



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
6 décembre 1999
Français
Original: anglais

Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives

Deuxième session

New York, 3-14 avril 2000

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

Préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives

**Commission du développement social
Trente-huitième session**

8-17 février 2000

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire**

Suivi du Sommet mondial pour le développement social : thème prioritaire : contributions de la Commission à l'examen global de la suite donnée au Sommet

Colloque sur les États, les marchés et le progrès social : rôle et coopération des secteurs public et privé

Note du Secrétaire général

1. Par sa décision 5, prise dans le cadre de sa session d'organisation de 1998, le Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives a invité les gouvernements à contribuer au Fonds d'affectation spéciale pour le suivi du Sommet mondial pour le développement afin de financer la participation des pays les moins avancés aux travaux du Comité préparatoire et de la session extraordinaire ainsi que l'organisation par le Secrétariat de réunions de groupes d'experts, séminaires, colloques et ateliers consacrés à des questions intéressant la session extraordinaire qui, l'une et l'autre, contribueront à l'examen de ces questions par le Comité préparatoire.

2. Par sa résolution 1996/7, en date du 23 juillet 1996, le Conseil économique et social a arrêté les questions de fond inscrites à l'ordre du jour des sessions ultérieures de la Commission du développement social et un programme de travail pluriannuel pour l'examen de thèmes prioritaires. Le thème prioritaire de la trente-huitième session de la Commission,

* A/AC.253/L.10.

** E/CN.5/2000/1.

en l'an 2000, sera «la contribution de la Commission à l'examen global de la suite donnée au Sommet».

1. Par sa résolution 1995/60, en date du 28 juillet 1995, le Conseil a décidé que la Commission du développement social devrait prendre l'habitude d'ouvrir ses débats aux experts et aux principaux acteurs de la société civile afin de mieux faire connaître et comprendre le développement social et de renforcer l'échange d'informations et de données d'expérience. En outre, par sa résolution 1996/7, le Conseil a réaffirmé la nécessité d'assurer une coopération et un partenariat effectifs entre les gouvernements et les acteurs intéressés de la société civile, les partenaires sociaux et les principaux groupes visés par l'Action 21¹, y compris les organisations non gouvernementales et le secteur privé, en vue de l'application et du suivi de la Déclaration de Copenhague et du Programme d'action adoptés lors du Sommet mondial pour le développement social et afin d'assurer leur participation à la conception, l'élaboration, l'application et l'évaluation des politiques sociales au niveau national.

2. En conséquence, pour préparer la trente-huitième session de la Commission du développement social et la deuxième session du Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives, et conformément aux intentions exprimées par le Conseil économique et social, le Secrétariat a organisé un colloque sur les États, les marchés et le progrès social : rôle et coopération des secteurs public et privé, en collaboration avec la Commission d'État pour la planification du développement de la République populaire de Chine. Ce colloque, qui s'est déroulé à Beijing du 11 au 13 octobre 1999, a réuni des experts originaires de toutes les régions du monde ainsi que des participants du pays hôte et des observateurs envoyés par les organismes des Nations Unies. Le Secrétaire général souhaite marquer ici ses remerciements et sa gratitude à l'égard du Gouvernement de la République populaire de Chine qui a accueilli cette réunion.

3. On trouvera les actes du colloque à la suite de la présente note.

Note

¹ Outre les partenaires sociaux (représentants des syndicats et du commerce et de l'industrie), les principaux groupes énumérés par l'Action 21 sont les femmes, les enfants et les jeunes, les peuples autochtones, les organisations non gouvernementales, les autorités locales, la communauté scientifique et technique, et les agriculteurs.

Actes du Colloque sur les États, les marchés et le progrès social : rôle et coopération des secteurs public et privé

Relevé des conclusions

Au coeur du colloque se trouvait la question des rapports et des interactions entre les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile aux fins du progrès social. Cette question en commandait d'autres : quels sont les critères de bon fonctionnement d'un État? Quand peut-on dire d'un marché qu'il fonctionne bien? Quel est l'apport de la société civile? De tous ces acteurs, on peut dire qu'ils doivent fonctionner avec efficacité, mais cette efficacité-là ne saurait se mesurer à la seule aune du profit ou d'une enveloppe budgétaire. La mesure du progrès social est plutôt à chercher du côté des améliorations apportées au bien-être de tous les citoyens, à leur capacité d'action et à leur participation aux décisions qui affectent leur existence. Si l'on veut que le développement débouche sur un progrès social, il doit être socialement responsable et écologiquement sain. L'établissement des priorités doit tenir compte des valeurs éthiques et socioculturelles. Il s'agit d'une vision du développement qui déborde largement le domaine des faits et des chiffres économiques. C'est bien là l'optique proposée par les chefs d'État et de gouvernement réunis dans le cadre du Sommet mondial pour le développement social.

Il n'existe pas de recette universelle pour le développement et le progrès social, et chaque société doit mettre au point son propre modèle. Depuis quelque temps, nous voyons s'aggraver la crainte d'une impuissance de l'État face aux besoins sociaux; dans une certaine mesure et en bien des endroits, l'État s'est presque entièrement désengagé du domaine du développement social, laissant au marché la responsabilité du bien-être social. En dernier ressort, pourtant, les pouvoirs publics sont les représentants des populations et ont la responsabilité de promouvoir les buts sociaux à leur profit. Tous les marchés fonctionnent dans un ensemble de traditions, d'institutions, de règles et de règlements. L'État conserve cette prérogative fondamentale qui consiste à déterminer quelles sont les questions qui relèvent du marché, à définir des cadres généraux pour l'action des acteurs privés, et à permettre à ces acteurs de fonctionner de façon responsable dans les limites de ces cadres. Le rôle de l'État est principalement de créer un cadre favorable; il est complété, accessoirement, et en cas de nécessité, par un rôle de «mise en oeuvre» ou de «réglementation».

Une période de changement rapide et d'incertitude économique a suivi le Sommet mondial sur le développement social. Si, d'un côté, quelques pays ont connu une croissance soutenue de leur économie, beaucoup d'autres ont été exposés à des crises financières, une grande précarité, ou la stagnation. Sur le front social, qui retient pourtant de plus en plus l'attention, il y a eu des progrès, mais aussi des régressions considérables. L'effondrement de plusieurs économies prometteuses a effacé en quelques semaines ou quelques mois les progrès accomplis au cours de plusieurs années d'efforts. De nombreux conflits armés ont éclaté, peu ont été réglés. Le nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté a augmenté, malgré les efforts déterminés de beaucoup de pays. La mondialisation et la libéralisation des marchés ont engendré une incertitude accrue pour le plus grand nombre. Chaque année, le changement semble s'accélérer tandis qu'on assiste à une aggravation des inégalités et des écarts de développement tant au sein des sociétés qu'entre elles.

Les individus et les groupes qui ont réussi à prendre en marche le train du changement ne peuvent que s'en féliciter; les autres donnent l'impression d'être de plus en plus des laissés-pour-compte.

Il est incontestable que la mondialisation peut avoir des effets positifs comme des retombées négatives. L'innovation et le progrès technique nous donnent des instruments nouveaux et plus efficaces pour résoudre des problèmes anciens. Pourtant, le progrès n'est ni universel ni irréversible. Chaque pays – et dans chaque pays, chaque ville et chaque région – vit la mondialisation sur un mode différent. Même s'il faut se méfier des jugements hâtifs et des généralisations sur les retombées de la mondialisation, on peut dire que ce phénomène, tout à la fois, ouvre des perspectives nouvelles et multiplie les risques. La principale préoccupation de tous les acteurs concernés devrait être de tirer le meilleur parti de ces perspectives tout en réduisant le niveau de risque. L'éducation pour tous, à condition qu'elle soit de meilleure qualité et en prise sur son temps, constitue le meilleur moyen d'aider chacun à exploiter les occasions qui se présentent; en même temps, il faut créer ou renforcer des institutions capables d'aider les gens à affronter les risques associés à la mondialisation. Ces institutions doivent offrir une meilleure protection, des régimes d'assurance sociale et un meilleur accès à l'information et au crédit.

La mondialisation diminue aussi l'aptitude des gouvernements à adopter des politiques indépendantes. En matière de finances publiques, par exemple, la libéralisation des opérations financières et des échanges commerciaux a réduit la capacité de beaucoup de gouvernements de lever des fonds par voie fiscale ou douanière. À un moment où il importe toujours plus de rester concurrentiel, les moyens pour le faire diminuent. D'où l'importance de la gouvernance. À l'échelle des États, la gouvernance désigne la création ou le renforcement de mécanismes susceptibles d'assurer participation et coopération entre l'État et les autres acteurs sociaux. À l'échelle mondiale, elle désigne la mise au point ou le renforcement de mécanismes et d'institutions qui permettront aux États et aux autres acteurs sociaux de réagir à des forces qui dépassent leur capacité d'intervention individuelle.

Principes de base

À la fin de chaque chapitre du présent rapport figurent des listes détaillées de suggestions et de recommandations. On trouvera ci-dessous quelques-uns des principes qui ont inspiré ces suggestions.

1. Assurer la protection sociale des groupes et personnes vulnérables

Sont vulnérables les groupes et personnes dépourvus de moyens. On peut en déduire que la vulnérabilité est étroitement associée à la question de la gouvernance. La gouvernance à son tour renvoie aux règles et institutions par lesquelles les États, les marchés et les communautés structurent et réglementent les interactions sociales et politiques ainsi que leur propre fonctionnement. Les structures de gouvernance sont en partie léguées par l'histoire, mais elles sont aussi déterminées, activement et consciemment, par le présent. Les populations vulnérables, par définition, ne disposent pas d'informations ou de moyens suffisants pour participer à la vie publique. À cela il est possible de remédier, à long terme, en éliminant les sources de vulnérabilité et en favorisant la participation de tous à

l'exercice du pouvoir, à court et à moyen terme, en faisant en sorte que les intérêts des populations vulnérables ne soient pas victimes des structures de pouvoir existantes.

La mise en place actuelle d'institutions mondiales a ceci de commun avec l'exercice du pouvoir à l'échelle nationale qu'elle met en rapport des groupes puissants et des groupes vulnérables. Le principal défi que nous lance la mondialisation est que l'aptitude d'un nombre croissant de personnes, de groupes et de nations à jouer leur rôle dans l'exercice du pouvoir tend à décliner, à un moment où les instruments de la gouvernance doivent, qu'on le veuille ou non, passer de l'échelle nationale à l'échelle mondiale. Trop souvent, nous essayons de résoudre les problèmes qui se posent à l'échelle mondiale au moyen de solutions purement nationales et par là-même inefficaces. Inversement, des décisions ou des mesures prises à l'échelle mondiale engendrent de nombreux problèmes à l'échelle nationale.

Face à cette question de vulnérabilité, que ce soit au niveau national ou au niveau mondial, les valeurs de civilité, de respect, de compassion et de solidarité acquièrent une importance cruciale en tant que bases de la coopération sociale. Le problème n'est pas de concilier les valeurs de l'«État» et du «marché», mais de faire en sorte que les États et le marché respectent les valeurs humaines fondamentales.

