
Le Bulletin de l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social

Le consensus apparent sur l'importance de la politique sociale masque des points de vue différents sur la manière dont il faudrait la concevoir, ainsi qu'un désaccord sur les moyens de surmonter le malaise que connaissent de nombreuses sociétés. C'est sur cette toile de fond que l'UNRISD a lancé un nouveau projet de recherche d'une durée de trois ans, intitulé **Politique sociale dans un contexte de développement**. Six universitaires de renommée internationale—Ha-Joon Chang, Giovanni Andrea Cornia, Diane Elson, Maureen Mackintosh, Judith Tendler et Laurence Whitehead—ont contribué à ce numéro d'**UNRISD Infos**, qui est consacré dans une large mesure aux travaux commandés par l'Institut dans le cadre de ce projet.

Sommaire . . .

L'ESSENTIEL: Une politique économique de croissance et de progrès social • Politique sociale et résultats macro-économiques • Vers des démocraties développementales? • Le secteur informel, les petites entreprises et le pacte du diable • Economie politique d'une politique sociale redistributive

A LIRE

INTERNE: Racisme et politique publique • Conseil d'administration de l'UNRISD • Repenser l'économie du développement • Action bénévole et démocratie locale+5

DANS LE MONDE

LE DERNIER MOT: Politique sociale et développement économique: Les leçons de l'Asie orientale

La politique sociale dans un contexte de développement

On a compris ces dernières années combien la politique sociale pouvait favoriser de façon considérable le processus de développement. L'intérêt grandissant qu'elle suscite a plusieurs origines. Tout d'abord, avec la vague de démocratisation qui a déferlé sur une grande partie de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine, les gouvernements ont été pressés par leurs citoyens de remettre les questions sociales à l'ordre du jour de la politique nationale et se sont vu réclamer des politiques économiques qui soient socialement équitables et luttent contre l'exclusion. En même temps, les politiques économiques orthodoxes, dont le bilan a montré qu'elles tendaient à affaiblir la croissance, à déboucher sur une polarisation sociale et une pauvreté tenace au niveau national et à creuser l'inégalité entre les pays, ont ravivé l'intérêt pour la politique sociale. Cet intérêt a été encore renforcé par des déclarations politiques faites au même moment au niveau mondial, qui insistaient sur la nécessité d'un développement fondé sur les droits, ou d'un développement qui aille de pair avec le respect et une réalisation progressive des droits, considérés comme multidimensionnels et indivisibles.

Le consensus apparent sur l'importance de la politique sociale masque, cependant, des conceptions différentes et souvent conflictuelles de la politique sociale, ainsi qu'un désaccord profond sur les moyens de surmonter le malaise que connaissent de nombreuses sociétés. Il

existe bien des points de vue sur les politiques macroéconomiques à mener, sur les rôles respectifs de l'Etat et du secteur privé dans le processus de développement, et sur les objectifs et valeurs qui sous-tendent la politique sociale. Certains milieux craignent de plus en plus que la mondialisation non seulement réduise à néant certains des acquis sociaux représentés par les institutions des Etats-providence, mais prive aussi les pays en développement de l'autonomie politique et de la capacité budgétaire nécessaires pour élaborer et financer des politiques sociales cohérentes. D'autres objectent qu'il ne faut pas exagérer la mesure dans laquelle les forces de l'économie mondiale restreignent les choix politiques au niveau national et ils font observer que les traditions nationales qui déterminent quels groupes d'intérêts sont représentés et comment ils parviennent à un consensus politique sont toujours très fortes et restent des paramètres qui comptent dans l'établissement des priorités politiques.

C'est sur cette toile de fond qu'il faut considérer le nouveau projet de recherche, intitulé **La politique sociale dans un contexte de développement**, que l'UNRISD mène sur trois ans. Une conférence internationale, tenue à Tammsvik, Suède, les 23 et 24 septembre 2000, en a marqué la phase initiale (voir **UNRISD Conference News, Social Policy in a Development Context**). Le présent numéro d'**UNRISD Infos** rassemble des extraits d'exposés présentés à Tammsvik

par six universitaires de renommée internationale—Ha-Joon Chang, Giovanni Andrea Cornia, Diane Elson, Maureen Mackintosh, Judith Tendler et Laurence Whitehead.

La redécouverte actuelle du “social” relance des débats anciens sur la nature des politiques “économiques” capables de produire à la fois la croissance et le développement social. Dans leurs articles respectifs, **Giovanni Andrea Cornia** et **Diane Elson** brossent à grands traits les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles capables de gagner le double pari d’être développementales (de favoriser la croissance et la transformation des structures) et équitables et efficaces dans la lutte contre l’exclusion sociale. Les deux auteurs font valoir que les politiques macroéconomiques orthodoxes—stabilisation, libéralisation extérieure et privatisation—n’ont manifestement pas tenu leurs promesses et doivent être revues d’urgence. Le pari consiste à mettre en œuvre des programmes de stabilisation qui n’engendrent pas de vaste récession ni de brusque montée de la pauvreté, en modifiant tant les buts à atteindre en matière d’inflation et de déficit budgétaire que le rythme auquel le déficit doit être réduit. De même, il faut repenser les initiatives de libéralisation extérieure, qui doivent être beaucoup plus progressives et sélectives et avoir pour effet de réduire les mouvements déstabilisant de capitaux à court terme qui ont provoqué des catastrophes au niveau macroéconomique et social. Giovanni Cornia attire aussi l’attention sur plusieurs réformes structurelles capitales dans la lutte contre la pauvreté qui, largement approuvées par la plupart des experts, sont cependant inenvisageables pour l’establishment politique (les estimant hors-sujet), telles que la réforme agraire redistributive, la réforme des dépenses publiques et de la fiscalité et le développement des dispositifs d’assurance.

Si Diane Elson rejoint Giovanni Cornia en condamnant “l’a priori déflationniste” des politiques macroéconomiques orthodoxes, elle met en évidence une autre cause de distorsion dans le système social: le préjugé qui, tendant à voir en l’homme le soutien de famille, lie le droit aux prestations sociales de l’État (accès

aux services, virements en espèces, retraits) à un travail à plein temps exercé pendant toute la durée de la vie active. Pourtant, pour beaucoup, pour les femmes en particulier, ce modèle de participation au marché du travail n’est pas la norme. Pour être équitables envers les femmes, les politiques de plein emploi doivent être, à son avis, complétées par des droits sociaux liés à la citoyenneté pour ceux et celles qui travaillent dans le secteur informel ou à temps partiel et pour celles et ceux dont le travail, non rémunéré, consiste à s’occuper des autres.

Pour que ces buts sociaux soient mieux considérés, il faut non seulement remettre en question l’analyse macroéconomique orthodoxe et en changer mais aussi transformer le processus d’élaboration des politiques. Celui-ci doit être moins technocratique, moins réticent à se soumettre au débat et au contrôle publics, plus ouvert à la participation sociale et plus démocratique.

Laurence Whitehead s’attaque à la question complexe de la conceptualisation de la “démocratie” et du “développement” et des liens entre eux. Les conceptions conventionnelles et minimalistes de la démocratie (qui ne recouvre rien d’autre que la tenue d’élections compétitives) et du développement (entendu comme une croissance économique élevée et soutenue) ne font pas forcément ressortir les liens existant entre eux. Mais à mesure que les concepts de démocratie et de développement changent de contenu, la vision conventionnelle et dichotomique cède peu à peu la place à un raisonnement politique supérieur et parfaitement cohérent. L’une des conséquences de cette reconceptualisation n’est autre que l’intérêt porté aux politiques sociales et aux droits liés à la citoyenneté qui, de sujets marginaux, retiennent peu à peu l’attention pour passer au centre du débat. Cependant, il y a encore beaucoup à faire pour disposer d’une grille d’analyse complète. Plusieurs questions capitales restent sans réponse. Comment, par exemple, établir et concilier les priorités du développement? Vu le grand nombre de citoyens pauvres que la plupart des nouvelles démocraties risquent de compter, comment faire pour stabiliser la démocratisation et le développement social et gérer les conflits?

Judith Tendler rend compte d’un aspect plus trouble des interactions entre la politique tout court et la politique sociale en analysant ce qu’elle appelle le “pacte du diable”, le marché conclu entre la classe politique et les innombrables petites entreprises (PE) et entreprises du secteur informel (SI) qui font allégeance politique pour peu qu’elles bénéficient de dérogations tacites aux réglementations fiscales et à la législation du travail et de l’environnement. L’accent mis actuellement sur les petites entreprises et sur les entreprises du secteur informel s’inscrit dans un vaste programme social de lutte contre la pauvreté et le chômage. Pourtant la dynamique du pacte du diable, renforcée par les attitudes de démission qu’ont souvent les haut fonctionnaires à l’égard des PE et des entreprises du SI (sous couvert de “protection sociale”), sape en fait cette politique en condamnant ce secteur à végéter économiquement, à dégrader l’environnement et à violer les droits des travailleurs. L’appui inconditionnel apporté aux PE et aux entreprises du secteur informel peut être idéal pour gagner des suffrages aux élections, explique Judith Tendler, mais n’est pas propre à stimuler un développement économique soutenu et créateur d’emplois. Il faudrait, pour ce faire, une aide beaucoup plus stratégique et sélective et exiger le respect de la législation de l’environnement et du travail, quel qu’en soit le coût.

Dans sa contribution à ce numéro d’UNRISD Infos, **Maureen Mackintosh** nous rappelle quelques-uns des objectifs et des valeurs essentiels qui sous-tendent la politique sociale: construire des sociétés égalitaires et non exclusives par une redistribution soutenue et progressive. Portant plus spécifiquement son attention sur l’économie politique de la redistribution dans les soins de santé, elle a cherché dans la littérature quelques indices permettant de définir plus précisément les conditions qui conduisent au succès ou à l’échec de la redistribution. Le succès de la redistribution dépend de la légitimité et de la réciprocité des rapports sociaux (qu’ils soient établis au moyen d’une assurance sociale ou d’une couverture publique). La redistribution a plus de chances de réussir là où l’on s’est battu pour que les droits aux soins de santé soient un élément de

la citoyenneté. Il est plus facile de mettre en place des systèmes de santé redistributifs et sans exclusive là où les assurances privées n'ont pas (ou n'ont pas eu) de position dominante. Il ne faut pas non plus trop attendre de la redistribution dans les petites collectivités, fait-elle observer. Ce sont là des enseignements précieux qui amènent à contester sérieusement quelques-unes des politiques prônées et promulguées par le pouvoir dominant pour la santé et le développement: privatisation, filets de sécurité et couverture communautaire.

Sous la rubrique Le dernier mot, Ha-Joon Chang nous emmène en Asie orien-

tale. La réussite économique de cette région n'est pas due à l'absence de politique sociale, explique-t-il. Au contraire, c'est à un bouquet de "politiques sociales"—certaines plus implicites que d'autres—que les pays de l'Asie orientale doivent la paix sociale et la prospérité économique. Il est sans doute possible d'accroître "l'efficacité" des économies de l'Asie orientale en abolissant certaines de ces dispositions, comme le prétendent certains critiques étrangers et locaux, mais au risque de tensions sociales plus vives et de troubles politiques, ce qui peut nuire en définitive à la prospérité. Il ne s'agit pas, cependant, de nier la nécessité d'une

réforme de la politique sociale, car nombre de ces pays ont encore beaucoup à faire avant de pouvoir prétendre avoir vaincu l'exclusion par l'établissement de sociétés véritablement cohésives. Comme le rappelleront les autres auteurs, la réalisation de ce but n'est pas simplement une affaire technique, mais un élément crucial dans la lutte pour une gouvernance démocratique.

Shahra Razavi de l'UNRISD a écrit cet article d'introduction et apporté une aide précieuse à la rédaction de plusieurs autres articles regroupés dans la rubrique L'essentiel.

Une politique économique de croissance et de progrès social

Giovanni Andrea Cornia

Le couple économique-social dans la politique publique: une parfaite réciprocité Pour les responsables politiques, l'intégration des politiques sociales et économiques est un défi permanent. L'une des difficultés a consisté à adopter des politiques sociales favorisant à la fois la croissance et le bien-être des populations. La recherche a montré par exemple que les mesures sociales prises en faveur de l'éducation, de la nutrition, de l'équité, de l'équilibre entre les sexes, de la cohésion sociale et de l'autonomisation sont très profitables pour l'économie et la stabilité macroéconomique, tout comme la création de "filets de sécurité" sociale. Une deuxième difficulté, tout aussi cruciale que la première, concerne la nature des politiques économiques produisant simultanément croissance et progrès social. C'est un sujet sur lequel les opinions entre universitaires et responsables politiques varient encore sensiblement, en particulier en macroéconomie. Aussi est-ce sur ce domaine que porteront mes observations.

Essentiel d'abord: les réformes structurelles élémentaires de soutien aux pauvres et à la croissance

Les ingrédients de base des réformes structurelles élémentaires de soutien aux pauvres et à la croissance sont connus et reconnus comme tels par la plupart des universitaires. Malgré ce large consensus, on s'en est peu servi ces 20

dernières années pour définir et appliquer des politiques en la matière. En fait, certaines des questions essentielles ont complètement disparu de l'ordre du jour politique.

