

NATIONS UNIES

**COMMISSION ECONOMIQUE
POUR L'AMERIQUE LATINE
ET LES CARAIBES - CEPALC**



Distr.
GENERALE

LC/G.1802(SES.25/5)
5 janvier 1993

FRANÇAIS

ORIGINAL: ESPAGNOL

Vingt-cinquième session

Carthagène, Colombie, 20-27 avril 1994

**LE SOMMET POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL: L'OPTIQUE DE
L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES**

(Note du Secrétariat)

TABLE DES MATIERES

| | <u>Paragraphe</u> | <u>Page</u> |
|---|-------------------|-------------|
| AVANT-PROPOS | - | 1 |
| I. LE CONTEXTE GLOBAL ET INTERNATIONAL | 1-21 | 3 |
| II. LE DEVELOPPEMENT SOCIAL DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE INTEGREE | 22-41 | 9 |
| A. VERS UNE APPROCHE INTEGREE | 22-30 | 9 |
| B. LE CARACTERE SYSTEMIQUE DE LA TRANSFORMATION DU PROCESSUS DE PRODUCTION DANS UN CLIMAT D'EQUITE | 31-32 | 11 |
| C. VERS UN DEVELOPPEMENT CONSENSUEL, EN DEMOCRATIE | 33-41 | 11 |
| III. INTEGRATION SOCIALE | 42-58 | 15 |
| A. EGALITE DES CHANCES | 42-48 | 15 |
| B. FACTEURS D'INTEGRATION | 49-58 | 16 |
| IV. L'ATTENUATION ET LA REDUCTION DE LA PAUVRETE | 59-80 | 19 |
| A. LES CAUSES DE LA PAUVRETE | 59-67 | 19 |
| B. LES CONDITIONS REQUISES POUR ELIMINER LA PAUVRETE | 68-80 | 20 |
| V. CREATION D'EMPLOIS PRODUCTIFS | 81-98 | 23 |
| A. EMPLOIS A PRODUCTIVITE CROISSANTE | 81-90 | 23 |
| B. STABILITE ET HETEROGENEITE DE L'EMPLOI | 91-98 | 25 |
| VI. LE SOMMET MONDIAL POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL ET LA COOPERATION INTERNATIONALE | 99-132 | 27 |
| A. LA PORTEE TRANSNATIONALE DES PHENOMENES SOCIAUX ET LA NECESSITE DE LES ABORDER MOYENNANT UNE APPROCHE INTEGREE | 99-104 | 27 |
| B. LE DEVELOPPEMENT DU COMMERCE ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL | 105-111 | 28 |
| C. LES MIGRATIONS INTERNATIONALES | 112-117 | 30 |
| D. LA COOPERATION DANS D'AUTRES DOMAINES DE LA POLITIQUE SOCIALE | 118-124 | 31 |
| E. FINANCEMENT | 125-128 | 32 |
| F. LE ROLE DES NATIONS UNIES | 129-132 | 33 |

AVANT-PROPOS

Dans sa résolution 47/92 du 16 décembre 1992, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a décidé de convoquer un Sommet mondial pour le développement social au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, au début de l'année 1995. Dans cette résolution, l'Assemblée énumère les objectifs du Sommet et décide que les questions essentielles qui devront être abordées seront les suivantes: "a) le renforcement de l'intégration sociale, en particulier des groupes les plus désavantagés et marginalisés; b) l'atténuation et la réduction de la pauvreté; c) le développement des emplois productifs."

Aux termes de cette même résolution, l'Assemblée établit également la marche à suivre dans le processus de préparation du Sommet et décide, notamment, de mettre sur pied un Comité préparatoire; à cet égard, elle prie les commissions régionales, dans le paragraphe 14 de cette résolution, "d'inscrire le Sommet mondial pour le développement social à leur programme de travail pour 1993, en mettant l'accent en particulier sur la situation sociale dans leurs régions respectives, et de formuler des propositions à cet égard et d'établir un rapport de synthèse qui sera présenté à l'Assemblée générale lors de sa quarante-huitième session."

A la lumière de ce mandat, et entre autres éléments, le Secrétariat de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes a élaboré le présent document avec le concours de l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE). Il a pour but d'orienter les pays membres dans les travaux préparatoires du Sommet et d'étudier le contenu et la portée éventuels d'une telle rencontre, toujours dans l'optique des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. La première partie du document contient des considérations d'ordre général (chapitre I), lesquelles sont suivies d'une proposition du cadre conceptuel dans lequel, de l'avis de la CEPALC, devraient s'inscrire les questions essentielles mentionnées plus haut (chapitre II); les chapitres II, IV et V sont consacrés à la description de chacune de ces questions du point de vue régional. Le dernier chapitre présente certaines réflexions quant aux résultats que l'on peut attendre de cette Conférence au sommet, en particulier en ce qui a trait à la coopération internationale.

I. LE CONTEXTE GLOBAL ET INTERNATIONAL

1. L'humanité traverse actuellement une période de profondes mutations qui, bien qu'offrant des possibilités inédites de progrès, sont également accompagnées de multiples conflits et de tendances qui contrarient les efforts déployés pour matérialiser les grands idéaux consacrés dans la Charte des Nations Unies: la paix, la sécurité, le respect des droits des individus dans les domaines politique, civil, économique et social, ainsi que la coopération et la solidarité internationales.

2. La fin de la guerre froide a mis un terme à la principale source de tension dans les relations internationales mais n'a pas suffi pour garantir la paix. Au contraire, le risque amoindri de conflagrations mondiales a favorisé l'émergence de conflits d'origine ethnique, culturelle et religieuse, ainsi que de revendications ancestrales, voire territoriales. Au cours de ces dernières années, la paix a été, à de nombreuses reprises, interrompue par des affrontements armés, dont certains ont été singulièrement cruels.

3. L'effondrement virtuel de certains projets utopiques a donné lieu à un état de choses caractérisé, sur le plan politique, par la prédominance des principes et des valeurs démocratiques et, sur le plan économique, par des stratégies de marché particulièrement évidentes dans les cas de l'Europe de l'Ouest ainsi que de l'Amérique latine et des Caraïbes. La tendance est à une universalisation de la reconnaissance des droits des individus et de leur primauté par rapport à l'Etat. Ces idées ont facilité la recherche de vastes consensus quant aux projets nationaux. Cependant, on a assisté, dans le même temps, à un effritement du principe de représentativité favorisé, dans certains cas, par le manque de transparence existant au niveau de la conduite des affaires publiques, processus qui, dans nombre de pays, est accompagné d'une remise en question des élites politiques.

4. En matière économique, le facteur prédominant a été la globalisation de l'économie mondiale qui s'est développée à la faveur de la révolution du monde des communications et de la consolidation croissante des sociétés transnationales. Néanmoins, ces phénomènes ont été accompagnés, au cours de ces dernières années, par une phase de récession qui a frappé les principaux pays industrialisés, par une recrudescence des mesures protectionnistes et par les difficultés rencontrées dans la réalisation des négociations multilatérales du GATT. L'essor technologique extraordinaire qui caractérise le moment historique actuel et la prédominance du marché en tant que principal générateur de ressources n'ont pas suffi à résoudre les profondes inégalités dont souffrent même les grandes économies développées.

5. C'est ainsi qu'entre 1960 et 1990, les disparités de revenu et de qualité de vie entre les habitants de la planète se sont dangereusement creusées. On estime qu'en 1960, le groupe possédant les revenus les plus élevés recevait 70% du produit intérieur brut global, alors que le groupe le plus pauvre n'en recevait que 2.3%. En 1990, ces coefficients avaient atteint respectivement 82.7 et 1.3%; en d'autres termes, en 1960, le sommet de la pyramide possédait un niveau de revenu 30 fois plus élevé que celui

de la base, alors qu'en 1990, ce rapport était de 60.¹ Cette dégradation constitue le reflet de la répartition inégale du revenu existant dans un grand nombre de pays, industrialisés ou non, ainsi que de la différence notoire du revenu par habitant qui caractérise encore la relation entre pays industrialisés et en développement.

6. Quoi qu'il en soit, la distinction entre pays en développement et pays est moins claire que dans le passé et se présente sous différentes formes. Dans certains pays en développement, en particulier dans l'est de l'Asie, les niveaux de revenus sont proches de ceux des pays industrialisés, alors que de nombreux autres pays du monde en développement progressent en termes de diversification et de modernisation de leur structure de production. En revanche, les différences au sein du groupe de pays en développement tendent à se creuser davantage. On observe, par exemple, un déclin des avantages comparatifs liés aux ressources naturelles, aux bas salaires et aux emplois peu qualifiés au profit d'un renforcement des avantages fondés sur les nouveaux produits et services, à forte intensité de qualité, conception et contenu technologique. Les avantages comparatifs que requiert le marché mondial doivent présenter une forte intensité en intelligence, progrès technique, innovation et valeur ajoutée intellectuelle. Seules les économies dotées d'une grande souplesse et capacité d'adaptation à cette réalité pourront accroître leur compétitivité.
7. Bien qu'à moyen terme le progrès technologique favorise la création d'emplois nets, son action, dans un premier temps, va plutôt dans le sens contraire. La caractéristique la plus saillante du cycle actuel en matière d'emploi est que l'essor extraordinaire des innovations technologiques entraîne, non pas une réduction du nombre d'emplois, mais un état de caducité des capacités et des connaissances qui, lui-même, conduit à la disparition de certaines activités et à l'apparition de nouveaux emplois exigeant d'autres types de capacités que ne possèdent pas toujours les personnes mises au chômage ou déplacées par le progrès technologique ou le réaménagement.
8. L'évolution globale qui vient d'être si sommairement décrite acquiert certaines caractéristiques particulières en Amérique latine et dans les Caraïbes. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les efforts que déploient les pays de la région depuis quelques années afin de s'adapter à la nouvelle conjoncture. En très peu de temps et moyennant l'application de mesures qui n'ont pas été sans répercussions sociales, la région a réorienté sa stratégie de développement et est parvenue à rétablir un degré appréciable d'équilibre budgétaire et de contrôle de l'inflation dans le cadre de réformes commerciales implacables qui ont réduit les degrés de protection effective, avec des résultats variables selon les pays.
9. L'un des faits les plus engageants est, en premier lieu, le rétablissement de régimes politiques pluralistes et participatifs ainsi que l'enracinement progressif d'une culture démocratique et tolérante dans la plupart des pays, accompagnés d'exigences accrues de la part de l'électorat en matière de transparence dans la gestion des affaires publiques. Ce processus a été favorisé par l'émergence de nouveaux opérateurs sociaux qui expriment leurs revendications démocratiques dans le cadre d'associations de base. S'il est vrai que les institutions publiques restent souvent faibles et que les mécanismes de concertation ne sont pas toujours efficaces, et malgré la remise en question des élites politiques déjà mentionnée, les progrès accomplis n'en sont pas moins indéniables si l'on compare notamment la situation actuelle en matière de droits civils et politiques avec celle des années 70.

¹ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Desarrollo humano: informe 1992, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992, pp. 37 et 97-108.

10. En deuxième lieu, on observe, à des degrés très divers entre les pays, une amélioration notable de la qualité de la gestion macro-économique qui s'est traduite par un recul de l'inflation, un assainissement budgétaire et, dans l'ensemble, par une reprise, quoique modeste, de la croissance économique. A cet égard, il existe, semble-t-il, une convergence de vues quant à la nécessité de préserver les équilibres macro-économiques, quelle que soit la tendance idéologique des différents gouvernements. Le débat porte sur le rythme et la séquence de l'application de certaines mesures ainsi que sur leur contenu exact.

