



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/CONF.166/PC/6
4 janvier 1994
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITE PREPARATOIRE DU SOMMET MONDIAL
POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL
Première session
New York, 31 janvier-11 février 1994
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

ANALYSE DES THEMES ESSENTIELS QUI DEVRONT ETRE ABORDES LORS DU
SOMMET ET DES POLITIQUES A METTRE EN OEUVRE POUR ATTEINDRE LES
LES OBJECTIFS LIES A CES THEMES, CONFORMEMENT A LA RESOLUTION
47/92 DE L'ASSEMBLEE GENERALE

Le Sommet mondial pour le développement social : vue d'ensemble

Rapport du Secrétaire général

* A/CONF.166/PC/5.

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 9	3
I. APERCU DE LA SITUATION SOCIALE	10 - 21	5
II. QUESTIONS COMMUNES AUX TROIS THEMES	22 - 41	10
III. LES TROIS THEMES FONDAMENTAUX	42 - 160	18
A. Un environnement économique porteur	42 - 59	18
B. Le renforcement de l'intégration sociale, en particulier des groupes les plus désavantagés et marginalisés	60 - 101	22
C. L'atténuation et la réduction de la pauvreté	102 - 132	32
D. La création d'emplois productifs	133 - 162	41
IV. RECOMMANDATIONS QUI POURRAIENT EMANER DU SOMMET .	163 - 178	50

INTRODUCTION

1. Les objectifs du Sommet mondial pour le développement social, qui se tiendra à Copenhague du 6 au 12 mars 1995, ont été fixés par les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies dans la résolution 47/92 adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale le 16 décembre 1992. Ces objectifs, au nombre de 11, sont placés dans le cadre de la mise en oeuvre des principes et articles de la Charte des Nations Unies qui concernent le progrès social et l'amélioration des conditions de vie, pour tous, dans un contexte de liberté, de tolérance et de paix.

2. L'Assemblée générale a aussi décidé que le Sommet devrait essentiellement considérer trois thèmes, à savoir le renforcement de l'intégration sociale, en particulier des groupes sociaux les plus désavantagés et marginalisés; l'atténuation et la réduction de la pauvreté; et le développement des emplois productifs.

3. Le processus de préparation du Sommet, tel que dessiné par l'Assemblée générale dans sa même résolution 47/92, donne un rôle central à un comité préparatoire ouvert à la participation de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux membres des institutions spécialisées. Ce comité, réuni en session d'organisation en avril 1993, a décidé de tenir à New York trois sessions avant le Sommet à Copenhague en janvier-février 1994, août-septembre 1994 et janvier 1995.

4. En juin 1993, le débat ministériel de haut niveau du Conseil économique et social fut consacré au Sommet mondial pour le développement social. Le rapport du Secrétaire général (E/1993/77) présenté à cette occasion indiquait notamment le contexte du débat sur le développement social, les dimensions des trois thèmes retenus pour le Sommet et les activités pertinentes des différentes agences et institutions du système des Nations Unies. Les vues des participants à ce débat, telles que résumées par le Président du Conseil économique et social, figurent dans le rapport du Conseil de 1993 (A/48/3), qui était présenté à l'Assemblée générale, à sa quarante-huitième session. Les têtes de chapitre de ce résumé suggèrent un appui général et sans réserve des Etats Membres à l'organisation du Sommet; une perception de crise sociale et d'aggravation des problèmes sociaux dans l'ensemble du monde; la nécessité de réorienter les politiques sociales et de placer les besoins humains au centre de ces politiques; l'importance d'une démarche très diversifiée portant sur tous les aspects du développement et impliquant tous ses acteurs; le souci de placer le Sommet et ses résultats sous le signe du consensus et de l'action concrète pour tous; la reconnaissance du rôle primordial des nations en matière de développement social et du soutien que les diverses organisations internationales peuvent apporter; l'importance d'une attitude novatrice à l'égard de la question des ressources nécessaires au développement social; et enfin le rôle majeur, pour le succès du Sommet, d'une participation active des différents acteurs sociaux et d'une mobilisation des opinions publiques.

5. En octobre 1993, les thèmes retenus par le Sommet ont été examinés par deux réunions d'experts, l'une s'étant tenue aux Pays-Bas sur la question de l'intégration sociale et l'autre en Suède sur la question de l'emploi. Les rapports de ces deux réunions, tels qu'adoptés par les experts, sont présentés à cette session du Comité préparatoire.

