé les initiatives de technocratisation des pays en développement. De leur point de vue, c'est un avantage pour un gouvernement que d'être à l'abri des pressions démocratiques dans la réalisation de programmes d'ajustement structurel (PAS). Ces programmes sont souvent très impopulaires, ce qui est compréhensible puisque, d'ordinaire, ils font augmenter le chômage, baisser les salaires et entraînent la suppression de services gouvernementaux. Dans un certain nombre de cas, ils ont provoqué des émeutes dans les rues.

L'impopularité n'était pas un handicap lorsque les PAS étaient imposés par des dictatures militaires ou des régimes à parti unique; mais en démocratie, où le public a son mot à dire, ces programmes peuvent devenir gênants. Les institutions de Bretton Woods ont donc eu tendance à ne traiter des questions de politique qu'avec un petit groupe de personnes. En Amérique latine, par exemple, elles passaient par des hommes d'affaires et les politiciens technocrates avec lesquels elles étaient en relation étroite. En Afrique, la situation est légèrement différente. Comme les gouvernements manquaient de personnes dûment formées et acquises aux réformes libérales, les institutions de Bretton Woods ont dû mettre elles-mêmes à

disposition la plupart des technocrates et placer des experts dans les ministères des finances et de l'économie. Lorsque, le pays se démocratisant, le public a réclamé l'autonomie, ce personnel international a été progressivement remplacé par des technocrates locaux acquis à l'ajustement.

TECHNOCRATIE ET DÉMOCRATIE

Dans les démocraties naissantes, les citoyens peuvent ne pas avoir d'objection à un gouvernement technocratisé s'il leur apporte la stabilité économique et le développement. Mais cela suppose que les technocrates obtiennent de bons résultats. Quand ce n'est pas le cas, ils risquent de compromettre non seulement leur position mais aussi la légitimité de la démocratie elle-même. En Europe de l'Est, par exemple, où une grande partie de la politique publique a été confiée au ministre des finances et à des technocrates, l'échec économique et l'effondrement des systèmes de protection sociale font naître non pas une aspiration du public à plus de démocratie mais la nostalgie des certitudes passées du communisme. Toutes les enquêtes menées en Bulgarie, en Slovaquie, au Bélarus et en Ukraine indiquent que les régimes défunts sont bien cotés.

Mais un pouvoir laissé à des technocrates coupés du peuple risque fort d'aliéner une grande partie de la population et de faire obstacle au progrès. L'expérience a montré que les modes démocratiques de la participation, du dialogue et du compromis sont les meilleurs moyens de jouir d'un appui durable. Les décideurs ne devraient pas seulement promettre la prospérité à long-terme mais offrir aussi réparation aux perdants d'aujourd'hui. En 1999, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, dressant le bilan de dix ans de transition, concluait: "On s'imagine souvent que, pour réussir, une réforme a besoin d'un gouvernement stable et fort de technocrates résolus à la mener à bien, mais l'expérience de

transition des dix dernières années contredit ce point de vue. C'est une forte compétition politique, et non un gouvernement à l'abri des pressions électorales, qui a fait avancer la réforme dans de nombreux pays."

Sans ces processus d'ajustement et d'adaptation, les pays risquent aussi de sombrer dans une extrême instabilité politique, l'abstentionnisme électoral et de retomber dans des formes primaires et sectaires de vie politique. Même des pays industrialisés comme la Suède, l'Italie, l'Autriche et les États-Unis, ont vu la montée de nouveaux partis et de figures charismatiques sans liens ou presque avec les partis établis. En Europe de l'Est, on constate que les pays qui ont mené les réformes tambour battant ont changé plus souvent de gouvernement que ceux qui ont pris leur temps. La Pologne, par exemple, a eu sept premiers ministres et trois présidents entre 1990 et 1997.

Un gouvernement technocratique pose de sérieux problèmes aux démocraties, jeunes ou anciennes. Il donne du pouvoir à de petites élites et entame à la fois la responsabilité démocratique et la souveraineté populaire. De toute évidence, les décisions politiques nécessitent de plus grandes compétences techniques que par le passé. Mais ces experts devraient être prêts à se soumettre au contrôle démocratique.

GROUPES D'INTÉRÊTS ET PACTES SOCIAUX

La forme la plus directe de contrôle est celle des représentants élus et passe par le bulletin de vote. Mais les citoyens ont bien d'autres façons d'influencer leur gouvernement, en étant membres d'autres organisations et établissements de la société civile. Beaucoup de ces contacts avec le gouvernement sont sporadiques et visent à l'influencer sur des questions spécifiques. Mais il peut y avoir aussi des arrangements plus formels dont l'aboutissement est le pacte social, lorsque des groupes d'intérêt s'engagent à apporter leur soutien ou à s'abstenir dans l'intérêt national.

Ces efforts cadrent avec un type de gouvernement corporatiste qui associe différents groupes d'intérêt au processus politique. Ces groupes ont leur mot à dire dans la définition des politiques publiques mais, en contrepartie, ils doivent s'engager à apporter leur aide quant à la mise en œuvre.

Les plus importants de ces groupes d'intérêt ont été les syndicats et les associations patronales, les partenaires sociaux qui sont en relation avec le gouvernement. Ces négociations tripartites ont connu leur heure de gloire à l'époque keynésienne, au moment où les gouvernements possédaient assez d'assurance pour diriger leur économie de manière à obtenir une croissance élevée et des taux de chômage et d'inflation faibles. On offrait aux syndicats, par exemple, de meilleures conditions de travail s'ils acceptaient une certaine modération salariale. Dans bien des cas, les négociations salariales se répétaient tous les ans, comme en Allemagne ou au Royaume-Uni dans les années 70. Mais il y a eu aussi des pactes sociaux plus formels, en particulier dans de petits pays comme la Suède et la Suisse. En Amérique latine, ces pactes ont une longue histoire.

On pourrait penser qu'à l'heure de la libéralisation et de la mondialisation le corporatisme a vécu. Les gouvernements n'ont plus la même assurance pour diriger leur économie. Les taux de syndicalisation sont en chute libre. Et les associations patronales sont dépassées par l'avancée des multinationales.

Au Mexique, par exemple, le corporatisme a subi les attaques des milieux les plus divers. Le Parti révolutionnaire institutionnel, longtemps dominant dans la vie politique, lâche lentement prise. Et la centrale syndicale, l'autoritaire Confédération des travailleurs mexicains, perd peu à peu de son influence. Confrontés à des salaires bas et à la montée du chômage, les travailleurs forment maintenant de petits syndicats indépendants.

Pourtant, l'idée de pacte social semble loin d'être passée de mode dans des pays qui tentent de se doter de systèmes politiques plus stables et plus démocratiques. En 1997, par exemple, le gouvernement de la République de Corée a créé une commission tripartite composée de représentants de l'Etat, des travailleurs et d'autres forces de la société civile. Les négociations ont abouti à une impasse lorsque le gouvernement a refusé d'accepter les propositions des syndicats concernant la mise en place de vastes filets de sécurité sociale. Le meilleur exemple de pacte social dans le monde en développement est sans doute le Conseil national de l'Afrique du Sud pour le développement économique et le travail, qui tente de rassembler l'Etat, les travailleurs organisés, les intérêts des entreprises et des groupes communautaires dans un ensemble complexe d'institutions corporatistes (encadré 3.3).

Ethnicité et démocratisation

La tendance des Etats est peut-être à la technocratisation et à la centralisation. Mais à côté des forces centripètes qui poussent le pouvoir au centre, il est des forces centrifuges qui tendent à faire éclater les Etats démocratiques. L'une d'elles, évidente ces dernières années, a été l'ethnicité. Les guerres des Balkans, les revendications séparatistes en Indonésie et les luttes qui déchirent continuellement l'Afrique, du Sahara occidental à la Somalie, sont autant d'exemples qui montrent que les tensions ethniques ont la vie dure.

Tous les Etats sont multiethniques, bien que certains comptent beaucoup plus de groupes que d'autres. Si l'on prend pour critère la langue, les systèmes politiques européens comptent parmi leurs citoyens 9,5 groupes ethniques seulement par Etat, contre 21 en Amérique latine et aux Caraïbes. Mais c'est en Afrique, en Asie et dans le Pacifique que le nombre des ethnies par Etat est le plus important puisqu'il atteint en moyenne 50 ou plus.

Dans certains pays, elles sont plusieurs centaines: 470 au Nigéria, 407 en Inde, 712 en Indonésie et 817 en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

La majorité des pays comptent un groupe ethnique qui a tendance à dominer. Même en Asie, où la population est ethniquement très mélangée, un groupe représente plus de la moitié de la population dans 34 des 46 Etats et il en est de même dans 19 des 26 Etats du Pacifique. La seule région qui rompe avec ce modèle est l'Afrique subsaharienne où, si l'on fait abstraction des petits Etats insulaires, seuls 12 Etats sur 34 comptent un groupe dominant.

Le critère de polarité est utile dans l'étude des structures ethniques des différents pays. Ce mode d'étude est illustré au tableau 3.1, qui classe les pays en cinq catégories. Les cas les plus simples sont unipolaires, bipolaires ou tripolaires. Sont de structure unipolaire, les pays où un groupe jouit d'une écrasante majorité. Une structure ethnique bipolaire peut être composée de deux groupes ethniques seulement ou, comme dans le cas de la Sierra Leone, de nombreux groupes parmi lesquels deux communautés approximativement égales représentent plus de 60 pour cent de la population. Dans un contexte ethnique tripolaire, il y a soit trois groupes ethniques seulement, soit trois grands groupes parmi une infinité d'ethnies. Ensuite, il y a les pays multipolaires, de structure concentrée ou fragmentée. Dans le cas de la multipolarité concentrée, un groupe ethnique peut constituer 40 à 50 pour cent de la population mais n'être pas assez important pour l'emporter sur des agrégats de petits groupes. Dans le cas de la multipolarité fragmentée, aucun groupe n'est numériquement assez important pour dominer le système politique. Les conflits qui éclatent dans les contextes bipolaires ou tripolaires sont souvent difficiles à gérer. Les réformes gouvernementales devraient viser à tempérer, à atténuer la polarité et à révéler la multiplicité des clivages.

La diversité ethnique n'est pas un problème

Encadré 3.3 - Pactes sociaux en Afrique du Sud

Elue en 1994, l'ANC s'est engagée à construire une société plus égalitaire. Elle était depuis longtemps l'alliée de la principale organisation syndicale, le Congrès des syndicats sud-africains. Mais le gouvernement de l'ANC a aussi compris l'importance de protéger la base industrielle du pays et sa compétitivité internationale. Comment transformer la société sud-africaine tout en maintenant la paix industrielle? L'ANC a répondu à cette question en créant, en 1995, le National Economic Development and Labour Council (NEDLAC—Conseil national pour le développement économique et le travail), organe multipartite conçu pour amener les travailleurs organisés, le patronat, les groupes communautaires et le gouvernement à parvenir à un consensus sur la politique économique et sociale.

L'une de ses réalisations les plus importantes a été le Sommet de l'emploi en 1998. C'était la possibilité de négocier un pacte social qui porterait notamment sur les augmentations de salaires et de prix, la répartition des bénéfices dus à une amélioration de la productivité et un accord sur la politique macro-économique, la protection sociale et le régime des investissements.

Sur certaines questions, cependant, le consensus s'est révélé difficile à atteindre et le NEDLAC a été parfois court-circuité par des négociations bilatérales. Le Plan social et la loi relative aux conditions minimales d'emploi, par exemple, ont été à l'origine d'un grave conflit. Les employeurs craignaient qu'ils n'affectent leur compétitivité mondiale, et le Plan social qui a été finalement adopté et qui prévoit la gestion active de la réduction des effectifs lorsque des suppressions massives d'emplois sont inévitables, traduit leurs préoccupations. Les syndicats voulaient une protection totale contre les suppressions d'emplois et ont organisé en 1997 une série de grèves pour obtenir la semaine de 40 heures. Mais, finalement, ils ont accepté un compromis à la condition que le gouvernement s'engage à s'opposer aux employeurs lorsque ceux-ci exigeraient une plus grande flexibilité des heures de travail dans certains secteurs.

Le NEDLAC se heurte à de nombreux problèmes. Ses membres ne représentent pas tous les intéressés, entre autres ceux qui ne sont pas syndicalisés. Certains de ses membres sont de plus habiles négociateurs que d'autres. Et bien que le NEDLAC exige que le gouvernement soumette à négociation ses principales décisions politiques, il n'a pas les mêmes exigences à l'égard des autres partenaires sociaux.

Les grèves du secteur public, très largement suivies, dans les derniers mois de 1999, portent à croire que l'humeur des syndicats est au désenchantement: les possibilités qu'ils ont d'infléchir la politique sont restreintes. Mais avec le NEDLAC, les Sud-africains ont la base institutionnelle qu'il leur faut pour affronter le nouvel ordre mondial. Ce système, que l'on peut qualifier de négociations libéralisées, suppose que les participants admettent la nécessité d'une ouverture de l'économie tout en leur offrant aussi la possibilité d'influencer les conditions dans lesquelles s'opère cette ouverture.

en soi. La diversité culturelle et ethnique peut être un enrichissement pour les Etats comme pour les individus. L'ethnicité n'est pas fixe non plus et risque donc d'être une source de troubles à l'avenir. Elle est en constante adaptation: c'est un attribut variable et mouvant qui ne permet jamais de définir précisément l'identité d'une personne. De nombreux marqueurs ethniques—traits physiques, langue, religion et culture—sont très fluides. Et si certaines sociétés voient dans la religion, par exemple, ou la langue, une caractéristique les définissant, d'autres peuvent parfaitement ignorer ce genre de considération.

Les problèmes se posent dès lors qu'il y a politisation de l'identité ethnique. Elle peut alors servir à provoquer un comportement insulaire, xénophobe et destructeur. Elle a ce pouvoir parce qu'en dernière analyse, l'identité ethnique l'emporte sur tous les autres loyalismes et obligations.

L'un des signes les plus révélateurs de la montée des querelles ethniques a été le nombre alarmant de guerres civiles qui ont fait rage dans les années 90, encore qu'elles aient diminué entre 1992 et 1994, et en 1996-97. Dans les années 90, la plupart des guerres se déroulaient, non pas entre Etats, mais à l'intérieur de frontières nationales. Elles n'ont peut-être pas été des conflits ethniques à l'origine mais, une fois qu'elles ont été déclarées, l'identité ethnique est passée au premier plan. Ces conflits ont typiquement pour origine un déséquilibre dans la répartition des ressources ou des emplois ou des violations des droits de l'homme, notamment culturels. Ceux qui se battent pour préserver ces inégalités ou renverser la situation se servent souvent de l'appartenance ethnique comme point de ralliement.

Comme l'illustre la figure 3.4, la plupart de ces conflits ont vu le jour dans les régions où la diversité ethnique est la plus grande, en Afrique et en Asie. Il se trouve que la majorité des réfugiés viennent aussi de ces régions: des

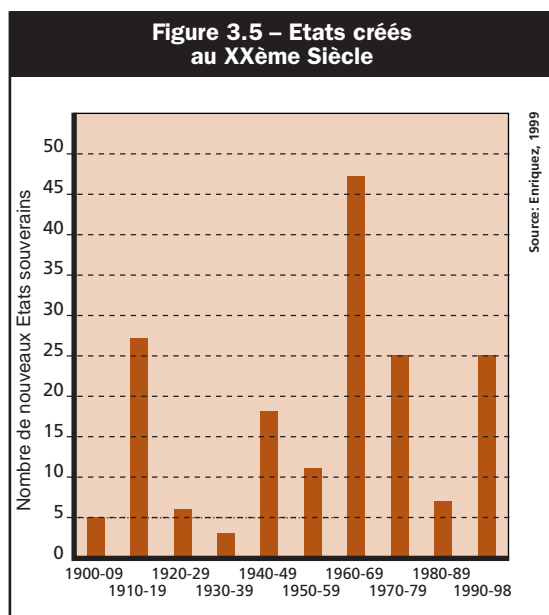
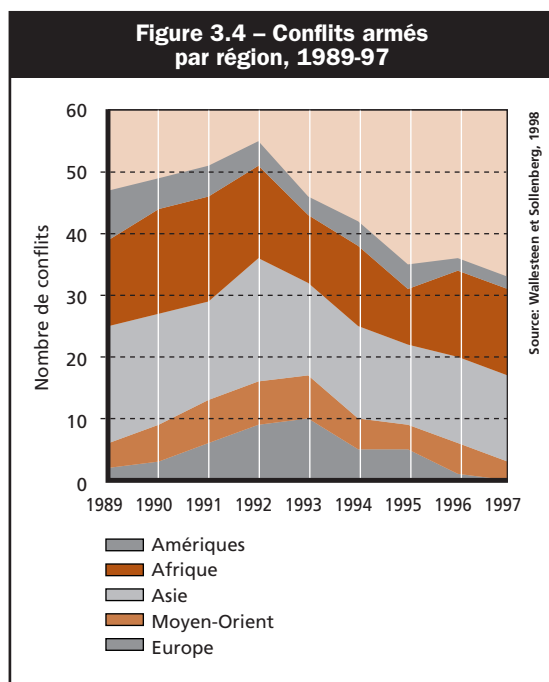
Tableau 3.1 - Typologie des structures ethniques

	Nombre de groupes	Pourcentage de la population constituée par		
		le groupe le plus important	les 2 groupes les plus importants	les 3 groupes les plus importants
Unipolarité				
Botswana	30	70	80	82
Guinée équatoriale	12	75	77	79
Cambodge	17	90	94	96
Chine	205	70	78	82
Viet Nam	85	87	88	89
Bulgarie	9	85	94	96
Bipolarité				
Rwanda	2	90	99	100
Burundi	2	85	99	100
Belgique	4	57	90	91
Fidji	10	49	95	99
Guyane	6	51	82	93
Sierra Leone	20	31	61	69
Tripolarité				
Suisse	4	74	92	99
Nigéria	470	19	38	54
Malawi	15	32	47	58
Multipolarité fragmentée				
Cameroun	279	5	9	11
Namibie	27	7	13	17
Tanzanie	131	15	30	34
Papouasie-N.-Guinée	817	4	7	8
îles Salomon	66	5	10	13
Vanuatu	109	4	7	9
Multipolarité concentrée				
Inde	407	50	57	64
Congo ^a	60	51	64	73
Niger	20	43	61	70
Kenya	61	20	34	47
Togo	43	21	33	42
Ethiopie	82	29	36	44

Note: ^a République du Congo

Source: Bangura et Nakamura, 1999, d'après Grimes, 1996 et Premdas, 1995

11,4 millions de réfugiés en 1998, 41 pour cent étaient originaires d'Asie et 28 pour cent d'Afrique.



LE RISQUE DE SÉCESSION

Une querelle interethnique peut se terminer par l'écrasement d'une insurrection ou par un changement dans la structure nationale du pouvoir. Mais elle peut aussi aboutir à la sécession et à la création d'un nouvel Etat. La figure 3.5 indique à quel rythme se sont formés les Etats souverains au cours du siècle dernier. Le pic des années 60 et 70 correspond à la période de la décolonisation et de l'indépendance, alors que celui des années 90 est dû, dans une large mesure, à l'éclatement d'Etats existants. La série la plus spectaculaire a eu pour théâtre l'Europe centrale et orientale des années 90, où 22 nouveaux Etats sont apparus, après avoir fait partie, pour la plupart, de l'ancienne Union soviétique ou de l'ex-Yougoslavie. Peu de nouveaux Etats se sont créés ailleurs: aucun aux Amériques et un seul en Asie: le Timor oriental. Paradoxalement, malgré les troubles en Afrique, un seul Etat pleinement reconnu s'y est créé (l'Erythrée), bien que deux autres, l'Anjouan (qui s'est séparé des Comores en 1997) et le Somaliland (qui est effectivement devenu un Etat séparé au sein de la Somalie), puissent être reconnus dans un proche avenir.

Si le taux de formation des Etats est lent en Afrique, c'est principalement à cause du morcellement ethnique. L'Afrique compte plus de 2.000 groupes ethniques de moins d'un million de personnes en moyenne. Il n'est guère réaliste que chacun d'eux ait son Etat. Aussi les dirigeants politiques ont-ils plutôt essayé de construire de nouveaux Etats à l'intérieur des frontières héritées du colonialisme. La réticence des dirigeants politiques à accepter la formation de nouveaux Etats-nations a été entérinée par la Charte de l'Organisation de l'unité africaine qui interdit tout changement dans le tracé des frontières héritées de l'époque coloniale et rend la tâche difficile aux mouvements séparatistes désireux de se faire reconnaître. En fait, l'Afrique subsaharienne n'a que trois Etats dont la formation a été liée à l'ethnicité: le

Lesotho, le Swaziland et la Somalie, bien que le troisième soit menacé d'éclatement.

La situation en Asie fait dans une certaine mesure pendant à celle de l'Afrique. Tous les grands Etats—la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan—sont multiethniques. Parmi eux, l'Indonésie, dont la situation géographique—des îles dispersées—ajoutée au morcellement ethnique, est le seul où le risque de sécession soit sérieux.

Systèmes électoraux et diversité ethnique

Les gouvernements ont adopté des stratégies différentes pour faire place à diverses ethnies à l'intérieur d'un même Etat. Dans certains cas, ils ont modifié la structure de l'Etat de manière à laisser une plus grande autonomie à chaque groupe. Certains grands pays pluriethniques, comme l'Inde, ont des structures fédérales qui laissent d'énormes latitudes aux assemblées des Etats ou des provinces. Bien des Etats se sont efforcés aussi de décentraliser—en délocalisant leurs activités, en déléguant des tâches administratives ou, dans certains cas, en transférant des pouvoirs considérables aux autorités locales. Le but premier de la décentralisation est généralement de rendre le gouvernement plus réceptif aux sensibilités régionales et locales mais, comme la plupart des groupes ethniques tendent à se concentrer dans des régions spécifiques, la décentralisation est aussi dans les faits synonyme de plus grande autonomie ethnique.

Depuis 1994, l'Ouganda, par exemple, a décentralisé le pouvoir en le déplaçant dans 46 districts dont les activités représentent maintenant 30 pour cent des dépenses gouvernementales. A bien des égards, cette initiative passe pour avoir été un succès et pour avoir renforcé l'unité nationale. Mais certains se sont plaints que, les districts ayant été formés sur une base ethnique, la décentralisation ait intensifié les rapports de force entre ethnies et qu'il soit difficile à des fonctionnaires de travailler en

dehors de leur région d'origine.

Outre les changements apportés à la structure de leur Etat, les gouvernements ont aussi essayé de réconcilier les ethnies en concevant des systèmes électoraux et des modes de gouvernance mieux adaptés. Nous présenterons ici les deux options principales. L'une, "le scrutin préférentiel", encourage les partis politiques à être multiethniques. L'autre, "le système de liste", admet que les partis soient enracinés dans une ethnie mais essaie de les amener à partager le pouvoir.

PARTIS PLURALISTES ET SCRUTIN PRÉFÉRENTIEL

Un des systèmes électoraux qui encouragent les partis à s'adresser aux électeurs sans distinction d'ethnie est le scrutin préférentiel. Ce système oblige les électeurs à classer les candidats par ordre de préférence. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue lors du décompte des premières préférences, le candidat arrivé dernier est éliminé et les voix qu'il avait recueillies comme candidat de deuxième choix sont transférées sur les candidats restant en lice. Le procédé se répète jusqu'à ce que le vainqueur se détache. Ce système permet encore l'élection de candidats d'un chauvinisme ethnique extrême mais réduit leurs chances de succès et améliore les chances de victoire de ceux qui adoptent des positions centristes et sont prêts à s'adresser à un public plus vaste que leur groupe d'origine.

Le scrutin préférentiel a été initialement conçu pour des pays industrialisés assez homogènes—pour pallier certaines des faiblesses du scrutin majoritaire à un tour qui permet à un(e) candidat(e) d'être élu(e) même s'il(elle) est cordialement détesté(e) par la majorité des électeurs, qui divisent leurs voix entre deux partis ou plus. L'Australie est la principale démocratie occidentale à appliquer ce système.

Toutefois, le scrutin préférentiel peut être utile aussi dans des pays en développement

pluriethniques. Jusqu'à présent, il n'était pas très répandu. La Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui l'avait initialement adopté, l'a remplacé par la suite par le mode du scrutin majoritaire à un tour. La République socialiste démocratique de Sri Lanka applique une variante de ce système pour les élections présidentielles et Fidji l'a adopté en 1996.

"CONSOCIATION" ET LISTES DE PARTI

Une démarche diamétralement opposée consiste à admettre que les citoyens voteront selon des critères ethniques, mais à obliger les partis constitués selon ces critères à partager le pouvoir dans un gouvernement d'unité nationale. Le modèle de "consociation" essaie ainsi d'encourager la diversité à l'intérieur non pas des partis mais du gouvernement.

La "consociation" typique suppose un mode de scrutin fondé sur des listes de parti. Le pays est divisé en très grandes circonscriptions ou peut même être traité comme une seule et même circonscription, ce qui est généralement le cas dans une élection présidentielle. Lors des élections législatives, les électeurs ne choisissent pas un(e) candidat(e) mais votent pour un parti. Les partis se voient allouer des sièges parlementaires en fonction de la proportion des suffrages recueillis et ils désignent leurs représentants à partir d'une liste établie au préalable dans laquelle les candidats sont classés par ordre de préférence.

Les gouvernements "consociatifs" issus de ce mode de scrutin présentent dans l'idéal quatre caractéristiques principales. Tout d'abord, ce sont des coalitions qui regroupent tous les segments de la société. Deuxièmement, ils distribuent les emplois du secteur public proportionnellement à chacun des groupes ethniques. Troisièmement, ils offrent une grande autonomie territoriale, au moyen du fédéralisme ou de la décentralisation. Quatrièmement, ils autorisent des minorités à opposer leur veto sur des questions importantes. Ce système encourage

judicieusement chaque grand groupe à former son propre parti pour se faire représenter à la fois au gouvernement et dans la fonction publique.

On trouve des systèmes "consociatifs" en Autriche, en Belgique et en Suisse, mais aussi dans des pays en développement tels que la Malaisie et l'Afrique du Sud. C'est aussi une formule qui a la faveur des négociateurs qui essaient de concevoir des solutions pour les sociétés déchirées par la guerre telles que la Bosnie-Herzégovine et l'Irlande du Nord. Il y a eu des échecs à Chypre et au Liban, par exemple, et l'accord "consociatif" élaboré pour l'Angola n'a jamais été entièrement appliqué parce que le chef rebelle, Jonas Savimbi, n'a jamais voulu l'accepter.

LES AVANTAGES DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES

Les avantages respectifs de ces deux démarches ont été longuement pesés et discutés. Le débat s'est cristallisé sur quatre points principaux.

- **Encourager la modération**—Le scrutin préférentiel ne favorisera les candidats modérés que si chaque circonscription a un électorat ethniquement mélangé auquel les candidats sont obligés de s'adresser sans distinction d'ethnie. Si un groupe domine dans les circonscriptions, ce mode de scrutin n'exclut pas l'élection de candidats extrémistes. Dans ce cas, la liste de parti et la "consociation" peuvent être une formule mieux adaptée.
- **Pouvoir des électeurs**—Le scrutin préférentiel a l'avantage de permettre aux électeurs de s'identifier à un candidat particulier et de suivre ses résultats. La liste de parti déresponsabilise le parti par rapport aux électeurs. Il est fort probable que, une fois les élections passées, les candidats gagnants se conformeront plutôt aux vœux de leur parti, et en particulier du chef de leur parti, qu'à ceux des électeurs.
- **Facilité à l'usage**—Les électeurs analphabètes trouveront sans doute trop complexe le

mode du scrutin préférentiel bien que l'on puisse atténuer la difficulté en utilisant des bulletins de vote séparés et de couleurs différentes pour indiquer les deuxième et troisième choix. On peut aussi disposer les urnes dans un ordre donné pour permettre aux électeurs d'exprimer leurs préférences.

- **Gouvernement fort**—Le mode du scrutin préférentiel est majoritaire: sont élus ceux qui s'adressent à un large éventail. Les partis d'opposition et les groupes extrémistes sont ainsi exclus, ce qui peut les inciter à porter leurs activités sur un terrain extraparlémentaire, et ainsi risquer de déstabiliser le gouvernement. De même, en cas de forte polarité entre groupes, les électeurs peuvent refuser d'indiquer leur deuxième choix dans leur vote. Au contraire, la démarche "consociative" inclura même les groupes les plus extrémistes. Cela peut être une condition de stabilité mais il n'en résultera pas nécessairement un gouvernement fort.

Ces deux modèles de base ont leurs forces et leurs faiblesses et n'épuisent évidemment pas toutes les possibilités. Les pays envisageant un nouveau système électoral peuvent passer des années à peser le pour et le contre d'une multitude d'options. Un autre choix populaire est celui du scrutin à "vote unique transférable", dans lequel les électeurs énumèrent leurs candidats préférés dans l'ordre; lorsque le candidat de tête a recueilli suffisamment de voix pour être élu, le surplus des voix est transféré sur les autres candidats. Selon le scrutin à vote unique transférable, plus d'un(e) candidat(e) peut être éligible dans une circonscription: les petits partis ont ainsi la possibilité d'être élus au Parlement. Les élections peuvent aussi se dérouler en plusieurs tours qui éliminent progressivement les candidats malheureux.

Il est d'autres moyens de modifier le comportement des partis. On peut interdire les symboles ethniques ou religieux, par exemple, ou obliger les partis à ouvrir des bureaux dans tout le pays et pas uniquement dans leur région d'origine. On

peut aussi varier à l'infini les règles de la "consociation". Ainsi, on peut obliger les partis à faire figurer sur leur liste un nombre minimum de personnes d'une autre région ou décider, comme en Sierra Leone, que les candidats élus des partis politiques à la présidence et à la vice-présidence seront originaires de régions différentes. On peut prévoir aussi diverses formes de discrimination positive, notamment réserver des sièges aux minorités, comme en Nouvelle-Zélande.

En pratique, les Etats ont à leur disposition une large palette d'options et tendent à les panacher et à associer tel système électoral avec telle structure de gouvernement. Rares sont ceux qui reprennent tous les éléments du modèle "consociatif" idéal. Les minorités ont peu de chances d'obtenir un droit de veto et il est peu probable que les postes de la fonction publique soient répartis sur une base strictement proportionnelle. Il existe de nombreuses formes de partage du pouvoir. Le modèle suisse repose sur des partis forts et multiethniques. Au Nigéria, la présidence est assumée tour à tour par des personnes de différentes régions. Et les partis politiques de Malaisie forment leur "grande coalition" avant l'élection.

Le choix des solutions dépend dans une large mesure de la composition ethnique. Les modes "consociatifs" ou de partage du pouvoir peuvent être inévitables dans les structures ethniques bipolaires et tripolaires, mais peuvent ne pas présenter le même caractère d'urgence dans les contextes unipolaires ou multipolaires. Les Etats bipolaires tels que le Rwanda, le Burundi et Chypre ont des chances d'opter pour une forme quelconque de partage du pouvoir, bien qu'ils puissent prévoir des dispositions spécifiques pour permettre, à un moment donné, l'accession à la présidence ou à la fonction de premier ministre d'une personne issue du groupe minoritaire. Au Rwanda et au Burundi, où il existe des régions où vivent les deux ethnies, le mieux est sans doute de combiner cette disposition au mode du scrutin préférentiel, pour encourager la formation de

partis politiques pluriels. En Irlande du Nord, l'accord du Vendredi saint se fonde sur un partage du pouvoir, allié à un scrutin à vote unique transférable. Les suffrages exprimés en faveur des candidats de deuxième choix ont permis au parti unioniste de l'Ulster, modéré, d'augmenter de 4,6 pour cent sa proportion de sièges au parlement. La Coalition des femmes d'Irlande du Nord, vivement opposée à la guerre, a gagné deux sièges bien que peu d'électeurs aient voté pour elle en premier choix. Le gouvernement bosniaque de partage du pouvoir, qui repose sur le système des listes de parti, a le grand inconvénient de ne pas inciter les partis à briguer des suffrages hors de leurs enclaves ethniques. Dans les structures tripolaires telles que le Nigéria, qui compte un grand nombre de groupes ethniques, la marge de manoeuvre est plus grande. Les partis au Nigéria ne sont pas fondés sur l'ethnie et le pays combine le partage du pouvoir avec une structure fédérale.

En envisageant les options possibles pour concevoir un système institutionnel, il importe de prendre garde à ne pas durcir les clivages ethniques existants mais au contraire de laisser aux citoyens la possibilité de changer d'affiliation ou d'exprimer des appartenances multiples. Il faut aussi encourager des institutions comme les syndicats, les associations professionnelles et d'autres organisations de citoyens, qui rassemblent par-delà les différences ethniques. Le système choisi, quel qu'il soit, doit viser à édifier un Etat pluraliste qui favorise le développement économique et dispense des services sociaux à tous, sans préjugé ni discrimination.

Le processus démocratique

Les citoyens de sociétés démocratiques ont tendance, au bout de quelque temps, à se reposer sur leurs lauriers, à oublier que la démocratie est faite de continuelles négociations et qu'il faut constamment revoir et revitaliser les institutions. Les vieilles démocraties d'Europe, de l'Autriche à la Suède, retentissent fréquemment d'inquiétants

échos d'un fascisme et d'un racisme qu'elles pensaient avoir depuis longtemps bannis. Quant aux Etats-Unis, qui sont à l'avant-garde des technologies de médias, ils n'ont pas encore tiré les graves conséquences pour la démocratie du besoin de disposer d'énormes moyens financiers pour être élu à la plus haute fonction.

Beaucoup d'autres sociétés ont des démocraties fragiles qui pourraient aisément retomber dans leurs travers passés. En Amérique latine, l'époque des putschs militaires semble être révolue mais l'Equateur a commencé le XXIème Siècle avec quelque chose qui y ressemble fort et le Venezuela semble avoir opté pour un système présidentiel et centralisé à l'ancienne.

Ailleurs, de nombreux pays en développement ou en transition ne sont pas encore convaincus de la valeur de la démocratie. Ils semblent disposés à tenter l'expérience de la participation populaire et de la responsabilité, mais aussi à les laisser de côté si le progrès économique ou la paix sociale n'est pas au rendez-vous. Les plus grandes difficultés sont sans doute celles qui surgissent lorsque les citoyens pensent ne pas avoir assez en commun pour être prêts à partager le même gouvernement ou menacent de faire sécession selon des lignes de faille religieuses ou ethniques. Et partout dans le monde, les démocraties, même les plus éprouvées, peuvent se scléroser en technocraties, en soustrayant de nombreuses fonctions de l'Etat au contrôle des citoyens.

Toutes ces possibilités mettent en évidence la nécessité pour les gouvernements de rester vigilants, de mettre au point de nouveaux mécanismes et instruments constitutionnels qui non seulement proclament de nobles idéaux mais les aident aussi à satisfaire les besoins immédiats de la population et à réaliser les droits fondamentaux de chacun. La démocratie n'est pas un état statique. Elle est en constante évolution et peut toujours prendre une direction imprévisible et inquiétante.

Une nouvelle mission pour le secteur public

De nombreux efforts ont été déployés dans les années 90 pour réformer le secteur public. Dans les pays en développement, des projets inadaptés ont eu souvent pour effet de priver les gouvernements de moyens d'action. Mais il se peut que le vent tourne et que l'on revienne à une appréciation plus réaliste de ce que les Etats peuvent et doivent faire.

Entre 1945 et 1980, le secteur public s'est développé à un rythme sans précédent. La plupart des citoyens voulaient que l'Etat joue un rôle central dans le développement national. Les pays de l'OCDE voulaient que le gouvernement redistribue les richesses, protège les populations vulnérables et stimule la demande économique. Les pays en développement voulaient des Etats qui incarnent l'identité nationale et bâtissent des économies modernes. Entre-temps, l'Union soviétique et les pays de l'Europe orientale et centrale s'étaient déjà dotés d'Etats qui contrôlaient pratiquement tous les aspects de la vie des citoyens.

Pendant les années 80 et 90, cependant, certains Etats se sont désintégrés et beaucoup ont été touchés par les réformes néolibérales. A l'heure de la mondialisation, la réforme du secteur public est devenue une préoccupation centrale des citoyens et des gouvernements. Le chapitre précédent s'est intéressé à la gouvernance du point de vue de la démocratie. Celui-ci examine de plus près la gestion du secteur public et la capacité de l'Etat d'assurer les services publics nécessaires au XXI^{ème} Siècle.

Les Etats contraints à la réforme

Au cours des 20 dernières années, les Etats ont subi des pressions d'origines diverses. Mais quatre facteurs principaux semblent avoir prédominé.

- **Des déficits en hausse**—Un peu partout dans le monde, les gouvernements se sont

enfoncés dans le rouge. Dans les années 60, les pays de l'OCDE ont réussi plus ou moins à équilibrer leurs budgets mais, dans les années 70, leurs déficits budgétaires annuels sont passés à 4 pour cent et ont atteint 6 pour cent ou plus dans les années 80. La situation était encore pire dans les pays en développement. Les pays d'Asie sont parvenus à ramener leurs déficits à 3 pour cent mais, dans les années 80, de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique se sont trouvés confrontés à des déficits de plus de 10 pour cent. L'inquiétude s'est mise à grandir. Accusant les déficits d'étouffer le développement économique, beaucoup ont réclamé des réductions des dépenses publiques.

- **Mondialisation financière**—Pour financer leurs activités, les gouvernements sont nombreux aujourd'hui, non pas à emprunter directement à une banque ou à un établissement spécifique, mais à émettre des obligations, ce qui peut déclencher un enchaînement d'événements sur le plan international. Ainsi les autorités de la ville de Djakarta pourraient financer des travaux publics en émettant une obligation qui est financée à Amsterdam, servie à Londres et finalement détenue par un fonds de pension à New York. La multiplication des intermédiaires peut faciliter la levée de fonds mais aussi affaiblit les liens entre emprunteurs et prêteurs. Les créanciers, n'ayant pas de contacts directs avec les emprunteurs, ont besoin d'être rassurés et ne le sont que lorsqu'ils ont le sentiment que les établissements emprunteurs agissent de manière saine et dans la transparence. Le développement de la finance internationale tend à produire un secteur public uniformisé, assez modeste et bien intégré dans l'économie mondiale.

- **Idéologie économique**—Dans les années 80, de nombreux économistes sont devenus de plus en plus critiques envers le secteur public, l'accusant d'entretenir, dans l'industrie comme dans les services, des monopoles peu performants, dont la gestion échappe au contrôle

public. Telle était la position des institutions de Bretton Woods et, comme elles tenaient les cordons de la bourse, elles ont eu beau jeu d'imposer ces idées aux pays débiteurs. Les institutions financières internationales préconisaient la privatisation, la décentralisation et des services publics dispensés aux conditions du marché. Elles faisaient valoir également que les gouvernements devaient réorganiser leur fonction publique et elles demandaient qu'ils contrôlent leurs dépenses et réforment leur système fiscal de manière à équilibrer leur budget.

• **Démocratisation**—Avec la démocratisation, les citoyens exigent une amélioration qualitative et quantitative des services publics. Cependant, bien des Etats voient leurs recettes diminuer, ce qui les amène à chercher à utiliser les fonds publics de manière plus rentable et provoque des affrontements entre gagnants et perdants potentiels. En s'ouvrant, les sociétés ont des revendications dont l'effet est déstabilisant. Les politiques publiques doivent donc se définir dans un contexte d'incertitude et de plus grande fluidité.

Stabilité budgétaire

Les réformes les plus ambitieuses et omniprésentes, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, sont celles qui visent la stabilité budgétaire. Les gouvernements ont pris quelques initiatives pour améliorer leurs recettes mais la plupart se sont surtout attachés à équilibrer leur budget en réduisant les dépenses publiques, typiquement exprimées en pourcentage du PIB. Pendant les années 60, la proportion s'est maintenue, pour la majorité des pays, aux alentours de 20 pour cent. Mais dans les années 80, elle a rapidement augmenté. La moyenne se situait autour de 25 pour cent pour la plupart des régions en développement et était sensiblement plus élevée pour les pays industrialisés.

LES DÉPENSES PUBLIQUES VISEES

Les différences touchaient aussi à la composition des dépenses. Dans l'ensemble, les pays en développement consacraient leurs fonds aux dépenses d'équipement (30 pour cent), aux traitements du secteur public (25 pour cent) et à l'administration publique (20 pour cent) et dépensaient assez peu pour l'éducation (11 pour cent) ou la santé (5 pour cent). Les pays industrialisés, en revanche, consacraient une plus grande part de leurs dépenses aux transferts de sécurité sociale et aux services sociaux (45 pour cent) en mettant particulièrement l'accent sur la santé.

Aussi, lorsqu'il a fallu réduire les dépenses, les pays industrialisés ont-ils tenté de rogner sur la protection sociale. Ils ont essayé diverses méthodes, tantôt réduisant les prestations, tantôt s'efforçant de limiter le nombre des ayants-droits potentiels—en réformant, par exemple, le marché du travail pour favoriser au maximum l'emploi, même à des salaires inférieurs. Malgré ces efforts, les pays industrialisés n'ont pas réduit de beaucoup leurs dépenses. Il semble qu'ils aient en fait dépensé plus dans les années 80: les dépenses publiques sont passées

Tableau 4.1 - Dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB

	1980	1990	1997
Afrique subsaharienne^a	25.5	26.3	22.3
Afrique du Nord	39.0	29.4	30.4
Amérique latine	n.a.	24.5	23.6
Asie du Sud et de l'Est	29.4	37.3	26.2^b

Notes: ^a n'inclut pas l'Afrique du Sud; ^b données de 1996
Sources: Banque mondiale, 1998f; CEPALC, 1997; BAsD, 1998

de 45 à 47 pour cent du PIB. Les gouvernements se heurtaient à la résistance farouche des citoyens qui, ayant pris l'habitude de compter sur les services publics, ne voulaient pas entendre parler de les réduire. S'ils ne sont pas parvenus à abaisser le total des dépenses, ils en ont modifié la répartition en consacrant davantage aux prestations de sécurité sociale et moins à la santé.

Les pays en développement ont mieux réussi à restreindre leurs dépenses, comme le montre le tableau 4.1. Ils ont aussi réduit leur déficit budgétaire. L'Amérique latine a été la première à le faire: elle a atteint l'objectif de stabilité au début des années 90. D'autres régions ont maîtrisé leur déficit vers 1995, principalement en réduisant leurs dépenses. S'ils ont mieux "réussi", c'est notamment parce qu'ils ne se sont pas heurtés à une résistance aussi forte du peuple: ceux qui souffraient le plus n'avaient guère la possibilité d'exprimer leur mécontentement. Le FMI et la Banque mondiale ont aussi contribué à affermir la résolution de ces gouvernements. Lorsqu'elles accordaient des prêts au titre de l'ajustement structurel, les ins-

titutions de Bretton Woods posaient une série de conditions qui restaient sensiblement les mêmes. Le tableau 4.2 les résume et indique quelle priorité la Banque mondiale attribuait à la réforme des dépenses.

L'un des principaux instruments de ces réformes dans les pays en développement a été la revue des dépenses publiques. Elle est généralement établie par des fonctionnaires de la Banque mondiale ou des consultants étrangers pour les bénéficiaires de prêts. Plus de 200 analyses de ce type ont été effectuées entre 1987 et 1998. L'exécution du budget selon les liquidités a été une autre technique importante: les ministères sectoriels et celui des finances ne sont autorisés à dépenser que ce qu'ils ont en banque; les découverts bancaires leur sont interdits. En Zambie, par exemple, un comité de contrôle se réunit quotidiennement pour veiller à ce que cette règle soit observée.

Ces techniques ont certainement réduit les déficits: en Zambie, la première année où la technique d'exécution du budget selon les liquidités a été appliquée, un déficit de 69 milliards de kwacha s'est transformé en un excédent de 24 milliards de kwacha. Mais là comme ailleurs, ces techniques peuvent ne pas être applicables à long terme. Elles ont parfois causé de brusques fluctuations des dépenses et provoqué des crises politiques. En 1993-94, par exemple, le gouvernement zambien a dû enfreindre ces principes et intervenir pour prêter de l'argent aux négociants afin d'éviter une crise alimentaire.

La discipline budgétaire peut aussi fausser la composition des dépenses et faire obstacle à une planification cohérente. En Zambie, l'excédent de dépenses du cabinet de la présidence en 1994 correspondait approximativement au déficit de 12 pour cent enregistré par le Ministère de la Santé. De même, en Ouganda, l'excédent de dépenses du cabinet de la présidence équivalait presque aux déficits conjugués des Ministères de l'Agriculture (51 pour cent) et de l'Education (29 pour cent).

Tableau 4.2 - Conditions de prêt de la Banque mondiale, 1980-94

Condition	Nombre de pays où elle est imposée
Réforme des dépenses	126
Restructuration du secteur social	60
Privatisation et mercantisation	43
Rationalisation de la budgétisation et des comptes	42
Réforme de la fonction publique	42
Réduction de la pauvreté	10
Participation	1
Autres	26

Source: Banque mondiale, 1997b

RÉDUCTIONS DES DÉPENSES DANS LE SECTEUR SOCIAL

Le secteur social a été l'un des principaux secteurs touchés par les restrictions budgétaires. Pour un groupe de 21 pays d'Afrique, les dépenses sociales entre 1980 et 1990 ont été ramenées de 4,6 à 2,7 pour cent du PIB. La Banque mondiale aussi a réduit certaines de ses dépenses sociales. Une comparaison des deux périodes 1972-82 et 1982-88 montre que ses dépenses d'éducation ont baissé de \$0,5 par personne à \$0,3 (en dollars de 1990). Des critiques quasiment générales l'ont amenée à repenser sa politique. Elle demande maintenant aux pays qui empruntent, non seulement de réduire les dépenses, mais aussi de les réagencer en accordant davantage d'importance à l'éducation fondamentale et aux soins de santé primaires. Il semble que cette prescription ait eu de l'effet. Le FMI a conclu que 32 pays à faible revenu qui avaient reçu des prêts au titre de l'ajustement structurel consacraient plus de ressources à la santé et à l'éducation: entre 1985 et 1996, ils ont augmenté leurs dépenses réelles par habitant de 2,8 pour cent en moyenne par an, bien que cette augmentation soit modeste par rapport à la totalité des besoins. La Banque mondiale et le FMI donnant maintenant la priorité à l'éducation fondamentale et aux services de santé, ces gains peuvent aussi résulter d'un transfert de crédits initialement alloués à l'enseignement supérieur.

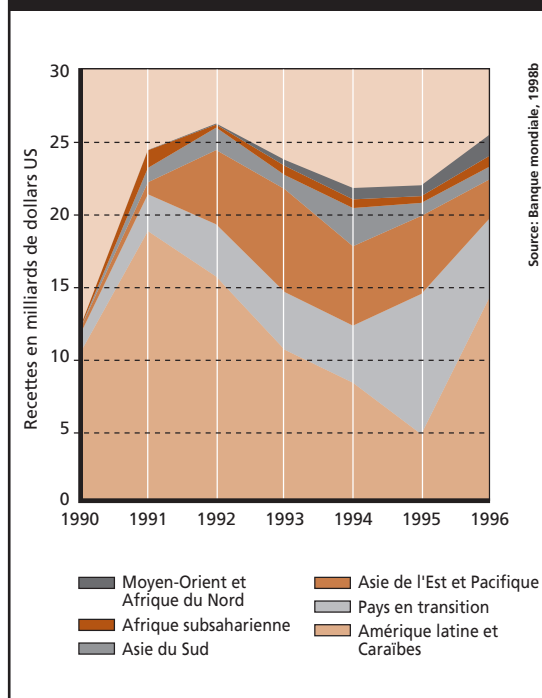
LES RÉPERCUSSIONS SOCIALES DE LA PRIVATISATION

L'une des priorités des gouvernements qui se sont soumis à l'ajustement structurel a été de privatiser des entreprises publiques, en partie pour récolter des fonds et en partie pour réduire les subventions versées à des entreprises travaillant à perte. Entre 1990 et 1996, les pays en développement et les pays en transition ont abandonné au secteur privé des actifs d'une valeur de 155 milliards de dollars (figure 4.1).

Les gouvernements d'Amérique latine, qui totalisent plus de la moitié de ces ventes, ont donné l'exemple et s'en sont servis dans une large mesure pour financer leurs déficits. Les ventes ont été plus lentes en Afrique. Les pays en transition n'ont pas été en reste mais les gouvernements n'ont guère rempli les caisses de l'Etat car ils ont fait cadeau de bon nombre d'entreprises en appliquant un système de bons ou en les vendant à vil prix à une élite privilégiée.

La privatisation des entreprises de transformation se justifie le plus souvent car elles sont généralement plus performantes dans le secteur privé. Mais elle se justifie moins dans le cas de services d'utilité publique. Ce sont souvent des monopoles qui, une fois privatisés, peuvent être tentés de procéder à des hausses de prix désastreuses pour les pauvres. En principe, un régime de réglementation stricte permet de réduire ce risque. Mais si les pays industrialisés ont de la peine à réglementer des services privatisés d'utilité publique, les pays en développement en ont encore plus. En Argentine, par

Figure 4.1 - Recettes de la privatisation





Théâtre de rue lors d'une manifestation contre la privatisation du système des télécommunications. Brasília, Brésil

exemple, les autorités de réglementation se sont révélées moins puissantes que les sociétés d'utilité publique et ont été colonisées par les intérêts mêmes qu'elles devaient contrôler.

Autre inconvénient social de la privatisation: le chômage. Dans les pays en développement, les entreprises publiques regroupent généralement une bonne part des emplois du secteur formel—22 pour cent en Afrique. Avant de vendre, il n'est pas rare que les gouvernements licencient du personnel pour rendre l'entreprise plus attractive aux yeux des acheteurs. Les sociétés privatisées, elles, continuent afin de réduire les coûts. Pour conjurer les réactions potentielles, de nombreux gouvernements d'Amérique latine ont demandé des garanties de non-licenciement qui semblent avoir été honorées pour la plupart. Les militants syndicalistes ont pu aussi défendre l'emploi dans une certaine mesure. Mais cela n'a pas été facile. Bien que les syndicats se soient vigoureusement opposés à des compressions d'effectifs au Ghana, les emplois ont été réduits

de près des deux tiers dans les 42 plus grandes entreprises d'Etat du pays entre 1984 et 1991.

La contraction du secteur public a des retombées sociales encore plus sensibles dans les économies en transition où les entreprises publiques n'étaient pas seulement des employeurs mais dispensaient aussi de multiples services sociaux, des soins de santé aux pensions. La disparition de ces entreprises a coûté non seulement des emplois mais a aussi privé ces pays d'une grande partie de leur infrastructure sociale.

La privatisation a aussi modifié le paysage social parce que l'opération elle-même a souvent été faussée en faveur de groupes puissants. Dans les pays en transition, elle a souvent profité aux directeurs et travailleurs des entreprises les plus viables. Après la privatisation en Russie, sur un échantillon de 314 entreprises étudiées, près des deux tiers des actions étaient restées "à l'intérieur" de ces entreprises. Dans les pays en développement, la privatisation peut profiter à des particuliers appartenant aux

groupes ethniques puissants. En Malaisie, par exemple, on craignait que les milieux d'affaires chinois ne fassent main basse sur les ventes. Aussi, le gouvernement a-t-il alloué un quota de 30 pour cent aux autochtones malais. Récemment, les privatisations ont permis à des Sud-africains blancs de racheter des biens au Mozambique et en Zambie, acquisitions qui pourraient finir par provoquer une réaction de racisme.

Un rigoureux management

Tout en privatisant de nombreuses activités du secteur public, les gouvernements ont aussi tenté d'améliorer leur gestion. Ce faisant, ils ont été fréquemment guidés par les théories du "choix public", en vogue dans la communauté internationale. Ces démarches consistent à analyser les processus politiques et bureaucratiques en leur appliquant des principes d'économie. Les théoriciens du choix public font valoir, par exemple, que les fonctionnaires sont peu incités à améliorer leurs résultats ou à réduire les coûts et que le seul moyen de les amener à s'améliorer, c'est de réformer la fonction publique en appliquant des techniques et disciplines du secteur privé.

La plupart des réformes visent à fragmenter les activités bureaucratiques en éléments plus faciles à gérer, dont on espère que, coupés du pouvoir politique, ils rendront un service optimal. Elles font partie de la révolution technocratique dont il a été question au chapitre 3 et présentent un certain nombre de points communs.

- **Des agences**—Les ministères centraux continuent de définir la politique mais se déchargent de l'exécution des décisions sur des agences autonomes. Ces agences opèrent généralement à la manière de sociétés, avec un directeur et un conseil d'administration.

- **Des contrats**—Les agences traitent avec les ministères et entre elles sur une base contractuelle plutôt qu'administrative. Les nouveaux

systèmes de gestion prévoient aussi des contrats avec obligation de résultats entre les gouvernements et les prestataires de services qui sont tenus d'atteindre des objectifs spécifiques.

- **Des quasi-marchés**—Il s'agit de créer des relations acheteurs—vendeurs dans ce qui était auparavant un seul et même département. Ainsi, à l'intérieur d'un service de santé, médecins et organismes locaux de santé peuvent se voir allouer un budget pour acheter à des hôpitaux des services pour leurs patients.

- **Sous-traitance**—Ce stade de la réforme est considéré comme le plus avancé. Les gouvernements, par exemple, peuvent engager des sociétés ou des ONG pour gérer des hôpitaux, des systèmes d'alimentation en eau ou même des prisons.

Ces idées ont pris corps dans les pays industrialisés dans les années 80 avec l'arrivée au pouvoir de gouvernements néolibéraux aux États-Unis et au Royaume-Uni. C'est en Nouvelle-Zélande qu'on semble les avoir appliquées avec le plus de fermeté. Elles ont été lentes à gagner les pays en développement mais vont probablement s'y imposer, maintenant qu'elles sont défendues par la Banque mondiale, et sont régulièrement prescrites par les consultants internationaux en gestion.