11. En troisième lieu, on assiste à une transformation progressive des secteurs productifs qui se manifeste par une diversification des structures d'exportation, un niveau croissant de compétitivité internationale d'un nombre de plus en plus important d'entreprises, une amélioration notable de la capacité de gestion des entreprises et une souplesse progressive des régimes de travail qui tendent désormais à lier les salaires du secteur structuré à la productivité. Cependant, on observe, dans le même temps, une accentuation du caractère duel des structures de production; en effet, l'évolution qui vient d'être décrite est accompagnée d'un développement rapide du secteur dit "non structuré" porteur d'emplois qui, bien que nouveaux, sont souvent très peu productifs.

12. Quatrièmement, on enregistre depuis peu, dans certains pays, une reprise des taux d'épargne et d'investissement qui étaient tombés à des niveaux très inférieurs à leur moyenne historique; cette tendance est le résultat, entre autres facteurs, d'une augmentation de l'investissement étranger et du rapatriement des capitaux, ainsi que d'une modernisation des institutions financières nationales. Cependant, certains pays présentent encore d'importants déficits de leurs comptes avec l'extérieur résultant de l'endettement excessif, public ou privé, qui a caractérisé les années 80.

13. Finalement, il existe une optique nouvelle et un engagement plus profond en matière de coopération intra-régionale qui se sont traduits par la conclusion de plusieurs accords formels d'intégration économique visant à créer des zones de libre échange et à utiliser le commerce réciproque en tant qu'instrument d'insertion des économies de la région sur les marchés internationaux. Dans ce domaine, on tente même d'intégrer certaines économies latino-américaines à celles de pays fortement industrialisés tels que les Etats-Unis d'Amérique et le Canada. En termes concrets, le commerce intra-régional s'est considérablement intensifié et l'intégration est revenue au premier plan des préoccupations régionales.

14. Malgré les progrès accomplis sur les plans politique et économique, l'Amérique latine et les Caraïbes restent confrontées à de graves problèmes. L'un des plus saillants dans le cadre de cette note, est le fait que, dans la plupart des cas, les ajustements économiques ont des effets à caractère régressif —souvent mitigés par le fléchissement des taux d'inflation. Ceci explique l'aggravation, dans les années 80, de l'incidence de la pauvreté, ainsi que des inégalités en matière de répartition du revenu et dans le domaine social.²

15. En outre, et globalement parlant, la répartition inégale du revenu en Amérique latine s'est traduite, entre autres effets, par un phénomène de fragmentation sociale qui n'a pas épargné les sociétés culturellement homogènes. Le sentiment que les conditions de vie d'une vaste majorité de la population

² Voir CEPALC, Panorama social de América Latina. Edición 1993 (LC/G.1768), Santiago, Chili, 1993.

ont empiré alors que celles de groupes minoritaires se sont visiblement améliorées, ainsi que le déphasage croissant entre les attentes et la réalité ont engendré une tension politique et sociale.³

16. Cette situation sociale préoccupante n'a pas pour autant compromis les progrès enregistrés ces dernières années en matière de mortalité infantile, d'espérance de vie, de scolarisation des enfants et des jeunes, de taux d'alphabétisation et d'accès aux réseaux de distribution de l'eau potable et d'assainissement. Cependant, la réduction de l'investissement économique et social a profondément mis à mal les niveaux de qualité et de couverture des services en question ainsi que les possibilités de combler le retard accumulé en matière sociale, notamment dans les zones urbaines.

17. La détérioration profonde des conditions sociales s'est manifestée de diverses façons, notamment par une augmentation du pourcentage de jeunes sans emploi ni études et par des taux de chômage élevés parmi les chefs de famille. Dans la plupart des pays, ces situations ont été particulièrement dramatiques dans le cas des familles à faibles revenus qui, outre le fait de devoir affronter l'érosion de leur pouvoir d'achat, vivent dans des zones périphériques de plus en plus éloignées de leur lieu de travail à la suite de l'application des modèles d'urbanisation actuellement en vigueur dans la région. Cet état de choses se traduit également par une augmentation de la migration internationale et par une escalade de la délinquance, en particulier dans les zones urbaines.

18. L'ajustement budgétaire entrepris au cours de la dernière décennie a été axé sur l'encadrement des dépenses plutôt que sur l'augmentation des revenus; ceci a engendré des répercussions sociales dont le coût a peut-être été exagérément élevé, sous la forme de licenciements massifs, d'une réduction des salaires des fonctionnaires publics et d'une détérioration dans la prestation des services sociaux. La chute brutale de l'investissement public a eu des effets pervers sur les niveaux d'emploi, la productivité et la croissance.

19. Quant à la transition démocratique, elle s'est déroulée d'une façon très différente selon qu'il s'agissait de pays dotés de modèles de procréation leur permettant d'affronter dans de meilleures conditions les tâches impliquées par une croissance accompagnée d'équité, ou de pays relativement moins avancés qui doivent encore faire baisser les taux de fécondité avant de pouvoir suivre cette même voie avec de plus grandes chances de réussite. Cette même situation se retrouve au sein des différents pays, entre les secteurs à revenus plus ou moins élevés.⁴

20. Bref, au seuil d'un nouveau millénaire, l'humanité reste encore confrontée, bien que dans un contexte mouvant, à certains phénomènes dont la solution a souvent été invoquée dans le passé pour justifier les grands mouvements politiques et sociaux de l'époque: la marginalisation, l'exclusion, l'extrême pauvreté et l'inégalité. Dans le même temps, il ne faut pas oublier que les leçons laissées par cette période, et en particulier par les profondes transformations observées au cours de ces dernières années, ont été particulièrement enrichissantes.

³ Voir CEPALC, Transformation du processus de production dans un climat d'équité. L'objectif primordial du développement en Amérique latine et dans les Caraïbes dans les années 90 (LC/G.1601(SES.23/4)), Santiago, Chili, 1990.

⁴ CEPALC/CELADE, Población, equidad y transformación productiva (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.131/Rev.1-Serie E, N° 37), Santiago, Chili, 1993. Publication des Nations Unies, numéro de vente: S.93.II.G.8.

21. Il est certes peu probable que le Sommet mondial pour le développement social conduise à l'élaboration d'un cadre globalisant et applicable à l'échelle universelle quant à la façon de parvenir à un développement durable, dans un climat d'équité sociale et de démocratie, mais il constituera sans nul doute l'occasion de réfléchir sur les stratégies susceptibles de favoriser l'atteinte de cet objectif. Dans ce contexte, l'Amérique latine et les Caraïbes n'ont pas seulement beaucoup à gagner mais aussi beaucoup à apporter.

II. LE DEVELOPPEMENT SOCIAL DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE INTEGREE

A. VERS UNE APPROCHE INTEGREE

22. Il ressort de ce qui précède que les macro-tendances observées tant à l'échelle mondiale que de l'Amérique latine et des Caraïbes engendrent des résultats ambivalents. D'une part, on constate une évolution positive en matière de libertés individuelles, ainsi que de répartition des ressources et, globalement parlant, de modernisation de l'appareil de production. D'autre part, ces progrès sont souvent accompagnés, aussi bien dans les pays industrialisés qu'en développement, de déficiences sociales qui se manifestent par une recrudescence du chômage visible et occulte, une augmentation des groupes d'individus marginalisés des bénéfices de la croissance économique, un sentiment croissant de frustration, voire de désespoir, ainsi que par des indices élevés de pauvreté et d'indigence dans un grand nombre de pays. Les inégalités semblent plus patentes encore dans le cadre de modèles de consommation souvent caractérisés par l'ostentation et le gaspillage de ressources naturelles.

23. Les gouvernements et les sociétés civiles sont de plus en plus conscients de cet état de choses. On n'est plus si sûr que l'efficacité et les signaux du marché soient suffisants pour que les bénéfices de la croissance aient automatiquement un effet d'entraînement sur toutes les couches de la société et l'on se tourne vers un modèle de développement plus équitable. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la politique publique prend en charge les groupes sociaux vulnérables et des politiques de ciblage des dépenses sont appliquées, ainsi que des mécanismes de participation dans le cadre de fonds d'investissement social. La création d'emploi et le combat contre la pauvreté sont considérés comme l'objectif primordial de pratiquement toutes les politiques et stratégies économiques de la région, bien qu'elles doivent souvent se plier aux impératifs de la stabilisation.

24. Cependant, le problème social est d'une complexité et d'une envergure telles, et il est même généralisé dans la plupart des pays, qu'il est peu probable qu'un train de mesures sectorielles, d'assistance ou de sécurité sociale suffise à le résoudre. Il faut donc mettre au point un concept plus vaste de développement social qui permette d'aborder cette problématique. En d'autres termes, dans l'optique de l'Amérique latine et des Caraïbes, les trois grands objectifs du Sommet mondial pour le développement social —à savoir, le renforcement de l'intégration sociale, l'atténuation et la réduction de la pauvreté et le développement des emplois productifs— doivent s'inscrire dans le cadre d'une **approche intégrée** abondant, d'une façon simultanée et complémentaire, la transformation du processus de production et l'équité.

25. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a déjà formulé une proposition en ce sens.⁵ Celle-ci est basée sur l'expérience de la région et démontre que la croissance économique ne conduit pas nécessairement, par effet de ruissellement, à une plus grande équité, de même que la simple répartition des richesses existantes ne favorise pas automatiquement la croissance économique. On affirme néanmoins que, dans certaines circonstances, la croissance et l'équité peuvent se renforcer mutuellement; c'est-à-dire qu'une plus grande équité est susceptible de contribuer à la croissance et que celle-ci, quant à elle, peut favoriser une plus grande équité. Il faut cependant faire remarquer que la clef de voûte de cette hypothèse n'est pas seulement la croissance, mais aussi le type de croissance désiré.
26. C'est pourquoi on propose la transformation du processus de production, une croissance basée sur l'application des progrès techniques au processus de production afin de parvenir à une augmentation soutenue des niveaux de productivité. Sans ce type de croissance —qui doit conduire à une compétitivité croissante sur les marchés internationaux de façon à ce que le processus soit durable—, il sera impossible d'affronter le problème de la pauvreté sans un nombre suffisant d'emplois ni les conditions requises pour distribuer les bénéfices de la croissance parmi toutes les couches de la société. On postule également que cette croissance doit s'inscrire dans un cadre de respect de l'environnement qui protège et enrichisse la dotation en ressources naturelles, tout en mettant l'accent sur le niveau et la qualité de vie des générations actuelles et à venir.
27. Mais même une expansion économique fondée sur des niveaux croissants de productivité ne suffit pas à garantir que la distribution des bénéfices obtenus contribue à l'équité. A cet égard, la proposition de la CEPALC met l'accent sur les aspects complémentaires des politiques économiques et sociales susceptibles de contribuer simultanément aux objectifs de croissance et d'équité, au lieu d'insister sur les relations inverses (*trade-offs*) qui parfois les opposent l'une à l'autre. Il existe de nombreuses façons de progresser simultanément vers ces deux objectifs, notamment moyennant la diffusion technologique, en particulier en agriculture et dans les petites et moyennes entreprises, l'accroissement de l'épargne, la décentralisation spatiale des investissements publics et privés et, tout particulièrement, l'investissement en ressources humaines.
28. Il ne faut pas non plus oublier que les conceptions basées sur le cloisonnement entre politiques économiques et politiques sociales n'ont pas donné de très bons résultats, ces deux domaines, bien que séparés, tendant naturellement à se compenser. En fait, sous l'effet d'un traitement compartimenté, ces deux types de politique peuvent finir par se contrarier, ne contribuant de la sorte ni à la croissance ni à l'équité. L'approche intégrée propose de mettre l'accent sur les politiques économiques susceptibles, simultanément, de contribuer à l'équité et sur les politiques sociales tenant compte de la productivité et de l'efficience.

