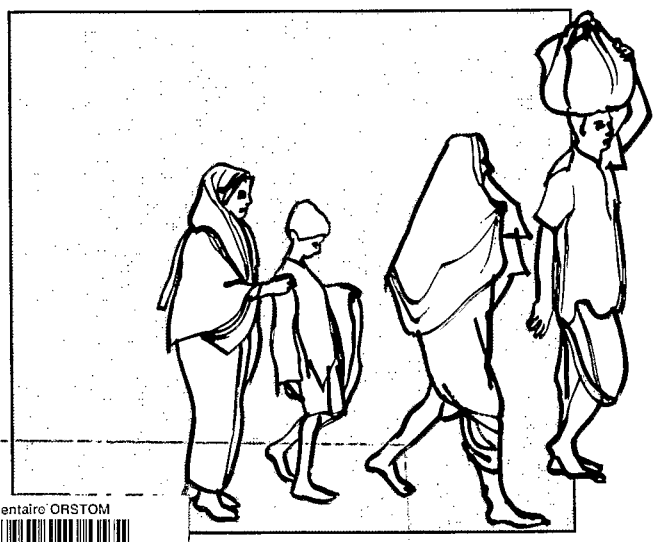
Sommet Mondial
sur le Développement Social

Copenhague
6 au 12 mars 1995

Pauvreté, chômage et exclusion dans les pays du sud



Fonds Documentaire ORSTOM
010010432

ORSTOM
L'Institut français de recherche scientifique
pour le développement en coopération

Le texte présenté ici est une synthèse des comptes-rendus des ateliers du séminaire de Royaumont. Il est suivi d'un commentaire sur le projet de déclaration de Copenhague. Les auteurs en sont Philippe ANTOINE, Jacques CHARMES, Georges COURADE, Jean-Luc DUBOIS, chercheurs de l'ORSTOM, Alain MARIE, chercheur de l'IEDES et Michel LORIAUX, enseignant-chercheur de l'Université Catholique de Louvain-La-Neuve.

PAUVRETE, CHÔMAGE ET EXCLUSION DANS LES PAYS DU SUD

Réflexions du Séminaire de Royaumont en vue de contribuer aux travaux du Sommet Mondial sur le Développement Social

(Copenhague, 6 au 12 mars 1995)

Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération
ORSTOM
French Scientific Research Institute for Development and Cooperation

Janvier 1995

Fonds Documentaire ORSTOM
Cote : B* 10432 Ex : 1

AVANT PROPOS

Depuis près de 20 années maintenant, les pays du Sud sont en proie à une crise d'une gravité et d'une longueur sans précédent qui se traduit par une dégradation régulière des niveaux de vie, le rythme de croissance des productions ne parvenant pas à dépasser la croissance démographique, se révélant même le plus souvent négatif. Sans aller jusqu'à dire que le remède de l'ajustement structurel a été pire que le mal, du moins a-t-il soumis les sociétés auxquelles il a été administré à des contraintes et à des rigueurs telles qu'aucune autre région du monde n'avait eu à en connaître.

A vrai dire aujourd'hui, rares sont les pays et les sociétés à avoir été épargnés. Le préambule à la déclaration de Copenhague rappelle que plus d'un milliard d'hommes vivent dans la grande pauvreté, que la moitié d'entre eux souffrent de la faim, que plus de 120 millions de personnes sont privées d'emploi et bien plus encore en situation de sous emploi. Des chiffres qui conduisent à s'interroger sur la faculté prêtée au développement économique d'assurer une certaine redistribution sociale des richesses, à s'interroger sur la validité d'un modèle désormais universalisé mais qui oblige à remettre le développement social au centre des stratégies.

Depuis plus de 30 ans, les chercheurs de l'ORSTOM observent les micro-sociétés du Tiers Monde et ont suivi leurs changements, au cours des phases de croissance, puis au cours des périodes de crise et d'ajustement structurel.

En cette année 1995 qui doit voir se tenir le Sommet Mondial pour le Développement social, il était donc particulièrement approprié que le Ministère des Affaires Etrangères demande à l'ORSTOM d'organiser un colloque préparatoire à ce Sommet : à l'occasion du séminaire de Royaumont organisé du 9 au 11 janvier 1995 sur le thème «Le développement peut-il être social ?», une cinquantaine de chercheurs de l'ORSTOM, du CNRS, des Universités, mais aussi de l'UNRISD, ainsi que des représentants d'ONG, se sont efforcés de dresser un bilan critique et pratique de leurs travaux et activités qui puisse être utile à la réflexion pour la lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion.

Jacques Charmes
Chef du Département
«Sociétés, Urbanisation, Développement» (SUD)
ORSTOM, Paris

PAUVRETÉ, CHÔMAGE, EXCLUSION DANS LES PAYS DU SUD

Le prochain sommet mondial consacré au développement social abordera un certain nombre de questions de société. Il s'agit de promouvoir l'intégration sociale en instaurant des sociétés plus stables, parce que plus sûres et plus justes. Il prône le respect du pluralisme et de la diversité, l'intégration des groupes défavorisés et vulnérables, le respect de la diversité culturelle quand elle ne repose pas sur l'exclusion ou la discrimination, en particulier pour les migrants, notamment travailleurs, ainsi qu'une véritable égalité des sexes ; il recommande de veiller à ce que la fiscalité soit économiquement efficace tout en restant juste. Et il affirme que la famille, en tant qu'unité de base de la société, joue un rôle central dans l'intégration.
Le programme d'action comporte de nombreux axes, mais semble concerner essentiellement des sociétés et des Etats participants du modèle occidental de développement, même si le texte fait souvent mention à la situation spécifique de l'Afrique. Selon le rapport il faut créer un climat politique et juridique favorable au développement social: lutter contre la corruption, éliminer la discrimination, décentraliser les institutions, garantir la liberté d'association et le droit de négociation. Une série de recommandations vise l'amélioration des systèmes de protection sociale.
A la lecture du texte onusien et de son catalogue de mesures, on a l'impression que l'on sous-estime l'ampleur des conséquences de la crise sur les sociétés du Sud. On restreint souvent l'action à certains groupes cibles spécifiques, alors que la grande masse de la population est concernée par la désagrégation du tissu social. La pauvreté monétaire s'accroît, l'écart entre les revenus du travail et du capital augmente. Les embryons de systèmes sociaux mis en place dans certains Etats africains au moment des indépendances se désagrègent: systèmes de retraites, d'assurances sociales, d'aides à l'accès au logement.