6. C'est dans ce contexte que le présent rapport a été préparé. Il vise à permettre aux Etats Membres de décider des éléments – principes, orientations, objectifs, stratégies – qui pourraient être inclus dans un projet de déclaration pour le Sommet et aussi, le cas échéant, dans un ou plusieurs documents qui seraient attachés à une telle déclaration. Les éléments de la situation sociale actuelle qui apparaissent les plus importants et les plus directement liés aux objectifs et thèmes de cette conférence mondiale sont traités brièvement dans la section I. La section II propose quelques questions communes aux trois thèmes retenus par l'Assemblée générale pour le Sommet. Ces trois thèmes – intégration sociale, pauvreté, emploi – sont analysés dans la section III de ce rapport. Enfin, la dernière section a pour objet de susciter un débat préliminaire sur les types de recommandations qui pourraient émaner du Sommet.

7. Trois précisions liminaires sont nécessaires. D'abord, le concept du "développement social" a une double signification depuis qu'il figure dans les textes officiels des Nations Unies, y compris la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social adoptée par l'Assemblée générale en 1969. Il recouvre d'une part les questions et politiques sociales sectorielles, telles que la santé, l'éducation et la protection sociale. Ces secteurs correspondent en général à des domaines de responsabilité précis dans les structures gouvernementales, aussi bien que dans les institutions régionales ou internationales. Le concept du développement social recouvre d'autre part des questions de fonctionnement et de devenir des sociétés humaines qui, telles l'égalité des chances, la répartition des revenus et des services, et la participation des citoyens aux pouvoirs de décision, ont de multiples facettes et réclament des politiques diversifiées. Il est proposé de garder cette double signification du développement social dans le cadre des travaux de préparation du Sommet.

8. En second lieu, les questions du développement social intéressent tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, la nature de leur système politique, ou leur taille. Bien sûr, des problèmes tels que le sous-emploi et la pauvreté ont des caractéristiques fort différentes dans un pays où le revenu par tête est inférieur à 500 dollars par an et dans un pays où le même revenu est supérieur à 20 000 dollars par an. Et, la gravité objective et perçue de tel ou tel problème est aussi très différente, ici et là. L'universalité de beaucoup de principes et d'objectifs qui définissent le développement social recouvre une grande diversité dans les conditions de vie et des politiques. Néanmoins, sans refuser une hiérarchie de besoins et d'urgences, et tout en tenant compte de la richesse des expériences régionales et nationales, le Sommet mondial pour le développement social s'intéressera avant tout aux aspects communs de la condition humaine à travers le monde et aux aspirations partagées par des communautés qui restent séparées par la géographie et l'histoire.

9. La dernière remarque liminaire est que la préparation du Sommet, son déroulement et ses résultats concernent d'abord les pays membres et leurs peuples, et ensuite la communauté internationale et les formes d'appui et de coopération dont ses organisations portent la responsabilité. L'un des objectifs assignés au Sommet par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/92 est de stimuler la coopération internationale sous toutes ses formes afin d'aider à la mise en oeuvre au niveau national des politiques sociales appropriées, efficaces et impliquant tous les citoyens. Les résultats du Sommet mondial pour le développement social, et la qualité et la pertinence de ses élections et recommandations, devront être mesurés, dans le court et moyen terme, à l'aune de leur contribution aux idées et aux politiques qui façonnent les conditions de vie des peuples, et particulièrement des plus faibles d'entre eux.

I. APERÇU DE LA SITUATION SOCIALE

10. Nul n'est capable de capturer et de présenter de façon complète et cohérente les multiples facettes de la situation sociale dans les différentes régions du monde. Descriptions et interprétations des phénomènes sociaux peuvent être contradictoires tout en étant correctes. Et, en ce domaine, ni les intuitions fulgurantes, ni les travaux des statistiques ne peuvent saisir la richesse de la vie sociale, où faits et perceptions se mêlent de façon sans cesse renouvelée. Au surplus, il n'est pas nécessaire de connaître tous les détails et toutes les causes et conséquences d'un problème social pour décider de politiques préventives ou correctrices. En revanche, le désir de savoir et la nécessité d'agir se rejoignent pour admettre qu'il est essentiel d'identifier les tendances qui traversent les sociétés humaines. Et, une conférence mondiale sur les orientations, stratégies et politiques de nature à améliorer la condition humaine devra s'appuyer sur une analyse commune des tendances majeures des sociétés contemporaines. Le but de la présente section est d'esquisser cette réflexion.