2. Créer des emplois en soutenant les petites entreprises

Pour faciliter le plein emploi, il faut des mesures et des politiques favorisant la création d'activités rémunératrices. Comme l'a reconnu le Sommet de Copenhague, ce sont souvent les petites et moyennes entreprises qui créent le plus d'emplois. Un certain nombre d'études indiquent cependant que c'est un nombre relativement restreint de petites entreprises en pleine expansion qui créent ces emplois, et non pas l'ensemble du secteur des petites et moyennes entreprises. Il importe que les États adoptent des politiques et des programmes en vue de soutenir simultanément les petites et moyennes entreprises et de favoriser une croissance à forte intensité de main-d'oeuvre. Les gouvernements peuvent le faire en créant un cadre favorable aux entreprises, en mettant en place les dispositions juridiques qui permettent aux marchés de fonctionner correctement et en encourageant les grandes entreprises à prendre des mesures d'accompagnement.

Des mesures devraient aussi être adoptées pour soutenir les entreprises du secteur informel tout en les aidant à surmonter les obstacles et les contraintes qui empêchent leur pleine intégration à l'économie structurée. Il faut également prêter attention à la qualité des emplois ainsi créés et à leur viabilité à long terme.

3. Financement du développement social

Financer le développement social se justifie non pas seulement parce que le développement social est un but fondamental de toute société solidaire, mais aussi parce que l'investissement social constitue une bonne politique économique. Il a souvent été dit qu'il existe suffisamment de ressources pour satisfaire partout les besoins fondamentaux de l'humanité. Ce qu'il faut pour assurer les financements nécessaires, c'est une volonté politique, des mécanismes efficaces d'affectation des ressources, de meilleurs arrangements administratifs et un effort de coopération entre tous les acteurs sociaux, y compris les communautés.

L'un des meilleurs moyens de financer le développement social des milieux défavorisés est d'améliorer leur accès aux services financiers, tant du côté de l'épargne que du côté du crédit. Pour cela, il faut un appui des pouvoirs publics, y compris par des subventions, pour simultanément tirer les banques commerciales «vers le bas» et les institutions financières informelles «vers le haut». Le soutien des pouvoirs publics est également requis pour aider les pauvres à acquérir des antécédents de crédit.

Il importe de définir clairement la nature des changements de politique recherchés, en fonction des biens ou services considérés : les avantages résultant de ces changements de politique sont-ils d'ordre public, privé ou mixte? Les biens publics purs (comme l'enseignement primaire ou les soins de santé primaires) doivent être financés par le secteur public. Les biens collectifs mixtes, comme l'enseignement universitaire, offrent des possibilités de partenariat entre les secteurs public et privé. Quant aux biens purement privés, ils devraient, dans toute la mesure possible, être financés par le marché. Pour tirer le meilleur parti des ressources existantes, les financements par les pouvoirs publics pourraient être complétés par des financements privés.

À l'échelle des États, il importe d'examiner avec soin les possibilités de réorientation des crédits budgétaires, pour les affecter de moins en moins à des dépenses curatives rendues nécessaires par une absence de politique sociale (comme les dépenses consacrées à construire des prisons ou à recruter des policiers supplémentaires pour supprimer des «maux» sociaux), et les affecter de plus en plus à des avantages sociaux comme la création d'emplois ou l'enseignement. À l'échelle mondiale, les maîtres-mots dans ce domaine doivent être solidarité et coopération.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction et contexte	1–5	8
II. Assurer la protection sociale des groupes et personnes vulnérables	6–24	9
A. Définitions	6–10	9
B. Problèmes et questions d'ordre microéconomique	11–14	10
C. Problèmes et questions d'ordre macroéconomique	15–18	11
D. Rôle comparatif des États et des marchés	19–21	12
E. Suggestions et recommandations	22–24	12
1. Au niveau national	22	12
2. Au niveau international	23	13
III. Création d'emplois par la promotion des petites et moyennes entreprises dans tous les secteurs de l'économie	25–41	13
A. Facteurs pouvant affecter la croissance et le développement des petites et moyennes entreprises	28–29	14
B. Obstacles et difficultés	30–32	14
C. Emploi dans les secteurs structuré et non structuré	33–35	15
D. Autres considérations	36–39	15
E. Suggestions et recommandations	40–41	16
IV. Financement du développement social	42–62	17
A. Accroître les moyens de financement visant à promouvoir le développement social	43–46	17
B. Assistance internationale et flux de capitaux	47–53	18
C. Entraves au financement du développement social	54–60	19
D. Suggestions et recommandations	61–62	19
 Annexes		
I. Données d'expérience présentées par les participants chinois		21
II. Liste des participants		24

I. Introduction et contexte

1. Quatre années et demie se sont écoulées depuis le Sommet mondial pour le développement social à Copenhague. Le fait que tant de chefs d'État et de gouvernement ont participé au Sommet, les 10 engagements qu'ils ont pris à cette occasion et le vaste plan d'action pour le développement social qu'ils ont approuvé sont autant d'affirmations d'une conception nouvelle et globale du développement. Cette conception place l'être humain au centre de l'effort de développement. Lorsque sera venu le moment de faire le bilan de la mise en oeuvre des conclusions du Sommet social et d'envisager de nouvelles initiatives pour l'avenir, les gouvernements voudront peut-être se remémorer les principaux éléments du consensus obtenu à Copenhague, notamment :

a) Le progrès social se définit par rapport à un critère central qui est l'amélioration du sort des hommes et de la capacité de chacun de prendre en main sa vie et son avenir;

b) Chacun doit être pleinement associé à la recherche des solutions à ses problèmes; ce qui suppose l'éducation, l'affranchissement, l'information et des institutions démocratiques;

c) Un partenariat entre les organismes publics, les organisations de la société civile et les entreprises privées est essentielsi l'on veut promouvoir un développement équitable et viable à long terme ainsi que le progrès social;

d) Il existe une grande diversité de situations, d'expériences et de compétences nationales; s'il est vrai que des solutions uniformes ne sont pas souhaitables et que chaque pays doit définir ses propres priorités, il est également nécessaire de mieux partager les compétences et d'améliorer la coopération internationale;

e) L'équité et la justice sociale demeurent des préoccupations essentielles.

2. Les objectifs définis au Sommet mondial n'ont rien perdu de leur pertinence. Ces dernières années ont vu une accélération des forces qui sous-tendent la mondialisation, et cette accélération a affecté l'évolution économique et sociale de tous les pays ainsi que l'aptitude des divers acteurs à réaliser leurs objectifs individuels et collectifs. Si des progrès ont été faits dans certains pays dans la lutte contre la pauvreté, la promotion du plein emploi et l'intégration sociale, des reculs sensibles ont été enregistrés dans d'autres pays. Les événements des cinq dernières années ont montré à quel point le développement et le progrès social peuvent être fragiles. Ils ont aussi prouvé que les solutions basées sur le marché ne peuvent à elles seules assurer un développement équitable. La libéralisation des marchés a certes entraîné une croissance spectacu-

laire, quoique pas toujours homogène, mais elle a aussi creusé les inégalités et les divisions au sein des sociétés et entre elles; certaines régions ont été presque complètement oubliées par les capitaux privés; dans toutes les régions, un retrait brutal des investisseurs peut provoquer un effondrement de l'économie et des catastrophes sociales.

3. Les années qui se sont écoulées depuis le Sommet de Copenhague ont aussi mis en évidence un paradoxe : s'il existe un consensus général sur les objectifs du développement, ce consensus s'accompagne d'une impuissance persistante à prendre les mesures concrètes qu'il faudrait pour atteindre ces objectifs. Qu'attendons-nous pour agir, nous qui avons accumulé tant de connaissances et partageons tant de points d'accord? À sa session extraordinaire de Genève en juin 2000, l'Assemblée générale devrait, dans des termes précis, inviter les gouvernements à préparer des plans nationaux, en consultation avec les autres acteurs sociaux pour tenir les engagements de Copenhague. Il faut également renforcer la coopération internationale, et l'Assemblée devrait suggérer des initiatives et des mesures spécifiques qui permettraient de relancer l'effort de réalisation des objectifs du Sommet et de promotion du progrès social. Nous souhaitons apporter notre contribution à ce processus en proposant une analyse de la situation actuelle et en soumettant des suggestions et des recommandations à l'examen des gouvernements et des autres acteurs sociaux.

4. Les participants au Colloque ont examiné trois aspects essentiels du développement social tendant respectivement à «assurer la protection sociale des groupes et personnes vulnérables», «favoriser l'emploi par un soutien aux petites entreprises dans tous les secteurs de l'économie» et «financer le développement social». Pour chacun de ces trois aspects, leur perspective a été celle du partage des responsabilités entre secteur public et secteur privé. Les marchés peuvent-ils garantir l'équité et la justice sociale? Les États le peuvent-ils? S'il est une chose que l'on peut affirmer avec une certitude raisonnable, c'est que, pour qu'il y ait progrès sous chacun de ces trois aspects, il faut dans chaque pays un certain dosage d'efforts publics et privés. La composition exacte de ce dosage est un sujet à débattre au niveau national.

5. Les forces à l'oeuvre dans l'économie mondiale et l'appui de la communauté internationale influencent la mesure dans laquelle un dosage efficace des apports publics et privés peut assurer un développement optimal et équitable. La mondialisation, qui sera traitée plus en profondeur dans les chapitres ci-dessous, peut être considérée comme un phénomène essentiellement irréversible. Cela a conduit de nombreux acteurs, tant publics que privés, à éprouver un sentiment de profonde impuissance face à des forces mondiales anonymes. Pourtant, l'impact de la mondialisation sur une personne, un groupe ou

une nation particulière ne devrait pas être considéré comme devant nécessairement échapper à tout contrôle. S'il n'est pas possible d'abattre la bête, ne pourrait-on au moins l'apprivoiser un peu? Les États doivent-ils gouverner les marchés, les marchés doivent-ils gouverner les États, ou pourrait-il y avoir un juste milieu? Idéalement, ce juste milieu impliquerait un recours à ces partenariats si souvent évoqués entre l'État, la société civile et le secteur privé visant à mobiliser talents et ressources, en fonction des compétences et des atouts de chacun, et ceci afin de réaliser les objectifs du Sommet mondial pour le développement social.

II. Assurer la protection sociale des groupes et personnes vulnérables

A. Définitions

6. Plutôt que de dresser une liste détaillée des groupes vulnérables, il faudrait s'entendre sur les causes profondes de leur vulnérabilité et sur certaines méthodes communes permettant de réduire la vulnérabilité et la marginalisation malgré la diversité des situations nationales. Les groupes vulnérables sont composés d'individus réduits à l'impuissance : ce sont les individus les moins informés, les moins organisés, les moins équipés pour gérer leurs rapports avec les autres membres de la communauté, et en plus ils sont souvent dépourvus de moyens d'expression. Certaines vulnérabilités peuvent être considérées comme « relatives », en ce sens qu'elles sont d'origine sociale et susceptibles d'être corrigées par des interventions de politique générale ou d'ordre juridique ou éducatif; d'autres vulnérabilités, comme les handicaps, peuvent être considérées comme « absolues » dans la mesure où elles ne sont pas faciles à corriger; les droits des groupes « absolument vulnérables » doivent donc être protégés. À cela s'ajoute que les problèmes humains ont tendance à ne jamais venir seuls et à créer des vulnérabilités multiples, ce qui les rend encore plus difficile à résoudre.

