

VINGT-HUITIÈME SESSION

MEXICO

3 - 7 AVRIL 2000

Distr.
GENERALE

LC/G.2071(SES.28/3)
9 mars 2000

FRANÇAIS
ORIGINAL: ESPAGNOL

L'équité, le développement et la citoyenneté

Synthèse



NACIONES UNIDAS
UNITED NATIONS



Synthèse du document du même nom élaboré par le Secrétariat de la CEPALC
en vue de sa présentation à la vingt-huitième session de la Commission
(Mexico, 3-7 avril 2000)

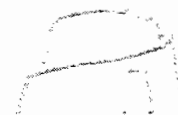


Table des matières

| | |
|--|----|
| Equité, droits et développement intégral..... | 8 |
| Politique sociale universelle, solidaire et efficace | 11 |
| Un développement plus stable, dynamique, intégrateur et durable | 13 |
| Citoyenneté et société | 16 |
| La structure du rapport | 16 |



Synthèse

La vingt-huitième session de la CEPALC coïncide avec le début d'une nouvelle décennie et d'un nouveau siècle. C'est pourquoi le Secrétariat a élaboré un document qui présente de façon intégrale la pensée de l'institution sur les enjeux du développement régional dans le monde actuel, un monde caractérisé par ce qui a été dénommé le processus de mondialisation, à savoir l'incidence croissante des processus économiques, sociaux et culturels d'ordre mondial sur ceux d'ordre national ou régional. Bien que le phénomène ne soit pas nouveau —il a de profondes racines historiques— les bouleversements en termes spatiaux et temporels engendrés par la révolution des communications et de l'information lui ont donné une nouvelle ampleur qui se traduit par une mutation qualitative par rapport au passé.

Ce processus est, sans nul doute, riche en possibilités. Les pays de la région ont compris, à juste titre, que les stratégies de développement doivent aujourd'hui être conçues en fonction de ces possibilités et des exigences qu'implique une meilleure intégration à l'économie mondiale. Dans le même temps, ce processus présente également des risques, de nouvelles sources d'instabilité, sur le plan commercial et surtout, financier, ainsi que des risques d'exclusion pour tous les pays et les secteurs sociaux insuffisamment préparés pour affronter les fortes exigences en termes de compétitivité inhérentes au monde actuel. Une part importante de ces risques est associée à deux caractéristiques préoccupantes de la mondialisation: l'une est la mondialisation incomplète des marchés où, à la différence des biens et des services, des restrictions sévères sont imposées à la mobilité de la main-d'oeuvre. Une autre caractéristique est le caractère incomplet et

asymétrique de l'agenda international qui accompagne la mondialisation, où n'apparaissent pas, par exemple, certains thèmes relatifs à la mobilité de l'emploi, à la mise en place de mécanismes propres à garantir la cohérence globale des politiques macro-économiques des économies centrales, à la conclusion d'accords internationaux favorisant une meilleure imposition sur le capital, à l'existence d'accords visant à acheminer les ressources nécessaires pour compenser les tensions provoquées par la mondialisation en termes de répartition, aussi bien entre les pays qu'au sein de ces derniers. Ces déficiences sont, quant à elles, le reflet d'un problème encore plus préoccupant, à savoir l'absence d'une gouvernabilité adéquate du monde actuel, non seulement sur le plan économique —comme cela s'est manifesté tout particulièrement dans le monde financier— mais aussi dans bien d'autres domaines, qui met en évidence le contraste énorme entre les problèmes d'ordre mondial et les processus politiques qui continuent de s'inscrire dans les contextes nationaux, voire même, de plus en plus fréquemment, des espaces locaux.

Une des facettes du processus de mondialisation, qui n'est pas précisément celle qu'on souligne le plus lorsqu'il est question de ce sujet, est la généralisation progressive des idées et des valeurs globales, telles que les droits de la personne, le développement social, l'égalité entre les sexes, le respect de la diversité ethnique et culturelle, et la protection de l'environnement. Rien n'incarne mieux cet aspect du processus de mondialisation que l'organisation à laquelle nous appartenons, à savoir les Nations Unies dont la carte et les différents sommets mondiaux consacrent précisément ces valeurs. C'est sur la reconnaissance de celles-ci que se fonde ce document où sont notamment présentés les deux volets des droits de la personne, d'une part, en tant que droits civils et politiques et, d'autre part, en tant que droits économiques, sociaux et culturels constituant un cadre éthique pour la formulation d'une politique de développement dans le monde actuel. Ces droits sont l'expression, en termes de principes d'organisation sociale, de l'idée la plus chère à la CEPALC dans toute son histoire comme institution, à savoir un développement conçu comme un processus **intégral**.