⁵ CEPALC, Transformation du processus de production..., op. cit.; El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago, Chili, mai 1991. Publication des Nations Unies, numéro de vente: S.91.II.G.5; Equité et transformation du processus de production: une approche intégrée (LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago, Chili, 1992; CEPALC/Bureau régional de l'UNESCO d'éducation pour l'Amérique latine et la région des Caraïbes, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago, Chili, avril 1992. Publication des Nations Unies, numéro de vente: S.92.II.G.6; CEPALC/CELADE, Población, equidad y transformación productiva..., op. cit.

29. En effet, la croissance est la résultante à la fois de la politique économique et de la politique sociale, tout comme l'équité découle de la politique sociale ainsi que des effets de la politique économique. Il faut dès lors abandonner l'idée selon laquelle la politique économique est celle qui engendre la croissance, alors que la politique sociale doit être axée sur le problème de la répartition. Ni l'une ni l'autre ne sont neutres en termes de distribution et toutes deux ont une incidence sur la croissance potentielle. C'est pourquoi il faut avoir recours à une approche intégrée permettant de mettre la politique publique globale au service, à la fois, de la transformation du processus de production écologiquement rationnel et de l'équité.

30. Quoi qu'il en soit, l'ampleur de la pauvreté existant dans la région va requérir, pendant de nombreuses années encore, l'application de politiques de compensation et de transfert. L'assortissement de politiques d'accès et de politiques de compensation variera d'un pays à l'autre, selon les caractéristiques démographiques, la situation originelle de répartition et le degré d'avancement et de consolidation des réformes économiques. Le contenu et la portée de ces politiques, ainsi que les critères dont dépendront leur efficacité et leur efficience seront sans nul doute au cœur des débats de ce Sommet social.

B. LE CARACTERE SYSTEMIQUE DE LA TRANSFORMATION DU PROCESSUS DE PRODUCTION DANS UN CLIMAT D'EQUITE

31. Pour faire progresser la transformation du processus de production, il faut répondre simultanément à toutes les exigences que cela impose. En d'autres termes, il s'agit de déployer un effort systémique. A cet égard, l'entreprise constitue un élément qui, bien que fondamental, s'inscrit dans un cadre de relations interdépendantes tant sur le plan interne qu'externe, à savoir, le système éducationnel, l'infrastructure technologique, énergétique et des transports, les rapports employés-employeurs, l'appareil institutionnel public et privé et le système financier. La défaillance de l'un de ces éléments, quel qu'il soit, a des répercussions sur les autres et contrarie les efforts déployés pour parvenir au niveau souhaité de compétitivité internationale.

32. D'autre part, il serait erroné de croire qu'il suffit, pour parvenir à une transformation du processus de production dans un climat d'équité, de créer un climat macro-économique stable et adéquat, ou d'appliquer une politique de "prix corrects". Une gestion macro-économique cohérente et soutenue est certes fondamentale mais elle n'est pas suffisante: elle doit être conjuguée à d'autres politiques de type sectoriel favorisant l'incorporation du progrès technique au processus de production. Il faudra, en outre, opérer des changements de type institutionnel afin, notamment, d'améliorer la capacité de gestion au niveau des petites, moyennes ou grandes entreprises tant publiques que privées.

C. VERS UN DEVELOPPEMENT CONSENSUEL, EN DEMOCRATIE

33. La mise au point et l'application de stratégies et de politiques économiques et sociales devront se dérouler dans un climat démocratique et participatif, susceptible d'assurer le plein exercice des droits fondamentaux des individus, de favoriser la décentralisation de la prise de décisions, d'encourager la participation et de baser tout le fonctionnement sur la formation de consensus. Il faut également que les conflits sociaux se maintiennent dans des limites contrôlables par le système démocratique. Pour ce faire, il faut prévoir des instances qui permettent aux secteurs les plus désavantagés de présenter leurs

revendications par le biais des mécanismes prévus à cet effet; d'une façon idéale, il faudra s'efforcer de faire naître ces instances de négociation de la base sociale elle-même car elles pourraient, à ce niveau, résoudre la majeure partie des conflits plus rapidement et à l'endroit même où ils se produisent, évitant de la sorte l'accumulation de divergences au sein des systèmes macro-sociaux.

34. Dans ce type de développement, le consensus constitue donc le mécanisme idéal. Tout en reconnaissant l'existence d'intérêts divergents, il offre la possibilité de les concilier moyennant la négociation et le compromis, met fin au principe d'exclusion et favorise la formulation d'objectifs et de buts communs. L'approche intégrée du développement implique qu'il faut accorder la priorité aux mesures susceptibles de permettre aux individus, aux groupes et aux communautés d'avoir accès au progrès social par eux-mêmes et de participer, d'une façon concertée, à la recherche de solutions. Il faudra se soucier plus particulièrement de créer les espaces nécessaires à une participation réelle des individus et des groupes qui, de par leurs particularités ethniques, d'âge, sociales, territoriales ou de genre, restent en marge des bénéfices du développement.

35. La revitalisation de la participation par le biais d'organisations sociales solides capables de représenter les intérêts et de servir d'interlocuteurs est essentiel au bon fonctionnement de la démocratie. La création dans la région de nouvelles modalités d'expression civique moyennant un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) dans divers domaines tels que l'environnement, la consommation, la femme et les droits de l'homme, tend à renforcer les processus de participation sociale.

36. La recherche d'une participation réelle des groupes en question met en évidence la nécessité de décentralisation et de déconcentration de l'activité et des pouvoirs publics, afin de les rapprocher effectivement des individus. Certaines mesures particulièrement notables en ce sens sont l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques de régionalisation et de municipalisation du pouvoir politique et de la prestation de services sociaux, ce qui implique un renforcement de la capacité financière des municipalités et une compensation des différences existant entre elles à ce niveau, sans quoi la décentralisation risque de creuser encore davantage les inégalités en permettant que les habitants des communes "riches" reçoivent des services sociaux de meilleure qualité.

37. Ces mesures devront être accompagnées de politiques spécifiques destinées à encourager et à organiser la participation des individus et des groupes ciblés par la politique sociale aux échelons territorial, local, régional et national et dans différents domaines tels que l'information, la formation et l'assistance technique.

38. L'approche intégrée implique également une redéfinition du rôle de l'Etat afin de lui permettre d'assumer plus efficacement les fonctions qui lui incombent, et notamment ses responsabilités en matière d'équité. En ce qui concerne l'action des agents privés, on considère qu'il faut abandonner le concept selon lequel les politiques publiques et de marché constituent des éléments disjonctifs et considérer comme périmée l'approche traditionnelle dans ce domaine selon laquelle il existe une spécialisation radicale entre le marché, responsable de la croissance, et le secteur public, à qui incombent les aspects sociaux et de répartition.

39. Cette nouvelle approche propose, en revanche, la création de marchés transparents, compétitifs et facilement accessibles qui peuvent constituer un instrument déterminant pour favoriser à la fois la croissance et l'équité. Contribuer à la création de marchés là où ils n'existent pas ou sont insuffisants peut constituer un aspect novateur des politiques sociales. A cet égard, il est essentiel, entre autres mesures, de favoriser l'accès au crédit de la petite et moyenne entreprise et celui des travailleurs à la formation.

Il est également important de réglementer les marchés, notamment ceux liés aux secteurs financier et de la prévision sociale, aux ressources naturelles non renouvelables, à la qualité de la vie urbaine et aux services d'utilité publique.

40. Afin d'encourager le processus de participation de groupes et d'individus, il faudra intervenir sur le plan de la modernisation de l'Etat moyennant l'application de mesures visant à rationaliser l'utilisation des ressources institutionnelles, humaines et financières et renforcer son efficacité et efficience. Pour ce faire, il faudra peut-être réduire ou accroître l'emploi dans certains services publics, mettre en oeuvre des programmes spéciaux de formation, redéfinir la pyramide hiérarchique, adopter des politiques spéciales d'encouragement et de modalités de contrôle, ainsi que des politiques de sanctions pour inefficacité et incompétence, appliquer des mécanismes de coordination intra- et intersectorielle et favoriser une meilleure interaction entre les autorités des secteurs social et économique.

41. En résumé, il est donc possible de proposer un cadre analytique qui tienne compte à la fois du progrès technique, de la compétitivité internationale, de la pérennité de l'environnement, de l'équité et de la démocratie et qui serve d'assise à la position de l'Amérique latine et des Caraïbes au sein du Sommet mondial pour le développement social. L'approche intégrée met essentiellement l'accent sur quatre éléments: le progrès technique, l'emploi productif rémunéré d'une façon adéquate, l'investissement en ressources humaines et la concertation, autant d'éléments dont il est fait mention à plusieurs reprises dans l'explication des questions essentielles que devra aborder le Sommet pour le développement social. Il conviendra d'y ajouter un train de mesures de redistribution en faveur des groupes les plus désavantagés dont l'intégration aux secteurs à plus forte productivité sera plus tardive.

III. INTEGRATION SOCIALE

A. EGALITE DES CHANCES

42. Il existe, en Amérique latine et dans les Caraïbes, d'importants groupes sociaux marginalisés en raison de facteurs ethniques ou linguistiques, parce qu'ils se trouvent dans une phase particulièrement vulnérable du cycle vital (enfance, jeunesse, vieillesse), parce qu'ils sont handicapés ou, dans certains cas, en raison de leur genre. Il faut cependant faire remarquer que la principale cause d'exclusion dans la région est la pauvreté et que les personnes marginalisées sont généralement celles qui, outre le fait d'être pauvres, présentent également l'une des caractéristiques mentionnées plus haut.

43. Tant que tous les groupes de la population ne seront pas intégrés et, partant, tant qu'il existera une sous-utilisation des ressources humaines du pays, le potentiel de croissance économique restera limité et il sera impossible de parvenir à l'équité. Il convient donc de mettre en œuvre des politiques visant à favoriser l'égalité des chances dans une société où chacun des membres, au-delà de ses caractéristiques spécifiques, se sentira partie intégrante et capable de contribuer en fonction de ses aptitudes et moyennant son propre effort.

44. Le progrès économique et social crée un espace propice à l'intensification du degré d'intégration sociale. Cependant, bien qu'offrant la possibilité d'engendrer un cercle vertueux entre le développement et l'intégration sociale, il présente également le risque de favoriser la tendance contraire. Si les différences culturelles et d'intérêts sont essentielles dans toute démocratie, il n'en est pas moins vrai qu'il est indispensable d'arriver à un consensus de base quant aux valeurs et objectifs poursuivis, ainsi que de mettre sur pied un cadre institutionnel permettant de régler et de résoudre les litiges afin de matérialiser ce cercle vertueux potentiel.

45. En d'autres termes, l'intégration sociale doit être conçue comme un processus permettant à tous les individus et groupes sociaux d'un pays de participer au développement et aux bénéfices qui en découlent. Pour ce faire, il faut renforcer la croissance, améliorer les niveaux d'équité ainsi que la qualité de la vie des groupes les plus désavantagés et marginalisés, appliquer des mesures effectives afin de mettre fin à toutes les formes de discrimination existant, de même que consolider et parachever la démocratie au sens large du terme. En revanche, la stagnation et les poussées inflationnistes sont généralement accompagnées d'une recrudescence des conflits de répartition.

46. Il est néanmoins évident que, dans la mesure où les bénéfices de la croissance ne sont pas distribués de façon équitable et où le fossé entre riches et pauvres se creuse et est aggravé par l'exhibition de comportements ostentatoires, l'adhésion au système tend à s'effriter. L'inégalité extrême entre les niveaux de revenus existant en Amérique latine et dans les Caraïbes ainsi que l'ampleur de la pauvreté qui touche de vastes secteurs de la population constituent, pour les pays de la région, un enjeu dont les répercussions

peuvent être déterminantes sur le plan politique et social. Les objectifs inscrits à l'ordre du jour de la Conférence en matière de développement d'emplois productifs et d'atténuation de la pauvreté sont absolument indissolubles du renforcement de l'intégration sociale.