7. Les forces conjuguées de la modernisation et de la mondialisation semblent aggraver la vulnérabilité, ou du moins l'impression de vulnérabilité. L'impression croissante d'insécurité et de précarité éprouvée par les gens peut les pousser à avoir une opinion négative de la mondialisation et doit être prise en compte; mais il faut bien reconnaître que ce n'est pas seulement une question d'impression : subissant la loi d'un marché, qui ignore les valeurs et différences historiques, culturelles et nationales, la mondialisation a engendré des bouleversements sociaux et aggravé la vulnérabilité des

masses dans tous les pays. Cela s'explique dans une certaine mesure parce que la modernisation et la mondialisation font apparaître de nouveaux défis, c'est-à-dire de nouvelles perspectives accompagnées de nouveaux risques. Il importe d'examiner le rapport qui existe entre vulnérabilité et risque. D'un côté, il faut bien reconnaître qu'il existe un lien entre risque et croissance économique : la croissance exige que l'on prenne des risques, que l'on fasse des investissements, que l'on encourage l'esprit d'entreprise. Mais de l'autre côté, l'une des causes de la pauvreté est que les pauvres n'ont pas les moyens de s'assurer contre le risque. Les sociétés devraient donc examiner de quelle façon elles pourraient couvrir ce risque. Les formes d'organisation mutuelles sont importantes à cet égard, notamment en ce qui concerne la diffusion de régimes d'assurance et de protection sociale.

8. Aider les gens à tirer avantage des occasions qui s'offrent à eux et à se prémunir contre les nouveaux risques devrait être une priorité pour tous les acteurs sociaux. Mais la mondialisation se joue à deux niveaux : celui de la libéralisation des marchés, qui est très rapide; et celui de la mondialisation de l'économie politique, qui est d'une désespérante lenteur. Par mondialisation de l'économie politique, il faut entendre le développement et le renforcement des services, organisations et réseaux qui aident les gens à s'adapter au changement, processus qui prend du retard par rapport aux changements induits par la libéralisation. L'expérience montre qu'il existe un lien direct entre la gravité et l'impact des récentes crises économiques, d'une part, et la solidité des réseaux sociaux et leur capacité d'offrir un certain degré de protection sociale d'autre part. Bâtir une société solidaire – ou des réseaux et des organisations sociales – est une entreprise fort difficile à laquelle l'appui des pouvoirs publics serait utile. La production de capital social devrait donc être considérée comme une responsabilité importante des gouvernements.

9. La question des valeurs et de l'éthique doit être posée : même si l'économie de marché est perçue comme incontournable, les sociétés sont régies par d'autres valeurs que les valeurs du marché. Les principes du marché ne sauraient remplacer les valeurs de solidarité, de compassion et d'équité. Les familles, les communautés et les réseaux informels – au sein desquels les rapports ne sont pas basés sur l'appât du gain mais sur un intérêt et un respect réciproques – demeurent un pilier fondamental, même s'il est parfois menacé, de toute société. En outre, s'il est possible de concevoir qu'un souci d'éthique et de responsabilité sociale puisse s'incarner dans les entreprises, il faut pour cela qu'existe déjà un cadre juridique ou un ensemble de principes gouvernant les entreprises et leurs organes décisionnels; l'accent doit être mis non pas seulement sur les droits des actionnaires, mais aussi sur les droits des autres membres de la société. Il existe beaucoup

d'exemples d'entreprises ayant un comportement éthique et un sens des responsabilités sociales; ces exemples et les expériences les plus probantes dans ce domaine devraient être identifiés, valorisés et diffusés.

10. Les valeurs de civilité et de respect – envers les personnes défavorisées, vulnérables ou marginalisées et envers la communauté mondiale – devraient être privilégiées. Les puissants de ce monde ont des obligations envers le reste de la société; c'est une question de responsabilité et de solidarité.

B. Problèmes et questions d'ordre microéconomique

11. Lorsqu'on examine comment les États et les marchés réagissent à la vulnérabilité, il est impératif d'assurer le respect des droits des personnes et des groupes les plus vulnérables au titre de la protection de tous les droits fondamentaux. Pour lutter contre la vulnérabilité, il faut en priorité assurer l'universalité des services sociaux. L'enseignement primaire universel et les soins de santé de base pour tous demeurent essentiels mais ne sont pas suffisants. Il faudra aussi cibler les interventions sur les groupes vulnérables. En outre, avec la poursuite de la mondialisation et de l'émergence de nouveaux défis, un plus grand nombre de services spécialisés devront être fournis. L'enseignement supérieur, par exemple, prend de plus en plus d'importance. En même temps, dans le cadre des interventions à caractère général, les groupes et les personnes les plus vulnérables peuvent exiger une attention particulière. Il n'y a aucune contradiction à assurer l'universalité des services sociaux tout en offrant des prestations spéciales aux groupes vulnérables et marginalisés. Cela exigera sans aucun doute de faire preuve de créativité; il faudra peut-être éliminer aussi certaines pratiques administratives et bureaucratiques pouvant faire obstacle aux efforts contre la vulnérabilité. Il arrive trop souvent que les services sociaux n'atteignent pas les populations auxquelles ils sont destinés.

12. Concernant la prestation de services aux groupes pauvres et vulnérables, il demeure nécessaire de développer les partenariats entre l'administration publique, le secteur privé et la société civile. Mais des conflits d'intérêts fondamentaux peuvent opposer les organismes publics, les sociétés privées, les organisations non gouvernementales (ONG) et les prestataires de services aux besoins et aux aspirations des groupes bénéficiaires. Il ne faut pas en conclure que les partenariats sont superflus, mais on doit reconnaître que les prestataires de services ont souvent des intérêts propres, lesquels doivent être coordonnés entre eux et adaptés aux besoins de la collectivité. La manière dont se règlent ces conflits potentiels peut influencer dans une très large mesure les chances de succès

des services sociaux qui fournissent une assistance aux groupes et individus vulnérables.

13. Souvent, les mentalités ont encore besoin d'évoluer, au niveau des individus et des sociétés, pour favoriser les partenariats. Pour que des associations soient efficaces, il faut qu'elles soient aussi vastes que possible et relativement équilibrées. Les administrations publiques peuvent facilement s'imposer à leurs partenaires de la société civile; les sociétés multinationales, les institutions multilatérales ou les organismes donateurs bilatéraux peuvent exercer une influence excessive sur les États et la société civile; les entreprises privées peuvent estimer que leur rôle se limite à la protection des intérêts de leurs actionnaires; les efforts de mobilisation déployés pour obtenir des ressources peuvent mettre les organismes en compétition, et rendre les partenariats inopérants; la recherche du profit peut l'emporter sur les principes d'équité et d'universalité de la prestation de services. Des partenariats se mettent en place dans la plupart des pays et il faut s'attacher davantage à établir et renforcer les mécanismes propres à les rendre plus efficaces.

14. La connaissance et l'information prennent chaque jour plus d'importance dans la nouvelle économie mondiale. Les «nouveaux» groupes vulnérables seront de manière croissante ceux qui n'auront pas accès à l'information ou qui ne disposeront pas des compétences nécessaires pour l'exploiter. L'apprentissage est fondamental : dans une économie en permanente mutation, où la sécurité de l'emploi n'est plus assurée, les populations doivent être en mesure de continuer à apprendre et à se tenir informées des innovations. L'incapacité d'augmenter ses connaissances fait que les individus et les groupes sont sans protection dans un monde en pleine évolution. D'où l'importance fondamentale de l'éducation des enfants; ceux qui ne reçoivent pas un enseignement suffisant risquent d'être marginalisés, comme les adultes face au monde du travail. L'enseignement doit permettre d'acquérir les compétences et les capacités permettant à l'individu de continuer à apprendre tout au long de sa vie.

C. Problèmes et questions d'ordre macroéconomique

15. La croissance économique peut régler le problème de la pauvreté à long terme, mais ses conséquences à court terme tendent souvent à aggraver les inégalités de revenu et à accroître la précarité, pour les individus, les familles et les collectivités. Il ne suffit pas d'attendre les effets de la retombée de la croissance pour les plus pauvres et les plus vulnérables; si l'on n'intervient pas, il est peu probable qu'ils se produisent. En fait, le développement économique et l'innovation technolo-

gique peuvent accroître les inégalités et les décisions dans la société : les couches les plus aisées s'enrichissent et bénéficient davantage des progrès de la technologie alors que les groupes qui sont incapables de s'adapter au changement dans un monde de plus en plus orienté vers l'information deviennent vulnérables et risquent d'être marginalisés. Cette vulnérabilité peut être créée ou renforcée par les forces du marché et la structure des rapports de force existant dans toute société : des groupes d'intérêts, des groupes antagoniques ou des groupes ethniques rivaux peuvent agir pour protéger leurs intérêts propres.

16. La conjoncture économique a aussi des conséquences sociales : des taux d'inflation élevés, par exemple, frappent davantage les groupes les plus faibles et les plus vulnérables de la société que les forts et les puissants. Il est donc impératif de mettre en oeuvre des politiques macroéconomiques rationnelles pour éliminer la pauvreté et la vulnérabilité, parvenir à la stabilité économique et protéger les populations des effets négatifs à long terme des bouleversements macroéconomiques. Mais il faut redéfinir la notion de « politique macroéconomique rationnelle ». Il faut pour le moins étudier en détail les effets de certaines politiques sur la répartition des revenus. Les spécialistes de la planification financière et les dirigeants doivent aussi prendre conscience du fait que les politiques sociales sont utiles à la croissance économique ; car sinon, les préoccupations sociales demeureront secondaires par rapport aux considérations économiques. Pour promouvoir le progrès social, chaque gouvernement doit dans son contexte national tenir compte dans ses politiques, ses réglementations, et ses allocations de ressources, des besoins des groupes les plus vulnérables, des démunis et des exclus de la société. S'il est important d'élaborer des politiques visant à améliorer la situation des groupes vulnérables et à promouvoir la « société pour tous », telle que préconisée à Copenhague, il est également essentiel d'intégrer les besoins des groupes vulnérables dans toutes les politiques, y compris les politiques en matière de fiscalité et d'emploi, afin de mieux répondre aux aspirations de ces groupes et d'accroître leur participation à la vie de la société. Cette participation pourrait aussi être renforcée en associant les collectivités au processus décisionnel. Il peut être utile à cette fin de décentraliser davantage les responsabilités et les pouvoirs du niveau national au niveau local, où les populations ont plus de chances d'influer sur la prise de décisions.

17. Il devrait être possible de qualifier des pays, des régions ou des continents de vulnérables et de marginalisés comme on le fait pour des individus ou des groupes. La mondialisation a créé une situation dans laquelle un groupe de pays en développement est parfaitement intégré dans l'économie mondiale, un groupe beaucoup plus important se trouve

marginalisé, tandis que un troisième groupe est à la fois intégré et marginalisé. L'ouverture à l'économie mondiale constitue un important facteur de croissance, mais comporte aussi un risque d'effondrement rapide si les investisseurs se retirent brusquement, comme on l'a vu avec la crise financière asiatique. Il est important d'évaluer dans quelle mesure les pays sont en mesure de choisir les conditions dans lesquelles ils s'intègrent dans l'économie mondiale, et comment ces choix (ou leur absence) influent sur le bien-être des populations. Les pays sont devenus vulnérables du fait en partie d'une rapide libéralisation économique. L'ouverture des comptes de capital présente un risque supplémentaire : les réglementations et les infrastructures financières nationales sont souvent insuffisantes, et les risques mal évalués. Il faut donc se demander si le rythme et la configuration actuels de la mondialisation peuvent être modifiés, et si les administrations publiques et les autres acteurs sociaux – agissant individuellement ou collectivement – ont la capacité et la possibilité de changer les choses.