Équité, droits et développement intégral

La région est aujourd'hui confrontée à un monde où se manifestent des progrès non négligeables dans les domaines économiques sociaux et politiques, mais dans lequel subsiste un ensemble de problèmes non résolus associés aux mutations récentes, au fardeau persistant de la crise de la dette et à certaines contraintes structurelles profondément enracinées dans son histoire.

Le bilan de la décennie qui vient de s'écouler est, certes, nuancé. De façon succincte, on constate, dans le domaine économique, une amélioration substantielle en termes de résorption des déséquilibres budgétaires, de contrôle de l'inflation, d'essor des exportations, de réactivation et mise en marche de nouveaux processus d'intégration régionale, d'entrée de courants substantiels d'investissement étranger direct et de relance de la croissance économique. Il y a eu également une progression sensible dans le développement d'une institutionnalité macro-économique puissante et, avec un certain retard, une réaction face à de nouveaux défis institutionnels dans d'autres domaines, tels que la régulation des marchés financiers, la promotion de pratiques compétitives et la réglementation des services publics et sociaux. Les dépenses publiques sociales ont augmenté et le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté a diminué, bien que de façon encore insuffisante. Des progrès, certes encore fragiles, sont également à mentionner en ce qui concerne la résurgence de la vie locale, le développement des systèmes démocratiques, la conquête de droits, la visibilité et la reconnaissance de la participation des femmes à la société, ainsi que la prise en compte graduelle du concept de développement durable.

Du côté négatif, les résultats en termes de croissance économique et de gains de productivité ont été décevants. En fait, trois pays de la région seulement ont atteint, pour ces deux variables, des niveaux similaires ou supérieurs à ceux enregistrés durant les trois décennies antérieures à la crise

de l'endettement. La fragilité de la croissance économique et la fréquence des crises financières autorisent à penser que toutes les causes d'instabilité n'ont pas été supprimées et que certaines se sont, au contraire, aggravées. L'hétérogénéité structurelle des secteurs productifs s'est accentuée : il existe actuellement dans la région un plus grand nombre d'entreprises "de niveau mondial", dont beaucoup sont des filiales de sociétés transnationales, mais également une grande quantité de petites et moyennes entreprises qui n'ont pas réussi à s'adapter à ce nouvel environnement. Le marché de l'emploi s'est donc dégradé dans la plupart des pays ce qui s'est souvent traduit par un accroissement du chômage visible ou du secteur non structuré. Cette évolution, sur laquelle viennent se greffer une hétérogénéité accrue des structures de production et un creusement du fossé existant entre les rémunérations des travailleurs ayant reçu une éducation universitaire et les autres, a eu de profondes répercussions sur la répartition du revenu qui, dans l'ensemble, suit une tendance à la dégradation à long terme dans la plupart des pays de la région, tendance par ailleurs universelle. Cette situation est sans doute à l'origine des problèmes de cohésion sociale que connaissent de plus en plus de pays de la région, ainsi que des problèmes de gouvernabilité.

La CEPALC est d'avis que les efforts doivent se poursuivre sur la base des résultats obtenus en matière de réduction des déficits budgétaires et du taux d'inflation, de l'insertion à l'économie mondiale, de participation accrue du secteur privé, et de meilleure efficacité de l'Etat, mais estime également qu'aucune solution dans ce domaine n'est universelle. Il n'existe pas, en effet, de modèle unique de gestion macro-économique susceptible de garantir de tels résultats, tout comme il n'y a pas un mode unique d'insertion à l'économie internationale et une seule façon d'harmoniser les efforts conjoints des secteurs public et privé. En termes de développement régional, la diversité des réponses aux différents thèmes envisagés est parfois plus importante que l'homogénéité qu'est censé présenter le nouveau "modèle de développement". La CEPALC va même jusqu'à considérer que, dans certains cas, les réformes de la "première", voire celles de la "deuxième" génération sont à l'origine des problèmes que connaît aujourd'hui la région et qu'il est donc parfois nécessaire de "réformer les réformes".