LA DIMENSION SOCIALE DE LA PAUVRETÉ

La pauvreté est en général considérée sous son seul aspect économique (revenu ou consommation de biens). Elle est alors mesurée par des seuils de pauvreté absolue (ligne de pauvreté calculée sur une base calorique), ou relatif (niveau de revenu). S'y ajoute de façon plus récente la consommation de services visant à satisfaire des besoins fondamentaux (éducation, santé, etc.) reliée aux normes culturelles de la société. Pourtant la pauvreté, en raison de son lien avec l'exclusion,

possède, dans de nombreux pays, une dimension socioculturelle importante qui peut dominer l'aspect économique, la pauvreté c'est aussi l'absence de lien social. C'est pourquoi il semble nécessaire d'examiner les différentes formes de la pauvreté, les processus de paupérisation, et de voir quels instruments permettent d'en appréhender les principaux aspects, l'évolution, et d'aider à la définition de politiques sociales.
Il existe différents termes pour exprimer formes, dynamiques et intensité de la pauvreté. Ainsi on parlera de misère, de précarité, de vulnérabilité, d'exclusion, de marginalisation, etc.. Chacun de ces concepts conduit à l'élaboration de batteries d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui doivent être articulés entre eux. Si on veut à la fois mesurer et comparer les pauvretés, et les processus de paupérisation à l'oeuvre, la transcription en termes monétaires de ces indicateurs est un passage obligé même s'il peut être discuté. On réalise ainsi la liaison entre le social et l'économique qui caractérise ce concept multidimensionnel.

LA NÉCESSITÉ D'UNE COMPTABILITÉ SOCIALE

L'aspect économique lié au revenu, ou à la consommation de biens et services, constitue actuellement la référence en raison de sa comparabilité. D'autres dimensions, sociale, culturelle et relationnelle sont à prendre en compte. On observe que la conscience de la pauvreté économique n'apparaît souvent qu'avec l'introduction du monétaire et la dépersonnalisation des échanges. La diminution, ou la perte, des relations sociales, avec l'exclusion qu'elle amène, apparaît dans de nombreuses sociétés comme une calamité bien pire que la baisse ou la perte d'un revenu (cas des sociétés africaines dans leur ensemble).
Des indicateurs sur les liens sociaux, leur intensité (saisi à travers la notion de capital social) et leur évolution devraient être mis au point en se basant sur la perception sociale de la pauvreté (cas des pauvres dans une société riche), et sur la signification des liens anciens (solidarités entre générations conçues comme une logique de dette, de dons et contre-dons).
La notion actuelle de ligne de pauvreté se fonde sur des critères universels simples qui sont loin de traduire la situation, et son évolution, telles que ressenties par les populations elles-mêmes.
Le manque d'argent et la précarité c'est aussi la difficulté pour les hommes, d'avoir ou de garder une épouse. Comment consolider l'unité familiale quand il devient de plus en difficile de fonder une famille; dans la plupart des capitales l'âge au mariage recule, les ménages se densifient, et à l'intérieur des

unités domestiques des sous unités autonomes sont enclavées. Il convient de s'interroger sur la gravité des inégalités à l'intérieur des unités domestiques. Le manque de revenus monétaires est souvent compensé par une circulation rapide de la monnaie.

LA PAUVRETÉ N'ENGENDRE PAS TOUJOURS L'EXCLUSION

Le discours dominant sur la pauvreté et l'exclusion utilise indifféremment l'un ou l'autre terme, sans expliciter ces notions propices au flou des prises de position. La pauvreté n'est pas l'exclusion ni l'anomie. L'observation anthropologique a montré que les pauvres restent insérés dans des réseaux familiaux et extra-familiaux de protection sociale et d'assistance mutuelle, et que leurs stratégies relèvent d'une logique de l'entretien du capital social. Cette insertion produit de l'intégration et non pas de l'exclusion. Cette anthropologie de la pauvreté est en fait à la base des politiques sociales contenues dans les programmes de développement social. Elle ignore cependant que ces réseaux sociaux sont hiérarchisés et fonctionnent surtout au bénéfice de ceux qui sont à leur tête.
La notion d'exclusion ne renvoie donc pas au seul critère de manque d'argent, mais à la difficulté à maintenir sa position dans les réseaux sociaux. Soit les exclus continuent d'avoir une place dans ces réseaux au prix d'une dégradation statutaire qui en fait des assistés prolongés mal tolérés, soit, dans les cas de marginalisation achevée, de plus en plus fréquents, ils se trouvent expulsés hors de toute socialité normative, ce qui les rejette du côté de l'univers des sans toit, de la clochardisation, mais aussi du côté de la délinquance, du banditisme, de la drogue, ou des contre-sociétés de type maffieux ou sectaire.
Le choix des indicateurs, qualitatifs et quantitatifs, est fonction des hypothèses sous-jacentes, des objectifs poursuivis et des normes de valeur, universelles ou locales, que se donnent les sociétés. L'avantage des indicateurs quantitatifs est qu'ils déterminent des seuils simples, qu'ils sont faciles à utiliser et qu'ils rendent crédibles les résultats obtenus, mais les indicateurs qualitatifs rendent beaucoup mieux compte de la complexité des situations locales. En fait, de nombreux indicateurs qualitatifs (par exemple les indicateurs de déstructuration sociale : suicide, vols, délinquance, etc.) peuvent être présentés quantitativement. De plus, tout travail s'appuyant sur des indicateurs quantitatifs se doit d'être éclairé par une réflexion qualitative qui traduit la complexité des situations étudiées.
Les indicateurs sociaux sont à construire à différentes échelles exprimant précisément l'organisation sociale et la structura-

