

LE DEVELOPPEMENT PEUT-IL ETRE SOCIAL ?

Pauvreté, chômage, exclusion dans les pays du Sud

Royaumont, du 9 au 11 janvier 1995

Synthèse des ateliers du séminaire et commentaire sur le projet de déclaration de Copenhague par **Jacques CHARMES, Jean-Luc DUBOIS, Georges COURADE, Philippe ANTOINE, Alain MARIE**

Economiste, responsable du Département SUD

Economiste et géographe, UR 52 : "Modèles et réalités du développement"

Démographe et anthropologue, UR 55 : "Enjeux de l'urbanisation"

Ce séminaire, organisé par le Ministère des Affaires Etrangères et l'ORSTOM (coordinateur : Jacques Charmes, organisatrice : Laurence Quinty-Bourgeois)¹ avec la participation de l'UNRISD, entre dans les activités préparatoires au Sommet Mondial sur le Développement Social qui se déroulera à Copenhague du 6 au 12 mars 1995.

Liste des 52 participants :

- 22 du Département SUD de l'ORSTOM : Agier Michel, Antoine Philippe, Barbier Jean-Claude, Bocquier Philippe, Bredeloup Sylvie, Cabanes Robert, Cambrezy Luc, Charmes Jacques, Courade Georges, Delaunay Daniel, Dubois Jean-Luc, Dureau Françoise, Goudineau Yves, Herrera Javier, Le Bris Emile, Lootvoet Benoît, Marguerat Yves, Mounier Alain, Ori Boizo, Oudin Xavier, Riveleois Jean, Roubaud François.
- 2 d'autres départements : Brunet-Jailly Joseph, Gastellu Jean-Marc.
- 2 de l'UNRISD : Trouvé Joseph, Westendorff David.
- 26 d'institutions diverses : Bessat Colette (Espace Métiers Douala), Bey Marguerite (Univers. Paris I), Bolay Jean-Claude (IREC-EPFL), Chedeville-Murray Geneviève (MAE), Diop Momar-Coumba (IFAN-CAD), Dumont Jean-Christophe (DIAL), Gaudant Nathalie (PSH), Gonneau Jean-Luc (GRET), Hugon Philippe (Univers. Paris X), Igounet Olivier (SOLAGRAL), Latouche Serge (Univers. Paris XI), Le Pape Marc (CNRS), Loriaux Michel (CIDEP), Lututala Mumpassi (Univers. Kinshasa), Mahieu François-Régis (Univers. Versailles), Marie Alain (Univers. Paris I), Rallu Jean-Louis (INED), Rivière d'Arc Hélène (CNRS), Rospabé Philippe (Univers. Paris XI), Salama Pierre (Univers. Paris XIII), Sall Babacar (EHESS), Sawadogo Ram Christophe (Univers. Ouagadougou), Schapira Marie-France (CREDAL), Touré Moriba (CODESRIA), Verger Chantal (indép.), Wautelet Jean-Marie (CIPED).

La synthèse de chacun des trois ateliers :

- ajustement, pauvreté et initiatives locales,
- emploi et modes de survie,
- solidarités, exclusion, intégration,

1 Comité d'organisation : Ph. Antoine, J.-Cl. Barbier, J. Charmes, G. Courade, J.-L. Dubois, E. Le Bris, B. Lootvoet, A. Marie, L. Quinty-Bourgeois.

ainsi qu'un commentaire sur le projet de Déclaration de Copenhague ont été présentés et discutés, au cours d'une table-ronde, avec une centaine de personnes, à Paris (Cité universitaire), le 12 janvier 1995.

I - AJUSTEMENT, PAUVRETE ET INITIATIVES LOCALES

Introduction

Les réflexions des membres de l'atelier se sont orientées dans trois directions qui sont autant de thèmes insuffisamment pris en compte dans le rapport des Nations-Unies sur le développement social. Il s'agit :

- de l'examen des formes et dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale, de leur mesure, de leur suivi, au moyen d'indicateurs spécifiques et d'un cadre méthodologique global ;
- de la prise en compte des acteurs sociaux et des conditions d'émergence d'innovations sociales dans diverses sociétés ;
- de la redéfinition du rôle de l'État, seul acteur capable d'effectuer des arbitrages de haut niveau concernant la régulation politique, sociale et économique.