Ce remaniement des réformes peut même s'avérer indispensable pour qu'elles portent leurs fruits. Des interventions publiques, de l'Etat et/ou d'ordre privé —telles que les mesures destinées à créer, compléter et réglementer les marchés—, loin de compromettre leur développement, contribuent au contraire à accroître leur potentiel. Des actions peuvent être entreprises, par exemple, pour fournir l'information nécessaire au fonctionnement des marchés, contribuer à la création de segments qui ne se développent pas de façon automatique, produire ou encourager la production de biens et de services ayant une valeur sociale ou environnementale, et mettre en place des réglementations adéquates qui permettent le bon fonctionnement de marchés non compétitifs. Ce concept de politiques publiques actives peut, s'il est bien appliqué, contribuer à une meilleure harmonisation avec le marché, contrairement aux approches appliquées dans la première phase de réformes. Les "politiques publiques", telles qu'elles sont ici conçues, sont toutes les mesures organisées en fonction d'objectifs qui revêtent un intérêt collectif, et non pas seulement celles adoptées par l'Etat. On souligne donc, dans ce document, la nécessité de visualiser "le domaine public" dans son sens le plus large, c'est-à-dire un domaine auquel participent les différentes instances de la société civile. Cette perception correspond en outre à la nécessité d'ouvrir des espaces de participation à la société civile, de continuer à s'efforcer de surmonter une crise encore non résolue des Etats, de corriger aussi bien les "défaillances du marché" que les "défaillances du gouvernement" et, d'une façon plus générale, de construire et reconstruire des institutions, ce qui constitue sans nul doute un des enjeux les plus complexes que doit affronter la région.

Au-delà de cette démarche, la CEPALC estime que les modèles de développement de la région doivent être repensés en fonction d'un axe principal, qui est l'équité, à savoir la réduction des inégalités sociales quelles que soient leurs manifestations. Celle-ci est, en quelque sorte, la mesure même de la qualité du développement et il ne pourrait en être autrement s'agissant, d'une manière générale, de pays qui présentent les pires répartitions du revenu au monde. Cet effort

d'équité n'est pas étranger aux modes de développement économique et exige, par voie de conséquence, la quête d'une croissance économique plus stable et dynamique et, partant, plus compétitive, ainsi qu'un développement plus intégrateur du point de vue social et durable en termes d'environnement. Un dernier aspect, qui n'en est pas moins tout aussi important, est que toute cette démarche doit être accompagnée d'efforts substantiels pour construire des tissus sociaux permettant le développement de sociétés plus intégrées. Il s'agit d'objectifs plus vastes et surtout de priorités qui diffèrent de celles qui ont présidé à la phase de stabilisation macro-économique et de libéralisation des économies et qui impliquent, en tout cas, le maintien des résultats positifs de ces deux derniers processus. De tels enjeux ne sont naturellement ni simples ni exempts de limitations et de conflits. C'est pourquoi, et aussi parce que nous sommes convaincus qu'une telle réalisation ne peut avoir de succès que dans le cadre de sociétés plus démocratiques dotées d'une citoyenneté consolidée, les solutions devront varier en fonction des différents contextes nationaux.

Il faut néanmoins préciser que l'iniquité n'est pas une caractéristique propre à l'étape que nous connaissons actuellement: elle est présente dans la plupart des différents modèles de développement qui se sont imposés en Amérique latine et, dans une moindre mesure, dans les Caraïbes anglophones. Elle est le reflet de structures économiques, sociales, sexospécifiques et ethniques profondément segmentées et qui se reproduisent de génération en génération par le biais d'une multitude de mécanismes. C'est pourquoi cet effort doit avant tout viser à rompre les mécanismes qui favorisent la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté et de l'inégalité, sur les plans de l'éducation, de l'emploi, du patrimoine et de la démographie, ainsi que les barrières de la discrimination fondée sur le sexe et l'ethnie qui ne font qu'en aggraver les conséquences.

La clef de voûte dans la définition de sociétés plus équitables en tant qu'objectif primordial du développement est le respect des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) qui répondent aux valeurs de l'égalité, la solidarité et la non-discrimination et qui, en outre, mettent en valeur le caractère universel, indivisible et interdépendant de ces droits par rapport aux droits civils et politiques. Le respect des DESC doit être compatible avec le degré de développement et le "pacte budgétaire" existant au sein de chaque société, en évitant qu'ils ne se traduisent en attentes frustrées ou en déséquilibres macro-économiques dont les répercussions touchent, par d'autres moyens, les secteurs sociaux que l'on cherche à protéger. L'équité doit donc être conçue, dès lors, par rapport à certains objectifs que la société soit effectivement en mesure de réaliser compte tenu de son niveau de développement. En d'autres termes, le point de référence est ce qui est réalisable. La valeur des DESC réside donc dans la mise en place d'un aménagement juridique et institutionnel susceptible de contribuer à l'émergence de principes directeurs éthiques de plus en plus intégrés aux objectifs collectifs et, partant, aux décisions économiques et politiques propres à remédier aux carences et à atténuer les inégalités.