La réforme agraire redistributive tient une place importante parmi les sujets sur lesquels s'entendent les universitaires. Cependant, le Département d'évaluation des opérations de la Banque mondiale (par exemple) considère la réforme agraire comme "hors sujet". On pourrait sortir de cette impasse en menant à bien des réformes agraires de manière "compatible avec le pouvoir", c'est-à-dire en associant le soutien coercitif de l'Etat aux pauvres à une imputation des coûts de la réforme non seulement aux grands propriétaires terriens, mais aussi aux citoyens aisés (par le biais de l'impôt), à la classe moyenne urbaine (par un renchérissement des denrées alimentaires) et aux bénéficiaires de la réforme eux-mêmes (par des crédits remboursables à long terme). L'imposition de la terre peut aussi contribuer à déclencher une redistribution selon les lois du marché. Dans une grande partie du monde en développement, il n'existe pas d'impôt foncier, bien que les grands propriétaires fonciers soient souvent les principaux bénéficiaires des investissements consentis par les pouvoirs publics dans l'infrastructure rurale.

La réforme des dépenses publiques et de la fiscalité est un autre domaine qui appelle un changement considérable de politique. Les dépenses publiques profitent souvent plus que de raison aux non-pauvres, qui en retirent beaucoup plus que ce que paient leurs impôts. Cependant, un recentrage des dépenses publiques sur les soins de santé de base, l'enseignement primaire, la salubrité de l'eau et l'assainissement demande, outre une volonté politique, un renforcement des capacités de l'Etat. Dans le même ordre d'idées, il faut bien améliorer la fiscalité si l'on veut percevoir les recettes supplémentaires nécessaires pour financer la prestation de services sociaux aux pauvres. Un appareil fiscal archaïque permet une évasion considérable à la fois de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, ce qui oblige à compter de manière excessive sur les impôts indirects et les services payants, distorsion souvent encouragée par les programmes à court terme prônés par le Fonds monétaire international (FMI), et à libéraliser prématurément le compte de capital, ce qui favorise l'évasion fiscale.

La correction des défaillances du marché sur les marchés des crédits et des assurances est une troisième politique efficace et équitable qui fait pratiquement l'unanimité dans les milieux universitaires. Des programmes de micro-crédit

bien conçus contribuent fortement à élever les revenus des pauvres. L'attention s'est moins portée sur les assurances, qui restent inaccessibles aux personnes qui désirent s'assurer contre des risques spécifiques liés au ménage, et contre des catastrophes naturelles telles que sécheresses et inondations.

Redéfinir la stabilisation pour éviter de fortes contractions de la demande
On a cruellement besoin de politiques macroéconomiques de soutien aux pauvres, qui jouent sur le registre de la redistribution et rétablissent l'équilibre budgétaire et extérieur tout en limitant les baisses de production et les coûts sociaux, mais le débat et l'expérimentation dans ce domaine ont peu progressé au cours des deux dernières décennies.

Dans la plupart des cas, la stabilisation est nécessaire, inévitable et bénéfique. Pourtant, les instruments de stabilisation conventionnels entraînent de graves récessions et de brusques montées de la pauvreté. La difficulté consiste à poursuivre la stabilisation tout en préservant la croissance et les pauvres (voies que le FMI et la Banque mondiale disent maintenant explorer). Le changement pourrait d'abord porter sur les objectifs que l'on se fixe en matière d'inflation et de déficit budgétaire. Bien qu'il soit établi qu'au-dessous de 40 pour cent, la baisse de l'inflation n'a pas d'effets sensibles sur la croissance, il n'est pas rare que les programmes orthodoxes compriment fortement la demande globale pour ramener les taux d'inflation à moins de 10 pour cent. Deuxièmement, il conviendrait de revoir les objectifs classiques de la réduction des déficits, qui pèchent souvent par un excès de prudence budgétaire. Troisièmement, le rythme auquel le déficit doit être réduit vaut la peine d'être repensé: des réductions progressives mais irréversibles (accompagnées peut-être de contrôles à l'importation et de subventions aux exportations pour améliorer la balance des paiements) sont techniquement et politiquement plus viables que des réductions plus ambitieuses mais insoutenables. Quatrièmement, dans les pays où le rapport de l'impôt au produit intérieur brut est bas, la réduction du déficit budgétaire peut passer par un relèvement de l'impôt plutôt que par une baisse des dépenses, bien que cette dé-

marche soit rarement celle choisie dans les programmes du FMI. Enfin, comme l'a montré le récent débat sur la crise de l'Asie orientale, on stabilise mieux par le biais de la dévaluation que par des hausses des taux d'intérêt.

Une approche sélective de la libéralisation extérieure et de la privatisation

On peut tenir un raisonnement analogue à propos de la libéralisation extérieure. Des conditions internes favorables dans le domaine de l'infrastructure humaine et physique, alliées à une certaine prudence en politique macroéconomique et à une ouverture sélective sur l'extérieur, ont permis à quelques pays (de l'Asie orientale pour la plupart) de bénéficier des avantages offerts par les marchés mondiaux, de l'épargne internationale et des transferts de technologie. Ces pays se sont intégrés à l'économie mondiale grâce à un mélange d'ouverture sur l'extérieur et de politiques peu orthodoxes—obstacles tarifaires et non tarifaires élevés, détention par l'Etat d'une grande partie du secteur bancaire, infractions au droit des brevets et contrefaçon, restrictions des mouvements de capitaux étrangers—bref en violant pratiquement toutes les règles du modèle orthodoxe. Pourtant, pour la plupart des autres pays en développement, la libéralisation extérieure n'a pas tenu ses promesses.

Il est incontestable que ces derniers pays ont intérêt à renforcer leurs ressources humaines, leur infrastructure et leur équilibre macroéconomique. De telles mesures sont très profitables sur le plan économique et social et améliorent la compétitivité à l'extérieur. Mais il est tout à fait clair que, vu les règles qui régissent actuellement l'accès aux marchés internationaux, ce n'est pas en se libérant à l'avenir qu'ils vont stimuler la croissance et faire reculer la pauvreté. Pour ces pays, mieux vaut une intégration graduelle et sélective à l'économie mondiale, se faisant à mesure que la structure des marchés mondiaux perd son caractère profondément asymétrique et que se mettent en place des institutions démocratiques pour gérer les affaires mondiales, qu'une libéralisation du type "big bang".

L'élément le plus problématique de la libéralisation extérieure concerne l'ouverture du compte de capital. On a vu qu'une libéralisation prématurée, avant de se doter d'une solide réglementation financière, menait directement à la catastrophe sur le plan social et macroéconomique. Réduire l'instabilité financière présente donc des avantages économiques et sociaux considérables. Cependant, l'action internationale tendant à réduire les mouvements de capitaux à court terme est bloquée par de puissants groupes d'intérêt financiers qui profitent de la forte mobilité des capitaux, et par le désaccord des spécialistes. Faute de réglementation mondiale, les politiques nationales doivent tendre à renforcer les règles de prudence et à contrôler les mouvements de capitaux à court terme qui ont un effet déstabilisant.

Enfin, la privatisation, qui a souvent avancé au rythme des acquisitions transfrontières, doit être poursuivie de manière pragmatique et non pas idéologique. Il y a plusieurs exemples de programmes de privatisation efficaces et favorables aux pauvres: dans le logement ou l'agriculture avec le cas notamment de la réforme agraire chinoise. La privatisation d'entreprises industrielles et de services publics s'est révélée plus complexe et, dans bien des cas, a permis à des initiés de profiter de la faiblesse des dirigeants des entreprises et de la réglementation pour spolier l'économie nationale. Pour que la privatisation soit réellement profitable, il faut qu'elle soit conçue avec soin et que la réglementation de l'après-privatisation et la politique de concurrence soient toutes deux efficaces. En pratique, mieux vaut introduire la concurrence sur les marchés et prendre des mesures d'incitation à l'adresse de toutes les parties intéressées qu'établir des droits à la propriété privée pour la plus grande gloire de la propriété privée. L'idée qu'il est préférable de privatiser n'importe comment plutôt que de ne pas privatiser du tout est à rejeter.

Giovanni Andrea Cornia est professeur à l'Université de Florence, Italie, où il enseigne l'économie du développement.

Politique sociale et performance macroéconomique: L'intégration de l'"économique" et du "social"

Diane Elson

Si les mots "économique" et "social" sont entre guillemets dans le titre, c'est pour rappeler qu'il s'agit là d'une dualité abstraite. La vie n'est pas divisée en deux domaines séparés: les aspects de la vie étiquetés comme "économiques" et "sociaux" sont intimement liés et les politiques qualifiées d'"économiques" ou de "sociales" ont des ramifications dans les deux dimensions.

La récente remise en cause de l'ordre du jour néolibéral a été marquée par une redécouverte du social. Mais cette revalidation du social a lieu essentiellement au microniveau et, en fait, uniquement dans la mesure où elle est compatible avec la pensée néoclassique. Au macroniveau, le social vient toujours après coup. Tandis que la nécessité d'allier gestion macroéconomique et "politique sociale" s'impose de plus en plus, la tendance dominante est à la conception de politiques macroéconomiques "rationnelles" (se référant aux critères du marché et mettant surtout en avant la stabilisation des niveaux des prix et la réduction du rôle de l'Etat), complétées par des politiques sociales pour obtenir des résultats souhaitables sur le plan social, pour faire reculer la pauvreté par exemple.

C'est ainsi que fonctionne le Cadre de développement intégré (CDI) de la Banque mondiale. Celle-ci ne prescrit pas explicitement de politique macroéconomique: le CDI se profile sur un fond de politiques budgétaires et monétaires "prudentes", la définition plus précise de la nature de ces politiques étant traitée comme hors sujet. L'intérêt porté récemment par le Fonds monétaire international (FMI) à la politique sociale dans le contexte des initiatives d'allègement de la dette va dans le même sens. L'important est d'aider les populations touchées par le biais des politiques sectorielles, et non pas de repenser la conception des politiques macroéconomiques et l'organisation du processus politique. Pour les deux institutions, la "participation" au

dialogue politique ne concerne que les politiques du microniveau et les politiques sectorielles. L'ordre du jour macroéconomique, lui, n'est pas discutable.

L'intégration des questions sociales à la politique macroéconomique

Une autre façon d'intégrer l'économie et le social serait de commencer par intégrer les questions sociales à la politique macroéconomique en repensant l'ordre du jour macroéconomique et le processus politique dans lequel cet

La politique macroéconomique sera toujours un acte d'équilibrage. Elle est aujourd'hui organisée dans une large mesure comme un exercice de technocrates. Elle doit aller davantage dans le sens d'un dialogue social.

ordre du jour est établi. L'idée d'"intégration", qui dénote plus de continuité que celle de "complément", s'est développée alors que l'on tentait de changer d'analyse, d'institutions et de politiques pour favoriser une plus grande égalité entre hommes et femmes. Elle suppose un rééquilibrage des forces socio-économiques.

Qu'est-ce qui constitue une politique macroéconomique "rationnelle" ou "prudente"? La réouverture de ce débat est un bon point de départ à l'intégration des questions sociales à la politique macroéconomique. Il faut signaler d'emblée qu'il y a plus de deux alternatives: le choix n'est pas uniquement entre la "politique responsable", approuvée par la Banque mondiale ou le FMI, et une inflation galopante accompagnée d'une chute du revenu par

habitant. Premièrement, les politiques macroéconomiques qui sont rationnelles, au sens où elles équilibrent le budget, maintiennent l'inflation à des niveaux bas et acceptent l'équilibre actuel du pouvoir financier. Elles peuvent être totalement irrationnelles d'un point de vue humain si elles détruisent des capacités humaines en privant des gens de leur emploi rémunéré et de l'accès aux services publics. Une grande partie de la critique féministe des politiques macroéconomiques néolibérales n'a pas manqué de faire valoir cet argument.

Deuxièmement, l'identification d'options viables dépend de l'ensemble des forces sociales et économiques. Lorsque la réalisation des objectifs sociaux achoppe à un manque réel de ressources, les politiques macroéconomiques ne peuvent pas directement lever l'obstacle. En revanche, elles peuvent s'attaquer aux contraintes d'ordre financier. Et les contraintes financières dépendent des modes de propriété et de gestion des ressources financières, ainsi que de la volonté du peuple de payer ses impôts ou d'acheter des titres d'Etat. Ces contraintes sont donc des variables sociales sur lesquelles on peut agir.

Les à priori de la politique macroéconomique

Une bonne part de la politique macroéconomique actuelle part de trois à priori: l'à priori déflationniste, l'à priori en faveur de l'"homme, principal soutien de famille", et l'à priori de la privatisation.