tion économique. Indicateurs macro-économiques et macro-sociaux, indicateurs méso-économiques concernant les collectivités (obtenus par des enquêtes communautaires) et les groupes sociaux (notamment les groupes cibles de la politique sociale), indicateurs micro-économiques concernant ménages et individus. Il convient de sortir des indicateurs descriptifs externes (comme le taux de scolarisation) pour intégrer des indicateurs mesurant les mécanismes (comme la transmission des savoir-faire). La définition des groupes cibles demande à être affinée, car chaque catégorie recouvre une grande diversité des situations concrètes, ce qui nécessite des réponses différentes selon les cas. Les politiques d'intégration s'appuient sur la famille, mais celle-ci n'est-elle pas une unité particulièrement délicate à observer. Il faut observer les cycles familiaux, car en situation de précarité les situations domestiques sont particulièrement complexes.

On doit distinguer l'emploi d'indicateurs synthétiques, comme l'IDH (Indice de Développement Humain calculé par le PNUD), de l'utilisation de batteries d'indicateurs simples. L'indicateur synthétique, en raison des pondérations qu'il nécessite pour chaque indicateur simple, est théoriquement fragile. En effet, le changement des pondérations modifie la valeur de l'indicateur et gomme la multidimensionalité. D'un autre côté, le nombre d'indicateurs simples peut devenir rapidement excessif pour être utile dans la prise de décision. Il faut donc établir une hiérarchie des indicateurs et définir des priorités en fonction des objectifs poursuivis.

Pour élaborer les indicateurs souhaités, il faut donc expliciter les objectifs en considérant les différents aspects du phénomène de pauvreté, dans sa dimension spatio-temporelle, en fonction des domaines d'étude et secteurs, considérés comme sociaux ou à fort impact social. Les indicateurs étant des instruments utiles pour suivre les aspects sociaux, il convient de les développer tout en les intégrant dans un cadre méthodologique qui en assure la cohérence. La comptabilité sociale deviendrait, dans cette hypothèse, le pendant de la comptabilité économique et permettrait un suivi global de la situation.

Il existe actuellement de nombreux outils tels que : indicateurs, matrice de comptabilité sociale, modèle d'équilibre général calculable, observatoires, profils de pauvreté, etc.. Trop peu d'efforts sont déployés pour les diffuser, les améliorer, et les utiliser dans une démarche cohérente d'ensemble. Chaque outil a sa propre spécificité visant à satisfaire des objectifs particuliers, aussi la recherche d'un instrument unique constitue-t-elle un défi pour la recherche.

Il convient de renforcer la recherche pour analyser les formes

de pauvreté et d'exclusion, leurs origines, les dynamiques de paupérisation, ou l'évaluation des politiques sociales. Les indicateurs retenus devraient correspondre aux priorités locales comme aux objectifs internationaux. Tout cela ne peut être mis en oeuvre qu'au sein d'institutions, ou de réseaux, regroupant les efforts des équipes actuelles, une institution internationale se chargeant de l'animation d'ensemble.

UN MARCHÉ DU TRAVAIL EN PLEINE MUTATION

L'emploi, la relation de l'individu au travail, sont au coeur du développement social, puisqu'ils sont les facteurs qui peuvent permettre d'éviter ou d'atténuer la pauvreté et l'exclusion. La compréhension du développement social dans un contexte de libéralisation des échanges et de globalisation implique de connaître les mécanismes de fonctionnement des économies et des sociétés : cela suppose une perspective historique et un cadre théorique reliant les phénomènes entre eux; les approches critériologiques classiques faillissent à fournir ce cadre.

Les attitudes et politiques à l'égard du chômage et du secteur informel doivent être profondément modifiées et adaptées compte tenu de la convergence des études et des observations qui soulignent :

- l'explosion du chômage ouvert dans des économies où il était jusqu'alors resté limité,
- la régression du salariat et la forte croissance de l'emploi informel,
- la montée des taux d'activité féminine, de la pluri-activité, et de la pluri-activité domestique en particulier,
- la chute des salaires réels.

Même si tout le monde ne s'accorde pas sur le fait que le secteur informel peut constituer une alternative viable à long terme, transitoirement du moins il est admis qu'il conviendrait d'accompagner son développement afin qu'il n'atteigne pas trop vite son degré de saturation.

A ce sujet les analyses divergent, tenant sans doute beaucoup aux différences des situations économiques et sociales nationales, sur l'impact de la diminution du pouvoir d'achat des salariés dans la période d'ajustement structurel : effet récessif en raison de la chute de la demande globale, ou au contraire effet limité, voire même positif en raison des possibilités de substitution aux importations.

De ce point de vue, des actions doivent être entreprises pour favoriser les activités productives dans le secteur informel et ne pas les laisser être laminées progressivement par la montée (qui ne devrait pas être inexorable) des activités commer-

ciales; celles-ci en effet, lorsqu'elles s'articulent sur les échanges spéculatifs ou/et transfrontaliers peuvent avoir des effets extrêmement négatifs.