Les premières années, ces idées de management décentralisé ne touchaient qu'un ou deux secteurs. Typiquement, les services de perception des impôts ont été parmi les premières cibles. Ils sont maintenant séparés de la fonction publique nationale dans de nombreux pays. Les employés sont soumis à des réglementations différentes et sont rémunérés au mérite (encadré 4.1).

Mais les donateurs réclament des réformes beaucoup plus vastes. La Tanzanie s'est engagée dans cette voie dans les années 90: elle a réduit d'environ un quart le nombre de ses ministères et compte maintenant 47 agences. L'Ouganda a suivi une évolution semblable: de nombreux ministères ont vu leurs fonctions réduites envi-

ron de moitié et plus de 100 nouvelles agences ont été créées. En bout de course, 54.000 fonctionnaires ougandais auront perdu leur emploi.

En Amérique latine, les réformes ont été plus fragmentaires. Le Brésil a essayé de créer diverses agences, mais sans grands résultats. En 1999, il n'y a plus qu'une agence d'exécution—l'Institut national des mesures et des normes techniques. Les réformes se sont heurtées à l'opposition farouche des syndicats du secteur public, bien organisés, non seulement au Brésil mais dans bien d'autres pays d'Amérique latine.

LES RÉSULTATS DE LA RÉFORME

Ces réformes donnent-elles les résultats souhaités? La plupart des évaluations faites concernant les pays industrialisés. La Nouvelle-Zélande, par exemple, considère que ses réformes ont été une réussite: elles ont réduit

les coûts et rendu le secteur public plus performant et plus rentable. Au Royaume-Uni, les conclusions sont plus ambiguës. Si certaines agences se sont bien comportées, d'autres ont été jugées sévèrement: ainsi l'institution d'aide à l'enfance, qui perçoit les pensions versées par les pères séparés, a été vertement critiquée et, dernièrement, l'agence responsable des passeports a traversé une grave crise. Au Service national de la santé, le "marché intérieur" est aujourd'hui largement abandonné.

A ces expériences, on peut opposer celles des Pays-Bas. Là aussi, le gouvernement a cédé à la vague d'"agencification" mais a changé de cap lorsque le manque de contrôle démocratique s'exerçant sur ces agences lui a paru inquiétant. Les réformes du secteur public se sont donc poursuivies, mais sur d'autres bases que celles des lois du marché: sur un juste

Encadré 4.1 - Réformes fiscales au Pérou

En 1990, une inflation galopante et de graves problèmes de gestion macro-économique avaient réduit les recettes fiscales du Pérou à 4,9 pour cent du PNB. La corruption régnait au service des impôts, qui employait 3.000 personnes.

Sous une forte pression extérieure, le nouveau gouvernement a introduit une réforme radicale et créé une nouvelle autorité fiscale, la SUNAT, indépendante du Ministère de l'Economie et des Finances et responsable uniquement devant la présidence. Les deux tiers du personnel précédent ont été licenciés et remplacés par des diplômés de fraîche date sous contrat de courte durée, dont le comportement était évalué tous les six mois. La SUNAT a aussi introduit un nouveau système fiscal simplifié et a observé une stricte égalité de traitement envers les contribuables. Ces changements ont rapidement donné des résultats; vers 1993, le rapport des recettes fiscales au PNB était monté à 13 pour cent. La SUNAT devenait un corps d'élite de la fonction publique.

Pourtant, depuis, certains des vieux problèmes ont refait surface. La situation macro-économique s'améliorant, la pression s'est en partie relâchée et la SUNAT a commencé à présenter les caractéristiques classiques des administrations publiques, donnant des signes de favoritisme dans son comportement envers certains contribuables. Le gouvernement a placé successivement différentes personnes à la tête de la SUNAT, faisant ainsi perdre de la cohésion à la direction. En 1997, le projet d'une plus large réforme de l'administration publique a été abandonné.

contrôle des agences, la comptabilité envers le peuple et des pactes sociaux avec les syndicats. Les réformes des marchés du travail allient à la flexibilité une protection sociale généreuse pour les travailleurs en difficulté. En conséquence, les Pays-Bas bénéficient de bien des avantages d'un secteur public plus performant, notamment d'une bonne croissance économique et d'une inflation faible, sans que les divisions sociales en soient accentuées. Ils ont aujourd'hui, parmi les pays industrialisés, le second taux de chômage le plus bas.

Dans les pays en développement, l'expérience a été plus limitée. On ne peut obtenir des agences performantes et une bonne gestion décentralisée qu'avec une étroite surveillance, fondée sur une solide budgétisation et des flux réguliers d'informations exactes. Or, ces domaines sont déficients dans la plupart des pays en développement et les gouvernements sont souvent incapables de fixer des objectifs clairs. Les directeurs peuvent alors manipuler l'information relative aux indicateurs de com-

portement. Dans de telles circonstances, la décentralisation des systèmes peut favoriser l'arbitraire ou la corruption. Des abus flagrants ont été révélés au Ghana et il a fallu renoncer au système de gestion avec obligation de résultats au Zimbabwe parce que les ministres craignaient que les fonctionnaires ne s'en servent pour se tailler des empires personnels et des enclaves ethniques. Au Nigéria, les réformes de la fin des années 80 ont élargi considérablement les pouvoirs des chefs de ministère mais n'ont pas mis en place de systèmes satisfaisants pour surveiller leur bon fonctionnement.

LE CONTRÔLE PUBLIC

Lorsqu'on fait appel à des agences, leur contrôle public est un problème central. En théorie, il est garanti par la loi du marché: les mauvais fournisseurs seront pénalisés par les utilisateurs qui dépenseront leurs fonds ailleurs. En pratique, ces nouveaux "marchés" échouent souvent à cet égard, en laissant de puissants groupes d'intérêts et directeurs profiter de leur



Employés du secteur public manifestant pour obtenir un juste relèvement de leurs salaires. San José, Costa Rica

position et offrir des services de piètre qualité.

Dans les pays industrialisés, ces abus ont amené certains à réclamer des contrôles supplémentaires. Le gouvernement du Royaume-Uni, par exemple, a créé une Charte des citoyens, dont le but est de faire en sorte que les usagers des services soient pleinement informés de ce qu'offrent les prestataires de services et aient des voies de recours suffisantes. Ce système est en voie d'adoption dans d'autres pays. La fonction de médiateur, d'abord instaurée en Scandinavie, permet aussi de recevoir des plaintes du public et de les transmettre au gouvernement. Une autre démarche consiste à réaliser des études des services offerts: c'est ce que fait l'ONG CIET-International dans nombre de pays en développement. Nulle part cette technique n'est plus poussée que dans les villes indiennes où l'on demande aux citoyens leur avis sur les services les plus divers, des téléphones à la police.

Renforcement des capacités

Dans les pays en développement, les réformes se heurtent vite à des problèmes de capacité. Même lorsque les gouvernements et bureaucraties sont acquis aux réformes, il leur manque souvent les compétences ou l'expérience nécessaires pour les mener à bien.

Or, ces compétences sont en voie de disparition. Les futurs hauts fonctionnaires font actuellement leurs études dans les universités et les écoles d'administration publique. Et dans les pays les plus pauvres, la plupart des systèmes d'enseignement post-secondaire sont en crise. Les bâtiments tombent en ruine, le matériel est inexistant et les professeurs rejoignent le secteur privé, prennent un second emploi ou émigrent à l'étranger.

Paradoxalement, la Banque mondiale, fervent défenseur d'une gestion décentralisée du secteur public, a beaucoup contribué à saper les institutions dont elle avait elle-même besoin pour fonctionner. L'ajustement structurel a

entraîné une érosion générale des systèmes d'éducation, mais a été particulièrement désastreux pour l'enseignement post-secondaire. On l'a vu en Afrique où les prêts de la Banque mondiale aux universités se sont effondrés. Entre 1969 et 1979, ils équivalaient à 0,38 dollar par habitant; pour la période 1980-87, ils étaient tombés à 0,10 dollar.

On ne s'étonnera pas de la forte dépendance de bon nombre de gouvernements envers le personnel étranger, due en partie à l'impopularité des programmes d'ajustement structurel, mais aussi au manque de personnel local qualifié. Dans les années 80, l'Afrique comptait quelque 100.000 conseillers étrangers résidents qui absorbaient environ 35 pour cent de l'aide extérieure.

Depuis les années 90, la Banque mondiale, le PNUD et d'autres donateurs, essayent de s'attaquer au problème en mettant l'accent sur le renforcement des capacités et la nécessité d'une "appropriation" locale des projets. Il a été beaucoup question de reconstruire les universités et les instituts de recherche d'Afrique. Mais il ne s'est pas passé grand-chose. La nouvelle Fondation africaine pour le renforcement des capacités (African Capacity Building Foundation), qui a son siège à Harare, redistribue d'importantes ressources. En 1998, la fondation, qui a des liens étroits avec la Banque mondiale, a soutenu 36 projets dans 29 établissements disséminés dans 20 pays. Mais les fonds sont maigres par rapport aux besoins et ne semblent pas avoir été employés de manière très rentable.

La question du niveau des salaires est l'une des plus importantes auxquelles les programmes de renforcement des capacités devront s'attaquer. Il est révélateur que les Etats "développementaux" de l'Asie du Sud-Est aient pu compter sur tout un corps de fonctionnaires qualifiés: ceux-ci étaient bien rémunérés. A Singapour, par exemple, de nombreux fonctionnaires gagnent davantage que leurs

homologues du secteur privé. Dans les pays à faible revenu et en crise, en revanche, les fonctionnaires ont vu leurs salaires réels baisser fortement. En conséquence, ils sont non seulement plus corruptibles mais doivent en outre, pour gagner leur vie, consacrer plus de temps à un deuxième ou un troisième emploi. Pourtant, le problème ne tient pas uniquement à la faiblesse de la rémunération. Les systèmes de rémunération peuvent être tout à fait opaques, sans qu'il y ait souvent de corrélation nette entre le salaire et les responsabilités ou la prestation.

Certains gouvernements ont commencé à s'attaquer à ces questions. L'Ouganda, par exemple, a essayé de rendre plus transparent son système de rémunération en ajoutant la valeur marchande réelle d'autres avantages tels que ceux qui touchent au logement, au transport et à la santé. L'une des options les plus radicales consisterait à lier la rémunération à la prestation. La Malaisie est l'un des rares gouvernements qui aient essayé ce système.

Par le passé, les échelles de salaires ont été comprimées, autrement dit, la différence entre les traitements les plus élevés et les plus bas a été réduite. Immédiatement après l'indépendance, de nombreux pays d'Afrique ont évolué vers une structure de salaires plus égalitaire. Récemment, cependant, cette tendance s'est inversée: au Ghana, par exemple, entre 1984 et 1991, le rapport des salaires des fonctionnaires les plus haut placés à ceux des fonctionnaires des grades les plus bas a augmenté, passant de 2:1 à 10:1.

Les mesures de décompression des salaires sont souvent allées de pair avec des licenciements. Les gouvernements soucieux d'éviter l'engrenage bas salaires-relâchement moral-corruption, préfèrent employer moins de personnes mais les payer mieux. L'Ouganda, la Bolivie et, dans une certaine mesure, le Ghana, ont tenté d'agir dans ce sens mais non sans difficulté. Outre la résistance des fonctionnaires,

le licenciement lui-même peut coûter cher. Et ceux qui prennent leur retraite réapparaissent souvent en qualité de consultants.

Les salaires bas sont aussi associés au problème plus général du financement de frais récurrents. Dans l'ensemble, les donateurs préfèrent investir dans une infrastructure nouvelle, physique ou sociale, telle qu'écoles ou hôpitaux, et laisser aux bénéficiaires la charge de l'entretenir et de payer les salaires. Pour les projets des pays les plus pauvres, on a estimé que les frais récurrents annuels peuvent aller jusqu'à 70 pour cent de l'investissement initial. Pour maintenir des projets qui risquaient de s'effondrer, certains donateurs ont dû créer et financer des structures parallèles à l'intérieur des bureaucraties. Le projet du "matériel éducatif" en Zambie, par exemple, a été dans une large mesure administré par une cellule d'experts étrangers.

Dans son programme relatif aux investissements publics, la Banque mondiale a essayé de s'attaquer à ces problèmes en engageant instamment les ministères à élaborer des budgets qui tiennent compte des coûts de fonctionnement et d'entretien. Mais ce n'est pas une tâche facile.

L'avenir de la réforme du secteur public

Les pays en développement ont vraiment besoin de réformer certains aspects de leur secteur public. Beaucoup l'ont fait, en comprimant leurs effectifs et en réduisant leur déficit budgétaire. On trouvera dans l'encadré 4.2 une récapitulation des réformes entreprises.

Mais si les réformateurs veulent progresser davantage à l'avenir, ils devront examiner de près les conditions locales et choisir les remèdes en conséquence. Les principes de réforme pré-supposent souvent qu'il existe une forme idéale ou uniformisée de gouvernement et que même si la nouvelle gestion des affaires publiques ne s'est pas encore concrétisée, tous les pays sont en train d'abandonner l'ancienne administration

Encadré 4.2 - Objectifs et réformes du secteur public

Les réformes du secteur public dans le monde ont quatre objectifs principaux. Les institutions internationales attachent une importance primordiale à la réforme budgétaire et à un management rigoureux. Elles ont été moins attentives au renforcement des capacités et au contrôle public.

1. Stabilité budgétaire

- réduction des dépenses
- privatisation
- réforme fiscale

2. Contrôle public

- chartes de citoyens
- médiateurs
- enquêtes sur les services fournis
- parlements pluriels
- liberté de la presse
- indépendance de la justice
- partis politiques à base populaire
- action citoyenne

3. Renforcement des capacités

- développement des ressources humaines
- analyse et suivi des politiques
- gestion des frais récurrents
- gestion des investissements publics
- réforme du système de rémunération

4. Management rigoureux

- gestion décentralisée
- agences d'exécution
- quasi-marchés
- conseils d'administration semblables à ceux de sociétés
- contrats avec obligation de résultats
- sous-traitance

publique pour converger vers elle.

Parmi les pays les plus pauvres, beaucoup n'ont pas encore atteint le stade de l'ancienne administration publique. La fonction publique n'est pas professionnalisée; des systèmes informels et des rapports de protecteurs à protégés en tiennent lieu. Dans ces circonstances, essayer de transformer l'administration actuelle en une nouvelle gestion publique, c'est souvent mettre en place une enveloppe vide en guise de système de gestion.

Ces réformes partent aussi de l'hypothèse que l'Etat doit nécessairement rester petit. On fait valoir, par exemple, que les dépenses de l'Etat découragent les investissements privés. Certes, des dépenses et des emprunts excessifs peuvent nuire à la stabilité des prix. Mais là où le développement industriel est encore embryonnaire, les dépenses de l'Etat peuvent

aussi permettre de construire l'infrastructure qui attirera les investisseurs privés.

Un autre argument consiste à dire que lorsque l'Etat croît, les impôts augmentent et que cette augmentation annule les mesures d'incitation et nuit au maintien des capitaux dans le pays. Cependant, la plupart des pays pauvres ont des taux de fiscalité très bas, aussi bien pour l'impôt sur les sociétés que pour l'impôt sur le revenu. Tous les gouvernements devraient essayer de garder des budgets équilibrés mais lorsque les pays pauvres sont en crise, c'est le plus souvent à cause de la chute des prix des produits de base qui les fragilise sur les marchés mondiaux.

Les réformes du secteur public ne peuvent pas être simplement des exercices à l'usage des managers ou des technocrates. Elles doivent être fermement enracinées dans ce que les

citoyens estiment être la mission de leur Etat. Celle-ci varie inévitablement en fonction des situations locales et du stade de développement du pays. L'essentiel de cette mission n'est pas de l'ordre de la gestion mais du social. Les gens veulent des sociétés plus prospères, plus équitables et harmonieuses. Des objectifs de gestion ambitieux peuvent s'inscrire dans cette finalité mais n'y tiennent qu'une place modeste. En voulant trop réformer en fonction des lois du marché, on risque de perpétuer l'incidence des Etats en faillite, des guerres civiles et d'un développement stagnant.

Toute réforme doit reposer sur un large consensus politique. Les réformes du secteur public peuvent sembler techniques, mais elles sont toujours très politiques et conflictuelles. Rares sont les gouvernements de pays en développement en crise qui ont reçu du peuple le mandat d'appliquer les politiques prescrites par le FMI et la Banque mondiale. La plupart de ces pays se débattent avec des problèmes complexes de démocratisation et essaient de fixer les règles essentielles qui devront, à l'avenir, régir leur société.

Même des pays industrialisés solidement enracinés dans la démocratie et gouvernés par un seul parti ont eu de la peine à procéder à ces changements. Parmi les économies en développement ou en transition, beaucoup ont non seulement des démocraties fragiles, mais aussi des gouvernements fragiles. Dans la plupart des cas, les partis au pouvoir n'ont pas la majorité au parlement. Etant donné les fractures politiques et les mandats ambigus ou litigieux des gouvernements, il ne faut guère s'étonner que leur volonté de réforme vacille quelque peu.

La réforme des services publics ne peut réussir que lorsqu'elle s'inscrit dans une réforme démocratique globale, si elle peut s'appuyer sur cette dernière et la soutenir à son tour. Pour cela, il faut des partis parlementaires qui défendent les intérêts de larges couches sociales, une presse libre et une justice indépendante. Le but

devrait être d'approfondir et de défendre les droits civils des citoyens, qui seront alors beaucoup mieux placés pour exiger des milieux politiques et de tous les fonctionnaires le meilleur qu'ils puissent donner.

Les entreprises appelées à rendre des comptes

NO MORE
BHOPAALS

Manifestation à l'occasion du 15ème anniversaire de la catastrophe de Bhopal de l'Union Carbide. New-Delhi, Inde

Les sociétés transnationales doivent assumer des responsabilités à la mesure de leur impact social qui est énorme et va grandissant. Elles préféreraient prendre des initiatives volontaires et s'y plier mais la défense de l'intérêt public passe nécessairement par une réglementation et une surveillance plus strictes.

Récemment encore, les sociétés transnationales (STN) semblaient peu s'intéresser au développement social. La responsabilité des questions sociales incombait au premier chef aux gouvernements, aux ONG et aux institutions internationales de développement, tandis que les STN opéraient essentiellement dans le domaine économique. Elles ont toujours eu un impact social: dans le meilleur des cas, elles créaient des emplois, des revenus et des services communautaires et, dans le pire, ne tenaient compte ni de la législation du travail, ni des municipalités qui les accueillait. Mais on leur demandait rarement d'avoir une politique sociale explicite.

Cette situation a beaucoup changé. Elles se trouvent mêlées aujourd'hui à de nombreux problèmes de société extrêmement délicats, depuis le réchauffement de la planète, jusqu'au travail des enfants, en passant par les aliments génétiquement modifiés. En fait, presque toutes les questions du développement international sont censées aujourd'hui avoir une dimension qui les concerne.

Cela tient dans une certaine mesure au succès de ces sociétés. Jamais elles n'ont dominé le monde comme aujourd'hui. Quelque 60.000 d'entre elles représentent maintenant un tiers des exportations mondiales. Leur chiffre d'affaires annuel dépasse de loin le produit intérieur brut de beaucoup de pays. En 1998, les cinq plus grandes avaient des recettes annuelles qui équiva-

laient à plus du double du PIB total des 100 pays les plus pauvres (tableau 5.1). Ces dernières années, le nombre des filiales des STN a plus que doublé, passant d'environ 200.000 en 1994 à plus d'un demi-million en 1998. Dans le même temps, les ventes des filiales étrangères sont passées de 6.600 à 11.400 milliards de dollars. Mais le réseau mondial des STN ne s'arrête pas aux filiales qu'elles contrôlent directement; il s'étend aussi par le jeu des co-entreprises, des alliances stratégiques, des sous-traitants et de l'externalisation. Au moment du Sommet social, il était évident que la mondialisation et la libéralisation économique avaient donné aux sociétés une liberté beaucoup plus grande, sans accroître leurs responsabilités dans la même mesure.

Si les sociétés se sont retrouvées sous les feux des projecteurs, c'est aussi à cause de la prise de conscience écologique et de la montée des ONG travaillant dans le domaine de l'environnement. Si, dans les années 60, les écologistes étaient un groupe de pression marginal, à la fin des années 90, leurs idées ont gagné jusqu'au noyau dur de l'économie et de la politique et sensibilisé les consommateurs à des problèmes tels que le déboisement, les pesticides et la pollution. Ils ont également attiré l'attention des gens sur leurs modes de consommation et le fait que ces derniers entraînent une dégradation de la planète et épuisent les ressources naturelles.

Les consommateurs sont dispersés et le plus souvent anonymes, mais les producteurs sont faciles à identifier et les plus grandes sociétés offrent un exutoire tout trouvé à la frustration. Avec les informations qui ne cessent de circuler, elles sont encore plus en vue. La plupart des sociétés et des organisations internationales baignent dans une foule de données, d'analyses et de commentaires. Une série d'accidents déplorables a encore intensifié ces mouvements d'informations: la fuite

de gaz chez Union Carbide à Bhopal, la marée noire provoquée par l'Exxon Valdez en Alaska et les liens de Shell avec les violations des droits de l'homme au Nigéria.

Aujourd'hui, les sociétés ont beaucoup plus de mal à faire admettre que leur seul but est le profit des actionnaires et que les seules limites à cette recherche sont celles que fixe la loi du pays. Elles doivent répondre à une infinité de parties prenantes—employés, clients, fournisseurs, municipalités, grand

public—et aux générations futures. On leur demande d'assumer, en qualité d'"entreprises citoyennes", la responsabilité de leurs actes.

Certaines sociétés rétorquent que ce n'est pas nouveau. Aux Etats-Unis, pendant les premières décennies du XIX^{ème} Siècle, des sociétés comme Ford et Carnegie ont pris des mesures pour améliorer les conditions de vie de leurs travailleurs et apporter leur contribution aux municipalités qui les accueillaient. Au Royaume-Uni, des sociétés telles que

Tableau 5.1 - Puissance des sociétés

Recettes des sociétés et produit intérieur brut pour un échantillon de compagnies et de pays ^a			
Classement	Société	Recettes en milliards de \$ 1998	Pays ^b (PIB approximativement équivalent)
1	General Motors (Etats-Unis)	161.3	Danemark/Thaïlande
10	Toyota (Japon)	99.7	Portugal/Malaisie
20	Nissho Iwai (Japon)	67.7	Nouvelle-Zélande
30	AT&T (Etats-Unis)	53.5	République tchèque
40	Mobil (Etats-Unis)	47.6	Algérie
50	Sears Roebuck (Etats-Unis)	41.3	Bangladesh
60	NEC (Japon)	37.2	Emirats arabes unis
70	Suez Lyonnaise des Eaux (France)	34.8	Roumanie
80	HypoVereinsbank (Allemagne)	31.8	Maroc
90	Tomen (Japon)	30.9	Koweït
100	Motorola (Etats-Unis)	29.4	Koweït
150	Walt Disney (Etats-Unis)	22.9	Bélarus
200	Services postaux japonais (Japon)	18.8	Tunisie
250	Albertson's (Etats-Unis)	16.0	Sri Lanka
300	Taisei (Japon)	13.8	Liban
350	Goodyear (Etats-Unis)	12.6	Oman
400	Fuji Photo Film (Japon)	11.2	El Salvador
450	CSX (Etats-Unis)	9.9	Bulgarie
500	Northrop Grumman (Etats-Unis)	8.9	Zimbabwe
Les cinq premières sociétés (recettes)		708.9 ^c	
Les 100 pays les plus pauvres (PIB)		337.8	

Notes: ^a Une comparaison plus exacte des pays et des sociétés serait fondée sur la valeur ajoutée et non sur les recettes des sociétés mais rares sont celles qui fournissent des informations sur la valeur ajoutée dans leurs rapports annuels. ^b données de 1997. ^c General motors, DaimlerChrysler, Ford Motors, les magasins Wal-Mart et Mitsui.
Source: Utting, 2000 d'après Fortune, 1999 et la Banque mondiale, 1999b

Lever Brothers et Cadbury ont construit des HLM modèles pour leur personnel. Les plus grandes sociétés ont créé d'énormes organisations philanthropiques très respectées, telles la Fondation Ford, par exemple, ou le Wellcome Trust.

Toutefois, la plupart des sociétés se consacraient le plus souvent à leur but premier, qui est de faire des bénéfices. Le contexte social leur apparaissait comme secondaire: il était du ressort des gouvernements, censés établir les règlements propres à contenir les excès des sociétés. Dans les pays industrialisés, les gouvernements étaient bien placés pour le faire. Ils avaient les ressources, les compétences et assez d'autonomie pour élaborer des normes et les faire respecter. Mais ceux des pays en développement se trouvaient en position de faiblesse: beaucoup avaient de la peine à dispenser un minimum de services, à plus forte raison à contrôler de puissantes sociétés.

Pendant les années 70, les sociétés commencent à sentir les pressions conjuguées des gouvernements, des syndicats, d'universitaires et de certaines ONG. Des techniques sont mises au point dans ce but. En 1974, par exemple, est lancée une puissante campagne contre la dangereuse commercialisation des aliments pour bébés dans les pays en développement. Mais ce sont les groupes écologistes tels que Greenpeace qui devaient frapper le plus fort. Invoquant l'intérêt de chacun, ils accusent les sociétés de déforestation, de pollution, de contribuer au réchauffement de la planète et montent des opérations d'"action directe".

De l'affrontement au partenariat

Ces pressions ont atteint un point critique en 1992 au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, qui frappa les esprits, le public et les entreprises, comme jamais aucune manifestation ne l'avait fait auparavant. Le programme d'action du Sommet, Action 21, invitait les gouverne-

ments du monde, les chefs d'entreprise, les organisations internationales et les ONG à unir leurs efforts pour concilier autant que possible croissance économique et protection de l'environnement. Le Sommet de la Terre a aussi marqué un changement de philosophie et de tactique, le passage de l'affrontement au partenariat. Les Nations Unies, en particulier, ont adopté un ton plus conciliant: elles ont fermé leur Centre sur les sociétés transnationales qui essayait d'élaborer un code de conduite international et se sont mises à encourager les partenariats avec les entreprises; des institutions comme la CNUCED ont favorisé les investissements étrangers directs dans les pays en développement.

Les STN, de leur côté, ont tenté une autre approche: au lieu d'attendre que des réglementations gouvernementales viennent leur serrer la bride, elles se sont promis de les devancer en se fixant elles-mêmes des règles et en coopérant avec leurs détracteurs. En 1991, la Chambre de commerce internationale a présenté une Charte des entreprises pour un développement durable et, en 1992, le fondateur du Conseil d'entreprises pour le développement durable a publié *Changing Course*, dans lequel il invitait les sociétés à repenser leurs stratégies. Dans les années qui ont suivi, nombre de sociétés se sont regroupées dans des réseaux d'entreprises "vertes", dont certaines ont ensuite fusionné. L'un des plus grands est le Conseil mondial d'entreprises pour le développement durable, formé en 1995.

En même temps, les STN ont conclu avec des ONG des partenariats divers. En 1996, Unilever, qui est le plus gros acheteur au monde de poisson surgelé, s'est associé au Fonds mondial pour la nature pour développer des pêcheries écologiquement viables. De même, en 1998, British Petroleum s'est allié à l'Environmental Defense Fund et General Motors s'est mis à travailler avec l'Institut des ressources mondiales. A la fin de 1998, 17

sociétés de Fortune 500 se regroupaient au sein du Pew Center on Global Climate Change, créé la même année pour sensibiliser aux changements climatiques et à la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

De nombreuses autres sociétés ont resserré leurs liens avec des institutions des Nations Unies. En 1999, quelque 15 STN participaient à la phase préliminaire d'un projet du PNUD concernant la création du Global Sustainable Development Facility, un fonds mondial pour le développement durable. La même année, la Chambre de commerce internationale reprenait à son compte l'idée lancée par le Secrétaire général de l'ONU d'un contrat par lequel des sociétés se soumettraient spontanément aux normes des Nations Unies relatives à la protection de l'environnement, aux conditions de travail et aux droits de l'homme.

CODES ET VÉRIFICATION

Si les initiatives prises par les sociétés pour assumer de plus larges responsabilités se présentent sous des formes diverses, elles ont aussi des points communs. Beaucoup se fondent sur des codes de conduite—ensembles de principes et de normes d'éthique qui guident le comportement social de l'entreprise. Ainsi, en 1997, la Fédération mondiale de l'industrie d'articles de sport et le Conseil international des industries du jouet ont adopté des codes relatifs aux conditions de travail et en particulier au travail des enfants.

En même temps, on demande aux sociétés d'adhérer à des normes universelles. Les plus solidement établies sont les conventions de l'OIT qui couvrent un large éventail de questions relatives au travail. Mais d'autres organisations se sont efforcées d'élaborer des normes universelles dans de nouveaux domaines. La plus connue d'entre elles est l'Organisation internationale de normalisation (ISO) dont les membres sont les organes nationaux de normalisation. Cette organisation élabore des normes

qui sont désignées par un chiffre précédé par ISO. La série ISO 14000 touche aux questions d'environnement (encadré 5.1). Le Forest Stewardship Council élabore des normes ayant trait spécifiquement à la sylviculture.

Des organes nationaux et régionaux ont aussi établi des normes. Aux États-Unis, le Council on Economic Priorities Accreditation Agency, groupe d'intérêt basé à New York, a établi une norme, Social Accountability 8000, qui s'appuie sur les normes des Nations Unies et de l'OIT relatives aux droits de l'homme et aux conditions de travail. L'Union européenne a un programme d'éco-gestion et de contrôle dont les normes sont plus rigoureuses que celles de l'ISO. Divers pays industrialisés et en développement ont des programmes d'éco-étiquetage tel que le programme Blue Angel en Allemagne et le programme thaïlandais Thai Green Labelling Scheme.

Tous ces codes et normes doivent être complétés par des systèmes de vérification. Les inspecteurs de la société devraient, en théorie, être capables de procéder aux vérifications mais ils n'auraient guère de crédibilité hors de leurs bureaux. Certaines sociétés ont donc engagé des cabinets de contrôle indépendants, ce qui a ouvert des débouchés lucratifs à de nombreuses entreprises internationales de vérificateurs de compte et de consultants comme Ernst & Young, KPMG et PricewaterhouseCoopers.

Ces contrôles gagnent encore en crédibilité s'ils ont l'aval d'ONG indépendantes. La société de jouets Mattel a non seulement créé un comité de contrôle indépendant pour ses usines mais invite aussi des militants locaux à interroger son personnel.

Ce type de contrôle peut déboucher sur l'obtention d'un document officiel dont les retombées sont extrêmement bénéfiques sur la réputation et la compétitivité de la société. Ceux qui adhèrent aux normes de l'ISO, par exemple, peuvent demander un certificat de

conformité, qui devient de plus en plus important dans les échanges internationaux. Et bon nombre de systèmes de contrôle offrent des labels à apposer sur les articles satisfaisant aux conditions requises. L'un des plus anciens vient d'Allemagne: c'est le Rugmark, qui certifie que les tapis n'ont pas été faits par des enfants. Les fabricants de vêtements utilisent aussi régulièrement des labels. Depuis que l'on a découvert que des enfants pakistanais cousaient les ballons de football, beaucoup de ballons vendus aux États-Unis portent maintenant le label:

"No child or slave labor used on this ball" (Ce ballon ne doit rien au travail des enfants ni à l'esclavage).

Ces formes de réglementation volontaire peuvent présenter de nombreux avantages mais avoir aussi des effets pervers, en particulier dans le monde en développement. Les sociétés des pays riches peuvent se servir des certificats de conformité comme d'une protection déguisée. Dire de la concurrence étrangère qu'elle fait fondre les bénéfices n'attire pas la sympathie. En revanche, les sociétés occidentales ont

Encadré 5.1 - Le jargon des sociétés en questions

La responsabilité des entreprises est à l'origine d'autant d'expressions nouvelles que de questions sur ses effets concrets.

- **Certification**—Système d'évaluation destiné à apporter la preuve que la société fonctionne dans le respect des règles sociales ou environnementales. Mais qui établit les règles et qui certifie?
- **Code de conduite**—Ensemble de principes et de règles d'éthique conçu pour guider le fonctionnement de la société. Mais est-il autre chose qu'une feuille de papier? Est-il distribué aux employés de la société, à plus forte raison appliqué?
- **Responsabilité sociale de l'entreprise**—Nécessité pour l'entreprise de suivre une certaine éthique dans son comportement envers toute la société civile, non seulement les actionnaires mais toutes les parties ayant un intérêt légitime dans ses activités. Mais par quoi ce sens déclaré des responsabilités se traduit-il concrètement? S'agit-il seulement de déclarations d'intention ou de changements réels de comportement?
- **Eco-efficacité**—Procédé consistant à ajouter de la valeur tout en consommant de moins en moins et en réduisant constamment le gaspillage de ressources. Mais, dans les faits, ne revient-il pas à appliquer des solutions techniques pour nettoyer après coup tout en encourageant à produire et à consommer encore plus?
- **ISO**—L'organisation internationale de normalisation est composée d'organes nationaux de normalisation qui peuvent être gouvernementaux, privés ou mixtes. Des tiers peuvent émettre des certificats en prenant pour base des normes de l'ISO. Mais qui fixe ces normes? Les entreprises et les intérêts du Nord ne pèsent-ils pas trop lourd dans la balance?
- **ISO 14000**—Série de normes établissant les principes du management environnemental.

Mais les sociétés qui se conforment à ces normes font-elles autre chose que de mettre en place un système de management environnemental? Parviennent-elles vraiment à réduire

plus de chances d'avoir gain de cause si elles font entendre que les articles des concurrents présentent un vice, qu'ils sont de qualité discutable ou produits dans des conditions douteuses. Les certificats de conformité tendent aussi à favoriser les grandes entreprises, qui peuvent se les permettre, par rapport aux petites pour lesquelles la procédure et les exigences à satisfaire peuvent sembler trop complexes. Et l'élimination d'un problème peut parfois avoir des conséquences plus graves que le problème lui-même. Ainsi, l'interdiction du

travail des enfants peut sembler très louable mais, si les enfants en question n'ont pas d'autre option que ce travail, elle peut les placer dans des conditions plus dangereuses encore.

Motivation des entreprises

Pourquoi cette sensibilité soudaine des sociétés aux considérations éthiques? Les optimistes répondront qu'elles ont vu la lumière et qu'elles ont choisi d'adopter un comportement plus responsable. Certaines personnes, dans la

l'impact de leurs activités sur l'environnement? Des sociétés qui élaborent des produits dangereux pour l'environnement devraient-elles pouvoir obtenir un certificat de conformité aux normes ISO?

- **Partie prenante**—Tout groupe ou individu pouvant avoir une incidence sur la réalisation des objectifs d'une organisation ou en subir les conséquences. Les parties prenantes des sociétés sont non seulement les employés et les actionnaires, mais aussi les voisins, les groupes d'intérêt public, les clients, les fournisseurs et le grand public. Les sociétés peuvent prétendre être comptables devant tout un chacun mais certaines parties ne sont-elles pas beaucoup plus puissantes que d'autres?
- **"Triple bilan" (Triple bottom line)**—L'idée que le résultat des sociétés ne se résume pas à une seule ligne faisant apparaître un bénéfice ou une perte mais en compte deux autres: l'une relative à la protection de l'environnement, l'autre à la satisfaction de besoins sociaux. Mais ces trois buts sont-ils égaux à tous égards? Les sociétés ne continuent-elles pas à fonctionner comme d'habitude en se concentrant sur les aspects financiers, ne poursuivant les deux autres objectifs qu'en paroles?
- **Initiatives volontaires**—On entend par là tout un éventail de mesures considérées comme des solutions de rechange aux prescriptions et réglementations des gouvernements. Elles n'observent pas seulement la loi à la lettre mais témoignent d'un souci de l'environnement et de la protection sociale. Ces initiatives volontaires peuvent émaner d'entreprises, de gouvernements ou d'ONG, ou de la combinaison de deux ou de plusieurs partenaires. Mais ces initiatives amènent-elles des changements réels et profonds dans le comportement de la société? Ne sont-elles pas là pour prévenir un durcissement de la législation?
- **Stratégie du "tout à gagner"**—Stratégie qui permet à l'entreprise d'améliorer tout à la fois son bilan sur le plan environnemental et social, sa compétitivité et sa rentabilité tout en réduisant ses coûts. Mais une telle stratégie existe-t-elle vraiment? Une plus grande responsabilité sociale n'a-t-elle pas forcément un coût financier?

hiérarchie des sociétés, prennent certainement ces questions au sérieux. Et il arrive que la société dans son ensemble adopte une position plus morale. Parmi les exemples les plus connus, l'on trouve The Body Shop et Ben & Jerry's Ice Cream qui adhèrent, on le sait, à des règles d'éthique.

Mais il est aussi une explication plus utilitaire: les sociétés se sont rendues compte que le respect de certaines règles d'éthique améliorerait aussi leur efficacité, leur rentabilité et leur donnait un avantage sur la concurrence. C'est la stratégie du "tout à gagner". En traitant bien ses employés, on a aussi toutes les chances de les rendre meilleurs et plus efficaces. En s'efforçant de produire des articles de manière éco-efficace, on peut faire des économies et s'ouvrir de nouveaux débouchés, et donc améliorer sa productivité. Ceux qui professent leur attachement à des règles d'éthique peuvent aussi en faire un argument de vente. Ils misent sur l'éthique et le respect de l'environnement qui représentent des marchés en expansion. Certaines sociétés prétendent ainsi être attentives à un "triple bilan": à la rentabilité, certes, mais combinée à des objectifs environnementaux et sociaux, chacun de ces trois pôles contribuant à la stabilité de l'ensemble.

Malheureusement, les arguments du "tout à gagner" sont souvent gonflés. Nombre de sociétés ne sont toujours pas convaincues. La mondialisation engendre une concurrence tellement âpre qu'elles se sentent forcées d'abaisser les coûts. Certaines cherchent les pays où la législation du travail et de l'environnement est la plus laxiste pour y installer leurs usines; d'autres estiment simplement qu'il reviendrait trop cher de réformer leurs systèmes de gestion.

Il existe effectivement un marché pour les articles fabriqués en suivant une certaine éthique. En Europe, la vente au détail des articles achetés à un prix juste représentait en 1995 une valeur d'un quart de milliard de dollars. Mais le créneau reste limité. Des

recherches menées au Canada font apparaître que si 30 pour cent des consommateurs se déclarent prêts à payer plus pour être justes envers les producteurs, 5 pour cent seulement le font réellement.

Une analyse réaliste laisse à penser que derrière la plupart des initiatives prises par les sociétés pour moraliser leur fonctionnement, se dissimule le souci de "gérer leur réputation". Autrement dit, elles défendent leurs bénéfices et leur part de marché en travaillant leur image. Les consommateurs ne sont peut-être pas prêts à payer plus cher des produits fabriqués suivant une certaine éthique mais ils semblent commencer du moins à exiger une telle composante dans les produits qu'ils achètent normalement. Et à moins de répondre à cette exigence ou d'en donner l'apparence, les sociétés risquent de perdre des ventes ou même de se faire boycotter par les consommateurs. En 1997, Nike, accusé de payer des salaires de misère et de faire travailler ses employés dans des conditions dangereuses dans ses usines d'Asie, a été boycotté par les consommateurs. Tout en niant ces accusations, la société s'est dépêchée de protéger son image en s'alliant à d'autres sociétés pour rédiger un code de conduite et en rompant avec plusieurs de ses sous-traitants.

Toutes les sociétés très en vue sont vulnérables. Bien qu'une société japonaise d'exploitation forestière abattant des forêts au Myanmar d'entente avec le régime dictatorial n'ait pas trop à s'inquiéter de son image publique, des sociétés qui ont des marques connues du consommateur et tiennent à les protéger, sont plus exposées. Des sociétés comme Levi Strauss, Macy's, Eddie Bauer et PepsiCo se sont retirées du Myanmar après avoir été critiquées pour y avoir fait des affaires. Texaco et Amoco ont fait de même.

Ceux qui s'inquiètent effectivement des méthodes d'exploitation forestière sont le plus souvent des détaillants. Ainsi, les campagnes

menées pendant des années contre le défrichement a eu peu d'effet sur les entreprises ou les gouvernements. Mais lorsque les militants européens ont pris pour cible les marchands de meubles et de produits en bois, ils ont eu beaucoup plus de succès. Maintenant des chaînes comme B&Q au Royaume-Uni mettent un point d'honneur à afficher leurs choix écologiques.

Des progrès déçus

Peu importe pourquoi les sociétés moralisent leur comportement, pourvu que cette moralisation soit réelle. Toutefois, il est difficile pour le moment de juger de l'étendue du changement. Les indices sont plutôt anecdotiques, déçus et souvent contradictoires.

Les nombreux écrits et la publicité faite autour de la responsabilité sociale et des meilleures pratiques des entreprises porteraient à croire que celles-ci se sont achetées une conduite. Pourtant, nombre de sociétés gardent un comportement pervers. Par le jeu des fusions et des acquisitions, des compressions d'effectifs, de l'externalisation, de la "féminisation" ou de la "flexibilisation" de l'emploi, de nombreuses sociétés continuent de licencier du personnel, d'affaiblir les syndicats et d'opter pour des lieux et des systèmes associés à de moindres contraintes sociales et environnementales.

Parmi les sociétés, seule une faible proportion ont adopté des codes de conduite. Et ceux-là sont de portée plutôt restreinte. Typiquement, ils mettent en évidence des questions auxquelles les consommateurs sont particulièrement sensibles telles que la protection de l'environnement et le travail des enfants, mais en évitent d'autres comme la liberté d'association et le droit de grève. Une étude des codes de sociétés canadiennes opérant à l'étranger a révélé par exemple que la majorité passaient sous silence les droits de l'homme les plus élémentaires.

Même lorsqu'elles élaborent des codes promoteurs, les sociétés ou associations de fabricants ne vont souvent pas beaucoup plus loin. Après avoir examiné en 1996 les lignes directrices fixées par 26 associations aux entreprises membres de la CNUCED, cette dernière a constaté que la plupart d'entre elles ne demandaient pas aux signataires de s'engager à respecter les principes ou à mener à bien les actes recommandés et que seule une poignée d'entre elles exigeait une certaine observance. Beaucoup de sociétés ayant connaissance de ces codes semblaient réticentes à communiquer des informations détaillées à leurs employés ou aux consommateurs.

On rencontre la même réticence face à d'autres normes universellement acceptées telles que les normes ISO 14000 sur le management environnemental. Fin 1998, seuls 7.887 certificats avaient été émis dans le monde. A titre de comparaison, la série ISO 9000, qui a trait aux systèmes de gestion de la qualité, est à l'origine de quelque 50.000 certificats par an. On constate le même peu d'empressement à s'engager à respecter les normes environnementales en sylviculture. Début 1999, seuls 15 millions d'hectares de forêts avaient été certifiés conformes par des organes accrédités par le Forest Stewardship Council, soit moins de 1 pour cent des forêts du monde en-dehors des zones protégées.

UNE REALITE TRÈS EN-DEÇÀ DU DISCOURS

En moralisant leur comportement, beaucoup de sociétés ont pour but principal de donner au public une image plus favorable d'elles-mêmes. Mais inévitablement, à une époque où la publicité et les relations publiques sont reines, la réalité est souvent très en-deçà du discours. Bien des sociétés publient des rapports dans lesquels elles proclament leurs choix éthiques. Mais peu étayent ces déclarations de faits bruts. Une étude du PNUE réalisée en 1994 sur 100 sociétés "pionnières" constatait que cinq pour

cent seulement de leurs rapports fournissaient des renseignements utiles sur leur comportement.

Même lorsque les sociétés subissent des contrôles et que des certificats sont émis, ce qui est mesuré n'est pas toujours clair. Certains certificats de conformité environnementale ont trait davantage aux politiques et aux procédures de gestion qu'à leurs effets. Ils peuvent attester l'existence d'une politique de l'environnement dans la société mais ne disent rien de son impact réel—de la mesure dans laquelle la société a réduit ses émissions, par exemple, ou sa consommation d'énergie.

Dans certains cas, les sociétés se sont données beaucoup de mal pour avancer des affirmations précises qui ne résistent guère à une inspection un peu poussée. Après la catastrophe de Bhopal en 1984, l'industrie internationale des pesticides s'est efforcée de justifier que ses pratiques suivaient une certaine éthique avec son programme Responsible Care et ses projets Safe Use dans plusieurs pays en développement. L'Union internationale des travailleurs de l'alimentation et de l'agriculture a étudié l'impact d'un de ces projets au Guatemala. Elle a constaté que, bien qu'un tiers de million de personnes aient effectivement suivi une formation pour apprendre à utiliser les pesticides, la formation elle-même était limitée et n'était pas dispensée aux ouvriers agricoles qui en étaient les principaux utilisateurs. L'action des sociétés avait principalement pour cible les propriétaires d'exploitations agricoles qui achetaient leurs produits et laissait peu de place, sinon aucune, aux options autres que les pesticides, telle qu'une gestion intégrée des parasites, ce qui laisse à penser que le projet lui-même était aussi une opération de marketing.

Lorsque les sociétés prétendent faire de grands progrès dans l'amélioration des conditions de travail et des salaires, ces affirmations,

elles aussi, doivent être examinées de près. Nike et Reebok ont prétendu avoir augmenté de 40 pour cent les salaires des ouvriers de leurs usines de chaussures de sport en Indonésie en 1998-99. Cependant, selon la campagne d'ONG Clean Clothes, les deux sociétés avaient omis de préciser qu'un taux d'inflation de 70 pour cent avait annulé cette hausse.

D'autres aspects de la responsabilité des sociétés font aussi l'objet d'affirmations exagérées. La croissance rapide des placements réalisés suivant une certaine éthique est une évolution apparemment positive des dernières années. Les fonds de placement "sociaux" représentent maintenant plus de 1000 milliards de dollars, dont environ la moitié est placée dans des portefeuilles sélectionnés pour la valeur sociale de leurs titres. Pourtant, une récente analyse du Crédit Suisse et du journal *Tomorrow* montre que les valeurs les plus recherchées par les fonds communs de placement à visée morale ou écologique ne sont pas celles des entreprises qui font oeuvre de pionnier par leur respect de l'environnement mais celles de grosses sociétés techniques telles que Cisco Systems, Intel et Microsoft, soit des titres qui ont déjà la faveur des investisseurs traditionnels.

Dire que des sociétés contribuent au développement durable est peut-être la plus grande exagération de toutes. Derrière les initiatives exposées dans le langage du développement durable, il n'y a généralement que des mesures de protection de l'environnement. Même le Conseil mondial d'entreprises pour le développement durable avait tendance, récemment encore, à s'attacher essentiellement à encourager l'éco-efficacité. On peut s'inquiéter aussi du cas, malheureusement trop fréquent, des compagnies à deux visages, qui soignent leur image auprès du public par, disons, une initiative environnementale tout en bafouant les droits de l'homme (encadré 5.2).

Encadré 5.2 - Jekyll, Inc. et Hyde Ltd.

Le comportement des sociétés manque souvent de cohérence. Elles peuvent très bien faire preuve d'un grand sens des responsabilités sur certains plans et se montrer défailtantes sur d'autres.

- **Aracruz Celulose**—Ce producteur brésilien de pâte à papier blanchie, produite à partir de l'eucalyptus, satisfait 20 pour cent de la demande mondiale. On salue fréquemment les efforts qu'il déploie en faveur d'un développement durable par ses plantations d'arbres, ses méthodes de récolte et de production. Mais il a été accusé aussi de déplacer les gens et la production vivrière et de détruire la faune locale.
- **Asea Brown Boveri**—Cette société d'ingénierie helvète-suédoise parraine le Global Sustainable Development Facility. Elle est dans le peloton de tête pour la mise au point de techniques éco-efficaces. Elle a été critiquée par des écologistes et des défenseurs des droits de l'homme à cause de sa participation à des projets hydro-électriques controversés, notamment le projet des Trois-Gorges en Chine et le barrage de Bakun en Malaisie.
- **Chiquita Brands**—La société bananière américaine a tenté d'améliorer sa réputation environnementale en se conformant aux normes qui lui permettent d'utiliser le label Eco-OK. Les syndicats prétendent que non seulement la société n'a pas abandonné ses pratiques dommageables pour l'environnement mais qu'elle limite aussi l'exercice de droits aussi fondamentaux que la liberté d'association des travailleurs.
- **Dow Chemical**—Selon le PNUD, Dow satisfait aux normes les plus élevées en matière de droits de l'homme, d'environnement et de droit du travail. Selon l'ONG Transnational Resources and Action Center, Dow est probablement la plus grande source au monde de dioxine, ce produit chimique toxique, et a régulièrement exporté dans des pays en développement des pesticides qui ne sont pas autorisés aux États-Unis.
- **General Motors**—La société américaine est la plus grande STN au monde. Elle est associée à bon nombre d'initiatives environnementales et a conclu, en 1998, un partenariat avec l'Institut des ressources mondiales pour définir un plan à long terme de protection du climat terrestre. En même temps, elle soutient le Global Climate Coalition et le Business Roundtable, organisations qui s'opposent au Protocole de Kyoto, dont le but est de réduire les gaz à effet de serre.
- **Groupe Mitsubishi**—Le conglomérat japonais a bon nombre de projets environnementaux et soigne son image de société responsable. Cependant, il a également été désigné comme l'un des principaux destructeurs des forêts tropicales et s'attirait, récemment encore, les foudres des critiques pour son projet de construction d'une énorme usine de sel dans une zone écologiquement sensible du Mexique. Le gouvernement mexicain a annulé ce projet début 2000.
- **Novartis**—On salue fréquemment la conscience sociale et la philanthropie de cette société suisse des sciences de la vie. Mais sa promotion active de cultures génétiquement modifiées semble en contradiction avec le principe de précaution établi au Sommet de la Terre.

On peut présumer qu'une stratégie destinée à encourager un développement durable comprend de multiples éléments et amène à progresser simultanément sur plusieurs terrains, notamment:

- **La protection de l'environnement**—dans l'intérêt de tous les habitants de la planète et des générations futures.
- **La condition des employés**—qui doivent participer et jouir pleinement de leurs droits.
- **Les résultats économiques**—rentabilité et emplois soutenus, salaires justes.
- **L'éthique**—ce qui suppose des codes de conduite, la transparence et un comportement responsable envers les parties prenantes.
- **L'équité**—justice envers les partenaires commerciaux et les parties prenantes.
- **L'éducation**—diffusion d'informations et participation à des campagnes.

Les sociétés qui épousent les idées du développement durable mènent rarement une action sur tous ces terrains à la fois. En fait, la critique

essentielle que l'on puisse formuler est que les mesures prises ne changent pas grand-chose et ne s'attaquent pas aux problèmes de fond.

En effet, rares sont les initiatives écologiques qui impliquent de la part des sociétés un changement de politique majeur. Les entreprises du secteur de l'énergie, par exemple, pourraient accorder beaucoup plus d'attention à l'énergie solaire. Il est vrai que BP Amoco s'est étendu dans le secteur de l'énergie solaire en 1999 en achetant Solartex pour 45 millions de dollars. Mais cet achat est bien modeste par rapport au reste des activités et des acquisitions de la société. Greenpeace a estimé que chaque fois que BP Amoco dépensait 10.000 dollars pour la prospection et l'exploitation pétrolières en 1998, il en dépensait 16 pour l'énergie solaire. Et lorsque des sociétés comme Shell entament un dialogue avec différentes parties prenantes pour débattre de leurs dernières propositions d'extraction pétrolière, il s'agit généralement de savoir non pas s'il faut aller de l'avant mais bien plutôt comment le projet doit être exécuté.



En train de nettoyer le delta du Niger? Pipelines traversant un quartier proche de Port Harcourt, Nigéria

C'est pourquoi de nombreux critiques estiment que les progrès sont en fait insignifiants, que les STN se servent de la publicité comme cache-misère, pour masquer sous des couleurs écologiques une réalité peu reluisante.

Options autres que l'affrontement

Ce sont les influences extérieures qui ont le plus d'effet sur le comportement des sociétés: les réglementations publiques, les pressions des consommateurs et le militantisme de la société civile. Pourtant, les sociétés font valoir que l'affrontement n'est pas le meilleur moyen de les faire bouger. Plutôt que d'avoir à se plier à une réglementation stricte, elles préfèrent s'autoréglementer ou recourir aux initiatives volontaires. Et au lieu d'attendre d'être critiquées par des ONG ou d'autres, elles veulent conclure des partenariats.

INITIATIVES VOLONTAIRES

Les sociétés ne sont pas les seules à préférer une réglementation douce. La tendance idéologique et politique générale des années 80 et 90 a été de réduire les interventions de l'Etat et de laisser aux sociétés la liberté de créer autant de richesses que possible. Quant aux gouvernements des pays en développement, c'est à celui qui attirera le plus d'investissements étrangers directs. Et les réglementations relatives aux STN risquent de les gêner dans cette démarche.

L'ONU a évolué dans le même sens. Non seulement elle a fermé son Centre sur les sociétés transnationales mais a aussi abandonné le projet de rédiger divers codes de conduite. En fait, sur la trentaine de codes proposés dans les décennies précédentes, seuls quelques-uns ont été adoptés. Ils concernent notamment la commercialisation des substituts de lait maternel, l'emploi des pesticides et la promotion des médicaments.

De plus en plus, l'ONU semble estimer, elle aussi, que l'Organisation mondiale du com-

merce ne devrait pas trop se préoccuper de questions sociales et environnementales. Lorsque le Secrétaire général a rencontré les représentants du monde des affaires réunis au Forum économique mondial de Davos en 1999, il a laissé entendre que l'ONU soutiendrait l'idée d'un régime du commerce et des investissements sans clause sociale ou environnementale. En retour, il a invité les milieux d'affaires à prendre volontairement des initiatives pour respecter les droits de l'homme et les normes relatives au travail et à l'environnement (encadré 5.3).