L'à priori déflationniste

Avec la libéralisation des marchés financiers, les gouvernements ont été amenés à adopter des politiques qui leur permettent d'attirer des capitaux à court terme et de les garder—taux d'intérêt élevés, masse monétaire réduite, austérité budgétaire—soit des politiques essentiellement destinées à préserver leur "crédibilité" sur les marchés financiers. Pourtant, l'expérience tend à prouver que l'application de telles politiques entraîne une baisse des taux

d'investissement et de croissance. Le résultat, un *a priori déflationniste* de la politique macroéconomique, empêche les gouvernements de s'attaquer comme il convient à la récession et cela a un effet particulièrement négatif sur les femmes. Les femmes en souffrent tout particulièrement. Par exemple, une étude réalisée par les Nations Unies en 1999 a montré que les effets néfastes de la crise asiatique étaient amplifiés pour les femmes à cause des inégalités qui subsistaient entre hommes et femmes sur les marchés du travail et dans les ménages. Les créanciers ont été remboursés mais des femmes pauvres ont travaillé sans être rémunérées. Dans ce cas comme dans beaucoup d'autres, les politiques macroéconomiques préconisées par le FMI n'ont pas été néfastes seulement dans leurs répercussions sociales: elles présentaient, dans leur conception même, un *contenu* social profondément injuste en faisant passer les droits financiers des créanciers avant les droits humains des populations de l'Asie orientale. Ce n'était pas parce qu'il n'y avait pas d'autre stratégie macroéconomique raisonnable mais parce que le FMI avait choisi de donner la priorité aux intérêts des créanciers.

L'à priori en faveur de l'«homme, principal soutien de famille»

La disparition de l'*a priori déflationniste* ne balayerait pas en soi toutes les sources systémiques de biais social au macroniveau. L'économie féministe attire l'attention sur un autre type de biais social courant au macroniveau: *l'à priori en faveur de l'«homme, principal soutien de famille»*. Cet *a priori* suppose que l'économie des soins non rémunérée est liée à l'économie de marché par le salaire payé à un homme qui subvient aux besoins des personnes à sa charge (femmes, enfants, personnes âgées, malades). Il lie le droit aux prestations sociales de l'Etat (accès aux services, virements en espèces, retraites) à un travail à plein temps exercé pendant toute la durée de la vie active. Ceux et celles dont la vie professionnelle ne correspond pas à cette norme ont typiquement moins de droits et ne peuvent souvent les exercer qu'à titre de personnes à charge de ceux qui satisfont à la norme. En conséquence, de nombreux

des femmes ont été privées de ces droits, beaucoup d'autres ont vu leurs droits réduits et ont été rendues dépendantes des hommes, en particulier pendant les périodes de leur vie consacrées aux soins aux enfants et aux personnes âgées et pendant leur vieillesse.

Les politiques macroéconomiques qui *comptent uniquement ou principalement* sur le plein emploi pour atteindre des objectifs sociaux tels qu'une répartition équitable des revenus et l'éradication de la pauvreté, pâtissent souvent de cet *a priori* en faveur de l'«homme, soutien de famille». Elles prennent rarement en compte la relation entre travaux rémunérés et non rémunérés, alors que les derniers sont aussi importants pour la satisfaction des besoins humains que les premiers. Pour être équitables envers les femmes, les politiques de plein emploi doivent être complétées par des droits liés à la citoyenneté pour ceux et celles qui travaillent dans le secteur informel ou à temps partiel et pour celles dont le travail, non rémunéré, consiste à s'occuper des autres.

L'à priori de la privatisation

Le modèle de l'«homme, soutien de famille», est en voie d'être supplanté, mais pas par une réforme des droits aux prestations de l'Etat qui serait inspirée par un souci d'équité entre hommes et femmes. La tendance actuelle est au contraire à une réduction radicale des rapports de dépendance à l'Etat et à leur remplacement par des prestations individualisées et une dépendance à l'égard du marché—régimes privés de retraite et d'assurances maladie, écoles privées, maisons de retraite privées—pour ceux qui peuvent se les permettre, et à la pauvreté et au surmenage pour ceux qui ne le peuvent pas. L'*a priori* de la privatisation est le troisième biais social omniprésent au macroniveau. Il se manifeste lorsque la politique macroéconomique est conçue pour réduire au minimum le rôle de la prévoyance publique. Les gouvernements sont pressés non seulement de réduire le déficit budgétaire mais aussi d'abaisser les niveaux d'imposition et des dépenses publiques, ce qui bouleverse l'organisation de la reproduction sociale des familles et des communautés et a de graves répercussions sur les

femmes qui assument une part disproportionnée des soins non rémunérés sur lesquels repose la reproduction sociale.

Dialogue social et politique macroéconomique

La politique macroéconomique sera toujours un acte d'équilibre. Elle est aujourd'hui organisée dans une large mesure comme un exercice de technocrates. Elle doit aller davantage dans le sens d'un dialogue social dans lequel les tensions sous-jacentes entre accumulation du capital et reproduction sociale sont explicitement reconstruites, débattues publiquement et soumises à un examen et à un contrôle démocratiques.

Les possibilités de faire de la politique macroéconomique l'aboutissement d'un dialogue social ouvert dans lequel les différents intérêts s'expriment et les objectifs sociaux sont explicitement remis en perspective sont exclues non pas par les difficultés techniques inhérentes à la définition de la politique macroéconomique, mais par la crainte que les établissements financiers et les capitaux, circulant librement, puissent choisir trop aisément l'option sortie. Cette propension à partir plutôt qu'à participer à un dialogue sur les politiques est la conséquence de l'ouverture des marchés des capitaux. Ironiquement, cette ouverture se solde par une *absence* d'ouverture dans le débat politique, par peur d'envoyer les mauvais signaux aux investisseurs. Il est difficile d'avoir un dialogue sur les politiques lorsque certains des acteurs clés ne sont pas intéressés au résultat, au-delà d'un délai de quelques heures.

La revalorisation des objectifs sociaux passe par la remise en question et le changement de l'analyse macroéconomique et du processus d'élaboration des politiques. Il faudra non seulement d'autres formes d'analyse mais aussi des formes nouvelles de dialogue sur les politiques, ouvertes aux intérêts et aux groupes sociaux les plus divers.

Diane Elson est professeur au Département de sociologie de l'Université de l'Essex, Royaume-Uni.

Vers des démocraties développementales? Quelques questions d'ordre analytique

Laurence Whitehead

Si l'on entend simplement par démocratie la tenue d'élections compétitives et l'alternance au pouvoir de partis rivaux selon les préférences des électeurs, la vague de démocratisation risque d'avoir peu d'influence sur le développement social. De même, si l'on entend essentiellement par développement un taux élevé et soutenu de croissance économique, peut-être accompagné par des fonds sociaux d'urgence et des prestations ciblées sur les très pauvres, le choix entre l'instauration d'une démocratie ou le maintien d'un régime autoritaire peut être plus visiblement lié au *style* qu'au *niveau* du développement social. A ce degré d'abstraction, on peut penser à des rapports entre démocratie et développement qui pourraient être favorables aux deux et à d'autres qui pourraient les entraver, mais ni l'un ni l'autre de ce type de rapports n'apparaît particulièrement engageant.

Pourtant, depuis les années 90, l'idée que démocratie et développement sont plus intimement liés et leur association, plus positive que cela, gagne du terrain. Des données provenant d'un grand nombre de pays ont été utilisées pour approfondir la nature de cette association (avec des résultats quelque peu contradictoires), et divers termes en rapport avec la démocratie—participation, société civile, autonomisation—apparaissent de plus en plus souvent dans l'énoncé des objectifs que poursuivent les institutions internationales de développement. Plus les pays en développement sont nombreux à adopter les pratiques, au moins dans les formes, de la démocratie politique, plus le lobby traditionnel refusant de lier la démocratie au développement s'affaiblit. Si la démocratie est la condition à remplir pour recevoir une aide au développement, la majorité des pays en développement peuvent maintenant espérer en bénéficier et les donateurs, qui sont de plus en plus enclins à associer la démocratie au développement social, lient donc leur aide à cette condition.

Pour se révéler autre chose qu'une mode passagère, cette évolution de la pensée et des pratiques devra s'accompagner d'une reconceptualisation et de la démocratie et du développement. Heureusement, ce débat a peut-être déjà commencé dans les milieux intellectuels concernés. C'est essentiellement sur le développement social que se rejoignent les discours universitaires séparés de la démocratisation et du développement économique. Dès lors

*Il devrait être possible
de donner aux concepts de
démocratie et de développement
un nouveau contenu qui les lie
et leur apporte une justification
politique supérieure. Mais au
moins quatre grandes questions
d'ordre analytique restent
sans réponse ...*

que ces discours convergeront, les politiques sociales et les droits liés à la citoyenneté, qui étaient en marge des préoccupations, reviendront au centre de l'attention. C'est une chose de déplacer le centre de l'attention, et une tout autre d'intégrer de nouveaux objets d'étude dans une grille d'analyse cohérente et opérationnelle. Vu les difficultés intellectuelles de l'entreprise, il n'est que trop tentant pour les institutions de développement de maintenir la grille actuelle et d'y ajouter des références concernant le développement social, la viabilité écologique, l'égalité des sexes ou l'autonomisation politique, ce qui a l'air encourageant mais ne dérange pas les hypothèses de base ni les modes d'analyse. Parallèlement, ceux qui veulent maintenir la démocratie parmi les conditions imposées sont ten-

tés de traiter la protection sociale comme un supplément facultatif.

Cependant, le modèle actuel pose des difficultés croissantes, à la fois pratiques et politiques. Du côté pratique, avec la vague de démocratisation, les voix qui réclament la décentralisation et la dévolution des politiques publiques aux autorités locales se font plus pressantes. De même, la concurrence et l'attribution selon les lois du marché se généralisant, le pouvoir économique échappe de plus en plus aux institutions gouvernementales. De plus, là où on a laissé le développement social se ralentir, peut-être du fait d'omissions dues à une conception trop étroite de ce qu'est "une bonne performance", on voit s'accumuler les indices portant à penser que ces omissions entraînent facilement des réactions négatives qui peuvent finir par déstabiliser les procédures démocratiques et/ou par enrayer des stratégies de croissance "rationnelles". Des considérations pratiques de ce type, confortées par les préférences politiques d'un nombre croissant de gouvernements donateurs et bénéficiaires, ont amené les défenseurs de l'ancien modèle à faire des concessions. Cependant, ceux qui préconisent l'incorporation de styles d'explication et d'évaluation "moins rigides" ont encore à inventer des approches qui soient universellement acceptées.

Il devrait être possible de dépasser cet état de choses et de donner aux concepts de démocratie et de développement un nouveau contenu qui les lie et leur apporte une justification politique supérieure. Le rapport du PNUD sur le développement humain, celui de l'UNRISD, Mains visibles, et diverses initiatives d'intellectuels indiquent que la recherche d'un modèle de substitution est en bonne voie. On se rend compte de plus en plus, par exemple, que la liberté d'expression et d'association limite quelque peu les risques de famine dus à l'homme et d'autres catastrophes "naturelles" évitables. En effet, les citoyens qui ont le droit de vote

peuvent peser dans une certaine mesure sur les priorités de la politique publique et donner la préférence à l'eau potable plutôt qu'à des barrages pharaoniques et d'autres projets de ce genre. Si du développement social découlent une certaine appropriation par la population locale et une participation des citoyens, il peut limiter le gaspillage que représentent les dépenses d'armements et infléchir les relations internationales dans le sens de la coopération plutôt que du conflit. La séparation traditionnelle entre politique et économie, entendues toutes deux au sens étroit, a empêché toute investigation sur les rapports susceptibles d'exister entre elles (nous faisant oublier ce que Gunnar Myrdal nous enseignait autrefois dans les études du développement sur le cumul et la relation circulaire de cause à effet).

Mais au moins quatre grandes questions d'ordre analytique restent sans réponse. Premièrement, comment établir les priorités du développement et les concilier dès lors que le critère traditionnel de maximisation de la croissance a perdu de sa rigidité? Deuxièmement, comment évaluer une bonne performance si le "développement social" intégré est indissociable de divers buts à long terme quelque peu concurrents et en partie subjectifs? Troisièmement, étant donné qu'un développement social démocratique à long terme, quelle que soit la définition réaliste qu'on lui donne, provoque résistance et opposition et que, de ce fait, est périodiquement interrompu et connaît même des revers, comment faut-il interpréter et (si possible) gérer ces turbulences? Enfin, étant donné que, même selon les hypothèses les plus optimistes sur le rythme du progrès, la plupart des nouvelles démocraties continueront, pendant des générations encore, à compter un grand nombre de citoyens pauvres et que, dans le meilleur des cas, on ne pourra satisfaire que progressivement leurs besoins sociaux urgents, comment faire pour stabiliser la démocratisation et le développement social dans les décennies à venir?

La simple énumération de ces questions suffit à montrer l'ampleur de la tâche à accomplir pour qu'une nouvelle grille

d'analyse cohérente puisse remplacer totalement l'ancienne dichotomie. Voici quelques tentatives de réponse.

A la première question sur l'établissement des priorités du développement, c'est en principe aux citoyens de ces démocraties développementales, qui viennent de conquérir le droit de vote, qu'il incombera de répondre. Plus le pays se démocratise, plus le processus du développement doit devenir l'affaire, non plus des institutions et ministères spécialisés, mais des autorités locales et des populations directement et constamment touchées. (Il est vrai que cette affirmation repose sur une certaine vision de la démocratisation, celle d'un apprentissage social long et cumulatif.)