L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS VIS-A-VIS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Outre les politiques macro-économiques de protection des productions du secteur informel et d'incitation à la production de biens de substitution, le rôle d'un État rénové et contrôlé par les actions citoyennes et les partenaires sociaux devrait se concentrer d'une part sur la réforme des systèmes de formation et d'éducation et d'autre part sur l'ouverture des marchés publics aux petites entreprises du secteur informel.
Il s'agit tout d'abord de mettre le système éducatif en adéquation avec les emplois et les conditions réelles de la production: le chômage ouvert observé est avant tout un chômage d'insatisfaction de la part de jeunes dont les perspectives et les ambitions se limitent au salariat, et peu enclins, sinon par la nécessité, à se lancer dans les initiatives privées. Le contenu de l'éducation est de ce point de vue à revoir de façon approfondie. Parallèlement, les formations sur le tas dans le secteur informel devraient être complétées et consolidées dans le système formel de formation, et reconnues et validées par l'État.
En ce qui concerne l'accès aux marchés publics, les expériences intéressantes menées depuis quelques années dans le secteur de la construction et des travaux publics, et plus généralement de travaux d'intérêt public, devraient être étendues à d'autres secteurs de l'activité économique en tenant compte des échecs antérieurs dans le domaine des groupements d'achats et de ventes. Les actions citoyennes et communautaires peuvent trouver là des tâches à leur mesure. Il faudrait également veiller à l'organisation de la fluidité des marchés, en vue de construire un marché intérieur, par la réalisation de grands travaux d'infrastructure fortement créateurs d'emplois.

LE SALARIAT RÉGRESSE, LA PROTECTION SOCIALE AUSSI

La législation du travail et la protection sociale ont été élaborées par rapport au modèle dominant du salariat. Or non seulement le salariat reste minoritaire dans tous les pays en développement, mais il est en train de régresser même, sous l'effet de la poussée du chômage et du secteur informel qui se développe en marge de l'État. Dans les NPI (Nouveaux Pays Industriels) mêmes, l'extension des formes de sous-traitance et

de travail à domicile ralentissent la croissance du salariat. Il convient donc de réfléchir à de nouvelles formes de protection sociale pour les non salariés et notamment adapter le cadre juridique à la réalité des formes de travail.
Cependant l'adaptation des systèmes de protection sociale aux nouvelles formes de travail extérieur à l'entreprise laisse en dehors de leur champ d'action une majeure partie de la population qui reste non-salariée dans les secteurs de l'agriculture et de l'informel, et même la quasi-totalité de la population active des pays moins avancés qui n'ont pas entamé leur transition au salariat.

LE NÉCESSAIRE APPROFONDISSEMENT DU DÉBAT SUR LA CLAUSE SOCIALE

La clause sociale est un argument qui consiste à dire que les normes sociales établies au niveau international sur le droit d'association, le droit à se défendre collectivement, l'interdiction du travail des enfants et du travail forcé sont non seulement des principes fondamentaux, mais que leur respect et leur application doivent être une condition de l'échange international.
Le débat a tendu à prendre une tournure polémique, opposant le Nord et le Sud. Il se situe dans les termes suivants : pour les pays du Nord qui ont soulevé la clause sociale (parlant au nom de leurs travailleurs écrasés par des taux de chômage très élevés), l'ouverture des frontières et la globalisation ont introduit la concurrence des pays n'ayant pas le même niveau de salaire car les NPI ne sont pas seulement des réservoirs de main d'oeuvre bon marché, ils concurrencent désormais, par leurs entreprises mêmes, les productions des pays du Nord. Et ces NPI (parlant au nom de leurs entrepreneurs) ont beau jeu de rétorquer aux pays du Nord, oublieux de leur propre passé et leur reprochant d'appuyer un développement économique rapide sur la pauvreté, l'exploitation et la non protection de leur main d'oeuvre, qu'ils ont longtemps prôné l'industrialisation et qu'ils veulent en bloquer le processus lorsque celui-ci est sur le point de réussir : or n'est-ce pas précisément l'industrialisation qui permet de lutter contre la pauvreté ? Ne s'agirait-il donc que d'une nouvelle forme de protectionnisme ?
Ces positions antinomiques illustrent bien le débat sur le développement social. Le développement économique et le maintien de taux d'investissement élevés supposeraient la négligence -provisoire- d'un développement social considéré comme une simple consommation et donc une entrave à la croissance économique. Cette question serait susceptible

d'être résolue à un stade plus avancé du développement : argument qui fut longtemps, sans être présenté aussi crûment, celui des économistes du développement.
Cependant la logique et la dynamique de la globalisation tendent à aligner les systèmes de protection sociale sur les conditions de travail des pays les moins bien pourvus. Le plancher du salaire minimum est soumis à de fortes pressions ou à des stratégies de contournement dans les pays du Nord; et les délocalisations, l'extension du télétravail et du travail extérieur à l'entreprise permettent de battre en brèche les systèmes de protection sociale. Comme il n'est pas réaliste de penser être en mesure de remettre en cause les stratégies des firmes, au moins convient-il de les limiter. Et si l'on ne veut pas s'en tenir à une simple pétition de principe il conviendrait de se préoccuper et d'approfondir sérieusement la possibilité :
- de défendre le principe de la clause sociale,
- d'étendre même la conditionalité, de l'échange à l'investissement (au crédit), c'est-à-dire de tenir pour responsables de son application la future Organisation Mondiale du Commerce (l'OMC), mais aussi le FMI et la Banque Mondiale,
- d'en prévoir les procédures d'application et les possibilités de modulation du champ d'action,
- d'organiser un droit de saisine d'institutions telles que le BIT,
- de créer des observatoires pour l'étude des conditions de travail, obligation à laquelle seraient tenus les Etats.
L'application de la clause permettrait aux salariés des pays en développement d'être en meilleure position d'obtenir une redistribution des gains de productivité et une meilleure protection sociale, dont l'histoire économique et sociale montre qu'elle n'a jamais été automatique ni spontanée. Elle revient à reconnaître que la défense du développement social est l'affaire des principaux intéressés d'où découle le droit pour eux de s'associer. Et si, à court terme, les entreprises peuvent s'en trouver desservies, il en résulterait cependant une stimulation de la croissance par l'élargissement du marché intérieur et le recours à des technologies plus performantes. La globalisation pourrait ainsi ne pas être seulement une entreprise économique de maximisation du profit des firmes, mais devenir aussi une stratégie sociale de redistribution des fruits de la croissance. A condition pour cela que la clause sociale s'applique non seulement aux entreprises du secteur formel, mais aussi aux formes de travail précaire que celles-ci développent à leurs marges (sous-traitance, travail extérieur à l'entreprise).