47. Chacun des groupes marginalisés ou désavantagés —que ce soit en raison de ses particularités ethniques, d'âge, sociales, territoriales ou de genre— doit faire l'objet de mesures spécifiques. Il est donc indispensable d'en identifier d'une manière précise les caractéristiques et les besoins. Une attention spéciale devra être accordée, parmi ces groupes, à ceux qui sont particulièrement vulnérables, à savoir les enfants de moins de cinq ans, les femmes en âge de procréer, les femmes enceintes, les femmes et les enfants se trouvant dans des situations particulièrement difficiles. Il est donc souvent nécessaire de mettre en oeuvre des programmes ciblés sur ces groupes spécifiques.

48. L'important est de favoriser une égalité effective des chances afin que tous les groupes puissent faire partie intégrante de la société. Cela signifie qu'il faut, non seulement éviter tout type de discrimination, mais aussi fournir aux désavantagés les instruments et les outils leur permettant une insertion effective au sein du système. Etant donné que, dans ce processus, les spécificités de chaque groupe doivent être respectées, il est indispensable, pour parvenir à de bons résultats, que les bénéficiaires participent d'une façon organisée, moyennant une définition claire de leurs revendications, à la définition et à la mise en oeuvre des programmes.

B. FACTEURS D'INTEGRATION

49. Divers éléments peuvent se transformer en facteurs d'intégration, tels que les possibilités de mobilité sociale et certains contextes, comme l'existence d'un climat démocratique et la situation familiale, qui favorisent l'homogénéisation des valeurs. En ce qui concerne le premier de ces facteurs, des progrès considérables ont été amorcés à cet égard dans les années 90; il semble, en effet, qu'il existe une convergence de vues quant à la nécessité d'un cadre institutionnel favorable à l'expression des différences, la solution des conflits résultant de ces différences moyennant la négociation d'accords et l'encouragement du respect des minorités, ainsi que d'une prise de conscience publique de la situation des individus vivant dans la pauvreté ou marginalisés pour d'autres raisons.

50. Dans le cas du deuxième élément, la tendance au démembrement familial semble contribuer à la fragmentation sociale. Les familles, quelles que soient leurs structures et contextes culturels, jouent un rôle déterminant dans la transmission des valeurs et celles-ci, selon leur caractère, peuvent soit favoriser l'intégration sociale soit l'affaiblir, par exemple comme résultat de la perte d'une capacité de formation, entravant de la sorte les processus de mobilité sociale et d'insertion dans le monde du travail.

51. La mobilité sociale multiplie les possibilités d'emploi d'individus qui appartenaient jusque là à des secteurs marginalisés; dès lors, leurs intérêts s'éloignent des points de tension, qui favorisent la désagrégation, pour se concentrer sur les possibilités d'améliorer leurs propres conditions de vie. Pour que cette mobilité soit possible, il faut encourager l'accumulation de capital humain, qui est la condition requise pour accéder à des emplois productifs. C'est pourquoi les politiques sociales sont appelées à jouer un rôle fondamental en facilitant la formation de capital humain et la compensation sociale.

52. A cet égard, l'éducation et les connaissances constituent des éléments essentiels. La politique éducationnelle est un des facteurs-clé pour parvenir à la transformation du processus de production et

favoriser l'équité. Il est essentiel de réformer l'éducation de façon à incorporer davantage de technologie et de meilleure qualité aux processus de production et, ainsi, atteindre des niveaux plus élevés de croissance et de compétitivité au sein de l'économie mondiale, sur la base de la productivité et d'un relèvement des salaires.⁶ Cette réforme contribue également à l'intégration car elle apporte aux individus provenant de secteurs désavantagés les instruments et les codes de conduite requis dans une société moderne, ainsi que les moyens qui leur permettront de profiter des mécanismes de mobilité sociale. D'une façon spécifique, pour remplir son rôle de facteur d'intégration, l'éducation doit contribuer à compenser les désavantages de ceux qui connaissent la pénurie, sont obligés de travailler dès l'âge de la scolarité, ou proviennent de foyers peu favorables à la création d'un climat éducatif.

53. Dans un autre ordre d'idées, on peut observer que dans plusieurs pays de la région, les populations autochtones font preuve aujourd'hui d'une plus grande articulation; ceci pose le problème du pluralisme culturel là où les inégalités sociales sont fondées sur des raisons d'ordre ethnique. Il faut donc adopter une optique qui tienne compte de ces différences raciales et culturelles, les respecte et permette une participation égalitaire au sein de la société. Ici encore, l'éducation est un outil fondamental pour que, d'une part, les populations autochtones apprennent correctement leur propre langue, les techniques traditionnelles de gestion de l'écosystème local, les normes, les valeurs et la religion de leur communauté, le fonctionnement des institutions sociales et les pratiques de réciprocité et, d'autre part, aient également accès aux progrès universels des connaissances et des techniques.

54. Au-delà de ces considérations d'ordre général, le problème des femmes, de par son ampleur, exige un traitement spécial. Bien que, dans certains domaines, des progrès notables aient été accomplis dans la région à l'échelon international, comme, par exemple, en termes d'accès des femmes à l'éducation et d'égalité juridique,⁷ il n'en reste pas moins que l'intégration effective de cette moitié de la population est encore incomplète. La participation implique une égalité dans les faits, tant sur le plan des chances que des options.

55. A cet égard, un domaine qui réclame de toute évidence l'application de mesures est celui des inégalités juridiques et de droits dont souffrent encore actuellement les femmes, freinant le développement de leurs potentialités et renforçant les clichés culturels qui servent de base à leur discrimination. De plus, un consensus semble s'imposer quant au fait que la situation des femmes ne pourra véritablement s'améliorer que dans la mesure où elles exercent pleinement et effectivement leurs droits civils. Ceci implique qu'hommes et femmes doivent tous deux avoir la même option de décider librement des rapports existant entre eux ainsi qu'avec la société, ce qui comprend la participation sur un même pied d'égalité en politique, au niveau de la prise de décision et à l'exercice du pouvoir.

56. Un autre secteur particulièrement préoccupant est celui des jeunes. L'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi constitue actuellement un problème commun à bien des pays. Ce phénomène obéit, dans une large mesure, au manque d'adaptation structurelle du système éducatif qui est incapable de fournir aux étudiants les qualifications et les compétences requises par les entreprises modernes. Bien que

⁶ C'est pourquoi la CEPALC et l'Unesco ont défini l'éducation et les connaissances comme la clef de voûte de la transformation du processus de production dans un climat d'équité. Voir CEPALC/Bureau régional de l'Unesco d'éducation pour l'Amérique latine et la région des Caraïbes, Educación y conocimiento..., op. cit.

⁷ Ceci se manifeste par la ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ainsi que dans les codes et lois nationaux établis dans le même sens.

certaines programmes de formation conçus spécialement pour faciliter l'incorporation des jeunes au marché de l'emploi contribuent à remédier quelque peu à la situation telle qu'elle se présente actuellement, il est évident qu'une révision profonde des systèmes éducationnels est indispensable dans la région afin de mieux les adapter aux exigences réelles du marché de l'emploi et à la formation des ressources humaines nécessaires à une transformation du processus de production dans un climat d'équité.

57. Il faut néanmoins faire remarquer que la solution ne passe pas seulement par une amélioration du caractère fonctionnel de l'école par rapport aux exigences immédiates de l'appareil de production; tout en fournissant les qualifications et les compétences nécessaires pour assurer une fonction productive dans le monde moderne, le système éducationnel devra renforcer la formation intégrale des étudiants. En effet, les aspirations de la jeunesse vont au-delà de l'obtention d'un emploi, ce qui est un facteur positif. Le système scolaire et la société toute entière devront pouvoir offrir aux jeunes les espaces suffisants pour qu'ils puissent exprimer leurs diverses inquiétudes. Les expériences menées en ce sens ont démontré que l'ouverture de ces mécanismes d'expression met fin à l'apathie et à l'inconformisme qui semblent caractériser les jeunes d'aujourd'hui.

58. L'intégration sociale et la formation d'un consensus sur la base d'objectifs et de valeurs communs ne doivent pas être confondues avec l'homogénéisation sociale et culturelle et ne peuvent être imposées d'une façon hégémonique. Pour faciliter l'intégration sociale, il faut consolider et parachever la démocratie dans le sens le plus large du terme. Pour ce faire, il faut faciliter et encourager une vaste participation civile à tous les niveaux de la prise de décision. Cela implique également une revitalisation des opérateurs sociaux et la création d'un climat de concertation entre ces opérateurs, ainsi que des espaces nécessaires au développement de ces processus.

IV. L'ATTENUATION ET LA REDUCTION DE LA PAUVRETE

A. LES CAUSES DE LA PAUVRETE

59. L'existence, en Amérique latine et dans les Caraïbes, d'un pourcentage élevé de population vivant sous le seuil de la pauvreté est l'une des manifestations les plus graves du manque d'équité et constitue un défi à la fois politique et économique qu'il faut relever au plus tôt dans le cadre d'une approche intégrée du développement. Bien que le problème ne soit pas nouveau dans la région, les processus d'ajustement et de réaménagement des économies réalisés dans de nombreux pays au cours des dix dernières années ont entraîné une escalade des taux déjà élevés de concentration des revenus ainsi qu'une augmentation relative et absolue des niveaux de pauvreté.

60. La combinaison de tous ces facteurs a eu des effets particulièrement néfastes dans les pays relativement moins avancés où la pauvreté structurelle abondante, surtout dans le milieu rural, est venue s'ajouter une pauvreté urbaine croissante. Dès lors, le phénomène de la pauvreté est allé au-delà des manifestations purement matérielles propres à un problème de cette envergure pour se traduire en tensions politiques et conduire à un exode massif de la population. Dans certains pays qui avaient l'avantage de posséder une meilleure infrastructure sociale et physique au niveau des foyers, on a également assisté à une baisse prononcée des revenus des couches moyennes et basses de la société, notamment dans le milieu urbain, qui s'est traduite par l'émergence d'un nouveau type de pauvreté.

61. Les études les plus récentes de la CEPALC font ressortir qu'au début des années 90, près de 200 millions de latino-américains —46% de la population totale— étaient incapables de satisfaire leurs besoins de base, alors que 94 millions, soit 22% de la population, vivaient dans une pauvreté extrême. Le caractère essentiellement urbain de la crise ainsi que la persistance des mouvements de migration des campagnes vers les villes dans les années 80 (bien qu'ayant enregistré un ralentissement par rapport aux décennies antérieures) expliquent qu'actuellement la majeure partie de la population pauvre (60% du total) réside dans les zones urbaines, bien que l'incidence et la gravité du phénomène restent plus importantes en milieu rural.

62. Cette aggravation de la pauvreté a même touché des couches de la population travaillant dans le secteur public et dans les moyennes et grandes entreprises, c'est-à-dire n'appartenant pas aux secteurs les moins productifs du marché de l'emploi. Selon les informations disponibles pour dix pays latino-américains, dont la population représente près de 80% du total de la région, un salarié urbain sur trois ayant un emploi dans des entreprises du secteur structuré appartenait à un foyer pauvre, ce qui était également vrai pour un employé sur cinq dans le secteur public.

63. Dès lors, le phénomène de la pauvreté dans la région est devenu plus complexe. Aux différences d'ordres de grandeur existant entre les pays ainsi qu'entre les zones rurales et urbaines, viennent s'ajouter

l'accès inégal de la population à l'éducation et à l'emploi, ainsi qu'aux réseaux sociaux mis sur pied par les gouvernements. Dans le même temps, le caractère hétérogène des situations de pauvreté dans la région s'est accentué. Ceci se traduit par des différences en termes de besoins fondamentaux non satisfaits dans les diverses couches des foyers pauvres, de localisation territoriale très variée, de la multiplicité de caractéristiques de la population touchée, et de pluralité des facteurs qui interviennent dans la transmission de la pauvreté de génération en génération.