Deuxièmement, s'agissant de l'évaluation de la performance du développement social, les indicateurs permettant une comparaison entre les pays resteront indispensables et devront être encore affinés. Mais à propos de la vision intégrée du développement, toutes les évaluations devront tenir compte, et de plus en plus, des attentes et des conceptions des citoyens en cause. C'est la suite logique de l'idée selon laquelle la population locale doit s'approprier le développement pour que celui-ci soit démocratique.

Troisièmement, la réalité des conflits dans le développement social, conçu comme processus à long terme, lance à l'analyse un défi de taille que l'on ne pourra pas relever en invoquant simplement le pouvoir du peuple. L'appropriation locale doit être tempérée par le respect des opinions et des expériences des autres. Le développement social dans un système international libéralisé doit être cosmopolite et s'inscrire dans un cadre reconnu de valeurs et de droits fondamentaux. Aussi une démarche intégrée appellera-t-elle une coopération et un exercice commun des responsabilités par delà les frontières internationales. Une catastrophe sociale en Afghanistan, par exemple, ou en Albanie peut compromettre la démocratie et le développement très loin de là. Des progrès ont été faits récemment avec l'élaboration de normes de conduite pour la gestion de ces conflits, mais les difficultés restent très grandes.

Enfin, au niveau national, les techniques de gestion nécessaires pour endiguer le mécontentement pendant qu'on réduit peu à peu l'arriéré des revendications légitimes et insatisfaites des citoyens peuvent facilement entrer en conflit à la fois avec les consignes des institutions de développement et avec la logique impersonnelle de l'économie de marché. Dès lors que l'on voit dans la démocratie autre chose qu'une simple alternance au pouvoir de partis rivaux, la politique redevient un champ autonome de l'action sociale, avec sa logique complexe et ses résultats boiteux. L'UNRISD a raison d'insister sur les "mains visibles" qui "assumeront [alors] la responsabilité du développement social", mais il faut pousser plus loin l'analyse pour distinguer l'exercice légitime du pouvoir démocratique des vieilles tares de la mauvaise gestion qui se dissimulent sous les bonnes intentions. Dès lors que le développement est conçu comme un processus de construction sociale et non pas simplement de maximisation de la croissance, la créativité et l'expérimentation locales sont à l'honneur, bien qu'elles n'aient pas sans risques de distorsion et de manipulation. Il faudra une solide grille d'analyse, qui repose sur un consensus international fort et s'appuie sur les leçons largement acceptées de l'expérience, si l'on veut que cette expérimentation soit autre chose qu'un accessoire destiné à donner bonne figure au développement et n'entraîne pas une régression lourde de conséquences par rapport à la croissance classique.

Laurence Whitehead est membre du Nuffield College de l'Université d'Oxford, Royaume-Uni.

Le secteur informel, les petites entreprises et le pacte du diable¹

Judith Tendler

Au cours des dix dernières années, d'innombrables programmes, projets et réformes politiques ont porté sur les entreprises du secteur informel (SI) et sur les petites entreprises (PE) en général, dans le cadre plus large de l'ordre du jour de la politique sociale, de la lutte contre la pauvreté et le chômage. Malgré cette attention dont on peut se réjouir, de nombreux planificateurs, dans les pays en développement, continuent à ne voir dans ces programmes qu'une "aide sociale", plutôt que matière à un développement économique "sérieux". La forme particulière prise par ce soutien au SI et aux PE dans de nombreux pays conforte ce point de vue, de même que sa parenté souvent étroite avec l'électoratisme et le clientélisme politiques. Cela compromet certains avantages d'une importance cruciale dans la lutte actuelle contre la pauvreté et le chômage, à savoir un respect plus strict des législations de l'environnement et du travail par les entreprises et des progrès continus dans le nombre et la qualité des emplois offerts, qui résulteraient d'une amélioration de la productivité des économies locales.

J'intervais des responsables du développement économique du gouvernement d'un Etat du Brésil lorsque le soutien aux SI et aux PE m'est apparu pour la première fois sous un jour suspect. Je m'étonnai qu'un groupe particulièrement dynamique de petits ateliers de confection n'ait *pas* été inscrit dans un nouveau programme destiné à recenser et à soutenir de petites entreprises. Les représentants du gouvernement m'ont expliqué qu'ils ne pouvaient pas mettre le gouvernement dans une position délicate en transformant en "pôle de croissance" une poignée de petites et moyennes entreprises dont on savait très bien qu'elles ne payaient pas d'impôts et enfreignaient d'autres lois. Pourtant, ils n'envisageaient pas de faire respecter ces lois, même en échange d'un soutien public dans le cadre du nouveau programme. S'ils ne l'envisageaient pas, c'était que le secteur de la confection était concentré dans deux municipalités de plusieurs milliers d'électeurs, un électorat politique important de la région.

Après m'être rendue dans d'autres pays et avoir eu connaissance, par mes lectures, de cas semblables, j'ai compris que j'assistais à une espèce de marché tacite entre des hommes et des femmes politiques et leurs électeurs—de petits entrepreneurs du secteur informel pour beaucoup—si vous votez pour moi dans le cadre de cet échange, vous n'aurez pas à payer d'impôts ni à vous conformer à la loi, qu'il s'agisse de fiscalité, d'environnement ou de travail, et j'empêcherai la police et les inspecteurs de vous harceler. J'appelle cet accord tacite "le pacte du diable" parce qu'il confère de l'attrait au secteur informel et en ôte au secteur organisé, contrairement à ce qui devrait être. Une fois que le marché est conclu, il est difficile pour l'une ou l'autre des parties d'en sortir. A certains égards, le pacte du diable peut être autant un frein à la régularisation et à la modernisation des petites entreprises que les coûts réels et la bureaucratie qu'entraînent la régularisation et le respect des lois sur lesquels et la littérature insiste tant.

La dynamique du pacte du diable renforce aussi l'attitude démissionnaire des hauts fonctionnaires à l'égard des petites entreprises, notamment du secteur informel. Pour autant qu'ils reconnaissent l'importance de l'aide apportée à ces entreprises, ils la considèrent souvent comme une mesure "sociale", relevant davantage d'institutions "sociales" que d'instances compétentes en matière de développement économique. A leurs yeux, le soutien aux petites entreprises contribue à éponger le chômage résultant de la restructuration de l'économie et des institutions publiques. Involontairement, les donateurs internationaux, qui ont actuellement tendance à classer l'aide au SI et aux PE, tels que les programmes d'aide aux micro-entreprises, dans la catégorie des filets de sécurité tendus pour faire reculer la pauvreté, les confortent dans cette opinion.

Dans ce pacte du diable, les PE et entreprises du SI ont beaucoup plus à gagner que l'assurance qu'on fermera les yeux sur leurs infractions aux règlements. Les gouvernements accordent

souvent aux petites entreprises un "allègement des charges" doublé d'une aide "universaliste" en ce sens que chacun peut y trouver son compte: crédit bon marché, remise générale des dettes lorsque les temps sont durs, exemptions de certains impôts et obligations. Ces exemptions allègent les charges des PE en réduisant ou en empêchant leurs coûts d'augmenter sans qu'elles n'aient à fournir le moindre effort. Elles sont universalistes en ce sens qu'elles profitent à *toutes* les petites entreprises.

En maximisant le nombre des électeurs satisfaits, ce type de soutien aux petites entreprises est idéal pour fidéliser et étendre son électorat. En revanche, il n'est guère propre à stimuler un développement économique local capable de maintenir les emplois et d'en créer. Aujourd'hui, ces formes de soutien public au développement économique local le plus largement approuvées par les milieux internationaux du développement *ne* présentent *pas* ce double caractère d'universalité et d'allègement. Elles repèrent de façon stratégique les goulots d'étranglement qui empêchent un secteur particulier d'améliorer son efficacité, sa productivité et son marketing, et elles essaient de les éliminer en utilisant le large concours secteur en question. Parfois, elles ne profitent directement qu'aux entreprises les plus capables et les plus désireuses d'améliorer leur production, ce qui est souvent le prélude à une régularisation.

Les associations de petites entreprises, en particulier lorsqu'elles font partie de fédérations ou de structures corporatistes, réclament souvent plus d'exemptions universelles que d'appuis stratégiques. Cela tient en partie au fait que la catégorie des "petites entreprises" est très hétérogène. Pour que leurs revendications soient utiles à tous leurs membres, ces associations doivent faire appel au plus large dénominateur commun. Les revendications universalistes et les demandes d'allègement des charges ont ce mérite: elles aident autant un petit atelier de confection d'une lointaine province qu'une entreprise de la capitale spécialisée dans

le logiciel informatique. Dans ce sens, la catégorie “petite entreprise” revient aussi au *plus bas* dénominateur commun. Cependant, le soutien convenant à la norme est aussi celui qui a le moins de chances d’entraîner une relance soutenue de l’emploi et du développement. La focalisation sur les petites entreprises comme catégorie va donc involontairement dans le même sens que le pacte du diable.

Nous ne savons pas grand-chose des conditions dans lesquelles les préoccupations et revendications universalistes l’emportent sur les stratégiques, et vice versa, dans les associations de PE (elles coexistent dans bien des cas). L’établissement d’un ordre du jour stratégique, avec les consultations que cela suppose, demande plus de temps et de travail—plus de délibérations, d’analyse et de consensus—que la revendication, au moyen de groupes de pression, d’exemptions et de subventions qui allègent les charges. Dans ce sens, les associations de petites entreprises seront plus attirées par les exemptions universalistes, parce que c’est la voie de la facilité, de même pour les hommes et femmes politiques, car le gain politique est plus grand.

Se concentrer sur les difficultés qu’ont les PE et les entreprises du secteur informel à se conformer à la législation de l’environnement et du travail et sur les coûts que cela entraîne pour elles, c’est négliger d’augmenter leurs chances de s’y conformer, et non plus d’en être exemptées. Bien que nous ayons coutume de penser que ces coûts sont “excessivement” lourds pour les petites entreprises, il se trouve que, dans bien des cas, elles ont effectivement supporté ces coûts et ne s’en sont que mieux portées,² contrairement à ce que le scénario de l’allègement laisse à penser. Autrement dit, leur productivité s’est améliorée, elles ont fabriqué des articles de meilleure qualité et ont accédé à de nouveaux marchés extérieurs. Bien que ces cas représentent sans doute une minorité, une étude plus approfondie pourrait faire découvrir comment on peut doper les PE *sans* transiger avec le respect de la légalité, la protection de l’environnement, les droits et la formation continue des travailleurs, comme on le fait en allégeant les charges. La recherche pourrait aussi nous renseigner sur la succession d’événements et les circonstances qui amènent les acteurs locaux à passer effectivement de l’allègement des charges à des initiatives stratégiques et transformatrices.

S’il est souhaitable, pour bien des raisons, que les responsables politiques éprouvent de la sympathie pour les petites entreprises et considèrent qu’elles

méritent d’être soutenues, le souci de les protéger de réglementations raisonnables, à plus forte raison des vicissitudes du marché, peut devenir dangereux lorsqu’il est conjugué à la dynamique politique du pacte du diable. Les dérogations à la réglementation fiscale et aux législations de l’environnement et du travail, inspirées par une sympathie pour le “sort peu enviable” des petites entreprises peuvent être plus un frein qu’une aide pour l’économie locale si elles les condamnent à végéter, à dégrader l’environnement et à violer les droits des travailleurs. De toute évidence, de telles situations aggravent le chômage et la pauvreté et, ce faisant, rendent encore plus difficile une politique sociale de lutte contre la pauvreté.

Judith Tendler est professeur d’économie politique au Département des études de la ville et de l’urbanisme de l’Institut de technologie du Massachusetts, Cambridge, Massachusetts.

¹ On peut obtenir un exemplaire de l’exposé dont cet article est tiré en le demandant à tendler@mit.edu. Je remercie Nichola Lowe, Mick Moore, Hubert Schmitz et les participants aux séminaires organisés sous l’égide de l’UNRISD à Tammsvik, Suède, ainsi que l’Institute of Development Studies de l’Université du Sussex, Royaume-Uni, et l’Université Cornell d’Ithaca, New York, des commentaires très utiles qu’ils ont bien voulu faire sur mon avant-projet.

² On en trouvera cinq exemples dans la version intégrale de l’exposé.

Economie politique d’une politique sociale redistributive: L’exemple des soins de santé

Maureen Mackintosh

La recherche sur la politique sociale et le développement doit s’orienter davantage vers l’économie politique de la redistribution, comme le montre bien l’exemple de la politique de la santé.¹

Ce qui caractérise la littérature sur la politique des soins de santé dans le contexte du développement, c’est l’importance donnée aux objectifs égalitaires et la démonstration répétée de l’échec de la redistribution. Il est beaucoup plus difficile de trouver des recherches fouillées sur l’économie politique de ces échecs. Loin d’essayer de construire, à partir des apports des secteurs public et privé, une couverture sociale qui ait des

effets distributifs, la démarche dominante consiste à prescrire des méthodes pour canaliser les fonds publics et l’aide extérieure vers les pauvres.