Des progrès matériels considérables ont été réalisés durant la deuxième partie du XXe siècle

11. Le monde a connu durant ces dernières décennies un progrès matériel sans précédent dans l'histoire contemporaine. Globalement, les indicateurs sont, à cet égard, clairs. Même si une croissance annuelle du revenu par tête supérieure à 1 % durant les 20 dernières années est sujette à interprétation, d'autres indices tels qu'un gain d'espérance de vie à la naissance dans les pays en développement de 40 ans en 1950 à 63 ans en 1990 sont sans ambiguïté. Même les populations des nations à faible revenu ont bénéficié d'améliorations de leurs conditions de vie dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'accès à des services de base tels que la nourriture et l'eau potable. Dans les pays industrialisés, les progrès matériels réalisés durant cette deuxième partie du XXe siècle ont été spectaculaires. Les publications internationales faisant autorité en la matière contiennent de nombreuses données confirmant ces faits qui sont d'importance majeure pour apprécier l'efficacité d'ensemble des efforts et des politiques pour le développement.

Pauvreté et inégalités demeurent et paraissent s'aggraver

12. La répartition de ces gains en bien-être a été fort inégale. Les écarts entre les plus favorisés et les plus démunis sont restés très larges et la pauvreté et la misère ne paraissent pas avoir été réduites, ni en nombre de personnes touchées, ni en intensité. Les inégalités de conditions de vie entre régions et nations demeurent considérables. Pour un revenu moyen par tête d'environ 4 000 dollars par an, les pays industrialisés de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) atteignent 20 000 dollars alors que les pays les moins développés en restent à 500 dollars. Globalement, les données disponibles suggèrent que l'écart entre les 20 % de la population mondiale se situant en bas de l'échelle des revenus et les 20 % en haut de cette échelle, s'accroît. Cet écart serait passé de 1 à 20 en 1960 à 1 à 60 en 1990. En d'autres termes, actuellement, les premiers recevraient 83 % du revenu mondial alors que les seconds n'en obtiendraient que 1,5 %. Les pays en développement produisent en ce moment à peu près 17 % du produit national brut mondial, les pays les moins avancés 0,5 %, et les pays industrialisés 73 %. Ces proportions étaient voisines il y a 10 ans. En dépit des progrès évoqués plus haut, la mortalité infantile frappe 175 enfants pour 1 000 naissances en Afrique, près de 100 en Inde et 15 dans les pays développés de l'ouest et de l'est, pour une moyenne mondiale de 96.

13. Toujours en termes de conditions matérielles de vie et de revenus, les écarts entre groupes sociaux demeurent aussi très larges dans les nations elles-mêmes, quels que soient leurs niveaux de développement économique. Dans certains cas, ces écarts s'aggravent. Pour les pays en développement, le Rapport sur la situation sociale dans le monde publié en 1993 donne une analyse fouillée des données disponibles, qui ne sont ni très complètes, ni très fiables¹. Néanmoins, un échantillon de 16 pays en développement, répartis dans les différentes régions du monde, suggère que les inégalités de revenu, durant ces 10 dernières années, se sont aggravées pour la moitié d'entre eux, sont restées stables pour un quart, et ont été réduites pour un autre quart. Dans certains cas, les réductions d'inégalités ont été le résultat fortuit de difficultés économiques sévères entraînant une chute des salaires et des revenus dans les milieux urbains relativement "privilégiés" alors que les conditions de vie dans les secteurs et milieux ruraux demeuraient constantes. Aujourd'hui, aucun gouvernement ne place une plus grande égalité dans la répartition des revenus au même niveau de priorité que la recherche de revenus plus élevés pour tous. Dans les pays ayant connu une forte croissance économique, et partant d'une base relativement égalitaire, les écarts de revenus se sont élargis. En ce qui concerne les pays industrialisés, des croissances faibles ou modérées durant ces dernières années sont allées de pair avec des écarts croissants de niveau de vie entre riches et pauvres et, surtout, entre riches et membres des classes moyennes.

14. Alors que les questions de répartition des revenus et des services de base suscitent des réactions, des vues et des théories qui diffèrent beaucoup dans le temps et l'espace, la pauvreté, chacun s'accorde à le reconnaître, est moralement scandaleuse, économiquement nuisible et politiquement dangereuse. Ce phénomène, qui reste contemporain, est analysé dans la troisième section de ce rapport. Du point de vue d'une esquisse de réflexion sur les tendances du

développement social, il suffit de souligner que la pauvreté frappe des individus et des familles dans toutes les régions du monde, qu'elle a augmenté ces dernières années – sous des formes absolues et relatives – en Afrique, en Amérique latine et dans les pays industrialisés, alors qu'elle a diminué en Asie, et que les femmes sont les principales victimes de la destitution matérielle. Cette dernière tendance s'explique par les inégalités qui continuent à caractériser la condition féminine à travers le monde et aussi par le fait statistique qui précise qu'environ un tiers des ménages dans le monde ont une femme à leur tête.