64. Il existe également assez d'informations pour démontrer que, proportionnellement, l'aggravation de la pauvreté a surtout touché les femmes, étant donné leur insertion inéquitable au marché de l'emploi. A cet égard, il faut également mentionner les effets du comportement en matière de procréation qui, d'après différentes études, varie selon les couches sociales. Les niveaux les plus élevés de fécondité se trouvent parmi les foyers pauvres et la plus grande quantité d'enfants qui en résulte fait souvent obstacle à l'amélioration de l'insertion des parents, et en particulier de la femme, au marché de l'emploi ainsi qu'au développement ultérieur des enfants en tant que ressources humaines qualifiées.

65. Il existe également une corrélation très concrète quant aux rapports entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement. Les conditions propres à un environnement dégradé (pollution et dégradation de l'écosystème) ont des effets essentiellement en amont, notamment sur les groupes sociaux les plus faibles et/ou vulnérables, que ce soit en milieu urbain ou rural. C'est pourquoi toute politique sociale visant à combattre la pauvreté ne sera complète que dans la mesure où elle prévoit l'élimination des facteurs ayant un impact négatif sur l'environnement.

66. Afin de mettre au point des politiques et sociales susceptibles d'atténuer et de supprimer la pauvreté, il faut tenir compte des principaux facteurs qui en sont à l'origine. L'une des causes principales est l'augmentation du chômage et des emplois à très faible productivité. Ce phénomène est dû à l'effet conjugué de l'évolution passée de la production dans de nombreux pays, de leur faible dotation en capital, du coefficient encore insuffisant d'investissement ainsi que des déficiences de l'éducation en termes de qualité et son déphasage par rapport aux exigences de la production moderne.

67. Un second élément qui est à l'origine de la pauvreté dans la région est la chute considérable des salaires réels enregistrée dans les années 80. Au début de la présente décennie, le niveau moyen des rémunérations était inférieur de 10 à 25% à celui de la fin des années 70. Ceci est d'autant plus grave que dans les zones urbaines des pays relativement plus avancés et à un stade intermédiaire de développement —où est concentrée la majeure partie de la population régionale—, les salariés continuent de représenter 70% ou plus de la population active et c'est précisément dans ces pays que vit la grande majorité des travailleurs appartenant à des foyers pauvres. Un troisième facteur de pauvreté est l'augmentation notable de la population passive, dont une grande partie vit actuellement dans la pauvreté à la suite de l'érosion du pouvoir d'achat des pensions de retraite.

B. LES CONDITIONS REQUISES POUR ELIMINER LA PAUVRETE

68. Il ressort de tout ce qui précède qu'il est impossible de combattre efficacement la pauvreté à l'aide d'une ou de quelques politiques et tant que les objectifs sociaux resteront subordonnés aux objectifs d'une politique économique gérée de façon autonome. Il faut, au contraire, accorder une priorité absolue aux mesures destinées à en venir à bout et, pour ce faire, encourager d'une façon coordonnée le développement économique et social et appliquer toute une gamme de politiques et d'instruments tenant

compte de la diversité des types de pauvreté; il faut également faire appel à une multiplicité d'institutions et de programmes, publics pour la plupart, tout en maintenant une vue d'ensemble et en orientant clairement toutes les activités.

69. A la lumière de ces antécédents, on peut identifier trois grands groupes de politiques. Le premier comprend les mesures destinées à rétablir un processus soutenu de croissance économique et d'accumulation de capital. La plupart des pays ne parviennent guère qu'à récupérer le niveau du produit par habitant atteint au début des années 80 et, en règle générale, à un taux de croissance très modéré qui n'a donc que des effets très insuffisants, en termes d'emploi et de salaires, pour permettre à des vastes contingents de foyers de sortir de la pauvreté.

70. Un deuxième groupe est celui des politiques compensatoires qui visent à contribuer à la satisfaction des besoins des individus vivant dans une pauvreté extrême et des groupes de population —comme les retraités— qui ne peuvent être assistés par le biais de l'emploi. Naturellement, en l'absence de croissance économique, ce genre de mesures est très peu effectif, sauf s'il est procédé à une restructuration des dépenses publiques et au transfert de ressources destinées, par exemple, au budget militaire, au financement d'entreprises publiques non rentables ou à des investissements de prestige, afin de les allouer à des objectifs sociaux clairement définis.

71. C'est précisément dans le domaine des politiques compensatoires que les progrès les plus notables ont été accomplis, en particulier dans certains pays où les principes généraux en matière de conception, d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques visant à combattre la pauvreté ont été progressivement axés sur la nécessité de cibler les dépenses sociales afin de répondre, en priorité, aux besoins des secteurs les plus démunis et faire ainsi un usage plus rationnel des ressources.

72. Le troisième type de politiques sont celles qui visent à améliorer la productivité des pauvres moyennant la qualification de la main-d'oeuvre, le crédit et l'assistance technique à la petite et la micro-entreprise. Ce groupe comprend les politiques visant à préparer la main-d'oeuvre de demain et, par conséquent, les mesures aux enfants et aux jeunes. En ce qui concerne l'assistance à la petite entreprise, l'examen des expériences nationales dans ce domaine en démontre l'efficacité.

73. En règle générale, on s'est efforcé, dans les zones rurales, d'améliorer l'accès de la population pauvre à la terre et à l'eau, alors que dans le milieu urbain, on a mis l'accent sur la formation des travailleurs, l'offre de crédit et l'assistance technique. En ce qui concerne les politiques destinées à la micro-entreprise, il est généralement admis, dans la région, qu'il faut faire une distinction entre les entreprises économiquement viables et celles qui ne le sont pas, de façon à concentrer les efforts sur les premières et leur permettre d'entrer dans un processus de croissance auto-soutenue.

74. Il faut finalement faire remarquer que divers fonds d'investissement social qui ont pour mission de mettre en oeuvre les programmes destinés aux groupes vulnérables ont été mis sur pied dans le cadre de ces deux derniers groupes de politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays de la région. L'expérience accumulée jusqu'à présent semble indiquer que ces fonds, abstraction faite des multiples avantages qu'ils présentent et des résultats positifs qui expliquent leur diffusion dans toute la région, rencontrent parfois des problèmes en se superposant à d'autres institutions publiques concernées par les politiques sociales; il n'en est que d'autant plus souhaitable de créer des mécanismes de coordination interinstitutions dans ce domaine.

75. Tout comme dans d'autres volets de la politique sociale, l'Etat est appelé à jouer un rôle fondamental dans la lutte contre la pauvreté, en favorisant l'égalité des chances moyennant l'effort de croissance économique et la mise en oeuvre de politiques sociales susceptibles d'améliorer la dotation en capital humain de la population et, lorsqu'il y a lieu, l'application de mesures compensatoires. Les politiques visant à améliorer, à court et à moyen terme, la situation des secteurs vivant dans la pauvreté extrême et des groupes qu'il n'est pas possible d'aider par le biais de l'emploi doivent être fondées non seulement sur des critères éthiques mais aussi pragmatiques, à savoir qu'il est préférable d'éviter aujourd'hui une aggravation de la pauvreté plutôt que de devoir affronter une situation encore plus difficile dans l'avenir.

76. Même dans le cadre d'un processus combinant la croissance et le relèvement des niveaux d'équité, la possibilité de devoir faire face à un fléau dans le domaine agricole ou de devoir procéder à un ajustement économique —risque toujours présent dans des pays de plus en plus ouverts aux aléas de l'économie internationale— oblige à maintenir un réseau de sécurité sociale permanent et capable d'assurer que les situations conjoncturelles de pauvreté ne deviennent pas chroniques à défaut d'une assistance opportune.

77. Le maintien des réseaux sociaux ne doit pas être sans rapport avec la coopération internationale. Les pays de la région ont adopté de nouvelles modalités d'insertion internationale qui augmentent leur dépendance vis-à-vis des décisions et des phases économiques conjoncturelles des pays développés. Il est donc nécessaire de renforcer les mécanismes de compensation afin que les vicissitudes qui caractérisent actuellement l'économie mondiale n'aient pas de retombées sur les couches les plus pauvres des pays en développement.

78. Afin de pouvoir jouer le rôle qui lui incombe dans ce domaine, l'Etat doit, en premier lieu, pouvoir disposer de diagnostics concernant les groupes vulnérables qui lui permettent de déterminer l'intensité et les caractéristiques de la pauvreté, pour ensuite établir un rapport fonctionnel entre les politiques de type universel et les mesures ciblées, selon les besoins du moment et le degré des efforts accomplis dans ce domaine. Les réseaux d'information et les enquêtes à l'échelle nationale sont de plus en plus déterminants dans l'affectation des subsides monétaires et non monétaires accordés aux groupes les plus vulnérables de la population car ils permettent d'en préciser les caractéristiques.

79. En deuxième lieu, l'Etat doit pouvoir disposer des ressources nécessaires pour mettre en oeuvre des programmes sociaux, ce qui implique une rationalisation des dépenses sociales; il est tout aussi important, sur le plan de la conception et de la réalisation de ces programmes, de garantir tout particulièrement l'accès des plus pauvres aux bénéfices proposés, ce qui n'est pas souvent le cas à l'heure actuelle.

80. En troisième lieu, il faut mettre sur pied des mécanismes visant à faire un usage plus rationnel des dépenses sociales et à améliorer l'efficacité des programmes et des projets dans ce domaine moyennant, par exemple, l'application de méthodologies d'évaluation et de surveillance centrées sur l'étude du rapport coût-effet, c'est-à-dire qui tiennent compte à la fois de l'efficience et de l'efficacité dans l'atteinte des objectifs pour lesquels ces programmes ont été élaborés. Il faut également encourager la participation de la communauté et d'autres agents de la politique sociale, ainsi que d'organisations non gouvernementales et de l'entreprises privée.

V. CREATION D'EMPLOIS PRODUCTIFS

A. EMPLOIS A PRODUCTIVITE CROISSANTE

81. La création d'un nombre insuffisant d'emplois productifs, ainsi que la progression continue des emplois à faible niveau de productivité et de revenu ont toujours été au coeur des préoccupations en matière d'emploi en Amérique latine. Si, pendant la crise du début des années 80, il a fallu accorder la priorité à la stabilisation et à la lutte contre le chômage dérivé des processus d'ajustement, aujourd'hui, ces questions pèsent à nouveau d'un grand poids dans un contexte renouvelé de reprise qui est celui des pays de la région.

82. Dans le cadre du processus de globalisation de l'économie mondiale, ainsi que de l'insertion croissante des économies latino-américaines sur les marchés internationaux, le lien entre croissance et compétitivité est plus étroit que jamais. La création d'emploi étant en rapport avec le niveau et la structure de la croissance, l'enjeu consiste donc, sur le plan du travail, à, soit réduire les coûts de la main-d'oeuvre, soit accroître sa productivité afin d'améliorer la compétitivité.

83. Quel que soit l'intérêt que peut présenter, pour certains, l'insertion internationale fondée sur une main-d'oeuvre bon marché, ce type de spécialisation ne répond pas aux caractéristiques et aux besoins des pays de la région. D'abord parce que, comme il a déjà été mentionné, ceux-ci sont sortis de la crises des années 80 avec des niveaux très déprimés en termes de salaires réels accompagnés d'une recrudescence de la pauvreté. Ensuite, parce qu'à l'heure actuelle, la main-d'oeuvre est essentiellement concentrée dans les villes, les niveaux de scolarisation sont plus élevés, et la protection des travailleurs a enregistré des progrès relatifs, autant de facteurs qui interviennent dans la création d'emplois ainsi que dans la qualité des emplois créés. Dans ce contexte, il faut donc créer des emplois à plus forte productivité, offrant la possibilité de développement professionnel et d'apprentissage et accompagnés de certaines mesures de protection.