LES MIGRATIONS, RÉPONSE A LA PAUVRETÉ OU FACTEUR D'EXCLUSION

Alors que l'on prône au niveau international la libre circulation des capitaux et des marchandises, on cherche à restreindre la circulation des hommes. La situation des migrants est paradoxale; d'une part ils sont, avec la montée des nationalismes et de la xénophobie, confrontés à des risques de marginalisation et d'exclusion dans les pays d'accueil, et d'autre part ils constituent, à leur lieu d'origine, une soupape à la crise grâce à leurs envois de fonds. Le déracinement est vécu comme une forme d'exclusion plus ou moins grande selon les liens qui persistent avec le territoire d'origine. La perte du lien avec le territoire est une cause essentielle d'insécurité et d'instabilité. On peut toutefois se demander si fonder un système de solidarité sur la migration est possible à moyen terme. La migration a également un effet sur la redistribution des rôles au sein des familles et permet l'autonomisation des femmes. Les migrants sont au coeur de réseaux de relations complexes, et le processus d'insertion s'étale souvent sur deux générations.

Innovations et acteurs sociaux

Les groupes sociaux et les institutions de toute nature, ont, dans le contexte de la crise et de l'ajustement, des perceptions et des comportements nouveaux. Les tactiques de survie et les stratégies d'adaptation à long terme doivent être distinguées, pour savoir si l'on a affaire à un entrepreneur ou un «entreprenant». On peut donc se demander si les innovations multiples que l'on observe constituent une réponse de circonstance ou une alternative à la crise actuelle.

Par innovation sociale il faut entendre, premièrement, toute appropriation par un groupe social d'une innovation technologique ou économique; deuxièmement, des comportements nouveaux, ou réactivés, permettant la mise au point de stratégies plus performantes; troisièmement, la constitution et l'activation de nouveaux réseaux ou organisations permettant d'obtenir une meilleure redistribution des fruits de la croissance. Ainsi, peuvent être considérées comme innovations sociales, la prise en compte par les femmes de l'approvisionnement d'Abidjan en manioc transformé, la mise en place de systèmes de caution mutuelle dans le cadre des tontines pour faire face aux défauts de remboursement, la création de syndicats et de groupements de producteurs prenant en charge les intérêts de leurs membres.

Mais faut-il comprendre les tactiques de survie observables actuellement (tels les photocopieurs de Yaoundé, ou les marmites collectives de Lima) comme des entreprises de moyen

terme faisant face à des risques par des investissements durables, ou comme la saisie d'opportunités ou de rentes appelées à disparaître ?
L'histoire montre que le social n'est jamais automatiquement donné et acquis. Il faut donc des acteurs qui le revendiquent et qui le défendent, et un environnement qui en permet la réalisation.

LES INITIATIVES PRIVÉES NE PEUVENT PAS REMPLACER L'ÉTAT...

Au sujet du rôle de l'État, des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté et de la dégradation des conditions de vie, il faut souligner le danger d'une substitution, au nom de la lutte contre la corruption et la logique rentière, des organismes privés (pouvoirs locaux, entreprises informelles, ONG, initiatives communautaires, associations, mais aussi grands groupes privés) aux instances étatiques. Face à la crise, se forge une croyance commune dans les capacités de la société civile. Désormais, cette «conception» propose d'attribuer une partie des ressources du «développement» aux ONG et aux institutions locales.
Ainsi a-t-on pu souligner l'efficacité, par rapport au développement social, des dynamismes privés, des formes d'action communautaire qui n'attendent rien des Etats. Il faudrait cependant observer de quelles manières opèrent les dynamismes privés lorsqu'ils se substituent aux institutions publiques, et prennent en charge des fonctions traditionnellement dévolues aux Etats.
Certaines innovations, qui apparaissent positives, restent à l'intérieur d'un groupe dans la mesure où l'environnement n'en favorise pas la diffusion. Le contexte devient favorable dès lors qu'il n'y a pas de contrôle politique ou social bridant les initiatives spontanées, qu'il existe une demande sociale perceptible par les acteurs, et que des réseaux structurés rendent durable une innovation fragile à ses débuts. La puissance publique joue un rôle essentiel dans la création d'un environnement favorable (Singapour, Burkina-Faso) en s'abstenant d'intervenir dans les initiatives locales ou en créant un climat de confiance dans le futur auprès des acteurs de base, n'encourageant aucun comportement de spéculation ou de survie. Cette attitude est également souhaitable pour les grands corps intermédiaires (Églises, syndicats, groupes de pression, mafias, etc.).
Il convient de ne pas trop idéaliser les «initiatives populaires», ni le rôle des associations, ni l'efficacité des privatisations. Bien souvent, les premières sont loin d'être aussi spontanées qu'on le croit ; en outre, elles se dissolvent une fois atteints leurs ob-