De telles initiatives seraient les bienvenues. Mais il ne faudrait pas surestimer leur efficacité. Les codes de conduite sont généralement plus stricts lorsqu'on en parle que lorsqu'on les lit. Même appliqués, ils peuvent dégénérer en systèmes clos, hermétiques aux inspections extérieures ou à la participation. Et les sociétés seront toujours tentées d'enjoliver.

D'autre part, les codes ont généralement moins d'effet dans les pays en développement. Dans les pays industrialisés, ils peuvent être renforcés par une surveillance très poussée des consommateurs, qui sont bien organisés, et par une vérification indépendante. Mais dans les pays les plus pauvres, les chances sont minces de voir les consommateurs et la société civile exercer de telles pressions. En revanche, les consommateurs militants des pays riches peuvent influencer le comportement des sociétés implantées dans les pays pauvres en faisant pression sur le siège des STN pour qu'il impose des règles plus strictes à leurs filiales et fournisseurs des pays en développement. Pour réduire le plus possible les risques de boycott ou celui de voir ternir leur réputation, certains sièges de STN surveillent aujourd'hui attentivement toute la chaîne de l'offre. Mais cela n'est pas sans conséquence. Cela peut obliger les pays pauvres à suivre le diktat de groupes de consommateurs ou d'ONG du Nord, bien intentionnés mais souvent incapables de

travailler en liaison avec des ONG du Sud. Cela peut signifier aussi l'éviction de petites sociétés de pays en développement, dont les compétences de gestion et les ressources financières ne leur permettent pas de se conformer à des règles plus strictes, et leur remplacement par de grandes sociétés dans les réseaux contrôlés par les STN et les grands détaillants du Nord.

PARTENARIATS

A l'ère de la libéralisation, les gouvernements ont cédé nombre de leurs fonctions au secteur

privé et à la société civile. De même, s'agissant de la responsabilité des entreprises, on s'est efforcé de s'éloigner des règlements et de l'affrontement pour mettre en place de nouveaux partenariats entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile.

Le pragmatisme de cette démarche est séduisant, et pas seulement pour les sociétés. Même le militant le plus résolu peut se lasser de condamner de l'extérieur des sociétés emmurées comme des forteresses. Mieux vaut peut-être, se dira-t-il, s'impliquer directement et exercer une influence sur les activités au quotidien.

Encadré 5.3 - Contrat mondial ONU-entreprises

"Divers groupes d'intérêt tiennent énormément à alourdir les accords sur le régime du commerce et des investissements de restrictions destinées à obtenir le respect de règles suffisantes concernant les droits de l'homme, le travail et l'environnement. Ce sont là des préoccupations légitimes. Mais les obstacles au commerce et aux flux d'investissements ne sont pas les meilleurs moyens de l'atteindre. Nous devrions plutôt nous arranger pour obtenir par d'autres moyens le respect des règles proclamées. Et c'est précisément ce qu'entend faire le contrat que je vous propose. Il y a essentiellement deux moyens d'y parvenir. L'un passe par la politique internationale. Vous pouvez encourager les Etats à nous donner, à nous les institutions multilatérales dont ils sont tous membres, les ressources et le pouvoir dont nous avons besoin pour accomplir notre tâche....Vous pouvez aussi défendre ces valeurs en les mettant directement en pratique, en agissant dans votre propre sphère, celle des entreprises....Vous pouvez défendre les droits de l'homme, des conditions de travail décentes et le respect des règles environnementales directement, par la manière dont vous dirigez votre entreprise... Mais, vous demandez-vous peut-être, qu'est-ce que je vous offre en échange? Les institutions des Nations Unies....sont toutes prêtes à vous aider, si vous avez besoin d'aide, à intégrer ces valeurs et principes universellement acceptés dans l'énoncé de votre mission et dans les pratiques de votre entreprise. Et nous sommes prêts à faciliter un dialogue entre vous et d'autres groupes sociaux, pour aider à trouver des solutions viables aux préoccupations sincères qu'ils ont exprimées....Ce qui est peut-être plus important, c'est ce que nous pouvons faire sur la scène politique pour exposer tous les arguments avantageant un environnement en faveur du commerce et de marchés ouverts."

Kofi Annan

Forum économique mondial de Davos

31 janvier 1999

Les partenariats ouvrent des possibilités nouvelles mais ne sont pas sans risques non plus. L'un des plus courants est celui de la récupération, les militants se trouvant happés dans l'appareil de la société. Nombre d'ONG sont devenues des consultants, vendent des conseils techniques et d'autres services. Comme l'a expliqué un militant: "A force de travailler en étroite coopération avec des cadres supérieurs de sociétés, je commence à parler comme eux. A un moment donné, une nouvelle génération d'ONG va devoir intervenir et s'occuper de gens comme moi".

Les organisations internationales rencontrent les mêmes problèmes lorsqu'elles essaient de travailler avec des sociétés. Elles peuvent par exemple s'être liées à un partenaire qui ne leur convient pas. Certaines institutions des Nations Unies semblent avoir des critères et

des lignes directrices assez flexibles concernant la sélection des partenaires et peuvent se retrouver rapidement la cible de critiques des ONG pour avoir fait équipe avec des sociétés connues pour leur non-respect de l'environnement et des droits de l'homme. Le PNUD a été critiqué pour son choix de partenaires pour le Global Sustainable Development Facility. Le HCR a été attaqué lui aussi à cause de certaines des relations qu'il entretient au travers du Forum humanitaire commercial, récemment créé (encadré 5.4).

Outre les risques que peuvent présenter de nouvelles alliances, il y a celui de voir les sociétés exercer une influence excessive sur les organismes de réglementation existants, qui seraient en quelque sorte victime d'une prise d'otage institutionnelle. C'est un problème que de nombreux gouvernements connaissent bien:

Encadré 5.4 – Poste d'observation sur l'Internet

Au travers du magazine électronique Corporate Watch, des ONG ont exprimé leurs craintes à propos de certains partenariats ONU-entreprises.

"... Nous écrivons aujourd'hui pour dire combien nous sommes déçus de voir le nom du HCR associé à celui de la société Unocal....et à Nestlé qui sont membres du Forum humanitaire commercial....Grâce à ce Forum, Unocal, société actuellement impliquée dans l'une des pires situations au monde pour les droits de l'homme, profite de son association avec l'ONU sans prendre la moindre initiative pour défendre les droits de l'homme. Grâce à lui, Nestlé, société encore boycottée par des consommateurs de 18 pays pour ses infractions au Code international de commercialisation des substituts de lait maternel de l'OMS, profite de son association avec des institutions soeurs de l'OMS... Unocal participe, aux côtés de la société Total dont le siège est en France et de la Myanmar Oil and Gas Enterprise, à la construction du gazoduc de Yadana en Birmanie. Earth Rights et d'autres organisations ont montré que de terribles violations des droits de l'homme avaient été commises en rapport avec la construction et l'entretien du gazoduc."

Extrait d'une lettre signée par l'Instituto del Tercer Mundo, l'Institute for Policy Studies, le Third World Network, Earth Rights International, le Transnational Resource and Action Center, l'Institut brésilien d'analyse économique et sociale et le Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile (International Baby Food Action Network).

il leur arrive souvent de découvrir que la plupart des experts d'un domaine particulier, même des universitaires, sont d'une manière ou d'une autre liés à des entreprises. Au niveau international, on craint que certains organismes de normalisation soient indûment influencés par les grandes entreprises—l'Organisation internationale de normalisation, par exemple, l'OMC et la Commission du Codex alimentarius (organe de la FAO et de l'OMS responsable des normes de sécurité et de qualité en matière alimentaire).

Certains de ces nouveaux partenariats s'établiront aussi aux dépens d'anciens. Radicaux et réformateurs se sont toujours opposés dans les ONG et les groupes de pressions. Ils ont maintenant de nouvelles raisons de ne pas s'entendre. Certains choisiront de travailler avec des entreprises; d'autres rejetteront toute espèce de lien avec elles.

Les partenariats ONG-entreprises risquent aussi de marginaliser les syndicats. Il n'y a pas si longtemps, lorsque les conditions de travail s'amélioraient, c'était essentiellement sous l'impulsion des syndicats. Mais les syndicats des pays industrialisés, qui ont vu chuter le nombre de leurs adhérents, ont perdu beaucoup de leur influence et, dans les pays en développement, les STN parviennent souvent à les mettre complètement hors circuit. L'établissement de relations étroites entre ONG et entreprises peut sembler une démarche constructive et conciliatrice mais, si les syndicats se trouvent de ce fait marginalisés, c'est le progrès social qui risque de s'essouffler.

Tendance à l'assouplissement

Avec l'arrivée de nouvelles approches "plus douces", la situation des entreprises face à leur responsabilité est plus complexe et plus ambiguë. Mais ce serait une erreur de remplacer les contraintes dures par des douces. Le monde a besoin des deux. En dernière analyse, la plupart des sociétés n'obéiront qu'à des réglementa-

tions sévères et répressives et à une surveillance étroite d'ONG, de syndicats et d'organisations de consommateurs. Pourtant, l'autoréglementation des entreprises, comme divers arrangements de partenariat, risque d'affaiblir le rôle des gouvernements nationaux, des syndicats et des formes les plus militantes de la société civile.

D'autre part, le débat sur le point de savoir comment et par qui les sociétés devraient être réglementées risque de détourner l'attention des impôts, autre mécanisme essentiel par lequel les sociétés ont contribué au développement social dans l'histoire. La responsabilité sociale des entreprises ne devrait pas être associée uniquement à l'établissement et à l'observation de règles, mais aussi au paiement d'impôts—ces impôts auxquels elles chercheraient plutôt à se soustraire—à des Etats soucieux de protection sociale. Comme nous l'indiquions au chapitre 2, une grande partie de la richesse des sociétés, qui connaît d'ailleurs une croissance rapide, échappe à l'Etat, frustrant ses ambitions sociales.

Dans certains cas, diverses formes de coréglementation peuvent permettre d'exercer un contrôle efficace sur les activités des sociétés. Gouvernements et entreprises peuvent travailler ensemble dans le cadre d'accords négociés pour concevoir et exécuter des programmes que les deux parties considèrent utiles mais qui continuent d'être assortis d'une sanction de l'Etat. La réglementation civile est une autre possibilité; dans ce cas, les entreprises se conforment non seulement à des lois mais aussi à des règles fixées par la société civile et placées sous sa surveillance.

Il ne faut pas seulement concevoir des normes utiles et pertinentes; il faut aussi les mettre à jour et les améliorer. Ainsi les réglementations sur l'environnement devront concerner non plus l'action en aval de la pollution, destinée à en atténuer les effets, mais les mesures à prendre pour éviter avant tout de

produire des substances polluantes. Et les réglementations futures devront aussi comporter un fort élément d'information—exiger des sociétés qu'elles publient leurs données sous une forme standardisée afin que leurs résultats puissent être suivis avec précision.

L'indépendance de la vérification prendra de plus en plus d'importance (encadré 5.5). L'apparition de nouveaux groupes qui contrôlent l'activité des sociétés élargit le champ de la vérification mais peut être aussi un facteur de confusion. Le fait que l'ONG ou la fiduciaire chargée de la vérification soit officiellement indépendante ne prouve pas qu'elle soit nécessairement capable de se livrer à une appréciation rigoureuse et critique. De plus, le manque de données brutes et d'indicateurs clairement définis pour mesurer les résultats de la société peut compromettre la vérification.

La prolifération des codes de conduite et des systèmes de communication des résultats a créé une situation assez chaotique qui appelle une harmonisation beaucoup plus poussée. Les normes que se fixent les sociétés en matière

sociale et environnementale doivent être mesurées à l'aune des dispositions internationales, celles qui sont énoncées dans l'Action 21, par exemple, dans les conventions de l'OIT et les instruments relatifs aux droits de l'homme.

Lorsqu'ils sont bien définis, qu'ils soient contraignants ou non, les codes peuvent être un outil important entre les mains de citoyens désireux d'agir à l'échelle mondiale. Le Code international de commercialisation des substituts de lait maternel par exemple, qui a été adopté en 1981 et vise des sociétés comme Nestlé, a contribué à sensibiliser l'opinion publique, à la maintenir attentive à ces problèmes et à amener les sociétés, sous la pression du public, à modifier des pratiques de commercialisation qui menaçaient la santé et la vie des populations dans les pays en développement.

C'est un domaine dans lequel les Nations Unies pourraient jouer un rôle plus constructif. La gouvernance internationale est assez faible dans ce domaine depuis les années 80 mais une reprise d'activité se dessine. La Commission du développement durable, par exemple, finance

Encadré 5.5 - Initiative volontaire: les ingrédients indispensables

Le NGO Task Force on Business and Industry (ToBI) (Groupe de travail des ONG sur les entreprises et l'industrie) définit ce que doit faire une initiative volontaire pour bien remplir son office. Elle doit:

- **Aller au fond des problèmes**—Elle doit les résoudre et non les éviter. Le fond et la forme devraient être denses et sans ambiguïté.
- **Etre de nature incitatrice**—Elle doit avoir des moyens d'encourager les sociétés à adopter et à accepter les mesures.
- **Etre totalement intégrée**—Les valeurs sociales et environnementales doivent être totalement intégrées à toutes les politiques et opérations.
- **Faire l'objet d'une vérification indépendante**—Pour être crédibles aux yeux de toutes les parties prenantes, les résultats doivent faire l'objet d'une vérification indépendante.
- **Encourager la participation**—Toutes les parties concernées doivent être associées, surtout celles qui sont directement touchées par le fonctionnement de la société.
- **Etre transparente**—Les sociétés doivent fournir des informations suffisantes en temps voulu.
- **Ouvrir toutes grandes les portes aux contrôles**—Elle devrait s'accompagner si nécessaire de réglementations bien conçues qui lui donnent du poids.

actuellement une étude des initiatives volontaires dans le but d'établir un ensemble de directives cohérent. En août 1999, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, groupe d'experts indépendant rattaché à la Commission des droits de l'homme de l'ONU, a approuvé l'ouverture d'une enquête de trois ans sur les activités des sociétés transnationales et a accepté d'envisager l'élaboration d'un code de conduite qui s'inspirerait des normes relatives aux droits de l'homme. Dans son Rapport mondial sur le développement humain 1999, le PNUD préconise un code de conduite multilatéral, faisant valoir que les STN "sont trop importantes pour que leur conduite ne soit soumise qu'à des codes volontaires et autogérés".

Hors du système des Nations Unies, l'OCDE a publié en janvier 2000 un projet révisé de directives sur les STN qui propose des règles nouvelles concernant la direction des sociétés, les conditions au lieu de travail et les garanties environnementales. Bien qu'elles ne soient pas juridiquement contraignantes, ces directives, une fois approuvées, devraient s'appliquer aux activités des STN implantées dans les pays de l'OCDE, ainsi qu'au Brésil, en Argentine et au Chili. Certaines ONG et fondations privées donnent aussi l'exemple en lançant des initiatives telles que SA 8000, mentionnée plus haut, et en élaborant des règles internationales pour une morale dans le commerce (Ethical Trading Initiative) ou pour une préservation de l'environnement à long terme (Global Reporting Initiative).

Si des organisations internationales, qu'il s'agisse d'institutions des Nations Unies, de l'ISO ou de la Banque mondiale, sont destinées à jouer un plus grand rôle, elles ne peuvent le faire qu'en misant sur la transparence, en ouvrant leurs portes ou leur processus de prise de décision à la société civile, et en particulier aux représentants des pays en développement.

Il faut aussi que les organisations de la

société civile soient prêtes à se montrer plus cohérentes et coopératives. Des tensions sont apparues par exemple entre écologistes et syndicats. Nombre de syndicats doivent être plus attentifs aux préoccupations écologiques. De leur côté, certaines ONG environnementales ne se soucient guère du droit du travail. Si elles s'intéressaient davantage aux questions sociales, elles obtiendraient plus facilement l'appui des syndicats pour des projets de certification de forêts, par exemple. De plus, au lieu de se substituer aux syndicats, les ONG devraient tenter, là où il existe des structures syndicales démocratiques, de coopérer avec eux sur les questions relatives aux droits des travailleurs.

Si on les laisse faire, les STN risquent de s'acquitter de leurs responsabilités de manière minimaliste et fragmentaire. Leurs stratégies peuvent déboucher sur la croissance économique et la stabilité de l'environnement dans lequel elles opèrent, mais pas nécessairement sur un développement humain durable. Pour agir dans ce sens, elles ont encore besoin d'une réglementation sévère et répressive et d'une réaction cohérente de la société civile.

Sociétés civiles

M. Cassetta, Associated Press AP

Activistes des droits de l'homme. Rome, Italie

SOCIÉTÉS CIVILES

Les citoyens se regroupent pour influencer la politique de l'Etat et peser davantage sur la scène internationale. Des partenariats se nouent et ils recourent à de nouvelles tactiques pour faire face à la mondialisation et à ses risques. Leur action a donné des résultats contradictoires.

Le Sommet social, comme beaucoup d'autres conférences internationales avant et après lui, a mis beaucoup d'espoir dans la société civile. Cette expression désigne une réalité assez floue, une myriade de groupes qui ne font partie ni du secteur public ni du secteur privé à but lucratif. Une organisation de la société civile (OSC) peut donc être aussi bien une organisation communautaire de base, comme une association villageoise d'épargnants, qu'une fédération internationale de syndicats (encadré 6.1). Pour ajouter à la confusion, les organisations non gouvernementales (ONG) font aussi partie de la société civile. On pourrait croire qu'elles se confondent avec elle mais en réalité elles n'en sont qu'un sous-groupe. Par ONG, on entend généralement les grandes OSC qui travaillent en professionnelles et visent à faire profiter de leurs prestations non seulement leurs membres mais la société dans son ensemble.

Comme les conditions sociales et politiques, les composantes de la société civile changent avec le temps, de même que les liens qui les unissent et leurs interactions. Beaucoup iraient jusqu'à dire qu'il existe aujourd'hui une société civile internationale qui se fait l'écho des préoccupations, des habitudes et des normes culturelles de ceux qui se retrouvent à l'occasion de réunions internationales ou qui mènent une action collective au plan international.

La vie associative a une longue tradition dans les pays industrialisés. On estime par

exemple qu'il existe aux Etats-Unis deux millions d'OSC. En Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique, la situation a été très différente. L'Etat, omniprésent dans ces pays, laissait peu de place à de telles organisations. Mais avec la transition vers la démocratie, les OSC se sont mises à proliférer: on en estimait le nombre à environ 100.000 en 1995. Les pays en développement comptent aussi un grand nombre d'OSC. Au Brésil par exemple, on dénombre quelque 100.000 organisations rattachées aux Eglises et l'on pense qu'il y a en Inde plus d'un million de groupes de base. Mais il est difficile d'obtenir des chiffres fiables: les Philippines compteraient, selon les estimations, 21.000 ou 60.000 OSC. Il y a ensuite la catégorie des OSC internationales, définies en termes statistiques comme opérant dans trois pays ou plus. Entre 1990 et 1995, leur nombre serait passé de 10.000 à 20.000.

Les organisations de la société civile ne sont pas toutes vraiment civiles. Certains groupes ont des buts résolument antisociaux. N'entrent en considération ici que les OSC qui s'efforcent d'exercer une influence positive sur le développement social par les services qu'elles fournissent, par diverses formes de partenariat et par un travail de sensibilisation sur la scène internationale. Ce sont trois domaines dans lesquels les OSC ont été très présentes dans les années 90.

Société civile et prestation de services

Certaines OSC, comme les syndicats, ont une longue histoire dans le domaine de la politique sociale. Ce qui est différent aujourd'hui, en particulier dans les pays en développement, c'est l'ampleur des services que les gouvernements et les institutions d'aide attendent qu'elles fournissent en qualité de prestataires indépendants ou en collaboration avec l'Etat. Les organisations les plus souvent sollicitées sont les organisations non gouvernementales de développement (ONGD). Elles ont tendance à mener

Encadré 6.1 - Glossaire d'expressions relatives à la société civile

- **Organisations de la société civile (OSC)**—Ce sont des groupements de personnes et des associations, de structure plus ou moins formelle, qui ne font partie ni du secteur public ni du secteur privé à but lucratif.
- **Organisations non gouvernementales (ONG)**—On les confond souvent, à tort, avec la société civile. En fait, elles ne sont que le sommet visible de cet iceberg qu'est la société civile. Elles travaillent dans les domaines les plus divers, de l'aide humanitaire à la défense des droits de l'homme en passant par la protection de l'environnement. Certaines se composent de membres, d'autres non.
- **Organisations non gouvernementales de développement (ONGD)**—On appelle souvent organisations non gouvernementales de développement, les ONG qui se spécialisent dans l'acheminement des fonds destinés au développement. Certaines, comme Oxfam, l'Alliance internationale d'aide à l'enfance, World Vision, CARE, Caritas et Novib, travaillent au niveau international et acheminent l'aide du Nord au Sud. La plupart des pays du Sud ont leurs propres ONGD. Elles peuvent être très importantes et influentes. Le BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee—Comité pour la promotion rurale au Bangladesh) et le projet pilote Orangi au Pakistan sont parmi les plus connus. Contrairement à de nombreuses organisations du Nord, les ONGD du Sud se mêlent à d'autres entités de la société civile pour exécuter des projets de développement ou mobiliser la population locale.
- **Organisations communautaires de base**—Si l'on compare les OSC à un iceberg, les organisations communautaires de base en constituent la masse invisible et les ONG, la pointe. Les organisations communautaires sont typiquement des associations de membres dont le public—militants et bénéficiaires—réside dans une région géographique bien définie—un quartier, un village ou un arrondissement. Elles ne sont pas forcément toutes légalement reconnues ou n'ont pas toutes de structures officielles. On trouve parmi elles des associations de quartier, des associations de locataires, des clubs de femmes, des associations de parents et d'enseignants, des sociétés funéraires, des associations de microcrédit et des soupes populaires. Elles comptent beaucoup sur les contributions volontaires de leurs membres, qui leur donnent de leur temps et de leurs ressources, mais peuvent aussi recevoir des fonds d'ONG.
- **Organisations non gouvernementales de sensibilisation**—Elles n'ont généralement pas d'adhérents individuels. Pour personnel, elles ont des professionnels ou des collaborateurs détachés par des entités de même sensibilité désireuses d'étendre leur audience par une action collective, comme dans une fédération de syndicats ou des associations de quartier. Leurs membres peuvent venir de plusieurs quartiers, arrondissements urbains ou ruraux, régions ou même de plusieurs pays. Elles leur rendent des services dans des domaines tels que la recherche et la formation, la collecte et la diffusion d'informations et la sensibilisation. Les exemples les plus courants de ce type d'ONG sont les chambres de commerce et les fédérations d'organisations communautaires. Au niveau international, le Conseil international de l'action sociale, Amnesty International et le Conseil mondial d'entreprises pour le développement durable font partie de cette catégorie.
- **Associations de groupes d'intérêt**—Entrent dans cette catégorie les associations professionnelles—associations d'avocats, de médecins ou d'architectes. On y trouve aussi des coopératives de producteurs et de consommateurs et des associations de cadres d'entreprises ou de retraités. Parmi les OSC de cette catégorie, celles qui ont la mission la plus large sont les syndicats dont la fonction première est de défendre les intérêts de leurs adhérents au travail. Les syndicats se distinguent principalement des ONG par le fait qu'ils se composent d'adhérents qui versent des contributions et peuvent amener l'organisation à leur rendre des comptes alors que généralement les ONG n'ont de comptes à rendre qu'à elles-mêmes, du moins officiellement.

une action différente de celle des gouvernements et forment un groupe très hétérogène. Elles ont évolué de diverses manières selon le contexte local.

- **Amérique latine**—De nombreuses ONGD ont été créées en réaction aux régimes militaires. Elles étaient souvent liées aux syndicats, à des organisations paysannes, des mouvements populaires et à l'Eglise catholique qui les protégeait à l'époque de l'engouement pour la théologie de la libération. Elles ont été parmi les premières à recevoir une aide bilatérale de donateurs hostiles aux gouvernements militaires. La période de démocratisation a été encore plus propice à leur essor car les donateurs cherchaient à consolider la démocratie et à acheminer l'aide par d'autres voies que les organismes publics. Certaines ont même bénéficié de l'ajustement structurel car les donateurs tenaient à les associer à la gestion des fonds sociaux, créés pour alléger le coût social des programmes d'ajustement structurel.

- **Afrique subsaharienne**—Les circonstances dans lesquelles les ONGD sont apparues dans cette région sont très différentes. Les premières ont vu le jour dans les années 60 et 70, au moment où les gouvernements, occupés à construire l'unité nationale, soutenaient des systèmes d'auto-assistance tels que le Harambee kényan. C'étaient essentiellement des organisations communautaires très marquées à la fois par le gouvernement et le parti au pouvoir. Elles se sont développées plus rapidement dans des Etats multipartites comme le Sénégal que dans des Etats à parti unique comme la Tanzanie. Toutes n'étaient pas indigènes; beaucoup avaient des liens avec des ONG du Nord, en particulier avec les Eglises. Le nombre des ONGD a sensiblement augmenté dans les années 80, au moment de la crise économique et de l'affaiblissement de l'Etat. Elles ont continué à proliférer ces dernières années à la suite des flux d'aide à

l'Afrique, de la libéralisation politique et des licenciements de fonctionnaires, ainsi obligés de trouver un autre emploi.

- **Moyen-Orient**—Les organisations paysannes, les mouvements coopératifs et les syndicats, qui ont souvent des liens avec l'Etat ou le parti au pouvoir, ont toute une histoire au Moyen-Orient qui, en revanche, comptait peu d'ONGD. Depuis 20 ans, cette situation s'est considérablement modifiée avec la montée des mouvements islamistes et des ONGD urbaines. Certains mouvements islamistes ont contribué directement à l'action sociale en fournissant des services dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide financière notamment. Ils y ont aussi contribué indirectement par émulation: d'autres organisations religieuses ou laïques, notamment des institutions publiques, se sentent obligées, pour recueillir des fonds, de réaliser des programmes sociaux en faveur des pauvres. En parallèle à de nombreuses associations religieuses d'action sociale, d'autres types d'ONG ont proliféré depuis les années 80. Cette prolifération tient à la restructuration du secteur public, à l'afflux de fonds de l'étranger et au rôle important que les partis politiques s'accordent à leur attribuer. Certaines ONGD sont gérées par des professionnels membres des classes moyennes et d'autres ont des liens étroits avec l'Etat, telles que les Associations égyptiennes pour le développement communautaire ou la Fondation iranienne des déshérités.

- **Asie**—A cet égard, la région est loin d'être uniforme. Elle compte, d'une part, des pays comme l'Inde où la philanthropie et le bénévolat sont des traditions solidement implantées et, d'autre part, des pays communistes comme la Chine et le Viet Nam, où la notion de société civile est peu répandue et les ONGD encore plus rares. Le cas de pays comme la Thaïlande et les Philippines est encore différent puisqu'ils se rapprochent du modèle latino-américain: de nombreuses ONGD y sont nées en réaction aux dictatures civiles ou

militaires de sorte qu'elles sont souvent dirigées par des personnes ayant une conscience politique aiguë. Avec la démocratisation, beaucoup ont abandonné la défense des droits de l'homme pour épouser des causes sociales et écologiques. La fin de l'isolement des années 90 a coïncidé au Cambodge avec une forte augmentation de l'activité des ONGD. Le Bangladesh s'est révélé un cas à part. Les circonstances de la naissance du pays en 1971 ont favorisé la montée de responsables d'ONGD résolus à travailler à grande échelle pour répondre aux besoins de leur nouveau pays. Le Bangladesh est aujourd'hui le pays du Sud qui compte les plus grandes ONGD autochtones.

• **Pays en transition**—Les ONGD y sont toujours pratiquement inconnues. Des organisations qui, par leur fonction, ressemblent fort à des ONGD, telles que les organisations féminines nationales, étaient en fait par le passé des institutions d'Etat. Certains pays comme la Hongrie ont vu apparaître de nouvelles organisations qui, dans certains cas rappellent les organisations civiques d'autrefois. Mais, dans la plupart des pays, elles en sont encore au stade embryonnaire. Les ONGD ont un champ d'action très limité au Kazakhstan, au Kirghizistan et au Turkménistan et, en Russie, elles sont même soupçonnées d'être des avant-postes mafieux.

Si les ONGD ont proliféré dans de nombreux pays, elles ont peu influencé la politique de leur gouvernement, en partie à cause des moyens limités dont elles disposaient. Des organisations comme Oxfam et World Vision dans les pays du Nord ont souvent des départements de recherche dont l'expérience et les compétences égalent et parfois surpassent celles de départements gouvernementaux. Mais rares sont les ONGD des pays du Sud qui peuvent se permettre un tel investissement. De nombreuses ONGD du Sud se sont dotées de compétences très précieuses dans des domaines spécifiques tels que l'environnement, la parité

entre hommes et femmes, la dette, le microcrédit et les mines terrestres, mais la plupart ne participent pas à l'établissement du cadre général et des critères de la politique sociale.

Leur influence, elles l'exercent surtout en délivrant des services au niveau local. Il y a quelques décennies, les ONGD des pays en développement devaient la plus grande partie de leurs fonds à des ONGD de pays du Nord. Aujourd'hui, elles ont aussi la possibilité de recevoir des fonds de leur propre gouvernement, ainsi que d'organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux. Selon des estimations récentes, les ONGD déboursent annuellement environ 13 milliards de dollars, dont la moitié au titre de l'aide publique au développement, alors que la proportion était inférieure à 30 pour cent il y a dix ans.

Comme on l'a vu au chapitre 4, cette évolution correspond à la nouvelle philosophie de la gestion publique—moins d'Etat et plus de responsabilités confiées au secteur privé, notamment aux ONGD, le secteur privé se voyant prêter plus d'efficacité que le secteur public. Cette philosophie est maintenant largement appliquée. Aujourd'hui, la moitié des projets de la Banque mondiale sont exécutés avec la participation d'ONGD et vers 1995, environ 15 pour cent du total de l'aide publique au développement transitaient par les caisses des ONGD.

Toutefois, l'équilibre entre fonds privés et fonds publics varie énormément selon les conditions locales. En Amérique latine et en Inde, l'Etat est encore le principal prestataire de services; les ONGD sont des partenaires de moindre importance. Dans de nombreux pays d'Afrique, les ONGD sont devenues d'importants prestataires, coordonnant parfois leur action avec celle de l'Etat. Là où la situation politique est complexe et catastrophique comme en Afghanistan, en Somalie et dans le sud du Soudan, l'approvisionnement en eau et les soins de santé sont souvent entièrement aux mains d'ONGD internationales.

Les ONGD sont-elles de bons prestataires de services et jusqu'à quel point? Un certain nombre d'études d'impact récentes permettent de tirer des conclusions générales qui ne sont pas entièrement positives.

- **Toucher les plus pauvres**—La plupart des projets d'ONGD touchent effectivement les pauvres, mais pas nécessairement les plus pauvres. On possède peu d'éléments accréditant la thèse que les ONGD parviennent mieux que les services d'Etat à toucher les pauvres.

- **Réduction de la pauvreté**—Si les projets des ONGD dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau atténuent la pauvreté dans les communautés qu'ils desservent, en général, ils ne la font pas reculer de manière sensible.

- **Couverture**—Leur champ d'action est limité et leur couverture inégale. De plus, souvent les ONGD ne savent pas très bien coordonner leur action, entre elles et avec l'Etat.

- **Qualité**—Peu d'éléments tendent à prouver que les ONGD fournissent des services de meilleure qualité que l'Etat. Ce qui semble importer, c'est surtout de savoir qui des deux a le plus d'argent à disposition.

- **Compétences techniques**—Les ONGD obtiennent de meilleurs résultats dans les secteurs et sous-secteurs où elles ont acquis un savoir-faire, comme dans la prestation de services au niveau local. Elles ont une capacité considérable d'innovation, d'expérimentation et peuvent adapter avec beaucoup de souplesse leurs projets aux conditions et aux besoins locaux. Elles réussissent moins bien dans les interventions relativement complexes comme celles du développement rural intégré.

- **Rapport coût-efficacité**—Rien ou presque ne prouve que les ONGD présentent un meilleur rapport coût-efficacité que l'Etat. Les petits projets peuvent être plus efficaces que les grands, quelle que soit l'institution qui les gère. Une étude comparative réalisée en Inde, par

exemple, a montré que les coûts des services de santé étaient sensiblement les mêmes, que ces services soient publics ou rendus par des ONGD.

- **Orientation politique**—Les ONGD que l'on charge de fournir des services ne sont pas en mesure d'établir le cadre dans lequel elles travailleront: c'est l'un des plus importants objets d'inquiétude. Seul un gouvernement peut établir une politique et des règles claires dans des domaines comme la santé et l'éducation.

Ce qu'il faut, c'est donc un mélange bien dosé de services publics et de services rendus par des ONGD. Dans l'idéal, les gouvernements devraient être en mesure d'établir le cadre politique général et de financer la plupart des services. Les ONGD, de leur côté, peuvent apporter leur créativité et leurs liens solides avec les différentes collectivités. En Inde, par exemple, le gouvernement alloue des crédits aux ONGD pour qu'elles fournissent des services aux populations autochtones. En Bolivie, des ONGD reçoivent des fonds publics pour réaliser le programme gouvernemental d'alimentation des communes en eau.

LES ONGD CHANGENT

Le secteur des ONGD est sensiblement différent de ce qu'il était il y a 20 ans. Désireuses d'exploiter les nouvelles sources de financement, les organisations se sont multipliées. Elles ont souvent pour fondateurs et employés des cadres des classes moyennes. Certaines apportent des compétences dont ces organisations ont cruellement besoin mais d'autres sont simplement à la recherche d'un emploi ou d'un tremplin qui leur permette d'accéder à un poste plus élevé.

Le professionnalisme accru des ONGD est visible à leur manière de travailler ensemble aux niveaux international, régional et national à l'intérieur de coalitions et de réseaux. Collectivement, elles sont ainsi devenues une force capable d'influencer la politique et de

mobiliser des ressources. En Amérique latine par exemple, l'Association latino-américaine des organisations de promotion (ALOP) regroupe quelque 50 ONGD parmi les plus influentes, réparties dans 20 pays. Cette association facilite les échanges d'informations, élabore des stratégies de développement, soutient des projets intégrés et représente les ONGD dans les enceintes internationales. Au Cambodge, le Comité de coopération pour le Cambodge a joué un rôle important dans les échanges d'informations et la coordination des activités des ONGD. Grâce à lui, les ONGD ont pu se faire entendre dans certains processus de prise de décision de gouvernements ou de bailleurs de fonds.

La proportion des organisations qui se décriraient aujourd'hui comme avant tout défenseurs des pauvres ou des opprimés a beaucoup diminué. De nombreuses ONGD ont dû cesser de militer, ne serait-ce que pour survivre. Les donateurs internationaux qui, dans le passé, auraient soutenu des organisations radicales pour saper en sous-main le pouvoir d'Etats répressifs cherchent maintenant des prestataires de services prosaïques qui aient les pieds sur terre. Ils lient leur financement à l'exécution d'un contrat, ce qui tend à refroidir l'enthousiasme des ONGD pour les activités de sensibilisation et de campagne et à réduire leur capacité d'innovation. L'arrivée au pouvoir de gouvernements démocratiques a aussi privé les ONGD de leurs employés les plus politisés. En Afrique du Sud par exemple, la plupart des dirigeants de la Coalition des ONG sud-africaines (SANCO) sont entrés au service du gouvernement ou sont passés dans le secteur privé lorsque l'ANC a pris le pouvoir.

Cela ne devrait pas trop nous attrister. Les mouvements de la base ont de toute évidence besoin de s'adapter à la démocratie. Les grands objectifs politiques et juridiques ayant été atteints, ils s'attellent à des tâches plus prosaïques. En même temps, de mouvements, ils se

transforment en organisations, avec toutes les pressions qui en résultent sur le plan financier, et sont tentés d'établir une hiérarchie et d'être moins réceptifs aux besoins des individus et des collectivités. C'est le sort, semble-t-il, de certains des mouvements les plus connus d'Amérique latine, comme le Conseil interrégional mapuche (CIM) du Chili et le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre du Brésil (MST). Toutes deux sont des organisations efficaces mais ont perdu de leur mordant.

LES ONGD ET LE SYSTÈME INTERNATIONAL DE L'AIDE

Qu'il s'agisse de prestation de services ou d'autres activités de développement, les donateurs internationaux s'adressent de plus en plus aux ONGD. Ils croient qu'elles peuvent réussir là où les organisations gouvernementales échouent. Ils veulent aussi que la philosophie des ONG imprègne les programmes d'aide publique. Malheureusement, il semble que ce soit plutôt l'inverse qui se produise: les ONGD deviennent dépendantes des donateurs étrangers et, tentées de reproduire les politiques de ces derniers, perdent ainsi beaucoup de leur valeur et de leur caractère. Ainsi, la société civile locale tend à se scinder en deux camps, les organisations qui font ce qu'on leur dit de faire et celles, plus dérangeantes, qui veulent changer les choses pour répondre aux priorités et aux besoins exprimés au niveau local.

Au lieu de concevoir ensemble les aménagements à long terme à apporter à la société dans son ensemble, donateurs et ONGD finissent souvent par adopter une approche "projétisée" de l'aide. Cette "projétisation" facilite l'insertion du travail des organisations dans les bureaucraties internationales et a souvent pour corollaire l'application uniforme de la même approche logique à pratiquement toutes les interventions.

Pour survivre et pouvoir apporter une contribution utile au développement, les

ONGD progressistes auront besoin d'un peu plus d'encouragement de la part des donateurs. Ceux-ci devraient allouer leurs fonds en fonction moins de leurs priorités particulières en matière de projets que des caractéristiques des organisations qu'ils financent. Ils pourraient se poser trois questions. D'abord, l'ONGD répond-elle vraiment aux besoins de la collectivité ou s'adapte-t-elle simplement à ce qui est à la mode chez les bailleurs de fonds? Deuxièmement, l'ONGD en question tient-elle avant tout à satisfaire les besoins des groupes défavorisés ou travaille-t-elle simplement dans son intérêt organisationnel ou pécuniaire? Troisièmement, donne-t-elle une voix à ceux qui, sinon, ne seraient pas entendus? Le financement international peut aider des organisations exemplaires répondant à ces critères à se maintenir en vie et à entreprendre un travail de réflexion critique et de sensibilisation.

Les bailleurs de fonds peuvent aussi aider les ONGD en repérant leurs points forts et en s'employant à les développer encore. Ils admirent la créativité et la flexibilité dont font preuve les ONGD dans le travail mais ils leur donnent peu l'occasion de donner libre cours à ces qualités. Une évaluation de deux projets au Népal et au Ghana, qui faisaient partie d'un vaste programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement financé par la Banque mondiale, a révélé par exemple que les organisations locales chargées de l'exécution avaient reçu des schémas qui leur indiquaient comment le système devait être construit. Il leur avait été interdit d'adapter le schéma aux conditions locales ou d'étudier avec la population locale les procédures de construction et d'entretien, ce qui aurait pu l'encourager à faire sien le projet.

La créativité suppose l'indépendance et, ce qui est tout aussi important, la permission de faire des erreurs et d'adapter. Pour qu'il y ait un processus créatif d'apprentissage qui puisse apporter des visions nouvelles sur les problèmes

du développement et leur solution, il faudrait donc un réseau d'organisations indépendantes, disposant d'un financement suffisant et non conditionnel, capables de s'analyser et de communiquer entre elles. La nature expérimentale de ces organisations pourrait limiter leur utilité immédiate mais leur impact cumulatif pourrait être considérable à long terme.

L'ÉTAT CONTRE LES ONGD: QUEL PRESTATAIRE CHOISIR?

Donateurs et gouvernements devraient être prudents lorsqu'ils emploient des ONGD comme fournisseurs de services publics. Les limites des ONGD ont été exposées plus haut. Elles ont tendance à avoir une pénétration inégale, offrent des services dont la qualité n'est pas très suivie et une couverture sporadique. Si, dans les services rendus par l'Etat, des rapports de protecteur à protégé peuvent s'instaurer, les ONGD, peuvent être également accusées de favoritisme, en particulier lorsqu'elles font travailler leurs membres là où ils habitent.

Mais la question la plus importante est sans doute celle de la responsabilité ou du contrôle. Si les ONGD doivent combler les lacunes laissées par l'Etat, elles doivent avoir des responsabilités clairement définies et leur travail doit être contrôlé. Il faut leur signifier clairement et concrètement qu'elles seront tenues pour responsables de leurs activités. Les bénéficiaires peuvent jouer un rôle en la matière, en formulant des exigences et en réclamant la transparence. Mais en dernière analyse, les ONGD doivent être comptables devant l'Etat, qui est responsable de la qualité des services fournis par les sous-traitants.

Toutefois, il peut y avoir des avantages à confier à des ONGD la prestation de services. Dans certains cas, cela peut même être la seule façon de fournir des services aux pauvres. Et cela peut être aussi pour les ONGD l'occasion d'engager la prestation de services sur une voie plus progressiste. Même si elles ne décident pas

de la politique, la manière dont elles l'appliquent en déterminera souvent le résultat. Paradoxalement, à mesure que les ONGD s'institutionnalisent et s'orientent vers l'exécution de contrats de prestation de services, certaines tiennent moins à exploiter cet espace politique au profit des pauvres.

En confiant la prestation de services à des ONGD, on risque aussi de les opposer au secteur public. Certains donateurs et gouvernements se servent actuellement des ONGD pour déloger les employés du secteur public et faire exécuter leur travail par une main-d'oeuvre "flexible" pour laquelle les prestations sociales sont rares et la sécurité de l'emploi inexistante. Cette main-d'oeuvre se révèle parfois plus rentable financièrement, parfois non. En tout cas, les gains immédiats de rentabilité doivent être mis en balance avec le risque d'une lente dégradation du service public. En se retirant, le gouvernement risque d'être moins à même d'élaborer des stratégies utiles ou d'en suivre et d'en évaluer les résultats.

Précaires partenariats

De plus en plus, les ONGD et les organisations communautaires fournissent des services en collaboration avec le gouvernement, au travers de "partenariats". La plupart des gouvernements et des institutions donatrices soulignent aujourd'hui le rôle des partenariats dans lesquels ils voient un élément essentiel d'une bonne gouvernance. Mais ce partenariat dont ils parlent est souvent déformé dans la réalité. Il est souvent dépourvu de ses éléments essentiels, tels le respect mutuel, une répartition équitable des avantages et des rapports équilibrés. Ceci vaut autant pour les relations des organisations de la société civile avec le gouvernement qu'avec les donateurs. C'est également manifeste dans les relations entre ONGD du Nord et du Sud.

Le partenariat revient souvent pour les ONGD à avoir trop à faire avec trop peu de res-

sources. Le cas du programme "population et VIH/SIDA" qui a pour cible les écoles du Swaziland (Swaziland Schools HIV/AIDS and Population Programme—SHAPE) est exemplaire des dilemmes et des compromis dont souffrent les partenariats ONGD-gouvernement dans le secteur de la santé. Il s'agissait à l'origine d'un programme gouvernemental financé par CARE International. Il ne s'est inscrit comme ONGD qu'après que le Ministère de l'Education eut refusé d'administrer le projet. Lancé pour enrayer la propagation du VIH/SIDA, le programme SHAPE a un large éventail d'activités préventives qui ont le plus souvent pour cadre les écoles secondaires. Il s'est retrouvé pris entre deux feux, victime de la rivalité entre les Ministères de la Santé et de l'Education avec lesquels il travaille. En fait, les deux ministères se déchargent sur l'ONGD de la responsabilité de pratiquement tous les services d'éducation et de sensibilisation au VIH/SIDA et de leur coordination. De plus, le gouvernement garde ses recettes à des fins qu'il considère apparemment plus importantes que la santé sexuelle et génésique.

Outre qu'elles sont surchargées, les ONGD travaillant en partenariat peuvent se trouver moins libres de critiquer le gouvernement. La récupération peut en être parfois la cause mais, souvent, ce sont des liens personnels plus étroits qui incitent à changer de tactique et à abandonner les critiques publiques au profit d'une diplomatie tranquille.

PARTENARIATS ENTRE OSC ET AUTORITÉS LOCALES

Les partenariats entre administration locale, ONGD et organisations communautaires ont proliféré dans les années 90. Plusieurs parlements, notamment ceux de Bolivie, de Colombie et d'Inde ont adopté des lois pour permettre à des organisations communautaires de siéger dans des organes officiels de l'administration locale. Et les autorités municipales elles-mêmes ont

légalisé et favorisé une plus large participation des OSC à la direction des affaires publiques.

Bien que le nombre des partenariats entre OSC et autorités locales augmente, il semble qu'une collaboration de longue durée soit rare dans la plupart des pays en développement. Les études réalisées sur ces partenariats dans certaines grandes villes du tiers monde ont mis en évidence des facteurs qui y font obstacle. Premièrement, ce type de collaboration se heurte aux mêmes difficultés que celles que rencontre la société dans son sens large en essayant de construire de nouvelles structures dans un environnement souvent hostile, touché par l'ajustement économique et l'instabilité politique. Il y a aussi le risque de la violence politique, qui peut avoir un effet dissuasif sur des personnes qui, sinon, seraient prêtes à s'engager pour le bien public. On l'a vu à Lima au début des années 90 lorsque la guérilla-le Sentier lumineux-s'est attaquée à un certain nombre de notables de différentes communautés.

L'ampleur et la qualité des partenariats peuvent aussi dépendre du parti au pouvoir. Une nouvelle variété de systèmes participatifs mis

en place par des gouvernements et des communes de gauche a donné des résultats impressionnants ces dernières années. Au Rio Grande do Sul au Brésil et au Kerala en Inde, les budgets de l'Etat et des villes ont été établis à la suite de larges consultations menées au niveau local auprès des habitants, des organisations communautaires, de la classe politique et de l'administration publique. Ces cas montrent la valeur que représente militer pour ces groupes de la base avec l'appui vigoureux de partis politiques et de syndicats.

C'est plus fréquemment auprès des ONGD que les organisations communautaires trouvent un soutien. Les ONGD peuvent jouer un rôle important d'intermédiaire entre les organisations communautaires et les pouvoirs publics, locaux ou centraux, en faisant office de médiateur ou de véhicule d'informations. Elles peuvent aussi aider les organisations communautaires en matière de formation, de contacts et parfois de financement. Mais celles qui remplissent cette fonction sont relativement rares, extrêmement sollicitées et travaillent souvent à court terme. A Mumbai, par exemple, où

Encadré 6.2 - Les organisations intermédiaires sollicitées à Mumbai

A Mumbai, les ONG capables de soutenir les organisations communautaires sont très demandées. Une ONG connue, la Youth for Unity and Voluntary Action (YUVA), a un personnel de onze personnes à plein temps, assisté d'un petit nombre de bénévoles. Ces personnes soutiennent une cinquantaine d'organisations de base qui desservent une population totale d'environ 250.000 personnes. Elles servent de mentor et de caisse de résonance aux organisations communautaires dont elles font connaître les problèmes et les projets, leur fournissent un apport technique et leur dispensent une formation financière et administrative. La YUVA est financée à 60 pour cent environ par des fonds venus de l'étranger.

Dans le passé, les syndicats locaux remplissaient parfois certaines de ces fonctions. Mais le personnel des usines de textile, qui étaient naguère les principaux employeurs de Bombay, a été décimé et les syndicats sont moribonds. Quand ils ont besoin d'aide, la plupart des organisations communautaires et des autres groupes de base s'adressent donc à des organisations religieuses, aux personnalités politiques du quartier, à des patrons, à des propriétaires de taudis ou même à des organisations criminelles.

Si l'on voulait encadrer convenablement les organisations communautaires, il ne devrait pas y avoir trois organisations intermédiaires mais environ 23, une pour chacun des arrondissements de la ville.

quatre millions de personnes vivent en-deçà du seuil de pauvreté, il n'y a que trois ONGD généralement reconnues pour fournir un éventail complet d'activités de soutien, y compris de sensibilisation (encadré 6.2).

Le succès des partenariats dépend souvent de l'aptitude des ONGD intermédiaires à mettre en contact de multiples organisations de base pour travailler ensemble ou former des coalitions. En s'unissant, les OSC peuvent exercer de plus fortes pressions sur l'Etat et les donateurs internationaux et réunir les ressources nécessaires à la réalisation de projets. A Lima, l'action communautaire a tenu une place importante mais, là comme ailleurs, les autorités locales ont une attitude parfois ambivalente quand il s'agit de travailler avec des groupes de la société civile (encadré 6.3). Elles peuvent voir en eux des rivaux, leur disputant les ressources ou la protection politique dont elles auraient sinon bénéficié sans partage.

Face à la prolifération rapide des groupes de la société civile, les autorités locales peuvent aussi s'inquiéter de leur représentativité, de leur degré de responsabilité et de leurs ambitions. Elles ont souvent une conception utilitaire de la participation. Ainsi, elles accueillent volontiers les organisations communautaires et les groupes de bénévoles qui offrent de travailler gratuitement ou fournissent du matériel. Et si elles s'aperçoivent que leur projet, conçu de manière autoritaire, n'avancera que si la prise de décision est en apparence démocratique, elles ouvriront un peu leurs portes. Cependant, la vraie participation leur fait souvent peur ou n'est pas à la portée de leur bourse. Il se peut aussi tout simplement qu'elles ne sachent pas se comporter avec ce genre de groupes. Un fonctionnaire municipal de Mumbai, par exemple, a fait remarquer que des employés municipaux ordinaires ne pouvaient en aucun cas avoir des relations de

Encadré 6.3 - Partenariats à Lima

Une collaboration novatrice s'est instaurée entre les organisations de base, qui sont présentes depuis longtemps dans de nombreux arrondissements de Lima, et les autorités locales. Des organisations ayant des intérêts différents et parfois conflictuels ont appris à travailler ensemble.

Dans le nord de Lima, par exemple, des organisations communautaires féminines et des ONG locales ont travaillé avec les arrondissements pour améliorer la nutrition, les services de voirie et la santé publique. Dans la partie est de la ville, des soupes populaires, des clubs de mères de famille et des associations de quartiers contigus ont constitué un comité d'organisation sociale et économique dans le but exprès d'élaborer des projets dans l'intérêt bien compris de toute la population, et pas simplement de quartiers spécifiques. Dans le sud de la ville, une association de détaillants, ainsi que des organisations communautaires, des ONG et la municipalité de Villa El Salvador, ont mis en place l'infrastructure et le réseau nécessaires pour empêcher la constitution de stocks abusifs de denrées alimentaires, l'escroquerie sur les prix et d'autres formes de corruption touchant à la commercialisation de ces produits.

Toutes ces initiatives ont fini par se désagréger, de sorte que les résultats ont été bien en-deçà de ce que les participants espéraient obtenir. Bien qu'elles mettent en lumière les possibilités qui s'offrent aux acteurs locaux, elles montrent aussi que le succès et la viabilité dépendent de facteurs multiples, à la fois internes et externes aux organisations communautaires. Le rôle des autorités locales s'est révélé particulièrement important.

travail harmonieuses avec des organisations communautaires parce que leur formation était trop rudimentaire et qu'ils avaient travaillé trop longtemps selon des règles apprises machinalement. Et même lorsque les fonctionnaires commencent à s'adapter, le renouvellement rapide du personnel pose un problème. Régulièrement ébranlée par des changements non seulement de personnel mais aussi de direction et de politique, l'administration locale est souvent moins stable que ses partenaires communautaires.

TENSIONS INTERNES ET ENTRE HOMMES ET FEMMES

Des conflits entre organisations, et entre hommes et femmes, compromettent le succès de bon nombre de partenariats et d'activités d'OSC. Tant les ONGD que les organisations communautaires avec lesquelles elles travaillent doivent se donner du mal pour vivre à la hauteur de leurs idéaux démocratiques. Et comme n'importe quelle autre collectivité, elles ne sont pas à l'abri des dissensions, des scissions ni des retournements d'alliances. A



Jorgen Schjerve, Swire Picture

Réunion villageoise au Bhoutan

Mumbai, par exemple, l'ONG YUVA travaillait avec une organisation de base pour résoudre un conflit déjà ancien entre deux groupes économiquement faibles de locataires installés sur un terrain public. La YUVA a finalement rompu avec l'organisation de base, accusée par ailleurs de fraude et qui consacrait trop de temps à l'activité politique. Pour continuer à travailler sur l'affaire des locataires, un certain nombre de personnes ont constitué une autre organisation communautaire qui collabore maintenant avec la YUVA.

Dans les zones urbaines défavorisées, les femmes sont souvent les premières gestionnaires. Non seulement elles dispensent des soins et gagnent de l'argent, mais elles participent aussi au travail communautaire. Pourtant, dans de nombreuses sociétés et cultures, les hommes leur barrent systématiquement la route et les empêchent de se faire reconnaître comme égales dans la communauté. Dans le nord de Lima, par exemple, l'abattoir municipal de l'arrondissement de Comas était tenu par des femmes de l'Organisation des soupes



Mark Edwards, Still Pictures

Réunions de femmes au Burkina Faso

populaires autogérées. Le personnel de l'abattoir, de sexe masculin, n'a cessé de leur mettre des bâtons dans les roues, tant et si bien que le contrat leur a été retiré. A São Paulo, certains des exemples les plus réussis d'occupation des terres et de construction de logements collectifs étaient aussi la cause de fréquentes disputes entre époux et même de divorces. Dans deux cas bien connus—ceux de la communauté d'Apuanã et de l'association des habitants de Vila Arco Iris—les mères de famille ont joué un rôle de premier plan dans l'organisation communautaire et les campagnes pour la construction de logements, qui ont duré plusieurs années. Certains époux, jugeant le sacrifice trop grand, ont quitté leur femme, pour ne revenir auprès d'elle qu'une fois l'appartement ou la maison obtenue.

De telles tensions peuvent aussi entraîner l'éclatement d'organisations situées à des niveaux plus élevés. Le refus de la centrale syndicale, basée à Nairobi, d'inscrire les questions de reproduction à son ordre du jour, comme le demandait sa section féminine, a été la dernière des rebuffades que la direction masculine de la centrale infligeait aux femmes depuis dix ans. La section féminine n'a pas eu d'autre choix en 1993 que de former un syndicat séparé, le KEWWO (Kenya Women Workers Organization). S'il a réussi à ouvrir au sein du mouvement syndical kényan, et de la société en général, un espace propice à la sensibilisation aux questions des femmes, le KEWWO reste en dehors de la structure syndicale traditionnelle. Néanmoins, la situation pourrait finalement changer avec la reconnaissance et l'aide de l'OIT.