84. Compte tenu de tous ces facteurs, il est évident que la meilleure option pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes consiste à créer des emplois à productivité croissante. L'enjeu implique de multiples défis dans des domaines divers. Cependant, comme l'ont déjà fait ressortir d'autres propositions,⁸ il importe, sur le plan de l'emploi, de mettre l'accent sur cinq éléments qui sont directement liés à l'amélioration de la productivité du travail. Le premier, et aussi le plus évident, est l'investissement: toute tentative d'améliorer la productivité est vouée à l'échec si elle n'est pas accompagnée d'un effort soutenu visant à maintenir des niveaux élevés de formation de capital.

⁸ CEPALC, Transformation du processus de production, op. cit.

85. Le deuxième élément, qui est par ailleurs étroitement lié à celui de l'investissement ainsi qu'au nouveau rôle qui incombe au secteur privé, est celui des politiques d'encouragement de la productivité et du progrès technologique dans des économies ouvertes, question qui n'a pas encore été abordée dans les instances régionales. La plupart des pays optent actuellement pour l'abandon pur et simple de ces politiques dans des économies fermées, sans mettre en place de dispositifs efficaces permettant d'encourager la compétitivité. L'argument prônant l'application de politiques non discriminatoires peut donner lieu à l'idée naïve et sans fondement empirique selon laquelle le fonctionnement du marché suffit, à lui seul, à résoudre les problèmes de technologie, d'entreprises, de ressources humaines, de compétitivité et d'insertion internationale.

86. Le troisième aspect concerne l'investissement en ressources humaines. Il s'agit également d'une question de plus en plus importante qui se présente sous un nouveau jour. D'une part, le processus de transformation de la production exerce une incidence sur la demande de qualifications; en effet, on exige actuellement davantage de versatilité et de créativité, et moins de spécialisation que dans le passé. De même, il est indispensable de modifier les contenus, ce qui impose une nouvelle alliance entre l'éducation et le travail.

87. D'autre part, la participation accrue des entreprises au processus de formation a engendré un changement d'ordre institutionnel, ce qui ne veut pas dire que l'on puisse pour autant se passer de politiques publiques dans ce domaine. Celles-ci sont effet indispensables pour apporter les encouragements nécessaires à la formation et pour tirer parti des externalités. Elles doivent aussi prendre en charge les groupes qui ont besoin d'une formation pour avoir accès à un emploi productif mais qui ne sont pas en mesure de la financer, tels que les jeunes issus de foyers pauvres et les femmes, dont la formation doit faire l'objet d'une réorientation profonde en fonction des nouvelles exigences du marché de l'emploi.

88. Un quatrième élément qui doit être révisé par rapport au passé est celui des régimes des salaires, et notamment du rapport entre salaires et productivité. Dans une économie engagée dans la concurrence internationale, l'évolution soutenue des salaires moyens ne peut être plus rapide que celle de la productivité, car elle court le risque de compromettre la compétitivité. Par ailleurs, les formules de fixation des salaires peuvent avoir une incidence en termes de productivité. C'est pourquoi l'étude de nouvelles modalités d'articulation de ces variables fait l'objet d'un intérêt croissant.

89. Il convient néanmoins de souligner que les initiatives des chefs d'entreprises dans ce domaine ont souvent mis l'accent sur un aspect seulement de ces formules, à savoir le rapport entre salaires et résultats, en fermant les yeux sur d'autres aspects tels que la stabilité ou la participation des travailleurs, qui ne relèvent pas seulement de la proposition originale concernant l'intéressement de ces derniers mais qui constituent un élément fondamental pour favoriser leur engagement.

90. Finalement, les nouveaux enjeux dérivés de la globalisation ont entraîné de profondes mutations quant au *modus operandi* des entreprises. Les expériences les mieux réussies ont permis de dégager un nouveau paradigme d'administration qui met en évidence de nouvelles possibilités et nécessités de collaboration entre travailleurs et entrepreneurs. Les expériences les plus positives en termes d'amélioration de la productivité sont caractérisées par des tendances à la réduction des structures hiérarchiques et à l'auto-contrôle et à l'intéressement des travailleurs. Ces nouvelles modalités commencent seulement à se profiler en Amérique latine mais leur développement va exiger de profonds changements de type culturel tant de la part des travailleurs que des chefs d'entreprises. De même, ce modèle embryonnaire implique également qu'il faudra accorder un rôle de plus en plus déterminant à

l'engagement bipartite et au mécanisme de négociation collective, qui permettent un examen plus précis des caractéristiques de chaque entreprise ou secteur.

B. STABILITE ET HETEROGENEITE DE L'EMPLOI

91. Les facteurs mentionnés plus haut mettent en évidence un certain nombre d'enjeux impliqués par la nécessité d'encourager la création d'emplois plus productifs. Il est cependant tout aussi important, dans le contexte actuel, d'aborder le problème de la stabilité de l'emploi. En effet, les mutations rapides enregistrées, à l'échelon international, dans divers secteurs de la production ainsi que les cycles propres à l'économie mondiale ont remis en question des concepts tels que la stabilité de l'emploi ou de la trajectoire professionnelle. Ces concepts, parmi tant d'autres, se présentent aujourd'hui sous un nouveau jour. Les secteurs productifs, les entreprises et les travailleurs doivent donc être prêts à s'adapter rapidement aux exigences changeantes imposées par la compétitivité.

92. Si l'on aborde d'abord la situation des travailleurs, il faut constater d'emblée qu'il est peu probable que leur carrière puisse se dérouler entièrement et d'une façon stable au sein d'une seule entreprise, d'un seul secteur ou même d'une profession ou d'un domaine de qualification uniques. Les travailleurs seront confrontés à des changements permanents, qui impliqueront de nouvelles tâches et modifieront les objectifs de la politique de l'emploi. Au concept de protection de l'emploi, devra peu à peu se substituer celui de protection de la mobilité professionnelle. En d'autres termes, il faudra attacher une plus grande importance aux politiques susceptibles de faciliter la réinsertion de la main-d'oeuvre et d'atténuer les conséquences de l'instabilité moyennant, par exemple, l'octroi d'allocations de chômage.

93. Dans ce domaine, les politiques les plus saillantes sont celles qui concernent la reconversion de la main-d'oeuvre employée dans des secteurs de la production qui ont cessé d'être compétitifs, ainsi que celles qui visent à réaménager les secteurs qui, bien que retardataires, restent potentiellement compétitifs. Dans le premier cas, l'objectif central sera d'épauler la migration des travailleurs vers d'autres emplois et, dans le deuxième, d'actualiser les qualifications de la main-d'oeuvre au sein du même secteur.

94. Il est impossible de traiter ces questions sans faire référence aux retombées des cycles de l'économie internationale sur l'ensemble des pays. Compte tenu des nouvelles conditions exposées ici, il ne faut pas oublier que, outre le fait de prévoir des plans d'urgence permettant de faire face à des situations conjoncturelles, il est souhaitable, à la lumière des intérêts à long et à moyen terme, d'accorder en permanence la priorité aux ressources budgétaires destinées à l'éducation. Tout recul dans ce domaine en termes qualitatifs, ne serait-ce que durant quelques années, a des conséquences irréversibles dans l'avenir.

95. Par ailleurs, la question de l'hétérogénéité en matière d'emploi constitue depuis toujours un souci majeur dans la région. Compte tenu de l'ampleur de ce problème ainsi que des défis que posent, pour les économies latino-américaines, le maintien et l'amélioration de leurs niveaux de compétitivité, il ne peut être question de l'aborder comme un problème transitoire qui sera spontanément résolu moyennant l'expansion des activités modernes. Si l'assistance au secteur non structuré contribue, certes, à mitiger les problèmes sociaux, l'objectif ultime doit être l'amélioration de la productivité dans ce secteur.

96. Des progrès notables ont été accomplis dans la région en matière d'interventions directes visant à favoriser la productivité du secteur non structuré, par le biais de programmes d'accès au crédit, de formation, etc. Il faut néanmoins s'efforcer d'élargir la portée de ces mesures et d'en évaluer l'incidence réelle d'une façon plus précise afin d'améliorer l'efficacité de cette action. Indépendamment de ces mesures, la stratégie globale de développement doit également tenir compte de ce secteur non structuré et de ses besoins, en particulier dans les zones rurales, moyennant la formulation de plans de développement de l'infrastructure, la réforme et l'amélioration de l'éducation et la régularisation du système de rapports travailleurs-employeurs.

97. Dans ce dernier domaine, il est indispensable d'aborder la question de la qualité des emplois non structurés qui, en règle générale, ne sont ni réglementés ni protégés. Le problème est d'autant plus complexe qu'il est difficile, pour les unités de production relevant de ce secteur, d'absorber les coûts dérivés de l'amélioration de l'emploi. La possibilité d'une assistance par le biais de régimes particuliers peut conduire à une dualité de systèmes, qui risque de freiner l'intégration sociale. Il est également possible que les bénéfices de l'action gouvernementale restent aux mains des chefs d'entreprise. Une solution pourrait consister à orienter les programmes d'assistance vers des domaines qui n'ont pas encore été abordés tels que, par exemple, les conditions d'hygiène, de sécurité sociale, de formation et de sécurité du travail.

98. Il faut aussi souligner que la pierre angulaire de l'insertion du secteur non structuré au processus de développement global est le renforcement de sa capacité de représentation autonome. Il ne faut pas néanmoins limiter cette action de consolidation à ces seuls opérateurs sociaux, mais l'étendre à tous ceux qui interviennent dans les rapports travailleurs-employeurs. En effet, les objectifs voulus ne pourront être atteints que moyennant des accords fondés sur la volonté de représentants authentiques et conscients de l'ampleur des problèmes existant dans ce domaine.

VI. LE SOMMET MONDIAL POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL ET LA COOPERATION INTERNATIONALE

A. LA PORTEE TRANSNATIONALE DES PHENOMENES SOCIAUX ET LA NECESSITE DE LES ABORDER MOYENNANT UNE APPROCHE INTEGREE

99. Quant aux résultats qui devraient émaner de la Conférence, le Secrétaire général signale dans son rapport que le Sommet mondial pour le développement constituera un tournant dans la recherche d'un monde plus pacifique, prospère et équitable. Il importe que des objectifs très ambitieux soient fixés dès le début des travaux préparatoires de ce Sommet. Celui-ci devra laisser une empreinte sur l'adoption de politiques sociales et la coopération internationale en vue du développement social, comme l'a fait, en quelque sorte, la Charte de l'Atlantique qui, en 1941, a jeté les bases de la coopération internationale dans les domaines économique et social par le biais du système des Nations Unies dans le monde de l'après-guerre. Le Sommet mondial pour le développement devra, de la même façon, fixer les objectifs et le cadre des politiques sociales dans le monde de l'après-guerre froide; mais chaque politique sociale devra être conçue non seulement en termes de protection sociale et des réseaux de sécurité, mais aussi d'une politique de développement où l'atténuation de la pauvreté, le développement d'emplois et l'intégration sociale soient intégrés au courant principal du processus de prise de décisions économiques et politiques.⁹

100. Cette déclaration coïncide entièrement avec l'étude réalisée par la CEPALC à l'échelon régional et dont il ressort qu'il est impossible de résoudre les problèmes sociaux sans recourir à une approche d'un nouveau type qui permette une articulation novatrice des politiques économiques et sociales, dans un cadre de revitalisation de la démocratie et de pérennité de l'environnement. Dans le même temps, compte tenu de la globalisation de l'économie et des communications ainsi que de la portée transnationale de phénomènes sociaux tels que les migrations et la dégradation de l'environnement, il est désormais impossible de concevoir la problématique sociale comme un domaine isolé et interne, la coopération internationale et régionale en matière de développement social s'avérant dès lors comme une voie chargée de promesses.