jectifs. Les secondes cachent souvent des stratégies de captation privative de l'aide internationale : on a pu observer la dextérité avec laquelle le montage des projets est devenu, pour certains «courtiers du développement», une importante filière d'enrichissement et de promotion personnelle. Quant aux privatisations, elles sont par définition peu soucieuses de l'intérêt général et ne satisfont que la demande solvable.
De plus, il est souvent très difficile d'identifier avec pertinence les lieux et les groupes qui pourraient prendre en charge des actions de lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion. Dans cette perspective, il conviendrait de procéder à des observations comparatives systématiques de l'élaboration, de la mise en oeuvre et des conséquences des politiques publiques d'un côté, et des actions privées ou associatives de l'autre, en posant notamment la question de la «réplicabilité» des solutions mises en oeuvre auprès de populations délaissées par l'État, ce qui passe par une articulation entre stratégies alternatives et stratégies publiques. L'État a des devoirs et il doit être en mesure de les remplir, les pouvoirs publics restant la principale instance de régulation, surtout quand il s'agit de traiter la question de la pauvreté et de l'exclusion.

... ET LES SOLIDARITÉS NE SONT PAS LA PANACÉE

La notion de solidarité est essentiellement d'ordre moral et idéologique. Elle recouvre une multiplicité de pratiques : assistance mutuelle entre voisins ou parents, tontines, aide financière ponctuelle, soutien à la scolarisation, hébergement, etc... Mais ce qui fait le ressort commun de ces différentes solidarités, c'est une logique utilitariste : mise en commun de ressources permettant de se constituer en groupe de pression, ou placement social et endettement d'obligés. Or cette logique est remise en cause quand les individus ne peuvent plus fournir les contributions qui permettent d'alimenter ces circuits d'assurance et d'assistance mutuelles, et de ce fait s'en trouvent exclus. Toutefois de tels processus d'individualisation sont propices aux prises de conscience critiques vis-à-vis de ces formes de solidarité, et à l'émergence de nouveaux liens sociaux fondés sur l'adhésion individuelle et sur des engagements politiques ou religieux. L'émergence de nouveaux rapports sociaux passe donc par une remise en cause des solidarités anciennes.
En outre, par suite de la paupérisation et de la précarité grandissante des positions professionnelles, les modes de solidarité par redistribution directe à partir des classes moyennes s'essoufflent et ne serviront plus longtemps encore d'amortisseur aux conséquences de la crise. On a constaté une tendance

au repli sur la famille élémentaire au détriment de la parentèle. Dans ces milieux, il y a en effet effondrement de la croyance dans le salariat comme mode de promotion sociale, et recherche systématique de revenus complémentaires. La prise de conscience de plus en plus aiguë de cette précarité croissante rend les catégories sociales intermédiaires réticentes à la redistribution et aux prélèvements sociaux; elle accroît même la méfiance des pauvres envers les exclus.

LA RÉGULATION PAR L'ÉTAT

Faute de moyens, la puissance publique n'assure plus les tâches qui lui sont confiées et qui ne peuvent être assurées par quelqu'un d'autre : tâches régalienne (garantie de la sécurité des biens, des personnes et du territoire, justice), fonctions régulatrices dans les domaines politique (par exemple défense des minorités), social (équité, intégration, etc.), économique (développement de l'appareil productif, monnaie, etc.). Elle n'est souvent plus en mesure de légitimer ses agents, qui ont, dans certains cas, privatisé de fait certaines de ses fonctions. Notons à ce sujet que le projet de Charte de Copenhague n'évoque pas du tout les principales instances de l'appareil d'État confrontées aux catégories sociales en situation d'exclusion : la police et la justice. Les pauvres et les exclus apparaissent d'abord comme une menace pour la société établie, et le recours à la police constitue encore malheureusement l'un des principaux «moyens de lutte contre l'exclusion». Les programmes d'éducation et de sensibilisation au respect de la diversité et à l'intégration sociale devraient commencer dans ces corps de l'État.

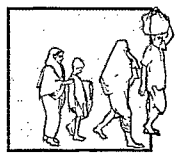
Pour créer un environnement favorable au développement social et à l'innovation, les acteurs sociaux attendent de l'État qu'il arbitre entre les intérêts divergents des groupes et des individus, et qu'il réintègre le service public dans ses objectifs premiers. L'État, seul, dispose d'instruments fiscaux pour organiser des transferts de ressources et pour protéger des secteurs exposés à la concurrence internationale. Il dispose aussi des instruments de politique monétaire pour assurer le développement des activités productrices. Dans des pays où l'agriculture reste dominante et le restera encore longtemps, la fixation de prix agricoles rémunérateurs, la préférence pour un certain nombre de biens de consommation produits par le secteur informel, et le maintien d'un minimum de services publics d'éducation et de santé pour les plus démunis, devraient assurer à la population non salariée qui reste majoritaire le minimum de rémunération de son activité économique et de protection sociale auquel elle a droit.