La réalisation de l'objectif central, à savoir l'amélioration des niveaux de bien-être pour l'ensemble de la population, passe par la consolidation croissante d'économies dynamiques et compétitives. L'équité et le développement économique, conçu en tant que développement durable, constituent, à cet égard, des éléments d'une même stratégie intégrale qui s'entrecroisent de façon complexe. Le développement social ne peut se fonder exclusivement sur la politique sociale, tout comme la croissance et la politique économique ne peuvent garantir à elles seules la réalisation d'objectifs sociaux sans tenir compte de la façon dont est conçue la politique sociale. Pour sa part, l'exercice de la citoyenneté n'est pas seulement un droit en soi qui contribue en tant que tel au bien-être, mais aussi la voie la plus sûre de garantir que les objectifs sociaux du développement soient représentés de façon adéquate dans les décisions publiques. Cette vision intégrale du développement va au-delà de la simple complémentarité entre politiques sociales, économiques, environnementales et d'organisation démocratique entre capital humain, bien-être social, développement durable et citoyenneté. Elle doit être interprétée comme le sens même du développement.

Politique sociale universelle, solidaire et efficace

La quête d'équité exige que la société élabore des systèmes de protection et des mécanismes favorisant les possibilités et la qualité de vie dans les domaines considérés par les sociétés elles-mêmes comme présentant une valeur sociale et qui permettent à tous les citoyens de participer aux bénéfices et d'être protagonistes du développement. Pour ce faire, la politique sociale doit être orientée selon un concept intégrateur par le biais d'institutions qui tiennent compte simultanément et de façon prioritaire des principes d'universalité, de solidarité et d'efficacité. L'application de ces principes à la conception, au financement, à la prestation et à la régulation des services sociaux n'est pas seulement indispensable; elle est également accompagnée d'enjeux importants, pour lesquels il n'existe pas une solution unique, compte tenu, en particulier, de la participation des opérateurs privés. Afin de les appliquer de façon simultanée, il faut donc évaluer leur pertinence dans le cadre des aspirations sociales, du degré de développement atteint et des objectifs des réformes. Ainsi, l'universalité n'est pas incompatible avec le besoin d'exercer un certain degré de sélectivité et ne peut dépasser des niveaux de protection non susceptibles d'être financés; les degrés de solidarité doivent être établis en fonction des exigences d'intégration sociale et la structure de la répartition des revenus; et l'efficacité ne peut se borner au domaine micro-économique mais doit être conçue comme la capacité de maximiser les objectifs sociaux à l'aide de ressources limitées. Quels que soient le degré et le type de participation privée, l'Etat conserve des responsabilités auxquelles il ne peut renoncer et qui ont pour but de garantir les droits de la population et d'éviter que les fournisseurs concentrent l'offre de ressources sur les groupes sociaux à revenus plus élevés ou à moindre risque.

La responsabilité principale de la politique sociale réside dans les secteurs pauvres de la population. A la lumière de ce qui précède, l'éradication de la pauvreté constitue un enjeu à la fois éthique et politique. L'expérience démontre que les programmes les plus appropriés à cette fin sont ceux qui présentent un caractère plus intégral, une plus longue durée et qui visent avant tout à rompre les mécanismes de reproduction de la pauvreté de génération en génération dans les foyers vivant dans cette situation, sans pour autant négliger d'autres problèmes sporadiques résultant de conditions économiques ou naturelles transitoires.

Au-delà du caractère intégral de la politique sociale et des différentes facettes de l'inégalité en termes de patrimoine, de démographie, d'ethnie et de sexe, les enjeux du développement intégral dans le contexte actuel de la région, reposent sur deux piliers fondamentaux, deux "clefs de voûte", à savoir l'éducation et l'emploi. L'éducation permet d'agir simultanément sur l'équité, le développement et la citoyenneté. Elle requiert donc la plus haute priorité dans la politique sociale et l'affectation des dépenses publiques afin d'assurer une meilleure continuité au sein du système éducationnel et une amélioration substantielle de la qualité de l'offre éducative. Les politiques doivent porter sur divers niveaux, à partir du milieu familial et de l'environnement communautaire où les enfants reçoivent leur première formation avant d'entrer à l'école (moyennant, notamment, une meilleure couverture de l'enseignement préscolaire), l'amélioration des contenus et des modes d'apprentissage au sein du système lui-même, ainsi que des possibilités d'insertion professionnelle à la fin du cycle éducatif. Selon les études de la CEPALC, il faut 11 à 12 ans d'éducation, c'est-à-dire la totalité de l'enseignement secondaire, pour accroître les chances de ne pas tomber dans la pauvreté. Tel doit être, par conséquent, l'objectif de la couverture universelle auquel doivent tendre, progressivement mais rapidement et en fonction de leur degré de développement, les différents pays de la région. Par ailleurs, à une époque caractérisée par des mutations constantes, l'éducation doit avoir pour objectif primordial de fournir, outre les contenus traditionnels, les capacités et les compétences pour "apprendre à apprendre". Elle doit également former à l'utilisation des nouveaux instruments offerts par la communication, l'information et l'industrie culturelle, tout en favorisant les valeurs démocratiques, la tolérance et la vie en société. Le système universitaire doit lui aussi relever le défi de s'intégrer pleinement aux systèmes nationaux d'innovation. Les réformes doivent

aborder tous ces enjeux et surtout mettre l'accent, à mesure qu'évoluent les changements organisationnels et financiers du secteur, sur les aspects liés à la qualité et aux rapports d'interdépendance entre le système éducatif et le reste de la société.