Le modèle dominant de développement suscite des interrogations et des inquiétudes

15. La possibilité d'un progrès matériel continu, tel que défini par le mode de consommation des pays industrialisés, est fréquemment mise en question dans le discours des experts et des moralistes, aussi bien que dans les réponses des citoyens et consommateurs aux enquêtes d'opinion sur leur confiance en l'avenir. Outre le chômage et le sous-emploi croissants qui affectent beaucoup de sociétés, les faits objectifs cités à l'appui de la nécessité d'un changement de cap sont essentiellement la croissance de la population et les risques écologiques. Chaque année, la population mondiale s'accroît d'environ 90 millions de personnes et, en dépit d'un ralentissement de cette croissance, les 5 300 millions d'êtres humains qui peuplent la planète seront 6 260 millions en 2000 et 8 500 millions en 2025. Dans les pays couramment classés comme étant en voie de développement, un taux de croissance annuel de 1,94 %, qui devrait passer à 1,15 % durant le premier quart du prochain siècle, rend très difficile l'élévation des niveaux de vie et la réduction de la pauvreté. En outre, l'intensité et la rapidité de la concentration des populations dans les agglomérations urbaines ajoutent au sentiment d'inquiétude quant à la pérennité des modèles contemporains de consommation et de développement. Les statistiques rassemblées par les Nations Unies montrent que la population urbaine a doublé en 40 ans dans les pays industrialisés et a été multipliée par cinq dans les pays en développement. Aujourd'hui, 51 % de la population est urbanisée et cette proportion atteint 77 % dans les pays de l'OCDE et 72 % dans les pays de l'Amérique latine. Les villes et les grandes cités, sources d'activité économique, d'innovation, de liberté et de culture, sont aujourd'hui souvent minées par des problèmes de congestion, d'insuffisance des services publics et d'insécurité.

16. Il est indiqué dans le paragraphe 1.1 du préambule d'Action 21² adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, que "nous assistons actuellement ... à la détérioration continue des écosystèmes dont nous sommes tributaires pour notre bien-être". Des questions comme le réchauffement de la planète, la désertification, le déboisement, les déchets radioactifs, l'épuisement de certaines ressources naturelles et les atteintes à la diversité biologique, pénètrent dans les mentalités collectives et contribuent à faire douter de la sagesse des aspects prométhéens et prédateurs de la culture occidentale. Combinées avec les avancées spectaculaires des sciences et des techniques dans les domaines tels que la biologie et la génétique, les blessures infligées à l'environnement par des systèmes de production et de consommation aveugles, font que l'homme contemporain doute de l'avenir.

Le monde souffre d'une crise sociale et d'une crise morale

17. Sur ce fond de vague inquiétude se greffent une crise sociale et une crise morale qui, dans beaucoup de sociétés, revêtent une grande ampleur. Il y a crise sociale quand 1 personne sur 10 d'âge économiquement actif ne peut se procurer un emploi rémunérateur, quand les jeunes ne perçoivent plus l'utilité des enseignements qu'ils reçoivent, quand des catégories sociales et des régions sont frappées brutalement d'obsolescence, et quand la solidarité entre individus et groupes séparés par les hasards de la naissance et des circonstances disparaît au profit de l'égoïsme individuel, de classe, et national. L'aliénation de pans entiers de certaines sociétés, l'insécurité résultant d'une criminalité croissante, l'usage et le trafic de stupéfiants et d'autres produits permettant aux individus d'échapper à leur propre personnalité et à leurs relations avec autrui, sont d'autres manifestations d'un malaise des sociétés contemporaines. Il y a crise morale au niveau des personnes et crise éthique au niveau des sociétés quand les droits ne sont plus balancés par les obligations et orientés par les responsabilités, quand la recherche des satisfactions individuelles est promue au niveau d'une fin en soi, et quand la poursuite de l'identité, personnelle ou de groupe, se fait au détriment de l'autre. Ces symptômes de malaise et peut-être de crise éthique se retrouvent au niveau des nations comme au niveau des relations entre nations. Les politiques et les comportements dans les sphères privées et publiques, au niveau des différentes communautés nationales et internationales, sont liés très profondément par des attitudes et des systèmes de valeurs.