Société civile et sensibilisation sur la scène internationale

S'il est un autre domaine dans lequel les organisations de la société civile ont gagné en notoriété dans les années 90, c'est bien celui de la sensibilisation sur la scène internationale. En

dehors des campagnes spécifiques destinées à obtenir un changement de comportement d'entreprises internationales, c'est en travaillant avec des organisations internationales, surtout les Nations Unies et les institutions financières internationales, que les OSC ont exercé le plus de pression. Aujourd'hui, la plupart des organes des Nations Unies et des institutions financières internationales ont des mécanismes officiels de consultation pour sonder les OSC.

LES OSC ET L'ONU

Les OSC ne participent pas d'ordinaire à la prise des décisions dans les réunions officielles de l'ONU. L'OIT (qui se compose de syndicats, d'organisations patronales et de gouvernements) et l'ONUSIDA (qui a à son Conseil de coordination du programme des représentants d'organisations de personnes vivant avec le SIDA) sont des exceptions. Mais les OSC influent sur le contenu des discussions. C'est avec leur concours que nombre de questions ont été inscrites à l'ordre du jour des Nations Unies: la parité entre hommes et femmes, la participation, l'environnement, et une vision plus large des droits et du développement. Et elles ont étendu leur influence par des campagnes d'information et une médiatisation bien conçues. C'est particulièrement visible dans le domaine des droits de l'homme et dans d'autres secteurs où les OSC sont libres de donner des informations politiquement controversées, ce que ne peuvent pas faire officiellement les institutions intergouvernementales.

Dans les années 90, la société civile est également parvenue à se faire reconnaître des plus hautes instances de l'ONU. Quelque 1.500 OSC sont officiellement accréditées auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Cela leur permet de siéger comme observateurs et de faire des commentaires dans de nombreuses instances de prise de décision de l'ONU, bien qu'elles n'aient aucun

pouvoir décisionnel et ne puissent pas espérer en avoir non plus, l'ONU étant une structure intergouvernementale.

Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm en 1972, les OSC ont organisé, dans la plupart des cas, des manifestations parallèles aux conférences des Nations Unies en agissant en groupes de pression à ces conférences. À l'époque du Sommet de la Terre de Rio, en 1992, les OSC ont participé largement à tous les aspects de la préparation et du suivi de la conférence, et les engagements et les programmes d'action émanant de la plupart de ces réunions portent la marque des OSC. Ainsi, lors de la préparation du Sommet social, elles avaient débattu de chacune des phrases clés des projets de document et proposé des solutions de rechange pour chacune d'elles. Beaucoup ont été finalement rejetées, telles que l'introduction de la taxe Tobin, certains aspects de l'Initiative 20/20, et une promesse plus ferme d'accroître l'aide au développement, mais ces idées ont réapparu dans une Déclaration alternative signée par plus de 600 ONG.

Les organisations de la société civile devraient-elles jouir d'un statut officiel à l'Assemblée générale? La question s'est posée lors des préparatifs des diverses évaluations des conférences tenues par les Nations Unies dans les années 90—la série "plus 5" des sessions extraordinaires de l'Assemblée générale. Les OSC ont été pratiquement exclues de Vienne "plus 5" mais il semble que les progrès soient plus sensibles dans les cas de Rio, Copenhague et Beijing "plus 5".

On commence seulement à se demander quel rôle les OSC pourraient jouer au Conseil de sécurité, à part celui de consultant invité. En 1996, le représentant permanent du Chili aux Nations Unies a constaté que les différends soumis au Conseil de sécurité opposaient de plus en plus souvent non pas des États mais des groupes ou des factions. Étant donné le rôle

croissant et la présence de plus en plus forte des organismes de la société civile, il a fait valoir que le Conseil pouvait bénéficier de leur apport et a proposé que le Conseil de sécurité ouvre régulièrement à cette fin un "guichet consultatif". En février 1997, il a pu convaincre le Conseil de sécurité d'entendre CARE, Oxfam et Médecins sans frontières s'exprimer sur les aspects humanitaires de la crise dans la région africaine des Grands Lacs.

Certaines ONG peuvent aussi se vanter d'avoir obtenu un changement de politique. Le mouvement international de défense des droits de l'homme, par exemple, peut se targuer d'avoir contribué à la création du poste de Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et d'avoir aidé à faire des droits de l'homme une préoccupation essentielle de toute l'Organisation.

LES OSC ET LA BANQUE MONDIALE

De toutes les institutions internationales, la Banque mondiale est celle que les OSC critiquent le plus assidûment. Des protestations suscitées par des projets particuliers à la condamnation générale s'exprimant au travers de la campagne "50 ans, c'est assez", la Banque mondiale est plus étroitement surveillée que n'importe quelle autre organisation internationale.

S'il en est ainsi, c'est dans une large mesure à cause de l'ampleur et de la médiatisation de ses activités. Au travers des crédits accordés au titre de l'ajustement structurel, elle a touché, depuis les années 80, des centaines de millions de personnes dans le monde. Elle a aussi acquis une réputation d'arrogance et d'impénétrabilité.

Comme une grande partie de son travail a de profondes répercussions sur l'environnement, la Banque a inévitablement attiré l'attention de militants écologistes qui mènent avec des ONGD des campagnes très médiatisées. La conjugaison des pressions politiques, des campagnes menées dans les médias et de l'action directe à la base a finalement atteint son but et a

amené l'institution à modifier sensiblement sa politique de l'environnement. L'annulation en 1994 du financement prévu pour le barrage de Narmada en Inde, puis en 1995 la décision de se retirer du projet du barrage Arun III au Népal ont été parmi les moments décisifs. En même temps, la Banque a été contrainte d'en révéler davantage sur ses projets et de rendre des comptes par d'autres moyens. Elle a également accepté d'instituer un mécanisme de contrôle intérieur connu sous le nom de "Inspection Panel". Les ONG ne sont pas les seules responsables de ces changements. Des réformateurs, de l'intérieur, la poussaient dans ce sens et les critiques émises à l'extérieur ont renforcé leur position.

Cependant, si le militantisme de la société civile a eu, à n'en pas douter, un impact sur certains comportements et projets, il n'a rien changé à la grille d'analyse de la Banque mondiale ni à la logique économique qui guide ses décisions en matière de projets. Bien que la Banque compte maintenant plus de 270 employés compétents dans le domaine de l'environnement, le département en question reste

démoralisé, morcelé et largement impuissant. Disons au mieux qu'elle présente aujourd'hui quelques touches de vert.

Le mouvement féminin a eu lui aussi une certaine influence sur les activités de la Banque. L'institution a maintenant un Groupe d'observation et d'orientation sur les questions d'inégalité entre les sexes et une Commission technique de la parité des sexes. Elle a consacré des ressources à la santé et à l'éducation des femmes et a alloué des fonds pour améliorer leur accès au microcrédit. En apparence, la Banque semble prendre au sérieux les questions d'équité entre hommes et femmes. Mais bien des OSC demeurent sceptiques. Leurs propres préoccupations d'équité trouvent trop peu d'échos dans la politique appliquée par la Banque.

Les relations de la Banque avec les réseaux féminins restent sérieusement faussées. On le voit même dans le secteur le plus féministe de la Banque, la Division de la santé, de la nutrition et de la population. La Banque ne s'est pas vraiment fixée pour but d'intégrer l'analyse par sexe ni de nuancer ses conseils pour tenir compte du sexe;

Encadré 6.4 - Ajuster l'ajustement structurel

Le Réseau chargé de l'examen des programmes d'ajustement structurel (Structural Adjustment Programme Review Initiative Network—SAPRIN) est l'une des démarches de contestation les plus ambitieuses qui aient été tentées pour amener la Banque mondiale à revoir son modèle de développement. Ce réseau a été constitué à la suite des pressions exercées par les ONG sur la Banque mondiale. Lancé par la Banque et des ONG en 1997, il tente d'évaluer l'impact des programmes d'ajustement structurel (PAS) sur le développement social. Ses études sont participatives et portent sur les PAS de 12 pays. Le gouvernement, la Banque et des organisations de la société civile sont associés à huit d'entre elles—au Bangladesh, en Equateur, au Salvador, au Ghana, en Hongrie, au Mali, en Ouganda et au Zimbabwe. Dans quatre autres pays—le Canada, le Honduras, le Mexique et les Philippines—ce sont des organisations de la société civile qui se livrent au même exercice.

Les forums nationaux sont l'un des outils essentiels du réseau: il y en a eu cinq en 1998 et sept en 1999. Ils doivent être suivis de recherches sur le terrain auxquelles participent la Banque et des acteurs de la société civile qui examineront le comment et le pourquoi des répercussions de l'ajustement. Les résultats de ces recherches alimenteront une deuxième série de réunions nationales. Fin 1999, quelque 1.500 OSC participaient aux travaux du réseau.

elle essaye plutôt d'imposer ses conditions aux OSC avec lesquelles elle est en relation. Ainsi, si des membres d'OSC siègent dans des groupes ayant une fonction consultative auprès d'elle (notamment le Groupe consultatif sur la parité des sexes), ils sont nommés à titre individuel, et non pas en qualité de représentants de mouvements sociaux ou même d'organisations.

Cependant, la Banque a fait récemment quelques ouvertures en direction des OSC, qui pourraient se révéler appréciables. Elle a, par exemple, invité des OSC à participer à l'évaluation de ses stratégies d'aide aux pays, et de faire partie du Réseau chargé de l'examen des programmes d'ajustement structurel (Structural Adjustment Programme Review Initiative Network—SAPRIN). Lancé en 1997 à la suite des pressions exercées par les ONG, ce réseau associe la Banque mondiale, des gouvernements et des organisations de la société civile à l'examen des programmes d'ajustement structurel de huit pays (encadré 6.4).

De l'avis de certains fonctionnaires de la Banque mondiale, cette initiative a pour la première fois ouvert un espace de vrai dialogue. Mais cela n'a pas été sans problème. Des collaborateurs du SAPRIN se plaignent des tensions créées par le peu de cohérence avec lequel les cadres inférieurs de la Banque honorent les engagements pris envers le SAPRIN. Ils voudraient que le réseau élargisse le cercle des pays et s'occupe aussi notamment de marchés émergents. À l'extérieur, les préoccupations sont autres. Il reste à voir en effet si les changements apportés par le SAPRIN aux procédures de la Banque ne seront pas uniquement de pure forme et si les décisions qui se prendront entre les fonctionnaires de la Banque et ceux du gouvernement national se démocratiseront. Encore aujourd'hui, ces négociations se déroulent derrière des portes closes, en l'absence des représentants élus des groupes concernés.

Les OSC ont réussi dans une certaine mesure à amener la Banque à modifier sa position sur de nombreuses questions. Mais à mesure que les

relations entre la Banque et certaines organisations de la société civile se resserrent, de nouveaux problèmes se posent. Le risque de récupération est bien connu. Plus les OSC travaillent en liaison étroite avec la Banque mondiale ou sont liées à elle par contrat, plus leur influence risque d'être factice.

Avec la décentralisation et l'ouverture de nouveaux bureaux de la Banque au niveau national, le problème est en train de se généraliser. Plus de 70 spécialistes d'ONGD travaillent maintenant dans les bureaux hors siège de la Banque et les OSC nationales ont souvent été heureuses de prendre la Banque mondiale pour alliée dans leurs démêlés avec le gouvernement. De fait, la Banque peut user de son pouvoir considérable pour obtenir des gouvernements qu'ils passent par des organisations de la société civile pour acheminer leurs fonds à l'étranger. Cette procédure peut être parfois utile mais compromet le pouvoir de contrôle des OSC à l'égard de la Banque. Si le fait de travailler à l'intérieur peut permettre de défendre des initiatives utiles, il faudra sans doute un feu continu de critiques objectives de l'extérieur pour amener des changements fondamentaux dans la politique de la Banque comme dans celle des États.

LES OSC ET LA BANQUE

INTERAMÉRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Les OSC sont aussi en relation avec les Banques régionales de développement, mais leurs rapports sont moins antagoniques. De nombreuses initiatives émanent en effet des Banques elles-mêmes et ne doivent rien aux pressions des OSC. La Banque interaméricaine de développement (BID) est un cas d'espèce. Ayant son siège à Washington, la BID a une structure et des activités parallèles à celles de la Banque mondiale, bien que son portefeuille de prêts concerne exclusivement l'Amérique latine et les Caraïbes.

C'est à la suite d'une conférence, en 1994, que la BID a manifesté le désir de travailler plus



étroitement avec des organisations de la société civile. Certaines OSC espéraient que cela aboutirait à la création d'un nouveau fonds auquel elles pourraient avoir un accès direct. Mais la BID, comme d'autres banques de développement, se compose de gouvernements. Les OSC qui veulent obtenir un financement doivent être associées à des initiatives gouvernementales. Pour exercer une influence, elles doivent à la fois peser sur la politique de leur gouvernement, en se prononçant en qualité de citoyen pour ou contre certaines propositions, et participer à des projets précis demandés par des gou-

vernements et financés par des banques internationales.

La BID s'est donc efforcée d'impliquer les OSC dans ses prêts aux gouvernements. En 1995-1996, elle a tenu une série de consultations qui ont amené des groupes de la société civile à participer de manière plus systématique aux discussions relatives aux orientations du développement national. Ces réunions étaient destinées à la fois à renforcer les capacités des OSC et à rapprocher leurs points de vue de ceux des gouvernements.

Vers la fin des années 90, les OSC étaient

impliquées dans cinq pays d'Amérique latine—l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Guatemala et le Venezuela—auxquels la BID avait approuvé des prêts (encadré 6.5). Ceux-ci représentaient une valeur totale de 138 millions de dollars, soit moins de 3 pour cent du portefeuille total de la BID. Mais, comme la Banque s'est engagée à allouer 50 pour cent de ses prêts au secteur social, ce montant pourrait rapidement augmenter.

Il est évident que, si les OSC veulent profiter de cette ouverture, elles doivent être plus assurées et exercer plus intelligemment leur influence, autrement dit, avoir les bons contacts à la BID et dans les gouvernements et se familiariser avec la procédure appliquée par la Banque aux projets, afin de pouvoir intervenir à point nommé, en bons stratèges et tacticiens.

LES OSC ET LES ORGANES INSTITUÉS EN APPLICATION DE TRAITÉS INTERNATIONAUX
L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) sont des traités par lesquels les États signataires s'engagent à observer un ensemble de règles concernant le com-

merce et les investissements internationaux. L'ambition de ces traités est très limitée; toute répercussion, positive ou négative sur l'environnement, le développement social ou même la croissance est présumée accessoire.

Les décisions sont prises par les pays membres. Chacun d'eux dispose d'une voix, bien que l'influence de chacun soit à la mesure de son poids économique. Les groupes de sensibilisation sont formellement exclus des débats, des négociations et de la prise de décision. Mais ils ne sont jamais très loin. Les sociétés transnationales sont toujours dans le sillage de ces réunions. Les OSC, en revanche, en ont été écartées pour la plupart et se plaignent de la discrétion absolue dont ces réunions tiennent à s'entourer.

Depuis quelques années, la situation change. Dans le cas de l'Accord de libre-échange nord-américain, des organisations de la société civile des trois pays concernés, le Canada, le Mexique et les États-Unis, ont commencé au début des années 1990 à s'informer des répercussions économiques et sociales probables de l'ALENA et en informer leur public. L'une des coalitions les plus influentes a été la Hemispheric Social

Encadré 6.5 - Le développement communautaire pour la paix au Guatemala

La Banque interaméricaine de développement (BID) essaie de travailler en relation plus étroite avec les organisations de la société civile. En octobre 1996, la BID a rencontré une centaine de personnes à Panajachel, Guatemala, pour examiner les moyens d'associer davantage les OSC aux programmes du gouvernement guatémaltèque. Parmi les participants, il y avait des représentants d'ONG, d'organisations de communautés autochtones, des entrepreneurs, des micro-entrepreneurs et des philanthropes. Un des projets examinés a longuement retenu leur attention: celui du développement communautaire pour la paix (DECOPAZ), fonds de 50 millions de dollars destiné à financer des projets communautaires dans la zone de paix, c'est-à-dire les départements du nord et de l'ouest du Guatemala qui ont beaucoup souffert pendant la guerre civile.

Ce crédit de la BID au gouvernement est en fait géré principalement par des OSC communautaires, avec l'assistance technique d'institutions spécialisées dans le développement et d'ONG, et en collaboration avec les municipalités. Les communautés concernées surveillent la mise en œuvre de la politique sociale et, dans une moindre mesure, la conception des étapes successives des projets.

Alliance. Si finalement elle n'a pas eu raison de l'ALENA, les organisations qui en sont membres dans les trois pays ont forcé l'estime par les solutions de rechange qu'elles proposent face au libre-échange, l'éventail de leurs opérations de mobilisation directe, leur rôle auprès du législateur et leur action publique.

En s'organisant autour de l'ALENA, les OSC ont eu également d'autres effets: elles ont modifié les alliances internationales au sein du mouvement syndical et mené des campagnes en faveur de la syndicalisation, de la sécurité au travail et des droits de l'homme, en particulier au Mexique. Ainsi, au Sommet des Amériques, qui a eu lieu à Santiago en 1998, une grande assemblée de syndicats et de confédérations syndicales s'est tenue parallèlement à des manifestations parrainées par des associations et organisations de populations autochtones, de femmes, d'écologistes, d'églises, de communautés ethniques et d'organismes de développement.

Concernant les changements de politique obtenus, l'un des événements les plus marquants des années 90 pour les OSC internationales a été le naufrage de l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) ou du moins son enterrement provisoire. Les discussions sur ce traité ont commencé à l'OCDE en 1995. L'AMI visait à établir des règles de base pour les investissements étrangers directs, essentiellement pour garantir un traitement équitable aux transnationales désireuses d'investir n'importe où dans le monde. Les ONG défavorables à cet accord se sont mises à faire campagne sur cette question en 1996, condamnant le projet qui était perçu comme une charte qui permettrait aux transnationales de bafouer la souveraineté nationale, en particulier la législation du travail, la protection de l'environnement et des services publics. Les campagnes se sont amplifiées dans de nombreux pays de l'OCDE, regroupant aussi bien des OSC ainsi que de nombreux pays en développement militant

pour l'environnement, le développement et les droits de l'homme que des organisations de consommateurs, des syndicats, des groupes d'inspiration religieuse et même des associations d'autorités locales.

Les négociateurs de l'OCDE, qui s'étaient attendus à travailler en toute tranquillité pour mettre la dernière main au traité en 1997, ont vu leur mission devenir de plus en plus impopulaire. Des changements de gouvernement en France et au Royaume-Uni ne leur ont pas rendu la vie plus facile et le traité a été carrément mis en sommeil lorsque la France s'est retirée des négociations en octobre 1998. A la fin de 1998, l'OCDE a annoncé officiellement l'abandon des négociations.

L'AMI a sans doute été le signal de l'accès de l'Internet à l'âge de la majorité pour les centaines de groupes de pression qui se sont servis du courrier électronique pour communiquer entre eux et ont créé des sites pour dénoncer ce que pourrait coûter l'AMI. Les négociateurs de l'OCDE ont pu concevoir l'AMI dans une perspective strictement économique mais, pour ce qui est de ses ramifications sociales et politiques, ils ont manifestement sous-estimé l'opposition. Le secret dans lequel ils travaillaient a été très entamé lorsqu'un avant-projet de l'AMI a paru sur le site d'une ONG et a été rapidement diffusé. Il sera difficile à l'avenir de ne pas associer des OSC et d'autres acteurs de la société civile à la suite des négociations.

L'expérience acquise par les OSC dans la lutte contre l'AMI a été mise à profit dans les campagnes contre l'OMC. Les négociations commerciales qui se déroulaient dans le cadre du GATT n'avaient jamais été placées sous les feux des projecteurs. Mais pour la troisième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Seattle en septembre 1999, il en a été tout autrement.

Plusieurs choses avaient changé. Premièrement, les pays en développement étaient moins dociles. Ils s'étaient rendu

compte qu'ils avaient été dupés dans les négociations du GATT et demandaient justice, en particulier un plus large accès aux marchés des pays industrialisés. Deuxièmement, l'Amérique et l'Europe, qui s'opposaient déjà sur des questions telles que les bananes et le boeuf aux hormones, n'étaient pas d'humeur conciliante. Le long différend relatif à la direction de l'OMC a également ralenti tous les efforts tendant à préparer le terrain à un accord.

Le public, qui s'exprimait au travers des OSC, s'indignait que les décisions de l'OMC, organisation puissante et impénétrable, pussent effectivement primer sur des accords conclus dans d'autres instances internationales, en particulier sur l'environnement. L'OMC, de son côté, estimait qu'elle n'avait pas pour mission de faire appliquer les accords relatifs à l'environnement et au travail. Néanmoins, ayant à sa disposition des sanctions commerciales, qui sont parmi les armes internationales les plus efficaces après les missiles, l'OMC, qui n'est même pas une institution de l'ONU, est sans doute celle qui est la plus puissante après le Conseil de sécurité de l'ONU. Et pourtant elle prend ses décisions en particulier, le plus souvent, et avec une participation limitée des pays les plus pauvres.

Comme on pouvait s'y attendre, les OSC du monde, qui trouvaient déjà inquiétants bien des aspects de la mondialisation, ont pris l'OMC pour cible. Avant la réunion, près de 1.200 organisations de 87 pays ont signé une déclaration pour demander une réforme fondamentale de l'OMC qui, à leur avis, présentait des failles et n'avait rien de démocratique. Au moment de la réunion de Seattle, des dizaines de milliers de personnes se pressaient dans les rues—anarchistes, syndicalistes, écologistes et défenseurs des droits de l'homme. D'autres grands rassemblements avaient lieu simultanément dans d'autres villes du monde.

Ce ne sont pas ces manifestations qui ont fait capoter les pourparlers dont les organisa-

teurs avaient espéré qu'ils ouvriraient un nouveau cycle de négociations commerciales internationales. Les pourparlers s'étaient déjà embourbés longtemps avant le début de la réunion. Mais les scènes de la "bataille de Seattle" prises sur le vif par les médias marqueront profondément toutes les négociations commerciales multilatérales à l'avenir.

L'AVENIR DE LA MOBILISATION DES ONG INTERNATIONALES

La mobilisation contre l'OMC a été le point culminant d'une série de succès pour les campagnes internationales. La coalition du "Jubilé 2000" sur la dette et les campagnes menées contre les mines terrestres, l'AMI et les aliments génétiquement modifiés, comme celles dirigées contre des sociétés comme Nike, Shell ou Nestlé, laissent entrevoir une ère nouvelle où les manifestations seront radicales et décisives. C'est peut-être se montrer optimiste à l'excès, mais certains signes au moins portent à croire que le fonctionnement même de ces campagnes a fondamentalement changé.

L'un des changements les plus importants tient à la qualité des informations techniques disponibles. Les données et analyses produites par "Jubilé 2000" sur la dette étaient assez solides pour maintenir des ministres des finances au créneau et il en va de même pour l'AMI et l'OMC. Une grande partie de ces informations émane de petites organisations militantes, comme le Transnational Resource and Action Center, qui les diffuse par son magazine en ligne, Corporate Watch; mais des OSC internationales comme Oxfam et le WWF ont des équipes d'analystes compétents et respectés, qui non seulement formulent des critiques bien argumentées, mais ont aussi à l'évidence mis au point des stratégies de substitution originales. A cela s'ajoutent les sites Internet qui peuvent servir non seulement à transmettre des données techniques mais aussi à présenter l'information de telle manière

qu'elle soit comprise d'un large public.

L'Internet a aussi aidé des militants ayant des pôles d'intérêt différents et dispersés dans le monde à coordonner leurs activités. Ces alliances peuvent se dissoudre aussi rapidement qu'elles se sont formées. A l'heure actuelle, on peut dire sans grand risque d'erreur que ce sont des regroupements tactiques et circonstanciels mais qu'ils permettent à des organisations nationales de tisser des liens avec celles d'autres pays.

Ce qui se passe ensuite dépend de la réaction des gouvernements et des organisations internationales. Ceux-ci vont sans doute commencer à absorber certains des acteurs clés, en particulier les analystes techniques, méthode que la Banque mondiale applique avec profit depuis longtemps. On peut y voir soit une nouvelle démarche tendant à élargir l'éventail des opinions représentées dans les organisations internationales, soit une tactique défensive de récupération.

Intelligence, énergie et droits

Etant donné la diversité des OSC et les multiples niveaux auxquels elles travaillent, il est difficile de tirer des conclusions générales sur leurs perspectives d'avenir. Les OSC ne comptent plus leurs demi-succès. Dans la prestation de services, elles ont souvent touché des communautés et des groupes jusque-là négligés par les services de l'Etat. L'élaboration et l'exécution des projets peuvent également bénéficier de leur souci de la participation et de l'attention qu'elles accordent à l'innovation, aux besoins locaux et aux rapports sociaux. Mais rien ne prouve que la société civile soit un prestataire de services plus efficace que l'Etat. Et elle ne peut fournir à sa place des services de base universels.

Au niveau international, les OSC ont trouvé des moyens efficaces d'ébranler les fondations de l'ordre économique mondial. Pour désigner les coalitions d'OSC qui se forment,

certaines ont parlé de société civile mondiale. C'est sans doute aller un peu trop loin. Ce que l'on a sous les yeux, c'est le produit intelligent et tapageur de chercheurs et d'idéalistes qui ont su s'allier en mettant à profit une technologie peu coûteuse. Cette alliance se bat maintenant avec les armes des droits de l'homme. En combinant leur énergie, leurs technologies et leur expérience du développement, les OSC savent maintenant se faire entendre et c'est à leurs risques et périls que les gouvernements, les grandes entreprises et les institutions internationales feront la sourde oreille.

Le droit au développement pour les femmes

Les femmes obtiennent officiellement des droits mais ce progrès n'est pas allé de pair avec une amélioration de leur qualité de vie. Bien que les organisations féminines prennent de plus en plus la parole et gagnent en visibilité, leur influence politique reste limitée. Et comme les gouvernements se déchargent de certaines responsabilités sociales sur les familles et les collectivités, c'est sur les femmes que retombe une grande partie de cette charge.

La démocratisation de la décennie passée a élargi le champ des opportunités pour les femmes. Des groupes de femmes ont participé à la rédaction de projets de constitution nationale et élaboré de nouvelles lois concernant la famille et la violence à l'encontre des femmes. Les organisations féminines ont été aussi parmi les ONG les plus influentes. Dans les années 90, les idées et pratiques féministes se sont répandues dans les milieux les plus divers, dans les mouvements noirs et autochtones, par exemple, les syndicats, les universités, les partis politiques et les institutions internationales de développement. Les femmes ont en outre joué un rôle de premier plan dans les conférences internationales des années 90.

L'année 1995 a revêtu une importance particulière à cet égard. C'était l'année du Sommet social, qui a reconnu que "l'égalité et l'équité entre hommes et femmes sont pour la communauté internationale un objectif prioritaire". Cette année-là s'est aussi tenue à Beijing la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui a été un événement charnière.

Mais les déclarations officielles sur l'équité entre hommes et femmes ont-elles eu un impact politique et social? La vie des femmes a-t-elle commencé à changer? Là, la réalité est beaucoup moins optimiste. Les obstacles

cachés, les limites fixées à une participation constructive des femmes restent, pour beaucoup, obstinément en place. Dans les salles de réunion de l'ONU ou dans les instances du pouvoir, national ou local, le conservatisme social continue de bloquer la réalisation de nombreux droits acquis de haute lutte. Et les bouleversements sociaux qui ont accompagné la libéralisation économique ont souvent alourdi encore la charge des femmes.

Les femmes dans le processus de démocratisation

Les transitions vers la démocratie qui se sont opérées dans le monde doivent beaucoup aux pressions exercées par les mouvements féminins. À certains égards, les femmes sont davantage sorties du rang lorsqu'il s'agissait de mener la vie dure à des régimes autocrates que sous les gouvernements démocratiques qui ont suivi.

Les groupes féminins se présentent sous bien des formes mais peuvent se classer en trois grandes catégories:

- **Les groupes de défense des droits de l'homme**—Certains des plus célèbres se sont fait connaître en Amérique latine dans les années 70 et 80, comme les mères de la Place de Mai en Argentine. Les mouvements de protestation "non politiques", comme celui-là, misaient dans une certaine mesure sur l'espoir que les femmes seraient moins persécutées par les militaires que les hommes à cause de la nature apparemment apolitique de leurs revendications. Les femmes ont aussi tiré une partie de leur pouvoir du fait qu'elles retournaient contre les oppresseurs les symboles mêmes—la maternité et la famille—que l'Etat prétendait vénérer.
- **Les groupes féminins populaires**—Ces groupes se sont créés dans un but d'entraide à des périodes de grave crise économique. Ainsi, bien des femmes ont ouvert des cantines collectives dans les quartiers les plus pauvres des grandes villes. Ces groupes ont souvent des liens avec des organisations religieuses. En Amérique latine, ils

Encadré 7.1 - "Années d'épreuve, années de mûrissement": Le féminisme dans une république islamique

Durant les premiers mois et années qui ont suivi la révolution iranienne de 1979, les femmes laïques exerçant des professions libérales ont été la cible toute désignée des "campagnes d'épuration et de purification révolutionnaires". A peine quinze jours après le renversement de l'ancien régime, la loi sur la protection de la famille était jetée au panier, considérée comme contraire à l'islam. Finalement, le voile fut imposé et un "code de modestie" détaillé fut mis en place. Les femmes furent révoquées de la justice, puis elles se virent interdire l'accès à de nombreux postes et à certaines disciplines de l'enseignement supérieur. Les femmes qui bravaient ces interdictions ou y résistaient étaient immédiatement cataloguées comme contre-révolutionnaires. Cette étiquette non seulement les désignait comme cible facile de la répression mais aussi excluait toute possibilité d'alliance entre elles et les militantes islamiques de la Révolution.

Avec la défaite des partisans du laïcisme, les militantes islamiques (parlementaires ou non) se retrouvèrent dans le rôle de critiques du nouveau gouvernement sur les questions touchant à la condition féminine. C'est grâce à leurs efforts que les universités furent rouvertes aux femmes et qu'une nouvelle série de lois redonna pratiquement effet à la loi sur la protection de la famille. Ces premières années de militantisme des femmes islamiques ont amené à repenser complètement les rapports sociaux entre hommes et femmes dans l'islam, ce qui apparaît clairement à la lecture de diverses revues féminines publiées en Iran.

L'une de ces revues, Zanan (Femmes), entreprend une relecture directe des textes islamiques dans la perspective féminine. Cette démarche, qui s'appuie sur les principes du choix et de l'autonomie des femmes, a provoqué la colère de défenseurs de l'islam traditionnel. Zanan affiche aussi son adhésion et sa solidarité avec diverses espèces de féminisme—à la fois avec le féminisme laïc occidental et le féminisme laïc iranien—et les cite librement. Ainsi se dissipent les sentiments de méfiance et d'hostilité entre le courant religieux-traditionnaliste et le courant laïc-moderniste, dominant dans l'Iran du XXème Siècle.

Plus de 20 ans après la Révolution, les questions touchant à la condition féminine gardent une place centrale dans le programme politique de l'Iran. La visibilité des femmes en politique, en qualité à la fois d'électrices et de candidates, est un indice de la place primordiale qu'occupe "la question de la femme" et de sa popularité. En 1997, les femmes iraniennes ont joué un rôle important dans l'élection de Mohammad Khatami, le président réformiste. Elles ont été aussi une force active et visible lors des élections parlementaires de février 2000. A Téhéran, les femmes ont remporté six des 30 sièges parlementaires, et ce sans quota ni "sièges réservés".

Même avec un parlement à dominante réformiste, les femmes ont encore fort à faire pour affirmer leurs droits. La mesure dans laquelle la parité sera inscrite dans les réformes des lois et de la justice sera une indication des obstacles que doit surmonter le Président Khatami pour défendre les droits de la personne et la légalité dans un système où les conservateurs ont le dernier mot.

étaient généralement issus d'organisations communautaires catholiques et, dans les Etats arabes et ailleurs, l'islam a été une source d'inspiration pour des groupes féminins populaires. Le militantisme en soi ne débouche pas nécessairement sur un ordre plus égalitaire pour les femmes: en Iran, la ferveur religieuse a su balayer l'autocratie mais uniquement pour instaurer une théocratie (encadré 7.1). Cependant, dans les agglomérations urbaines de pays comme la Turquie, les femmes musulmanes ont su offrir à leurs soeurs de divers milieux un espace où trouver leur autonomie, même si, dans leur discours et leur idéologie, elles n'approuvent pas toujours l'égalité entre hommes et femmes.

- **Les groupes féministes**—Ils rassemblent surtout des femmes de la classe moyenne et des professions libérales. Lorsque les militaires étaient au pouvoir en Amérique latine, les groupes féministes étaient souvent issus d'organisations militantes de gauche ou de groupes d'étudiants qui avaient été réduits à la clandestinité. En fait, c'est souvent la subordination des femmes dans ces organisations qui a semé les germes de la conscience féministe. D'autres femmes ont été gagnées aux idées nouvelles pendant leur exil en Europe ou aux Etats-Unis.

L'une des questions cruciales pour les militantes se pose en ces termes: jusqu'où devraient-elles coopérer entre elles pour prendre part à la vie politique dans son ensemble? Dans quelle mesure les groupes féministes devraient-ils s'allier aux mouvements populaires féminins? Beaucoup feraient valoir que la coopération est un impératif stratégique. Au Maroc et en Turquie, par exemple, l'une des grandes difficultés consiste pour les féministes à se libérer de la tutelle des partis politiques sans s'isoler, ce qui veut dire qu'elles doivent étendre et diversifier leur base sociale. Mais à ce jour, les signes que des alliances se nouent par-delà les classes sont encore rares.

En Amérique latine pendant la dictature, les groupes féministes avaient souvent pour préoccupation première les conditions matérielles dans

lesquelles vivaient les femmes et soutenaient les femmes des milieux pauvres et ouvriers qui luttent pour subsister. Bien des féministes ont maintenant le sentiment que ces liens avec les mouvements populaires se sont distendus.

Ce qui préoccupe le plus les militantes féministes des années 90, c'est "l'ONG-isation" croissante du mouvement féminin. Les groupes féminins ont abandonné les activités d'inspiration féministe telles que la mobilisation, l'éducation populaire et la sensibilisation pour remplir des fonctions plus techniques et consultatives. Ils fournissent des services sociaux, conseillent les institutions gouvernementales dans la conception des programmes qui tiennent compte des disparités entre les sexes ou apprennent à leur personnel à intégrer cette optique dans leur planification.

Certains font valoir qu'en se professionnalisant et en se spécialisant, les groupes et ONG féministes ont rompu avec la base et avec les organisations communautaires. Les intéressées pourraient rétorquer que, lorsqu'elles exécutent des projets, financés par l'Etat ou des donateurs, pour les mères de familles monoparentales ou qu'elles évaluent l'impact des projets sur les hommes et les femmes, elles sont toujours en contact avec des organisations féminines des milieux pauvres et ouvriers. Mais les liens entre la base et les ONG semblent avoir changé de nature. De plus, les ONG qui sont choisies comme partenaires et reçoivent un financement ne sont pas nécessairement celles qui sont le plus proches de la base. Pour maintenir leur légitimité et rester représentatives comme elles le prétendent, les ONG et leurs responsables ont besoin de liens organiques avec la base. Or, ceux-ci ne vont pas de soi; ils doivent être consciencieusement cultivés.

Les groupes féminins peuvent aussi hésiter à entrer dans le débat politique par méfiance. Nombreux sont ceux qui gardent délibérément leurs distances à l'égard de l'activité politique et ont une attitude ambivalente lorsqu'il s'agit de se

mêler à la politique des partis. En Ouganda, par exemple, les groupes féminins de solidarité et les associations de bénévoles se battant pour les droits économiques et sociaux prennent délibérément leurs distances par rapport aux pouvoirs publics, même au niveau local. Ils évitent aussi toute activité politique proprement dite, considérant la politique comme sectaire, corrompue et comme un facteur de division.

A certains égards, la situation est comparable en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique. Beaucoup de femmes des pays communistes ont assimilé le féminisme au socialisme d'Etat et aux politiques gouvernementales "d'émancipation imposée", qui faisaient souvent pression sur les femmes pour qu'elles travaillent hors du foyer. Nombreuses sont les femmes qui, en réaction, contestent aujourd'hui le dogme cher aux féministes selon lequel les femmes qui se cantonnent dans la sphère privée sont opprimées et ont besoin du travail et d'une vie publique pour se libérer. Ce rejet radical du féminisme occidental est en partie un désaveu du communisme. Mais il est évident que le féminisme, tel qu'il apparaît dans cette région, est plus compatible avec la famille, la maternité et la féminité. En Hongrie, par exemple, les femmes sont très présentes dans la vie publique mais boudent clairement la politique des partis officiels. Beaucoup de femmes travaillent dans des ONG ou des comités de l'administration locale. Les rares initiatives qui se réclament du féminisme se rapportent généralement à des services spécifiques, tels que les foyers pour femmes battues.

TRAVAILLER DANS ET CONTRE L'ETAT

Les Etats se sont peut-être affaiblis ces dernières années mais ils ont encore une influence cruciale sur la vie des femmes. Dans les pays industrialisés, on a vu les féministes adopter diverses positions face à l'Etat. A l'une des extrémités du spectre, elles pensent que l'Etat est immuablement masculin et l'ultime moyen, pour la société, de contrôler la vie des femmes.

Cette conception est courante parmi les féministes des Etats-Unis, par exemple, et du Royaume-Uni. D'autres estiment que l'Etat est un instrument important de justice sociale, opinion assez répandue au Canada et en Nouvelle-Zélande, où le libéralisme social est une tradition solidement ancrée, et en Australie où les "fémocrates"—les féministes bureaucrates—se sont servies de l'Etat au bénéfice des femmes. Les femmes scandinaves ont une optique similaire: elles ont de puissants Etats providence et trouvent justifiée l'intervention de l'Etat.

La situation dans les pays en développement fait apparaître d'autres contrastes. Les femmes y bénéficient moins de prestations sociales du secteur public que dans les Etats providence d'Europe. Leurs Etats, qui ont tendance à être plus faibles, ne sont guère en mesure de faire respecter les droits civils sur tout le territoire national et pour toutes les couches sociales. Que ce soit par opportunisme politique ou par impuissance, ils ont vraisemblablement peu tendance à diffuser des informations sur une nouvelle loi—ou à la faire appliquer. La vie des femmes obéit davantage aux règles, souvent mouvantes mais généralement conservatrices, en vigueur dans leur société. Dans certains cas, le peu de réglementation au niveau national engendre une grande violence de l'Etat et de nombreuses violations des droits civils. Bon nombre d'organisations féminines en Inde, par exemple, sont ancrées dans leur opposition aux brutalités policières.

Néanmoins, la transition vers la démocratie donne à certaines femmes plus d'influence dans les administrations publiques. On l'a vu surtout en Amérique latine. Dans pratiquement tous les pays d'Amérique latine, c'est dans l'administration publique qu'ont été mis en place certains des "appareils de promotion de la femme". Ils l'ont été pour des raisons diverses, parfois à la suite de pressions exercées par des bailleurs de fonds étrangers ou parce que des fonds

avaient été mis à disposition dans ce but. Le parti politique dominant peut voir en eux un instrument politique utile—un moyen soit d'impressionner la communauté internationale par le progressisme national (comme au Bangladesh) soit d'obtenir l'appui d'une partie jusque-là négligée de l'électorat (comme en Ouganda). Dans d'autres cas, comme au Brésil, au Chili et en Afrique du Sud, c'est parce que certains courants du mouvement féminin se sont entêtés à les réclamer que ces appareils de la promotion de la femme ont été institués par l'Etat.

Jouissant d'une position stratégique dans l'Etat, les féminocrates sont, en théorie, bien placées pour repérer et mettre à profit les opportunités politiques qui s'offrent de faire adopter des idées chères aux femmes. Mais leur situation—à la fois dans et contre l'Etat—rend leur légitimité douteuse tant aux yeux de leurs collègues bureaucrates qu'à ceux des femmes à l'extérieur.

Au Brésil, des Conseils de la condition féminine ont été créés dès les premières années de la démocratie, d'abord à São Paulo et plus tard dans d'autres Etats, ainsi qu'au niveau national. Ces conseils, dont le personnel était souvent féminin, ont réussi à promouvoir les droits des femmes en matière de santé et de procréation et ont aussi facilité la création de postes de police pour femmes, spécialisés dans l'accueil des femmes victimes de violences. Vers la fin des années 80, des dispositions répondant aux revendications des femmes ont été, grâce au Conseil national, inscrites dans la nouvelle constitution. Les liens entre ces conseils et le mouvement féminin se sont un peu distendus, mais l'influence des femmes sur la politique publique, celle de la santé en particulier, est probablement plus forte au Brésil que dans la plupart des autres pays en développement.

Au Chili, le mouvement féminin a fait pression sur la coalition de centre-gauche qui a remporté les élections de 1989 et a obtenu la

création, au sein du Ministère du Plan, du Service national pour les femmes (SERNAM). Mais le SERNAM, dont le rôle n'avait pas été défini clairement dès le début, a suscité une forte opposition des partis de droite. Il semble s'être employé surtout à sensibiliser et à exécuter divers projets pilotes. Il a été récemment à l'origine de nouvelles lois sur la famille et la violence à l'encontre des femmes et de la modification du code du travail, mais il évite soigneusement les questions controversées telles que l'avortement.

L'expérience du Chili illustre aussi des dilemmes de nature plus générale. Si le SERNAM tirait initialement son dynamisme et sa légitimité d'un puissant mouvement féminin, ses relations avec lui ont été ambivalentes parce qu'il est considéré comme un prolongement du gouvernement. L'approche conservatrice adoptée par le SERNAM face aux questions de parité a quelque peu déçu. Les organisations féminines populaires, en particulier, se sentent étrangères au SERNAM: dans les milieux pauvres et ouvriers, beaucoup de femmes ne se retrouvent pas dans les campagnes qu'il mène.

La plupart des autres pays ont un mécanisme spécial de promotion de la femme. Cependant, dans bien des cas, la relation entre les départements féminins de l'administration publique et le public féminin de la société civile s'est révélée difficile à établir ou à exploiter. Les groupes féminins et les ONG sont souvent réticents à s'associer trop étroitement à ces départements. C'est sans doute un réflexe sain qui dénote un désir de garder son autonomie mais cela ne facilite pas une collaboration stratégique. Au Maroc, par exemple, le mouvement féminin a eu tendance à contourner les départements féminins de l'administration publique; il a travaillé essentiellement à l'extérieur ou en s'ali-
liant à des partis politiques.

LES FEMMES EN POLITIQUE

Les femmes sont peu représentées dans les partis politiques et dans les assemblées législatives nationales. Comme le montre la figure 7.1, la proportion des femmes dans les chambres basses des parlements n'a que très peu augmenté depuis 20 ou 30 ans. Avec une moyenne de 12 pour cent, elle reste bien inférieure à celle des hommes. Le tableau 7.1 montre que c'est en Europe que les femmes sont le plus représentées dans les chambres basses, encore que cette moyenne soit relevée par les pourcentages élevés enregistrés dans les pays scandinaves. Comme l'indique le tableau 7.2, c'est dans ces pays que la représentation féminine est la plus forte au monde. Les Etats-Unis arrivent loin derrière, avec seulement 13 pour cent.

On peut s'étonner que les femmes soient si peu représentées dans les assemblées nationales. Comme toutes les démocraties libérales lient le droit de vote au droit de se faire élire, la disparité entre la proportion des femmes dans les assemblées nationales et la proportion des femmes dans la population est un révélateur de ce fait. La Quatrième Conférence mondiale sur les femmes a bien été de cet avis puisque le Programme d'action qu'elle a adopté fait de la représentation des femmes dans les organes de prise de décision l'une de ses préoccupations majeures.

L'invisibilité des femmes dans le monde de la politique institutionnelle tient en partie à l'histoire mais doit être attribuée aussi au machisme des partis et des électors. De solides barrières empêchent les femmes de prendre une part constructive à l'activité des partis politiques où elles sont généralement reléguées dans les sections féminines et réduites à orchestrer les applaudissements. En même temps, la construction culturelle de la fonction politique comme masculine rend extrêmement difficile l'élection de femmes lorsqu'il n'existe pas un mécanisme électoral

tel que le système des quotas ou des sièges réservés. Les femmes obtiennent en général moins de voix que les hommes, même lorsqu'elles ne font pas campagne sur des questions concernant les femmes. Et lorsqu'elles se présentent en féministes, elles ont encore moins de succès parce qu'elles s'opposent, dans l'esprit des électeurs, aux hommes, à la tradition et à la famille.

On a bien essayé de redresser ce déséquilibre. Des partis politiques progressistes résolus à améliorer la représentation des femmes se sont efforcés de les favoriser. Plusieurs partis d'Amérique latine ont relevé le nombre des femmes candidates en appliquant officiellement des quotas. C'est le cas, en Argentine, des deux principaux partis, l'Union civique radicale et le Parti justicialiste, en Bolivie, de la Conscience de la nation, et, au Mexique, du Parti de la révolution démocratique.

En Europe, nombre de partis du centre et de gauche ont appliqué des politiques similaires.

Figure 7.1 - La proportion des femmes dans les chambres basses des parlements dans le monde

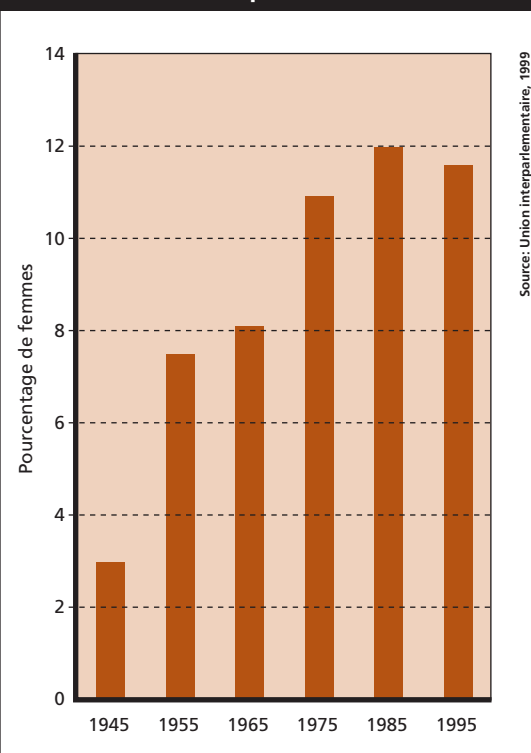


Tableau 7.1 - La représentation féminine—moyennes régionales

	Chambre unique ou chambre basse %	Chambre haute ou sénat %	Les deux chambres combinées %
Europe	16	10	14
Asie	15	12	15
Amérique	15	15	15
Afrique subsaharienne	11	13	11
Pacifique	9	21	11
Etats arabes	4	3	4
Moyenne mondiale	13	11	13

Note: Par Europe, il faut entendre ici les pays membres de l'OSCE.
Source: Union interparlementaire, 1999

En Scandinavie, ils l'ont fait sous la pression des groupes féminins. Le Parti social-démocrate suédois a adopté une position des plus progressistes: depuis 1994, il insiste pour que, si la première personne inscrite sur la liste des candidats aux élections est un homme, la deuxième soit une femme et qu'il y ait ainsi alternance d'hommes et de femmes.

D'autres pays ont tenté d'exercer une discrimination positive mais ont abouti à une impasse. Au Royaume-Uni, par exemple, certaines sections locales du Parti travailliste ont dû, pendant une brève période, produire des listes courtes où ne figuraient que des femmes. Cette règle a été abandonnée par la suite pour non-conformité à la loi sur l'égalité des chances. Mais elle a quand même eu pour effet d'augmenter de manière frappante le nombre des femmes parlementaires travaillistes après

Tableau 7.2 - Les femmes dans les chambres basses des parlements—sélection de pays

Rang	Pays	Année des élections	Nombre de femmes	% de femmes
1	Suède	1998	149	43
2	Danemark	1998	67	37
3	Finlande	1999	74	37
4	Norvège	1997	60	36
5	Pays-Bas	1998	54	36
6	Islande	1999	22	35
7	Allemagne	1998	207	31
8	Afrique du Sud	1999	120	30
9	Nouvelle-Zélande	1996	35	29
10	Argentine	1997	71	28
24	Costa Rica	1998	11	19
26	Royaume-Uni	1997	121	18
28	Ouganda	1996	50	18
41	Etats-Unis	1998	58	13

Source: Union interparlementaire, 1999

les élections de 1997: avec 101, elles occupaient près du quart des sièges.

La liste de parti est un moyen auquel les partis recourent souvent pour augmenter le nombre des femmes parlementaires. Si les élections se font à la représentation proportionnelle avec listes de parti, les partis sont libres d'inscrire sur leurs listes les candidats qu'ils jugent bon et des femmes y figureront si la parité est une préoccupation prioritaire du parti. Cela dépersonnalise dans une certaine mesure le vote et réduit la liberté qu'auraient les électeurs d'exclure certaines personnes à cause de leur appartenance ethnique ou de leur sexe. En Afrique du Sud, l'ANC a mis à profit ce système pour relever le nombre des femmes à l'Assemblée nationale; comme le montre le tableau 7.2, l'Afrique du Sud arrive maintenant au huitième rang dans le monde, avec 30 pour cent de femmes au parlement.

La discrimination positive peut aussi être inscrite dans la législation ou la constitution: le système type consiste à réserver un nombre de sièges déterminé aux femmes. En Ouganda, par exemple, un siège parlementaire pour chacun des 39 districts est réservé aux femmes. En Argentine, 30 pour cent des candidats à des fonctions électives doivent être des femmes. Au Bangladesh, 30 des 330 sièges sont réservés aux femmes, en Erythrée, 10 sur 105 et en Tanzanie 15 sur 255. Les mêmes principes ont été appliqués dans les panchayats, ou conseils villageois, en Inde (encadré 7.2). Les sièges réservés ont cependant un inconvénient: ils risquent d'enfermer la participation politique des femmes dans une enclave, en amenant l'électorat à penser que les femmes ne peuvent pas prétendre à d'autres sièges que ceux qui leur sont réservés.

L'IMPACT DES FEMMES SUR LE GOUVERNEMENT

Malheureusement, rien ne garantit que les femmes élues au parlement défendront les inté-

rêts des femmes. Bien des femmes ayant réussi en politique n'étaient pas féministes. Et celles qui ont été élues grâce aux quotas et aux sièges réservés peuvent hésiter à exprimer un désaccord, étant à la merci du parti central ou provincial qui établit les listes électorales.

En Ouganda, de nombreuses femmes parlementaires ont été convaincues par des anciens d'entrer en politique et certaines considèrent leur position plus comme une faveur du Mouvement de résistance national (NRM) que comme un droit: elles sont donc réticentes à émettre des critiques sur la façon dont gouverne le NRM. Dans les systèmes politiques où un parti domine et où les femmes politiques n'ont donc pas d'autre option réaliste que ce parti, leur pouvoir sur lui est très faible et elles n'ont guère la latitude de s'intéresser à des questions qui ne sont pas à l'ordre du jour du parti. Néanmoins, les femmes parlementaires d'Ouganda se sont regroupées en plusieurs occasions pour présenter un front uni et faire adopter des lois progressistes, comme la loi foncière en 1997-98.

De même en Inde, si l'élite politique locale a pu espérer que des femmes "convenables", ou siégeant par procuration, seraient élues aux panchayats, le résultat a été plus complexe. La présence de femmes dans les structures du pouvoir et leur participation à la prise de décision ont été en soi l'occasion d'une évolution rapide et d'un apprentissage. Bien des femmes ont été de remarquables présidentes et membres des panchayats, sachant faire preuve d'initiative et d'autorité, et ceux qui ne voyaient en elles que des "personnes interposées" ont vite été déçus. En fait, les expressions mêmes de "procuration" ou de "personnes interposées" dénotent un refus complet de l'idée que les femmes puissent agir, évoluer et apprendre.

Les femmes parlementaires ont plus tendance à représenter les intérêts des femmes lorsqu'elles gardent des liens étroits avec des organisations féminines. Au lieu d'agir seules dans une espèce de vide politique, elles ont besoin de relations de

travail avec d'autres femmes "de l'extérieur". Le maintien de ces liens est particulièrement important pendant les périodes de transition à la démocratie. Lorsque le centre de gravité politique se déplace des mouvements spontanés vers les partis classiques, il y a toujours un nouveau risque de marginalisation pour les femmes.

C'est dans les textes officiels que les succès des femmes au gouvernement ont été les plus marquants—lorsqu'elles ont fait en sorte que les nouvelles constitutions consacrent l'égalité sexuelle. Les femmes ont aussi contribué à l'adoption de lois progressistes dans des domaines tels que le divorce, la violence domestique et les droits en matière de procréation. Mais l'application de ces lois s'est souvent révélée difficile, non seulement à cause de la résistance sociale mais aussi de la faiblesse de l'appareil judiciaire de l'Etat et de l'hostilité de l'environnement politique et économique aux dépenses sociales. L'affaiblissement général des soins de santé primaires a par exemple porté un rude coup aux services mis en place pour aider les femmes à exercer leurs droits en matière de procréation. Ainsi, au Zimbabwe, les soins prénatals étant devenus payants, de nombreuses femmes ne sont plus venues dans les cliniques, ce qui a fait monter en flèche la mortalité maternelle.