Les effets potentiels de l'éducation en termes d'équité sont des effets à long terme qui, il faut le souligner, pourraient ne pas se produire faute d'une dynamique de création d'emplois de bonne qualité. C'est ici que se situe le "talon d'Achille" du processus de réformes. La création soutenue d'emplois jouissant d'une protection sociale adéquate doit être au coeur de la préoccupation du "dialogue social" au niveau le plus élevé, ainsi que le souci principal de la politique macro-économique. Cette démarche doit être hautement pragmatique et aborder, dans le cadre du dialogue social, les problèmes de la demande d'emplois et de l'adaptation de l'offre de main-d'oeuvre à la demande; les cadres favorisant des rapports employeurs-employés propices à servir les intérêts communs; les mécanismes susceptibles d'échapper aux risques inhérents au cycle économique et la suppression des iniquités quant à l'accès au marché du travail. Dans le premier domaine, les solutions ne sont pas simples. Une croissance économique soutenue est, sans nul doute, le principal levier pour parvenir à une demande plus importante de main-d'oeuvre mais ne garantit pas automatiquement le résultat. Ce processus doit être accompagné d'un élément important, à savoir une politique ambitieuse d'appui à la micro-entreprise ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises qui concentrent la plupart des emplois dans la région. L'assouplissement de l'embauche ne constitue certainement pas la solution magique aux problèmes de la demande d'emplois et il n'est pas probable qu'elle puisse contrecarrer les effets, sur la création d'emplois, d'une politique macro-économique se traduisant par une croissance économique instable ou insuffisante. Cette plus grande flexibilité en matière d'embauche qui répond aux exigences d'un monde en constante mutation doit être accompagnée de mécanismes adéquats de protection sociale. Il faut également favoriser la concertation entre employeurs et employés prévoyant des modalités optionnelles de flexibilité et encourageant la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs face au changement technologique et au cycle économique.

D'une façon générale, les réformes de la sécurité sociale se sont traduites par une présence plus forte du secteur privé au niveau de la gestion, le libre choix des affiliés et, partant, la concurrence entre les entités prestataires de ce service. La réforme des instances publiques pertinentes est absolument indispensable car l'Etat y conserve une place très importante. Globalement parlant, tous ces éléments peuvent se traduire par une efficacité accrue. On constate également des améliorations en termes de structure institutionnelle, de transparence des dépenses publiques et de viabilité budgétaires des systèmes de prévision. Cependant, les résultats en termes de couverture et de qualité de la protection octroyée sont encore très maigres et les améliorations sur le plus de la gestion restent limitées par les caractéristiques des marchés respectifs. En outre, l'importance accordée au critère d'équivalence à l'échelon individuel implique de sérieux conflits avec le principe de solidarité et déplace la fonction solidaire des systèmes de sécurité sociale vers le budget public, ce qui explique pourquoi les réformes n'ont pas contribué à alléger la pression budgétaire. Telle est la raison pour laquelle la CEPALC considère qu'il est souhaitable de se doter de systèmes, qu'ils soient de prévoyance ou de santé, qui conservent un élément important de solidarité inhérent aux régimes de répartition. Cet élément permet également que les ressources fiscales puissent être affectées, dans une plus large mesure, à l'extension de la couverture des systèmes jusqu'à parvenir à l'universalité.

Il existe une profonde disparité, entre les pays de la région, quant aux priorités des dépenses publiques sociales, notamment en ce qui concerne le capital humain, ce qui implique qu'il faille mettre l'accent sur les secteurs les plus retardataires dans ce domaine. Quoi qu'il en soit, la priorité accordée aux dépenses sociales doit être cohérente avec une politique budgétaire assainie. L'effort doit d'abord se concentrer sur le redéploiement des fonds publics au profit des dépenses sociales, en particulier dans les domaines où la rétribution des dépenses publiques est la

plus marquée, à savoir l'enseignement primaire et secondaire, la santé et la nutrition. Une telle démarche peut cependant s'avérer insuffisante étant donné les faibles niveaux d'imposition existant dans plusieurs pays de la région, en particulier d'Amérique latine, qui sont nettement inférieurs aux moyennes internationales. Ces pays ont donc la possibilité, à long terme, d'accroître les dépenses publiques moyennant l'élargissement de l'assiette fiscale. C'est pourquoi, et également en raison de l'incidence globale des dépenses publiques en termes de répartition, la concentration excessive de l'assiette fiscale sur les impôts indirects en Amérique latine (ce qui n'est pas le cas des Caraïbes anglophones) est préoccupante, ceux-ci ayant une incidence de type régressif en termes de répartition.