1 - Dimensions de la pauvreté, indicateurs sociaux et cadre méthodologique

Problématique : 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 relative (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. 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.

Dimensions de la pauvreté : 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 (cas actuel du Laos). 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 (saisie 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 don et contre-don). 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 cumul des exclusions dans différents domaines (territoire, emploi, solidarité, capacité à créer une famille, etc.) conduit à la pauvreté, l'exclusion totale pouvant être considérée comme la pauvreté absolue. 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. Il est important d'élaborer des indicateurs sur ces sujets.

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.

Indicateurs sociaux : 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, c'est qu'ils déterminent des seuils simples, sont faciles à utiliser et qu'ils crédibilisent les résultats obtenus. 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, vol, 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 structuration économique. Indicateurs macroéconomiques et macrosociaux, indicateurs mésoéconomiques concernant les collectivités (obtenus par des enquêtes communautaires) et les groupes sociaux (notamment les groupes-cible de la politique sociale), indicateurs microéconomiques 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).

On doit distinguer l'emploi d'indicateurs synthétiques, comme l'IDH (Indicateur de Développement Humain), 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 trop 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.

Cadre méthodologique : 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, matrices de comptabilité sociale, modèles 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.

Recommandations : Elles sont de trois ordres. Tout d'abord, 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 ceci 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.

2 - Innovations et acteurs sociaux

Problématique : 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.

Notion d'innovation : 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 réalisation 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 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.

Solutions à la crise : 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.

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 des tentatives de saisie d'opportunités ou de rentes appelées à disparaître ?

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 (Eglises, syndicats, groupes de pression, mafias, etc.).

Recommandations : Trois types de recommandations peuvent être faits dans ce domaine : premièrement, étudier les innovations spontanées pour en saisir la nature et la durée ; deuxièmement, mettre en place, au niveau de l'Etat, un environnement favorable à la prise d'initiatives dans la population ; troisièmement, encourager l'émergence d'innovations et d'innovateurs.

3 - Rôle de l'Etat

Problématique : 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 régaliennes (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.

Dans le contexte de crise actuelle, il n'est pas nécessaire d'affirmer la nécessité de l'Etat, mais de redéfinir, de façon opérationnelle et contrôlée, les tâches et les fonctions qu'il doit assumer.

Les tâches de l'Etat : Pour créer un environnement favorable au développement social et à l'innovation, les acteurs sociaux attendent de l'Etat qu'il arbitre entre les intérêts divergents des groupes et des individus, et qu'il réintègre le service public dans ses objectifs premiers. L'Etat, 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 les activités productrices.

Rendre plus opérationnel l'Etat, c'est le rapprocher des populations qui sont le plus en mesure de le contrôler. Compte tenu des limites des initiatives individuelles, de la faillite de l'Etat-Providence, il convient donc d'identifier les échelles (nationale, régionale, locale) et les types d'acteurs permettant la mise en oeuvre optimale d'actions efficaces et transparentes (principe de subsidiarité).

La légitimité : Pour retrouver la légitimité dont il a besoin pour gérer le long terme, l'Etat 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'économie et le social (choix entre redistribution ou création d'emploi) sont plus facilement gérées quand l'Etat met en oeuvre une politique sociale crédible. L'autorité de l'Etat sera d'autant plus affirmée que ses agents retrouveront le sentiment d'utilité sociale, confirmée par leur statut et leur condition.

Recommandations : Ce qu'il faut ce n'est pas plus d'Etat, mais mieux d'Etat, en repensant ses fonctions, en rétablissant sa légitimité et en lui donnant les moyens de ses actions.

II - EMPLOI ET MODES DE SURVIE

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, ce qui suppose une perspective historique et un cadre théorique reliant les phénomènes entre eux : les approches critériologiques classiques faillissent à fournir ce cadre.

La discussion sur la clause sociale en est une illustration.

1 - 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 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 Nouveaux Pays Industriels (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 leur 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, et que c'est précisément l'industrialisation qui permet de lutter contre la pauvreté.