Cela traduit aussi un problème de fond. Il est un secteur en politique qui s'est systématiquement dérobé aux contrôles: celui des décisions relatives aux dépenses publiques. Pour certains, le problème tient en partie au fait que l'analyse économique est peu familière aux femmes qui manquent de compétences en la matière. Si tel est le cas, l'obligation faite à tous les ministères de rendre compte des incidences de leurs dépenses budgétaires sur les femmes—initiative d'abord prise en Australie et au Canada sous le nom de Women's Budget Statements and Initiatives, puis dernièrement en Afrique du Sud—peut contribuer à renforcer les capacités techniques des appareils de promotion de la femme.

Mais les problèmes ont des origines plus profondes. Ils reflètent dans une certaine mesure un déplacement du pouvoir des ministères sociaux et des parlementaires en direction des technocrates des ministères des finances et du commerce. Les parlementaires des deux sexes ont perdu de leur pouvoir. Des femmes bureaucrates rompues à l'analyse économique peuvent remplir à la perfection leurs fonctions dans ces technocraties bien protégées du monde extérieur, dans les ministères des finances par exemple. Mais cela ne remplace pas le débat public qui permet au parlement, aux organisations et réseaux de femmes, ainsi qu'à d'autres groupes sociaux, de passer au crible les politiques et décisions économiques qui ont des conséquences sur le bien-être de leurs électeurs(-trices) ou de leurs adhérent(e)s. Dire que les femmes sont tenues à l'écart de l'élaboration de la politique économique simplement parce qu'elles n'ont pas les compétences nécessaires (compétences qu'il faut bien leur donner les moyens d'acquérir), c'est passer à côté d'une question plus générale qui est de savoir si les mécanismes politiques qui se mettent en place actuellement permettent au public d'examiner et de contrôler les actes et décisions de l'exécutif.

LES ONG FÉMININES

Comme l'expliquait le chapitre 3, les gouvernements ont déchargé les institutions publiques de nombreuses responsabilités sociales pour laisser à la société civile le soin de les assumer. Ces initiatives ont eu d'importantes répercussions sur les femmes. La charge est retombée, non pas sur des organisations, mais en grande partie sur des femmes isolées qui ont dû combler le vide laissé par la raréfaction des services sociaux et passer plus de temps à soigner les malades ou les parents et voisins handicapés. Ainsi, les gouvernements "privatisent" les soins de santé en recrutant une main-d'oeuvre familiale non rémunérée.

Les bailleurs de fonds ont encouragé la

Encadré 7.2 - Les femmes dans les pouvoirs locaux en Inde

En avril 1993, la Constitution indienne a été amendée (73ème amendement) pour encourager les femmes, tout spécialement, à se faire élire aux pouvoirs locaux. Cet amendement a obligé toutes les assemblées législatives des Etats à amender leur législation relative aux panchayats pour l'aligner dans un délai d'une année sur l'amendement constitutionnel. Ce délai écoulé, un tiers des représentants aux conseils villageois, les panchayats, et aux organes municipaux correspondants, devait être des femmes. Cette décision s'est heurtée à une résistance farouche dans de nombreux Etats qui ont fait traîner les choses. Et les hommes ont parfois essayé de retourner la situation à leur avantage en désignant leur fille ou leur belle-fille pour gouverner par personne interposée.

Néanmoins, les bienfaits de l'amendement commencent à se faire sentir. Un million de femmes environ ont été élues aux panchayats et elles se sont préoccupées de questions importantes au niveau local, telles que le système public de distribution alimentaire et les salaires minimaux. Elles ont réclamé des améliorations dans les systèmes de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau. Et, ce qui est tout aussi important, elles ont attiré l'attention sur de graves problèmes de société, tels que les violences au foyer et l'alcoolisme.

Le Rajasthan est l'un des Etats de l'Inde où l'inégalité sexuelle est la plus forte. Les infanticides perpétrés sur les petites filles n'y sont pas rares, le taux d'analphabétisme féminin y est élevé, et l'on note une forte disproportion d'hommes dans la population. Autant dire que l'élection de femmes s'est heurtée à une résistance considérable et que l'on doutait de leurs capacités. Les hommes critiquent encore avec virulence le comportement des femmes membres des panchayats et il est évident que, selon leur expérience et leurs aptitudes, certaines présidentes de panchayats seront plus efficaces que d'autres. Mais lorsque les questions se font plus précises, beaucoup de gens au Rajasthan, en particulier des femmes, signalent que les femmes membres se sont données plus de peine pour régler des problèmes importants, faire réparer des pompes à eau, par exemple, et sont de manière générale plus accessibles et plus disposées à écouter. Cependant, on ne pourra pas prétendre qu'il y a eu progrès réel tant que les femmes ne seront pas plus nombreuses à briguer non seulement des sièges "pour dames" mais des sièges tout court.

transformation des services de santé destinés aux femmes en ONG. Certaines organisations, comme la Banque mondiale, peuvent voir là un moyen d'éviter des services publics qu'elles jugent corrompus et inefficaces. Au Tadjikistan, par exemple, l'ONG britannique Christian Aid et l'Union européenne financent le projet de santé des femmes de Khatlon, qui offre à des collectivités pauvres des services que le gouvernement n'a ni les moyens ni la volonté de leur fournir.

En étant prêtes à assumer ces charges, les ONG féminines encouragent-elles les gouvernements à se démettre de leurs responsabilités?

Même lorsque les gouvernements prétendent améliorer la prestation de services en concluant des partenariats avec des ONG féminines, les résultats de tels partenariats peuvent être ambigus. Comme nous le faisons observer au chapitre 6, le "partenariat" revient souvent pour les ONG à avoir trop à faire avec trop peu de ressources.

De leur côté, les ONG courent plusieurs risques en concluant des partenariats de ce genre. Outre celui d'être surchargées, elles risquent de se trouver moins libres de critiquer le gouvernement. Au Pérou, par exemple, le Mouvement Manuela Ramos (Manuela) admi-

nistre le projet ReproSalud, projet pour la santé génésique dans la communauté financé par USAID, qui vise à fournir des services novateurs aux femmes pauvres tout en les encourageant à mieux utiliser les services publics. Mais ces liens officiels se sont révélés un handicap lorsque les services de santé du gouvernement ont été accusés de pratiquer des stérilisations forcées. Manuela a dû choisir entre une diplomatie discrète et une critique ouverte des services publics, quitte à apporter de l'eau au moulin des forces de droite qui voulaient la suppression de tous les soins publics de santé génésique. En l'occurrence, la diplomatie ayant échoué, Manuela s'est élevé publiquement contre les stérilisations abusives.

Les ONG féminines doivent faire des choix adaptés aux conditions dans lesquelles elles se trouvent, ce qui veut dire dans bien des cas marquer leur désaccord. En Egypte, l'une des questions les plus controversées auxquelles les groupes féminins se soient attaqués est celle de la mutilation génitale des femmes et des fillettes. Le groupe d'étude qui s'occupe de cette question en Egypte fait un travail de sensibilisation tout en remplissant avec vigilance la fonction de critique. Il refuse de collaborer étroitement avec un gouvernement qui s'en prend fréquemment aux ONG, en particulier à celles qui s'attachent à promouvoir les droits de la personne.

Enfin, les ONG étant tributaires de sources de financement extérieures, les bailleurs de fonds peuvent, selon leurs priorités, favoriser la prolifération de tel ou tel type d'ONG et d'activités. Au Chili, par exemple, pour rester économiquement viables, de nombreuses ONG féminines abandonnent des projets qui étaient étroitement associés à leurs engagements féministes tels que des projets d'éducation populaire à la sexualité et au rôle des parents et de formation des cadres. Elles les remplacent par des projets plus séduisants pour les bailleurs de fonds, qui concernent la santé des femmes, le développement de micro-

entreprises et la formation professionnelle des femmes chefs de famille.

Si certaines ONG réussissent à s'adapter aux nouveaux critères de financement, qui les incitent à se professionnaliser et à se techniciser, il y a aussi des perdantes. Parmi celles-ci, l'on trouve des organisations ayant des liens solides avec les femmes des milieux pauvres et ouvriers et les organisations communautaires.

En même temps, il importe de souligner que la distinction entre ONG féminines et mouvement féminin est floue. Premièrement, la grande majorité des militantes des ONG professionnelles se réclament du mouvement féminin. Deuxièmement, les ONG féminines présentent des variations infinies sur le plan du pouvoir, des ressources, de l'idéologie, des relations avec les donateurs et les gouvernements et, surtout, de l'étroitesse et de la solidité de leurs liens avec les mouvements de la base. Ces dernières années, les liens vitaux entre les ONG et leur base se sont modifiés et, dans certains cas, distendus.

S'il en est ainsi, c'est que les donateurs, lorsqu'ils choisissent quelles ONG ils vont financer, prennent rarement pour critères prioritaires la solidité des liens unissant les ONG aux organisations de la base et à la population qu'elles sont censées représenter et servir. Si les donateurs accordaient dans leurs critères de financement une place importante aux liens des ONG avec leur base, ils contribueraient dans une certaine mesure à inverser cette tendance.

La réalisation des droits des femmes

A la suite des dégâts considérables causés dans la société par l'ajustement structurel, beaucoup de personnes se sont mises à axer leurs efforts sur la lutte contre la pauvreté, et en particulier celle des femmes. La pauvreté et le pourcentage disproportionné de femmes qui en souffrent ont figuré parmi les principales préoccupations exprimées dans le Programme d'action de Beijing.

Il est bon que l'attention se porte sur la pauvreté féminine. Mais cette attention a ses limites. Bien des organisations ont ciblé des groupes spécifiques, notamment les ménages dirigés par des femmes, démarche qui non seulement escamote la diversité que l'on peut trouver dans ce groupe mais aussi esquive un sujet plus difficile et politiquement délicat, celui de la pauvreté à l'intérieur du ménage. Elles ont également tendu autour des femmes une espèce de cordon de sécurité en les désignant comme groupe vulnérable à protéger, en utilisant des filets de sécurité limités voire fréquemment inexistant. Certaines organisations, agissant dans un sens plus constructif et constatant la paupérisation d'une partie de la population qui travaille, en particulier d'un grand nombre de femmes, ont essayé d'organiser les travailleuses, de leur ouvrir un espace où elles puissent formuler leurs revendications avec plus de succès.

Il est cependant une question essentielle qu'il faut se poser: quelles sont les raisons de la pauvreté féminine? Il faudrait en savoir plus sur les trajectoires différentes qui conduisent hommes et femmes à la pauvreté, sur les institutions et les rapports sociaux et économiques qui sont un facteur de paupérisation pour chaque sexe. Si l'on peut hasarder une généralisation, c'est que l'absence de pouvoir des femmes n'est pas seulement une dimension importante du handicap qu'elles doivent surmonter mais influence aussi les ressources qu'elles peuvent réunir ou auxquelles elles peuvent prétendre ou avoir droit.

Pour réduire la pauvreté des femmes, il faudra donc réaliser leurs droits plutôt que simplement répondre à leurs besoins. La distinction est importante. Formulés comme normes de droit et de morale, les besoins impliquent de la part de ceux qui sont au pouvoir l'obligation de fournir tous les moyens nécessaires à leur satisfaction. La démarche peut sembler ne pas mener bien loin: les gouvernements de pays en développement se plaignent généralement de manquer de

ressources, de sorte que, revisités en droits, les besoins sont simplement exposés avec plus de véhémence.

L'avantage d'énoncer les enjeux en termes non pas seulement de besoins, mais aussi de droits tient à ce que les titulaires de droits peuvent les revendiquer publiquement en qualité de citoyens. Les femmes, individuellement et collectivement, sont associées à la prise de décision. Elles sont aussi mieux placées pour se défendre contre d'autres puissantes influences, notamment celles de groupes religieux et intégristes. Et elles peuvent s'élever contre ceux dont le programme macro-économique ou néomalthusien sert à perpétuer des inégalités raciales, ethniques, sexuelles et entre classes.

Dans les sections qui suivront, nous examinerons les droits des femmes dans trois domaines cruciaux: la santé génésique, l'éducation et le travail.

Les droits en matière de santé génésique

L'une des évolutions la plus notable de la décennie 90 a été l'élargissement de la conception des droits en matière de santé génésique. Lorsque les mouvements féminins de la santé ont lancé en Occident la notion de santé génésique, ils s'intéressaient surtout au droit des femmes de maîtriser leur fécondité. Les organisations féminines du Sud en ont repris le principe à leur compte mais l'ont poussé plus loin, en l'intégrant dans une vision beaucoup plus large englobant tous les besoins des femmes en matière de santé et en les rattachant au développement.

Des organisations féminines ont fait valoir à juste titre que la santé génésique des femmes devait s'inscrire dans un contexte plus large. Si les femmes ne peuvent maîtriser leur fécondité et sont exposées à des abus et des violences sexuels, elles ne peuvent pas jouer pleinement leur rôle de membre responsable et actif de leur famille et de leur communauté: elles ne peuvent pas exercer vraiment leur citoyenneté. En

même temps, la santé génésique et le bien-être supposent que des conditions essentielles soient remplies, comme avoir de l'eau potable, par exemple, ou un logement décent. Sinon, les femmes se trouvent devant des dilemmes intenable. Ainsi les femmes qui sont séropositives doivent choisir entre allaiter leur nourrisson et les exposer au risque du SIDA, et les nourrir au biberon et les exposer, en utilisant une eau contaminée, à une infection bactérienne mortelle (encadré 7.3).

Les organisations féminines des pays en

développement qui se préoccupent de la santé génésique ne constituent évidemment pas un bloc homogène. Nées dans des circonstances différentes, elles ont des priorités différentes. En Asie du Sud, par exemple, elles se sont surtout inquiétées de problèmes tels que la stérilisation et la contrainte, et la promotion de contraceptifs hormonaux à longue durée d'action, et ont dû constamment s'opposer à l'accent mis, à l'instigation des donateurs, sur la lutte contre la surpopulation. En Amérique latine, en revanche, elles se sont formées dans

Encadré 7.3 - L'histoire de Futhi

Ce qui suit est un portrait imaginaire qui repose sur des faits.

Futhi est l'une des 18,5 millions de femmes qui sont infectées par le VIH dans le monde. Elle fait partie des 11 pour cent ou presque de femmes enceintes d'Afrique du Sud qui se rendent en ville dans des dispensaires prénatals. L'infection de Futhi date de son mariage: son mari, employé dans les mines, est le plus souvent absent et a des rapports sexuels non protégés avec des prostituées. Mais il n'a jamais été question de le quitter car elle ne gagne pas suffisamment à elle seule pour faire vivre ses deux enfants.

Grâce à la politique progressiste que mène l'Afrique du Sud en matière de santé génésique, Futhi a accès à un dispensaire de santé génésique situé non loin de chez elle. L'infirmière du dispensaire lui avait parlé des préservatifs mais elle a eu peur d'en proposer à son mari, craignant qu'il n'y voit une preuve d'infidélité de sa part et ne la batte. De plus, dans la culture zoulou, les femmes sont censées accéder aux désirs de leurs maris.

Lorsque, ensuite, Futhi a découvert qu'elle était enceinte et séropositive, elle n'a su que faire. En Afrique du Sud, une femme a le droit d'avorter, quelles que soient ses raisons, pendant les trois premiers mois de sa grossesse. Les infirmières du dispensaire l'ont avertie qu'elle ne pourrait pas allaiter l'enfant au sein sans risquer de lui transmettre le VIH et, l'eau n'étant pas encore potable dans sa township, elle ne peut pas s'en servir pour faire des biberons. Elle a entendu dire qu'il y avait des médicaments qui pouvaient empêcher la transmission du VIH au fœtus mais ces médicaments, fabriqués par des sociétés de produits pharmaceutiques installées aux Etats-Unis, sont trop chers pour que le gouvernement sud-africain, à court d'argent, puisse les acheter sur le marché mondial.

Menacé de sanctions en application des lois régissant les brevets, le gouvernement n'a pas autorisé la fabrication locale de médicaments moins chers. Même si les sociétés transnationales de produits pharmaceutiques abaissent leurs prix à destination des pays d'Afrique, les médicaments risquent encore de coûter trop cher pour la bourse de Futhi et le système de santé sud-africain ne sera pas en mesure de les distribuer. Ainsi, des médicaments de pointe ne protégeront pas le bébé de Futhi et ne permettront pas non plus à la mère de vivre assez longtemps pour élever ses enfants. Apparemment, Futhi n'a pas d'autre choix que d'avorter. Heureusement, en Afrique du Sud, elle a au moins cette possibilité.

le cadre de mouvements pour la démocratisation, dans un climat politique où les notions de citoyenneté et de droits étaient au premier plan. Elles ont insisté sur l'autonomie des femmes et leurs droits à des services de santé de meilleure qualité. En Afrique, ceux et celles qui militent pour la santé des femmes s'inquiètent des menaces qui pèsent sur leur survie même, des taux élevés de mortalité maternelle et infantile, par exemple, et du danger de plus en plus présent du VIH/SIDA, et s'intéressent à des questions telles que les mutilations génitales où entrent en jeu des droits controversés.

Partout au Sud, cependant, les organisations féminines ont insisté pour que les droits en matière de procréation soient placés dans un contexte plus large. Elles font valoir que les femmes ont peu de chances de réaliser leurs droits individuels dans un climat économique et social qui leur est généralement hostile, thèse que reprennent avec force nombre de réseaux internationaux.

L'un des plus influents regroupe des militantes de toutes les régions du Sud. Il s'appelle DAWN (l'aube), abréviation de Development Alternatives with Women for a New Era. DAWN fait valoir depuis longtemps que les droits en matière de procréation ne peuvent devenir réalité que dans un environnement favorable qui ouvre aux femmes l'accès au logement, à l'éducation, à l'emploi, dans lequel elles jouissent de droits à la propriété et de l'égalité devant la loi et sont libérées des violences physiques, du harcèlement et de toutes les formes de violence fondées sur le sexe.

Les droits en matière de procréation doivent donc être reconnus dans la loi et protégés par les tribunaux. Ils supposent aussi qu'aucun code répressif, religieux ou traditionnel, ne limite les possibilités de choix des femmes, que celles-ci ne subissent pas de violences au foyer et que les grossesses forcées n'existent plus. Ces conditions sont autant de droits civils et politiques. Mais en même temps, les droits en matière de

procréation supposent aussi des services fiables et abordables de santé maternelle et infantile, l'accès à une contraception sans danger et à un suivi médical, sans parler d'une nutrition satisfaisante, si l'on veut éviter un grand nombre de risques. Ces conditions correspondent toutes à des droits économiques et sociaux.

Dans le monde, les femmes ont de plus en plus conscience de leurs droits et le sentiment qu'il faut les faire respecter. Une enquête menée dans sept pays par le International Reproductive Rights Research Action Group (IRRRAG) (Groupe international d'action-recherche sur les droits en matière de procréation) a montré que la plupart des enquêtées pensaient être en droit de prendre elles-mêmes leurs décisions touchant au mariage, à la fécondité, à la contraception, à la garde des enfants et au travail. Cependant, si elles voulaient exercer pleinement ces droits, elles devaient souvent le faire en cachette, braver la censure de la famille et des voisins ou les interdictions légales de l'Etat. Ou elles devaient faire toutes sortes de compromis—accéder à des demandes d'ordre sexuel pour obtenir, par exemple, de l'aide pour la garde des enfants. Comment les aider à résister à des maris abusifs, des médecins irrespectueux et des diktats religieux et à prendre en toute indépendance leurs décisions en matière de procréation et de sexualité? L'appartenance à un groupe est apparue comme l'un des facteurs les plus à même de les aider en les faisant sortir de leur isolement et en leur permettant d'agir ensemble pour elles, mais aussi pour leurs filles et pour les générations futures.

Le Programme d'action auquel a abouti la Conférence internationale sur la population et le développement au Caire en 1994 a fait sienne cette vision et, passant d'objectifs démographiques et d'un souci étroit de planning familial à une conception plus large des droits en matière de procréation, a insisté pour que les stratégies en matière de population et

de développement soient fondées sur l'autonomisation des femmes et sur l'égalité et l'équité entre hommes et femmes (encadré 7.4).

Néanmoins, le Programme d'action du Caire a aussi approuvé des politiques libérales qui, dans les faits, empêchent les femmes d'exercer leurs droits en matière de procréation (tableau 7.3). Dans son chapitre sur la santé, le Programme d'action reconnaît les conséquences dévastatrices que les programmes d'ajustement structurel et le passage à l'économie de marché ont eues sur la santé, en particulier chez les pauvres. Mais dans les sections consacrées à sa mise en oeuvre, le Programme d'action revient aux politiques axées sur le marché qui ont en fait creusé les inégalités de revenu, de mortalité et de morbidité. Le Programme d'action engage instamment les gouvernements à améliorer la rentabilité et la qualité des services et à rentrer dans leurs coûts en faisant de nouveau payer les usagers. Il les encourage vivement à "revoir les dispositions d'ordre juridique et réglementaire appliquées en matière d'importation...qui empêchent malencontreusement le secteur privé de prendre une part accrue à la production d'articles [de haute qualité] pour la santé en matière de reproduction, y compris la planification familiale, ainsi qu'à la prestation de services dans ce domaine".

Pis encore, les gouvernements ont com-

mencé dans les années 90 à mettre en oeuvre des réformes du secteur de la santé qui avaient été conçues par la Banque mondiale et d'autres donateurs dans le but d'améliorer la rentabilité de la santé publique. Les efforts entrepris pour résoudre la crise du financement et de la distribution des soins de santé ont pris des formes diverses mais présentent nombre d'éléments communs, notamment la recherche d'un meilleur rapport coût-efficacité, une participation financière des usagers, la décentralisation et une place plus grande laissée aux sociétés privées et aux ONG. Beaucoup de ces réformes ont été désastreuses pour les femmes pauvres. Les systèmes de recouvrement des coûts en particulier ont empêché de nombreuses femmes de bénéficier d'un suivi médical pendant leur grossesse. Au Zimbabwe, les ONG prétendent que le taux de mortalité maternelle a été, de ce fait, multiplié par cinq. En Ukraine et en Bulgarie, les femmes qui ne peuvent pas acheter de contraceptifs au prix du marché se font avorter dans des conditions qui mettent leur vie en danger. La décentralisation devrait permettre d'assurer un meilleur accès aux services mais encore faut-il que les centres locaux soient dotés des ressources nécessaires.

Bien entendu, personne ne veut de services de santé qui soient inefficaces et gaspillent l'argent de la collectivité. D'autre part, c'est certainement une erreur de retenir une définition

Encadré 7.4 - Égalité et équité entre les sexes

Les termes d'égalité et d'équité sont souvent employés de manière interchangeable. Mais ils ne sont pas identiques. Ils traduisent une certaine tension dans les milieux féministes entre celles qui tiennent à souligner combien il est important que les femmes aient les mêmes conditions que les hommes et celles qui préfèrent souligner et célébrer ce qui les différencie des hommes.

Pour que la justice règne entre hommes et femmes, il faudrait qu'il y ait à la fois égalité et équité. L'égalité veut dire équivalence entre hommes et femmes—pour ce qui est des ressources économiques, des droits reconnus par la législation, de la participation politique et des relations personnelles. L'équité suppose la pleine reconnaissance des besoins spécifiques des femmes—qu'ils soient dus aux différences biologiques ou résultent des inégalités sociales ou de la partialité dont les femmes ont été victimes dans l'histoire.

Tableau 7.3 - Fiche d'appréciation féministe sur le Programme d'action du Caire

Les nouveaux acquis	Les lacunes et problèmes restant à résoudre
<ul style="list-style-type: none"> Le contrôle démographique fait place au paradigme des "droits et [de la] santé en matière de reproduction"; définition très large de la santé en matière de procréation incluant la santé en matière de sexualité, elle-même intégrée aux services de santé de base pour tous (paragraphe 7.2, 8.8). 	<ul style="list-style-type: none"> L'accès à l'avortement légal et sans risque n'est pas reconnu comme faisant partie de la santé et des droits en matière de procréation; le texte s'en remet aux lois nationales; lorsque l'avortement est illégal, le texte ne demande que le traitement des complications (paragraphe 8.25).
<ul style="list-style-type: none"> Les "droits en matière de procréation" sont définis comme correspondant à "certains droits de l'homme déjà reconnus...dans des instruments internationaux"; parmi eux figure le "droit de tous d'accéder à la meilleure santé en matière de sexualité et de reproduction", "de disposer des informations nécessaires pour ce faire", le "droit de décider en toute connaissance" de cause sans être en butte à "la discrimination, à la coercition ou à la violence" (renonciation aux mesures d'incitation et de dissuasion—(paragraphe 7.3, 7.12, 7.22). 	<ul style="list-style-type: none"> Confiance dans les mécanismes du marché privé (systèmes de recouvrement des coûts, participation financière des usagers, réforme de la santé destinée à rentabiliser les services); pour trouver les ressources nécessaires et responsabiliser chacun, on préfère donner au secteur privé un rôle accru et déréglementer plutôt que prendre des mesures en vue d'une restructuration macro-économique générale (paragraphe 8.8, 13.22, 15.15, 15.18).
<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance des droits des adolescents à tous les services de santé en matière de procréation et de sexualité, y compris à "l'éducation sexuelle" et protection complète contre les grossesses non désirées, le VIH/SIDA et autres MST (paragraphe 7.2, 7.37, 7.45, 7.47). 	<ul style="list-style-type: none"> Discours ambigu sur "les droits, devoirs et responsabilités des parents", qui pourrait porter atteinte au droit à la confidentialité; allocation de ressources insuffisantes; pas d'intégration entre les secteurs (par exemple ceux de la santé et de l'éducation).
<ul style="list-style-type: none"> L'"égalité entre les sexes et la promotion des femmes" forment un chapitre séparé; le renforcement des moyens d'action et de l'autonomie des femmes et l'amélioration de leur condition politique, sociale, économique et sanitaire sont reconnus comme constituant "en soi une fin de la plus haute importance" (paragraphe 4.1). 	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'allocation de ressources ni de montants spécifiés pour un seul aspect du développement durable, les soins de santé de base, l'autonomisation des femmes, l'amélioration de leur condition, la lutte contre la pauvreté ou la protection de l'environnement (chapitre 13).
<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance de toutes les formes de violence à l'encontre des femmes, y compris des mutilations sexuelles; les mesures prises pour les faire cesser sont considérées comme faisant partie de la santé en matière de procréation (paragraphe 4.4, 4.9, 4.22, 4.23, 7.3, 7.6, 7.17). 	<ul style="list-style-type: none"> Les "femmes" sont traitées comme une catégorie unique. Les différences d'accès aux ressources et aux services et les différences devant les risques en matière de santé (sauf devant le VIH/SIDA) selon la race, l'ethnie ou la classe à laquelle elles appartiennent ne sont pas prises en considération.
<ul style="list-style-type: none"> Le partage avec les hommes de la garde des enfants, des travaux domestiques et des responsabilités dans les domaines de la santé en matière de procréation et de la sexualité est considéré comme indispensable à l'égalité entre les sexes (chapitre 4-C). 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de stratégies précises d'exécution ni de crédits alloués.
<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements sont encouragés à "favoriser le développement et le renforcement des groupes d'appui aux femmes au niveau de la collectivité" (paragraphe 4.12). 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de ressources allouées ni d'objectifs précis spécifiés.
<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance de l'existence de "diverses formes de famille", y compris des familles monoparentales, et de la nécessité de politiques publiques qui leur viennent en aide à toutes, surtout aux plus vulnérables (paragraphe 5.1 et 5.2). 	<ul style="list-style-type: none"> Si les droits en matière de procréation sont reconnus, les droits sexuels, notamment le droit à la diversité des expressions et des orientations sexuelles, ne le sont pas expressément.
<ul style="list-style-type: none"> Les services de santé en matière de procréation, tels qu'ils sont définis, ne comprennent pas seulement la planification familiale mais aussi les soins pendant la grossesse et l'accouchement, le traitement de la stérilité, la prévention et le traitement du VIH/SIDA, des MST et des cancers typiquement féminins (paragraphe 7.6, 8.8). 	<ul style="list-style-type: none"> Un objectif précis de financement est mentionné (17 milliards de dollars) mais les ressources allouées sont déséquilibrées: il est alloué deux fois plus à la composante planification familiale qu'à toute la composante santé en matière de reproduction (paragraphe 13.14-13.15).
<ul style="list-style-type: none"> Echéance fixée à 2015 pour mettre en place les services de santé en matière de procréation, augmenter l'espérance de vie, réduire la mortalité infantile, celle des enfants de moins de cinq ans et la mortalité maternelle (paragraphe 7.6, 7.16, 8.5, 8.16, 8.21). 	<ul style="list-style-type: none"> Insuffisance des ressources allouées à la composante santé en matière de reproduction; il n'est alloué aucune ressource à l'infrastructure nécessaire, à l'atténuation de la pauvreté et à la création de conditions favorables.

Source: Petchesky, 1999

étroite de la rentabilité pour unique critère de succès et de prescrire dans tous les cas la participation aux coûts. Dans ses Rapports sur le développement dans le monde 1996 et 1997, la Banque mondiale reprenait la ritournelle de la rentabilité. Elle admettait que le but était d'assurer l'accès de tous à des services de santé de base mais expliquait que le meilleur moyen de l'atteindre était la privatisation. Elle encourageait les gouvernements à céder au marché privé les hôpitaux peu rentables et à transférer d'autres services à des sous-traitants privés que les usagers paieraient en liquide ou en bons. Quel que soit le sens donné à "l'accès universel" dans ce contexte, il ne veut manifestement pas dire droits universels ou couverture universelle. Au contraire, tous, sauf les plus pauvres, sont censés avoir les moyens de payer leur traitement, de leurs propres deniers ou par le biais d'une assurance privée.

Des prestataires privés sont ainsi en mesure de gagner de l'argent dans ce qui était naguère le secteur social public et de puiser une grande partie de leurs revenus dans les recettes publiques. Les services sociaux deviennent payants pour la plupart des citoyens et on laisse à des filets de sécurité souvent inexistantes le soin de protéger ceux qui n'ont pas les moyens de payer, c'est-à-dire les plus vulnérables. En d'autres termes, les soins de santé sont à deux vitesses: une vitesse pour les "consommateurs de santé" relativement aisés, pour lesquels ces soins deviennent une marchandise de plus, et une autre pour les pauvres, pour lesquels ils deviennent une autre forme d'assistance publique, ou simplement un luxe inabordable.

Ces changements ont des conséquences non négligeables sur les soins de santé en matière de procréation. Les stratégies relatives à la population et au développement n'ont plus pour centre de gravité un contrôle démographique pur et dur et la distribution de contraceptifs mais une restructuration radicale des systèmes de santé. Ceux qui sont assis à la place du pilote

ne sont plus des démographes, mais des économistes de la santé et du développement. Le scénario qu'ils proposent pour les femmes est de nature plus complexe. D'une part, ils cherchent à renforcer l'autonomie des femmes en engageant des ONG féminines comme prestataires et contrôleurs de services. D'autre part, ils affaiblissent les femmes en réduisant les services publics dont elles dépendent.

Les ONG féminines peuvent jouer un rôle important en qualité de prestataires de services mais aussi en tant que défenseurs des intérêts de la société civile en surveillant l'activité des prestataires de services de santé. Dans certains cas, elles peuvent agir comme partenaires de l'Etat en dispensant formation et conseils. Mais elles ne devraient pas assumer à la place de l'Etat la responsabilité de réglementer et de garantir les soins de santé de base, ni renoncer à la faculté de critiquer en toute indépendance. Les pays qui ont le mieux su mettre en oeuvre des programmes de santé en matière de sexualité et de procréation au niveau national—le Brésil et l'Afrique du Sud par exemple—sont des pays qui ont non seulement de solides institutions publiques attachées aux principes de la solidarité et de la justice sociale, mais aussi, dans la société civile, des organisations assez fortes pour pousser l'Etat à avancer et lui demander des comptes. Dans de telles circonstances, les ONG féminines peuvent à la fois coopérer avec le gouvernement et critiquer ses politiques. Dans beaucoup d'autres pays où les conditions politiques sont différentes, coopération et critique sont plus difficiles à concilier.

Les droits des femmes à l'éducation

Tout le monde admet l'importance de l'éducation et l'humanité a fait des progrès considérables dans ce domaine pendant la deuxième moitié du XX^{ème} Siècle. Entre 1950 et 1998, le taux d'alphabétisation dans le monde est passé de 45 à 80 pour cent. Il reste cependant difficile de maintenir ce résultat car beaucoup d'enfants

scolarisés dans les pays en développement sont des alphabétisés de la première génération, de sorte que leur scolarité est à la merci de changements dans la situation de leur pays ou de leurs parents. D'autre part, il reste encore 880 millions de personnes analphabètes, dont les deux tiers sont des femmes. C'est en Afrique subsaharienne et en Asie méridionale, où les taux d'alphabétisation sont inférieurs à 60 pour cent, que les problèmes sont les plus graves.

Ces problèmes risquent fort de perdurer. Le tableau 7.4, qui présente les statistiques les plus récentes relatives à la scolarisation, révèle des disparités considérables entre régions mais les chiffres dissimulent peut-être de larges inégalités entre pays. Ainsi, pour l'Afrique subsaharienne, le taux net de scolarisation primaire était de 81 pour cent au Botswana mais de 28 pour cent en

Ethiopie. De même en Amérique latine, bien que la fréquentation générale des écoles primaires soit supérieure à 90 pour cent, elle n'est que de 58 pour cent au Guatemala. Il y a aussi des disparités entre groupes sociaux à l'intérieur des pays. Ainsi en Inde, le taux de scolarisation des enfants ruraux est inférieur de 20 pour cent à celui des petits citadins. Et comme le montre le tableau 7.4, bien que les inégalités entre filles et garçons s'atténuent, elles restent fortes dans certains pays, en particulier en Asie méridionale et en Afrique subsaharienne. Ce sont deux des régions les plus pauvres du monde et les difficultés qu'éprouvent les filles à recevoir une instruction suffisante sont manifestement exacerbées par la pauvreté. En fait, la réduction de l'écart entre filles et garçons dans certains pays de l'Afrique subsaharienne est attribuée à une

Tableau 7.4 - L'enseignement primaire et secondaire par région

	Ecole primaire						Ecole secondaire	
	Taux de scolarisation brut ^a 1990-97		Taux de scolarisation net ^b 1990-1996		Fréquentation nette ^c (%) 1990-1998		Taux de scolarisation brut ^a 1990-1996	
	garçons	filles	garçons	filles	garçons	filles	garçons	filles
Afrique subsaharienne	82	67	59	51	61	57	27	22
Moyen-Orient et Afrique du Nord	95	82	85	77	85	75	64	54
Asie méridionale	105	81	65	50	74	62	52	33
Asie orientale et Pacifique	117	115	99	99	93	93	67	61
Amérique latine et Caraïbes	107	104	87	87	89	90	48	52
Pays en développement	105	92	86	81	81	75	55	46
ECO^d/CEI et Etats baltes	99	98	93	92	-	-	82	82
Pays industrialisés	104	103	97	97	-	-	105	107
Monde	104	94	88	84	81	75	61	54

Notes: ^a Le nombre des enfants inscrits à un niveau donné (primaire ou secondaire), indépendamment de l'âge, divisé par la population du groupe d'âge correspondant officiellement à ce niveau. ^b Le nombre des enfants inscrits à l'école primaire faisant partie du groupe d'âge correspondant officiellement à l'école primaire, divisé par la population totale de ce groupe d'âge. ^c Pourcentage des enfants du groupe d'âge correspondant officiellement à l'école primaire, qui fréquentent l'école primaire. ^d Europe centrale et orientale.

Source: UNICEF, 2000

baisse de la scolarisation des garçons et seulement à une augmentation minime de la scolarisation des filles.

POURQUOI LES FILLETES PAUVRES SONT MOINS INSTRUITES

Nombre de raisons ont été avancées pour expliquer pourquoi les filles ont tant de peine à recevoir une instruction suffisante dans les pays les plus pauvres. Certaines tiennent aux pressions qui s'exercent à l'intérieur du ménage. D'autres sont davantage liées au type d'instruction offert, qui est peut-être plus accessible ou utile aux garçons qu'aux filles.

Les décisions cruciales touchant à l'éducation se prennent dans les ménages et sont l'aboutissement de négociations complexes entre hommes, femmes et enfants. Dans ces négociations, entrent inévitablement des facteurs culturels, économiques et sociaux, qui se recourent et sont difficiles à dissocier. Malgré leur importance, on sait relativement peu de choses de ces décisions: si les chercheurs peuvent entrer dans les écoles en toute liberté, ils ont beaucoup moins accès à ce qui se passe à l'intérieur des ménages. Il est cependant possible de recenser certains des facteurs entrant en ligne de compte.

Beaucoup de ces facteurs sont liés aux comportements sociaux et à la culture. Dans certaines sociétés, les parents, croyant agir au mieux de l'intérêt de leur fille, coupent court délibérément à son instruction s'ils estiment que celle-ci risque de compromettre ses perspectives de mariage. Un mari potentiel peut ne pas souhaiter une femme instruite qui serait plus difficile à contrôler. Les parents peuvent donc juger plus profitable de garder leur fille à la maison et de la préparer aux devoirs de la maternité.

Mais souvent les familles ne rejettent pas délibérément l'éducation: elles font un compromis, implicite ou explicite. Malgré leur désir d'envoyer leur fille à l'école, les parents doi-

vent peser les avantages et les frais immédiats de cette éducation, frais de transport, par exemple, de vêtements ou de livres, ou manque à gagner résultant de la perte du travail que l'enfant faisait à la maison. Si ces jugements affectent filles et garçons, c'est souvent la fille qui est la grande perdante. Même très jeune, une fille peut être très précieuse à la maison: elle peut se rendre plus utile que ses frères en faisant la cuisine, le ménage ou en s'occupant de ses jeunes frères et sœurs.

Dans les agglomérations urbaines, où les pressions sont d'une autre nature, ce sont les garçons—plus faciles à employer dans le secteur formel—qui risquent de ne pas être envoyés à l'école. Dans nombre de pays d'Amérique latine, cela signifie que la proportion des garçons inscrits dans les écoles secondaires est inférieure à celle des filles. Mais il y a aussi une interaction entre école et travail. Dans les villes d'Amérique latine par exemple, de nombreux enfants travaillent pour payer leur scolarisation.

Le calcul économique peut être aussi de nature stratégique et tenir compte de ce que l'enfant rapportera à long terme. Même lorsque l'enseignement primaire est gratuit, il entraîne généralement des coûts supplémentaires de livres ou de vêtements qui peuvent grever lourdement le budget de familles pauvres. Là encore, la fille peut être la grande perdante parce que, même si l'instruction ne diminue pas ses chances de trouver un mari, on verra dans cette instruction un gaspillage si elle doit quitter sous peu le toit familial. Dans ce cas, il est préférable d'avoir un fils instruit qui pourra subvenir aux besoins de ses parents lorsqu'ils seront âgés. Mais cet argument ne plaide pas nécessairement en faveur de l'instruction du garçon; les parents peuvent très bien décider que leur fille a plus de chances que leur fils de garder des liens étroits avec eux après son départ de la maison.

Outre les considérations économiques, les

parents peuvent aussi s'inquiéter de la sécurité de leur fille, en particulier après la puberté. L'inquiétude se cristallise sur la distance entre la maison et l'école, ou sur les enseignants, s'il y a des hommes parmi eux, ou sur les toilettes qui laissent à désirer. Certaines de ces préoccupations reposent sur la crainte d'abus sexuels mais les parents sont tout aussi sensibles aux sous-entendus et aux rumeurs qui risquent de compromettre les perspectives de mariage de leur fille. Toutes ces inquiétudes tendent à réduire les chances des filles de suivre un enseignement secondaire.

La décision d'envoyer ou non un enfant à l'école devient critique en période de crise économique. Pour survivre, les familles ont besoin d'autant de bras que possible. Et lorsque les caisses se vident, les gouvernements peuvent choisir de ne pas allouer de crédits aux écoles ou demander une participation financière supplémentaire pour l'enseignement ou les livres.

Les facteurs qui influent sur ces décisions changent avec le temps. Ainsi, si l'ouverture d'autres professions rend plus rentable l'éducation des filles, il se peut que les parents modifient leur point de vue. Des données en provenance des Philippines et de Thaïlande, par exemple, laissent à penser que l'ouverture de débouchés pour les filles encourage les parents à investir davantage dans leur éducation. Mais les changements qui se produisent sur le marché du travail peuvent aussi avoir une incidence néfaste. Une étude des niveaux d'alphabétisation, réalisée par l'OCDE et l'UNESCO dans sept pays industrialisés, a révélé qu'en moyenne plus de 20 pour cent des adultes ne savent pas lire, écrire et compter couramment. Cela est révélateur non seulement de la qualité de l'enseignement scolaire mais aussi du hiatus entre les aptitudes acquises à l'école et les aptitudes requises pour un travail ou dans un milieu culturel particulier. C'est aussi avec une vive inquiétude que l'on voit baisser les taux d'inscription dans les établissements scolaires de

l'Europe centrale et orientale et de la Communauté des Etats indépendants (CEI).

LES RÉFORMES DE L'ÉDUCATION ENGAGÉES SOUS L'IMPULSION DES DONATEURS

La Conférence de Jomtien (Thaïlande), en 1990, a marqué un tournant dans la politique internationale de l'éducation. Elle a souligné la nécessité d'être plus attentif à l'éducation fondamentale, dans laquelle elle a vu l'un des outils les plus importants de la promotion des droits de l'homme, de la lutte contre la pauvreté et de l'autonomie des femmes. L'éducation fondamentale inclut l'éducation préscolaire, l'instruction primaire et l'éducation des adultes.

Toutefois, les années 80 et 90 ont aussi été des années de crise économique, marquées par des programmes d'ajustement structurel qui ont réduit les possibilités offertes aux gouvernements et aux parents d'améliorer les chances d'éducation des enfants. La majorité des gouvernements africains ayant adopté des programmes d'ajustement structurel ont abaissé la proportion du PNB qu'ils consacraient à l'éducation.

En principe, les gouvernements des pays en développement ont reconnu l'importance de l'éducation pour les filles mais, en pratique, c'est le plus souvent sous l'impulsion des donateurs—multilatéraux et bilatéraux—que des changements se sont produits. Ce sont les verdicts de la Banque mondiale sur l'éducation qui ont été les plus lourds de conséquence. Par exemple, la Banque a été l'un des principaux participants à un programme de recherche qui visait à mesurer les "taux de rendement de l'éducation" (RORES-rates of return on education) et elle en a tiré des conclusions politiques qui ont des incidences non négligeables sur les crédits alloués à l'éducation et sur la répartition des crédits à l'intérieur de ce secteur.

Les directives politiques de la Banque mondiale ont eu deux composantes essentielles.

Premièrement, elle a conseillé de concentrer les efforts sur l'éducation primaire qui, selon elle, offrait le meilleur rendement. Ce meilleur rendement était dû en partie au moindre coût de l'éducation primaire: une somme donnée profitait à un plus grand nombre d'élèves du primaire que du secondaire ou de l'enseignement supérieur.

Mais la base sur laquelle reposent les conclusions politiques de la Banque mondiale a été contestée sur plusieurs points. Les éléments prouvant que l'enseignement primaire a un taux de rendement supérieur à celui de l'enseignement secondaire en Afrique subsaharienne, par exemple, sont ambigus et de nombreux exemples tendent à démontrer le contraire. De



plus, l'analyse a été plutôt statique: les taux de rendement calculés pour une période peuvent ne pas valoir dans d'autres conditions économiques. En fait, les taux de rendement de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne ont présenté une tendance à la baisse en période de crise économique. Ainsi une politique de l'éducation fondée sur des taux de rendement peut avoir des conséquences catastrophiques en privant de fonds les établissements d'enseignement apparemment peu rentables—selon les calculs faits à un moment très précis.

Certains des avantages de l'éducation primaire étaient économiques: une population instruite allait relever la productivité nationale. D'autres étaient de l'ordre du bien-être familial et touchaient en particulier à la santé et à la fécondité. On attachait une valeur particulière à l'éducation d'une fille qui, lorsqu'elle serait mère, pourrait améliorer l'hygiène, l'alimentation et l'état de santé de sa famille. Autre avantage tout aussi important: une femme instruite était censée avoir moins d'enfants. Elle aurait tendance à se marier plus tard et à en savoir plus sur la contraception. Et ayant de meilleures chances de trouver un emploi hors de la maison, elle aurait moins de temps pour s'occuper des enfants. L'éducation primaire se solderait donc par des familles moins nombreuses.

Les gouvernements qui ont souscrit à cette analyse ont essayé d'ouvrir à tous l'accès de l'éducation et de veiller à ce que les filles aient les mêmes chances que les garçons. Ainsi le Bangladesh, par exemple, a lancé un projet "vivres contre éducation" (Food for Education Project). Il consistait à distribuer aux ménages pauvres qui envoyaient leurs enfants à l'école 15 kilos de blé par enfant scolarisé, ce qui, on peut l'imaginer, a fait monter en flèche le nombre des inscriptions scolaires.

Le second axe politique de la Banque mondiale dans le domaine de l'éducation a été celui de la réforme des modes de gestion et de l'effi-

cacité. Comme pour la plupart des autres dépenses du secteur public, gouvernements et donateurs ont cherché les moyens d'améliorer le rapport coût-efficacité des systèmes d'éducation. Premièrement, ils se sont efforcés de décentraliser l'éducation, donnant aux échelons régional et local plus de pouvoir sur les écoles, sous prétexte qu'il était plus commode de surveiller les activités sur place. Deuxièmement, des initiatives ont été prises tendant à privatiser l'éducation, en particulier aux niveaux secondaire et supérieur. Troisièmement, on a tenté de percevoir une participation financière de l'usager dans le secteur public ou de l'augmenter. Ces participations peuvent prendre des formes très diverses: au Nicaragua, par exemple, les écoles font payer la location des livres de classe. En Zambie, les parents ont non seulement les livres de classe à payer mais aussi une cotisation à verser à l'association des parents et des enseignants et à la caisse de l'école.

Ces deux grands axes de la politique de la Banque, qui conseille d'ouvrir au maximum l'accès des écoles tout en essayant de les gérer de manière plus économique, sont dans une certaine mesure contradictoires. Dès lors qu'elle est payante, l'éducation devient moins accessible, voire inabordable pour les parents les plus pauvres. Aussi ne faut-il pas s'étonner que les résultats soient eux aussi contradictoires. Pour l'ensemble des pays en développement, l'accès à l'école semble s'être élargi, du moins à l'école primaire. Mais les taux des abandons scolaires restent élevés et les différences semblent très marquées entre catégories sociales et économiques.

De plus, comme l'indique le chapitre 2, les gouvernements des pays en développement, voulant prouver aux donateurs et aux créanciers internationaux qu'ils dépensent plus pour l'éducation primaire, alors que les ressources budgétaires n'augmentent pas, ont réduit la couverture et la qualité d'autres services tels

que l'enseignement secondaire et la formation professionnelle. Cette tendance est d'autant plus préoccupante que l'on s'est aperçu que l'existence, dans une zone donnée, de bons établissements d'enseignement secondaire faciles d'accès et abordables avait une influence sur la scolarisation primaire, en particulier des filles. Et l'on s'est rendu compte—ironie du sort—que les bienfaits tant vantés de l'éducation des filles, en particulier la baisse de la fécondité, étaient plutôt en corrélation avec des niveaux supérieurs d'instruction. Autrement dit, l'éducation primaire à elle seule ne donne pas de résultats appréciables.

LA QUALITÉ À LA TRAÎNE DE LA QUANTITÉ

Il est vital que l'éducation soit plus accessible aux filles. Mais il n'est pas établi que l'éducation à elle seule améliore la condition des femmes. Il se peut qu'elle améliore simplement leur capacité de devenir de bonnes mères et ménagères, ou même leur capacité de jouer un rôle subalterne. Dans les pays industrialisés, l'éducation est aussi accessible aux filles qu'aux garçons mais, comme le montre la première partie de ce chapitre, cette égalité d'accès n'a pas encore débouché sur une égalité des forces en politique.

Le problème tient en partie aux écoles elles-mêmes, qui sont le plus souvent le reflet de la société et de ses valeurs. Elles sont faites pour produire une génération de citoyens et de citoyennes semblable à celle qui la précède. En conséquence, beaucoup de filles découvrent que l'école les prépare à jouer un rôle de subalterne. Les livres scolaires et les leçons portent encore l'empreinte des stéréotypes sur les rôles sociaux respectifs des hommes et des femmes. Les enseignants—hommes et femmes—sont souvent plus attentifs aux garçons et distribuent les devoirs à l'école en fonction de l'idée préconçue qu'ils se font encore de ces rôles. Les filles se voient systématiquement confier des tâches ménagères que les garçons considéreraient comme une punition. Au Zimbabwe par exemple, une étude a

montré que les enseignants jugeaient de leur devoir d'inculquer aux élèves "un comportement adapté à leur sexe". Et dans les manuels scolaires, les femmes sont dépeintes sous les traits de ménagères hargneuses; le père prend les décisions importantes, la mère se contente de le soutenir.

Les femmes risquent de s'apercevoir aussi que l'éducation extrascolaire présente plus ou moins les mêmes travers. Les délégués à la conférence de Jomtien se sont engagés à améliorer le niveau de l'éducation extrascolaire. Mais celle-ci n'a guère retenu l'attention des donateurs qui se sont montrés très peu généreux avec elle et ont laissé aux ONG le soin de faire la plus grosse partie du travail. En général, celles-ci mettent l'accent sur l'alphabétisation, l'information sur la santé et la nutrition et les activités de création de recettes et témoignent souvent du même sexisme que celui qui a cours dans l'éducation scolaire, partant de l'idée qu'il faut préparer les femmes à un rôle d'"auxiliaires". Des préjugés similaires se manifestent dans la formation professionnelle où l'on a tendance à reléguer les femmes à l'apprentissage de la couture et de la cuisine.

Mais de même que l'éducation peut perpétuer les rôles sociaux attribués à chacun des deux sexes, de même elle peut contribuer à les bouleverser. L'Asie méridionale présente divers exemples allant dans ce sens. En Inde, le programme Shikshakarmi du gouvernement du Rajasthan a ouvert l'accès de l'éducation aux filles des régions reculées en assouplissant les horaires scolaires et les lieux où les classes ont lieu, ce qui a aussi contribué à améliorer la condition des femmes. Au Bangladesh, le BRAC est l'une des organisations les plus connues pour l'instruction parfaitement adaptée qu'elle offre aux femmes hors du cadre scolaire, mais il y en a beaucoup d'autres. La méthode REFLECT, appliquée en Ouganda, au Bangladesh et en El Salvador à l'alphabétisation des femmes, ne favorise pas seulement une alphabétisation de

base mais amène aussi les femmes à réfléchir sur leur condition et à agir individuellement et collectivement. Pourtant, les réformes récentes de l'éducation engagées dans le cadre des mesures publiques d'austérité, au lieu de soutenir les enseignants dont le rôle est vital pour une meilleure qualité de l'éducation, les ont directement touchées. On voit mal comment des enseignants démoralisés et des systèmes privés de subventions pourraient remplacer des programmes d'éducation novateurs.

Les droits économiques des femmes

L'un des avantages de l'éducation des femmes devrait être de renforcer leurs droits économiques. Il est certain que les femmes n'ont jamais eu autant de chances de travailler qu'aujourd'hui. La proportion des femmes âgées de 20 à 59 ans exerçant une activité professionnelle, qui était d'un tiers dans les années 50, est passée à la moitié à la fin des années 90. Par région, la part des femmes actives varie entre 14 pour cent en Afrique du Nord et 76 pour cent en Europe centrale et orientale (figure 7.2). La présence accrue des femmes sur le marché du travail résulte dans une certaine mesure de la manière d'aborder les statistiques: elle traduit une amélioration des moyens employés pour enregistrer le travail saisonnier, le travail familial non rémunéré et le travail salarié occasionnel.

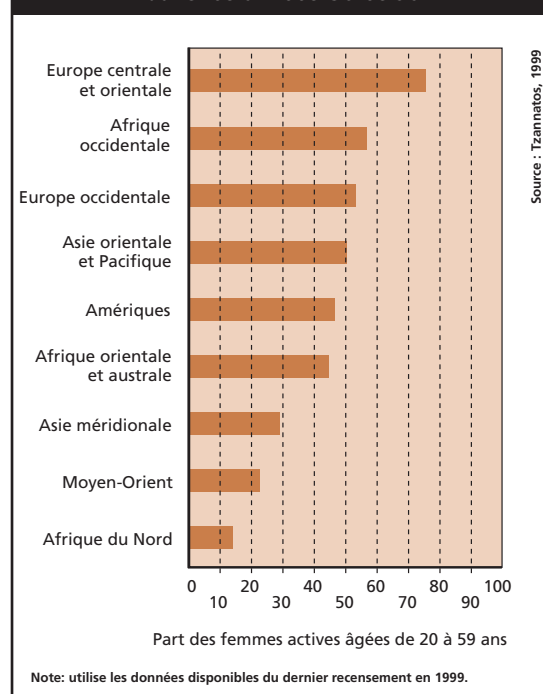
Mais elle reflète aussi nombre de changements réels. Premièrement, plus de femmes aujourd'hui doivent travailler pour faire vivre leur famille—parce que les salaires réels baissent et que le coût de la vie augmente à cause des réductions des services publics et des subventions sur les aliments de base. Dans les ménages de deux adultes, il est de plus en plus fréquent de voir les deux partenaires travailler. Des statistiques provenant d'Amérique latine portent à croire que, dans au moins un ménage urbain sur quatre, la femme travaille et contribue à raison d'environ 30 pour cent en

moyenne aux revenus du ménage. Sans les revenus des femmes, les indices de pauvreté augmenteraient de 10 à 20 pour cent dans la plupart des pays d'Amérique latine.

Un deuxième facteur est l'augmentation du nombre des ménages dont le chef est une femme et dans lesquels cette dernière doit subvenir par son travail aux frais du ménage.