18. Au niveau international, il faudrait intensifier le dialogue, de sorte que des vues divergentes puissent se faire entendre et que les gouvernements aient davantage de marge de manoeuvre. On reconnaît aussi de plus en plus que la gestion équitable du « patrimoine mondial » exige des efforts concertés. Il s'agit de la gestion mondiale des affaires publiques. Or, de puissantes institutions internationales [Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce (OMC), Fonds monétaire international (FMI)] restreignent la capacité des gouvernements d'opérer leurs propres choix et les « réglementations mondiales » risquent de se multiplier. Il faudrait accroître les possibilités de dialogue pour promouvoir un consensus international sur de l'élaboration de telles règles. Il faudrait également redéfinir les structures et le mode de fonctionnement des institutions internationales, y compris des institutions financières.

D. Rôles comparatifs des États et des marchés

19. Il arrive que l'État ne soit pas en mesure d'exercer le rôle qui lui incombe de protéger les groupes vulnérables et de promouvoir le bien commun. Cette mission est parfois laissée au marché ou à la société civile. Or, on peut se demander si le secteur privé a le sens moral requis pour lutter contre la vulnérabilité, et si la société civile en a les moyens. La tendance récente qu'ont eue les États à réduire les crédits alloués aux services sociaux est souvent présentée comme un phénomène objectif lié à la pénurie de ressources mais, en fait, le montant et la répartition des fonds publics résultent clairement de choix politiques et de décisions ponctuelles. Le remplacement de l'État par le secteur privé et les organisations non gouverne-

mentales en ce qui concerne la prestation de services sociaux, peut donner de bons résultats dans les pays où la société civile est puissante, mais pas ailleurs. Dans de nombreuses régions, comme l'Afrique, l'État et la société civile sont généralement faibles.

20. Il faudrait s'efforcer de faire mieux comprendre certains principes de l'économie de marché, comme le jeu de la concurrence et l'efficacité, et l'impact qu'ils exercent : ainsi, le coût est-il le seul critère de l'efficacité et le profit le seul déterminant du succès ? Cela ne veut pas dire que les marchés ne jouent pas un rôle utile, mais il faut poursuivre les interventions pour promouvoir l'équité. Il est sans aucun doute indispensable que les États se départissent de leur excès d'optimisme et que les entreprises adoptent un comportement plus humain. La responsabilité sociale des entreprises doit être encouragée et dirigée : peut-on influencer sur le comportement du secteur privé afin qu'il accorde plus d'importance aux besoins et aux intérêts des groupes vulnérables ? Les entreprises peuvent-elles être encouragées à ne pas tout envisager sous l'angle de leur bilan, à prendre conscience de leurs responsabilités sociales et à contribuer à accroître la cohésion sociale en même temps que leurs profits ? Les mesures d'incitation de l'État et la pression des consommateurs pourraient être utiles à cet égard.

21. Il importe également de ne pas donner une importance excessive au rôle et à la contribution potentielle du secteur privé. Il n'est pas plus réaliste d'espérer que les retombées de la croissance améliorent de façon notable le bien-être des pauvres et des groupes vulnérables que d'attendre du secteur privé qu'à lui seul il assure tous les services sociaux et résolve tous les problèmes de la collectivité. Il faut centraliser les efforts et les ressources, et dès lors que les entreprises privées sont à même de fournir des ressources dans certains domaines, l'État peut affecter les fonds publics ainsi libérés à d'autres interventions.

E. Suggestions et recommandations

1. Au niveau national

22. Au niveau national, les suggestions et recommandations ci-après visant à assurer la protection des groupes et individus vulnérables ont été formulées lors du colloque :

a) Il faudrait renforcer les mécanismes permettant d'établir des partenariats entre l'État, la société civile et le secteur privé et, dans ce cadre, développer des structures offrant aux groupes vulnérables la possibilité d'exposer leurs vues et leurs intérêts ; il faudrait aussi concevoir et mettre au point des mécanismes de régulation pluralistes ;

b) Les États doivent intervenir plus activement dans la lutte contre la vulnérabilité : les prestataires de services doivent rechercher les personnes vulnérables (dépistage) ; ils doivent les informer des options et des services qui leur sont ouverts (gestion de dossiers) ; ils doivent servir d'intermédiaires aux personnes et aux groupes vulnérables, afin de les aider à franchir les obstacles administratifs et veiller à ce qu'ils accèdent aux services dont ils ont besoin et qu'ils sont en droit d'attendre (information) ; ils doivent constamment revoir et évaluer les services fournis, pour en garantir la pertinence, l'adaptation aux besoins et l'efficacité ;

c) La mise en place d'un système efficace de prestation de service exigera dans certains cas, de recourir à des méthodes novatrices faisant intervenir de manière équilibrée le secteur public, le secteur privé et les institutions sans but lucratif, et de mobiliser de nouvelles ressources du côté de l'offre ; les services sociaux de base devraient être financés par le biais de prélèvements obligatoires et non pas par des redevances payées par les utilisateurs, lesquelles sont rarement reversées aux établissements concernés ;

d) La décentralisation des pouvoirs et du processus décisionnel devrait être encouragée ; au cours du processus de décentralisation, il est nécessaire de renforcer les capacités locales ; des mesures doivent être prises favorisant l'émancipation économique, une participation accrue de la société civile et l'accroissement des ressources humaines au niveau local ou communautaire ; il est impératif d'évaluer les services sur la base des données recueillies auprès des usagers au niveau communautaire ;

e) Les entreprises privées devraient être encouragées à adopter un comportement socialement responsable, notamment à mener une action en faveur des groupes vulnérables en leur offrant des possibilités d'activités rémunératrices et de formation qui dépassent le cadre de leurs fonctions *stricto sensu* mais sont utiles sur le plan social, comme la création d'emplois à l'intention des personnes handicapées ;

f) Il conviendrait d'établir des programmes assortis d'incitations afin que les prestations offertes aux groupes déshérités et vulnérables puissent avoir des effets positifs à long terme ; par exemple, un programme qui offrirait une garantie de ressources à des familles à la condition que leurs enfants fréquentent régulièrement l'école ;

g) Des efforts particuliers sont nécessaires pour associer les groupes les plus vulnérables, en particulier les handicapés, à l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures concrètes permettant d'améliorer leur situation et d'assurer leur bien-être.

2. Au niveau international

23. Au niveau international, les suggestions et recommandations ci-après ont été formulées :

a) La notion de vulnérabilité devrait être étendue aux pays; on devrait s'attacher à développer cette notion actuellement mise au point pour les petits États insulaires en développement;

b) Il faut s'inspirer de modèles multiples et des diverses conceptions du développement; les institutions financières internationales et les organismes donateurs doivent modifier les types d'assistance qu'ils fournissent afin de tenir compte de la situation du pays; les modèles uniques sont depuis longtemps dépassés;

c) On devrait reconnaître *de jure* que chaque pays est différent et qu'en insistant pour que tous les pays adoptent le même type de mesures on va à l'encontre du but recherché; si l'on admettait ce principe, on doterait les pays de bases plus solides pour négocier avec les institutions internationales;

d) Il faudrait ralentir le rythme de l'intégration mondiale; les institutions internationales établissent leurs programmes dans la plus grande hâte, ce qui empêche toute réflexion approfondie ou prise en compte des vues et des préoccupations des groupes et des pays vulnérables;

e) Il devrait être possible d'explorer des formules novatrices en matière d'octroi de prêts et de subventions – non seulement par les voies gouvernementales, mais aussi directement aux organisations de la société civile; ce faisant, une attention particulière devra être accordée à la nécessité de mettre en place les capacités opérationnelles requises pour gérer ces subventions et prêts, rendre compte de l'utilisation des fonds aux usagers (et non aux donateurs) et protéger de toute autre manière l'autonomie et les capacités de fonctionnement des organisations intéressées.

24. En définitive, il s'agit de défendre le droit fondamental de chaque personne à développer son potentiel et à apporter sa contribution à la famille, la communauté et la société. Ce principe doit sous-tendre toutes nos politiques et tous nos programmes, ainsi que les choix politiques et économiques que font nos sociétés. Au moment de décider de la part revenant au secteur public et au secteur privé – à l'État et au marché – il faut rechercher la combinaison la plus performante.

III. Création d'emplois par la promotion des petites et moyennes entreprises

dans tous les secteurs de l'économie

25. Le Sommet de Copenhague a reconnu le potentiel des petites et moyennes entreprises (PME) en matière de création d'emplois et affirmé que ces entreprises seraient probablement à l'origine de la plupart des emplois créés dans les pays développés lors des années à venir. Si tel est le cas, on pourrait préconiser que les PME soient aussi appuyées dans les pays en développement, où la création d'emplois constitue une préoccupation majeure et croissante.

26. Des études réalisées sur de petites et moyennes entreprises révèlent qu'un nombre relativement restreint d'entreprises à croissance rapide sont à l'origine de la grande majorité des emplois créés par l'ensemble du secteur. On constate aussi qu'à mesure que le Produit national brut (PNB) augmente, la part des petites et moyennes entreprises dans l'économie tend à diminuer, et celle des grandes entreprises à augmenter. Les plus optimistes en conclurent sans doute que cela montre que les petites entreprises peuvent se développer et se stabiliser, créant des emplois au cours de ce processus. Les pessimistes rétorqueront que, puisque de nombreuses petites entreprises ne se développent pas ou ne réussissent pas à générer des emplois, le secteur ne peut pas offrir de solution viable au problème de la création d'emplois. Les réalistes pourraient répondre que la vérité est à mi-chemin. En reconnaissant que les petites et moyennes entreprises doivent être considérées dans le contexte du tissu industriel dont elles font partie, et que la situation varie d'un pays à l'autre en fonction des divers modes d'interaction économique, des traditions historiques et des divers niveaux de développement, on devrait pouvoir créer les conditions permettant aux entreprises les plus dynamiques de créer des emplois sans pour autant que l'ensemble du secteur soit considéré comme une panacée. Les pouvoirs publics devraient donc soutenir les petites entreprises et éliminer les obstacles et les contraintes qui entravent leur croissance et faciliter leur pleine intégration dans l'économie officielle, de sorte que les entreprises qui ont un potentiel de croissance puissent le réaliser. On devrait aussi se soucier de la qualité des emplois que ces entreprises génèrent, ainsi que des conditions de travail, de la sécurité et des conditions sanitaires sur le lieu de travail. L'interaction entre les États et les marchés est évidente : les marchés peuvent créer de l'emploi mais l'État – notamment par le biais des collectivités locales et régionales – conserve un rôle central, s'agissant en particulier de promouvoir une conjoncture économique favorable, de garantir un cadre juridique adéquat et de lancer des actions de soutien.