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) et susceptible d'être résolu 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. Comme il n'est par 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, telle qu'elle est réaffirmée au § 50 alinéa c des projets de déclaration et de

programme d'action qui seront publiés à l'issue du Sommet Mondial pour le Développement Social (document de l'Assemblée Générale de Nations Unies /A / CONF. 166 / 8C / L.22 du 25 novembre 1994), 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 pour obtenir une redistribution des gains de productivité et une meilleure protection sociale, dont l'histoire économique et sociale montre qu'elle n'est jamais 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.

2 - 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 sous l'effet de la poussée du chômage et du secteur informel qui se développe en marge de l'Etat. Dans les NPI mêmes, l'extension des formes de sous-traitance et de travail à domicile ralentissent la croissance des salariat. Il convient donc de réfléchir à de nouvelles formes de protection sociale pour les non-salariés et notamment d'adapter le cadre juridique à la réalité des formes de travail.

Cependant la clause sociale et l'adaptation des systèmes de protection sociale aux nouvelles formes de travail extérieur à l'entreprise laissent 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.

Il convient donc de ne pas tenir pour acquise, définitive et irrémédiable l'idée du déclin nécessaire de l'Etat. Il faut mieux définir son rôle et resserrer son action autour des fonctions régaliennes de la loi et de l'ordre, mais

aussi de la fixation des politiques macro-économiques (monétaires, fiscales et en dernier ressort douanières). 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.

Car la faillite de l'Etat 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'Etat, 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.

3 - Les attitudes et les 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 commerciales qui, lorsqu'elles s'articulent sur les échanges spéculatifs ou/et transfrontaliers, peuvent avoir des effets extrêmement négatifs.

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 Etat rénové et contrôlé par les actions citoyennes et les partenaires sociaux devrait se concentrer sur la réforme des systèmes de formation et d'éducation : 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 qui sont peu enclins, sinon par 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'Etat :

- sur l'ouverture des marchés publics aux petites entreprises du secteur informel. De ce point de vue les expériences intéressantes menées depuis quelques années dans le domaine de la construction et des travaux publics 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 ;
- sur 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.

En somme, il s'agit de retrouver les fonctions d'un Etat régulateur et animateur des activités économiques, au service de l'ensemble des couches sociales, et contrôlé par elles.

III - SOLIDARITES, EXCLUSION, INTEGRATION

La manière dont le comité préparatoire du Sommet Mondial pour le Développement Social a abordé les questions de la solidarité, de l'exclusion et de l'intégration frappe par sa rhétorique généreuse, mais excessivement générale. En effet il s'agit de promouvoir l'intégration sociale en instaurant des sociétés stables, sûres et justes ; de garantir le respect du pluralisme et de la diversité, l'intégration des groupes défavorisés et vulnérables, le respect de la diversité culturelle, en particulier des immigrés, ainsi qu'une véritable égalité des sexes ; de veiller à ce que la fiscalité soit juste et économiquement efficace ; enfin, de faire jouer à la famille, un rôle central dans l'intégration.

Ce texte semble concerner essentiellement des sociétés et des Etats ayant adhéré au modèle occidental et à l'économie de marché. Trois questions ont plus particulièrement retenu l'attention des participants :

- les initiatives privées et les pouvoirs publics,
- la pauvreté et l'exclusion,
- les solidarités et la précarité.

1 - Les initiatives privées ne peuvent pas remplacer l'Etat

Au sujet du rôle de l'Etat, des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté et la dégradation des conditions de vie, on a souligné le danger, au nom de la lutte contre la corruption et la logique rentière, d'une substitution 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 communautaires 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.

En effet, il convient de ne pas 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 ne le croit ; en outre, elles se dissolvent une fois atteints leurs objectifs. 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'Etat, ce qui passe par une articulation entre stratégies alternatives et stratégies publiques. L'Etat 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.

Il est étonnant que la Charte de Copenhague n'évoque pas du tout les principales instances de l'appareil d'Etat 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 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'Etat.

2 - 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 font 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 rejettent 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.

3 - Les solidarités ne sont pas une 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.

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 intégristes 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. 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.

IV - COMMENTAIRE SUR LE PROJET DE DECLARATION 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 PVD).

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 les 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 contestables, 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 qu'on se préoccupe 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 risquant d'occulter les échecs passés, ou de masquer les avancées réelles, en déplaçant simplement les objectifs.