18. Beaucoup a été écrit et dit sur ce malaise du monde contemporain et sur la recherche de cultures qui pourraient réconcilier compétition et fraternité et qui permettraient aux libertés individuelles de s'épanouir dans la recherche du bien commun. Il n'y a pas de recette pour la confection d'une culture où dynamisme, tolérance et compassion marcheraient à l'unisson. Il est clair néanmoins que les idées exprimées par les leaders politiques, intellectuels, spirituels et autres ont une influence réelle, et parfois rapide, sur les sociétés et leur fonctionnement. Il est clair aussi que les bornes placées devant les initiatives culturelles ou politiques, au nom d'un déterminisme qui serait lié aux modes de relations économiques et aux évolutions technologiques, doivent être repoussées. Ces bornes sont souvent façonnées par la paresse intellectuelle ou par la défense des intérêts établis. L'effondrement de certains systèmes politiques montre à tout le monde que la marge de manoeuvre dont hommes et femmes de bonne volonté disposent pour conduire les affaires du monde est loin d'être négligeable. Dans ce contexte, le discours que tiendra le Sommet mondial pour le développement social et les propositions et recommandations qu'il fera sur les trois thèmes retenus seront très fortement influencés par le jugement des Etats Membres sur la situation culturelle et politique du monde en cette fin de millénaire.

La mondialisation des économies et des cultures doit se faire au bénéfice de tous

19. La mondialisation, ou globalisation, ou interdépendance croissante des tendances, problèmes, comportements et décisions, est un autre trait de l'évolution des sociétés contemporaines dont il conviendra de tirer les

conséquences pour les politiques sociales. La mondialisation de certaines décisions économiques et financières, par l'intermédiaire des sociétés multinationales et des sociétés dont le seul poids leur donne une dimension internationale, a des conséquences directes sur l'activité économique et l'emploi dans la plupart des pays. Même si elles pouvaient être considérées comme désirables par certains leaders, la fermeture des frontières et l'autarcie sont de plus en plus difficiles à réaliser. Les marchés tendent à s'élargir pour une série de raisons, y compris la réduction des coûts de transport, les progrès extraordinaires dans le domaine des technologies de l'information et la croissance très rapide des investissements à l'étranger. Ceux-ci ont été multipliés par trois durant la décennie 1980-1990. Lors d'un symposium organisé à La Haye, en mars 1992, sur le sujet de "Globalisation et pays en développement", il fut souligné que certains pays en développement sont laissés en dehors des bénéfices économiques procurés par la globalisation des investissements³. Il en est certainement de même pour certains groupes sociaux dans les pays qui tirent des bénéfices économiques de la globalisation. Il conviendra d'étudier dans quelle mesure il est possible d'infléchir les politiques économiques et sociales nationales et de promouvoir de nouvelles formes de coopération internationale afin que les aspects positifs de la mondialisation des économies soient répartis le mieux possible.

20. Les aspects éthiques et culturels des phénomènes de globalisation sont connus dans leurs aspects les plus spectaculaires et peut-être aussi les plus superficiels, depuis la présence de produits de consommation et de restaurants identiques dans toutes les régions du monde jusqu'à la diffusion de programmes de télévision également identiques qui ignorent les frontières politiques et culturelles. Il existe une mondialisation des comportements et des sociétés. A beaucoup d'égards, une élite mondiale partage, dans différents domaines d'activité, les mêmes goûts, les mêmes ambitions, les mêmes habitudes vestimentaires, voire les mêmes universités et le même langage. Cette élite cosmopolite a une influence réelle sur les affaires mondiales. D'importance au moins égale sont les mouvements de population, y compris par le tourisme. Les réflexions sur cette "mondialisation sociale et culturelle" sont nombreuses et contrastées et le Sommet mondial pour le développement social devra, explicitement ou implicitement, situer son discours dans cette perspective d'une ouverture, et d'un accès de tous, à tout ce qui est produit par le génie humain pour des raisons purement mercantiles ou pour des raisons où la création artistique se mêle à l'accomplissement personnel. En cette fin de XXe siècle, il semble que l'épanouissement des individus et des cultures passe par une ouverture à l'autre. Il est possible de protéger l'environnement, de protéger les faibles, et de protéger même les droits acquis et légitimes. Il est plus difficile de "protéger" un mode de vie en l'isolant des apports extérieurs, sans qu'il ne perde de sa vigueur. Pourtant, il est impératif de réconcilier ouverture et pluralisme. Et, aussi bien la solidarité entre générations que les liens qui unissent les individus et les groupes dans une communauté réclament une transmission des valeurs et une continuité dans les modes de pensées et les normes de comportement. L'aliénation et les comportements déviants ou délinquants résultent souvent d'une vacuité morale et culturelle. Au niveau des groupes, les populations autochtones luttent pour que leur participation au monde moderne et aux échanges d'idées et de biens ne se fasse pas au détriment