Rendre plus opérationnel les pouvoirs publics c'est les rapprocher des populations qui sont mieux en mesure de les contrôler. Compte tenu des limites des initiatives individuelles, de la faillite de l'État-providence, il convient donc d'identifier les échelles (nationale, régionale, locales) et les types d'acteurs permettant la mise en oeuvre optimale d'actions efficaces et transparentes (principe de subsidiarité).
Pour retrouver la légitimité dont il a besoin pour gérer le long terme, l'État doit sécuriser l'ensemble des acteurs en dénouant favorablement les conflits, économiques et sociaux, qui ne manquent pas dans des sociétés actuellement sous stress. Cette quête de légitimité peut être facilitée par des formes de contrôle démocratique et par une gestion économique à la fois rigoureuse et transparente.
Les contradictions entre l'économique et le social (choix entre redistribution ou création d'emploi) sont plus facilement gérées quand l'État met en oeuvre une politique sociale crédible. L'autorité de l'État sera d'autant plus affirmée que ses agents retrouveront le sentiment d'utilité sociale, confirmé par leur statut et leur condition. Ce qu'il faut ce n'est pas plus d'État, mais mieux d'État, en repensant ses fonctions, en rétablissant sa légitimité et en lui donnant les moyens de ses actions.

DÉMOCRATISATION ET ACTION CITOYENNE

Les solidarités «informelles» constituant donc des «filets sociaux» de plus en plus lâches et de plus en plus fragiles, tandis que les solidarités de types maffieux ou intégriste tendent à se substituer à elles pour socialiser les exclus, l'intervention de la puissance publique s'avère plus que jamais nécessaire. A une condition cependant : qu'elle remplisse d'abord une fonction de redistribution équitable et rompe donc avec les modalités clientélistes, rentières et répressives des formes de régulation qui prévalent encore largement. La faillite de l'État ne tient pas seulement et uniquement à son appropriation clientéliste et à son utilisation à des fins tributaires, elle tient aussi à un changement des conditions objectives, à l'impossibilité de faire face aux effets de la croissance démographique et de la globalisation notamment. Les actions citoyennes, les associations villageoises, de quartiers, professionnelles devraient permettre de redéfinir ce nouveau rôle de l'État, sur la base d'exigences de compétences, de rationalisation et de contrôle de l'utilisation clientéliste des services publics. Dans ce mouvement, les ONG ont un rôle important à jouer, mais leur action doit cependant être coordonnée et régulée à un niveau central. En somme il s'agit de retrouver les fonctions d'un État régulateur et animateur des activités économiques,

au service de l'ensemble des couches sociales, et contrôlé par elles. Démocratisation et intégration citoyenne sont donc devenues des conditions préalables de l'intégration sociétale. C'est donc ces deux processus qu'il convient d'appuyer au premier chef si l'on veut promouvoir véritablement un développement social qui ne soit pas seulement un slogan.



COMMENTAIRE SUR LE PROJET DE DÉCLARATION DE COPENHAGUE

Les participants au Séminaire de Royaumont (9-11 janvier 1995) ont pris connaissance du projet de Déclaration et du Programme d'action proposés par le Comité Préparatoire du Sommet Mondial pour le Développement Social (Copenhague, mars 1995).

L'examen de ces textes a provoqué des sentiments contradictoires chez la majorité des participants.

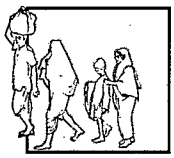
D'abord, en première approche, un sentiment d'émerveillement devant une telle concentration de bonnes intentions et de programmes aussi généreux et humanitaires. Tous reconnaissent d'ailleurs, qu'au delà des principes généraux, il y a dans ces textes des efforts de réflexion pour des actions concrètes et des avancées vers des propositions de politiques parfois même assez audacieuses (par exemple, la suppression de la dette bilatérale de certains Pays en développement).

Pourtant, on ne peut manquer d'être surpris en même temps par l'ambition des objectifs à atteindre (souvent, il n'est même pas question de réduire la pauvreté, l'exclusion, l'analphabétisme, etc. mais purement et simplement de les éliminer), de sorte qu'on ne peut manquer de souligner qu'il ne s'agit probablement pas d'un objectif pour la prochaine décennie, mais au moins pour le prochain siècle.

On remarque aussi que l'analyse des problèmes, qui sont pourtant reconnus et mis en exergue («misère sans nom», «pauvreté abjecte», «fossé accru qui s'est creusé entre les riches et les pauvres») est faible, sinon inexistante, notamment dans la reconnaissance des mécanismes historiques et des dynamiques sociales et culturelles qui ont abouti à les créer, à les amplifier ou à les perpétuer, et cela en dépit d'une croissance économique reconnue sans précédent.

Nulle part, on ne voit apparaître des discussions sur les contradictions entre objectifs, sur les conflits d'intérêt entre les groupes sociaux ou les nations, sur les priorités à mettre en oeuvre face à un aussi grand nombre d'engagements. Tout le texte reflète la croyance en un modèle unique de développement, en l'universalité des valeurs et des intentions, alors qu'il faudrait plutôt, si on veut être efficace et opérationnel, reconnaître non seulement les diversités et les spécificités régionales, mais aussi révéler les contradictions en tous genres, dans la mesure où cette reconnaissance est un préalable qui oblige aux compromis et aux arbitrages sans lesquels il y a fort à craindre que le Sommet restera un catalogue assez complet de bonnes intentions et de voeux pieux.

De même, à aucun moment, il n'est précisé pourquoi «l'expansion de la prospérité va de pair avec l'expansion de la pauvreté», alors que certains considèrent que cette contradiction n'en est une qu'à partir du moment où on fait l'économie d'une critique du modèle dominant d'économie



libérale de marché, qui conduit à l'accumulation des richesses, mais qui suppose, dans une large mesure, le maintien ou le renforcement de certaines inégalités pour se perpétuer ou se renforcer.

Or, on a souvent le sentiment que le texte recommande une simple adaptation de ce modèle, là où certains considèrent qu'il faudrait en faire une reconstruction de fond en comble, en imaginant de nouvelles formes d'échanges, de production et d'organisation sociale et politique, avec des contrôles institutionnels plus sévères, et avec une mise sous tutelle sociale des critères d'efficacité et de productivité économique. Nulle part ce débat n'est abordé ni même mentionné. Tout au plus évoque-t-on la nécessité d'un «développement économique bien compris», malheureusement sans aucune précision sur le contenu de ce «bien compris», tout en ajoutant ailleurs qu'il doit non seulement «être durable et soutenable», mais également «soutenu», autre contradiction peu explicitée.