Un développement plus stable, dynamique, intégrateur et durable

L'un des aspects les plus saillants de la dernière décennie est sans aucun doute la crédibilité accrue des autorités macro-économiques. Cette confiance constitue un actif, un "capital public" non négligeable qui doit être préservé, au même titre que les progrès substantiels accomplis en matière de lutte contre l'inflation ainsi que dans le développement permanent et la consolidation de "pactes budgétaires" viables. Le type prédominant de gestion macro-économique a néanmoins contribué, dans le même temps, à la persistance de l'instabilité, celle-ci étant définie en termes de variables réelles, telles que les taux de croissance économique et d'emploi. Cet élément est particulièrement important dans un contexte extérieur caractérisé par la volatilité des courants de capitaux. Il est donc nécessaire d'aller au-delà de la définition restreinte de "stabilité macro-économique" qui s'est progressivement imposée dans les débats et inclure à nouveau dans ce concept les objectifs réels de la gestion macro-économique (la croissance économique et l'emploi).

Étant donné les coûts élevés qu'entraîne la volatilité de la croissance économique, il convient d'y porter remède et lui préférer des combinaisons de politique macro-économique propres à en mitiger les effets sur les variables économiques réelles, en particulier celles qui ont de fortes répercussions d'ordre social. Il convient, pour ce faire, d'étendre l'horizon temporel de la politique macro-économique, selon deux types de mécanismes: en premier lieu, moyennant la prise en compte de l'ensemble du cycle économique et la mise au point de politiques anti-cycliques actives; et, deuxièmement, en considérant la croissance à long terme comme objectif explicite des politiques.

La gestion de la politique macro-économique à l'aide des politiques anti-cycliques n'est pas chose facile. La mondialisation impose des limites objectives à l'autonomie nationale en cette matière et aggrave les coûts entraînés par la perte de crédibilité lorsque cette politique macro-économique est mal gérée. C'est pourquoi, il peut s'avérer nécessaire, pour étayer cette gestion, de mettre en place de nouvelles institutions et des mécanismes de politiques susceptibles de contribuer à lui donner une certaine crédibilité, tels que les fonds de stabilisation des recettes publiques et des banques centrales autonomes assumant une responsabilité politique. L'expérience régionale et d'autres pays de la région indique que la gestion de la volatilité du compte des opérations en capital exige que se conjuguent trois éléments de politique dont le poids relatif va varier selon les caractéristiques structurelles et la tradition de politique macro-économique de chaque pays. Le premier de ces éléments est une politique macro-économique cohérente et flexible, visant à éviter le surendettement des opérateurs publics et privés et les déséquilibres des principaux prix macro-économiques (les taux de change et d'intérêt) ainsi que des actifs immobilisés et financiers. Le deuxième élément est l'adoption de normes rigoureuses de régulation et de supervision de prudence des systèmes financiers, à forte teneur anti-cyclique, ce qui implique que cette supervision doit être renforcée durant les périodes d'essor afin de tenir compte des risques croissants encourus par les intermédiaires financiers. Le troisième élément est une "politique des passifs" visant à donner un profil temporel adéquat à la dette publique et

privée, qu'elle soit interne ou externe, de façon à prévenir plus particulièrement l'entrée de capitaux volatils durant les périodes de haute conjoncture financière.

Comme signalé plus haut, les politiques macro-économiques doivent également avoir comme objectif explicite la croissance à long terme, à des taux de 6% au moins. Du point de vue macro-économique, cet objectif repose essentiellement sur trois piliers: des systèmes budgétaires solides, des taux d'intérêt réels modérés et des taux de change compétitifs. La combinaison de ces trois éléments permet en effet d'éviter les déséquilibres entre les secteurs transables et minimiser les aléas qui compromettent les décisions en matière d'investissement. Une partie importante de cet effort correspond à l'accroissement de l'investissement productif à des niveaux supérieurs à ceux des années 90, ce qui implique l'adoption de mesures visant à compenser les risques et le climat d'incertitude résultant du nouveau contexte international, à savoir, en premier lieu, des mesures propres à atténuer la volatilité de la croissance économique, dont il a déjà été fait mention; deuxièmement, un redéploiement des ressources financières à long terme, ce qui exige la mise en place de réglementations et d'institutions adéquates et d'instruments rentables, liquides et présentant un niveau de risque approprié; à cet égard, et en dépit du développement explosif du système financier dans de nombreux pays, la situation n'a guère évolué et s'est même dégradée dans certains cas. En troisième lieu, des stratégies et des politiques dynamiques de développement productif, auxquelles nous faisons référence dans ce document en tant que "stratégies de transformation structurelle" visant essentiellement à faciliter la relève dynamique des activités productives.