de leur identité. En particulier pour le thème d'une meilleure intégration sociale, il sera utile d'examiner dans quelle mesure des politiques nationales, et aussi peut-être des formes de coopération internationales, pourraient permettre de trouver un équilibre heureux entre changement culturel et respect des traditions.

L'insécurité et l'exclusion sont des problèmes majeurs des sociétés contemporaines

21. Une autre tendance, ou courant, qui semble affecter les sociétés contemporaines est l'insécurité. Au niveau des façons de vivre et des cultures, la peur de perdre les acquis et la crainte d'un lendemain incertain ont été évoquées plus haut. Il en va de même, et de façon quotidienne et continuelle, pour les individus et les groupes en situation de misère et de pauvreté. Et aussi pour les chômeurs de longue durée, ainsi que pour les jeunes qui ne trouvent pas d'emploi et pour les travailleurs migrants qui ne bénéficient pas de tous leurs droits, qui sont sous la menace d'une expulsion ou qui ne peuvent se réunir avec leur famille. D'autres formes brutales d'insécurité des individus résultent des multiples conflits, externes et internes, motivés par des raisons économiques, culturelles ou religieuses, ou encore suscités par l'appétit et l'abus de pouvoir, qui secouent le monde d'après "guerre froide" et "coexistence pacifique". Il y a aussi les crimes divers et la violence qui paraissent s'insinuer dans les relations entre individus et communautés. L'un des tableaux statistiques du Rapport sur le développement humain, 1993, produit par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est intitulé "Affaiblissement du tissu social"⁴. Il comprend neuf indicateurs et six d'entre eux expriment diverses manifestations de la violence dont souffrent beaucoup de sociétés : homicides, viols, crimes liés à l'usage de stupéfiants, suicides, nombre de personnes incarcérées et nombre de jeunes parmi ces personnes. D'autres formes d'insécurité sont plus insidieuses et peut-être aussi lourdes de conséquences pour le développement social. Il y a dans le modèle dominant de développement économique des formes de compétition qui s'avèrent impitoyables pour les individus ou les institutions qui ne suivent pas le rythme du changement et qui deviennent obsolètes. Un certain "darwinisme" social revêt les couleurs de l'efficacité alors qu'il n'est que le reflet d'un cynisme dépourvu d'imagination. Au niveau des valeurs et des attitudes, les stratégies et modes de développement économiques sont autant des phénomènes sociaux que l'accès à l'éducation ou la création de solidarités entre groupes et classes sociales. Là encore, le Sommet mondial pour le développement social pourra souhaiter promouvoir des valeurs et des politiques qui mettent l'accent sur la sécurité des individus et sur la prévention des phénomènes d'exclusion.

II. QUESTIONS COMMUNES AUX TROIS THEMES

22. Les trois thèmes qui seront traités par le Sommet sont liés par leur importance cruciale pour le développement des individus et des sociétés, par les conditions qui doivent être remplies pour que les objectifs qui en relèvent puissent être atteints, par le rôle des acteurs concernés, et enfin par les caractéristiques des politiques qui pourraient être mises en oeuvre dans les domaines pertinents.

La cohésion sociale, la lutte contre la pauvreté, l'emploi sont au coeur du développement social

23. Il n'est pas nécessaire de démontrer que, dans toutes les sociétés contemporaines, le travail et l'emploi rémunéré sont considérés à la fois comme des moyens de survie, des sources d'épanouissement personnel et des véhicules privilégiés d'insertion sociale. A contrario, le chômage est combattu à cause de ses effets négatifs sur les individus et les familles et parce qu'il est un mal social. La cohésion ou intégration sociale est, de façon tout aussi universelle, une condition sine qua non du développement social. Toute société exige, pour son existence, des règles et des normes de comportement partagées par ses membres. Quant à la lutte contre la pauvreté, elle est partie inhérente du concept de progrès social tel que développé intellectuellement et politiquement dans la culture mondiale, notamment depuis la fin du XVIII^e siècle. Aujourd'hui, toutes les cultures et systèmes politiques placent au centre de leur discours, la justice sociale conçue notamment comme une recherche de l'équité ou de l'égalité dans l'accès aux biens essentiels et aux biens considérés comme indispensables dans tel ou tel contexte historique. En choisissant ces trois thèmes, l'Assemblée générale a à la fois constaté qu'ils correspondaient à des problèmes aigus réclamant des solutions (par exemple : la persistance de la misère et de la pauvreté ou l'aggravation du chômage) et reconnu qu'ils étaient au coeur de la notion moderne du développement social.