27. Toute étude sur l'emploi doit reconnaître l'importance des activités non rémunérées ou non structurées, en particulier le travail des femmes. La valeur humaine n'est pas seulement le fruit du travail rémunéré; il est important de reconnaître la contribution de tous, en particulier celle que les femmes apportent par le biais de leurs activités non rémunérées et volontaires.

A. Facteurs pouvant affecter la croissance et le développement des petites et moyennes entreprises

28. Dans toute économie, des centaines, voire des milliers de petites entreprises sont créées chaque année. Le succès de ces entreprises, et leur capacité à créer des emplois, dépend d'une multitude de facteurs. Parmi les nombreux facteurs pouvant influencer la croissance et le développement des petites et moyennes entreprises, l'existence d'un climat favorable à l'entreprise ou d'une culture encourageant l'esprit d'entreprise est peut-être le plus important, auquel il faut ajouter le développement des capacités de gestion, qui joue un rôle fondamental. Parmi les autres facteurs, on mentionnera les suivants : un environnement macroéconomique stable propre à faire baisser les taux d'intérêt, réduisant ainsi le loyer de l'argent; l'accès à des ressources pour financer la croissance, notamment au crédit et aux fonds de démarrage, auprès de sources officielles et informelles; la présence d'infrastructures; l'accès à l'information sur la formation disponible, les technologies, les débouchés pour l'exportation et les sources de financement; l'existence de mécanismes d'échanges d'information, de données d'expérience et de meilleures pratiques; l'existence d'études sur les conditions du marché, y compris d'informations sur les marchés étrangers et les possibilités de transferts de technologie et de «savoir-faire» des grandes entreprises vers les petites et moyennes entreprises.

29. Le succès et la capacité de survie des petites et moyennes entreprises peuvent être considérablement renforcés par des partenariats fructueux entre les secteurs public et privé. Le rôle que peut jouer la collectivité dans les initiatives d'ordre décisionnelles est particulièrement important, notamment pour ce qui a trait aux marchés financiers, concernant, entre autres, l'octroi de microcrédits par le biais d'ONG et la mise au point d'accords communautaires relatifs à l'établissement de garanties pour les prêts.

B. Obstacles et difficultés

30. Les petites et moyennes entreprises représentent le secteur le plus vulnérable et le plus instable de l'économie. Le «taux de mortalité» des entreprises du secteur est élevé, entraînant des suppressions d'emploi. Du fait de leurs dimensions, ces entreprises sont généralement confrontées à des difficultés et à des surcoûts lorsqu'elles sollicitent des informations; de même, les fournisseurs d'informations hésitent à leur communiquer des données en raison du faible rendement potentiel de leurs efforts. Ce qui sous-tend peut-être cette situation, c'est le postulat selon lequel les grandes entreprises représentent la modernité et les petites entreprises le passé. Cette perception risque de décourager l'appui aux petites entreprises.

31. Cette situation peut entraîner un déséquilibre de l'information : si les entreprises comprennent bien les problèmes et les risques auxquels elles sont confrontés, les bailleurs de fonds potentiels n'ont pas accès à ces informations et il leur est généralement coûteux de les obtenir. Cela entrave l'octroi de crédits y compris à des taux relativement élevés. Du fait de l'impossibilité d'accéder au crédit, de l'absence de données sur la position de solvabilité de l'emprunteur et des taux d'intérêt élevés, les petits entrepreneurs ont les plus grandes difficultés à emprunter pour investir dans leur entreprise. Bien que le microcrédit puisse être très profitable aux prêteurs, les taux d'entrée, élevés dans de nombreux cas, découragent de nombreuses banques et autres institutions financières d'octroyer des microcrédits.

32. Avec la libéralisation des marchés, les petites et moyennes entreprises ont des difficultés à soutenir la concurrence avec les grandes sociétés internationales pour la vente de leurs produits. En général, les politiques économiques donnent priorité à la croissance plutôt qu'à la création d'emplois; d'où le développement des investissements capitalistes et une croissance non créatrice d'emplois.

C. Emploi dans les secteurs structuré et non structuré

33. Il est vrai que les petites et moyennes entreprises opèrent parfois dans le secteur non structuré, que certaines ne sont pas déclarées ou demeurent aux marges de l'économie structurée, mais il ne faut pas pour autant les assimiler au secteur informel. C'est parce que l'on a tendance à faire cette assimilation, que les vues divergent quant au fait de savoir si les petites et moyennes entreprises ont un potentiel de croissance et s'il convient de les soutenir.

34. Le secteur non structuré est considéré par certains comme une importante source d'emploi et un exemple de

dynamisme économique; pour d'autres, il est synonyme de précarité pour les plus démunis qui ne peuvent trouver un emploi et doivent exercer une activité pour survivre. Sans entrer dans un long débat sur la nature même du secteur informel, on se limitera à noter qu'il est peu probable que les entreprises relevant de ce secteur créent un nombre important d'emplois ayant une productivité suffisante pour générer des revenus assurant un niveau de vie satisfaisant à la population. En conséquence, du point de vue de la création d'emplois, le problème consiste à passer sans heurts à l'économie structurée, et le rôle de l'État, dans ce contexte, est d'atténuer les difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises lors du passage du secteur informel au secteur structuré. On notera toutefois que la transition peut entraîner la perte de leur avantage comparatif pour les entreprises concernées.

35. Si, toutefois, on considère que les activités effectuées dans le cadre du secteur informel constituent un dernier recours, le problème n'est pas tant de multiplier les emplois que d'améliorer la productivité et de maximiser les profits pour combattre la pauvreté.

D. Autres considérations

36. Certains aspects régionaux influent sur la croissance des petites et moyennes entreprises : dans certains pays, les villes sont parfois largement intégrées dans l'économie globale, tandis que les zones rurales sont marginalisées. Il peut en résulter que les populations recourent au travail indépendant dans le cadre de petites entreprises comme moyen de survie à court terme. Le recours au travail indépendant qui résulte des bouleversements liés aux transitions économiques, à la mondialisation et à la libéralisation des marchés peut prendre plusieurs formes, de courte ou de longue durée, et ce à la fois dans les secteurs traditionnels ou novateurs de l'économie; c'est-à-dire que les petites entreprises se créent pour toutes sortes de raisons et dans divers buts. Pour réussir, les politiques visant à soutenir ces entreprises doivent prendre en compte les raisons pour lesquelles elles ont été créées et les objectifs qu'elles visent.

37. Le fait que de nombreux États et grandes entreprises ont mis en œuvre des plans de restructuration pour rationaliser leurs activités peut avoir des conséquences positives dans la mesure où ces opérations libèrent des travailleurs et des gestionnaires expérimentés et compétents qui peuvent faire bénéficier les petites et moyennes entreprises de leurs connaissances et de leurs savoir-faire. Les petites et moyennes entreprises peuvent augmenter leurs chances de survie en établissant des liens avec les grandes sociétés par divers moyens, comme les contrats de fournitures, l'externalisation ou la sous-trai-

tance. Les grandes entreprises peuvent aussi promouvoir la croissance des petites et moyennes entreprises par le biais d'arrangements de coopération, comme le «mentorat», la fourniture de personnel technique pour offrir une aide en ce qui concerne notamment le contrôle de la qualité des produits, la mise au point de structures administratives et la formation du personnel.

38. Un secteur susceptible de créer de nombreux emplois est la prestation de services sociaux et communautaires. Cette activité a, par définition, un coefficient élevé de main-d'œuvre et la demande pour ce type de services devrait augmenter du fait de l'évolution de la démographie, des structures familiales et des conditions économiques. On peut se poser des questions toutefois concernant le financement de ces services. La solution pourrait consister à combiner fonds publics et communautaires.

39. Les coopératives peuvent apporter une importante contribution à la création d'emplois et au développement social car elles offrent un cadre social et des moyens de s'intégrer aux marchés. Même lorsqu'elles ne font pas de bénéfices, elles peuvent donner à leurs membres le sentiment d'appartenir à une structure, leur permettre de développer leur potentiel et réduire la charge sociale en employant des personnes qui sinon solliciteraient peut-être une aide de l'État. De même, d'autres petites et moyennes entreprises peuvent, en offrant des possibilités d'emplois, réduire les pressions et les coûts sociaux, y compris les phénomènes migratoires indésirables et la facture de l'aide sociale.

E. Suggestions et recommandations

40. S'agissant des petites et moyennes entreprises, les suggestions et recommandations suivantes ont été faites lors du colloque :

a) Les pouvoirs publics devraient mettre en place un cadre juridique adapté, offrir des avantages fiscaux, rechercher des débouchés à l'exportation, encourager les grandes entreprises à proposer leur appui et instiller un sentiment de solidarité à l'égard des petites et moyennes entreprises (PME). La recommandation 189 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur la promotion de la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises suggère un certain nombre d'initiatives qui pourraient être prises par les pouvoirs publics;

b) L'accès à un crédit assorti de taux d'intérêt raisonnables est essentiel. Les pouvoirs publics peuvent envisager de créer des fonds spéciaux en faveur des entrepreneurs, mais bien souvent l'État n'est pas le mieux placé lorsqu'il s'agit d'évaluer les qualités qui font un bon entrepreneur ou la solvabilité des débiteurs. Il est peut-être donc préférable d'établir des partenariats entre les pouvoirs publics et les

banques commerciales, les banques s'occupant d'évaluer les risques et la crédibilité financière et les pouvoirs publics servant de garants aux emprunteurs;

c) Les pouvoirs publics et les grandes sociétés pourraient mettre sur pied des programmes visant à aider les PME à retracer leurs antécédents en matière de crédit et à établir leur solvabilité, ou appuyer les initiatives menées conjointement par des groupes d'emprunteurs afin de rassembler les éléments d'information établissant leur solvabilité, ces groupes servant aussi de garants;

d) Les pouvoirs publics devraient faire en sorte de développer les infrastructures susceptibles de faciliter la survie et la croissance des petites et moyennes entreprises, par exemple en créant des zones industrielles et en proposant des services et une assistance centralisés ainsi que des moyens de transport et un raccordement aux services collectifs de distribution;

e) Ils peuvent aussi venir en aide aux PME en leur achetant les biens et services qu'elles proposent;

f) Ils devraient aider et promouvoir les coopératives, associations composées d'entrepreneurs et d'opérateurs du secteur non structuré;

g) On devrait s'efforcer de réduire le nombre élevé de PME contraintes de déposer leur bilan : en épaulant les groupements de petites entreprises, les associations, les clubs, les chambres de commerce et autres organisations d'entraide, on peut aider les PME à acquérir les compétences et à obtenir l'assistance et l'information dont leur survie dépend;

h) Les pouvoirs publics devraient instituer et appuyer des réseaux d'échanges permettant aux PME d'entrer en contact les unes avec les autres, de s'appuyer mutuellement et de mettre en commun leur expérience;

i) Il conviendrait de lancer des programmes visant à stimuler la création d'entreprises : la mise en place de réformes du système éducatif ayant pour objectif de rendre l'école plus apte à répondre à l'évolution des besoins et des débouchés sur le marché du travail devrait permettre de développer l'esprit d'entreprise. On pourrait aussi stimuler la création d'entreprises en lançant des projets de démonstration des programmes d'apprentissage par la pratique et en créant des pépinières d'entreprises conjuguant formation et appui;

j) Il faudrait aussi faire connaître et soutenir l'action des prestataires privés spécialisés dans la fourniture de services de développement d'entreprises aux PME;

k) Les pouvoirs publics devraient continuer à assurer une fonction de surveillance, éventuellement en collaboration

avec des organismes civils, afin de veiller à ce que les PME respectent les normes et conditions de travail établies;

l) Dans certains cas, les pouvoirs publics pourraient envisager de mettre les PME à l'abri de la concurrence internationale qui se fait sentir plus vivement du fait de la mondialisation et de la libéralisation des marchés. Il faut toutefois noter qu'il ne s'agit pas de protéger des entreprises en mauvaise santé mais des activités économiques traditionnelles et fructueuses;

m) Les organisations internationales devraient aider les pays à établir des mécanismes de collecte et d'évaluation de données sur l'emploi en mettant à leur disposition un appui technique et l'information nécessaire;

n) Les organisations internationales, notamment l'OIT, l'Organisation des Nations Unies pour la science, l'éducation et la culture (UNESCO) et l'Organisation des Nations Unies pour la développement industriel (ONUDI), pourraient aider les pays à se doter d'une culture d'entreprise et à adapter les programmes d'enseignement et de formation afin que les étudiants soient mieux préparés à entrer dans la vie active.