Il est important de souligner, dans ce dernier domaine, le rapport étroit qui doit exister, pour assurer une bonne performance en termes de croissance économique, entre les phénomènes de caractère macro-économique et l'évolution des structures productives et des institutions dont elles relèvent. C'est pourquoi la CEPALC estime que même une bonne macro-économie, capable de réduire la volatilité des variables réelles, reste insuffisante et doit être étayée d'un ensemble de politiques actives visant à consolider la structure productive.

Dans le contexte des tendances que manifeste l'appareil de production de la région, ces politiques sont de trois types: les premières doivent viser à préserver la concurrence et à mettre en place des mécanismes de régulation publique des structures de marché non compétitives ou subissant de fortes externalités. Les enjeux les plus importants, en termes de réglementation, concernent les activités financières, les services publics domiciliaires, les secteurs sociaux où coexistent les agents publics et privés, ainsi que les activités faisant l'objet d'externalités de type environnemental. Le deuxième type de mesures comprend la correction des défaillances du marché, notamment celles typiques des marchés des facteurs, tels que l'accès au capital à long terme, la technologie, les ressources humaines qualifiées, la terre. Outre les aspects liés au développement d'un marché financier à long terme, ce rapport pose également le problème de l'accès à ces marchés de la part des petites entreprises urbaines et rurales. Le fait que ces petites entreprises soient à la fois celles qui ont le plus difficilement accès aux marchés des facteurs et, dans le même temps, celles qui fournissent le plus d'emplois au sein de l'économie oblige à l'application d'une politique ambitieuse d'appui à la petite entreprise afin de lui permettre de jouer un rôle actif dans le développement de structures productives compétitives. Le troisième type de politiques sont celles qui visent à favoriser le développement de structures productives plus dynamiques. Cette stratégie comprend la promotion d'activités novatrices, en particulier dans le domaine technologique (transfert, recherche et développement) et des exportations (appui à la conquête de nouveaux marchés extérieurs, à la diversification de l'éventail de produits exportés et le développement de filières internes des activités liées à l'exportation). Cette stratégie doit également viser à développer des synergies et des complémentarités stratégiques qui déterminent, par le biais des externalités que créent mutuellement les différents opérateurs économiques, le degré de compétitivité systémique des secteurs productifs. Cela implique qu'il

faut encourager les associations d'entreprises et les institutions leur servant de cadre, notamment moyennant la création de conglomérats productifs.

Ces stratégies et les politiques qui seront adoptées en conséquence devront répondre au nouveau contexte extérieur et intérieur et respecter quatre considérations fondamentales. Il faut, en premier lieu, mettre l'accent principal sur l'articulation des économies de la région par rapport à l'économie mondiale. Deuxièmement, il doit exister un équilibre adéquat entre l'initiative individuelle des opérateurs, qui est un élément décisif dans la génération d'un processus dynamique d'innovations, et la mise en place de systèmes de coordination et d'incitations publiques en fonction des résultats. Troisièmement, les politiques publiques ne doivent pas nécessairement être conçues comme des politiques adoptées par l'Etat; il est, au contraire, souhaitable de parvenir à un large éventail d'options combinant les secteurs public et privé, que chaque pays devra envisager en fonction de sa propre évolution. Finalement, comme il a déjà été signalé, ces politiques doivent s'inscrire dans un cadre macro-économique et financier propice à l'investissement productif.

La fragilité des structures productives qui subsiste dans la région s'explique, dans une large mesure, par le désintéressement, voire le rejet ouvert à l'égard de ce type de politiques. Le démantèlement d'institutions conçues pour affronter bon nombre de ces problèmes n'a pas été accompagné de mesures aussi actives pour mettre sur pied des institutions mieux à même de répondre à ce nouvel environnement. La présence, dans le monde industrialisé, d'une institutionnalité puissante dans tous ces domaines confirme que leur existence n'est pas incompatible avec et est même indispensable au bon fonctionnement des marchés.

La possibilité que le modèle de développement économique engendre une intégration sociale accrue va dépendre de sa capacité à créer des emplois productifs, à résoudre les problèmes que connaissent les micro-entreprises, ainsi que les petites et moyennes entreprises, pour accéder aux facteurs de production, à savoir le capital, la terre et le savoir-faire, et à des filières adéquates de commercialisation; et à parvenir à une "égalisation des chances" en termes d'accès à l'infrastructure et à d'autres services modernes destinés aux petits producteurs ruraux. Ses effets bénéfiques sur la répartition du revenu, moyennant les meilleures possibilités d'emploi et de patrimoine, permettront en outre de tirer le meilleur parti possible des fruits d'une politique sociale plus active, notamment pour ce qui est des efforts visant à accroître le capital humain.