On pourrait de même souligner que certains concepts abondamment utilisés ne sont pas exempts d'ambiguïté (par exemple, celui d'intégration sociale qui suppose l'homogénéisation et la stabilité, alors que le respect de la diversité est préconisé par ailleurs et que le changement social suppose nécessairement des mutations et, à la limite, même des révolutions).

Enfin, un cadre d'analyse utilisant des schémas par trop simplistes, par ailleurs contestable, domine dans tout le rapport, alors que beaucoup pensent qu'il serait plus légitime d'adopter une vision plus globale ou plus systémique, considérant les évolutions sociétales comme interdépendantes et difficilement réversibles sans actions multiples et cohérentes.

Finalement, devant autant de lacunes et de réserves, l'on aboutit à la conviction que le document n'est pas amendable, du moins sous sa forme actuelle, parce que sa méthodologie et son mode d'élaboration se prêtent peu à une réécriture partielle. Néanmoins, le sentiment a été exprimé que ce même document pourrait devenir, dans une certaine mesure, une arme politique efficace s'il n'était pas trop amendé à Copenhague dans le sens d'un affaiblissement des engagements et des recommandations. En effet, si les chefs d'Etat et de gouvernement sont nombreux à contresigner ce texte, ils prendront devant l'opinion publique mondiale des engagements dont ils auront beaucoup de difficultés à faire abstraction dans les politiques qu'ils défendront par la suite à tous les niveaux : internationaux, nationaux, régionaux, et qui leur seront systématiquement opposés par tous les tenants d'autres thèses comme les ONG et les associations, les syndicats, etc. Ou ils y gagneront en notoriété, en retrouvant une crédibilité actuellement fort compromise, ou ils y perdront cette crédibilité ou même leur légitimité.

Cependant, pour que le jeu soit équitable, il conviendrait que ces grandes conférences internationales ne soient pas seulement des lieux de déclarations généreuses et humanitaires, mais des lieux d'évaluation des actions entreprises et des progrès réalisés sur le terrain de façon à ce que des débats constructifs puissent être organisés à travers le monde sur les grands enjeux planétaires.

Actuellement, le sentiment prévaut en effet que les grandes conférences mondiales (de Rio, du Caire, de Copenhague, de Pékin) se limitent à un énoncé de grands principes et s'engagent sans se préoccuper des moyens de leur mise en oeuvre. De même, aucun véritable effort n'est réalisé pour

intégrer des points de vue parfois divergents, et surtout pour que de véritables bilans critiques soient régulièrement dressés afin d'obtenir une vision historique des réalisations concrètes et des mutations provoquées par les actions entreprises. De plus, les évaluations sont rendues difficiles par l'adoption de concepts nouveaux (par exemple, en remplaçant le développement économique par le développement humain ou par le développement durable) qui véhiculent des contenus idéologiques accrus et des imprécisions de définitions et de mesures qui risquent d'occulter les échecs passés, ou de masquer les avancées réelles, en déplaçant simplement les objectifs.

L'Institut Français de Recherche Scientifique ...

L'Orstom, est un établissement public à caractère scientifique et technologique, placé sous la tutelle des ministères chargés de la Recherche et de la Coopération. Depuis cinquante ans, il conduit des recherches sur les milieux intertropicaux qui sont devenues des références internationales.

... pour le Développement ...

Il propose à ses partenaires du Sud et aux acteurs du développement des programmes et des résultats sur quatre grands thèmes :
- *environnement et grands écosystèmes, océaniques, aquatiques et terrestres ;*
- *agriculture en milieux tropicaux fragiles ;*
- *environnement et santé ;*
- *hommes et sociétés en mutation.*

... en Coopération

Il propose également ses capacités de diagnostic et d'expertise aux organismes publics et privés français, étrangers ou internationaux.
Ces recherches sont conduites en coopération avec des institutions du Sud, en fonction de choix scientifiques et techniques associant partenaires français et étrangers.
L'Orstom participe au renforcement des capacités scientifiques du Sud par la formation à la recherche et par des appuis spécifiques.

Le Département "Sociétés, Urbanisation, Développement" (SUD)

Il regroupe plus de 130 chercheurs, essentiellement en Sciences Sociales, travaillant dans une optique pluridisciplinaire alliant le quantitatif et le qualitatif, autour de trois grandes orientations de recherche :

- Politiques publiques, ajustement structurel, réponses sociales

Les méthodes de cadrage macro-économique sont associées à l'observation approfondie et continue des ménages et des agents économiques afin de mesurer les effets de ces politiques sur les conditions de vie, l'emploi et notamment le secteur informel et les systèmes éducatifs.

- Migrations internationales, mobilités spatiales, insertion urbaine des migrants

Les enquêtes statistiques et les systèmes les plus performants de traitement des données (Systèmes d'Informations Géographiques, analyses biographiques) permettent de renouveler les analyses de phénomènes prenant une ampleur toujours plus marquée dans le monde contemporain.

- L'homme et son environnement

L'étude des identités culturelles, des savoirs et de l'innovation, de la transformation des paysages ruraux et urbains est mise au service de la décision et contribue à la définition du développement durable.

ORSTOM
213 rue La Fayette
75480 - Paris cedex 10
France

tél : 33 (1) 48 03 77 77
fax : 33 (1) 48 03 08 29
telex ORSTOM 214627 F

ORSTOM - DIST EVDOS 95