Cela tranche nettement avec l’analyse que l’on peut faire de certaines politiques sociales européennes (qui touchent aussi aux soins de santé). Là, les politiques et processus sociaux sont étroitement liés aux structures sociales et à la vie politique et économique en général. Cette littérature comporte des travaux historiques et comparatifs sur les régimes de protection sociale, ainsi qu’une théorisation des processus politiques fondée sur l’analyse historique et des recher-

ches sur l’exclusion sociale établissant des rapports étroits entre le changement économique et la politique sociale, et sur la construction sociale de la politique de protection sociale.

Les recherches d’universitaires menées dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, du type de celles qu’il faut pour constituer une littérature comparable dans un contexte de développement, sont de plus en plus nombreuses. Citons par exemple l’analyse de l’exclusion sociale en Tanzanie par F. Kajjage et A. Tibajjuka qui, tout en s’attachant à comprendre l’expérience de la marginalisation telle que la vivent les indivi-

du au travers des privations économiques et de l'isolement social, analysent le contexte de cette exclusion: les divisions sociales et économiques et les interventions politiques.² Nous avons besoin d'un plus grand nombre d'ouvrages de cette nature, qui allient une analyse économique fouillée des modes de distribution et de leurs résultats à une étude historique et sociologique de l'interaction entre les secteurs sociaux et le reste de la vie politique et économique.

Il est difficile de procéder à une redistribution progressive et continue dans les sociétés inégalitaires, à cause du pouvoir des élites et de leur désir d'accumuler les ressources. Cependant, les comportements de ces élites à l'égard de la redistribution diffèrent, et ces différences sont liées tant au processus et à l'idéologie politiques qu'à la culture et aux institutions. Si, dans notre définition, le qualificatif "redistributif" s'applique à tous les processus sociaux qui font que l'accès aux ressources est de plus en plus large ou égalitaire, l'observation empirique des conditions du succès de la redistribution dans les soins de santé inspire les réflexions suivantes.

Premièrement, pour être effective et durable, la redistribution doit s'inscrire dans la légitimité et la réciprocité des rapports sociaux. Ainsi, les systèmes universalistes de couverture des soins de santé de l'Europe occidentale et du Japon, qu'ils soient conçus dans les institutions et le discours comme une "assurance sociale" ou comme une "couverture publique", conjuguent un fort degré de redistribution à des mécanismes d'assurance accessibles au plus grand nombre, ce qui explique, semble-t-il, leur viabilité sociale.

Deuxièmement, l'accessibilité et le caractère redistributif des soins de santé s'améliorent durablement là où les droits aux soins de santé comme élément de la citoyenneté sont l'enjeu d'une compétition politique: on l'a vu dans l'Etat du Kerala en Inde et dans la province chinoise de Taiwan, par exemple, deux contextes très différents dans lesquels l'accès aux soins de santé est large et redistributif dans ses effets.

Troisièmement, les systèmes de santé les plus accessibles et les plus redistributifs

se sont constitués historiquement, dans des contextes culturels spécifiques, à partir d'une multiplicité de couvertures différentes—publique, mutuelle, charitable, patronale et privée—au fil des événements politiques qui ont marqué la vie nationale. Les systèmes qui ne sont pas marqués par une forte segmentation sociale sont plus faciles à universaliser que les systèmes privés où les services sont payants.

Quatrièmement, il ne faut pas trop attendre de la redistribution dans les petites communautés, sauf dans certaines circonstances. On a vu par exemple qu'une assurance-maladie communautaire dans laquelle les très pauvres étaient exemptés de cotisation fonctionnait extrêmement bien en Thaïlande.³ Il apparaît en général que le succès de la redistribution dépend essentiellement de l'établissement de règles impersonnelles, très largement applicables et légitimées par des processus sociaux et politiques.

Enfin, sur le plan historique, l'action redistributive—y compris en matière de soins de santé—est étroitement associée à la période de l'édification de la nation et de la construction du concept de citoyenneté. Les systèmes de protection sociale se construisent sur l'idée de ce qui fait un(e) citoyen(ne) à part entière et contribuent à forger l'identité citoyenne. C'est pourquoi ils constituent un facteur d'exclusion et stratifient la société (selon la "race", le sexe et la classe sociale au Royaume-Uni, par exemple). Les systèmes de soins de santé véhiculent ainsi les inégalités présentes dans l'ensemble de la société et c'est aussi sur ce terrain politique que se font et se défont les notions de droits des citoyens. Ce sont donc des éléments constitutifs importants de la légitimité et du caractère démocratique d'un Etat.

L'attachement de l'Etat à la redistribution est donc une variable endogène: il est très influencé par les classes sociales qui composent la société, les inégalités et l'exclusion qui y règnent, ainsi que par les institutions propres à la prévoyance sociale. Les universitaires et spécialistes des soins de santé africains font observer, par exemple, que là où il y a libéralisation des assurances maladie privées, laquelle légitime implicitement l'inéga-

lité du système, il y a peu de chances que le gouvernement soit déterminé à favoriser la redistribution, bien que ce soit précisément le point de départ de nombreuses stratégies de réforme des soins de santé en Afrique, notamment de celles de plusieurs pays d'Afrique de l'Est, qui s'inspirent toutes très largement des directives des donateurs.

Il serait donc bon que d'autres travaux étudient en situation les conditions politiques de la réussite ou de l'échec de la redistribution. La littérature consacrée à la politique sociale et au développement ne pourrait qu'y gagner. L'expérience européenne porte à croire que des solutions politiques temporaires, à mi-chemin entre l'acceptation de profondes inégalités sociales et l'action redistributive—ce que certains chercheurs européens appellent le "compromis social"—contribuent à rendre la redistribution effective et durable. De tels arguments amènent à s'intéresser aux facteurs culturels spécifiques qui font que l'on a beaucoup milité pour la redistribution dans divers pays et à constater qu'il peut être à la fois judicieux et dangereux de lier la construction de la citoyenneté au droit à la couverture sociale. La redistribution au travers de la couverture sociale n'a jamais été une question purement "technique": là où elle a été effective, elle a été un élément crucial de la lutte pour la démocratie.

Maureen Mackintosh est professeur d'économie à la Open University, Milton Keynes, Royaume-Uni.

¹ Le présent article est extrait d'un document rendant compte d'une recherche menée en coopération avec Paula Tibandebage, de la Economic and Social Research Foundation (ESRF) de Dar es-Salaam, Tanzanie, que les deux auteurs révisent actuellement aux fins de publication. Elles remercient l'UNRISD de son soutien, et le Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni de son aide financière. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

² F. Kajage et A. Tibajuka, *Poverty and Social Exclusion in Tanzania*, Institut international d'études sociales, Genève, 1996.

³ Ce régime est décrit par L. Gilson et al., dans l'ouvrage intitulé *Exempting the Poor: A Review and Evaluation of the Low Income Card Scheme in Thailand*, PHP Departmental Publication No. 30, London School of Hygiene and Tropical Medicine, 1998.

The Native Tourist publié sous la direction de Krishna B. Ghimire

Table des matières: L'essor du tourisme national et régional dans les pays en développement: Vue d'ensemble—*Krishna B. Ghimire* • Développer le tourisme national au Mexique: Défis et perspectives—*David Barkin* • Le tourisme de masse, régional et national, au Brésil: Vue d'ensemble—*Antonio Carlos Diegues* • Le rôle économique du tourisme national en Chine—*Krishna B. Ghimire et Zhou Li* • Le tourisme national en Thaïlande: Offre et demande—*Mingsarn Kaosa-ard, David Bezic et Suzanne White* • Le secteur du tourisme national en Afrique du Sud: Promesses et problèmes—*Eddie Koch et Peter John Massyn* • L'éthique de la survie et le développement du tourisme au Nigéria—*Abdul Raufu Mustapha* • Le tourisme national en Inde—*Nina Rao et K.T. Suresh*

Krishna B. Ghimire est chef de projet à l'UNRISD.

The Native Tourist est coédité avec Earthscan. Broché, ISBN 1-85383-804-7, 245 pages, 2001, £17.95; relié, ISBN 1-85383-803-9, 234 pages, 2001, £48.

Les commandes sont à adresser à: Earthscan Publications Ltd., 120 Pentonville Road, London, N1 9JN, Royaume-Uni; téléphone (+44 020) 72780433; fax (+44 020) 72781142; earthinfo@earthscan.co.uk; http://www.earthscan.co.uk.

Rights@Glob.Net: Globalisation and Human Rights publié sous la direction de Cynthia Hewitt de Alcántara et d'Alberto Minujín

Table des matières: Présentation—*Thandika Mkandawire et Per Engebak* • Prologue—*Cynthia Hewitt de Alcántara et Alberto Minujín* • Mondialisation et politique des droits—*Yash Chai* • La mondialisation: Faits et fictions—*Aldo Ferrer* • Face au développement et à la mondialisation en Amérique latine—*Alberto Minujín et Oswaldo Sunkel* • Repenser l'aide au développement: Ce qu'implique la citoyenneté sociale dans une économie mondialisée—*E.J.K. FitzGerald* • Le sort de la citoyenneté dans l'après-Westphalie—*Björn Hettne* • Le déclin de la citoyenneté à l'heure de la mondialisation—*Richard Falk* • Mondialité sans équité: Notes sur l'expérience latino-américaine—*Rolando Cordera Campos* • Enfants et droits ou la force en mouvement—*Marta Maura, Alberto Minujín et Raquel Perczek* • Mondialisation, enfants et autres minorités—*Karl Eric Knutsson et Pauline O'Dea*

Cynthia Hewitt de Alcántara est directrice adjointe de l'UNRISD. **Alberto Minujín** est spécialiste en chef de l'analyse des politiques à la Division des politiques, de la planification et de l'évaluation de l'UNICEF.

Rights@Glob.Net est coédité avec l'UNICEF. Broché, 312 pages, 2000, 39.000 pesos colombiens.

Les commandes sont à adresser à: UNICEF-Colombia, Trvs. 38 No. 100-25, Piso 3, Santa Fé de Bogotá; téléphone (571) 6357066; fax (571) 6357323; http://www.unicefcol.org.

Land Reform and Peasant Livelihoods

publié sous la direction de Krishna B. Ghimire

Table des matières: La réforme agraire à la fin du XX^{ème} siècle: Aperçu général des questions, des acteurs et des procédés—*Krishna B. Ghimire* • Le rôle de l'Etat et d'autres acteurs dans la réforme agraire—*Solon L. Barraclough* • Les initiatives paysannes dans la réforme agraire en Amérique centrale—*Eduardo Baumeister* • Technologie et mondialisation: Les entraves du monde moderne aux initiatives locales en faveur de la réforme agraire—*Peter Dörner* • L'économie politique de la réforme agraire selon les lois du marché—*M. Riad El-Ghonyem* • Les paysans à la recherche d'alliances extérieures et d'une aide juridique dans le processus de réforme agraire—*Krishna B. Ghimire* • La mobilisation paysanne en faveur de la réforme agraire: Etudes de cas historiques et considérations théoriques—*Gerrit Huizer* • Le rôle des organisations paysannes dans la gestion du conflit agraire—*Jose Noel D. Olano*

Krishna B. Ghimire est chef de projet à l'UNRISD.

Land Reform and Peasant Livelihoods est coédité avec ITDG Publishing. Relié, ISBN 1-85339-527-7, 253 pages, 2001, £15.95.

Pour toute commande, s'adresser à: ITDG Publishing, 103-105 Southampton Row, London WC1B 4HL, Royaume-Uni; téléphone (+44 020) 74369761, fax (+44 020) 74362013, itpubs@itpubs.org.uk, http://www.itpubs.org.uk.

Mains visibles: Assumer la responsabilité du développement social

Table des matières: Une mondialisation à masque humain • Qui paie? Le financement du développement social • Fragiles démocraties • Une nouvelle mission pour le secteur public • Les entreprises appelées à rendre des comptes • Sociétés civiles • Le droit au développement pour les femmes • Pour un développement durable

Equipe de rédaction: Ce rapport de l'UNRISD a été préparé par Peter Utting (coordinateur du projet), Cynthia Hewitt de Alcántara, Yusuf Bangura, Thandika Mkandawire, Shahra Razavi, Peter Utting et David Westendorff (coordinateurs de chapitre) et Peter Stalker et Cynthia Hewitt de Alcántara (rédacteurs en chef).

Traduit de l'anglais par Martine Cullot.

Mains visibles: Assumer la responsabilité du développement social, ISBN 92-9085-036-1, 195 pages, 2001, \$25, CHF40.

Les commandes sont à adresser à: l'UNRISD.

Cet ouvrage a été initialement publié en 2000 sous le titre de **Visible Hands**. Les versions espagnole, russe et arabe paraîtront vers la fin de l'année 2001, suivies en 2002 des versions chinoise et persane.

*** Documents de programme**

Entre décembre 1987 et avril 2000, les documents de travail de l'UNRISD étaient publiés sous la forme de Discussion Papers. Au début de l'an 2000, les Discussion Papers ont été remplacés par cinq nouvelles séries de "documents de programme", qui correspondent à la réorganisation des recherches de l'Institut en cinq programmes. Les documents traitant des préoccupations constantes de l'UNRISD paraissent dans une sixième série. Ces nouvelles publications entrent dans le cadre de l'action menée par l'Institut pour diffuser les résultats de ses recherches auprès de divers publics, notamment des Nations Unies et des chercheurs du monde entier.