La région doit également adopter des mesures définitives quant à la prise en compte, dans sa stratégie de développement, du thème du développement durable. Ceci va bien au-delà de la simple préservation de la dotation en ressources naturelles. Il s'agit, essentiellement, de mesures associées à la mobilisation d'investissements vers des secteurs productifs porteurs utilisant des technologies et des processus de production non polluants, où l'objectif de la compétitivité soit réalisé moyennant l'accumulation du capital dans son sens le plus large, à savoir humain, physique et naturel. Il faut donc que les pays de la région adoptent, en cette matière, des politiques volontaristes et non pas réactives et soient résolus à contribuer aux objectifs globaux du développement durable dans le cadre d'une compétitivité fondée sur des critères de pérennité, conformément au principe international du partage des responsabilités, mais de façon différentielle. Il faut également prendre conscience du potentiel que présente ce type de mesures au niveau des avantages comparatifs de la région en termes d'atténuation et de réduction des émissions de carbone, la mise en valeur de ses richesses en biodiversité et la canalisation, d'une façon respectueuse de l'environnement, des nouvelles préférences des consommateurs, notamment en matière de tourisme. Pour progresser en ce sens et tirer le meilleur parti de ces potentialités, la région doit renforcer les institutions responsables des questions d'environnement ainsi que les instruments directs et économiques; affecter davantage de ressources publiques à ces rubriques; encourager la participation effective des entreprises et contribuer au développement

d'une citoyenneté plus solidaire, réflexive et active dans le domaine de l'environnement, qui aille au-delà de la simple dénonciation pour assumer sa part de responsabilités.

Citoyenneté et société

D'un point de vue intégral, la citoyenneté implique un engagement réciproque entre les pouvoirs publics et les individus. Les premiers doivent respecter l'autonomie individuelle, permettre et favoriser la participation politique et fournir, de façon cohérente avec le développement économique, des possibilités de bien-être social et de production. La contribution des seconds consiste à participer aux affaires publiques de façon à les enrichir. La citoyenneté implique donc, dans ce sens, un élargissement de l'espace public face à la force centrifuge exercée actuellement par l'espace privé, de façon à créer un concept plus large de société, une conscience plus généralisée quant aux responsabilités des individus et des groupes par rapport à l'ensemble de l'organisation sociale, des espaces de délibération et de concertation entre citoyens, et leur participation directe à la création et à la jouissance des "biens publics" et des "biens de valeur sociale".

La consolidation de la citoyenneté en tant que participation effective des opérateurs sociaux dans les affaires publiques est indispensable pour affronter le processus de détérioration de la cohésion sociale. Toutes les sociétés connaissent, en effet, à des degrés divers, une perte du sens de l'appartenance des individus à la société, une absence d'identité par rapports aux objectifs collectifs et une régression dans le développement de rapports de solidarité. Ce constat oblige à favoriser ces liens de solidarité, à partir de l'Etat ou de la société civile elle-même. Cela implique que le "domaine public" doit être conçu, non plus comme le simple "domaine de l'Etat" mais plutôt comme l'espace des intérêts collectifs. En d'autres termes, il s'agit de parvenir à une participation plus active de tous les secteurs sociaux au sein des institutions politiques démocratiques et aussi de mettre en place des mécanismes multiples propres à la société civile qui permettent de renforcer les rapports de solidarité et les responsabilités sociales, tant au sein des groupes communautaires qu'entre eux, et surtout de contribuer à la consolidation d'une culture de la coexistence et du développement collectif, fondée sur la tolérance face à la différence et à la solution négociée des conflits.

La structure du rapport

Le rapport comporte quatre sections principales. La première est composée de deux chapitres, l'un qui contient une synthèse du document, accompagnée d'une vision globale et parfois détaillée des propositions formulées, et l'autre consacré à l'héritage des années 90. La deuxième partie du rapport concerne certains aspects liés à l'équité: les principes de la politique sociale et le combat contre la pauvreté; le développement en matière d'éducation, d'emploi et de sécurité sociale; les dépenses publiques sociales et les objectifs en matière de couverture des services sociaux. La troisième section aborde des thèmes économiques, à la lumière de leurs facettes sociales et du développement durable, à savoir, successivement, la stabilité et la croissance économique, le développement productif, les problèmes propres aux économies de moindre envergure, la réglementation des services publics et la consolidation des espaces en vue du développement durable. La dernière section, composée d'un seul chapitre, contient des réflexions sur la citoyenneté et la cohésion sociale. Les différents chapitres sont absolument indépendants et peuvent donc être lus de façon séparée.