41. En guise de conclusion, force est de constater que même s'il est probable que de très nombreux emplois seront créés par les PME dans les années à venir, il existe dans toutes les économies d'autres sources d'emplois très importantes et de nombreuses pistes que les pouvoirs publics peuvent et doivent suivre s'ils veulent tendre vers le plein emploi.

IV. Financement du développement social

42. On a avancé l'idée, au début des débats consacrés au financement du développement social, que donner aux pauvres les moyens de se développer relevait du bon sens économique. Lorsque les gens sont en bonne santé, ont fait des études, ont un logement, un emploi et de quoi se vêtir, qu'ils jouent un rôle social actif et sont satisfaits de leur sort, les bénéfices rejaillissent sur la société tout entière. Il devrait de toute évidence être possible de s'entendre sur les besoins les plus urgents d'une société et oeuvrer à la réalisation des objectifs arrêtés en faisant preuve d'une volonté suffisamment forte, en mobilisant des ressources en conséquence, en déployant les efforts voulus et en coopérant. L'enseignement primaire et les services de santé de base illustrent parfaitement le propos. Les voix n'ont pas manqué pour dire que l'on disposait déjà des ressources nécessaires ou que l'on pouvait aisément les dégager pour répondre aux besoins essentiels de l'être humain partout dans le monde. Ces propos ne rencontrent guère

d'opposition. Des êtres sensés et bien intentionnés ne parviennent toutefois pas à s'entendre sur les moyens de parvenir à ces objectifs et à des centaines d'autres qui orientent ce que nous appelons le développement et le progrès social.

A. Accroître les moyens de financement visant à promouvoir le développement social

43. L'une des solutions pour mieux financer le développement social consiste à lever les obstacles qui empêchent les personnes démunies d'accéder aux services financiers. Cela revient à mieux intégrer les marchés financiers intérieurs institutionnels ou parallèles de manière à ce que les bienfaits de la libéralisation financière rejouissent sur les pauvres et les groupes vulnérables. Actuellement, dans la plupart des sociétés, les secteurs les plus aisés sont les seuls à avoir accès aux marchés financiers institutionnels et par conséquent à profiter de la libéralisation, phénomène qui se traduit par un renforcement des inégalités. On a beaucoup parlé ces derniers temps d'accorder des microcrédits aux groupes marginalisés, mais plutôt que de créer un système de financement distinct, les pouvoirs publics pourraient souhaiter subventionner l'accès aux marchés financiers ou les activités menées par les banques pour s'ouvrir à ces groupes, ou faciliter l'accès aux marchés financiers par le biais des réseaux déjà en place, comme les bureaux de poste.

44. L'expérience a montré que les solutions les plus efficaces étaient celles qui faisaient à la fois intervenir l'épargne et l'octroi de crédits; en d'autres termes, les candidats doivent commencer par prouver qu'ils sont solvables en se constituant une épargne et à partir de là, se doter d'antécédents en matière de crédit leur permettant d'obtenir des prêts. Il convient également de faire en sorte d'encourager l'épargne parmi les populations pauvres ou vulnérables afin qu'elles aussi puissent ouvrir des comptes rémunérés et constituer des économies dans lesquelles elles pourront puiser en cas de besoin (l'objectif étant d'atténuer les différences entre les pics et les creux en matière de rentrées financières). N'ayant que de maigres ressources à leur disposition, les personnes pauvres ou vulnérables risquent de ne pas pouvoir rembourser les prêts en cas d'accident ou de maladie; il faudrait par conséquent leur permettre d'avoir accès à des plans d'assurance maladie simples et peu coûteux.

45. On pourrait mettre en place un mécanisme grâce auquel les étudiants fréquenteraient l'université sans avoir à se soucier des frais de scolarité, ceux-ci étant pris en charge par les pouvoirs publics qui appliqueraient une «taxe sur les diplômés», sorte d'impôt prélevé sur les gains des futurs diplômés.

46. On a parfois envisagé de financer par prélèvement sur des fonds publics les services destinés aux pauvres et aux groupes vulnérables, laissant aux groupes plus aisés le soin de subvenir à leurs propres besoins, en se tournant par exemple vers le secteur privé. Les tenants d'une telle solution estiment en effet que les maigres deniers publics ne devraient pas bénéficier à ceux qui ont les moyens de pourvoir à leurs propres besoins. Bien qu'il soit possible dans certains cas d'encourager les groupes les plus aisés à recourir à des services sociaux autres que ceux fournis par les pouvoirs publics, il faut toutefois veiller à maintenir le principe fondamental selon lequel les services sociaux doivent être universels. L'universalité garantit en effet mieux que toute autre chose la qualité des services et l'expérience montre que lorsque les couches sociales les plus aisées recourent aux services publics, elles ont tout intérêt à veiller à leur bon fonctionnement. L'universalité est également un vecteur d'intégration sociale dans la mesure où tout le monde a droit aux mêmes prestations et où l'on évite la stigmatisation qu'entraîne le fait de devoir divulguer ses revenus.

B. Assistance internationale et flux de capitaux

47. Lorsque l'on aborde le chapitre du financement du développement social, il convient de se remémorer l'engagement pris par les pays donateurs de consacrer 0,7 % de leur PNB à l'aide publique au développement (APD). Chacun sait que cet engagement est loin d'avoir été tenu et il est à craindre que la situation ne s'améliore pas dans les années à venir. Il est donc essentiel d'investir les fonds disponibles à bon escient. Ces dernières années, de nombreux pays donateurs et bénéficiaires ont réservé un accueil plus chaleureux au principe 20/20 qui a été présenté pour la première fois à Copenhague et qui est perçu non pas comme une façon d'imposer de nouvelles conditions mais plutôt comme une manière de financer plus rationnellement les services de base avec des ressources modiques.

48. On a évoqué au cours de ces dernières années la possibilité pour les pays donateurs de verser des contributions dans le cadre de l'aide publique au développement visant à protéger des biens collectifs sur les plans régional et international. Le Fonds pour l'environnement mondial a déjà fourni quelques données d'expérience en la matière mais il est probable qu'avant de poursuivre sur cette voie, il faudra s'efforcer de préciser le mandat et les responsabilités des organismes compétents et mieux circonscrire les objectifs. Parallèlement, tous les partenaires de développement devront s'accorder sur le principe du financement de biens présentant un intérêt pour l'ensemble des habitants de la planète et il ne faudra pas qu'il

y ait lieu de craindre que ce financement se fasse au détriment des programmes d'assistance traditionnels.

49. Ces 10 dernières années, une grande partie de l'APD a été octroyée non plus à des organismes publics mais à des ONG et au secteur privé. Il est possible que la transition ait été trop rapide et que, de ce fait, les nouveaux bénéficiaires n'aient pas utilisé l'aide aussi rationnellement qu'on aurait pu le souhaiter et que les anciens bénéficiaires n'aient plus été à même de poursuivre leurs activités. On peut donc craindre que les structures existantes soient affaiblies et perdent toute efficacité, sans pour autant être remplacées par de nouvelles structures. Le résultat serait alors pire qu'avant. Il convient de prêter toute l'attention voulue au rythme d'introduction des changements.

50. En ce qui concerne les flux de capitaux internationaux, il est important de noter que, à l'heure actuelle, un petit nombre de pays en développement dont l'intégration dans l'économie mondiale est déjà très avancée se taillent la part du lion. Ces pays, et de fait de nombreux autres pays en développement, sont probablement déjà capables de financer leur développement social en puisant dans l'épargne intérieure, même si leur capacité à faire les choix nécessaires est bridée par divers facteurs politiques et sociaux. Ce sont toutefois les pays à faible revenu et les moins avancés, essentiellement ceux de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud, qui ont le plus besoin de capitaux internationaux, qui sont réduits à la portion congrue, souvent parce que leur solvabilité est douteuse ou insuffisamment établie. Le problème n'est pas tant de faire comprendre aux investisseurs que tous les pays en développement sont solvables, mais plutôt de renforcer la solvabilité de ceux qui ont le plus besoin de capitaux privés. Faute de quoi, les investisseurs continueront à favoriser les pays qui ont le moins besoin de leurs capitaux.

51. Il devrait être possible parallèlement de donner aux investisseurs un sentiment de responsabilité sociale. Tel est déjà le cas dans une certaine mesure : de plus en plus de capitaux proviennent de sources telles que les caisses de retraite et les compagnies d'assurances qui par nature sont des investisseurs à plus long terme que les banques, moins pressés que celles-ci, et moins versatiles lorsqu'ils s'agit de financer les programmes de développement social. Les organisations civiles concernées devraient dans cette optique pouvoir appeler l'attention de l'opinion publique dans les pays investisseurs sur l'existence de pratiques indéfendables qu'il importe de modifier.

52. Pourcequiest del'adoption d'une nouvelle architecture financière internationale, la prudence et un examen plus poussé s'imposent. À long terme, on aura peut-être besoin de nouveaux mécanismes et structures, mais cette question est

secondaire; il faut avant tout encourager les nombreux acteurs en présence à dialoguer. Les investisseurs et les autres acteurs financiers sont capables de changer d'attitude et de comportement, mais il vaut mieux que ce changement soit le fruit du dialogue plutôt que de l'imposition de nouvelles règles et réglementations. Pour faire évoluer les comportements, il convient de réfréner l'individualisme; en d'autres termes, les changements ne peuvent porter leurs fruits que si l'on parvient à un accord d'ensemble d'où serait banni tout favoritisme ou discrimination à l'égard d'un individu ou d'une entreprise.

53. Avec l'ouverture à de nombreux pays des marchés financiers mondiaux, les pouvoirs publics tant aux échelons locaux que nationaux, ont vu naître de nouvelles facilités d'emprunt. Or, nombreux sont ceux à ne pas être au fait, ou alors fort peu, des arcanes des marchés financiers et à n'avoir qu'une vague idée de leur capacité à rembourser les emprunts, d'où de nombreux cas d'insolvabilité et de faillite publique. Les pouvoirs publics ont encore beaucoup à apprendre avant de savoir investir efficacement et rationnellement les fonds disponibles et de pouvoir les rembourser.