La réduction de la pauvreté, plus d'emplois et une meilleure intégration sociale ont une influence déterminante sur le développement durable

24. Le développement social, le développement économique, le développement culturel et le développement durable sont, aujourd'hui, les différentes facettes d'une même ambition et d'un même processus, à savoir le développement, qui est identique à ce que, dans d'autres temps et d'autres contextes, l'on aurait appelé le progrès de l'humanité ou le développement du genre humain. En tenant compte du fait évident que tous les êtres humains doivent vivre en société, il pourrait être soutenu que le développement social recouvre et inclut toutes les autres facettes du développement. Il pourrait être soutenu aussi que le concept du développement durable a cette vocation englobante, car il ne saurait y avoir de question plus fondamentale que celle de la relation entre l'humanité et la planète Terre. Et ainsi, sans doute, du développement économique car la vie réclame la production et l'échange de biens, et du développement culturel, car l'humanité se distingue du monde animal par ses facultés cognitives et créatrices. Plutôt que de privilégier telle ou telle facette de la question du développement, il paraît préférable, dans le cadre de la coopération internationale, de considérer que les différents programmes et les différentes conférences représentent des perspectives et angles d'attaque complémentaires d'un même problème global.

25. Dans le cadre d'une recherche des spécificités et des complémentarités, les relations entre la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en juin 1992, et le Sommet mondial pour le développement social revêtent une importance particulière. Au niveau des orientations de base, le Sommet pourra souhaiter s'appuyer sur le principe 1 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁵, à

savoir que "les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable" et qu'ils "ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature". Au même niveau se situent notamment le principe 3 qui concerne les besoins des "générations présentes et futures", le principe 5, relatif "à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté", le principe 7 qui exprime l'idée d'"un esprit de partenariat mondial" (concept qui sous-tend l'ensemble de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et l'Action 21), le principe 8 concernant "les modes de production et de consommation non viables" et "les politiques démographiques appropriées", le principe 10 sur "la participation de tous les citoyens concernés", le principe 12 relatif à "un système économique international ouvert et favorable", le principe 20 qui souligne que "les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement" et que "leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable", les principes 21 et 22 concernant le rôle des jeunes, les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales, et enfin le principe 25 qui proclame que "la paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables".

26. Au niveau des objectifs et politiques relatifs aux trois thèmes du Sommet, il conviendra de pleinement prendre en compte le contenu du chapitre 3 d'Action 21² qui traite de la lutte contre la pauvreté et qui énumère notamment une série d'activités à entreprendre par différents acteurs du processus de développement. Un style de développement qui serait source de dualisme social, en créant à la fois des richesses et de la pauvreté par l'exclusion des plus faibles ou des moins chanceux, ne saurait être durable. En sens inverse, les nouveaux besoins liés à la protection de l'environnement, à la réhabilitation des milieux urbains et à la recréation de communautés avec des relations harmonieuses, sont sources d'emplois et contribuent à la réduction de la pauvreté et à un développement durable.

La réduction de la pauvreté, du chômage et du sous-emploi, et une meilleure intégration sociale, reposent sur des valeurs de justice et de démocratie

27. Les trois thèmes du Sommet trouvent leur pleine signification et justification dans une perspective de respect de la dignité humaine et d'équité sociale. Par exemple, tous les arguments contre le chômage ou la pauvreté qui participent d'une logique économique – il convient de mieux utiliser les ressources humaines afin de stimuler la croissance – ou d'une logique strictement politique – il est dangereux pour la stabilité des gouvernements et des institutions d'avoir des individus et des groupes installés dans la pauvreté et le mécontentement – sont évidemment utiles pour stimuler des débats et des décisions faisant avancer les choses. Après tout, dans les systèmes démocratiques d'exercice du pouvoir, il serait inopportun et dangereux de se référer constamment à des valeurs fondamentales pour justifier l'action. A trop être proclamés, les grands principes risquent d'être bafoués. Et, le discours démocratique est suspect lorsqu'il manque de sobriété. Pourtant, lorsque tout a été dit et démontré, lors des situations de crise où des choix s'imposent – situation de crise quand une portion de l'humanité est maintenue dans la pauvreté ou quand le chômage atteint une personne sur 10 dans tel ou tel pays industrialisé – seul le recours à ces valeurs fondamentales tenant de l'éthique philosophique et politique peut pleinement conduire à des solutions. Les

sursauts du courage et de l'imagination, nécessaires quand le cynisme et l'indifférence gagnent du terrain, ne sont que vaine agitation quand ils ne sont pas ancrés dans un système cohérent de normes et valeurs.