Troisième changement: la main-d'oeuvre féminine est plus demandée dans certains secteurs de l'économie qui enregistrent une croissance depuis plusieurs années. De nombreuses industries employant une forte proportion de femmes se sont développées rapidement sous l'influence de la mondialisation. Beaucoup d'entre elles sont des manufactures demandant peu de qualifications de leur personnel, notamment des usines de vêtements, de chaussures et d'articles électroniques, et des entreprises fournissant des produits agricoles "non traditionnels" tels que des fleurs coupées, des fruits et des légumes de saison. En même temps, la course à la compétitivité les amenant à limer

Figure 7.2 - La part des femmes actives dans les années 80 et 90



les prix, les entreprises ont cherché des moyens de réduire leurs coûts de main-d'oeuvre. Il en est souvent résulté des changements dans la structure du marché du travail. Les offres d'emploi concernent moins aujourd'hui le secteur formel, où le personnel est employé à temps complet et a droit à des prestations, telles que celles de l'assurance chômage et de l'assurance maladie, à une rente de vieillesse et à des allocations de maternité. Les employés, plus souvent les femmes que les hommes, doivent se montrer flexibles et travailler à temps partiel, de manière temporaire ou occasionnelle. Dans la plupart des pays industrialisés, 70 à 80 pour cent des personnes employées à temps partiel sont des femmes. De même, la majorité des personnes travaillant à domicile sont des femmes. En Argentine, plus des quatre cinquièmes des salariés travaillant à domicile pour les industries du vêtement et de la chaussure sont des femmes.

Dans bien des cas, la proportion des femmes qui travaillent a augmenté aux dépens de celle des hommes. Dans la moitié des pays en développement pour lesquels on dispose d'informations, la part des femmes actives a augmenté pendant la période 1975-95 alors que celle des hommes baissait. La main-d'oeuvre s'est de manière générale féminisée puisque la proportion des femmes est passée de 36 pour cent en 1960 à 40 pour cent en 1997. Cette activité accrue des femmes se traduit-elle par un renforcement de leurs droits économiques?

La possibilité de travailler et de gagner un revenu a changé la vie de millions de femmes. Leur niveau d'instruction étant plus élevé que par le passé et les méthodes de production changeant, les femmes ont aujourd'hui plus de chances d'occuper des postes à responsabilité. Mais elles ont encore du chemin à parcourir. En raison de la flexibilisation du marché du travail, les femmes ont eu beaucoup de peine à traduire en droits économiques la part qu'elles représentent sur le marché du travail.

Dans les secteurs où les femmes travaillent aujourd'hui, les conditions de travail sont loin d'être satisfaisantes. Dans les manufactures d'exportation et l'agro-alimentaire, les femmes ont rarement des contrats d'engagement qui leur garantissent la sécurité de l'emploi, des possibilités de formation, une assurance chômage et maladie et une rente de vieillesse. Dans le secteur mondialisé de l'agro-alimentaire, par exemple, les progrès accomplis dans les communications, les transports et les techniques du froid permettent à des sociétés de ravitailler les marchés du Nord en fruits et légumes du Sud. Ces produits vont des kiwis du Chili au raisin d'Afrique du Sud en passant par les fleurs de Colombie. Au Chili par exemple, les femmes employées dans le secteur des fruits destinés à l'exportation sont au bénéfice de contrats temporaires ou n'ont pas de contrat du tout et ne gardent donc pas assez longtemps le même emploi pour avoir droit aux allocations de maternité, au congé maladie et à d'autres volets de la sécurité sociale. Il y aurait en outre de nombreux cas de femmes victimes de harcèlement sexuel.

Les femmes employées dans les usines de fabrication où la main-d'oeuvre s'est largement féminisée n'ont pas un sort tellement plus enviable. Leur santé, physique et morale, est souvent compromise. Le travail est souvent répétitif, monotone et à cadence rapide, les journées de travail sont longues et les ouvrières exposées à des carcinogènes, de sorte qu'elles se retrouvent très souvent usées par le travail en pleine jeunesse. Et chez les femmes affectées à des travaux de bureau, chargées par exemple d'introduire des données pour les pays industrialisés, on observe de très nombreux cas de douleurs musculaires et articulaires, de troubles de la vue, de stress et de fatigue, de maladies de peau et de problèmes relatifs à la procréation.

Depuis quelques années, les avis sont partagés sur la question des différences salariales entre hommes et femmes. Certains observa-

teurs prétendent que l'écart salarial s'est réduit entre hommes et femmes. Mais de telles conclusions ne peuvent apparaître que provisoires, étant donné la piètre qualité des statistiques nationales qui n'étaient pas l'hypothèse d'une convergence générale des salaires. De plus, là où les chiffres tendent à prouver cette convergence—au Canada en 1990-91 par exemple—celle-ci a résulté davantage d'une baisse des salaires des hommes que d'une augmentation de ceux des femmes. En d'autres termes, il se peut que les salaires des hommes et des femmes se soient rapprochés, mais à la suite d'un nivellement par le bas, ce qui n'est pas la manière idéale de parvenir à l'égalité entre hommes et femmes.

Le travail des femmes étant de nature précaire, elles risquent plus que les hommes de se retrouver au chômage. Dans les pays industrialisés, les taux de chômage des femmes peuvent être de 50 à 100 pour cent supérieurs à ceux des hommes. Dans les pays en développement, la tendance est moins systématique. Dans les nouveaux pays industrialisés d'Asie, par exemple, les taux de chômage sont plus élevés chez les hommes que chez les femmes mais en Asie méridionale, les femmes sont beaucoup plus touchées que les hommes.

La participation accrue des femmes à l'économie mondiale a donc été de pair avec une déréglementation des conditions de travail et des prestations auxquelles le travail donne droit. Ce constat infirme l'idée selon laquelle les femmes qui étaient jusque-là privées de la "citoyenneté économique", en devenant plus présentes sur les marchés mondiaux, pourront exercer leurs droits économiques et faire valoir les avantages découlant de leur activité.

TRAVAIL ET AUTONOMIE

Avec la possibilité de travailler hors de la maison, des millions de femmes ont vu s'ouvrir des horizons nouveaux. Même le travail difficile et mal payé dans les usines de vêtements du

Bangladesh a transformé les perspectives du million de femmes qu'elles emploient. Chaque matin, les rues de Dhaka sont envahies par une foule de jeunes femmes sûres d'elles qui se rendent d'un pas rapide à leur travail.

Mais dans quelle mesure le travail représente-t-il une émancipation? Le fait de rapporter un salaire à la maison devrait renforcer le pouvoir de négociation des femmes. C'est vrai dans certains cas: des femmes salariées ont su renégocier les termes de leurs rapports familiaux et certaines femmes ont réussi à s'affranchir de relations insatisfaisantes ou à y échapper. Mais pas toujours. Un certain nombre d'autres études menées en Asie méridionale ont montré que bien des femmes continuaient à remettre leur salaire à leur mari.

De plus, même si les femmes salariées ont vu leur champ de manoeuvre s'élargir à la maison, elles peuvent être soumises à l'usine à différents contrôles de type patriarcal. C'est un moyen de garder des ouvrières mal payées et sans protection à des emplois qui sont parfois dangereux.

L'obstacle le plus rebelle à l'égalité entre hommes et femmes est l'absence de rapport entre production et procréation. Les économies de marché posent comme acquis que les nouveaux venus qui se présentent aux portes des usines ne leur coûtent rien: ils arrivent sur le marché du travail en bonne santé, nourris et leur éducation faite. L'employeur n'a rien d'autre à faire qu'à leur payer la journée de travail. Si, dans les pays industrialisés, l'Etat assume en partie la responsabilité de la perpétuation de la société, dans les pays en développement, la tâche incombe essentiellement aux femmes. Celles qui travaillent dans les usines de confection de Dhaka ont beaucoup à faire lorsqu'elles rentrent chez elles: une étude réalisée en 1990-91 a montré qu'elles totalisaient non seulement plus d'heures de travail rémunéré que les hommes—56 heures par semaine contre 53 pour les hommes—mais aussi 31 heures par semaine de tâches ménagères non rémunérées,

contre 13 seulement pour les hommes.

STRATÉGIES POUR LA RÉALISATION DES DROITS ÉCONOMIQUES

Dans une économie de marché, hommes et femmes ont des expériences très différentes. Heureusement, on en est aujourd'hui beaucoup plus conscient et des initiatives ont été prises à divers niveaux pour faire face aux problèmes posés. Des groupes de femmes ont fait pression pour que les questions de l'inégalité entre hommes et femmes soient discutées dans les institutions nationales et internationales. Le groupe Women in Development in Europe a milité pour que ces questions soient soulevées dans les négociations commerciales. Et plusieurs pays, notamment l'Australie, la Barbade, le Canada et l'Afrique du Sud, établissent maintenant des états budgétaires pour déterminer les incidences des budgets nationaux sur les femmes.

Les efforts visant à organiser les femmes au travail se sont aussi intensifiés. L'affaiblissement des syndicats a touché hommes et femmes de la même façon. Il est dû en partie à la flexibilisation de l'emploi, qui a moins de chances de déboucher sur une main-d'œuvre stable. Mais l'exclusion des syndicats de nombreuses usines où travaillent des femmes a été aussi une politique délibérée. Dans les quelque 850 zones franches d'exportation du monde, où les employés se voient en général dénier le droit de s'organiser, la main-d'œuvre est féminine à environ 90 pour cent.

Malgré le peu de succès des syndicats, les ouvrières ont été soutenues par des ONG féminines. Celles-ci ont été actives dans les maquilas, les usines du Mexique et d'Amérique centrale, qui assemblent des articles et pièces importés pour en faire des produits finis. Au Mexique, l'organisation féminine X (Women Group X) dispense une instruction aux ouvrières des maquilas, ainsi que des appuis divers, les protégeant notamment des abus sexuels. Un centre similaire a été créé à Lamphun, dans le nord de la Thaïlande, pour

soutenir les jeunes ouvrières.

Des groupes de femmes se sont aussi attachés à organiser les femmes travaillant dans le secteur informel. La SEWA (Self-Employed Women Association), association de femmes exerçant une activité lucrative indépendante en Inde, est l'un des exemples les plus connus; elle soutient ses membres dans l'accomplissement de leurs tâches de femmes au travail, de commerçantes par exemple, et de mères en leur offrant des services à ces deux titres, notamment des services de garderie et de crèche. De même, la Kenya Women Workers Organization rassemble des femmes qui se situent hors des structures syndicales traditionnelles. L'un des progrès les plus importants pour les femmes chefs d'entreprise a été le développement des services de microcrédit. La Banque Grameen est l'exemple le plus connu, mais une grande partie des ONG et des institutions internationales de développement participent maintenant au financement de microcrédits pour les femmes économiquement faibles en faisant reposer leur système sur la solidarité du groupe. Ces microcrédits peuvent améliorer la situation économique des femmes mais très souvent, le calendrier de remboursement étant inflexible, ils peuvent aussi accentuer le stress et exposer les femmes au harcèlement des membres de leur famille (qui peuvent être les vrais bénéficiaires de l'emprunt) et de leurs créanciers. Il semble cependant que les liens sociaux ainsi créés—ces services font sortir les femmes du cercle domestique étroit dans lequel elles se meuvent—contribuent à leur mieux-être et leur donnent une plus grande autonomie.

Il est vital d'améliorer les chances et les avantages des femmes qui travaillent. Mais dans un monde où de nombreux devoirs sociaux incombent finalement aux collectivités et aux familles, la question cruciale est encore celle des responsabilités familiales des femmes. Tant que l'on n'aura pas reconnu les

liens entre travail et perpétuation de la société, la présence accrue des femmes sur le marché du travail s'inscrira dans les schémas sexistes actuels et contribuera à leur survivance. Heureusement, les femmes exerçant une activité professionnelle régulière étant plus nombreuses, on est davantage conscient de l'importance et de la diversité des services qu'elles rendent dans le vaste domaine des soins et de la perpétuation de la société. La perte de leur "citoyenneté économique" lorsqu'elles quittent le marché du travail pour prendre soin de leur entourage passe donc moins inaperçue. Pour venir à bout du sexisme des systèmes actuels de protection sociale, les "soins" au sens large doivent devenir une dimension de la citoyenneté et donner autant de droits que ceux associés à l'emploi.

Une contre-alliance pour les femmes

Les groupes de femmes et les ONG féminines prennent de plus en plus la parole et ont gagné en visibilité, aux niveaux tant national qu'international. Par leur engagement et leurs compétences professionnelles, ils ont marqué de leur sceau les conférences des Nations Unies des années 90. En même temps, ces conférences, et le système des Nations Unies tout entier, leur ont donné une tribune et ont contribué à la formation d'un mouvement féminin transnational. Au niveau national, la démocratisation aidant, l'Etat s'est mis à parler le langage de l'égalité et de l'équité entre les sexes, et les possibilités d'échanges se sont multipliées entre celles qui défendent les femmes dans la société civile et les "fémocrates" de l'administration publique.

Pourtant, bien que les femmes aient vu s'étendre leurs droits dans la législation, la traduction de ces droits en gains tangibles pour la grande majorité des citoyennes se heurte toujours à de nombreux problèmes. Partout, la crise économique et les politiques libérales sont à l'ordre du jour et menacent les acquis. En

conséquence, les droits reconnus sur le papier n'ont pas été suivis de droits effectifs ni, pour la majorité des femmes, d'une amélioration de leur qualité de vie.

Avec la restructuration des secteurs sociaux en particulier, la charge imposée aux femmes qui travaillent est beaucoup trop lourde, surtout pour celles des couches sociales les plus pauvres, qui sont obligées de prolonger leur journée de travail déjà longue pour pallier les déficiences du secteur public.

Même la prolifération des activités des ONG transnationales à laquelle on assiste depuis quelques années a des aspects préoccupants: le "bureaucratisme" qui les menace et la dépendance envers les donateurs. Les ONG et associations féminines n'ont pas échappé à ces dangers. Pour garder leur légitimité et représenter les intérêts des femmes comme elles le prétendent, les ONG féminines et leurs responsables devront renforcer leurs liens avec les mouvements sociaux des femmes de la base et les organisations communautaires. Elles devront aussi travailler en liaison plus étroite avec d'autres ONG et mouvements de développement qui tentent de changer les politiques et structures macro-économiques à l'échelle mondiale. Ainsi elles comprendront mieux les rapports entre droits personnels et droits sociaux—en particulier pour les femmes—et deviendront un puissant facteur de changement social.

Pour un développement durable

Mark Edwards, Still Pictures

Rues encombrées, Dhaka, Bangladesh

Les institutions de développement et les gouvernements prétendent poursuivre un développement durable centré sur la personne. Le discours a peut-être changé mais la pratique semble familière.

Avec la conjonction de deux thèmes centraux, l'ordre du jour du développement a pris un tour ambitieux dans les années 90. Le premier a été celui du développement durable. Par cette notion, très largement reprise après la parution du rapport Brundtland en 1987, on entendait la nécessité de protéger l'environnement pour les générations présentes et futures, impératif dont le Sommet de la terre s'est fait l'écho à Rio en 1992.

Le second grand thème des années 90 a été le développement humain, traité par le PNUD dans ses Rapports mondiaux sur le développement humain. Ces derniers insistent sur le fait que le but premier du développement n'était pas de stimuler la croissance économique mais d'améliorer les conditions de vie des gens et que la meilleure façon d'y parvenir était d'élargir l'éventail des choix qui leur étaient offerts, pour qu'ils aient les moyens et la possibilité de décider de leur avenir.

Au moment du Sommet social, en 1995, ces idées avaient été réunies dans diverses formules, telles que celles de développement humain durable ou de développement durable centré sur la personne. Le libellé exact a sans doute moins d'importance que l'intention générale: affirmer qu'il ne fallait pas laisser la croissance économique dégrader l'environnement, que la croissance devait être de nature à profiter aux populations les plus pauvres du monde et que la population locale devait marquer de son empreinte les programmes et projets de développement.

Les institutions de développement qui souscrivaient à ces principes devaient fonctionner

autrement. Tout d'abord, elles devaient élargir leur champ de vision, ne plus se fixer sur un secteur étroit, sur la population par exemple, l'infrastructure ou la production alimentaire, et être plus attentives au contraire à la façon dont toutes ces questions, et d'autres, se recoupent et s'imbriquent en un tout dynamique. Ensuite, elles avaient besoin d'autres modes de travail. Au lieu de préparer des plans directeurs de manière autoritaire et centralisée, elles devaient être plus réceptives aux préoccupations et aux besoins des populations locales et coopérer étroitement avec les collectivités locales et les déshérités, les laissant établir leurs propres priorités et se contentant de faciliter l'exécution de leurs projets. Dans l'ensemble, elles devaient être moins compartimentées dans leur travail, et ne jamais perdre de vue les rapports entre l'économie, la société et l'environnement.

Ce changement d'orientation proposé a entraîné une floraison d'expressions relatives au développement. Les institutions émaillent leur documentation de termes tels que autonomisation, participation, protection de l'environnement et développement intégrés, gestion communautaire des ressources ou moyens d'existence viables. Déjà difficiles à prononcer, ces mots sont encore plus difficiles à mettre en pratique. Dans ce chapitre, nous évaluerons les progrès accomplis dans quatre domaines où le développement durable centré sur la personne a inspiré des initiatives notables: l'urbanisme, l'agriculture, la gestion de l'eau et la préservation des forêts. Nous énumérerons aussi les principaux facteurs qui font que les institutions de développement ont de la peine à pratiquer ce qu'elles prêchent.

Des villes viables

Les problèmes sociaux et environnementaux les plus urgents se rencontrent généralement dans les villes. Dans les pays industrialisés, les trois quarts de la population vivent dans les

agglomérations urbaines. Les pays en développement, eux aussi, s'urbanisent à un rythme accéléré: 74 pour cent de la population de l'Amérique latine et des Caraïbes vit déjà en ville. L'Afrique et l'Asie ont plus de chemin à parcourir mais un tiers de leur population est aujourd'hui citadine. A l'échelle mondiale, 60 pour cent de la population vivra en 2025 dans des villes de tailles diverses.

Si les villes des pays en développement s'étendent du fait de l'accroissement naturel de la population, un important exode rural accélère encore le processus. Les nouveaux venus s'installent souvent dans des taudis et des squats. Malgré la misère de ces taudis, la plupart y voient une amélioration par rapport à la vie qu'ils menaient à la campagne. Ils vivent parfois plus à l'étroit, dans des logis précaires, mais trouvent rassurant l'environnement urbain. Dans des circonstances extrêmes, on a plus de chances de trouver en ville de quoi se nourrir et se faire soigner, et les soins médicaux sont particulièrement importants pour les femmes et les nourrissons qui risquent moins en ville de mourir lors de l'accouchement. En outre, les emplois étant aussi plus nombreux et les débouchés plus diversifiés en ville, on risque moins qu'à la campagne de sombrer dans un dénuement total. Au-delà des avantages du présent, il y a aussi la promesse du lendemain.

Il y a un siècle, les villes se développaient plus lentement dans les pays industrialisés. Certaines réussissaient à créer de nouvelles formes de solidarité sociale: les populations s'installaient autour des usines et des lieux de travail et les gens se regroupaient dans les syndicats et les associations de locataires. Mais l'urbanisation, dans les pays en développement où les villes poussent comme des champignons, se fait dans des circonstances très différentes. Parmi les nouveaux venus à Djakarta ou à Lima, rares sont ceux qui peuvent s'attendre à trouver un emploi régulier dès leur arrivée ou à vivre ou travailler dans des communautés

stables. Même dans la ville moderne et industrielle de Sao Paulo, 43 pour cent de la population gagne sa vie dans le secteur informel.

A cause de ces conditions et d'autres facteurs, certains citadins ont des difficultés à s'organiser. Généralement, ils vivent dans une partie de la ville et travaillent dans une autre. Et ils n'y résident pas forcément en permanence. Par exemple, des ruraux viennent travailler en ville pendant la morte saison. D'autres peuvent venir pour de courtes périodes seulement.

Autre différence notable de notre époque: ce n'est pas au centre de la cité que se regroupent les communautés les plus pauvres des mégalofoles du monde en développement. Les pauvres vivent souvent à la périphérie, parfois dans des "villages" assez étendus pour former une ville à eux seuls.

ACTION LOCALE 21

La Conférence de Rio a étudié les moyens de parvenir à un développement durable en ville et a énoncé les priorités dans le chapitre 28 d'Action 21, connu sous le titre d'Action locale 21. Pour que ces priorités deviennent réalité, une nouvelle ONG internationale a été créée, le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI).

Cette initiative a suscité le lancement d'une foison d'activités diverses. Une enquête menée par l'ICLEI en 1996 a montré que plus de 1800 collectivités locales disséminées dans 64 pays avaient des activités recommandées dans Action locale 21. La plupart d'entre elles se trouvaient dans des pays industrialisés où des campagnes spécifiques d'Action locale 21 étaient en cours. Mais des campagnes avaient aussi démarré ou allaient être lancées dans de nombreux pays en développement, notamment en Afrique du Sud, en Bolivie, au Brésil, en Chine, en Colombie, au Malawi, au Pérou et en République de Corée.

Qu'ont-elles donné? Des résultats insuffisants. Un des problèmes a été d'ordre concep-

tuel. Beaucoup croient que la clé du succès est une meilleure gestion de l'environnement urbain (ce que l'on nomme le "Brown Agenda"). Ils sont partis de l'hypothèse que, conjuguée à une gouvernance plus démocratique, elle allait automatiquement aboutir à un développement durable. Mais ce n'est pas le cas. Les pots catalytiques pour voitures, par exemple, peuvent rendre l'air plus salubre mais ne réduisent pas la consommation d'énergie et risquent même de l'augmenter. Et si les collectivités deviennent plus expertes dans l'art d'éliminer les déchets que dans celui du recyclage, elles rendront leur environnement plus agréable mais pas plus viable d'un point de vue écologique.

Dans l'emploi qu'elles font des ressources non renouvelables, la plupart des villes du Sud sont probablement déjà plus respectueuses de l'avenir que celles du Nord où les taux de consommation sont bien supérieurs. Mais elles ne font pas grand-chose pour progresser dans ce sens. Les autorités locales et les organismes de développement ont paré au plus urgent, et c'est compréhensible, et se sont employés à améliorer les réserves en eau et à gérer les déchets solides. Ils maquillent leurs programmes aux couleurs de l'écologie mais ne contribuent guère à la préservation de l'environnement à long terme.

Ils n'ont pas toujours réussi non plus à encourager une plus large participation. Si la procédure à suivre pour encourager la planification et la gestion d'un développement urbain durable connaît bien des variantes, deux règles sont censées être incontournables: la planification doit être participative et la responsabilité partagée entre intérêts publics, privés et municipaux. On distingue, dans de nombreux pays, deux types de processus participatif. Le premier correspond aux initiatives de citoyens de la classe moyenne. Dans les villes de l'Asie du Sud-Est, par exemple, les classes moyennes s'expriment de plus en plus, résolues à rompre

avec le passé autocratique de leur pays et à jouer pleinement leur rôle dans la gestion locale. Mais ces initiatives répondent généralement à des préoccupations assez étroites—la qualité de vie dans les quartiers de la classe moyenne—et concernent peu ou pas du tout les questions de pauvreté ou la ville dans son ensemble.

Le deuxième est particulier aux projets de développement communautaire des quartiers pauvres. Il est évident aux Philippines, où les collectivités se sont occupées de l'alimentation en eau et de l'assainissement ou se sont attaquées aux difficultés provenant du mode d'occupation des sols. Ces initiatives sont souvent celles de collectivités pauvres soutenues par des ONG et parfois par des institutions internationales ou l'autorité locale. Mais les collectivités pauvres, contrairement à la classe moyenne, ne sont généralement pas encouragées à participer à la vie politique de la ville.

Ces initiatives ont rarement eu beaucoup d'influence sur la gestion locale ou le secteur privé. Dans les pays pauvres, les autorités locales elles-mêmes ne sont guère, en fait, en mesure de planifier ou de maîtriser le développement urbain. Comme on l'a vu dans de précédents chapitres, les dépenses sociales ont été réduites par des programmes d'ajustement structurel et des réformes du secteur public qui ont eu tendance à rendre plus vulnérables encore les citoyens pauvres. La décentralisation, encouragée au niveau mondial, peut favoriser la participation à l'aménagement et à la gestion des villes mais le clientélisme, lorsqu'il domine la vie politique locale, fait encore souvent obstruction à une large participation.

Pour concourir à un meilleur respect de l'environnement à long terme, les villes des pays en développement devront surmonter ces divisions et renoncer à agir au coup par coup, sans plan d'ensemble. Il faudra, pour cela, que se renforce la culture citoyenne, ce qui prend du temps, certainement plus que ne l'imaginent

d'ordinaire la plupart des institutions de développement. Des projets locaux, tels que des programmes de santé ou le nettoyage d'un quartier, peuvent donner confiance et convaincre de l'utilité de travailler ensemble. Mais pour accomplir de vrais progrès, il faudra des mouvements citoyens plus affirmés.

Les institutions, de leur côté, devront travailler à plus longue échéance, et non plus seulement dans une perspective de deux ou trois ans, et favoriser en outre la cohésion et la collaboration en politique. Les milieux pauvres doivent dépasser le stade de l'entraide et parvenir à s'imposer dans la gestion locale et la vie politique de la ville comme partenaire cohérent. Tant qu'ils ne le feront pas, les problèmes de corruption des autorités locales, le clientélisme, qui est un facteur de division, et les programmes mal conçus et mal exécutés ne sont pas près de disparaître.

Les institutions internationales de développement ont peu l'expérience de ce type de développement urbain intégré. Mais il y a des précédents, qui concernent par exemple

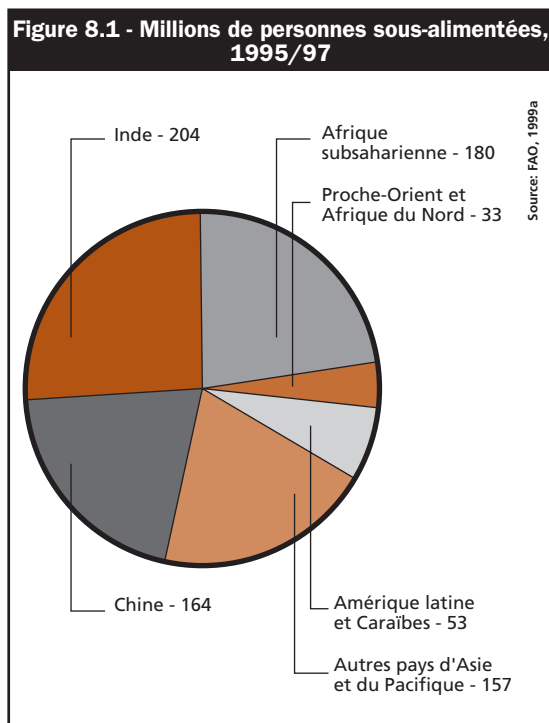
USAID, la coopération technique suisse et allemande, le Programme d'amélioration de l'environnement dans les métropoles de la Banque mondiale et le Programme "Cités viables" du Centre des Nations Unies pour les établissements urbains (Habitat). Une évaluation récente des stratégies d'aide mises en place depuis le Sommet de la ville de 1996 montre cependant que, si la plupart des donateurs reconnaissent l'importance du développement urbain, celui-ci ne fait généralement pas partie des priorités de leurs programmes d'aide. Beaucoup ont des projets urbains mais ils restent souvent isolés et n'ont que des activités limitées. L'augmentation prévue de l'aide internationale au développement urbain n'a pas eu lieu et l'on attend toujours des projets qui favoriseraient une planification et une gestion du développement durable.

Une agriculture viable

La production alimentaire mondiale est une réussite remarquable. Cultiver assez pour nourrir six milliards de personnes est un défi immense, la distribution est inégale et la faim omniprésente. Bien que les données restent très approximatives, les pays en développement compteraient, selon les dernières estimations de la FAO, environ 800 millions de personnes sous-alimentées.

Comme le montre la figure 8.1, c'est en Asie et dans la région du Pacifique que les sous-alimentés sont les plus nombreux. Cependant, plus de la moitié des pays de cette partie du monde sont parvenus à en réduire le nombre au cours des deux dernières décennies. L'Afrique subsaharienne, où vit près du quart de la population du monde en développement souffrant de la faim, y a moins bien réussi. Pour dix pays d'Afrique ayant progressé au cours de la période 1980-96, 28 enregistrent un recul.

La malnutrition résulte de plusieurs facteurs conjugués. Souvent les jeunes enfants, auxquels on donne ce que l'on a à manger dans le



ménage, ne reçoivent pas une alimentation adaptée et beaucoup souffrent de parasites et d'une santé fragile. Il peut y avoir, dans certains cas, une pénurie alimentaire totale dans un pays ou une région. Mais le plus souvent, c'est les moyens qui manquent pour s'acheter de la nourriture. Cette situation a-t-elle des chances de changer à l'avenir? Les réponses à cette question reflètent les écoles de pensée suivantes:

- **Les optimistes confiants dans les possibilités de l'agriculture**—Ils prétendent que les ressources vivrières augmenteront toujours pour répondre à la demande. Les exploitants agri-

coles se doteront de techniques plus perfectionnées et pourront, si nécessaire, mettre en culture davantage de terres. Il ne semble pas y avoir eu de pénurie alimentaire au cours des dix dernières années et les prix sont en chute libre—they ont baissé de 50 pour cent pour la plupart des produits de base.

- **Les écologistes pessimistes**—Ils suivent une ligne néo-malthusienne, convaincus que la demande arrivera inévitablement à dépasser l'offre. La dégradation des sols et d'autres ressources réduiront les rendements et plus de personnes mangeront du boeuf engraisé aux céréales. Dans leur optique, la seule solution

Encadré 8.1 - Les cultures génétiquement modifiées peuvent-elles nourrir la terre entière?

Au début des années 90, les cultures génétiquement modifiées n'étaient produites commercialement nulle part au monde. En 1997, elles couvraient 12 millions d'hectares et en 1998, 29 millions, principalement en Argentine, en Australie, au Canada, aux États-Unis et au Mexique. Les partisans des aliments génétiquement modifiés voient en eux un moyen important de résoudre le problème de la faim dans le monde. Ce qui est d'autant plus sujet à caution que le monde produit déjà assez de vivres pour nourrir toute la terre. La production annuelle totale s'élève actuellement à 354 kilos de céréales par personne, soit assez pour que chacun ait une alimentation nutritive et suffisante.

Si la nourriture manque, c'est le plus souvent parce que les gens sont trop pauvres pour acheter ce dont ils ont besoin. Dès aujourd'hui, les agriculteurs pourraient produire davantage pour nourrir ceux qui ont faim si la "demande effective" était suffisante, autrement dit si les demandeurs pouvaient payer. Et les agriculteurs pauvres pourraient, eux aussi, produire davantage s'ils pouvaient faire usage de certaines techniques peu coûteuses et faciles à se procurer, telles que l'emploi d'engrais organiques, la régénération des sols et le recours aux ennemis naturels des parasites, pour améliorer leur exploitation et leurs revenus. On notera avec intérêt que c'est en Afrique, en Asie et en Amérique latine que ces méthodes écologiques semblent donner les meilleurs résultats, précisément les régions qui, au dire de certains, ont le plus besoin des techniques des OGM.

Toutefois, il ne faudrait pas rejeter complètement les OGM. Il est important de faire une distinction entre les différentes technologies appliquées en la matière. Celles qui sont actuellement sur le marché ont surtout profité aux sociétés qui les ont mises au point. Le soja tolérant aux herbicides, par exemple, oblige les agriculteurs à acheter l'herbicide à la société qui vend la semence génétiquement modifiée. Mais les agriculteurs pauvres pourraient tirer profit des variétés susceptibles d'arriver sur le marché dans quelques années—des semences conçues pour résister à la sécheresse, par exemple, ou au sel—à condition qu'ils aient les moyens de les acheter. Pour qu'ils aient accès à ces variétés, il faudrait que la technologie provienne d'organismes d'intérêt public plutôt que de sociétés transnationales qui entraîneraient les agriculteurs dans une dépendance dispendieuse.

consiste à réduire le nombre des consommateurs par le contrôle démographique.

- **Ceux qui sont convaincus que le salut viendra des pays industrialisés**—La production agricole des pays industrialisés est supérieure à leurs besoins. En revanche, beaucoup de pays en développement, dont l'infrastructure est rudimentaire et l'environnement fragile, ne parviendront jamais à nourrir leur population. Mieux vaut augmenter la production céréalière dans les exploitations modernes des pays industrialisés et l'expédier dans les pays pauvres sous forme d'aide ou en échange d'autres produits de base.

- **Les nouveaux modernes**—Ils veulent perpétuer l'agriculture scientifique du style de la révolution verte. Les agriculteurs des pays en développement devraient faire un usage plus intensif des engrais, des pesticides et de l'irrigation sur leurs meilleures terres au lieu d'essayer de cultiver davantage de terres peu fertiles. Il y

a aussi la promesse des aliments génétiquement modifiés (encadré 8.1).

- **Les partisans de l'intensification durable**—Ils plaident pour une production plus écologique, faisant valoir que les agriculteurs pourraient récolter davantage sur des terres non amendées ou dégradées sans porter atteinte à l'environnement. Mais ils ne seront en mesure de le faire qu'avec les encouragements appropriés et s'ils ont leur mot à dire à chaque stade—s'ils peuvent choisir les meilleures techniques en fonction de leur situation propre et mettre à profit leurs connaissances et leur ingéniosité.

Certaines de ces positions se recoupent et tous les points de vue sont représentés dans chaque pays.

Au cours de la dernière décennie, de nombreuses ONG et institutions internationales d'aide se sont intéressées de plus près à la viabi-

Encadré 8.2. - La valeur du capital en question

Il n'est pas sans danger de parler de "capital", en particulier à propos de la nature, de la structure sociale ou de la société. L'emploi du terme peut impliquer l'idée de remplaçabilité. Un élément d'actif peut s'échanger contre un autre; si la base totale des actifs ne diminue pas, on peut encore la qualifier de "durable". Le terme laisse aussi à penser que l'on peut attribuer une valeur marchande à des choses dont il est très difficile, voire impossible, d'estimer le prix dans la société et la nature. De telles présomptions ne tiennent pas compte des aspects culturels, moraux, éthiques et spirituels qui peuvent s'attacher à des biens particuliers. Employer le terme de capital, c'est laisser entendre que la nature et la société peuvent être transformées en un ensemble de marchandises faciles à échanger sur un marché en voie de mondialisation.

L'expression de capital social s'est répandue dans les années 90. On entendait par là les avantages à tirer en matière de développement de relations de confiance et de réciprocité, du regroupement et des réseaux. Mais il est difficile de s'entendre sur une définition exacte de cette richesse sociale. Certains mettent en avant la collaboration, importante lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes. D'autres soulignent l'utilité d'une vie associative intense et bien organisée. D'autres encore relèvent que la richesse sociale n'est pas sans revers, que la cohésion d'un groupe peut se traduire par l'exclusion d'un autre. Après tout, une société peut être bien organisée, dotée d'institutions solides et de mécanismes de réciprocité mais reposer moins sur la confiance que sur la peur et la contrainte. Certaines associations peuvent aussi faire obstacle au développement et à des moyens d'existence viables, en favorisant le conformisme et l'inégalité.

lité et à ce qu'elle suppose. De plus en plus de gens s'accordent à penser qu'une agriculture écologiquement viable passe par la préservation et le développement de différents types de capitaux: capital naturel—la terre et l'eau, par exemple, et les nombreux processus biologiques—capital en équipement—les routes et autres infrastructures—capital financier—l'argent accumulé ou l'accès au crédit. Sont aussi d'une importance cruciale le capital humain—une main-d'oeuvre saine et qualifiée—et la richesse ou plus-value sociale, qui vient des liens établis entre les personnes, par les réseaux et les institutions notamment.

Les tenants d'une agriculture viable relèvent que de nombreux éléments d'actif se renforcent mutuellement. Le fait de travailler ensemble pour satisfaire les besoins alimentaires essentiels peut renforcer la culture locale, qui peut à son tour faire naître la volonté de protéger l'environnement. Les exploitants qui pratiquent une agriculture viable doivent gérer les richesses de telle sorte que, loin de s'épuiser, elles soient aussi nombreuses que possible à fructifier.

Comme tous les mots à la mode touchant au développement, ces nouveaux termes soulè-

vent de grandes difficultés conceptuelles (encadré 8.2). De même, l'accent mis sur l'accumulation de toutes ces sortes de capitaux et sur leur faculté de se renforcer mutuellement peut faire oublier qu'il y a des compromis ou des choix à faire. En pratique, ces formes de capital sont liées, si bien que l'utilisation de l'une entraînera généralement l'épuisement d'une autre. Construire une route, c'est occuper de la terre qui aurait pu être cultivée ou boisée. Un placement dans des bateaux de pêche à moteur peut entraîner l'épuisement des stocks de poisson; le conflit social, par opposition à la cohésion, peut être nécessaire à une redistribution plus équitable des terres.

Il est difficile pour un gouvernement de faire un choix entre différents objectifs de développement. L'établissement des priorités en la matière est souvent une décision plus politique que technique. Cependant, la focalisation sur le souci de ménager l'environnement à long terme et sur ces diverses formes de capital a mis en évidence la nécessité de stratégies de développement agraire plus larges qui prennent en compte les objectifs et impacts économiques, sociaux et environnementaux.

La majeure partie de l'agriculture moderne

Encadré 8.3 - Revalorisation des terres au Sahel

De vastes zones de terre sèche ont été dégradées au Burkina Faso et au Niger. Sous l'effet conjugué du vent et de l'eau, une fine couche superficielle s'est durcie, empêchant l'eau de s'infiltrer. La plupart des terres sèches ont été abandonnées et rien n'y pousse.

Il existe cependant un moyen de revaloriser la terre. Il consiste à creuser des trous—appelés *zaï* au Burkina Faso et *tassas* au Niger—de 20 à 30 centimètres de profondeur, de les bourrer d'engrais pour apporter de la matière organique et stimuler l'activité des termites et d'y planter ensuite du millet ou du sorgho. A la saison des pluies, les trous se remplissent d'eau, surtout si l'on utilise en même temps d'autres méthodes destinées à retenir l'eau telles que des remblais de pierre.

Les exploitants qui emploient ces techniques ont vu leur rendement augmenter de manière spectaculaire et de déficitaires, sont devenus excédentaires. Ces méthodes demandent cependant beaucoup de travail et conviennent là où l'on dispose d'une main-d'oeuvre familiale ou lorsque l'on peut engager des ouvriers. Ainsi s'est constitué au Niger un réseau de jeunes journaliers qui maîtrisent la technique et vont de village en village pour répondre aux demandes de plus en plus nombreuses des agriculteurs.



Agriculteurs thaïs réclamant une hausse de prix pour leur production.
Bangkok, Thaïlande

repose sur un autre modèle. Elle a sous-estimé les richesses naturelles et sociales, ne leur attribuant même souvent aucune valeur parce qu'il est difficile de les évaluer en termes financiers. Combien vaut une forêt vierge, ou une rivière propre? Quelle valeur attribuer à une communauté unie? Selon une estimation héroïque, les biens et services provenant des écosystèmes du monde vaudraient entre 16.000 et 54.000 milliards de dollars par an. Mais il est impossible de mettre un prix sur beaucoup de biens naturels tels que l'air que nous respirons.

La pauvreté et le piètre état de santé de bon nombre de travailleurs ruraux dans le monde laissent à penser que l'agriculture moderne use souvent le capital humain. Aux Philippines, par exemple, l'incidence des troubles oculaires, cutanés, pulmonaires et neurologiques est plus forte chez les agriculteurs employant des pesticides modernes. Une évaluation a montré que, si l'usage intensif de pesticides permettait d'augmenter la production, cet avantage était plus qu'annulé par les coûts de la santé.

La réussite de l'agriculture moderne semble être spectaculaire, en partie parce qu'on ne tient pas compte des atteintes causées aux richesses naturelles, sociales et humaines. Ainsi, entre 1970 et 1995, les rendements de blé ont augmenté en Inde de 1,2 à 2,5 tonnes à l'hectare et ceux de riz sont passés en Chine de 3 à 5 tonnes à l'hectare. Mais pour obtenir ce résultat, il a fallu utiliser beaucoup plus de combustible fossile, que ce soit pour produire les engrais ou pour actionner les pompes d'irrigation. Lorsque l'efficacité est mesurée à l'énergie consommée plutôt qu'au rendement à l'hectare, la réalité est tout autre: le riz biologique produit au Bangladesh ou en Chine avec peu de matière organique l'a été avec environ 20 fois moins d'énergie que le riz produit au Japon ou aux Etats-Unis grâce à l'irrigation.

Des organismes de développement soucieux de favoriser une agriculture viable ont tenté de faire adopter, outre les engrais organiques, des procédés naturels pour la fixation de l'azote, la régénération de sols (encadré 8.3) ou la lutte

contre les parasites (par le recours à leurs ennemis naturels) et de mettre davantage à profit les connaissances locales et les diverses compétences des agriculteurs. De plus, une agriculture viable est multifonctionnelle: elle ravitaille en vivres et autres biens les familles agricoles et les marchés mais elle peut aussi contribuer à diverses améliorations utiles au public, par exemple préserver l'eau potable ou protéger des inondations, et être à l'origine d'autres bienfaits telles que la biodiversité et la cohésion sociale.

Depuis quelques années, les projets visant à promouvoir des systèmes viables se multiplient, encouragés par des ONG ou des institutions gouvernementales. Une analyse de 45 initiatives dans 17 pays africains, par exemple, a montré que 730.000 ménages avaient sensiblement accru leur production agricole, en augmentant souvent leurs rendements de 50 à 100 pour cent.

POLITIQUES POUR UNE AGRICULTURE VIABLE

Si la plupart des gouvernements sont de plus en plus conscients des avantages d'une agriculture viable, ils ont été lents à encourager ce type de culture. Une étude de la Commission du développement durable de 1997 concluait que la réalisation des objectifs de développement agricole et rural adoptés à Rio cinq ans auparavant était encore loin d'être satisfaisante. Très peu de pays soutiennent expressément une agriculture viable par une politique nationale concertée. L'Autriche, Cuba, le Danemark, la Finlande, la Suède et la Suisse sont dans ce cas. Le Brésil, l'Allemagne et l'Inde ont une politique de ce genre dans certaines de leurs régions ou provinces.

Beaucoup d'autres pays ont réformé certains éléments de leur politique agricole en introduisant de nouvelles réglementations, des incitations ou des taxes environnementales. Dans des pays en développement comme la Bolivie, le

Burkina Faso, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, les Philippines et la République socialiste démocratique de Sri Lanka, certains programmes et politiques tendant à encourager la préservation des sols, une gestion intégrée des parasites et de l'irrigation ont eu des retombées économiques, sociales et écologiques fort heureuses.

Mais de telles expériences risquent de rester localisées si l'on ne parvient pas à surmonter certains obstacles majeurs. L'un d'eux est l'inertie gouvernementale—la plupart des innovations se sont heurtées de plein fouet aux politiques nationales en place et à des institutions conservatrices. Il y a aussi l'attitude peu coopérative des fournisseurs d'engrais et de pesticides, qui continueront à essayer de vendre à tout prix leurs marchandises. Mais il y a surtout les contraintes sociales. L'agriculture moderne a usé une grande partie de la richesse sociale, au niveau tant des collectivités que de la nation, détruisant en particulier les rapports de confiance. Les agriculteurs se méfient souvent des écologistes qui veulent, selon eux, restreindre leur liberté. Les consommateurs se méfient des agriculteurs, qu'ils accusent de produire des aliments de qualité douteuse sinon dangereux. De nombreuses institutions municipales et associatives se sont, elles aussi, affaiblies. Les migrations vers les agglomérations urbaines ou à l'étranger ont souvent appauvri les collectivités rurales. Et dans de nombreux pays, le gouvernement et les grandes sociétés ont sapé les coopératives rurales et les syndicats.

La politique de l'environnement, qui ne tient pas compte des coûts sociaux et environnementaux entraînés à la longue par la consommation des ressources, doit changer et c'est là un défi de taille. A l'heure actuelle, de nombreux gouvernements subventionnent une agriculture qui demande d'énormes moyens de production. Les agriculteurs trouvent donc coûteux le passage à une agriculture multifonctionnelle ou axée sur la préservation des ressources. Certains gouvernements se sont

efforcés, ça et là, d'apporter une note écologique à des exploitations modernes en les encourageant à améliorer des habitats non cultivés tels que les marécages ou les haies. Mais ils n'ont pas fait grand-chose pour que les coûts réels soient répercutés sur les prix et leurs encouragements ne font pas une politique.

Les gouvernements devront aussi repenser leur politique économique. Des programmes d'ajustement structurel, souvent associés à des taux d'intérêt élevés, des importations d'aliments bon marché et à un affaiblissement des programmes d'assistance technique du secteur public, ont décimé les petites exploitations

Encadré 8.4 - La réforme agraire, question oubliée

La mauvaise répartition des terres est l'une des causes les plus constantes de la pauvreté en milieu rural. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les 20 pour cent les plus riches des exploitants détiennent environ les trois quarts des terres. En Afrique australe aussi, les gros exploitants cultivent une grande partie des terres les plus fertiles. Même dans des pays très peuplés d'Asie méridionale comme au Bangladesh, les 20 pour cent les plus riches des ménages possèdent plus de la moitié des terres.

Des millions d'agriculteurs pauvres bénéficieraient de la réforme agraire, mais les modalités devraient en être décidées en fonction des conditions locales. Ainsi, en Amérique latine, le champ de la redistribution serait très vaste. En Asie méridionale, en revanche, où même les plus grandes exploitations sont relativement petites, les réformes seraient axées davantage sur la sécurité de jouissance et l'amélioration des droits des fermiers, locataires des terres qu'ils cultivent.

Rares sont les pays qui ont engagé de vastes réformes agraires ces dernières années. Si la réforme agraire a fait l'objet de nombreuses lois, celles-ci ont été peu appliquées. En même temps, il ne semble pas y avoir une multitude de forces militant en faveur de la réforme agraire au niveau national, sauf dans quelques pays comme le Brésil et les Philippines. Lorsque des changements de régime foncier se sont produits, ils sont souvent venus de la redistribution de terrains publics ou ont entériné l'invasion de terres par des ruraux pauvres, tactique souvent employée en Amérique latine. En Afrique subsaharienne, les changements apportés au régime foncier ont souvent joué à l'encontre des pauvres des campagnes: la privatisation de terres naguère cultivées en communauté s'est faite aux dépens de la sécurité et de la solidarité communautaires.

Les institutions internationales ne semblent pas accorder à la réforme agraire le même rang de priorité que par le passé. Dans les années 60 et 70, certaines étaient acquises à la réforme dont elles attendaient beaucoup. La FAO a organisé une conférence sur la réforme agraire en 1979 mais aucune suite sérieuse ne lui a été donnée. Aujourd'hui, à l'heure de la libéralisation économique, la préférence va à la réforme agraire soutenue par le marché, autrement dit à l'octroi de crédits à de petits exploitants pour les aider à acheter des terres à ceux qui veulent bien en vendre. Mais ces transactions se font à une petite échelle et les bénéficiaires ont rarement eu par la suite l'appui dont ils avaient besoin.

Certaines ONG ont joué un rôle important, notamment des organisations telles que le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre au Brésil et la Campagne populaire pour la réforme agraire aux Philippines. Mais beaucoup d'autres ONG ont abandonné le terrain litigieux de la redistribution et de la mobilisation populaire pour s'attacher à rendre de meilleurs services dans les campagnes.

Si l'on veut que la personne soit au centre du développement durable, il faudra fournir de sérieux efforts, et tant les ONG que les organismes publics de développement devront reconsidérer la question de la réforme agraire.

dans de nombreux pays. Une multitude d'ouvriers et de producteurs agricoles n'ont même pas la ressource la plus élémentaire de toutes: la terre. Pourtant, la réforme agraire semble avoir disparu de l'ordre du jour de nombreux gouvernements et organismes de développement (encadré 8.4).

Les institutions, elles aussi, doivent changer leur manière de travailler avec les agriculteurs. Au lieu d'essayer de leur fournir un ensemble-type de solutions auquel les exploitants doivent s'adapter, elles devraient étudier avec eux ce qui donne les meilleurs résultats dans les conditions locales et répondre à leurs besoins réels. Les exploitants travaillent souvent mieux lorsqu'ils peuvent apporter toute une gamme d'améliorations qui, prises isolément, n'ont rien de spectaculaire. Conjugués, cependant, ces changements ont un effet non seulement de cumul mais de multiplication. Une agriculture viable n'est pas un ensemble de technologies définies concrètement; c'est un apprentissage social.

Des réserves d'eau durables

Des réserves d'eau sûres sont parmi les éléments d'actif les plus nécessaires à une agriculture viable. Les comportements face à la gestion de l'eau se sont sensiblement modifiés pendant les années 90. Le Sommet de la Terre et la Conférence internationale de Dublin sur l'eau et l'environnement, tenues en janvier 1992, se sont faits tous deux l'écho de ces changements. On retrouve dans les déclarations des deux conférences tous les chevaux de bataille passés: l'approvisionnement des ménages en eau, l'assainissement, l'irrigation et la production d'énergie. Après elles, l'accent allait être mis sur la viabilité à long terme dans tous les aspects de la gestion de l'eau.

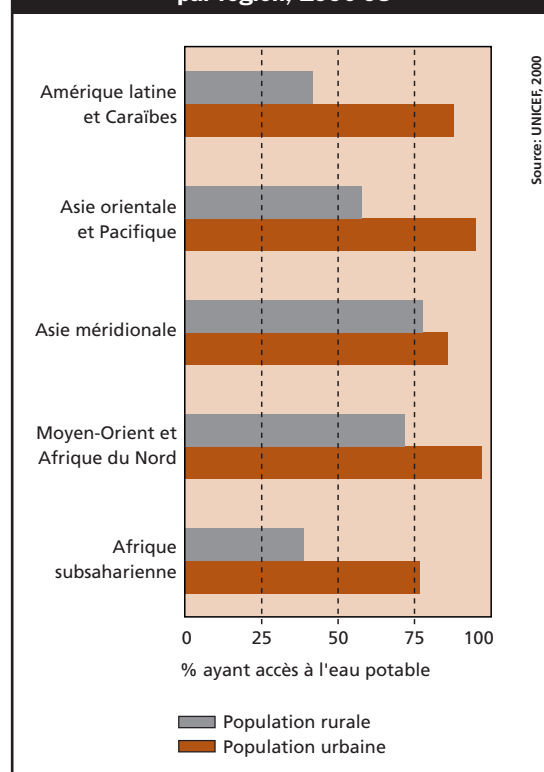
Les réserves mondiales en eau étant de plus en plus sollicitées, cette nouvelle approche était compréhensible. De l'eau prélevée par la population humaine, environ 70 pour cent sert

à l'irrigation à des fins agricoles, 20 pour cent à l'industrie et le reste à des fins ménagères et municipales. Ces activités absorbent en moyenne environ la moitié des 12.500 kilomètres cubes d'eau disponibles par année dans le monde. Mais la répartition des ressources est inégale: 460 millions de personnes vivent déjà dans des pays où l'eau est très rare—surtout au Moyen-Orient, sur les côtes méditerranéennes et en Afrique subsaharienne. Un quart de la population mondiale s'achemine vers une situation de stress hydrique aigu.

La disponibilité de l'eau douce n'est bien sûr qu'une partie du problème. L'accès à cette eau est plus important encore. Ainsi, malgré le stress hydrique que connaissent le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, ces régions ont un meilleur accès à l'eau potable que des pays d'Amérique latine et des Caraïbes où les pluies sont plus abondantes (figure 8.2).

Dans le passé, on parlait de l'idée que l'ap-

Figure 8.2 - L'accès à l'eau potable par région, 1990-98



provisionnement en eau, nécessitant une grosse infrastructure, relevait principalement de la responsabilité de l'État. Mais de plus en plus, on fait valoir que le secteur privé et les collectivités devraient assumer plus de responsabilités, que les systèmes de gestion de l'eau devraient être à une échelle plus modeste et que tous les intéressés devraient y être associés. La planification des ressources en eau a donc suivi la même évolution, dans la réflexion et le discours, que la planification du développement durable en général. Il y a cependant loin de l'intention à la réalisation.

LES BARRAGES CONDAMNÉS

La politique en matière de construction de barrages a évolué. En 1997, on estimait qu'il y avait dans le monde 800.000 barrages, dont environ 45.000 d'une hauteur supérieure à celle d'un immeuble de cinq étages. Depuis quelques années, les énormes déplacements de population qu'ils provoquent font des barrages un sujet de plus en plus litigieux. Au cours des dernières décennies, quelque quatre millions de personnes ont été déplacées en Inde par la construction de réservoirs et par des projets d'irrigation. En Chine, un seul projet—le barrage des Trois Gorges—va déplacer 1,3 million de personnes. Les barrages ont aussi de larges répercussions sur l'environnement: ils affectent les modes d'érosion et de sédimentation en aval, modifient la nature des populations de poisson et perturbent de nombreux écosystèmes fragiles, ceux des marécages en particulier.

Le coût social et écologique élevé des grands barrages a été largement reconnu dans les années 80. Les institutions financières internationales, les ministères gouvernementaux et les sociétés de construction ont généralement réagi en établissant des lignes directrices mieux conçues et en étudiant l'impact social et environnemental des projets. Mais ces modes de planification peuvent présenter des vices de taille. Les régions affectées sont souvent trop

éloignées du site pour que les promoteurs du projet reconnaissent un lien de cause à effet. C'est ce qui s'est produit notamment dans le cas des barrages de Pangué et de Ralco au Chili. De graves conséquences peuvent aussi apparaître bien après la réalisation du projet mais elles ne sont souvent ni prises en considération, ni prévues.

De plus, les études d'impact se font sur la base d'une multitude de données qui sont souvent extrêmement difficiles à obtenir. Des pays du Sud font fréquemment appel à des consultants expatriés qui n'ont parfois ni le temps ni la connaissance voulue de la région à étudier. De plus, la concurrence entre consultants est telle qu'ils peuvent être tentés de taire leurs critiques, en particulier lorsqu'ils s'en tiennent à un cahier des charges étroit ou que leurs perspectives de travail futur dépendent des conclusions auxquelles ils parviendront.