*** Document du programme**

Société civile et mouvements sociaux

- PP CSSM 4 Grassroots Movements, Political Activism and Social Development in Latin America: A Comparison of Chile and Brazil, *Joe Foweraker*, août 2001

*** Documents du programme**

Démocratie, gouvernance et droits de l'homme

- PP DGHR 2 Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice, *Paul Smoke*, février 2001
- PP DGHR 3 Efficiency, Accountability and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa, *Ole Therkildsen*, février 2001
- PP DGHR 4 Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa, *Dele Olowu*, juillet 2001

*** Documents du programme**

Politique sociale et développement

- PP SPD 5 Les politiques sociales en Afrique de l'Ouest: Quels changements depuis le Sommet de Copenhague? Synthèse des études de cas (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal), *Momar-Coumba Diop*, avril 2001

- PP SPD 6 Breaking the Mould: An Institutional Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State, *Ha-Joon Chang*, mai 2001
- PP SPD 7 Social Policy in a Development Context, *Thandika Mkandavire*, juin 2001
- PP SPD 8 Dynamique de la politique sociale en Côte d'Ivoire, *Francis Akindes*, juillet 2001

*** Documents du programme**

Technologie, entreprise et société

- PP TBS 2 Corporate Codes of Conduct: Self-Regulation in a Global Economy, *Rhys Jenkins*, avril 2001
- PP TBS 3 Corporate Environmental Responsibility in Singapore and Malaysia: The Potential and Limits of Voluntary Initiatives, *Martin Perry et Sanjeev Singh*, avril 2001
- PP TBS 4 The Development Divide in a Digital Age, *Cynthia Hewitt de Alcántara*, août 2001

*** Document sur les préoccupations constantes de l'UNRISD**

- PP OC 1 Toward Integrated and Sustainable Development?, *Solon L. Barraclough*, février 2001

■ Comptes rendus de conférences

- Gender Justice, Development and Rights: Substantiating Rights in a Disabling Environment, Report of the UNRISD Workshop, New York, 3 juin 2000
- Social Policy in a Development Context, Report of the UNRISD International Conference, Tammsvik, Suède, 23-24 septembre 2000
- Improving Knowledge on Social Development in International Organizations, Report of the UNRISD Seminar, Bellagio, Italie, 7-8 novembre 2000

■ UNRISD Annual Report 2000

* \$5 par copie pour les lecteurs du Nord; \$2.50 par copie pour les lecteurs du Sud. ■ Gratuit.

COMMENT COMMANDER

Pour commander des coéditions: S'adresser à l'éditeur.

Pour commander des publications maison: S'adresser au Centre de référence de l'UNRISD, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse; tél (+41 22) 9173020; fax (+41 22) 9170650; info@unrisd.org; http://www.unrisd.org (cliquer sur Publications/Catalogue des publications).

Modalités de paiement pour les publications maison: Par un chèque libellé en dollars EU et tiré sur une banque américaine ou par un virement bancaire en dollars EU ou d'un montant équivalent en francs suisses.

Nous n'acceptons malheureusement pas les paiements par carte de crédit.

Racisme et politique publique

3–5 septembre 2001, Durban, Afrique du Sud

Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance sont des problèmes universels. Ils affectent les rapports sociaux, ont une incidence sur les perspectives d'avenir des individus et sur les débouchés qui s'offrent à eux et provoquent violences et guerres. L'esclavage, le colonialisme, le génocide, l'Holocauste et l'apartheid sont les formes les plus extrêmes qu'a pris le racisme dans l'histoire mondiale. Mais d'autres formes, déclarées et subtiles, persistent de nos jours. En outre, le racisme institutionnel laissé en héritage continue de peser lourd sur le développement de nombreux groupes et pays, d'influer sur les chances d'intégration sociale et de réconciliation nationale et d'affecter l'efficacité des politiques d'égalité, de justice et de développement social menées par les pouvoirs publics.

La troisième Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée se tiendra à Durban, Afrique du Sud, du 31 août au 7 septembre 2001. La contribution de l'UNRISD à cette manifestation prendra la forme d'une conférence sur le thème "Racisme et politique publique" où les participants à la Conférence mondiale et le grand public puiseront des informations étayées par des recherches et pourront débattre en terrain neutre des questions délicates du racisme et de la xénophobie. Cette initiative de l'UNRISD, de mêler recherches universitaires à un vif intérêt pour le type de politiques à mener, est un enrichissement considérable pour la Conférence mondiale et lui apporte une dimension unique.

La conférence de l'UNRISD portera sur quatre grands thèmes: la construction de la race et du racisme et la façon dont elle affecte la solidarité sociale et la citoyenneté; les facteurs socio-économiques et politiques dont se nourrissent le racisme et les inégalités; les réactions des groupes organisés, des mouvements sociaux et des partis politiques à la diversité culturelle ou raciale; et l'impact des politiques publiques sur les relations raciales.

La construction sociale de la race et du racisme

La race est une construction sociale qui n'est pas déterminée par des facteurs biologiques. La recherche génétique a discrédité la pratique qui consistait à classer les humains en races distinctes. Cependant, les différences physiques façonnent les perceptions et sont un important facteur de préjugé dans les rapports sociaux. Les idées que l'on se fait de telle ou telle race peuvent influencer le discours que l'on tient sur l'intégration, favoriser des pratiques insulaires ou xénophobes et fausser la perception que l'on peut avoir des droits et de la citoyenneté. Les citoyens sont censés être égaux en droits et en devoirs. Cependant, là où règne une certaine polarisation raciale, la solidarité sociale, qui est la pierre d'angle de la citoyenneté, peut être liée à des communautés raciales, et non à des réseaux de citoyens, se répercutant alors sur la façon de régir le domaine public. Toutefois, il est instructif de noter que toutes les communautés, qu'elles se forment autour d'une identité raciale ou ethnique, sont complexes, changent et connaissent des divergences et des conflits internes. Autrement dit, la race est non seulement une construction mais encore une construction disputée.

Lors de la conférence de l'UNRISD, deux tables rondes débattront de la race et de la citoyenneté. L'une aura pour thème "Race, caste et citoyenneté" et l'autre "Minorités, populations autochtones et citoyenneté". Les pays et régions dont il sera question seront notamment les régions à la limite du monde arabe et de l'Afrique, l'Amérique latine, l'Afrique du Sud, l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est et les Etats-Unis.

Les dynamiques sociales du racisme et des inégalités

Sous ce deuxième thème, la conférence se penchera sur les processus économiques, sociaux et politiques générateurs de racisme et de discrimination. Le racisme et les inégalités peuvent être liés à des politiques publiques discriminatoires, à l'organisation des marchés du

travail et à un accès inégal aux institutions du pouvoir. L'intégration rapide des économies aux marchés mondiaux, les progrès des technologies de l'information, les migrations internationales, les crises économiques et la perte de terres associée à la conquête coloniale peuvent affecter les chances des différents groupes en présence et peser sur la dynamique des relations raciales.

Ce thème sera débattu par trois tables rondes pendant cette conférence. La première portera sur les changements économiques et les inégalités raciales. Elle sera l'occasion d'entendre des exposés sur la mondialisation, la croissance économique et les inégalités raciales aux Etats-Unis, sur la crise économique et les conflits ethniques et raciaux en Asie du Sud-Est et sur la segmentation du marché du travail et les relations raciales en Afrique australe. La deuxième étudiera les questions liées à la répartition des terres et aux relations raciales en Australie, en Amérique latine et en Afrique australe. La troisième traitera des migrations, du multiculturalisme et de l'Etat-nation en Europe ainsi que des travailleurs migrants, de la xénophobie et des politiques publiques dans les pays pétroliers du Moyen-Orient.

Réactions organisées à la diversité culturelle

Le racisme a souvent besoin d'agitateurs, d'organisations et d'un discours pour se construire et se nourrir. Sous ce thème, la conférence de l'UNRISD étudiera comment les idées racistes entrent dans le domaine public, comment les mouvements racistes ou xénophobes recrutent dans divers groupes sociaux, comment ces mouvements entretiennent le discours de l'exclusion et acquièrent leur légitimité dans tels ou tels secteurs de la société et comment les programmes et activités des groupes racistes ou xénophobes évoluent avec le temps. Elle se penchera aussi sur la façon dont les victimes de la discrimination raciale, ainsi que les partis multiraciaux et les organisations de défense des droits civils ont réagi au

racisme, à la xénophobie et à l'intolérance. Une table ronde s'organisera autour de quatre exposés sur ce sujet: les mouvements de défense des droits civils et les relations raciales aux États-Unis aujourd'hui, les partis politiques, mouvements sociaux et relations raciales dans l'Afrique du Sud de l'après-apartheid, les mouvements et partis politiques antiracistes dans les démocraties occidentales et enfin les partis politiques xénophobes et d'extrême-droite en Europe.

L'impact des politiques

publics sur les relations raciales
Il existe bien des politiques propres à lutter contre le racisme, la xénophobie, le préjugé, la discrimination et les inégalités raciales. L'impact des politiques publiques sur les relations raciales sera le quatrième thème de la conférence. Par politiques publiques, il faut entendre toutes les mesures—des instruments juridiques aux politiques de l'éducation en passant par les programmes socio-économiques—dont le but est de modifier les comportements et de bannir l'exclusion. La sensibilité aux lignes de fracture raciales peut amener à concevoir des politiques économiques et sociales et à réformer les institutions du pouvoir. On peut adopter des programmes ciblés pour corriger des injustices historiques ou pour aider des groupes

d'exclus à sortir de la pauvreté et à exploiter les possibilités qui leur sont offertes. On peut mettre en œuvre des politiques publiques au macro-niveau comme au micro-niveau, partout où des groupes se disputent ressources et fonctions publiques. Ces politiques ont des effets divers, même sur les bénéficiaires ciblés comme tels. Elles sont souvent contestées par divers groupes, rendant alors difficile de prédire l'ensemble de leurs effets sur le changement social ou de tirer des enseignements universels, applicables à toutes les situations.

Ces questions seront débattues dans quatre tables rondes. La première s'intéressera aux réformes des institutions politiques entreprises pour permettre une représentation des minorités, aux services répressifs et aux systèmes de justice pénale, et aux réformes de la langue (ou des langues) et de l'éducation pour une meilleure intégration et adaptation sociales. La deuxième table ronde débattrait du racisme, des relations entre hommes et femmes et des politiques publiques en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud, au Royaume-Uni et aux États-Unis. La troisième portera sur la santé, le racisme environnemental et les politiques publiques. La quatrième sera consacrée à la justice sociale, aux politiques de promotion des groupes défavorisés

et aux programmes de lutte contre la pauvreté au Brésil, en Malaisie, en Afrique du Sud et aux États-Unis.

L'UNRISD a mobilisé plus de 30 sociologues, historiens et juristes pour préparer des exposés et participer à sa conférence. Les résumés de ces travaux ont été pris en compte dans la préparation de la Conférence mondiale. De la plupart de ces contributions ressortent deux messages essentiels. Premièrement, il faut que les gouvernements, les groupes de la société civile, les entreprises et les organismes de développement respectent la diversité culturelle et les valeurs de la tolérance, de la conciliation et de la solidarité humaine élémentaires. Deuxièmement, la réalisation des objectifs de la Conférence mondiale passe nécessairement par des politiques publiques favorisant la justice sociale et par des institutions politiques ouvertes à toutes les races et cultures présentes dans tous les pays.

Le site de l'UNRISD comprend une section (<http://www.unrisd.org/racism>) spécialement consacrée à cette initiative. Remise régulièrement à jour, elle vous fournira tous les renseignements utiles.

Conseil d'administration de l'UNRISD

La 39^{ème} session du Conseil d'administration de l'UNRISD s'est tenue au Palais des Nations à Genève, les 25 et 26 juin 2001.

Les membres du Conseil ont écouté le Directeur et le personnel présenter les travaux réalisés par l'Institut au cours de l'année écoulée et ont fait part en retour de commentaires avisés sur les recherches et les initiatives de vulgarisation en cours. Six membres du Conseil, en poste depuis six ans pour certains—Björn Hettne, Graça Machel, Jonathan Moore, Harris Mule, Frances Stewart et Valery Tishkov—siégeaient pour la dernière fois au Conseil d'administration.

Le Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies a approuvé en juillet la nomination des nouveaux membres du Conseil, avec lesquels l'UNRISD se réjouit de nouer des liens solides et fructueux. Ces éminentes personnalités vont rejoindre la Présidente, Emma Rothschild, et les membres déjà en exercice, Jacques Baudot, Heba Handoussa et Marcia Rivera. Les nouveaux membres sont Tony Atkinson, directeur du Nuffield College d'Oxford, Royaume-Uni; Jean-Paul Fitoussi, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques à Paris, France; Anna Hedborg, directrice générale du Conseil national des assurances sociales à Stockholm,

Suède; Jomo K.S., professeur d'économie à l'Université de Malaisie; Amina Mama, directrice de l'African Gender Institute à l'Université du Cap, Afrique du Sud et Adele Simmons, vice-présidente de Chicago Metropolis 2020 à Chicago, Illinois.