C. Entraves au financement du développement social

54. La question du montant des ressources disponibles est certes importante, mais n'est pas la seule qui se pose en matière de financement du développement social. Il faut aussi tenir compte de la préservation, de la répartition et de l'utilisation des ressources. La plupart des sociétés se composent de groupes d'intérêts en concurrence les uns avec les autres et bien souvent il n'existe pas de mécanisme permettant d'arbitrer les conflits d'intérêts et de faire converger les objectifs et les priorités par la voie du consensus ou d'une façon qui soit mutuellement bénéfique. Des groupes d'intérêts campant sur leurs positions, des pratiques rigides, des habitudes bureaucratiques et l'inertie sont autant d'éléments qui entravent les décisions relatives à l'allocation des ressources et l'efficacité de l'utilisation de ces dernières.

55. La façon dont les programmes sont mis en oeuvre laisse souvent à désirer et les fonds sont fréquemment dépensés sans objectifs précis, simplement parce que les intervenants sur le terrain sont tenus de les dépenser. Les programmes sont souvent exécutés sans que les responsables fassent preuve d'un véritable sens des responsabilités et les échecs ne sont pas réellement sanctionnés. Des projets peuvent se poursuivre pendant des années sans résultats tangibles.

56. La volonté politique est souvent trop faible et chancelante. Même lorsque cette volonté est forte, les besoins sont

tels que de nombreux responsables politiques, décideurs et organisateurs sont bien en peine de fixer des priorités aux multiples activités qui sont nécessaires. Il arrive aussi que les mesures adoptées ne servent pas les intérêts des pauvres et des groupes vulnérables. Les responsables politiques continuent à cautionner de grands projets d'infrastructure qui ne bénéficient qu'indirectement aux pauvres et dédaignent les programmes visant à développer les services sociaux de base, pourtant indispensables.

57. Les partenariats relèvent encore souvent de la théorie. Malgré la volonté affichée de renforcer la coopération, les représentants des pouvoirs publics et du secteur privé sont rarement d'accord. Même lorsqu'ils poursuivent les mêmes objectifs, ils ne parlent pas toujours le même « langage ». Une meilleure communication et un meilleur partage de l'information pourraient leur permettre de mieux se comprendre et coopérer.

58. Il arrive qu'échaudés par leur expérience, les groupes pauvres ou vulnérables aient perdu toute confiance dans le système financier institutionnel. Il suffit d'une seule faillite bancaire engloutissant les économies de toute une vie pour que la confiance disparaisse. La libéralisation des marchés et, dans son sillage, l'assouplissement des contrôles peuvent aussi ébranler la confiance de la population, ce qui explique que beaucoup de personnes pauvres ou vulnérables répugnent à confier leurs économies aux institutions bancaires et leur préfèrent des méthodes d'épargne traditionnelles, même si celles-ci sont peu sûres et ne rapportent pas d'intérêts.

59. Les institutions financières internationales persistent à imposer à certains pays en développement des politiques d'ajustement structurel qui peuvent gravement nuire aux groupes pauvres ou vulnérables. Il est indispensable de prêter une plus grande attention aux conséquences sociales de ces politiques.

60. Une part importante de l'aide publique au développement est dépensée dans les pays donateurs et on est en droit de se demander quels sont les véritables bénéficiaires.

D. Suggestions et recommandations

61. Il convient d'évaluer avec circonspection le coût de chaque proposition selon les différents scénarios d'application afin de déterminer si elle permet réellement de faire des économies ou de libérer des ressources. Il faut aussi prendre en compte le rapport entre équité et efficacité avant de retenir une solution plutôt qu'une autre. Dans certains cas, l'équité et l'efficacité iront de pair, dans d'autres elles seront antagoniques. Chaque fois que possible, la politique et les investisse-

ments publics devront privilégier les solutions qui allient équité et efficacité :

a) Il faut soumettre à une évaluation plus rigoureuse l'exécution et les résultats des programmes et des projets pour veiller à ce que les fonds affectés au développement social soient utilisés à bon escient;

b) Il faudrait trouver un mode de financement mêlant les modes de planification et les types d'obligation redditionnelle utilisés par le secteur privé et les préoccupations sociales du secteur public;

c) Il faudrait insister sur les qualités dont les fonctionnaires doivent faire preuve dans la gestion des affaires publiques, à savoir l'efficacité, la rationalité, le professionnalisme et l'intégrité;

d) En ce qui concerne l'aide publique au développement, il importe de définir des objectifs plus précis et de faire preuve d'une plus grande efficacité dans l'acheminement et l'utilisation des fonds destinés au développement social. Il convient également de mieux articuler l'aide et les financements provenant des secteurs public et privé;

e) S'agissant des subventions et des prêts octroyés aux pays en développement, il serait utile de créer au niveau national un mécanisme permettant à un plus grand nombre d'intervenants de surveiller l'acheminement et l'utilisation des ressources;

f) Dans le cas des pays en développement qui sont déjà bien intégrés dans l'économie mondiale et qui, de ce fait, sont vulnérables à des retraits soudains de capitaux, il semble approprié de créer une vaste réserve monétaire de nature à stabiliser les économies en période de crise. D'autres flux monétaires d'origine publique (par exemple, les crédits à l'exportation) peuvent aussi grandement faciliter la stabilisation des économies;

g) Dans le cas des pays en développement qui subsistent largement en marge de l'économie mondiale et par conséquent n'ont généralement pas accès aux marchés financiers internationaux, il pourrait être judicieux de renforcer les capacités financières des communautés locales et de la société civile en vue de leur permettre d'accumuler des ressources;

h) Dans les pays où intégration et marginalisation coexistent, il importe, d'une part, de renforcer les capacités dans les secteurs sociaux et, d'autre part, de prendre des mesures en faveur des travailleurs sociaux et d'améliorer leur statut;

i) Les donateurs devraient non plus financer directement des projets mais mettre en commun les ressources qu'ils consacrent aux activités d'assistance;

j) Il faudrait évaluer les conséquences sociales des programmes actuellement exécutés par la Banque mondiale et le FMI;

k) Il faut renforcer la capacité des pays en développement à négocier avec les institutions financières internationales. Les gouvernements pourraient aussi inviter certaines ONG à présenter leurs propres solutions;

l) On devrait envisager de créer au sein du système des Nations Unies une banque de données consacrée aux questions, problèmes, politiques et pratiques en matière de développement social international.

62. Somme toute, les débats sur ce vaste sujet que représente le financement du développement social ont surtout été consacrés aux moyens appropriés et efficaces permettant d'accomplir ce que les sociétés veulent obtenir. Il ne semble pas y avoir de consensus autour des moyens nécessaires à la réalisation d'objectifs sur lesquels tout le monde s'accorde. La tâche qui nous attend est immense et n'a d'égale que notre volonté de réussir.

Annexe I

Données d'expérience présentées par les participants chinois

1. Douze experts et observateurs chinois ont participé au colloque sur les États, les marchés et le progrès social : rôle et coopération des secteurs public et privé, et ils ont pris une part active aux débats. Les vues qu'ils ont exprimées sur chacun des sujets examinés leur sont propres.

Assurer la protection sociale des groupes et des personnes vulnérables

2. Les spécialistes chinois ont fait remarquer que, dans une certaine mesure, le développement économique n'était qu'un instrument du développement social. Il ressort clairement de l'expérience chinoise qu'il faut coordonner ces deux types de développement. Toute décision relative aux programmes de développement économique devrait tenir compte de leurs conséquences sociales.

3. L'État chinois continue de jouer un rôle non négligeable dans le développement social, bien que ses fonctions évoluent en cette période de transition. D'après l'expérience de la Chine, l'État dans les pays en développement devrait remplir les fonctions de protection sociale suivantes :

a) Fournir les équipements collectifs de base tels que les écoles et les centres de soins afin d'assurer à chacun l'égalité des chances;

b) Créer un climat favorable à l'action publique, en particulier au bénéfice des groupes vulnérables;

c) Accorder la priorité absolue à l'élimination de la pauvreté dans la stratégie nationale de développement.

4. La fonction de l'État dans la protection sociale ne peut être la même dans tous les pays. L'État devrait assumer une fonction plus importante dans les pays où la société civile n'est pas développée, afin d'éviter que les groupes et les personnes vulnérables se retrouvent isolés et privés des services essentiels.

5. Par certains côtés, les droits fondamentaux des groupes et des personnes vulnérables d'un pays ou d'une société donnés sont révélateurs du niveau de progrès social et de «civilisation sociale». Si l'on veut que ces groupes et ces personnes puissent exercer pleinement leurs droits fondamentaux, l'État et la société devront leur accorder une aide et appliquer des politiques spéciales afin de les protéger. La communauté internationale et les gouvernements doivent assurer leur protection sociale partout dans le monde.

6. Il faut cependant faire des distinctions entre les divers groupes vulnérables. Les causes et les effets de leur vulnérabilité étant sans doute dus à des raisons diverses, les solutions envisagées devraient aussi être différentes. Il pourrait s'avérer utile de considérer les groupes vulnérables par catégorie : «relativement vulnérables» et «très vulnérables». Les femmes, par exemple, appartiennent à un groupe relativement vulnérable, du fait, essentiellement, de leur place dans la société. Historiquement, il a toujours existé des sociétés patriarcales. De ce fait, pour éliminer la vulnérabilité des femmes, les sociétés doivent non seulement appliquer des politiques spécifiques et prendre des mesures d'assistance et de soutien, mais également s'attacher à modifier les stéréotypes sociaux dont sont victimes les femmes. Pour parvenir à l'égalité entre les sexes, il faut au préalable que les femmes aient accès aux mêmes postes et aux mêmes revenus que les hommes et qu'elles soient aussi respectées qu'eux. Les programmes d'aide sociale ne peuvent pas à eux seuls remédier aux inégalités entre les sexes.

7. Les groupes très vulnérables sont constitués, entre autres, par les handicapés et les veuves et les orphelins; leur vulnérabilité est à la fois physique et sociale. Il ne suffit pas de leur garantir une égalité d'accès aux services de principe. Pour exercer leurs droits fondamentaux, ces groupes ont besoin que la société leur offre une protection et un appui concrets. Ils dépendent davantage des systèmes d'aide sociale et ils doivent pouvoir accéder aux services dans des conditions d'égalité même si, à cette fin, il faut leur accorder la priorité.

8. En raison de sa tâche primordiale, l'État ne peut pas se dérober à ses responsabilités dans la protection sociale des groupes vulnérables. Il lui est impossible de renoncer à ce rôle ou de réduire le niveau d'aide sociale accordée à ces groupes. L'assistance fournie par l'État constitue pour les groupes vulnérables le meilleur moyen d'exercer leurs droits fondamentaux. C'est un point à ne pas négliger et sur lequel il convient d'insister. Les efforts déployés par les particuliers, les familles, les réseaux associatifs et les organisations de la société civile viennent utilement compléter les services pris en charge par l'État, mais la responsabilité qui incombe à l'État d'aider les groupes vulnérables demeure entière.