Nombre d'organisations ont essayé de mettre au point des méthodes plus efficaces pour étudier l'impact des barrages en travaillant plus directement avec les populations touchées. Mais il a fallu que les protestations publiques se généralisent, dans les pays industrialisés et dans les pays en développement, pour que cette action soit en priorité de l'ordre du jour consacré à l'environnement.

Le tollé suscité par le projet de la vallée de la Narmada en Inde a marqué un tournant décisif. Il s'agissait de construire, outre le barrage de Sardar Sarovar, 135 autres barrages de dimension moyenne et 3.000 petits barrages. Les travaux de construction ont commencé en 1985, avec des fonds de la Banque mondiale. Les collectivités locales et des ONG se sont indignées des conséquences: le barrage allait déplacer 245 villages, soit une population totale de 152.000 personnes. Leur mouvement de protestation, Narmada Bachao Andolan (Lutte pour sauver la rivière Narmada), a organisé des manifestations et des grèves de la faim. Des ONG internationales, décidées à aller de plus en plus loin

pour s'opposer à la construction de grands barrages, ont pesé de tout leur poids sur le Congrès des Etats-Unis et la Banque mondiale.

Finalement, après une étude indépendante réalisée en 1993, dont les conclusions étaient nettement hostiles au projet, la Banque mondiale a retiré son appui au projet. Sous la pression des Amis de la Terre, le gouvernement japonais a lui aussi suspendu son aide au projet. Sur l'insistance du gouvernement indien, les travaux se sont néanmoins poursuivis jusqu'en 1995, date à laquelle la Cour suprême de l'Inde a ordonné que la construction du barrage s'arrête à une hauteur de 80 mètres (alors que la hauteur prévue était de 136 mètres), puis à 85 mètres. Entre-temps, le réservoir continuait de se remplir, provoquant protestations et arrestations.

Bien que la construction de barrages se soit quelque peu ralentie ces dernières années, quelque 1.600 barrages sont actuellement en construction dans 42 pays. L'ampleur des mani-

festations internationales contre les grands barrages a cependant amené les institutions internationales à marquer une pause (encadré 8.5). En 1998, la Banque mondiale et l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) a créé la Commission mondiale des barrages, qui a présenté son premier rapport en juin 2000 et où siège à côté des PDG de sociétés de construction, le fondateur de Narmada Bachao Andolan.

On a encore peu l'expérience d'autres solutions que celle des projets gigantesques mais on l'acquiert peu à peu. Des systèmes de gestion de bassins de petites dimensions ont été mis au point, par exemple en Bolivie, en Inde, au Pakistan et au Pérou. On a essayé aussi de mettre en relation les collectivités de plaines inondables et la direction de barrages, ou les barrages et les utilisateurs d'eau en aval, comme en Afrique du Sud. Néanmoins, la construction de barrages dépend encore de

Encadré 8.5 - Mouvement international de protestation contre les barrages

Les barrages suscitent un rejet qui prend une dimension internationale. Le magazine britannique *The Ecologist*, a commencé à faire campagne contre les grands barrages au début des années 80 et, à la même époque, les activités aux Etats-Unis ont abouti à la naissance de l'*International Rivers Network* et du bulletin *World Rivers Review*. En 1988, des militants, réunis à San Francisco, ont exigé un moratoire sur tous les nouveaux projets de barrage dans lesquels la participation des populations touchées n'était pas garantie. Ils ont aussi exigé d'avoir pleinement accès à l'information concernant les initiatives nouvelles, notamment à des données sur leurs effets probables sur l'environnement, la santé et l'économie.

Ces exigences ont été réitérées en 1994 dans la Déclaration de Manibeli, du nom d'un des premiers villages à disparaître sous les eaux lors de la construction du barrage de Sardar Sarovar en Inde. Ce document, qui demandait que soit observé un moratoire sur les crédits aux grands barrages tant que certaines conditions ne seraient pas remplies, a été signé par 326 groupes et coalitions dans 44 pays. Il a été présenté à la Banque mondiale à l'occasion de son 50ème anniversaire. En mars 1997, la première réunion internationale de personnes touchées par les barrages s'est tenue à Curitiba, Brésil. Elle a été suivie, le mois suivant, d'une réunion à Gland, Suisse, organisée sous l'égide de la Banque mondiale et de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN). Y participaient des hauts fonctionnaires de la Banque mondiale et de l'UICN, des adversaires des grands barrages et des représentants de sociétés de construction de barrages, d'institutions et de populations touchées. Elle a abouti à la décision de créer la Commission mondiale des barrages.

lointains services de l'aménagement et des responsables politiques qui pèsent les coûts et les avantages et prennent leur décision au nom de l'intérêt national. Les collectivités directement touchées y participent rarement.

DE NOUVEAUX CANAUX D'IRRIGATION

Plus du tiers des barrages sont essentiellement conçus pour fournir de l'eau d'irrigation et beaucoup d'autres ont une composante irrigation. D'autres systèmes d'irrigation détournent de l'eau de rivière ou pompent l'eau souterraine. Mais, quelle que soit la provenance de l'eau, de nombreux grands projets se sont aussi révélés d'une utilité douteuse sur le plan social et environnemental, en particulier en Afrique, où leur réalisation a été difficile et dispendieuse. Dans les systèmes tributaires de l'eau de surface, les canaux sont souvent bloqués par des sédiments et les systèmes à pompe ne fonctionnent que s'ils sont bien entretenus, ce qui n'est pas souvent le cas.

Aux difficultés techniques s'ajoutent les querelles sociales. Si l'écoulement de l'eau n'est pas régulier, les agriculteurs—quelle que soit leur situation par rapport au réseau d'alimentation—essayeront de prélever ce qu'ils peuvent, quand ils le peuvent. De plus, les planificateurs se sont généralement adressés aux hommes pour leur proposer de les aider, oubliant souvent le rôle joué par les femmes, même si ce sont elles qui, en Afrique, assument la plus grande partie des travaux des champs. Dans de longs systèmes d'irrigation, il peut y avoir aussi des mares d'eau stagnante, sources de problèmes de santé. Dans le projet de Gezira au Soudan, par exemple, les canaux constituent un vivier idéal pour les vers. Environ 60 pour cent des adultes et 80 pour cent des enfants de cette région sont maintenant porteurs de schistosomes.

Dans les années 80, le piètre rendement des vastes systèmes d'irrigation a été en partie la cause de la baisse des investissements.

La Banque mondiale et d'autres, se rendant compte de plus en plus que les projets n'étaient pas économiques, ont cherché d'autres solutions. Ils ont souvent décidé de réduire la taille des projets, dans l'espoir que de plus petits répondraient mieux aux besoins locaux.

En pratique, ils n'ont pas obtenu grand résultat. Premièrement, ils ont perdu l'avantage des économies d'échelle: beaucoup de petits barrages coûtent plus cher qu'un grand. Deuxièmement, ils n'ont pas modifié la nature des projets, se contentant de présenter des versions "modèles réduits" de grands projets, et les ont exécutés de la même manière, avec une administration trop lourde. La FAO et le PNUD ont lancé de petits projets d'irrigation à partir du lac Turkana au Kenya en 1979, par exemple, mais pour constater qu'ils avaient un rendement irrégulier, des effets néfastes sur l'environnement et coûtaient cher—plus de 20.000 dollars par ménage utilisateur.

A la fin des années 80, bon nombre de systèmes d'irrigation pour petites exploitations s'étant révélés peu performants, une remise en question a eu lieu. L'une des solutions les plus fréquemment appliquées a consisté à confier la gestion du système d'irrigation à des associations d'agriculteurs ou d'autres collectivités privées dans l'espoir que, leur intérêt étant en jeu, elles mettraient plus de soin à maintenir le système en état de marche. Ce changement allait aussi dans le sens de la philosophie générale de l'ajustement structurel et de la privatisation.

Ce système, appelé en anglais Irrigation Management Turnover, peut prendre des formes très diverses. Dans certains cas, comme en Asie méridionale, les associations d'agriculteurs coopèrent avec les institutions publiques compétentes en matière d'irrigation; dans d'autres, comme en Chine, en Indonésie, au Mexique et en Turquie, elles les remplacent. Cela peut sembler une orientation évidente, mais ce n'est pas une option facile.

Premièrement, elle part de l'hypothèse que le

système fonctionne effectivement—il y a peu de chances de sauver des systèmes mal conçus ou fonctionnant de manière inefficace en les remettant entre les mains des agriculteurs. Deuxièmement, pour prendre un tel engagement, les agriculteurs doivent être motivés par un avantage économique. Si leur participation à la gestion du système entraîne pour eux un surcroît de frais divers, leurs rentrées doivent aussi augmenter en conséquence.

Troisièmement, ce système suppose de la part du gouvernement et des fonctionnaires assez de souplesse pour s'adapter aux conditions nouvelles. Quatrièmement, et c'est le plus important, les utilisateurs doivent former un groupe capable de fonctionner en tant que tel. En pratique, beaucoup manquent du savoir-faire technique ou des compétences de gestion nécessaires et, lorsque le groupe fonctionne, il est souvent dominé par les agriculteurs les plus riches.

Une autre approche a consisté à prendre pour point de départ les systèmes d'irrigation traditionnels, en les étendant éventuellement, en les rendant plus performants ou en faisant intervenir des groupes d'usagers déjà constitués. Certains systèmes d'irrigation traditionnels ont mis à profit l'inondation naturelle des zones marécageuses; d'autres ont consisté à dévier le cours normal de rivières ou de ruisseaux, comme en Afrique orientale ou dans l'Himalaya, où l'eau est amenée par des sillons creusés dans les collines. D'autres ont exploité diverses techniques pour amener l'eau souterraine à la surface.

L'exploitation des connaissances des autochtones n'est pas un principe nouveau. En Asie méridionale, par exemple, les colons britanniques se sont souvent appropriés les systèmes de canaux et les ont remis en état. Il est possible d'apporter des aménagements utiles mais cela n'est pas sans danger—les aménagements techniques peuvent détruire ce qui fonctionne et l'imposition de nouvelles règles et de modes

de gestion stéréotypés peut enrayer un dispositif simple.

Les systèmes traditionnels ont généralement des règles stipulant qui a droit à l'eau et quand. Mais ils reposent sur des relations qui sont difficiles à codifier. Le système d'irrigation de Marakwet dans la vallée du Keiro au Kenya, par exemple, est régi par des règles précises auxquelles s'ajoutent de nombreux accommodements apportés au jour le jour et qui touchent à tout, de l'emprunt au vol.

Quel que soit le système, il est évident qu'il doit être à la fois durable et équitable. La planification des ressources en eau doit se faire non plus dans des bureaux, mais dans les villages et sur les places des petites villes. Alors seulement elle s'attaquera aux vrais goulots d'étranglement de la production et proposera des techniques gérables et des institutions adaptées à des solutions durables.

Préservation des forêts

La préservation des forêts et de la diversité biologique est elle aussi indispensable à un développement durable. Comme l'ont démontré les mouvements écologiques des 20 dernières années, le développement mondial s'est souvent fait aux dépens des forêts. Et il semble que cela continue. Entre 1980 et 1995, les surfaces boisées du monde ont diminué de 180 millions d'hectares. Les 20 millions d'hectares de forêt gagnés dans les pays développés sont loin de compenser les 200 millions d'hectares perdus dans les pays en développement (figure 8.3). Dans une grande partie de l'Afrique, le déboisement semble être dû essentiellement à l'extension de l'agriculture de subsistance, tandis qu'en Amérique latine, il est plutôt lié à la réinstallation, à l'exploitation forestière et à l'extension de l'agriculture commerciale et de l'infrastructure. En Asie, il résulte de tous ces phénomènes à la fois.

Si les causes directes varient considérablement selon les pays et les régions, le déboise-

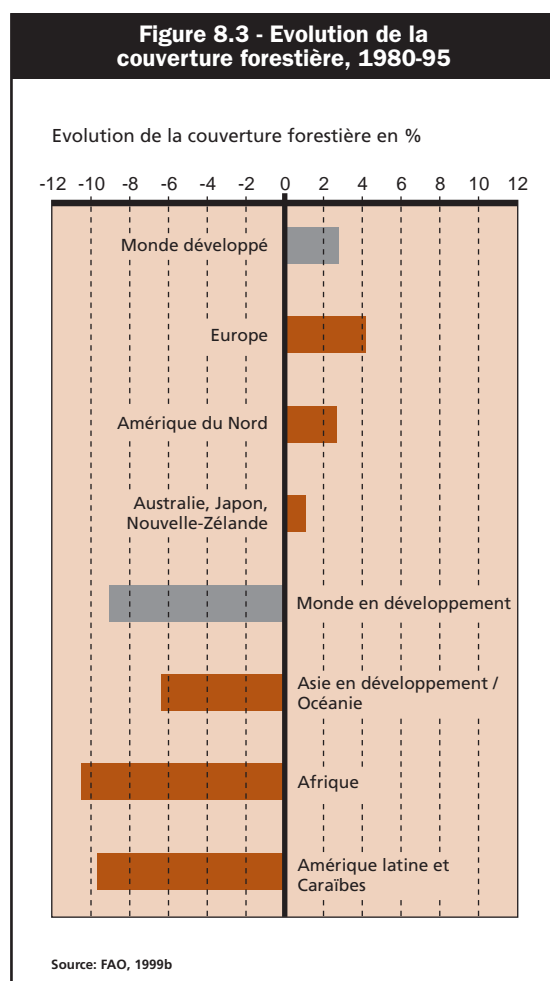
ment obéit essentiellement aux lois du marché, aux politiques gouvernementales et aux institutions telles que le régime foncier. Les politiques internationales favorables à la libéralisation du commerce et à l'ajustement structurel ont aussi accéléré le déboisement dans certains pays. Dans certaines régions de l'Asie du Sud-Est, par exemple, l'un des facteurs les plus importants a été la demande d'huile de palme, de bois et de pâte à papier pour l'exportation. En 1995, le gouvernement du Cambodge a accordé à 30 sociétés des concessions d'exploitation forestière couvrant pratiquement toutes les surfaces encore boisées du pays. Selon la Banque mondiale, les forêts du Cambodge pourraient être commercialement épuisées en 2003. Au Brésil, les problèmes ont souvent été

liés à la réinstallation. Le gouvernement a favorisé l'exploitation de l'Amazonie et d'autres régions forestières, encourageant les agriculteurs pauvres ou les ouvriers sans terre à quitter les régions où la propriété foncière était très concentrée.

Nombre de collectivités pauvres ont lutté pour protéger leur environnement mais elles ont souvent dû se rendre, vaincues par des pressions économiques ou climatiques ou par des forces extérieures, en particulier des programmes de réinstallation à grande échelle et les activités des sociétés d'exploitation forestière.

En revanche dans les années 1990, les appuis extérieurs se sont faits plus nombreux. Nombre d'ONG ont travaillé avec des associations communautaires pour défendre les forêts et d'autres écosystèmes menacés. Aux Philippines, par exemple, les ONG ont beaucoup contribué à faire connaître les problèmes de l'environnement et les abus en la matière. Les gouvernements ont été généralement plus lents à réagir, mais plusieurs d'entre eux ont tenté, avec des institutions internationales, de préserver leurs forêts. Ils l'ont fait en coopération avec les collectivités locales, pratiquant ce qu'on a appelé une gestion communautaire des ressources naturelles. C'était une réaction à l'échec d'efforts antérieurs, qui ont souvent consisté notamment à réglementer les zones vulnérables qui risquaient, pensait-on, d'être surexploitées si la population locale était livrée à elle-même.

Les gouvernements et institutions intéressés par ce type de protection participative essaient de prendre en compte les droits et les besoins des collectivités locales, ainsi que la nécessité de protéger l'environnement. Ils tentent de travailler en liaison plus étroite avec des associations communautaires et des ONG, utilisant souvent des méthodes d'action-recherche et associant les populations rurales aux évaluations. Cette approche rend justice aux connaissances des autochtones et encourage en fait de vrais



échanges entre les habitants et les spécialistes techniques. Elle favorise aussi une diversification des sources de revenu, si bien que les gens peuvent vivre tout en préservant leur environnement.

Cet ambitieux programme, peut-être plus réaliste, se heurtera inévitablement à des obstacles tout aussi réels. Comme toujours, le problème des ressources se pose. Des institutions qui professaient leur attachement à la cause de la protection de l'environnement et du développement durable au début des années 90 sont par la suite passées à des questions plus à la mode telles que la bonne gouvernance, et sont en train de revoir leurs priorités de financement. Pour un pays comme le Sénégal, qui a été à l'avant-garde des efforts tentés pour concevoir des stratégies globales de lutte contre la désertification, cette évolution est particulièrement préoccupante. Après trois ans de planification participative, on craint que le programme ne soit pas convenablement exécuté, faute de soutien financier de la part du gouvernement et des donateurs.

Il y a eu aussi des difficultés réelles à changer de priorités et de méthodes de fonctionnement. De nombreuses institutions continuent de faire

passer les arbres avant les êtres humains. Or, très souvent, la réussite de programmes de protection des forêts ou de plantation d'arbres dépend de la priorité donnée aux préoccupations sociales, telles que le régime foncier et la création de revenus (encadré 8.6). Le penchant des planificateurs du développement pour de grands projets exécutés à la hâte peut être aussi difficile à vaincre. Aux Philippines, par exemple, le Programme de reboisement national a été exécuté à une telle échelle et si rapidement qu'il a inévitablement entraîné un excès de technocratisation et s'est révélé inopérant dans bien des régions.

Les programmes de protection de forêts et de parcs touchent à d'épineuses questions sociales. La population locale peut accepter un projet donné si elle pense qu'il lui rapportera des ressources supplémentaires mais elle risque de ne guère le soutenir s'il n'est pas compatible avec ses priorités et ses moyens d'existence. Divers programmes de protection de parcs se sont heurtés à ces difficultés en Afrique du Sud (encadré 8.7). Beaucoup ne résisteront pas longtemps à ces tensions.

Des modes participatifs de protection de l'environnement peuvent se heurter aussi aux

Encadré 8.6 - La gestion communautaire des forêts aux Philippines

Les Ikalahans, communauté autochtone de plusieurs milliers de personnes, vivent dans la région montagneuse de Luzon, aux Philippines. En 1973, voyant leurs moyens d'existence menacés par des incendies de forêts et l'invasion d'étrangers, ils ont créé la Fondation kalahan pour l'éducation. Ses méthodes participatives ont aidé à protéger l'environnement tout en ouvrant de nouveaux débouchés économiques aux Ikalahans qui peuvent par exemple produire de l'artisanat, des fruits, du gingembre et d'autres biens destinés aux marchés des villes, friands de produits frais.

Ce succès tient à plusieurs facteurs, dont une forte organisation communautaire et un programme de formation portant sur divers aspects d'une agriculture viable. Les Ikalahans ont aussi réussi à obtenir la sécurité de jouissance sur leur domaine ancestral.

Tout cela n'exclut pas les inquiétudes pour l'avenir. D'une part, l'entreprise reposait pratiquement sur les épaules d'une seule personne qui servait de lien entre la population locale et les institutions extérieures. D'autre part, on peut craindre que la mercantilisation et le développement du commerce ne distendent les liens de solidarité communautaires.

structures du pouvoir local. Lorsque le pouvoir est entre les mains d'élites locales, il peut être extrêmement difficile à la fois de démocratiser l'élaboration du projet en consultant largement la population et de veiller à ce que les coûts et bénéfices du projet soient distribués équitablement. De même, les efforts déployés pendant toute la décennie 90 pour décentraliser la gestion des ressources naturelles ont parfois eu des effets tout à fait contraires aux résultats attendus. Aux Philippines et au Sénégal, le gouvernement central, sous la pression de mouvements sociaux et écologistes et de l'aide internationale, a défendu un développement durable centré sur la personne. Mais les autorités locales, qui ont d'autres priorités, n'ont pas forcément la même détermination.

Ensuite, il faut replacer ces programmes dans leur contexte économique, et compter notamment avec les vents glacés de l'ajustement

structurel. Le monde entier a salué les efforts déployés par le Costa Rica, par exemple, pour protéger ses forêts et sa biodiversité. Mais les programmes d'ajustement structurel des années 90 ont réduit les moyens dont dispose l'Etat pour administrer et financer des programmes et des politiques de protection. En même temps, il a fallu déboiser pour accroître les exportations de cultures commerciales comme les bananes et, ce faisant, rompre avec les modes relativement écologiques d'exploitation paysanne.

En pratique, il s'est révélé extrêmement difficile d'appliquer des méthodes communautaires à la protection des forêts et des parcs. Ces méthodes ne peuvent réussir que si elles ont la faveur d'institutions et de mouvements sociaux. En Afrique du Sud, le gouvernement de l'après-apartheid s'est employé à encourager une gestion communautaire des ressources naturelles dans divers programmes de développement.

Encadré 8.7 - Communautés d'Afrique du Sud, réalités insaisissables

En Afrique du Sud, la gestion communautaire des ressources naturelles est un des piliers du développement rural. Elle cherche à donner aux collectivités les moyens de tirer un revenu de leurs terres, de leurs forêts, de leur faune et de leur flore et de participer en même temps aux programmes communautaires conçus pour les protéger. Ces idées, naguère défendues uniquement par des ONG de gauche, reçoivent de plus en plus l'adhésion du gouvernement et du secteur privé. Les principes de base sont très influencés par le mouvement Campfire du Zimbabwe, qui autorise les collectivités rurales à tirer un revenu d'une chasse réglementée et à l'investir dans des écoles, des dispensaires et d'autres équipements nécessaires à la communauté locale.

L'une des difficultés liées à l'application de ce modèle tient à ce que les représentants des pouvoirs publics posent comme acquis que tous les membres d'une même communauté ont les mêmes intérêts en même temps. Pourtant, une enquête menée dans la réserve de gibier de Mkambati, par exemple, a recensé au moins sept catégories de personnes, dont les paysans pratiquant une agriculture de subsistance, les personnes vivant des versements d'émigrés et les brasseurs de bière. En fait, seuls deux groupes vivaient de la faune sauvage.

Ici, comme ailleurs, la "communauté" peut être un pur produit de l'imagination. Les gestionnaires d'un projet et les donateurs peuvent être conscients de la nécessité de respecter la diversité et de tenir compte des frictions au sein de la collectivité, mais ils continuent à attendre un certain consensus des autorités communautaires. Pourtant, dans le climat politique particulier de l'Afrique du Sud, celles-ci peuvent tout aussi bien exacerber les conflits que les apaiser.

Mais dans certaines zones rurales, ces initiatives se heurtent à une résistance considérable, à tel point que les responsables politiques sont en train de revoir leur approche. Dans certains secteurs de la gestion des ressources naturelles, ils font passer la participation de la communauté au second plan et préfèrent doter les autorités locales démocratiquement élues de moyens renforcés en matière de développement. Ils encouragent aussi des associations entre entreprises privées et collectivités locales.

Cette situation tranche singulièrement avec celle du Mexique rural. Dans ce pays, les collectivités ont appris il y a longtemps à s'organiser en vue du développement local et à lutter contre le type de modernisation que favorisent le gouvernement et les institutions financières internationales. Des organisations de la base et des mouvements sociaux ont fait cause commune avec des ONG citadines et des institutions internationales travaillant en faveur du développement durable et ont renforcé l'auto-suffisance et les systèmes de subsistance locaux par des initiatives de sylviculture sociale, de tourisme vert et d'agriculture bio.

Des institutions authentiquement nationales, qui ont acquis leur cohésion au prix de luttes et d'une longue expérience, ont aussi leur importance, comme on a pu le voir en Inde. Dans l'Andhra Pradesh, des associations de villageoises appelées sangams ont, avec l'appui d'ONG et du gouvernement de l'État, amélioré les conditions de vie de nombreuses femmes très pauvres des campagnes, ainsi que l'environnement local, semi-aride, du plateau du Deccan, par des activités notamment d'agro-sylviculture et de préservation des sols. Cette expérience, dans laquelle les femmes elles-mêmes prennent en main leurs institutions, tranche nettement avec une autre, celle du Programme de gestion commune des forêts, dans laquelle le gouvernement essaie depuis 1988 de faire en sorte que les forêts non seule-

ment contribuent à la protection de l'environnement mais permettent aussi à la population locale de subvenir à ses besoins. Malgré la création de comités participatifs, le succès de ce programme a été compromis dans bien des régions par une dévolution trop timide du pouvoir ou des bénéfices aux collectivités locales.

Des réalités tenaces

Tous les organismes de développement, quelles que soient leurs intentions, se heurtent à des problèmes tenaces lorsqu'ils essaient de promouvoir un développement durable centré sur la personne. Citons-en ici quelques-uns:

- **Les conflits communautaires**—On peut idéaliser la communauté et se la représenter comme harmonieuse mais, en réalité, elle est souvent hétérogène, hiérarchique et en proie à des conflits. Toute communauté est un maillage dense de rapports sociaux et politiques complexes—normes culturelles, droits à la propriété et autres rapports de force—et se compose de groupes divers—femmes et hommes, riches et pauvres, ethnies différentes—dont les intérêts s'opposent. De nombreuses interventions choisissent d'ignorer cette complexité et préfèrent appliquer partout les mêmes recettes. Elles ont donc souvent des conséquences inattendues. Le plus souvent, le groupe le plus puissant s'arrangera pour s'emparer des nouvelles ressources et les exploiter.
- **L'impératif de survie**—Les projets de développement sont souvent très ambitieux dans leurs objectifs mais ignorent les besoins immédiats de la population. Cette tendance est particulièrement nette dans les initiatives de développement durable qui, parfois, limitent l'accès de la population aux terres, aux produits forestiers et aux ressources en eau. Bien que de nombreux projets prévoient maintenant des activités lucratives, celles-ci se révèlent souvent trop réduites pour rapporter un quelconque bénéfice ou cessent dès qu'elles sont privées du soutien extérieur.

• *Une participation technocratique*—Les projets de développement, comme moyens d'affronter une situation locale complexe, prévoient généralement aujourd'hui une participation locale. Mais celle-ci se réduit souvent à une consultation symbolique destinée à légitimer un

programme déjà conçu. Elle vise à s'assurer le consentement des bénéficiaires, à obtenir d'eux des contributions volontaires sous forme de travail et de ressources sans qu'ils exercent d'influence réelle sur le cours des événements. Il est de bon ton d'affirmer aujourd'hui que les bénéfici-



Heldur Netocoy, Panos Pictures

Pépinière en Érythrée

Encadré 8.8 – Changement institutionnel?

Si bon nombre d'institutions internationales de développement ont adopté la rhétorique du développement durable, elles ont plus de peine à changer leur pratique.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Les principaux objectifs du développement durable ont été repris dans l'Acte constitutif de la FAO. Et la FAO a sans doute été l'une des organisations internationales à attirer le plus l'attention sur des questions telles que la dégradation des sols et la perte de la biodiversité.

A la suite du Sommet de la Terre, la FAO a procédé à des changements dans son organisation. En 1995, par exemple, elle a déclaré que l'un de ses objectifs majeurs serait une agriculture durable et le développement rural et a donc créé un nouveau Département du développement durable. Mais cela n'a pas semblé avoir beaucoup d'incidence sur ses budgets et programmes.

En pratique, la plus grande partie des efforts et des ressources de la FAO a été axée sur la modernisation de l'agriculture. Ce type de développement a ses perdants et ses gagnants et prive fréquemment un grand nombre de ruraux pauvres de l'accès à la terre, d'emplois et de moyens d'existence sans leur offrir dans l'immédiat de nouveaux débouchés. La FAO reconnaît parfois le problème mais ne propose pas de stratégie qui puisse le résoudre.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Le programme du PNUD est diffus et hétérogène, en raison de l'impulsion des bailleurs de fonds qui divergent sur le choix des priorités. L'une des activités majeures du PNUD a été la production, chaque année, de son Rapport mondial sur le développement humain. Cet important outil de sensibilisation politique a rempli en outre plusieurs fonctions importantes. Premièrement, il conteste une conception essentiellement économique du développement et lui oppose une définition plus complexe du bien-être qui place la personne au centre. Il est ainsi le point de ralliement de penseurs et de militants progressistes et propose à la communauté internationale une interprétation différente des données de base, le pendant en quelque sorte de celle de la Banque mondiale. L'indicateur composite de développement humain (IDH) classe les pays en fonction de leur aptitude non seulement à augmenter le revenu par habitant mais aussi à élever les niveaux de vie.

La valeur de l'IDH est encore contestée. Mais la véritable utilité du Rapport mondial sur le développement humain a été politique: il plaide la cause du développement humain (et, par extension, celle du développement durable) avec une telle conviction qu'il retient l'attention et renforce le propos des organismes de sensibilisation.

La mise en pratique de ces idées au travers des programmes du PNUD est plus sujette à caution. Le PNUD doit opérer dans le cadre des contraintes que lui imposent les donateurs. Plus des quatre cinquièmes des ressources financières du PNUD viennent de contributions volontaires d'une dizaine des Etats les plus riches du monde. A la lecture du Rapport sur le développement humain, les citoyens de ces Etats se rappellent que la pauvreté massive et la dégradation de l'environnement qui marquent notre époque sont liées à la forte consommation qui a son origine dans leurs pays mêmes. Mais il est peu probable que la majorité d'entre eux soutiennent les profondes réformes structurelles et politiques préconisées. Le PNUD doit aussi ménager les gouvernements des pays en développement, qui doivent se soumettre à certaines conditions pour recevoir de l'aide mais voient d'un mauvais oeil tout ce qui ressemble à de l'ingérence politique ou menace le statu quo. Pourtant, toute innovation tendant à promouvoir un développement durable risque fort d'entrer en conflit avec des intérêts établis.

Banque mondiale

Etant donné que la Banque mondiale doit lever la majeure partie de ses fonds sur les marchés mondiaux des capitaux à des taux compétitifs et que, chez elle, ce sont les pays les plus riches de l'OCDE qui ont le plus de voix, il ne faut guère s'étonner de ce qu'elle n'ait pas accordé la même priorité aux questions sociales et environnementales dans ses crédits que dans son discours. Les prêts de la Banque mondiale qui ne servent pas des buts sociaux ont en général une minuscule composante protection et surveillance de l'environnement. Sinon, ils ne seraient pas d'un rapport acceptable.

Mais la Banque mondiale a fait des progrès. En 1984, à la suite d'activités désastreuses d'un point de vue social et écologique dans le bassin amazonien et ailleurs, elle a été pressée d'agir et a présenté un document directif demandant que les études d'impact sur l'environnement deviennent obligatoires. Ce document ayant été ignoré, elle a établi des directives plus sévères. Toutefois, celles-ci laissent encore de nombreuses échappatoires et les prêts au titre de l'ajustement structurel et sectoriel, qui représentaient en gros la moitié du total dans les années 90, ne sont pas visés.

La Banque mondiale administre, en coopération avec le PNUE et le PNUD, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé après Rio pour encourager la recherche de solutions aux problèmes de l'environnement mondial tels que la diminution de la couche d'ozone et la perte de la biodiversité. Ce fonds a été critiqué pour son budget modeste (moins d'un milliard de dollars par an) et pour son style bureaucratique rigide et autoritaire. Il tend aussi à financer des projets isolés dans des pays en développement, plutôt que de s'attaquer aux causes profondes de la dégradation de l'environnement, qui tient aux lois du marché et aux politiques publiques.

Dans les années 90, la Banque a adopté en grande partie le discours des mouvements sociaux et des ONG, axé sur la protection de l'environnement et la défense des pauvres, et a engagé comme conseillers certains de leurs membres. Mais on ne peut pas dire que les mots d'ordre néolibéraux aient beaucoup changé sous cette double influence.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

Le PNUE est sans doute l'institution qui a le plus d'affinités avec le développement durable. L'Avenir de l'environnement mondial, publié par le PNUE en 1999, dresse effectivement un bilan très complet des enjeux de l'environnement mondial. Le PNUE a aussi joué un rôle décisif dans la conclusion d'accords internationaux sur des questions telles que la désertification et l'épuisement de la couche d'ozone. Malheureusement, le PNUE n'a jamais été doté de ressources suffisantes pour s'acquitter de son mandat. Son budget central pour 1998 équivalait à environ 13 pour cent de celui de la FAO et à 10 pour cent de celui du PNUD, ce qui est assez révélateur du poids des ministères et des institutions de l'environnement dans les Etats membres de l'ONU.

Organismes d'aide bilatéraux

L'appui qu'apportent les organismes bilatéraux au développement durable dépend dans une large mesure de la politique du gouvernement et des forces sociales à l'oeuvre dans leur pays. Il est également soumis aux objectifs que se fixe chaque Etat en matière de commerce et de politique étrangère. Certaines institutions bilatérales ont des programmes tout à fait novateurs et travaillent en relation étroite avec des ONG. Mais, comme ceux des institutions des Nations Unies, leurs programmes d'aide sont remplis de contradictions. Ainsi en Amérique centrale, USAID et d'autres institutions de pays de l'OCDE soutiennent une multitude de petits projets décentralisés qui visent à encourager la population à participer et à trouver des moyens d'existence écologiquement viables. Mais, en même temps, elles peuvent aussi cautionner des importations massives de denrées alimentaires en provenance de leur pays ou l'expansion d'immenses plantations à forte intensité de capital qui sont loin de ménager l'environnement et risquent de priver beaucoup d'autres personnes de leurs moyens d'existence traditionnels.

ONG internationales

Beaucoup d'ONG, mais pas toutes, sont acquises au développement durable. Comme elles tendent à se spécialiser dans certaines questions, par exemple dans la protection des forêts ou la défense des droits civils, leurs efforts peuvent être très dispersés. Comme les institutions des Nations Unies, elles sont avant tout responsables devant leurs donateurs, leurs organes directeurs et leur personnel. Rares sont celles qui rendent systématiquement compte à ceux qu'elles sont censées aider. En matière de développement, les ONG sont également passées maîtres dans l'art d'adapter leur discours à la dernière mode, bien que la pratique ne suive pas forcément. Ainsi le WWF International a déclaré que sa nouvelle politique, qui consiste à mettre les êtres humains au centre de la préservation de la biodiversité, revenait à un changement de paradigme. Cela voudrait dire que les forces politiques, scientifiques et bureaucratiques dont dépend son financement le suivent, ce qui nécessiterait un réalignement sensible de leur part. C'est beaucoup demander.

ciaires doivent "s'approprier" un projet, ce qui est parfois une autre manière de dire que les donateurs ont réussi à les convaincre de l'utilité du projet en question.

Il y aura toujours une contradiction entre l'instinct des technocrates et le monde désordonné auquel ils ont à faire.

La participation est un but louable, mais on demande souvent à des planificateurs de projet d'entreprendre des activités participatives alors qu'ils n'ont ni le savoir-faire, ni la sensibilité culturelle ni l'engagement politique nécessaires.

- **Les inquiétudes politiques**—Une vraie participation, comme l'autonomisation, risque de bouleverser les rapports de force établis et de déranger la bureaucratie. Les collectivités ont donc besoin d'un appui sans faille si elles veulent se protéger contre des fonctionnaires peu compréhensifs ou des intérêts en place comme des sociétés d'exploitation forestière ou minière. Cependant, la plupart des institutions en vue ont de la peine à s'impliquer dans la dure réalité de la politique locale, soit qu'elles n'en aient pas le goût, soit qu'elles craignent de s'attirer l'hostilité du gouvernement. Les programmes et projets qui visent à promouvoir la participation et l'autonomisation comportent rarement une stratégie permettant de venir à bout de la résistance politique.

- **Les impasses**—Les technocrates préfèrent les projets et programmes ayant une durée de vie limitée. Ce qui est souvent synonyme d'un investissement substantiel sur une courte période. Lorsque le projet est terminé, le personnel s'en va, laissant derrière lui des organisations orphelines et des technologies qui ne survivront peut-être pas à son départ. C'est aussi ce qui rend les études d'impact difficiles. Ce qui ressemble à un succès ou à un échec au bout de quatre à cinq ans peut donner une toute autre impression 10 ou 20 ans plus tard.

- **Le micro vaincu par le macro**—Dans les initiatives qui tentent de promouvoir un développement durable centré sur la personne, ce sont

surtout les données locales qui retiennent l'attention, beaucoup plus que les événements qui, au niveau national ou international, pourraient ruiner les efforts entrepris ou les rendre vains. Or, les politiques macro-économiques, les cours mondiaux des produits de base et les stratégies de développement agricole peuvent saper la gestion communautaire des ressources naturelles.

Continuité ou changement?

Gouvernements et institutions internationales ont adopté le développement durable: tous peuvent marcher sous cette bannière. Ils y ont été poussés en partie par les mouvements populaires qui se sont mobilisés contre certains aspects de la modernisation affectant à la fois les classes moyennes et les organisations de base. Les classes moyennes des pays industrialisés et des pays en développement se sont préoccupées de questions touchant à leur qualité de vie, tandis que les organisations de la base et les mouvements sociaux se sont inquiétés de la marginalisation qu'entraînait le progrès dans la vie des gens.

L'expression de développement durable a été populaire dans une certaine mesure à cause de l'emploi neutre que l'on pouvait en faire: elle ne laissait pas entendre grand-chose d'autre qu'une vague détermination à améliorer la situation dans les domaines économique, social et environnemental. Elle a servi pourtant à rappeler à la communauté internationale quelques vérités fondamentales: à savoir que le développement ne se réduit pas à la croissance économique, que certains aspects de la modernisation ont des coûts sociaux et environnementaux inacceptables et que, face à ce problème, il faut concevoir d'autres politiques économiques, d'autres stratégies de développement et aborder la planification sous d'autres angles.

Les gouvernements et institutions de développement qui acceptent cette façon de voir devront recentrer leurs forces et leurs ressources.

Certains ont effectivement procédé à des changements mais la plupart ont simplement utilisé des termes nouveaux pour désigner ce qu'ils faisaient déjà, en y ajoutant peut-être quelques éléments de plus (encadré 8.8). Pourquoi sont-ils si réfractaires au changement?

Le problème est dans une large mesure politique et idéologique. Qu'est-ce qui constitue un "problème" environnemental? Qu'est-ce que la viabilité et que faut-il faire dans ce but? Les vues sur ces sujets sont très diverses. Il n'y a pas si longtemps, les pratiques autochtones de gestion des ressources, par exemple, y compris certaines formes de cultures itinérantes et l'emploi de certaines variétés dans les exploitations paysannes, étaient considérées comme arriérées par de nombreux scientifiques et planificateurs du développement. Or, on se rend compte de plus en plus que de telles pratiques peuvent être relativement performantes et viables dans l'environnement agricole et les conditions socio-économiques auxquels elles sont associées.

Ces différences d'optique amènent à penser que certaines interventions environnementales doivent reposer sur un consensus négocié entre diverses parties prenantes. Mais les gouvernements, pressés de tous côtés de satisfaire une demande de plus en plus forte en denrées alimentaires, en bois, en eau et autres ressources naturelles, sont souvent enclins à appliquer des solutions rapides par opportunisme économique et politique. Ils opteront probablement pour un barrage unique de grandes dimensions plutôt que pour une multitude de systèmes de gestion de l'eau à petite échelle, pour d'importantes concessions forestières plutôt que pour des systèmes de gestion communautaire, ou pour une agriculture modernisée plutôt que pour une agriculture soucieuse de l'avenir. Et les probabilités sont encore plus fortes si leurs partisans politiques se recrutent essentiellement dans les groupes sociaux qui bénéficieront de ces mesures—par exemple un électorat citoyen qui réclame des produits ali-

mentaires peu coûteux, des industriels de l'agro-alimentaire ou des sociétés d'exploitation forestière.

De nombreuses institutions internationales de développement se heurtent à des contraintes similaires. Elles peuvent être plus sensibles aux coûts sociaux et environnementaux de la croissance et de la modernisation mais se heurtent alors à l'opposition des gouvernements ou de leurs bailleurs de fonds. Leur profil professionnel et leur culture d'entreprise peuvent aussi limiter la portée des changements. Des experts, habitués à un train de vie luxueux, peuvent rechigner à apporter le moindre changement de fond à la manière dont les projets et programmes sont conçus et exécutés et avoir de la peine à s'identifier aux collectivités locales. Ils peuvent aussi s'opposer à tout réaménagement des budgets qui dirigerait une bonne partie des fonds sur les pays en développement et les collectivités pauvres.

Si le problème est en partie politique, la solution l'est aussi. Non seulement les gouvernements et les institutions internationales compétentes en matière de finances et de commerce doivent être beaucoup plus sensibles au coût social et environnemental des politiques et projets qu'ils défendent, mais encore ouvrir leurs modes de prise de décision pour les rendre plus démocratiques. Certaines institutions ont essayé de le faire dans les années 90. Mais lorsqu'elles se seront efforcées d'améliorer le dialogue avec de multiples parties prenantes ou avec la société civile, rien ne sera terminé pour ce qui est du changement. Celui-ci doit se traduire aussi par des directives politiques, des procédures et des budgets qui se démarquent nettement du fonctionnement actuel. La mobilisation populaire qui a aidé à inscrire le développement durable à l'ordre du jour a encore beaucoup à faire pour qu'il devienne réalité.

En dernière analyse, l'action dépend de ce qui, dans les esprits, est possible et juste. Ainsi,

la nature de la mobilisation en faveur du développement durable dépend à terme non seulement du militantisme mais de l'opinion dominante sur la direction que le monde pourrait et devrait prendre. Si cette opinion est favorable à des modes de vie à forte consommation, beaucoup de questions épineuses sur la viabilité écologique échapperont à toute réflexion sérieuse. Et si elle approuve le gain individuel illimité, il est évident que les institutions conçues pour défendre le bien commun souffriront.

Cinq ans après Copenhague, les valeurs et les objectifs fondamentaux qui guident le développement mondial ne semblent guère évoluer dans le sens d'une plus grande responsabilité sociale. Dans tous les domaines, de l'éducation aux décisions de placement, les structures d'incitation ont été réaménagées pour améliorer les possibilités de maximisation des gains individuels. L'investisseur est devenu bien plus important que le travailleur. Et le consommateur est mieux considéré que le citoyen.

Remettre en question l'individualisme poussé à l'extrême et le pouvoir absolu de l'argent, réaffirmer la valeur de l'équité et de la solidarité sociale et replacer le/la citoyen(ne) au coeur de la vie publique, tel est le grand défi de notre temps. La "main invisible" du marché est incapable d'imaginer une société qui convienne à tous ou de travailler de manière cohérente à la bâtir. Seuls en sont capables des hommes et des femmes profondément soucieux du bien public.

Notes bibliographiques

CHAPITRE 1

Ce chapitre se fonde sur les documents d'information de Bob Deacon, de Thandika Mkandawire et Virginia Rodríguez, et d'Ajit Singh.

Il s'est également inspiré d'Amsden 1985, Binder 1999, Chang 1999, Crotty, Epstein et Kelly 1998, Denny 1999, Deyo 1992, Goodman, White et Kwon 1998, Rodrik 1997, Singh 1995, Solimano (à paraître), Stalker 2000a et 2000b, G. Standing 1999a, Stewart 1994, Toynbee 2000, ul Haq et al. 1998, Wade 1991, Wolfensohn 1999 et Woo-Cummings 1999.

Autres ouvrages de référence: Banque mondiale 1990, 1993, 1999a, 1999b et 1999c, CEPALC 1995 et 1999, FMI 1995 et 1999, Koivusalo 1999, OCDE/CAD 1996, 1998 et 1999, OIT 1995 et 1999, OMS 1996 et 1997, ONU 1995c et 1997d, PNUD 1994, 1995, 1997, 1998a, 1998b, 1999a et 1999b, Social Watch 1998 et 1999, UNESCO 1998a et 1998b, UNICEF 1998, 1999 et 2000, UNICEF et al. 1998, et UNRISD 1995.

L'encadré 1.1 se fonde sur Deacon 2000. La citation de John Maynard Keynes est extraite de Moggridge 1980.

CHAPITRE 2

Ce chapitre se fonde sur les documents d'information de Cynthia Hewitt de Alcántara, Evelyn Huber et John Stephens, Justine Nannyonjo, Yudit Kiss et Jorge Schwarzer.

Les informations données dans la section consacrée à la dette et à l'allègement de la dette proviennent des études suivantes: Coalition du Jubilé 2000 1999, Centre du Sud 1999, EURODAD 1998, Hewitt de Alcántara 1999, Nannyonjo 1999, Ocampo 1999, ONU 1995a, 1995b, 1997a et 1999, PNUD 1999a et Schwarzer 1999.

La section relative aux tendances de l'aide au développement a été rédigée d'après la Banque mondiale 1998a, Griffin et McKinley 1996, Kaul et Langmore 1996, OCDE/CAD 1996 et 1999, OCDE/DCD et UNICEF 1998, Randel et German 1997, et Randel et al. 1998 et 2000. Pour une analyse des problèmes liés à la conditionnalité, voir Mosley et al. 1991, Sørensen 1993, et Stokke 1995. Pour une étude des nouvelles conceptions de l'aide, voir Edwards 1999.

Les informations données sur la crise budgétaire de l'Etat et la réforme fiscale proviennent de Clunies-Ross 1999, Grunberg 1998, Hewitt de Alcántara 1999, Kiss 1999, Rao 1999, Tanzi 1996, *The Economist* 2000b et PNUD 1999a.

La section relative à la réforme des pensions s'inspire largement de Huber et Stephens 2000. Voir aussi Orszag et Stiglitz 1999, Queisser 1999, et Singh 1996. Les Nations Unies 1997b présentent un excellent recueil d'études internationales sur les problèmes posés par la réforme de la sécurité sociale. Van Ginneken 1996 expose certaines des questions liées à l'intégration du secteur informel dans les systèmes de sécurité sociale.

Pour avoir un échantillon des problèmes rencontrés dans les tentatives de décentralisation des services sociaux, voir Di Gropello et Cominetti 1998, Glewwe et Litvack 1998, et Gupta et Gumber 1999. Les problèmes généraux du ciblage sont traités dans Vivian 1995. L'étude effectuée dans 39 pays sur les effets d'une participation financière imposée aux usagers est présentée dans Cornia et Stewart 1990. Les expériences faites avec le microcrédit dans diverses régions du monde sont analysées chez Mayoux 1998, Schneider 1997, et Sinha 1998.

L'encadré 2.1 se fonde sur Nannyonjo 1999, l'encadré 2.2 sur l'UNICEF et

OXFAM 1999. Les diverses sources de l'encadré 2.3 sont indiquées dans le texte. L'encadré 2.4 est adapté d'après Huber et Stephens 2000. La citation du Bureau de l'économiste en chef de la Banque mondiale est extraite d'Orszag et Stiglitz 1999.

CHAPITRE 3

Ce chapitre se fonde sur les documents d'information de Yusuf Bangura, Yusuf Bangura et Toshihiro Nakamura, Björn Beckman assisté d'Emmanuel Akwetey et Lars Lindström, Edward Webster, Karl Gostner et Geoffrey Nkademeng, et Georg Sørensen.

Les autres sources utilisées sont Boylan 1998, le *Courier de l'UNESCO* 1998, Diamond 1996, Diamond et al. 1988, Dominguez 1998, Elgie 1998, Farrell 1997, Hellman 1998, Horowitz 1985 et 1990, Lijphart 1977 et 1990, Linz et Valenzuela 1994, Linz et Stepan 1996, Maxfield 1997, Mkandawire 1998, O'Donnell 1994, O'Leary 1999, Petras 1998, Przeworski 1993, Reilly et Reynolds 1999, Rose et al. 1998, Stavenhagen 1997, Stepan et Skatch 1994, Transparency International 1999, Warburton 1999, et Young 1999.

L'encadré 3.1 est extrait de Joyner 1999, et Bangura et Nakamura 1999, l'encadré 3.2 de Ghai 2000, et l'encadré 3.3 de Webster et al. 1999. La citation d'Amartya Sen est extraite de Sen 1997, et celle de la BERD de BERD 1999.

CHAPITRE 4

Ce chapitre se fonde sur les documents d'information de Yusuf Bangura, Andrew Nickson et Ole Therkildsen. Le document de Bangura s'inspire des études suivantes, commandées pour le projet de l'UNRISD "Réforme du secteur public et Etats en crise": Carlson 1998, Hutchful 1999, Larbi 1999, et McCourt 1999.

Autres sources: Banque mondiale 1988, 1995b, 1997a, 1997b, 1997c, 1998b, 1998d et 1998e, Bartlett et Le Grand 1993, Berg 1999, Bolnick 1997, Chiwele et al. 1999, Clayton et Pontusson 1998, Esping-Andersen 1996, Ferlie et al. 1996, FMI 1988, 1996, 1998a, 1998b et 1998c, Goh et Sundram 1998, Halligan 1997, Kickert 1997, Mkandawire et Soludo 1999, Nickson 1999, Olukoshi 1999a et 1999b, Osborne et Gaebler 1992, Paul et Sekhar 1997, PNUD 1993, Stavassage et Moyo 1999, et Warburton 1999.

Les informations relatives aux réductions des dépenses de la Banque mondiale consacrées à l'éducation proviennent de la Banque mondiale 1994. La conclusion du FMI sur les dépenses des pays à faible revenu en matière de santé et d'éducation est tirée de Gupta 1999. Les données sur la privatisation en Russie sont extraites de Filatochev et al. 1999. Les chiffres concernant les conseillers étrangers résidant en Afrique proviennent de Jaycox 1993. Les chiffres concernant les ressources distribuées par l'African Capacity Building Foundation proviennent de la fondation elle-même 1998.

L'encadré 4.1 est extrait de Nickson 1999, et l'encadré 4.2 de Bangura 1999.

CHAPITRE 5

Ce chapitre a pour base une étude de Peter Utting (2000).

Autres références: Annan 1999, Barber 1998, Barkin 1999, Carrere 1999, CMED 1987, CNUCED 1996 et 1999, Conseil mondial d'entreprises pour le développement durable 1999, Corporate Watch 1999, Dawkins 1995, Dommen 1999, Forcese 1996, Frankel 1999, Gallin 1999a et 1999b, Gereffi et al. 1994, Goodman 2000, Greer et Bruno 1996, Hanks 1999, Hansen 1999a et 1999b, Hopkins 1997, Hurst 1999, ISO 1999, Kolk et al. 1999, Kolodner 1994, Krut et

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

Gleckman 1998, Levy 1997, Murphy et Bendell 1999, Nelson 1996, O'Neill 1999, PNUE 1994 et 1998, Porter et van der Linde 1995, Richter (à paraître), Schmidheiny 1992, Schmidheiny et al. 1997, *The Economist* 1999c, ToBI 1997, TRAC 1999, *Trade Union World* 1999, UNRISD 1995, von Moltke et al. 1998, Watts et Holme 1999, Welford 1997, West 1995, Wild 1998, et Zarrilli, Jha et Vossenaar 1997. D'autres informations proviennent de Corporate Watch 1999.

Les encadrés 5.1 et 5.2 tirent leurs informations d'Utting 2000. L'encadré 5.3 provient d'Annan 1999, l'encadré 5.4 de Corporate Watch 1999, et l'encadré 5.5 s'inspire de Barber 1998.

CHAPITRE 6

Ce chapitre se fonde sur les documents d'information d'Asef Bayat, Andrew Clayton, Peter Oakley et Jon Taylor, John Foster, Joe Foweraker, Alan Fowler, Dan Gallin, Rosalind Petchesky, Vithal Rajan et Thimma Reddy, Charles Reilly, et David Westendorff.

Les données relatives au nombre des ONG et OSC dans l'introduction proviennent de Porio 1997, *The Economist* 1999b, Van Rooy 1998, et Weiss 1999.

La section sur la société civile et la prestation de services s'inspire largement de Clayton et al. 1999, et de Fowler 2000. L'estimation relative à la participation des ONG aux projets de la Banque mondiale est tirée de *The Economist* 1999b, le nombre des professionnels employés par les ONGD au Pérou vient de Patron 1998, l'exemple du Comité de coopération pour le Cambodge, de Curtis 1998, l'information faisant état de l'entrée des dirigeants de la Coalition des ONG sud-africaines (SANCO) au service du gouvernement de l'après-apartheid vient d'Everatt et al. 1998, l'appréciation concernant le Conseil interrégional mapuche du Chili et le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre du Brésil, de Foweraker 1999. L'information donnée sur le programme SHAPE dans la section consacrée à la précarité des partenariats est extraite de Petchesky 1999. Le passage où il est question des budgets établis à la suite de larges consultations se fonde sur Chavez 1999, Rajan et Reddy 1999, et Westendorff 1999. Les informations concernant les tensions internes et entre hommes et femmes sont tirées de Lind et Farnelo 1996, Westendorff et Dey 1996, et YUVA 1999.

La section relative aux OSC et à l'ONU s'inspire de Foster 1999, Krut 1997 et Weiss 1999. Les sources des informations concernant les OSC et la Banque mondiale sont Foster 1999, Fox et Brown 1998, Petchesky 1999, Rich 1994 et *The Economist* 2000a. La section consacrée aux OSC et à la Banque interaméricaine de développement se fonde sur Reilly 1999, et celle qui a trait aux OSC et aux organes institués en application de traités internationaux sur Foster 1999, George 2000, Krut 1997, O'Neill 1999 et *The Economist* 1999a, 1999b, et 2000a. George 2000, Krut 1997, et O'Neill 1999 sont les sources des informations données concernant l'avenir de la mobilisation internationale des ONG.

L'encadré 6.2 s'inspire d'entretiens avec des collaborateurs de la YUVA. L'encadré 6.3 réunit des informations provenant de Joseph 1999, et de Westendorff 1999. L'encadré 6.4 a été rédigé d'après le SAPRIN 1999, et l'encadré 6.5 se fonde sur Reilly 1999.

CHAPITRE 7

Ce chapitre se fonde sur les documents d'information de Nadje Al-Ali, Andrea Cornwall, Nikki Craske, Shail Mayaram, Ruth Pearson, Rosalind Petchesky, Shahra Razavi, et Ramya Subrahmanian.