Les lecteurs qui s'intéressent aux travaux de l'Institut trouveront des informations à ce sujet dans le rapport annuel 2000 de l'UNRISD, disponible en anglais sous le titre **UNRISD Annual Report 2000**, qu'ils peuvent obtenir gratuitement (pour plus de détails, voir page 13).

Repenser l'économie du développement

7–8 septembre, Le Cap, Afrique du Sud

L'UNRISD et la Fondation Ford organisent ensemble une réunion sur la nécessité de repenser l'économie du développement. Pendant deux jours, 25 à 30 économistes venus du monde entier s'efforceront de contribuer au renouveau de l'économie du développement, considérée non pas comme une branche "déviante" de l'économie classique mais comme une matière susceptible de nous aider à mieux comprendre les problèmes aigus propres aux pays en développement. Les participants proposeront des sujets de recherche, des stratégies pour influencer le débat sur les politiques et des moyens de diffuser la réflexion nouvelle sur le développement.

Jusqu'au début des années 70, les problèmes de la protection sociale et du chômage dans les pays développés, et ceux de la pauvreté et du sous-développement dans les pays en développement, étaient interprétés au travers de "l'économie keynésienne" et de "l'économie du développement", res-

pectivement. Puis vint la crise pétrolière, la "stagflation" au Nord et l'endettement croissant au Sud, qui mirent à rude épreuve les théories et modèles sur lesquels les politiques de la protection sociale et du développement reposaient depuis des décennies.

Au début des années 80, la contre-révolution néoclassique était déjà bien avancée en économie. L'économie du développement était écartée, critiquée pour deux erreurs, celles d'avoir nié l'universalité du raisonnement économique et d'avoir préconisé imprudemment une "planification du développement" qui avait faussé les prix et s'était soldée par de mauvais résultats économiques.

Pourtant, après 20 ans d'analyse et de politiques néolibérales, l'éradication de la pauvreté par le développement économique semble un objectif plus lointain que jamais dans de nombreuses régions du monde. Les institutions de Bretton Woods elles-mêmes vont jusqu'à conseiller de "dépasser le consen-

sus de Washington" et de "redynamiser l'Etat". Certains éléments du Cadre de développement intégré de la Banque mondiale rappellent la "planification du développement" autrefois associée à l'économie du développement, ce qui semble indiquer qu'elle en reconnaît aujourd'hui la nécessité.

Pour renaître de ses cendres, l'économie du développement devra envisager tout un éventail de questions dans un environnement économique très différent de ce qu'il était: la manière d'aborder l'économie a changé, de même que la conception du rôle de l'Etat et les questions sociales à l'ordre du jour. Pourtant, il ne semble pas y avoir de démarche intellectuelle cohérente allant dans ce sens. En organisant cette réunion, l'UNRISD et la Fondation Ford visent à faire en sorte que les nombreux et importants travaux d'analyse actuellement en cours ne viennent pas prolonger la vision orthodoxe (néolibérale) de l'économie mais amorcent une remise à plat totale de l'économie du développement.

Action bénévole et démocratie locale +5: Partenariats pour un avenir meilleur en ville?

5 juin 2001, New York

Il y a cinq ans, lors de la conférence Habitat II à Istanbul, l'UNRISD a fait venir des chercheurs et des militants de Chicago, Saint-Louis-Est, Ho Chi Minh-Ville, Jinja, Johannesburg, Lima, Mumbai et São Paulo pour qu'ils examinent les résultats préliminaires de leurs recherches. Celles-ci avaient porté sur les collaborations établies entre organisations communautaires et autorités locales pour apporter des améliorations durables à la vie et aux conditions d'existence des populations marginalisées et économiquement faibles. Contrairement aux attentes initiales des organisateurs et des chercheurs, les études de cas ont montré que beaucoup de ces essais de

collaboration étaient extrêmement fragiles, lourds de problèmes et souvent de conflits.

Depuis Habitat II, sinon en partie à cause de ses conclusions et de celles d'autres sommets mondiaux, les appels à une collaboration et à un partenariat entre communautés et autorités locales se sont faits plus insistants encore. Toutes les grandes institutions de développement et la plupart des associations de villes et d'autorités locales soulignent que de tels mécanismes tiennent une place cruciale dans le règlement des problèmes sociaux et économiques apparemment insolubles qui se posent dans beaucoup de villes.

Pourtant, les problèmes urbains ne font que croître. L'UNRISD a donc invité les chercheurs et militants à revisiter les cas de collaboration et de partenariat étudiés en 1996. Y a-t-il eu mûrissement et levée des obstacles initiaux? Si non, pourquoi? Les chercheurs ont discuté de leurs conclusions à huis clos les 3 et 4 juin, puis les ont présentées publiquement à la faveur d'une réunion qui se tenait parallèlement à Istanbul +5.

Les chercheurs ont estimé que la plupart des efforts de collaboration entrepris pour régler des questions d'intérêt vital pour les populations économiques faibles ou marginalisées étaient non seulement fragiles, mais aussi éphémè-

res, en grande partie parce que l'autorité locale ne voulait pas ou ne pouvait pas tenir ses engagements et/ou poursuivre la collaboration.

Étant donné le discours de partenariat et de participation que tiennent la plupart des villes participant à l'étude, cette conclusion semble paradoxale. À y regarder de plus près, cependant, elle ne l'est pas. La collaboration ou le partenariat avec la société civile tels que les conçoivent les autorités locales sont rarement à la hauteur des exigences des organisations communautaires qui veulent que les objectifs, les responsabilités et le pouvoir soient largement partagés. Pourtant, une communauté de vues est indispensable à une véritable collaboration. De plus, les indicateurs d'efficacité, qui portent sur des améliorations concrètes apportées à la qualité de la vie et aux moyens d'existence des populations à faible revenu, doivent être explicites.

Des 22 collaborations revisitées en 2001 dans sept villes, un tiers a complètement disparu depuis 1996, bien que les problèmes qu'elles étaient censées résoudre existent toujours, de même que

La collaboration ou le partenariat avec la société civile tels que les conçoivent les autorités locales sont rarement à la hauteur des exigences des organisations communautaires ... pourtant, une communauté de vues est indispensable à une véritable collaboration.

le désir des acteurs communautaires de travailler avec les autorités locales. Dans les autres cas, l'interaction avec les autorités locales n'a été que limitée et sporadique, ces dernières tendant à su-

bordonner la collaboration à des objectifs à court terme.

Moins de 15 pour cent des efforts de collaboration ont eu des retombées bénéfiques sur la répartition des revenus ou des biens dans les communautés visées. Dans un quart des cas au contraire, la population a jugé néfastes les effets de la répartition pendant la période de la collaboration. (La faute n'en a jamais été attribuée à la collaboration elle-même, mais à une dégradation de la situation économique que les efforts de collaboration ont été impuissants à enrayer. La recherche n'a pas déterminé si la collaboration avait atténué les effets néfastes de cette dégradation.)

Dans la moitié environ des cas de collaboration, l'environnement physique dans la région visée s'était amélioré, du moins lorsque l'interaction entre les autorités locales et les organisations communautaires était la plus étroite. En gros, la moitié des collaborations s'est soldée par un meilleur accès à la prise de décisions pour certains membres de la communauté. Près des deux cinquièmes semblent avoir infléchi la politique dans un sens ou dans un autre.

Cependant, les améliorations apportées à l'environnement physique, les progrès constatés dans l'accès à la prise de décisions et l'impact des politiques ne semblent pas avoir persisté ou avoir été cumulatifs. En réalité, le phénomène de "participation"—attesté par le nombre de fois où les autorités locales ont consulté la population des quartiers, les contributions de la population à la réalisation de projets et l'amélioration du cadre légal et administratif régissant les relations avec les organisations de la société civile—est resté limité au microniveau. Aucun des efforts de collaboration ne s'est étendu à l'ensemble de la ville avec le plein appui des autorités locales. Ce constat a amené les chercheurs à conclure que les autorités acceptaient généralement une collaboration symbolique, limitée à une zone géographique très circonscrite. En revanche, si la collaboration com-

mençait à remettre en question le statu quo au niveau de la ville et de la région, le pouvoir avait tendance à réagir vivement et à "ramener l'expérience au microniveau", parfois même en menaçant les acquis.

Les autorités ont tendance à accepter une collaboration symbolique, limitée à une zone géographique très circonscrite ... mais si ces collaborations sont importantes au microniveau parce qu'elles favorisent le développement personnel des individus et apprennent aux communautés à s'organiser, il ne faut pas les surestimer ni y voir une stratégie de changement.

Les chercheurs sont également convenus que, si ces collaborations étaient importantes au microniveau parce qu'elles favorisaient le développement personnel des individus et apprenaient aux communautés à s'organiser, il ne fallait pas les surestimer ni y voir une stratégie de changement. Elles doivent s'accompagner d'un réseau de relations étendu à toute la ville ou la région métropolitaine. Elles devraient aussi s'inscrire dans le cadre d'un processus de participation (encore rare) à la prise de décisions, sur le modèle du budget participatif de Porto Alegre, Brésil.

On trouvera de plus amples informations sur cette réunion de l'UNRISD dans le compte rendu de conférence qui paraîtra prochainement.

L'UNRISD et la formation

L'Université de Turin, Italie, a inscrit **Visible Hands**, parmi les lectures obligatoires pour le premier module d'introduction aux questions du développement. Dans le cadre de ce cours d'études supérieures, destiné aux étudiants se spécialisant en gestion du développement, deux chercheurs de l'UNRISD ont été invités à faire des conférences sur la mondialisation et la politique sociale, d'une part, et sur le "genre", la démocratisation et la politique sociale, de l'autre.

L'UNRISD en traduction

Parks, People and Professionals: Putting "Participation" into Protected Area, de Michel P. Pimbert et Jules N. Pretty (Discussion Paper No. 57) a été traduit en portugais et paraît dans **Etnoconservação: Novos rumos ara a conservação da natureza**, publié sous la direction d'Antonio Carlos Diegues (NUPAUB, São Paulo, 2000).

L'UNRISD et Radio Canada

Le 14 mars 2001, Krishna B. Ghimire, chef de projet à l'UNRISD, a donné à Radio Canada une interview sur le thème de l'avenir de la paysannerie mondiale pour l'émission d'information "D'un soleil à l'autre". On peut retrouver l'entretien, qui a porté sur les droits à la propriété et l'autonomie d'action des paysans, sur le site de Radio Canada: <http://www.radio-canada.ca/radio/dunsoleil>.

L'UNRISD et le Centre du Sud

Le Centre du Sud (chemin du Champ d'Anier 17, 1211 Genève, Suisse) a publié et diffuse l'ouvrage de Solon Barraclough, consultant en chef à l'UNRISD, **Meanings of Sustainable Agriculture: Some Issues for the South** (décembre 2000); Broché, ISBN 92-9162-014-9.

L'UNRISD et l'UNESCO

"Cinq cents millions de paysans à l'épreuve de la mondialisation", écrit par Michel Bessières avec Rolf Künne-menn et Krishna Ghimire, chef de projet à l'UNRISD, est paru dans un numéro spécial du **Courrier de l'UNESCO** (janvier 2001), intitulé "De la faim aux OGM: les paysans ripostent". Le **Courrier de l'UNESCO** est disponible en ligne en français, en anglais et en espagnol à l'adresse suivante: <http://www.unesco.org/courier/>

Autres horizons

Development in Practice, Volume 11, Numéros 2 et 3, mai 2001, publiés exceptionnellement sous la direction de David Westendorff, chef de projet à l'UNRISD, ISSN 0961-4524, 398 pages. Ce double numéro de la revue regroupe 18 articles écrits pour l'atelier annuel N-AERUS de la Fondation européenne de la science, qui s'est tenu du 3 au 5 mai 2000 à Genève. Son titre, "Les Villes du Sud: vivables pour qui?", fait écho à la crainte que, dans de nombreuses villes du Nord et du Sud, le développement urbain soit guidé par une conception superficielle ou erronée du développement durable. Le recueil traite de divers sujets, depuis le pari international que constitue l'aménagement de villes vivables, aux principes nécessaires à la réalisation d'un développement durable dans les villes et aux entraves actuelles à cette réalisation, vus par des chercheurs et des spécialistes d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Certains articles abordent le rôle contesté des institutions internationales et des donateurs bilatéraux dans l'établissement de stratégies nationales en faveur d'un développement urbain durable. D'autres traitent des questions du logement et de l'occupation des sols, ainsi que de la place que pourraient tenir les nouvelles technologies de l'information dans la planification d'un développement durable. Le recueil paraîtra aussi dans la série des **Development in Practice Reader** sous le titre **Development and Cities**.
Pour tout renseignement, s'adresser à:
Carfax Publishing,
Taylor and Francis Ltd.,
Customer Services Department,
Rankine Road, Basingstoke,
Hants RG24 8PR, Royaume-Uni

Téléphone (44 0) 1256813002
Fax (44 0) 1256330245
journals.orders@tandf.co.uk
<http://www.tandf.co.uk/journals>

Debating Development: NGOs and the Future, coordonné et présenté par Deborah Eade et Ernst Ligteringen, **Development in Practice Readers**, ISBN 0-85598-444-9, 420 pages, 2001, £12.95/\$18.95. Si les ONG avaient la cote ces dernières années, il semblerait à certains signes que leurs beaux jours soient terminés. Le secteur des ONG est accusé d'être, d'une part, complaisant et intéressé et, de l'autre, inefficace et inadapté. Les essais réunis dans ce volume s'interrogent sur les types de développement capables de venir à bout de la pauvreté et sur les organisations les mieux armées pour cette tâche. De quel modèle de coopération internationale la justice sociale et économique peut-elle résulter? Quelles conséquences les ONG doivent-elles en tirer pour l'avenir? Telles sont notamment les questions auxquelles ils cherchent à répondre. Le volume, qui comprend une abondante bibliographie annotée, mêlant ouvrages classiques et titres actuels, fournit une liste d'ouvrages de fond parus sur le sujet.