9. En matière de développement social, le partenariat joue un rôle important. Par exemple, ces dernières années en Chine, un nombre croissant d'organisations non gouvernementales (ONG) ont participé à la prestation de services collectifs, en particulier pour les pauvres et pour les victimes de catastrophes naturelles. Aujourd'hui, en Chine, il y a plus de 10

millions de bénévoles. Les ONG sont toutes liées à des groupes sociaux spécifiques ainsi qu'à des services publics compétents.

10. Dans une certaine mesure, la mondialisation accroît encore la vulnérabilité des groupes déjà fragiles. L'économie de marché est activée par la recherche du profit. On ne peut donc pas s'en remettre au marché pour qu'il assure à lui seul la protection de ces groupes, pas plus d'ailleurs qu'on ne peut le laisser faire à sa guise.

11. Tout en soulignant la responsabilité de l'État et de la société civile à l'égard des groupes vulnérables, il ne faut pas oublier que l'élaboration et la mise en oeuvre de systèmes de protection sociale sont influencées par l'économie et la culture du pays, et plus particulièrement par les moyens financiers disponibles. Sur le plan international, les pays développés devraient assumer de plus grandes responsabilités dans ce domaine et fournir l'aide nécessaire aux pays en développement. Dans le monde qui est le nôtre, l'ordre et les structures économiques manquent totalement de rationalité et sont d'une grande inégalité. En outre, du fait de la mondialisation économique, les pays en développement se retrouvent dans une situation défavorable et, quand c'est le cas, les pays développés devraient leur accorder une aide matérielle et financière plus importante. C'est la seule façon de réduire l'écart qui sépare le monde développé du monde en développement. La communauté internationale et l'Organisation des Nations Unies en particulier doivent mettre au point des réglementations précises et des indicateurs quantitatifs qui permettront de concrétiser cette aide. Il convient de souligner que ce type d'aide ne devrait pas être lié à de nouvelles conditions politiques préalables. Toute discussion portant sur l'aide internationale en vue de réduire les vulnérabilités doit tenir compte de ce principe de «non- conditionnalité».

12. Il faut également remarquer qu'à chaque pays correspond une situation propre, et qu'en conséquence, les priorités sociales varient. Il n'existe pas de politique de protection sociale qui soit adaptée et applicable à tous les pays. C'est un principe que l'on ne doit pas oublier si l'on veut que la coopération internationale dans le domaine social soit utile et pertinente.

La promotion des petites entreprises

13. Il existe aujourd'hui en Chine environ 10 millions de petites et moyennes entreprises (PME), soit 99 % de toutes les entreprises du pays. La production industrielle et les impôts de ces PME représentent respectivement 60 % et 40 % du total. En Chine, 90 % des entreprises étrangères sont également des PME. En 1995, le volume des importations et des exportations de ces entreprises avait atteint le chiffre de 109,8 milliards de

dollars, soit 39 % du volume total du pays. Afin de faciliter les réformes du secteur des PME, une nouvelle politique a été promulguée qui prévoit :

a) De mettre en place des conditions pratiques en vue de revitaliser les petites entreprises et de les ouvrir sur l'extérieur par toute une série de moyens. Pour éviter toute équivoque quant à la direction de la réforme des petites entreprises, les fonctions remplies par l'État doivent être tenues distinctes de la gestion de l'entreprise. Ainsi, les entreprises pourront s'intégrer au marché et se gérer de manière autonome. Enfin, elles se transformeront en personnes morales qui prendront leurs propres décisions et seront responsables de leurs profits et de leurs pertes, de leur réussite ou de leur échec; elles apprendront à pratiquer l'autolimitation et à prendre des initiatives;

b) D'encourager les petites entreprises à choisir leur mode de réforme en fonction de leur situation. La seule condition préalable étant de ne pas vendre des actifs publics à des particuliers, le Gouvernement autorise la création de sociétés à responsabilité limitée (SARL) et de sociétés par actions, et encourage des réformes portant sur la gérance d'entreprise, la vente, la passation des contrats et les coentreprises. La coopération entre les entreprises est également encouragée ainsi que les fusions d'entreprises;

c) De déléguer aux autorités locales les attributions relatives à l'approbation de la création et de la relance des PME.

14. Dans l'optique de la réforme et de la création d'emplois, les PME, notamment les entreprises municipales, continueront d'être le moteur du développement économique en Chine au cours des cinq prochaines années. Évidemment, compte tenu des réformes en cours, les «entreprises municipales» deviendront un phénomène du passé relevant de l'histoire du développement rural en Chine. Les PME remplaceront inévitablement les entreprises municipales, conformément à l'évolution à l'échelle nationale et internationale. Le développement des PME favorisera également de nouvelles possibilités d'expansion des petites villes.

Le financement du développement social

15. Certains experts chinois ont estimé que l'État, en particulier dans le cas d'un pays en développement aussi peuplé que la Chine, ne peut pas financer à lui seul le développement social. Au vu des caractéristiques des divers services sociaux et des capacités financières d'un pays donné, les moyens d'augmentation du financement des prestations sociales devraient être différents. Par exemple, dans les projets de services sociaux :

a) Les biens collectifs purs devraient relever entièrement de l'État. Dans ses prévisions budgétaires, l'État devrait allouer des fonds suffisants pour assurer le contrôle et le suivi sanitaires et la protection de l'environnement, par exemple;

b) Les biens partiellement collectifs, notamment la prévention de la transmission des maladies contagieuses telles que la tuberculose, devraient être produits et financés par toutes les parties, y compris le Gouvernement, les entreprises privées et les particuliers;

c) Les biens purement individuels devraient être financés essentiellement par les usagers au moyen d'une assurance. Le Gouvernement peut prendre des mesures et verser des subventions pour la prestation des services de base, tandis que le marché devrait financer les autres services.

16. Il pourrait être utile d'examiner le cas du secteur de la santé en Chine, secteur où les progrès réalisés depuis la création de la République populaire il y a 50 ans ont été très importants. La transmission des maladies infectieuses et les taux de mortalité infantile et maternelle ont beaucoup diminué tandis que l'espérance de vie a nettement augmenté, grâce en grande partie au système de soins de santé universels mis en place par l'État. Bien que les ressources consacrées à la santé soient suffisantes, la sous-utilisation des services médicaux, en particulier dans les collectivités très pauvres et rurales, constitue, depuis quelques années, un problème nouveau. Certaines personnes ne se rendent pas dans un centre médical car elles ne peuvent payer les honoraires, pourtant fort modiques. Pour trouver à ce problème une solution adaptée au contexte chinois, on a mis en place un système de financement axé sur la demande pour le secteur de la santé en zone rurale. La collecte des cotisations au système coopératif d'assurance maladie en Chine dépend essentiellement des particuliers ainsi que de l'économie collective et de l'État. En conséquence, les collectivités locales peuvent financer une assurance maladie dans certaines régions déshéritées afin que les habitants des zones rurales continuent d'être couverts les années où surviennent des catastrophes naturelles et où ils ne peuvent pas verser leurs cotisations. Cela signifie que dans certaines régions, ce sont les autorités locales qui paient les primes d'assurance dont les bénéficiaires sont les indigents.

17. Au cours du colloque, certains des participants chinois ont expliqué comment les prêts sont utilisés dans le secteur de la santé. Par exemple, grâce à un prêt de la Banque mondiale, le projet intitulé «Chine – Santé VIII – Services de santé de base» dont l'objectif est d'atténuer la pauvreté par une action sanitaire montre comment utiliser des fonds à bon escient et a été cité en exemple parmi les projets de la Banque mondiale. Il avait pour principales caractéristiques :

a) D'aider à la fois les soignants et les usagers;

b) De faciliter la construction de centres de santé et la gestion des services;

c) D'assurer la couverture médicale des pauvres et d'autres segments de la société, les femmes et les enfants en particulier; l'accent est mis sur la prévention des maladies les plus fréquentes;

d) De prévoir des plans pour l'investissement des ressources et l'évaluation des résultats liés à l'utilisation des dites ressources.

18. Les participants chinois ont fait des propositions concrètes pour augmenter les recettes publiques, comme par exemple l'imposition d'une nouvelle taxe sur les cigarettes afin de financer les services de santé publique, ou la mise en place de plans d'assurance maladie pour les employés des PME.

19. Les intervenants chinois ont également estimé que le renforcement des capacités prenait une importance croissante pour les pouvoirs publics comme pour les ONG, spécialement dans les pays en développement. Ce renforcement devrait inclure l'organisation et la gestion rationnelles des ressources sociales, la formulation d'une politique sociale adéquate, et l'amélioration de la gestion courante. Certains experts ont proposé que le système des Nations Unies aide les pays en développement à établir des centres d'activités et autres locaux qui serviraient de lieux de débats, d'échanges d'information et de formation.

Annexe II

Liste des participants

Experts internationaux

Jacques **Baudot** (France)
Bohdan **Gruchman** (Pologne)
Kate **Hannan** (Australie)
Hu Angang (Chine)
Faith **Innerarity** (Jamaïque)
Azizur **Khan** (Bangladesh)
Marju **Lauristin** (Estonie)
Arianna **Legovini** (Italie)
Arthur **Mattli** (Suisse)
Kim **Møller** (Danemark)
Saad **Nagi** (Égypte)
Kwame **Pianim** (Ghana)
J. Mohan **Rao** (Inde)
J. N. M. **Richelle** (Pays-Bas)
Mandivamba **Rukuni** (Zimbabwe)
Kazuo **Takahashi** (Japon)
Molefe **Tsele** (Afrique du Sud)
Tu Weiming (États-Unis d'Amérique)
Cecilia **Ugaz** (Pérou)
Juree **Vichit-Vadakan** (Thaïlande)
Wang Huijiong (Chine)
Jose Rafael **Zanoni** (Venezuela)

Auteurs des documents de référence

Linda **Wong** (Hong Kong, Région administrative spéciale de Chine)
Alan **Hughes** (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)
Inge **Kaul** (Programme des Nations Unies pour le développement)

Experts nationaux

Guo Jianmo
Kang Xiaoguang
Ding Yuanzhu

Wang Lusheng
Liu Rongchang
Ning Jizhe
Wang Linxia
Wei Mengxin

Observateurs de l'Organisation des Nations Unies

Meherunnissa **Rehmani**, CESAP
Kerstin **Leitner**, PNUD
He Jin, PNUD
Lakshman **Wickramasinghe**, UNICEF
Gerry **Finnegan**, OIT
N. **Noguchi**, UNESCO
A. **Hebel**, UNESCO
Naren **Prasad**, UNESCO

Observateurs nationaux

Di Na
Fu Dong
Sun Yongfu
Sun Zhonghua
Yin Li

Organisation hôte et invités d'honneur

Commission gouvernementale de planification du développement, Beijing, République populaire de Chine
Hao Jianxiu, Vice-Président
Yang Qingwei, Directeur général, Division du développement social
Su Guo, Division du développement social
Deng Pufang, Président de la Fédération chinoise des handicapés
Meng Xianying, Ministère des affaires étrangères

Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

Département des affaires économiques et sociales

Division des politiques sociales et du développement
social, Organisation des Nations Unies, New York

John **Langmore**

Gloria **Kan**

Robert **Huber**