101. Le Sommet mondial devra donc, en premier lieu, contribuer à faire disparaître des concepts propres au monde de l'après-guerre froide selon lesquels la croissance économique devrait engendrer de nouveaux équilibres sociaux, atténuer les différences existant entre pays développés et en développement et marquer

⁹ Nations Unies, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, incluido el papel del sistema de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo social. Informe del Secretario General (E/1993/77), New York, 10 juin 1993, p. 24. La Charte atlantique a notamment donné une expression universelle au concept de "sécurité sociale" qui a eu, depuis lors, une profonde incidence sur les politiques sociales.

le début d'une ère de paix et de prospérité. L'expérience a démontré combien ces concepts étaient erronés; on a assisté, bien au contraire, à l'émergence de nouveaux déséquilibres, iniquités et conflits dont la solution requiert un effort global et la reconnaissance, de la part de toutes les nations du monde, de l'intérêt commun que représentent le progrès et la stabilité sociale de tous les autres. En d'autres termes, les problèmes sociaux ont, eux aussi, une portée transnationale.

102. Une fois ces faits reconnus, le Sommet peut contribuer à une prise de conscience commune quant à cette nouvelle façon de concevoir le développement social dans le cadre d'une approche intégrée, où les décisions économiques, sociales et politiques, ainsi que leurs résultats, soient le fruit d'efforts conjugués pour parvenir simultanément à la transformation du processus de production et à l'équité. En d'autres termes, si les questions essentielles qui devront être abordées lors du Sommet sont le renforcement de l'intégration sociale, l'atténuation de la pauvreté et le développement des emplois productifs, celles-ci ne sauront être traitées sans tenir compte de la nécessité de parvenir à une croissance durable de l'économie mondiale.

103. D'autre part, la reconnaissance du fait que les déficiences sociales font partie intégrante du processus de développement de chaque pays, et ne peuvent être atténuées ou résolues moyennant des mesures partielles, contribuerait à ce que l'Amérique latine et les Caraïbes, dans cette nouvelle phase de leur histoire, tendent simultanément à un relèvement des niveaux de compétitivité internationale, en tant que facteur de revitalisation des économies nationales, et à une amélioration en termes d'équité, qui favorisent toute la population de la région. Dans ce cas, l'élan éventuellement exercé par une économie internationale en expansion favorisera non seulement la croissance mais aussi l'équité. C'est pourquoi, lors de ce Sommet mondial, les questions sociales devront être abordées tant du point de vue global que national.

104. Les politiques visant à la fois la croissance économique et l'équité devront garantir que les premiers bénéficiaires de cette croissance soient les plus pauvres. En fait, il existe déjà dans la région certains cas où le développement économique, associé à la mise en oeuvre de politiques publiques, a autorisé un relèvement nettement supérieur à la moyenne nationale des revenus de 40% des foyers les pauvres, sans pour autant provoquer de déséquilibres macro-économiques. En effet, l'augmentation du nombre d'emplois a permis le transfert de la main-d'oeuvre vers des emplois plus productifs et un relèvement rapide des salaires les plus bas —qui, en raison d'un taux de chômage élevé, étaient très inférieurs au niveau déterminé par la productivité—, sans compromettre la stabilité des prix.

B. LE DEVELOPPEMENT DU COMMERCE ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL

105. Les mutations les plus importantes de l'économie mondiale sont sans nul doute son degré plus élevé de globalisation et l'acceptation explicite, de la part des pays, en particulier latino-américains, de la nécessité de réadapter leurs stratégies économiques afin de s'insérer aux marchés internationaux. Malgré les contre-temps et difficultés des négociations du GATT et le protectionnisme croissant des pays développés, il existe une ferme volonté politique de poursuivre l'ouverture généralisée des échanges commerciaux. De même, la tendance actuelle est à la conclusion d'accords d'ouverture, aussi bien bilatéraux que dans le cadre de nouvelles modalités d'intégration entre pays. C'est ainsi qu'en Amérique, sont venus s'ajouter aux mécanismes d'intégration déjà en vigueur l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna), dont la conclusion est proche, le MERCOSUR et de nombreux accords bilatéraux de libre-échange.

106. Il faut néanmoins s'assurer que les répercussions de cette revitalisation du commerce soient bénéfiques sur le plan social et, tout particulièrement, de l'emploi. Dans l'examen de cette question à l'échelle mondiale et régional, on désapprouve l'idée qu'une augmentation de la compétitivité internationale se fasse au prix d'une plus forte exploitation du travail, que ce soit moyennant la sous-rémunération, la dégradation des conditions de travail ou la transgression des normes internationales existant dans ce domaine, ou encore au prix d'une exploitation irrationnelle des ressources naturelles ou tout autre type d'atteinte à l'environnement. Il s'agit d'un sujet complexe dans lequel convergent les facteurs les plus divers et qui peut être envisagé de différents points de vue. Cette problématique aura néanmoins des retombées dans le domaine de l'emploi et, partant, fait l'objet d'un souci croissant lorsqu'il s'agit de conjuguer les politiques sociales et économiques.

107. Dans ce domaine où confluent le développement du commerce et les conditions de travail, un premier pas a déjà été fait sur la voie de la coordination des politiques et des normes en matière d'emploi entre pays, notamment dans le cadre d'accords d'intégration plus limités dans lesquels les parties se trouvent, en général, à un même stade de développement. Cependant, en cas de différences imputables à des niveaux inégaux de développement, les charges salariales ou non salariales plus ou moins élevées peuvent constituer des avantages comparatifs légitimes, résultant d'une dotation différente des facteurs et d'un moindre niveau de bien-être général. Quoi qu'il en soit, la validité de la compétitivité fondée sur des différences en matière de coûts de la main-d'oeuvre est limitée par le respect des normes fondamentales dans le domaine de l'emploi.

108. La compétitivité ne peut être basée sur la violation des droits des travailleurs. Certes, les normes consacrées par les conventions internationales, approuvées et contrôlées au sein de l'Organisation internationale du travail, sont relativement étendues et leur respect ou leur transgression ont des effets variables. C'est pourquoi il est de plus en plus admis que les normes internationales dans ce domaine doivent, dans une certaine mesure, faire l'objet d'une hiérarchisation, afin d'identifier celles dont la violation pourrait faire l'objet de sanctions. Il s'agit, en règle générale, des normes fondamentales du travail qui sont en fait le reflet des droits de l'homme en matière d'emploi.

109. D'une façon générale, les normes fondamentales concernent l'interdiction des travaux forcés, du travail effectué par des mineurs d'âge, de la discrimination et des restrictions de la liberté d'association et de négociation. Il est généralement admis, entre autres critères, que le commerce ne peut se développer sur la base du travail de mineurs d'âge et qu'il est illicite de restreindre les charges salariales moyennant l'interdiction ou la persécution des syndicats. Ces normes fondamentales peuvent constituer un volet important des accords commerciaux et y sont d'ailleurs incorporées dans le cadre de chartes sociales, pour ce qui est du Marché unique européen et du MERCOSUR, et de mémorandums complémentaires dans le cas de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna).

110. Un autre aspect à traiter dans ce domaine est celui des mécanismes chargés de veiller au respect de ces normes, de dénoncer les violations, d'appliquer les sanctions et de régler d'éventuelles divergences de vues. Le système en vigueur au sein de l'OIT en ce qui concerne les conventions internationales du travail autorise un suivi permanent de l'application de ces conventions dont les violations peuvent être dénoncées par n'importe quelle partie. Les réclamations sont étudiées par un comité d'experts, qui examine également la décharge ou les explications de la partie accusée. Parallèlement à ce mécanisme, l'OIT offre également une assistance technique destinée à améliorer le degré de respect des conventions. Dans le domaine du commerce, on étudie la possibilité d'introduire une clause d'ordre social dans le cadre du GATT qui entrerait en vigueur en cas de transgression et pourrait entraîner des sanctions

commerciales. D'autre part, les mécanismes d'intégration ont prévu la mise sur pied de commissions multinationales chargée d'étudier ces questions.

111. Il faut finalement signaler que, parallèlement à la mise sur pied de mécanismes visant à lutter contre les pratiques déloyales en matière d'emploi ayant une influence sur le commerce, il faut veiller à en garantir la neutralité et la transparence sur le plan international de façon à éviter qu'ils soient utilisés de façon discriminatoire et constituent de nouvelles entraves au commerce international.

C. LES MIGRATIONS INTERNATIONALES

112. Un autre lien entre la politique commerciale et les conditions de travail concerne le phénomène des migrations, qui sera l'une des questions essentielles du Sommet mondial pour le développement social, ainsi que de la Conférence internationale sur la population et le développement. Le commerce de marchandises peut, dans certaines conditions, se substituer aux courants migratoires. En effet, le pays ayant une main-d'oeuvre abondante se spécialise dans la production de biens à forte intensité de ce facteur, évitant de la sorte les migrations et atténuant, dans le même temps, l'inégalité entre les rémunérations.

113. L'absence de possibilités commerciales pourrait stimuler les migrations, de même que les éventuelles tensions sociales. Dans le cas des courants migratoires plus permanents, ceux-ci peuvent s'expliquer par les différences de salaire. L'efficacité de l'encouragement à l'émigration offrant la possibilité d'obtenir de meilleures rémunérations va dépendre de l'incidence d'autres facteurs, tels que les différences culturelles, les variations de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre résultant de la dynamique propre au développement économique, ainsi que de l'existence de réseaux qui facilitent le contact entre les immigrants déjà établis et les émigrants potentiels.

114. Bien que complexes, les migrations internationales constituent un domaine propice à la coopération internationale. A cet égard, il conviendrait, dans le contexte actuel de globalisation croissante de l'économie, de mettre sur pied un mécanisme de coordination générale pouvant servir de référence à la conclusion d'accords sur la mobilité de la main-d'oeuvre. Les programmes d'intégration économique et sociale aux échelons régional et sous-régional auront une incidence particulière sur la mobilité de la population, incidence qu'il convient d'ores et déjà de prévoir. De même, les pays doivent s'organiser afin d'échanger des données d'information, garantir la compatibilité de leurs politiques en matière de migration et mettre au point de nouvelles stratégies permettant une utilisation plus rationnelle des ressources humaines existant dans la région.

115. D'autre part, étant donné qu'un pourcentage substantiel de migrants internationaux correspond à des personnes dépourvues de pièces d'identité, la protection de leurs droits fondamentaux constitue un élément particulièrement important dans l'élaboration de conventions internationales, voire bilatérales. Les ressources humaines qualifiées jouant un rôle-clé dans les processus de transformation du processus de production dans un climat d'équité, la communauté internationale devra chercher des modalités de coopération scientifique et technologique entre pays développés et en développement qui contribuent à resserrer les liens entre les spécialistes et techniciens et leurs pays d'origine, ainsi qu'à favoriser leur rapatriement, dans le cas des émigrés.

116. Le Sommet pour le développement constituera une occasion propice pour effectuer un examen plus détaillé des domaines actuels de coopération en matière démographique, notamment en ce qui concerne la fécondité, la distribution spatiale et les migrations internes, questions déjà abordées dans le Consensus d'Amérique latine et des Caraïbes sur la population et le développement.¹⁰ L'appui accordé aux programmes de planning familial contribuera à garantir le respect des droits de l'homme en matière de procréation, facilitant de la sorte la prévention des iniquités démographiques —qui touchent surtout les plus pauvres—, ainsi que le contrôle des problèmes sanitaires, en particulier pour les femmes en ce qui a trait à la fécondité des adolescentes et à l'avortement.