Pour tout renseignement, s'adresser à:
Oxfam Publishing, 274 Banbury Road,
Oxford OX2 7DZ, Royaume-Uni
Téléphone (44 0) 1865311311
Fax (44 0) 1865313713
publish@oxfam.org.uk
<http://www.oxfam.org.uk>

Environments and Livelihoods: Strategies for Sustainability, de Koos Neefjes, Oxfam Publications, **Oxfam Development Guidelines**, ISBN 0-85598-440-6, 277 pages, 2000, £11.50/\$18.95. Est-ce la faute de la pauvreté si l'équilibre écologique mondial est rompu ou, à l'inverse, est-ce la dégradation de l'environnement qui est une cause majeure de pauvreté? Cette question est au centre de l'ouvrage qui, dans la définition très large qu'il donne de "l'environnement", inclut aussi les populations et les rapports sociaux. Après une réflexion théorique sur les rapports entre pauvreté et altération de l'environnement, il présente les cadres d'action d'organismes de développement, qui intègrent les idées de participation des intéressés et la notion de moyens d'existence durables. Il traite de la manière d'aborder la gestion des projets et des outils utiles dans cette

démarche et réfléchit en quoi les politiques peuvent s'attaquer aux causes structurelles de la dégradation de l'environnement et de la pauvreté. Cet ouvrage a été conçu pour soutenir les campagnes et activités de sensibilisation menées par les organisations de développement locales et internationales, améliorer la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement et renforcer la participation à la planification et au suivi des projets, ainsi qu'aux études d'impact.

Pour tout renseignement, s'adresser à:
Oxfam Publishing, 274 Banbury Road,
Oxford OX2 7DZ, Royaume-Uni
Téléphone (44 0) 1865311311
Fax (44 0) 1865313713
publish@oxfam.org.uk
http://www.oxfam.org.uk

Women and Leadership, publié sous la direction de Caroline Sweetman, Oxfam Focus on Gender Series, ISBN 0-85598-452-X, 86 pages, 2000, £7.95/\$12.95. Malgré les progrès accomplis tout au long du XXème siècle dans la reconnaissance de la femme comme l'égal de l'homme sur les plans politique, économique et social, les femmes sont toujours rares parmi ceux qui président aux destinées politiques, économiques et sociales de l'humanité. Elles ont créé des milliers d'organisations dynamiques et visionnaires avec, ces derniers temps des succès considérables, comme d'influencer les politiques nationales et internationales. Pourtant, elles restent absentes des institutions politiques et économiques qui décident de l'accès aux ressources et de la maîtrise de ces ressources. Pourquoi les femmes sont-elles encore tenues à l'écart du pouvoir? Que faudra-t-il pour changer cet état de choses? Ce recueil traite des femmes dans les contextes de direction les plus divers: des femmes résistant à l'exploitation au lieu de travail, des femmes chefs de famille; des femmes en vue dans les tribunes politiques internationales. Les responsables de la politique de développement et spécialistes désireux de promouvoir l'égalité des femmes et de soutenir celles qui pourraient exercer les plus hautes fonctions y trouveront matière à réflexion. La promotion de l'égalité entre hommes et femmes, selon cet ouvrage, passe d'abord par une transformation des institutions qui régissent nos sociétés. Le Bangladesh, le Botswana, le Guatemala et l'Ouganda figurent parmi les pays étudiés.

Pour tout renseignement, s'adresser à:

Oxfam Publishing, 274 Banbury Road,
Oxford OX2 7DZ, Royaume-Uni
Téléphone (44 0) 1865311311
Fax (44 0) 1865313713
publish@oxfam.org.uk
http://www.oxfam.org.uk

The Case against the Global Economy and for a Turn Towards Localization, publié sous la direction d'Edward Goldsmith et de Jerry Mander, Earthscan, broché, ISBN 0-83583-742-3, 336 pages, 2001, £14.95. A la suite du succès de la première édition de cet ouvrage aux Etats-Unis, qui a remporté le prix du "Meilleur livre de politique sur l'environnement et le changement", décerné par l'Association américaine des sciences politiques, cette nouvelle édition, entièrement revue et corrigée pour le Royaume-Uni, traite d'événements récents, notamment de la débâcle de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle. Elle reprend le plus grand débat politique de notre temps: la ruée aveugle vers une économie mondiale et ses conséquences désastreuses pour l'emploi, la pauvreté, la démocratie, les droits de l'homme, la diversité culturelle et la nature qui nous fait vivre. Les 24 personnalités—universitaires et militants—de l'économie, de la politique, de l'agriculture et de l'environnement qui s'expriment dans ce volume font valoir que le libre-échange et la mondialisation ont des effets exactement contraires à ceux qui avaient été annoncés. Ils estiment que seul un virage radical vers une économie et une démocratie locales et des unités locales autosuffisantes peut assurer le bien-être des populations et prévenir une catastrophe écologique et climatique.

Pour tout renseignement, s'adresser à:
Earthscan Publications Ltd.,
120 Pentonville Road,
London N1 9JN, Royaume-Uni
Téléphone (44 0) 1903828800
Fax (44 0) 2078376348
orders@lbsltd.co.uk
http://www.earthscan.co.uk

L'UNRISD est une institution autonome qui entreprend des recherches multi-disciplinaires sur les dimensions sociales de problèmes contemporains du développement. L'Institut est guidé dans son travail par la conviction qu'il est indispensable de bien comprendre le contexte social et politique pour définir des politiques efficaces de développement. L'Institut tente donc de donner aux gouvernements, aux organismes de développement, aux organisations de base et aux universitaires, les moyens de mieux comprendre comment les processus et les politiques de développement affectent divers groupes sociaux. Travaillant par l'intermédiaire d'un vaste réseau de centres nationaux de recherche, l'UNRISD vise à encourager une recherche originale et à renforcer la capacité de recherche des pays en développement.

L'UNRISD remercie les principaux donateurs à son budget général—le Danemark, la Finlande, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse—du soutien qu'ils apportent à ses activités.

UNRISD
 Palais des Nations
 1211 Genève 10, Suisse
 Courrier électronique: info@unrisd.org
 Web: http://www.unrisd.org

Comité de rédaction:
 Jenifer Freedman et Nicolas Bovay
 Conseillère: Cynthia Hewitt de Alcántara
 Traduction de l'anglais: Martine Cullot
 Correction d'épreuves: Véronique Martinez
 Mise en page: Pamela Smaridge

Les opinions exprimées dans les articles signés sont celles du/des auteur(s). Leur publication ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'UNRISD.



Imprimé sur papier recyclé.

Politique sociale et développement économique: Les leçons de l'Asie orientale

Ha-Joon Chang

Avec les crises économiques qui ne cessent de secouer les pays en développement depuis 20 ans, même la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, qui avaient coutume de désapprouver le recours "prématuré" à la politique sociale dans ces pays, reconnaissent maintenant la nécessité d'un "filet de sécurité sociale".

Dans certains de ses travaux récents, l'UNRISD a pris position: la politique sociale ne doit pas venir après coup, comme pour réparer un oubli, comme le sous-entend la démarche du filet de sécurité, mais doit être au contraire un ingrédient essentiel de toute stratégie de développement. Le présent article étaye cette position à l'aide d'exemples de l'Asie orientale.

Traditionnellement, on considère l'Asie orientale comme une région sans politique sociale. Les gens de droite ont souvent brandi l'expérience de l'Asie orientale pour prouver que les pays devaient se concentrer sur la "politique économique" et oublier la "politique sociale". A gauche, certains ont fait valoir que, si les pays de l'Asie orientale n'avaient pas beaucoup de politiques sociales, c'était seulement parce qu'ils avaient peu de conflits sociaux, grâce à des facteurs historiques tels qu'une répartition égalitaire des revenus, une grande homogénéité ethnique ou même une culture "asiatique" naturellement peu encline aux conflits. Ces deux points de vue sont très discutables.

Tout d'abord, il n'est pas vrai de dire que les sociétés de l'Asie orientale sont naturellement peu enclines aux conflits. La paix sociale en Asie orientale est en fait un acquis assez récent. Que les lecteurs se souviennent de la révolution communiste en Chine, de la guerre de Viet Nam et de la guerre de Corée. De plus, dans les années 50 et au début des années 60, les grèves dans l'industrie ont fait perdre plus de journées de travail par travailleur au Japon qu'au Royaume-Uni ou en France. Le putsch militaire de 1966 en Indonésie a été l'un des plus meurtriers du XX^{ème} siècle. La Malaisie, Singapour, la Thaïlande et les Philippines ont connu des insurrections communistes armées. Il y a eu des émeutes raciales dans la province chinoise de Taiwan en 1947, et d'autres en Malaisie en 1969. Hong-Kong a été le théâtre d'émeutes pour le logement vers la fin des années 60. La liste pourrait s'allonger mais le fait est que les pays de l'Asie orientale ne sont pas *naturellement* peu enclins aux conflits.

C'est uniquement grâce à un éventail de "politiques sociales" (associées dans certains cas, il est vrai, à la répression politique) que les pays d'Asie ont réussi à instaurer la paix sociale, encore que les événements récents en Indonésie illustrent la fragilité de tels acquis. Les politiques sociales se composaient, selon les pays, d'éléments divers: réforme agraire, mesures de protection des travailleurs (assurance pour les accidents du travail, priorité des créances salariales sur toutes les autres créances en cas de faillite d'une entreprise), logement public (en particulier à Hong-kong et à Singapour), redistribution entre les communautés ethniques (en Malaisie), restrictions à la consommation des articles de luxe (en particulier au Japon, en République de Corée et dans la province chinoise de Taiwan) et programmes publics de micro-crédits pour les ruraux (en Indonésie).

Cependant, ce qui est plus intéressant encore au sujet de l'expérience de l'Asie orientale, c'est le caractère souvent *implicite* de la

politique sociale. Dans des pays comme le Japon et la République de Corée, la protection sociale assurée par les entreprises (tout en étant de toute évidence inférieure à un système de protection sociale fondé sur la citoyenneté) a beaucoup contribué à la paix du travail dans les grandes entreprises. Autre exemple important: la protection des petits exploitants agricoles (par le protectionnisme commercial et/ou des restrictions à l'accès à la propriété des terres cultivables) et celle des petits commerçants (par la loi sur les grands magasins au Japon et par l'aménagement urbain en République de Corée) qui n'avaient pas assez de qualifications pour obtenir un emploi dans l'industrie de transformation moderne et n'avaient pas droit non plus à des mesures spéciales de protection sociale parce que l'Etat-providence n'était pas assez développé.

Plus récemment, une grande partie des mesures susmentionnées, relevant d'une politique sociale explicite et implicite, ont été remises en question car la situation nationale et internationale a changé. Certaines mesures, comme la protection des petits détaillants, sont considérées comme des formes larvées de protectionnisme et jugées inacceptables à l'heure de la mondialisation. D'autres mesures, telles que la protection sociale liée aux entreprises, la protection du travail et l'établissement d'une limite à la superficie des terres cultivables qu'on peut posséder, sont considérées comme néfastes pour la compétitivité internationale des économies concernées. D'autres encore, comme les quotas fixés pour les différentes ethnies dans la propriété et le travail (comme en Malaisie) sont critiquées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, et jugées inefficaces et injustes.

Si elles se fondent sur des arguments valables, la plupart de ces critiques pèchent souvent par une absence de vision globale. A ces mesures de politique sociale parfois inefficaces (mais pas toujours) et parfois injustes, les pays d'Asie orientale doivent la cohésion et la paix sociales, sur lesquelles ils ont bâti leur prospérité. Il est peut-être possible d'accroître "l'efficacité" des économies de l'Asie orientale en abolissant certaines de ces mesures mais, à plus long terme, de telles initiatives risquent fort d'aviver les tensions sociales et les troubles politiques et finalement de compromettre leur prospérité.

Bien entendu, je ne nie pas la nécessité de réformes mûrement réfléchies, capables d'améliorer le rapport coût-efficacité et l'équité de la couverture sociale en Asie orientale. En fait, ces pays ont encore beaucoup à faire avant de pouvoir prétendre avoir vaincu l'exclusion par l'établissement de sociétés véritablement cohésives. Mais il ne faut pas perdre de vue la situation globale: la paix et l'harmonie apparentes qui règnent dans beaucoup de pays de l'Asie orientale sont fragiles et ils ont dû payer parfois très cher la cohésion sociale et la paix politique.

Ha-Joon Chang est l'assistant du directeur des études du développement à la faculté d'économie et de politique de l'Université de Cambridge.