La section sur les femmes dans le processus de démocratisation s'inspire des études suivantes: Al-Ali 1999, Alvarez 1990 et 1998, Craske 1999, Goetz 1998, Gouws 1996, Jaquette et Wolchik 1998, Mayaram 1999, Miller et Razavi 1998, Molyneux 1998, Naciri 1998, Petchesky 1999, Phillips 1991 et 1992, Rai 1996, Razavi 2000, Sawyer 1996, Schild 1995, Szalai 1998, Tamale 1997, Tripp 1994, et Waylen 1993.

La section sur les ONG féminines puise ses informations chez Corrêa 1998, Galdos et Feringa 1998, Klugman et al. 1998, Lang 1997, Noel-De Bique 1998, Petchesky 1999, et Silliman 1999.

La partie où il est question de la pauvreté féminine se fonde sur un numéro spécial de *Development and Change* (30, 3). Le passage traitant des droits et des besoins s'inspire de Petchesky 1999.

La section consacrée aux droits des femmes en matière de santé génésique s'inspire largement de Petchesky 1999. Les autres sources utilisées sont Corrêa 1994, Corrêa et Petchesky 1994, DAWN 1999, Koivusalo 1999, Petchesky 1995, Petchesky et Judd/IRRRAG 1998, H. Standing 1999 et WEDO 1999.

La section relative aux droits à l'éducation s'inspire largement de Subrahmanian 1999 mais fait appel aussi à d'autres sources: Bennell 1996, Bouis et al. 1998, Carnoy 1995, Colclough 1994 et 1997, Bennell et Furlong 1997, Gordon 1998, Jeffery et Basu 1996, Knodel 1997, Knodel et Jones 1996, Longwe 1998, Mkandawire et Soludo 1999, Puiggros 1997, Tansel 1997, UNESCO 1998b, et UNICEF 1999.

La section sur les droits économiques des femmes a pour principale source Pearson 1999 mais s'appuie aussi sur Armstrong 1996, Barrientos et al. 1999, CEPALC 1995, Chen et al. 1999, Elson 1999, Gallin 1999a, Kabeer 1995, Pearson 1999, Razavi 1999, G. Standing 1999a et 1999b, et Tzannatos 1999.

L'encadré 7.1 s'inspire de Najmabadi 1999, et de Khalaf 2000. L'encadré 7.2 se fonde sur Mayaram 1999. L'encadré 7.3 est extrait de Petchesky 1999.

CHAPITRE 8

Ce chapitre se fonde sur les documents d'information de Bill Adams, Adrian Atkinson, David Barkin, Solon Barraclough, Krishna Ghimire, Eddie Koch, Jules Pretty, Vithal Rajan et Thimma Reddy, et Peter Utting.

La section sur les cités viables s'inspire surtout d'Atkinson 2000 mais a puisé d'autres informations chez Atkinson 1998, FNUAP 2000, ICLEI 1997, Milbert 1999, Mitlin 1998 et Samol 1998. La section consacrée à l'agriculture viable se fonde essentiellement sur Pretty 1999 mais reprend des informations provenant de la FAO 1999a et de Constanza et al. 1997. La section sur les réserves d'eau durables s'appuie sur Adams 1999 mais emprunte d'autres informations à Houlder 1999, à la Commission mondiale des barrages 1999 et à l'ONU 1997c. La section sur la préservation des forêts s'inspire de Barkin 1999, Koch 1999, Rajan et Reddy 1999, et Utting 1999, et emprunte d'autres informations à la FAO 1999b, et à Global Witness 1999. La section sur les réalités tenaces s'inspire de Utting 1999 et celle qui concerne la continuité ou le changement, de Barraclough 1999.

Les autres sources utilisées sont Barraclough et Ghimire 1995, Byron 1997, Feeny 1998, Fox et Brown 1998, Ghimire et Pimbert 1997, Goodland 1999, Holmberg 1992, Jeanrenaud 1998, Larson et al. 1998, Leach et al. 1997, Martinez 1990, McGranahan et al. 1996, Nelson et Wright 1995, Nicholls 1999, Pimbert et Pretty 1997, PNUE 1999, Pugh 1996, Scoones et al. 1996, Stiefel et Wolfe 1994, White 1996, Wood et al. 2000, et Wolfe 1994.

La matière des encadrés 8.1, 8.2 et 8.3 est empruntée à Pretty 1999. L'encadré 8.4 s'inspire de Ghimire 1999 et l'encadré 8.5 d'Adams 1999, et de McKully 1997. L'encadré 8.7 se fonde sur Koch 1999, et l'encadré 8.8 est adapté d'après Barraclough 1999.

Documentation de base

- Adams, W.M. 1999. "Sustainable Water Management in Developing Countries".
- Al-Ali, N. 1999. "Women's Movements in the Middle East: Case Studies of Egypt and Turkey".
- Atkinson, A. 2000. *Promoting Sustainable Human Development in Cities of the South: A Southeast Asian Perspective*. Geneva 2000 Occasional Paper 6. Genève: UNRISD.
- Bangura, Y. 1999. "Globalization, Technocratic Policy Making and Democratization".
- _____. 2000. *Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms*. Geneva 2000 Occasional Paper 3. Geneva: UNRISD.
- Bangura, Y. and T. Nakamura. 1999. "Democratization and Governance Reforms in Plural Societies".
- Barkin, D. 1999. "Sustainable Development Strategies in Mexico: Grassroots Perspectives and Responses".
- Barracough, S.L. 1999. "Towards Integrated and Sustainable Development?"
- Bayat, A. 1999. "Activism, Social Movements and Social Development in the Middle East".
- Beckman, B., E. Akwetey and L. Lindström. 2000. "Labour Unions, Social Pacts and Democratisation".
- Clayton, A., J. Taylor and P. Oakley. 1999. "Civil Society Organisations and Service Provision".
- Cornwall, A. 1999. "Making a Difference? Gender and Participatory Development".
- Craske, N. 1999. "The Latin American Women's Movement: Recent Developments and Challenges for the Future".
- Deacon, B. 2000. *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*. Geneva 2000 Occasional Paper 5. Genève: UNRISD.
- Foster, J.W. 1999. "Civil Society Engagement in International Decision Making: The Quest for an Enabling Environment".
- Foweraker, J. 1999. "Grassroots Movements, Political Activism and Social Development in Latin America: A Comparison of Chile and Brazil".
- Fowler, A. 2000. *Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*. Geneva 2000 Occasional Paper 1. Genève: UNRISD.
- Gallin, D. 1999a. "Trade Unions and NGOs in Social Development: A Necessary Partnership".
- Ghai, Y. 2000. "Human Rights, Democracy and Social Development".
- Ghimire, K.B. 1999. "Rural Power Structures, Land Tenure Reforms and Partnership".
- Hewitt de Alcántara, C. 1999. "Financing Social Development: An Overview".
- Huber, E. and J.D. Stephens. 2000. *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*. Geneva 2000 Occasional Paper 7. Genève: UNRISD.
- Kiss, Y. 1999. "The Political Economy of Tax System Reform in Hungary".
- Koch, E. "People-Centred Development in South Africa: A Rethink of the Community-Based Approach".
- Mayaram, S. 1999. "En-gendering Democratic Governance through the Panchayats in India".
- Mkandawire, T. and V. Rodríguez. 2000. *Globalization and Social Development after Copenhagen: Premises, Promises and Policies*. Geneva 2000 Occasional Paper 10. Genève: UNRISD.
- Nannyonjo, J. 1999. "Uganda Debt Burden and the HIPC Debt Relief Initiative: Financing Social Development".
- Nickson, A. 1999. "Public Sector Management Reform in Latin America".
- Pearson, R. 1999. "Gender and Economic Rights".
- Petchesky, R. 1999. "Reproductive and Sexual Rights, Social Development and Globalization: Charting the Course of Transnational Women's NGOs".
- _____. 2000. *Reproductive and Sexual Rights: Charting the Course of Transnational Women's NGOs*. Geneva 2000 Occasional Paper 8. Genève: UNRISD.
- Pretty, J. 1999. "Sustainable Agriculture: A Review of Recent Progress on Policies and Practice".
- Rajan, V. and T. Reddy. 1999. "The Concept of People-Centred Sustainable Development: Myth and Reality in Development Experiences in India".
- Razavi, S. 2000. *Women in Contemporary Democratization*. Geneva 2000 Occasional Paper 4. Genève: UNRISD.

Reilly, C. 1999. "Weighing In: Can Citizens Bank on Bankers?"

Schvarzer, J. 1999. "External Dependency and Internal Transformation: Argentina Confronts the Long Debt Crisis".

Singh, A. 2000. *Global Economic Trends and Social Development*. Geneva 2000 Occasional Paper 9. Genève: UNRISD.

Sørensen, G. 1999. "Democratisation and Social Development".

Subrahmanian, R. 1999. "Gender and Education: New Directions for Social Policy".

Therkildsen, O. 1999. "Efficiency and Accountability: Public Sector Reform in East and Southern Africa".

Utting, P. 1999. "Towards Participatory Conservation?"

_____. 2000. *Business Responsibility for Sustainable Development*. Geneva 2000 Occasional Paper 2. Genève: UNRISD.

Webster, E., K. Gostner and G. Nkadameng. 1999. "NEDLAC: Labour Unions, Social Pacts and Democratization".

Westendorff, D. 1999. "Volunteer Action and Local Democracy: A Partnership for a Better Urban Future".

Bibliographie sélective

- ACBF 1998. *Status Report on Project Implementation*. Harare, Zimbabwe.
- ADB. 1997 and 1998. *Key Indicators of Developing Asia and Pacific Countries*. Manille.
- African Agenda. 1999. *The Lusaka Declaration and Areas of Action 2, 2*.
- Alvarez, S. 1990. *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1998. "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'". Paper prepared for the Fourth Annual Schomburg-Moreno Lecture, Latin American Studies Program, Mount Holyoke College, South Hadley, Mass.
- Amsden, A.H. 1985. "The State in Taiwan's Economic Development". In P.B. Evans, T. Skocpol and D. Rueschemeyer (eds.), *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Annan, K. 1999. "A Compact for the New Century". Address to the World Economic Forum, Davos, Suisse (31 janvier). <<http://www.un.org/partners/business>>
- Armstrong, P. 1996. "The Feminization of the Labour Force: Harmonization Down in a Global Economy". In I. Bakker (ed.), *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Atkinson, A. 1998. *Sustainability Through People's Participation in Urban Development in Selected Asian Cities: The Indonesian Experience*. Dresden: Büro für Stadtentwicklung und Umweltplanung.
- Barber, J. 1998. "Responsible Action or Public Relations? NGO Perspectives on Voluntary Initiatives". *Industry and Environment* 21, 1-2 (January-June).
- Barkin, D. 1999. *The Greening of Business in Mexico*. Discussion Paper 110. Genève: UNRISD.
- Barraclough, S. et K. Ghimire. 1995. *Forests and Livelihoods: The Social Dynamics of Deforestation in Developing Countries*. Londres: Macmillan.
- Barrientos, S., A. Bee et I. Vogel. 1999. *Women and Agribusiness: Working Miracles in the Chilean Fruit Export Sector*. Londres: Macmillan.
- Bartlett, W. et J. Le Grand. 1993. "The Theory of Quasi-Markets". In J. Le Grand and W. Bartlett (eds.), *Quasi-Markets and Social Policy*. Londres: Macmillan.
- Bennell, P. 1996. "Rates of Return to Education: Does the Conventional Pattern Prevail in Sub-Saharan Africa?" *World Development* 24, 1.
- Bennell, P. et D. Furlong. 1997. *Has Jomtiem Made Any Differences: Trends in Donor Funding for Education and Basic Education Since the Late 1980s*. Working Paper 51. Brighton: Institute of Development Studies.
- Berg, E. 1999. "Aid Failure: The Case of Public Sector Reform". Document révisé présenté lors de la October Aid Conference, Université de Copenhague, Danemark.
- Binder, A.S. 1999. "Eight Steps to a New Financial Order". *Foreign Affairs* 785.
- Bolnik, B. 1997. "Establishing Fiscal Discipline: The Cash Budget in Zambia". In M. Grindle (ed.), *Getting Good Government in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bouis, H. et al. 1998. *Gender Equality and Investments in Adolescents in the Rural Philippines*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Boylan, D. 1998. "Preemptive Strike: Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian Rule". *Comparative Politics* (July).
- Byron, N. 1997. "International Development Assistance in Forestry and Land Management: The Process and the Players". *Commonwealth Forestry Review* 76, 1.
- Carlson, J. 1998. *Swedish Aid and State Capacity in Developing Countries*. Ronéo, UNRISD, Genève.
- Carnoy, M. 1995. "Structural Adjustment and the Changing Face of Education". *International Labour Review* 134, 6.
- Carrere, R. 1999. *The Environmental and Social Effects of Corporate Environmentalism in the Brazilian Market Pulp Industry*. Ronéo, UNRISD, Genève.
- Chang, H. 1999. "The Economic Theory of the Development State". In M. Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Chavez, D. 1999. "Cities for People". In Redpepper Archive. <<http://www.redpepper.org.uk/cities.html>>
- Chen, M., J. Sebstad and L. O'Connell. 1999. "Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers". *World Development* 27, 3.
- Chiwele, D. et al. 1999. *Private Sector Response to Agricultural Marketing Liberalisation in Zambia: A Case Study of Eastern Province Maize Markets*. Research Report 107. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Clayton, R. et J. Pontusson. 1998. "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies". *World Politics* 51, 1 (October).

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Clunies-Ross, A. 1999. "Sustaining Revenue for Social Purposes in the Face of Globalization". In UN (ed.), *Experts Discuss Some Critical Social Development Issues*. New York: Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Division de la politique sociale.
- Colclough, C. 1994. *Under-Enrolment and Low Quality in African Primary Schooling: Towards a Gender-Sensitive Solution*. Working Paper 7. Brighton: Institute of Development Studies.
- _____. 1997. *Marketizing Education and Health in Developing Countries: Miracle or Mirage?* Oxford: Clarendon Press.
- Constanza, R. et al. 1997. "The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital". *Nature* 387.
- Cornia, G.A. et F. Stewart. 1990. *The Fiscal System, Adjustment and the Poor*. Occasional Paper 11. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Corporate Watch. 1999. <<http://www.corpwatch.org>>
- Corrêa, S. 1994. *Population and Reproductive Rights: Feminist Perspectives from the South*. Londres: Zed Books.
- _____. 1998. "Reshaping the Brazilian Sexual and Reproductive Health Policy: The Role of Civil Society". Document présenté à la Fondation Rockefeller lors de son Advanced Leadership Program, Princeton University, Princeton.
- Corrêa, S. et Petchesky, R. 1994. "Reproductive and Sexual Rights: A Feminist Perspective". In G. Sen, A. Germain et L.C. Chen (eds.), *Population Policies Reconsidered*. Cambridge: Harvard University Press.
- Crotty, J., G. Epstein et P. Kelly. 1998. "Multinational Corporations in the Neo-Liberal Regime". In D. Baker, G. Epstein et R. Pollin (eds.), *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Curtis, G. 1998. *Cambodia Reborn? The Transition to Democracy and Development*. Washington, DC: Brookings Institution Press et UNRISD.
- DAWN. 1999. *Implementing ICPD: Moving Forward in the Eye of the Storm—DAWN's Platform for ICPD+5*. Suva, Fidji.
- Dawkins, K. 1995. *Ecolabelling: Consumer's Right to Know or Restrictive Business Practice?* Ronéo, Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis.
- Denny, C. 1999. "From Maesteg to Dhaka, the Same Fears". *The Guardian* (29 November).
- Deyo, F.C. 1992. "The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrialized Countries". In J. Henderson et R.P. Applebaum (eds.), *State and Development in the Asian Pacific Rim*. Londres: Sage Publications.
- Diamond, L. 1996. "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy* 7, 3.
- Diamond, L., J. Linz et S. Lipset. 1988. *Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner.
- Di Gropello, E. et R. Cominetti. 1998. *La descentralización de la educación y la salud : Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago du Chili: ECLAC.
- Dominguez, J. L. 1998. *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dommen, E. 1999. *Pertinence et limites des codes éthiques*. Ronéo.
- EBRD. 1999. *Transition Report 1999: Executive Summary*. <http://www.ebrd.com/english/PUBLIC/transition/Exesum_281099.html>
- ECLAC. 1995. *Social Panorama of Latin America*. Santiago.
- _____. 1997. *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1996/97*. Santiago.
- _____. 1999. *Estudio Económico de America Latina y el Caribe 1998-99*. Santiago.
- The Economist*. 1998. "China's Political Cage". 8 August: 14.
- _____. 1999a. "A Global Disaster". 11 December: 17-18.
- _____. 1999b. "Citizens Groups: The Non-Governmental Order". 11 December: 18-19.
- _____. 1999c. "Sweatshop Wars". 27 February: 66-67.
- _____. 2000a. "NGOs: Sins of the Secular Missionaries". 22 January: 25-27.
- _____. 2000b. "The Mystery of the Vanishing Taxpayer". In *Globalisation and Tax Survey*. 29 January: 1-6.
- Edwards, M. 1999. *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*. Londres: Earthscan.
- Elgie, R. 1998. "Democratic Accountability and Central Bank Independence: Historical and Contemporary, National and European Perspectives". *West European Politics* 21, 3 (July).
- Elson, D. 1999. "Labour Markets as Gendered Institutions". *World Development* 27, 3.
- Enriquez, J. 1999. "Too Many Flags?" *Foreign Policy* 116.
- Esping-Andersen, G. 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage Publications et UNRISD.
- EURODAD. 1998. *Taking Stock of Debt: Creditor Policy in the Face of Debtor Poverty*. Bruxelles. <<http://www.oneworld.org/eurodad/stock.htm>>
- Everatt D., G. Rapholo, H. Marais et S. Davies. 1998. *Civil Society and Local Governance in the Johannesburg "Megacity"*. Ronéo, UNRISD, Genève.
- FAO. 1999a. *The State of Food Insecurity in the World 1999*. Rome.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- _____. 1999b. *State of the World's Forests 1999*. Rome.
- Farrell, D. 1997. *Comparing Electoral Systems*. Londres: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Feeny, P. 1998. *Accountable Aid: Local Participation in Major Projects*. Oxford: Oxfam Publications.
- Ferlie, E., A. Pettigrew, L. Ashburner et L. Fitzgerald. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Filatochev, I., M. Wright et M. Bleeney. 1999. "Privatisation, Insider Control and Managerial Retrenchment in Russia". *Economics of Transition* 7, 2.
- Forcese, C. 1996. *Commerce with Conscience?: Human Rights and Business Codes of Conduct*. Montreal: International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- Fortune. 1999. 1999 Global 5 Hundred 140, 3 (August).
- Fox, J. A et L.D. Brown. 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press.
- Frankel, C. 1999. "One Foot in the Future". *Tomorrow* 9, 1 (January/February).
- Galdos, S. et B. Feringa. 1998. "Creating Partnership at the Grassroots Level: The Reposalud Project, Peru". In HERA (ed.), *Confounding the Critics: Cairo, Five Years On*. Rapport de conférence. Cocoyoc, Morelos, Mexico.
- Gallin, D. 1999b. "Organized Labour as a Global Social Force". Document présenté à l'atelier de travail IR2, Washington, DC (20 février).
- George, S. 2000. "Comment l'OMC fut mise en échec". *Le Monde Diplomatique* (janvier).
- Gereffi, G., M. Korzeniewicz et R. Korzeniewicz. 1994. "Introduction: Global Commodity Chains". In G. Gereffi et M. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*. Londres: Greenwood Press.
- Ghimire, K. et M. Pimbert. 1997. *Social Change and Conservation*. Londres: Earthscan.
- Glewwe, P. et J. Litvack. 1998. "Provision of Health Care and Education in Transitional Asia: Key Issues and Lessons from Vietnam". Working Paper 147. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research.
- Global Witness. 1999. *The Untouchables: Forest Crimes and the Concessionaries—Can Cambodia Afford to Keep Them?* Londres (December).
- Goetz, A.M. 1998. "Fiddling with Democracy: Translating Women's Participation in Politics in Uganda and South Africa into Gender-Equity in Development Practice". In G. White et M. Robinson (eds.), *Democratic Developmental State*. Oxford: Oxford University Press.
- Goh, W. et J. Sundram. 1998. "Privatisation in Malaysia: A Social and Economic Paradox". In M. Hossain et J. Malbon (eds.), *Who Benefits From Privatisation?* Londres: Routledge.
- Goodland, R. 1999. *Social and Environmental Assessment to Promote Sustainability: An Informal View from the World Bank*. Ronéo, World Bank Environment Department, Washington, DC.
- Goodman, A. 2000. "The Tomorrow Top 30: A New Survey of the World's Most Popular Companies Among Green Investors Throws up Some Interesting Names". *Tomorrow* 10, 1 (January/February).
- Goodman, R., G. White et H. Kwon 1998. *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. Londres: Routledge.
- Gordon, R. 1998. "'Girls Cannot Think as Boys Do?': Socialising Children through the Zimbabwean School System". *Gender and Development* 6, 2.
- Gouws, A. 1996. "The Rise of the Femocrat?" *Agenda* 30.
- Greer, J. et K. Bruno. 1996. *Greenwash: The Reality Behind Corporate Environmentalism*. Penang: Third World Network et Apex Press.
- Griffin, K. et T. McKinley. 1996. *New Approaches to Development Co-operation*. Discussion Paper 7. New York: UNDP Office of Development Studies.
- Grimes, B.F. 1996. *Ethnologue: Languages of the World*. Thirteenth edition. Summer Institute of Linguistics. <<http://www.sil.org/ethnologue/>>
- Grunberg, I. 1998. "Double Jeopardy: Globalization, Liberalization and the Fiscal Squeeze". *World Development* 26, 4.
- Gupta, D. et A. Gumber. 1999. "Decentralisation: Some Initiatives in Health Sector". *Economic and Political Weekly* 34, 6.
- Gupta, S. 1999. "Letter to the Editor". *Financial Times* (July 19).
- Halligan, J. 1997. "New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand". In Jan-Erik Lane (ed.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. Londres: Sage Publications.
- Hanks, J. 1999. *Promoting Corporate Environmental Responsibility: What Role for 'Self-regulatory' and 'Co-regulatory' Policy Instruments?* Ronéo, UNRISD, Genève.
- Hansen, M. 1999a. *Environmental Management in Transnational Corporations in Asia: Does Foreign Ownership Make a Difference?* Résultats préliminaires d'une étude portant sur la gestion des pratiques environnementales de 154 firmes transnationales. Occasional Paper. Copenhagen: Copenhagen Business School/UNCTAD Cross Border Environmental Management Project.
- _____. 1999b. *Environmental Regulation of Transnational Corporations: Needs and Prospects*. Ronéo, UNRISD, Genève.
- Hellman, J. S. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions". *World Politics* 50, 2 (January).
- Holmberg, J. 1992. *Policies for a Small Planet*. Londres: Earthscan.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Hopkins, M. 1997. "Defining Indicators to Assess Socially Responsible Enterprises". *Futures* 29, 7.
- Horowitz, D. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1990. "Making Moderation Pay: The Comparative Politics of Ethnic Conflict Management". In J. Montville (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. New York: Lexington Books.
- Houlder, V. 1999. "Hydropower Threatened by Deluge of Objections". *Financial Times* (2 November).
- Hurst, P. 1999. *IUF Case Study: The Global Pesticide Industry's "Safe Use and Handling" Training Project in Guatemala*. Genève: International Union of Food and Agricultural Workers.
- Hutchful, E. 1999. *From Neo-Liberalism to Neo-Institutionalism: The World Bank, Aid Conditionality, and Public Sector Reform*. Ronéo, UNRISD, Genève.
- ICLEI. 1997. *Local Agenda 21 Survey: A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21*. Toronto.
- ILO. 1995. *World Labour Report*. Genève.
- _____. 1999. "The International Labour Organization and the Promotion of Full, Productive and Freely Chosen Employment". In ILO (ed.), *International Consultation Concerning Follow-Up to the WSSD*. Genève.
- IMF. 1988. *International Financial Statistics Yearbook*. Washington, DC.
- _____. 1995. *Social Dimensions of IMF's Policy Dialogue*. Pamphlet Series No. 47. Fiscal Affairs and Policy Development and Review Departments, Washington, DC.
- _____. 1996. *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, DC.
- _____. 1998a. *World Economic Outlook*. Washington, DC.
- _____. 1998b. *Fiscal Reforms in Low-Income Countries: Experience Under IMF-Supported Programs*. Occasional Paper 160. Washington, DC.
- _____. 1998c. *External Evaluation of ESAF*. Report by a Group of Independent Experts. Washington, DC.
- _____. 1999. *World Economic Outlook*. Washington, DC.
- International IDEA. 1997. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Participation*. Stockholm. <http://www.idea.int/Voter_turnout/index.html>
- IPU. 1989-99 (toutes les éditions). *The Chronicle of Parliamentary Elections*. Genève.
- ISO. 1999. *The ISO Survey of ISO 9000 and ISO 14000 Certificates. The Eighth Cycle—1998*. Genève.
- Jaquette, J.S. et S.L. Wolchik. 1998. *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jaycox, E. 1993. "Capacity Building: The Missing Link in African Development". Address to the African-American Institute Conference. Reston, Virginia (20 May).
- Jeanrenaud, S. 1998. *Can the Leopard Change its Spots? Exploring People-Oriented Conservation within the WWF*. Ph.D. dissertation, University of East Anglia, Norwich.
- Jeffery, R. et A.M. Basu 1996. *Girls' Schooling, Women's Autonomy and Fertility Change in South Asia*. Londres: Sage Publications.
- Joseph, J. 1999. *Lima megaciudad: Democracia, desarrollo y decentralización en sectores populares*. Lima: Alternativa avec UNRISD et United Nations Volunteers.
- Joyner, C. 1999. "The United Nations and Democracy". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organization* 5, 3 (July-September).
- Jubilee 2000 Coalition. 1999. "An International Bankruptcy Clause: A Proposal for Resolving the Current Debt Crisis and Preventing Future Ones Developing". <<http://www.jubilee2000uk.org/bankrupt0910.html>>
- Kabeer, N. 1995. *Necessary, Sufficient or Irrelevant? Women, Wages and Intra-Household Power Relations in Urban Bangladesh*. Working Paper 25. Brighton: Institute of Development Studies.
- Kaul, I. et J. Langmore. 1996. "Potential Uses of the Revenue from a Tobin Tax". In M. ul Haq, I. Kaul et I. Grunberg (eds.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. New York: Oxford University Press.
- Khalaf, R. 2000. "Iran's Islamic Feminists Passionate about Equality and the Koran". *Financial Times* (18 February).
- Kickert, W.J.M. 1997. "Anglo-Saxon Public Management and European Governance: The Case of Dutch Administrative Reforms". In J.E Lane (ed.), *Public Sector Reform: Rational, Trends and Problems*. Londres: Sage Publications.
- Knodel, J. 1997. "The Closing of the Gender Gap in Schooling: The Case of Thailand". *Comparative Education* 3, 1.
- Knodel, J. et G.W. Jones. 1996. "Post-Cairo Population Policy: Does Promoting Girls' Schooling Miss the Mark?" *Population and Development Review* 22, 4.
- Klugman, B. et al. 1998. *From Words to Action: Sexual and Reproductive Rights, Health Policies and Programming in South Africa, 1994-98*. Johannesburg: Women's Health Project.
- Koivusalo, M. 1999. *World Trade Organisation and Trade Creep in Health and Social Policies*. GASPP Occasional Paper 4. Helsinki: Stakes.
- Kolk, A., R. van Tulder et C. Welters. 1999. "International Codes of Conduct and Corporate Social Responsibility: Can Transnational Corporations Regulate Themselves?" *Transnational Corporations* 8, 1 (April).

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Kolodner, E. 1994. *Transnational Corporations: Impediments or Catalysts of Social Development?* Occasional Paper 5. Genève: UNRISD.
- Krut, R. 1997. *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision Making*. Discussion Paper 83. Genève: UNRISD.
- Krut, R. et H. Gleckman. 1998. *ISO 14001: A Missed Opportunity for Sustainable Global Industrial Development*. Londres: Earthscan.
- Lang, S. 1997. "The NGOization of Feminism". In J.W. Scott, C. Kaplan et D. Keates (eds.), *Transitions, Environments, Translations: Feminisms in International Politics*. Londres: Routledge.
- Larbi, G. 1999. *The New Public Management Approach and Crisis States*. Discussion Paper 112. Genève: UNRISD.
- Larson, P., M. Freudenberger et B. Wyckoff-Baird. 1998. *WWF Integrated Conservation and Development Projects: Ten Lessons from the Field, 1986-96*. Washington, DC: World Wildlife Fund.
- Leach, M., R. Mearns et I. Scoones. 1997. "Community-Based Sustainable Development: Consensus or Conflict?" *IDS Bulletin* 28, 4 (October).
- Levy, D. 1997. "Environmental Management as Political Sustainability". *Organization & Environment* 10, 2 (June).
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1990. "The Power Sharing Approach". In J. Montville (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. New York: Lexington Books.
- Lind, A. et M. Farmelo. 1996. *Gender and Urban Social Movements: Women's Community Responses to Restructuring and Urban Poverty*. Discussion Paper 76. Genève: UNRISD.
- Linz, J.J. et A. Valenzuela. 1994. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J.J. et A. Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Longwe, S.H. 1998. "Education for Women's Empowerment or Schooling for Women's Subordination?" *Gender and Development* 6, 2 (July).
- Martinez, A. 1990. *Ecological Economics: Energy, Environment and Society*. Oxford: Blackwell.
- Maxfield, S. 1997. *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- Maxwell, S. et L. Hanmer. 1999. "For Richer, For Fairer. Poverty Reduction and Income Distribution". *Insights* 31. Londres: ODI.
- Mayoux, L. 1998. *Women's Empowerment and Micro-Finance Programmes: Approaches, Evidence and Ways Forward*. Working Paper 41. Milton Keynes: The Open University, Development Policy and Practice Research Group.
- McCourt, W. 1999. *Pay and Employment Reform in Developing and Transition Societies*. Ronéo, UNRISD, Genève.
- McGranahan, G., J. Songsore et M. Kjellén. 1996. "Sustainability, Poverty and Urban Transitions". In C. Pugh (ed.), *Sustainability, the Environment and Urbanization*. Londres: Earthscan.
- McKully, P. 1997. "Independent Commission to Review World's Dams". *World River Review* 12, 3 (June).
<<http://www.irm.org/pubs/wrr/9706/9706cover.html>>
- Milbert, I. 1999. *What Future for Urban Cooperation? Assessment of Post-Habitat II Strategies*. Berne: Swiss Agency for Development Cooperation.
- Miller, C. et S. Razavi. 1998. *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*. Londres: Intermediate Technology Publications et UNRISD.
- Mitlin, D. 1998. *Sustainability through People's Participation in Urban Development in Selected Asian Cities: The Thai Experience*. Dresden: Büro für Stadtentwicklung und Umweltplanung.
- Mkandawire, T. 1998. "Crisis Management and the Making of 'Choiceless Democracies'". In R. Joseph (ed.), *State, Conflict, and Democracy in Africa*. Boulder: Lynne Rienner.
- _____. 1999. *Human Rights and Development*. Ronéo, UNRISD, Genève.
- Mkandawire, T. et C. Soludo. 1999. *Our Continent, Our Future: African Perspectives on Structural Adjustment*. Trenton: Africa World Press and International Development Research Centre.
- Moggridge, D. 1980. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. XXV. Cambridge: Cambridge University Press.
- Molyneux, M. 1998. *Gender, Citizenship and Democracy: Reflections on Contemporary Debates*. Ronéo, ILAS, University of London, Londres.
- Mosley, P., J. Harrigan et J. Toye. 1991. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. Londres: Routledge.
- Murphy, D. et J. Bendell. 1999. *Partners in Time? Business, NGOs and Sustainable Development*. Discussion Paper 109. Genève: UNRISD.
- Naciri, R. 1998. "Engaging the State: The Women's Movement and Political Discourse in Morocco". In C. Miller et S. Razavi (eds.), *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*. Londres: Intermediate Technology Publications et UNRISD.
- Najmabadi, A. 1999. "Feminism in an Islamic Republic—Years of Hardship, Years of Growth". In Y. Yazbeck Haddad et J.L. Esposito (eds.), *Islam, Gender and Social Change*. Oxford: Oxford University Press.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Nelson, J. 1996. *Business as Partners for Development: Creating Wealth for Countries, Companies and Communities*. Londres: The Prince of Wales Business Forum.
- Nelson, N. et S. Wright. 1995. *Power and Participatory Development: Theory and Practice*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Nicholls, L. 1999. "Birds of a Feather? UNDP and ActionAid Implementation of Sustainable Human Development". *Development in Practice* 9, 4 (April).
- Noel-De Bique, D. 1998. "The Caribbean: NGO Partnerships for Advancing Male Responsibility in Implementing the Goals of the ICPD". In HERA (ed.), *Confounding the Critics: Cairo, Five Years On*. Rapport de conférence. Cocoyoc, Morelos, Mexico.
- Ocampo, J.A. 1999. "A Broad Agenda for International Financial Reform". Speech delivered to the closing session of the 9th General Conference of the European Association of Development Research and Training Institutes. Paris (25 September).
- O'Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy". In L. Diamond et M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OECD/DAC. 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris.
- _____. 1998 et 1999a. *Development Co-operation Report*. Paris.
- _____. 1999b. *Net ODA Flows 1950-1997*. <<http://www.oecd.org/dac/html/oda5097.HTM>>
- _____. 1999c. *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members*. <<http://www.oecd.org/dac/pdf/compaida1.pdf>>.
- OECD/DCD et UNICEF. 1998. "Better Reporting on Donor Support to Basic Social Services: Opportunities and Constraints". Technical report prepared by Development Initiatives for the Hanoi Meeting on the 20/20 Initiative, Hanoi (27-29 October).
- O'Leary, B. 1999. "The Nature of the British-Irish Agreement". *New Left Review* 233.
- Olukoshi, A. 1999a. *Privatised Tax Collection and Revenue Generation in Lagos State, Nigeria*. Ronéo, UNRISD, Genève.
- _____. 1999b. *The Elusive Prince of Denmark: Structural Adjustment and the Crisis of Governance in Africa*. Research Report 104. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- O'Neill, K. 1999. *Internetworking for Social Change: Keeping the Spotlight On Corporate Responsibility*. Discussion Paper 111. Genève: UNRISD.
- Orszag, P. et J. Stiglitz. 1999. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems". Document présenté à la conférence sur le thème "New Ideas about Old Age Security". World Bank, Washington, DC.
- Osborne, D. et T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the World*. Reading: Addison-Wesley.
- Patron, P. 1998. "Peru: Civil Society and the Autocratic Challenge". In A. Van Rooy (ed.), *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan.
- Paul, S. et S. Sekhar. 1997. "A Report Card on Public Services". *Regional Development Dialogue* 18, 2 (Autumn).
- Perraton, J. et al. 1997. "The Globalisation of the Economic Activity". *New Political Economy* 2, 2.
- Petrás, J. 1998. "Continuismo in Latin America: Detour in the Democratic Transition". *LASA Forum* (September).
- Petchesky, R. 1995. "From Population Control to Reproductive Rights: Feminist Fault Lines". *Reproductive Health Matters*, 6.
- Petchesky, R. et K. Judd/IRRAG. 1998. *Negotiating Reproductive Rights: Women's Perspectives Across Countries and Cultures*. Londres: Zed Books, et New York: St. Martin's Press.
- Phillips, A. 1991. *Engendering Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- _____. 1992. "Must Feminists Give up on Liberal Democracy?". *Political Studies*, Special Issue, Vol. XL.
- Pimbert, M. et J. Pretty. 1997. *Parks, People and Professionals: Putting "Participation" into Protected Area Management*. Discussion Paper 57. Genève: UNRISD.
- Porio, E. 1997. "Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia". In E. Porio (ed.), *Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia: Trends and Prospects*. Toronto: Global Urban Research Initiative.
- Porter, M. et C. van der Linde. 1995. "Green and Competitive: Ending the Stalemate". *Harvard Business Review* (Sept.-Oct.).
- Premdas, R. 1995. *Ethnic Conflict and Development: The Case of Guyana*. Aldershot: Avebury et UNRISD.
- Przeworski, A. 1993. *Democracy and the Market*. New York: Cambridge University Press.
- Pugh, C. 1996. *Sustainability, the Environment and Urbanization*. Londres: Earthscan.
- Puigros, A. 1997. "A World Bank Education Policy: Market Liberalism Meets Ideological Conservatism". *International Journal of Health Services* 27, 2.
- Queisser, M. 1998. *Pension Reform: Lessons from Latin America*. Policy Brief 15. Paris: OECD Development Centre.
- Rai, S. 1996. "Women and the State in the Third World: Some Issues for Debate". In S. Rai et G. Lievesley (eds.), *Women and the State: International Perspectives*. London: Taylor and Francis, Ltd.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Randel, J. et T. German. 1997. *The Reality of Aid 1997/98: An Independent Review of Development Cooperation*. Londres: Earthscan et ICVA-EUROSTEP.
- Randel, J., T. German et D. Ewing. 1998. *The Reality of Aid 1998/1999: An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*. Londres: Earthscan et EUROSTEP-ICVA.
- _____. 2000. *The Reality of Aid 2000: An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*. Londres: Earthscan.
- Rao, J. 1999. "Globalization and the Fiscal Autonomy of the State". Background paper for the *Human Development Report 1999*. UNDP, New York.
- Razavi, S. 1999. "Export-Oriented Employment, Poverty and Gender: Contested Accounts". *Development and Change* 30, 3 (July).
- Reilly, B. et A. Reynolds. 1999. *Electoral Systems and Conflicts in Divided Societies*. Papers on International Conflict Resolution, No. 2. Committee on International Conflict Resolution, Commission on Behavioural and Social Sciences and Education, Washington, DC: National Research Council.
- Rich, B. 1994. *Mortgaging the Earth*. Londres: Earthscan.
- Richter, J. à paraître. *The Regulation of the Infant Food Industry* (titre provisoire).
- Rodrik, D. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Rose, R., W. Mishler et C. Haepfer. 1998. *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Samol, F. 1998. *Sustainability through People's Participation in Urban Development in Selected Asian Cities: The Philippine Experience*. Dresden: Büro für Stadtentwicklung und Umweltplanung.
- SAPRIN. 1999. *Saprin Update* (November). <http://www.igc.apc.org/dgap/saprin/update_1199.html>
- Sawer, M. 1996. *Femocrats and Ecorats: Women's Policy Machinery in Australia, Canada and New Zealand*. Beijing Occasional Paper 6. Genève: UNRISD.
- Schild, V. 1995. "NGOs' Feminist Politics and Neo-Liberal Latin American State Formations: Some Lessons from Chile". *Canadian Journal of Development Studies*, Special Issue: 123-147.
- Schmidheiny, S. 1992. *Changing Course: A Global Business Perspective on Development and the Environment*. Cambridge: MIT Press.
- Schmidheiny, S., R. Chase et L. DeSimone. 1997. *Signals of Change: Business Progress Towards Sustainable Development*. Genève: WBCSD.
- Schneider, H. 1997. *Microfinance for the Poor?* Paris: OECD Development Centre et IFAD.
- Scoones, I., C. Reij et C. Toulmin. 1996. *Sustaining the Soil: Indigenous Soil and Water Conservation in Africa*. Drylands Programme Issues Paper 67. Londres: IIED.
- Sen, A. 1997. "Human Rights and Human Values". *The New Republic* (July 14). <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/sen.htm>>
- Silliman, J. 1999. "Expanding Civil Society, Shrinking Political Spaces: The Case of Women's Nongovernmental Organizations". In Silliman and King (eds.), *Dangerous Intersections: Feminist Perspectives on Population, Environment and Development*. Boston: South End Press.
- Singh, A. 1995. "The Causes of Fast Economic Growth in East Asia". *UNCTAD Review*.
- _____. 1996. "Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: A Critical Commentary on the World Bank's Proposals". *International Social Security Review* 49, 3.
- Sinha, S. 1998. *Micro-Credit: Impact, Targeting and Sustainability*. Special Issue of the *IDS Bulletin* 29, 4.
- SIPRI. 1999. *1999 Yearbook*. Oxford: Oxford University Press.
- Social Watch. 1998. *Social Watch* (No. 2). Montevideo: Instituto del Tercer Mundo.
- _____. 1999. *Social Watch* (No. 3). Montevideo: Instituto del Tercer Mundo.
- Solimano, A. forthcoming. "Beyond Unequal Development: An Overview". In A. Solimano, E. Aninat et N. Birdsall (eds.), *Distributive Justice and Economic Development*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sørensen, G. 1993. *Political Conditionality*. Londres: Frank Cass.
- South Centre. 1999. *HIPC: The Limitations of an Initiative*. Genève.
- Stalker, P. 2000a. *The Oxford Handbook of the World*. Londres: Oxford University Press.
- _____. 2000b. *Workers Without Frontiers*. Boulder: Lynne Rienner et ILO.
- Standing, G. 1999a. *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Londres: Macmillan.
- _____. 1999b. "Global Feminization through Flexible Labour: A Theme Revisited". *World Development* 27, 3.
- Standing, H. 1999. *Framework for Understanding Gender Inequalities and Health Sector Reform: An Analysis and Review of Policy Issues*. Working Paper Series 99.06. Cambridge: Harvard Center for Population and Development Studies, Harvard University.
- Stavasage, D. et D. Moyo. 1999. *Are Cash Budgets a Cure for Excess Fiscal Deficits (and at What Cost)?* WPS/99-11. Oxford: Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Stavenhagen, R. 1997. *Ethnic Conflicts and the Nation State*. Londres: Macmillan et UNRISD.
- Stiefel, M. et M. Wolfe. 1994. *A Voice for the Excluded. Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* Londres: Zed Books et UNRISD.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Stepan, A. et C. Skach. 1994. "Presidentialism and Parliamentaryism in Comparative Perspective". In J.L. Linz et A. Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stewart, F. 1994. "Are Short-Term Policies Consistent with Long-Term Development Needs in Africa?". In G.A. Cornia et G. Helleiner (eds.), *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?* Londres: Macmillan.
- Stokke, O. 1995. *Aid and Political Conditionality*. Londres: Frank Cass.
- Szalai, J. 1998. "Women and Democratization: Some Notes on Recent Changes in Hungary". In J.S. Jaquette et S.L. Wolchik (eds.), *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tamale, S. 1997. "When Hens Begin to Crow: Gender and Parliamentary Politics in Contemporary Uganda". Ph.D. dissertation submitted to the faculty of the University of Minnesota.
- Tansel, A. 1997. "Schooling Attainment, Parental Education, and Gender in Côte D'Ivoire and Ghana". *Economic Development and Cultural Change* 445, 4.
- Tanzi, V. 1996. "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems". Working Paper WP/96/141. Washington, DC: IMF.
- ToBI. 1997. "NGO Perspective on Responsible Entrepreneurship". <<http://www.coopamerica.org/ist/tobi/resp-entr>>
- Tokman, V. 1997. "Jobs and Solidarity: Challenges and Post-Adjustment in Latin America". In L. Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington, DC: IADB.
- Toynbee, P. 2000. "Drowning in Poverty". *The Guardian*. (7 January).
- TRAC. 1999. *A Perilous Partnership: The United Nations Development Programme's Flirtation with Corporate Collaboration*. San Francisco.
- Trade Union World. 1999. "Trade Unionists—Environmentalists: The Same Fight?", Vol. 2 (February).
- Transparency International. 1999. "1999 Bribe Payers Index. 1999 Corruption Perceptions Index". <<http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>>
- Tripp, A.M. 1994. "Gender, Political Participation and the Transformation of Associational Life in Uganda and Tanzania". *African Studies Review* 37, 1.
- Tzannatos, Z. 1999. "Women and Labour Market Changes in the Global Economy". *World Development* 27, 3.
- Ul Haq, M., I. Kaul et I. Grunberg. 1998. *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. New York: Oxford University Press.
- UNCTAD. 1996. *Self-Regulation of Environmental Management: An Analysis of Guidelines Set by World Industry Associations for Their Member Firms*. Genève.
- _____. 1999. *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. Genève.
- UNDP. 1993. *Rethinking Technical Co-operation: Reforms for Capacity Building in Africa*. Regional Bureau for Africa, New York.
- _____. 1994. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1995. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1997. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1998a. *Human Development Report 1998*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1998b. *Overcoming Human Poverty*. New York.
- _____. 1999a. *Human Development Report 1999*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1999b. *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS*. New York.
- UNEP. 1994. *Company Environmental Reporting: A Measure of the Progress of Business and Industry towards Sustainable Development*. Londres et Paris: SustainAbility/ UNEP Industry and Environment.
- _____. 1998. "Voluntary Initiatives for Responsible Entrepreneurship: A Question and Answer Guide". *Industry and Environment* 21, 1–2 (January-June).
- _____. 1999. *Global Environment Outlook 2000*. Londres: Earthscan.
- UNESCO. 1998a. *World Education Report 1998*. Paris.
- _____. 1998b. "UNESCO Calls for New Paradigm for Literacy". UNESCO Press Release 98–182. <<http://www.unesco.org/opi/eng/unescopress/98-182e.htm>>
- UNESCO Courier. 1998. "We Have a Multi-Party System—But It Is Not True Democracy", No. 168. Paris.
- UNFPA. 2000. "Urbanization Accelerating". <<http://www.unfpa.org/modules/intercenter/upshort/urbaniza.htm>>
- UNICEF. 1998. *The State of the World's Children 1998*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1999. *The State of the World's Children 1999*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2000. *The State of the World's Children 2000*. New York: Oxford University Press.
- UNICEF et OXFAM. 1999. "Debt Relief and Poverty Reduction: Meeting the Challenge". International Position Paper. New York: UNICEF et Oxford: OXFAM (August).

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- UNICEF, PNUD, UNESCO, FNUAP et OMS. 1998. *Implementing the 20/20 Initiative: Achieving Universal Access to Basic Social Services*. New York: UNICEF.
- United Nations. 1995a. *Macroeconomic Policy Questions: External Debt Crisis and Development. The Developing Country Debt Situation As Of Mid-1995*. Report of the Secretary General. Document A/50/379 (31 August).
- _____. 1995b. *World Summit for Social Development: The Copenhagen Declaration and Programme of Action*. Department of Public Information, New York.
- _____. 1995c. *World Economic and Social Survey 1995*. New York.
- _____. 1997a. *Debt Situation of the Developing Countries As At Mid-1997*. Report of the Secretary General. Document A/52/150 (18 August).
- _____. 1997b. *Sustaining Social Security*. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, New York.
- _____. 1997c. "Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World". Report of the Secretary General. <<http://www.un.org/esa/sustdev/freshwat.htm>>
- _____. 1997d. *The Dancing Horizon: Human Development Prospects for Bangladesh*. Dhaka.
- _____. 1998. *World Population Prospects: The 1998 Revision*. Département de l'information économique et sociale et de l'analyse politique, New York.
- _____. 1999. *Finding Solutions to the Debt Problems of Developing Countries*. Rapport du Comité exécutif des Affaires économiques et sociales, New York.
- UNRISD. 1995. *Etat de désarroi: les répercussions sociales de la mondialisation*, Genève.
- Van Ginneken, W. 1996. *Social Security for the Informal Sector: Issues, Options and Tasks Ahead*. Working Paper. Genève: Département de la sécurité sociale, BIT.
- Van Rooy, A. 1998. *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan.
- Vivian, J. 1995. *Adjustment and Social Sector Restructuring*. Londres: Frank Cass et UNRISD.
- Von Moltke, K. et al. 1998. "Global Product Chains: Northern Consumers, Southern Producers and Sustainability". *Environment and Trade* 15, Genève: UNEP.
- Wade, R. 1991. *Governing Markets*. Londres: Macmillan.
- Wallenstein, P. et M. Sollenberg. 1998. "Armed Conflict and Regional Conflict Complex, 1989-97". *Journal of Peace Research* 35, 5.
- Warburton, P. 1999. *Debt and Delusion: Central Bank Follies That Threaten Economic Disaster*. Londres: Penguin Press.
- Watts, P. et Lord Holme. 1999. *Meeting Changing Expectations: Corporate Social Responsibility*. Genève: WBCSD.
- Waylen, G. 1993. "Women's Movements and Democratisation in Latin America". *Third World Quarterly* 13, 3.
- WBCSD. 1999. "Why is CSR Climbing on the International Agenda?" *Tomorrow* 9, 3 (May/June).
- WCED. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- WEDO. 1999. *Risks, Rights and Reforms: A 50-Country Survey Assessing Government Actions Five Years After the International Conference on Population and Development*. New York.
- Weiss, T.G. 1999. *International NGOs, Global Governance, and Social Policy in the UN System*. GASPP Occasional Paper 3. Helsinki: Stakes.
- Welford, R. 1997. *Hijacking Environmentalism: Corporate Responses to Sustainable Development*. Londres: Earthscan.
- West, K. 1995. "Ecolabels: The Industrialization of Environmental Standards". *The Ecologist* 25, 1 (January/February).
- Westendorff, D. et K. Dey. 1996. *Their Choice or Yours: Global Forces or Local Voices?* Discussion Paper 79. Genève: UNRISD.
- White, S. 1996. "Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation". *Development in Practice* 6, 1 (February).
- WHO. 1996. *World Health Report 1996*. Genève.
- _____. 1997. *World Health Report 1997*. Genève.
- Wild, A. 1998. *A Review of Corporate Citizenship and Social Initiatives: Social Citizenship—What's Going On ... and Why?* Genève: Enterprise and Cooperative Development Department, ILO.
- Wilfried Derksen's Electoral Website. <<http://www.agora.stm/elections/election.htm>>
- Wolfe, M. *Social Integration: Institutions and Actors*. Occasional Paper 4. Genève: UNRISD.
- Wolfensohn, J. 1999. *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*. Discussion draft. Washington, DC: World Bank. <<http://www.worldbank.org/html/extdr/cdf/cdf.pdf>>
- Woo-Cumings, M. 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wood, A., P. Stedman-Edwards et J. Mang. 2000. *Root Causes of Biodiversity Loss*. Londres: Earthscan.
- World Bank. 1988. *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalisation, and Expansion*. Washington, D.C.
- _____. 1990. *World Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

_____. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC.

_____. 1994. *The World Bank's Role in Human Resource Development in Sub-Saharan Africa: Education, Training and Technical Assistance*. Washington, DC.

_____. 1995a. *World Development Report 1995*. New York: Oxford University Press.

_____. 1995b. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press.

_____. 1997a. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

_____. 1997b. *Fiscal Management in Adjustment Lending*. Washington, DC.

_____. 1997c. *Annual Report*. Washington, DC.

_____. 1998a. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. New York: Oxford University Press.

_____. 1998b. *The Impact of Public Expenditure Reviews: An Evaluation*. Washington, DC.

_____. 1998c. *Global Development Finance: Analysis and Summary Tables*. Washington, DC.

_____. 1998d. *The Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC.

_____. 1998e. *Privatisation in Africa*. Washington, DC.

_____. 1998f. *African Development Indicators 1998/1999*. Washington, DC.

_____. 1999a. *Poverty Trends and the Voices of the Poor*. Washington, DC.

_____. 1999b. *World Development Indicators 1999 (CD-Rom)*. Washington, DC.

_____. 1999c. *World Development Report 1999/2000*. Washington, DC.

World Commission on Dams. 1999. *Interim Report*. Cape Town.

Young, C. 1999. *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Enquiry*. Londres: Macmillan et UNRISD.

YUVA. 1999. *Our Home is a Slum: An Exploration of a Community and Local Government Collaboration in a Tenant's Struggle to Establish Legal Residency in Janata Squatters Colony, Mumbai, India*. Discussion Paper 107. Genève: UNRISD.

Zarrilli, S., V. Jha et R. Vossenaar. 1997. *Eco-Labeling and International Trade*. Londres: Macmillan.

Abréviations

ALENA	Accord de libre-échange nord-américain	G - 7	Groupe des Sept
AMI	Accord multilatéral sur les investissements	GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
APD	Aide publique au développement	HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
BAsD	Banque asiatique de développement	ICLEI	Conseil international pour les initiatives écologiques communales
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	IDA	Association internationale de développement
BID	Banque interaméricaine de développement	IDH	Indicateur composite de développement humain
BP	British Petroleum	CRDI	Centre de recherches pour le développement international
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee (Comité pour la promotion rurale au Bangladesh)	ISO	Organisation internationale de normalisation
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)	KEWWO	Kenya Women Workers Organization
CEI	Communauté des Etats indépendants	MST	Mouvement sans terres
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes	NRM	Mouvement de résistance national
CMED	Commission mondiale de l'environnement et du développement	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	OGM	Organismes génétiquement modifiés
CODESRIA	Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique	OIT	Organisation internationale du travail
DCD	Direction de la coopération au développement (OCDE)	OMC	Organisation mondiale du commerce
ECO	Europe centrale et orientale	OMS	Organisation mondiale de la santé
EURODAD	European Network on Debt and Development	ONG	Organisation non gouvernementale
ECOSOC	Conseil économique et social	ONGD	Organisation non gouvernementale de développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	ONU	Organisation des Nations Unies
FEM	Fonds pour l'environnement mondial	ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies pour le SIDA et le virus HIV
FIDA	Fonds international de développement agricole	OSC	Organisation de la société civile
FMI	Fonds monétaire international	OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population	PAS	Programme d'ajustement structurel
		PIB	Produit intérieur brut
		PNB	Produit national brut
		PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

ABREVIATIONS

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres très endettés
REFLECT	Regenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniques
SAPRIN	Structural Adjustment Programme Review Initiative
SERNAM	Ministry of Planning of the National Service for Women (Service national pour les femmes)
SHAPE	Swaziland Schools HIV/AIDS and Population Programme
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Institut international de recherches sur la paix de Stockholm)
STN	Sociétés transnationales
SUNAT	Bureau national des impôts
ToBI	Taskforce on Business and Industry
TRAC	Transnational Resource and Action Center
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (nom courant: Alliance mondiale pour la nature)
UIP	Union interparlementaire
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
US/AID	Agency for International Development des Etats-Unis
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
WEDO	Women's Environment and Development Organization
WWF	Fonds mondial pour la nature
YUVA	Youth for Unity and Voluntary Action (Inde)