117. D'autre part, le renforcement de mesures destinées à modifier les courants migratoires internes concorde avec la mise en oeuvre d'un projet de croissance équitable et durable car elles permettent d'atténuer les fortes pressions sociales créées dans les grandes villes de la région et de stimuler la capacité des zones rurales de retenir leur population.

D. LA COOPERATION DANS D'AUTRES DOMAINES DE LA POLITIQUE SOCIALE

118. Il existe d'autres secteurs qui, traditionnellement, se sont avérés propices à la coopération internationale, tels que l'éducation et la santé comme le démontre l'action féconde et de longue haleine de l'Unesco, de l'Organisation mondiale de la santé et de l'Organisation panaméricaine de la santé. En matière d'éducation, la coopération régionale et internationale en Amérique latine et dans les Caraïbes doit viser plusieurs objectifs, et tendre, notamment, à une utilisation plus rationnelle de la capacité installée d'universités et de centres d'enseignement supérieur dans la formation des ressources humaines, ainsi qu'à une meilleure articulation entre le système éducationnel et le secteur de la production.

119. D'autres domaines de coopération sont plus ponctuels, tels que l'amélioration de la qualité de l'éducation, l'innovation de l'enseignement primaire et secondaire, la formation des professeurs et des chercheurs, la réforme institutionnelle du système éducationnel, la gestion locale de l'éducation, la formation technique et l'échange scientifique et technologique aux échelons régional et international, ainsi que l'échange d'étudiants.

120. En matière de santé, les possibilités de coopération sont également très variées. Il faut renforcer l'échange de données d'information quant aux progrès accomplis dans le traitement des maladies, les mesures de prévention, les soins primaires et le contrôle des épidémies. De même, le processus croissant d'intégration mondiale et régionale oblige à accorder une plus grande importance à la coordination intergouvernementale afin de traiter et éradiquer les maladies susceptibles de se propager au travers des frontières. Un des principaux objectifs de la coopération internationale, qui porte à la fois sur la santé et la formation de capital humain, concerne les conditions de nutrition et d'éducation des enfants; plusieurs objectifs en ce sens ont été fixés lors du Sommet mondial pour les enfants, que les pays de la région se sont engagés à réaliser.¹¹

¹⁰ CEPALC, Rapport de la Conférence régionale de l'Amérique latine et des Caraïbes sur la population et le développement (LC/G.1762(Conf.83/4); LC/DEM/G.134), Santiago, Chili, 1993.

¹¹ Voir Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Nota del Director Ejecutivo (E/ICEF/1990/L.20), New York, 7 août 1990; et Nations Unies, Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant dans les années 90 et

121. La protection de l'enfance revêt une importance toute particulière pour l'avenir. Lors du Sommet social, il faudra ratifier, et le cas échéant élargir, l'engagement pris par les états membres de l'Organisation des Nations Unies vis-à-vis des objectifs énoncés dans la Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant, ainsi que dans le Plan d'action pour l'application de la Déclaration mondiale.¹² A cet égard, plus de 30 plans nationaux d'action en faveur des enfants ont déjà été adoptés ou amorcés en Amérique latine et dans les Caraïbes. L'importance de cette démarche a été soulignée lors des trois Réunions au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement ibéro-américains, tenues à Guadalajara (Mexique), Madrid (Espagne) et Salvador de Bahia (Brésil), de 1991 à 1993.

122. Dans le même ordre d'idées, le Sommet pour le développement social permettra également de revitaliser les engagements pris lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, en particulier à l'égard de l'Action 21. Dans celle-ci, l'environnement et le souci de protection environnementale sont conçus comme une possibilité de coopération comprenant les aspects sociaux et de lutte contre la pauvreté. Un développement respectueux de la pérennité de l'environnement est considéré comme un impératif moral pour toutes les nations soucieuses du bien-être des générations aussi bien actuelles que futures. La pauvreté qui touche actuellement de vastes segments de la population est incompatible avec la notion de pérennité du développement. C'est ainsi qu'au chapitre 3 de l'Action, on souligne la nécessité de mettre en oeuvre des projets spécifiques dont l'objectif à long terme sera de permettre l'accès des majorités à des moyens de vie écologiquement rationnels. Les accords qui émaneront du Sommet social devront s'inscrire dans le cadre de ces projets.

123. Le rapport entre la croissance, l'équité et la protection de l'environnement relève également du domaine des établissements humains. L'Action 21 est d'ailleurs explicite sur ce point,¹³ on y propose la réalisation de programmes de coopération dans le cadre d'une stratégie englobant les secteurs public et privé ainsi que les groupes communautaires et visant, notamment, à l'octroi de logements dignes aux groupes les plus démunis et à l'amélioration de la gestion proprement dite des établissements humains.

124. Afin que les accords émanant du Sommet social ait une réelle incidence sur tous les domaines mentionnés, tous les opérateurs sociaux concernés devront participer activement aussi bien à sa préparation qu'à son déroulement et suivi; par conséquent, les organisations non gouvernementales sont appelées à jouer un rôle primordial et complémentaire de l'action gouvernementale.

E. FINANCEMENT

125. Une question qui sera certainement soulevée lors de la Conférence est la nécessité d'augmenter les dépenses sociales selon un pourcentage minimum, généralement admis, du produit intérieur brut. Il est évident que l'Etat doit assumer ses responsabilités en matière de prestation de services sociaux dans les

Plan d'action pour l'application de la Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant dans les années 90, New York, 1990.

¹² Voir Nations Unies, Déclaration mondiale en faveur de la survie, ..., op. cit.

¹³ On signale, dans l'Action 21, que c'est précisément dans le domaine des établissements humains qui, selon les évaluations du PNUD, présente le rapport le plus élevé entre les ressources fournies et le volume d'investissement effectué ensuite par le pays, résultant de l'effort national.

domaines du logement, de la santé et de l'éducation. Pour ce faire, il importe de modifier la ventilation des dépenses publiques afin de renforcer les services sociaux et veiller à ce que les ressources et les programmes soient utilisés d'une façon rationnelle, et en particulier qu'ils parviennent aux plus pauvres. Il conviendrait également de réaménager et d'accroître la charge fiscale. Cependant, il est évident que ce type d'effort public est limité et que l'exigence de niveaux minima ou satisfaisants peut dépasser la disponibilité financière de l'Etat.

126. C'est pourquoi il importe de chercher de nouvelles modalités de financement interne permettant d'acheminer des ressources supplémentaires. Quand il s'agit de fournir un logement ou des services d'assainissement aux couches les plus démunies ou de leur permettre d'accéder à l'éducation, qui équivaut, en l'occurrence, à une formation technique ou professionnelle valorisée par le marché, il est possible d'avoir recours à des systèmes de financement qui conjuguent l'épargne préliminaire des intéressés, les subsides directs et les crédits remboursables. Outre le fait de stimuler l'épargne et la formation de capital dans les secteurs à faibles revenus, ces modalités de financement tiennent compte de la forte rentabilité sociale de ce type d'investissements.

127. Les organismes multilatéraux et, notamment, la Banque interaméricaine de développement, sont appelés à jouer un rôle important en matière de financement de programmes propres à épauler le développement intégré. Il s'agira, d'une part, de mettre au point un programme opérationnel dynamique et fortement axé sur l'aspect social afin d'acheminer vers la région les ressources nécessaires pour financer les actions sociales. Celles-ci devront mettre l'accent sur la rationalisation des dépenses en matière d'éducation, de santé, d'assainissement, de développement urbain et rural, de logement et d'environnement, ainsi que sur les projets permettant l'octroi de crédits à la micro-entreprise et toutes autres mesures à forte rentabilité sociale. De même, la collaboration des organismes multilatéraux est également indispensable pour moderniser et réformer les pouvoirs publics, de façon à accroître progressivement la capacité de l'Etat de créer le climat de stabilité et d'équilibre nécessaire à un effort soutenu de développement.

128. Dans les pays relativement moins avancés, l'effort d'investissement —y compris la formation de capital humain et physique dans les secteurs à plus faibles revenus permettant l'atteinte de niveaux minima ou satisfaisants— peut dépasser les possibilités d'épargne des secteurs public et privé. Dans ce cas, il est licite d'avoir recours au financement extérieur afin de compléter l'effort intérieur et accroître ainsi le volume et la qualité de l'investissement destiné aux groupes les plus désavantagés. Une partie au moins de ce financement devra faire l'objet de conditions de faveur afin d'alléger le fardeau de la dette extérieure des Etats concernés.

F. LE ROLE DES NATIONS UNIES

129. Il existe une série de domaines spécifiques de la coopération internationale où se produit déjà un échange de données d'information en matière d'intégration sociale, d'atténuation de la pauvreté et de développement d'emplois productifs. Ainsi, il serait particulièrement utile, dans le domaine de l'intégration sociale, de dresser un inventaire des expériences positives, d'identifier les mécanismes d'information sociale propres à faciliter le ciblage des mesures adoptées, de formuler des propositions quant à un cadre institutionnel de type social et de déterminer des critères d'évaluation et de monitoring susceptibles de favoriser l'efficacité et la sélectivité des programmes. Quant à l'atténuation et la réduction de la pauvreté, il conviendrait de mettre sur pied un réseau régional d'information intergouvernementale

sur les politiques visant à combattre la pauvreté, de façon à encourager l'échange de données d'expérience et d'information déjà disponibles. Ces données pourraient servir de base à l'élaboration d'un système de réponses aux consultations visant à faciliter la mise en oeuvre de ces politiques, notamment en ce qui concerne le ciblage des dépenses sociales et l'accroissement de la productivité des pauvres.

130. Il importe également de mieux connaître la façon dont sont effectuées les dépenses publiques sociales, à quoi et à qui elles sont destinées et quel est le pourcentage qui parvient effectivement aux pauvres.¹⁴ Un des défis les plus complexes des gouvernements, dans leur lutte contre la pauvreté, consiste précisément à essayer de favoriser, moyennant les programmes qu'ils mettent en oeuvre, les plus pauvres parmi les pauvres, ce qui s'avère particulièrement difficile étant donné les carences propres à ces derniers, c'est-à-dire, entre autres, leur manque d'information et leur localisation géographique, généralement éloignée. C'est pourquoi il est absolument indispensable de cibler ce type de programmes.

131. En ce qui concerne la création d'emplois productifs, il conviendrait de passer en revue la grande quantité d'informations disponibles sur les programmes menés à bien dans ce domaine et d'identifier les expériences réussies en matière de formation professionnelle, de transfert de technologie, d'assistance en crédits et d'insertion des petites et moyennes entreprises à l'économie de marché. On propose également de mettre sur pied des réseaux d'information sur des modalités novatrices de relations travailleurs-chefs d'entreprises, des modèles de lois du travail et d'assurances-chômage, afin de favoriser le développement dans ces domaines.

132. La contribution de l'Organisation des Nations Unies dans tous ces domaines a traditionnellement été très importante. Cependant, le déplacement de "l'aspect social" à la "société" et l'acceptation d'une approche intégrée tenant compte de la globalité et de l'interdépendance du monde actuel donnent à l'Organisation l'occasion de les aborder dans un contexte très différent sur le plan qualitatif, dans lequel les mesures adoptées à l'échelon national et celles fondées sur la coopération internationale se renforcent mutuellement au profit d'un développement plus équitable. Pour mener à bien ce processus, il ne faudra jamais perdre de vue les divers intérêts nationaux ainsi que les particularités culturelles, dans un cadre de solidarité globale croissante.

¹⁴ Les rares études disponibles dans ce domaine indiquent que la part des dépenses sociales totales parvenant aux groupes-cibles est relativement réduite. Il est d'autant plus nécessaire de rationaliser ces dépenses afin qu'elles profitent effectivement aux plus pauvres.