28. Le thème de l'intégration sociale doit, en particulier, être fondé très clairement et très solidement sur un socle de principes fait de respect de la dignité humaine, de la liberté individuelle, et de l'égalité dans les droits et obligations. Une intégration sociale maintenue de façon coercitive ou reposant sur des systèmes hiérarchiques ou de répartition de rôles incompatibles avec la dignité humaine n'est pas acceptable au regard des principes qui animent la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et tous les textes de base adoptés par la communauté internationale en matière de développement et de droits de l'homme. Cohésion sociale et liberté réclament l'adhésion de tous à des normes de comportement, à des types de relations avec l'autre, à des partages de responsabilités, qui sont les produits des traditions et de l'éducation. Une société où les femmes sont maintenues dans une situation juridique, économique ou culturelle de dépendance, ne saurait être acceptée même si elle paraît être "intégrée". Il en va de même pour une société, ou un monde, qui serait "intégré" et paisible par le refus de l'autre, la peur de la différence et le rejet de l'étranger, celui-ci étant défini par sa nationalité, sa couleur, sa religion, ou sa culture. Les valeurs de tolérance et d'équité, de répartition des biens, des revenus, des chances et des pouvoirs compatibles avec la dignité humaine, sont au centre de la notion d'intégration sociale que le Sommet pourra souhaiter promouvoir. En outre, et de façon évidente en cette fin de XXe siècle, une meilleure intégration sociale, moins de pauvreté et davantage de possibilités d'emplois utiles à la société et satisfaisants pour l'individu, représentent des valeurs, des objectifs et des politiques qui concernent les relations sociales au niveau des communautés des nations et des ensembles régionaux, aussi bien que les relations internationales.

La croissance économique est une condition de réalisation des objectifs nationaux et internationaux pour les trois thèmes de développement social

29. La croissance économique représente l'activité humaine en sa production de richesses – biens et services – auxquelles la société attache une valeur marchande et comptable. La mesure de cette croissance, en termes de taux annuels, est devenue un indicateur global de la santé économique, et parfois de la santé générale, des nations. Croissance économique, développement, et même survie d'une communauté nationale sont profondément liés, voire synonymes, car dans le monde contemporain il est impossible d'imaginer une société qui resterait économiquement stagnante dans le moyen et long terme, ou qui choisirait une politique de stagnation.

30. Liée aux caractéristiques fondamentales de la plupart des sociétés contemporaines, la croissance économique est, en outre, indispensable au progrès dans les aspects du développement social qui dépendent de la production et de la répartition des biens et services. L'emploi, la réduction du chômage et du sous-emploi, la réduction de la pauvreté, relèvent bien évidemment de cette catégorie de problèmes sociaux qui ne peuvent que s'aggraver lorsque l'économie régresse, stagne, ou ne croît pas assez rapidement. Même dans les pays où la misère et la pauvreté affectent seulement une minorité de la population, il est

difficile techniquement et politiquement de résoudre ce problème en redistribuant un revenu national qui demeure plus ou moins constant. En laissant de côté des circonstances très particulières et de crise qui ne sauraient se prolonger sans conséquences négatives pour le corps social et les institutions politiques, telles que la mobilisation de la main-d'oeuvre pour une "économie de guerre" ou pour de grands travaux publics financés par l'impôt et l'inflation, la création d'emplois productifs, stables et rémunérateurs réclame une croissance économique soutenue. En ce qui concerne l'intégration sociale, trop de facteurs entrent en jeu pour qu'il soit légitime de présenter la croissance économique comme une condition nécessaire, et encore moins suffisante de progrès en ce domaine. Néanmoins, un climat de dynamisme économique est en général favorable à des rapports harmonieux entre groupes sociaux, à condition qu'il ne dégénère pas en compétition sauvage et qu'il se situe dans un contexte de sécurité des individus.

31. Les relations entre le contenu de la croissance et ses effets sur les conditions sociales, notamment l'emploi, sont évoquées dans la section III de ce rapport. Beaucoup de questions de ce type devront être sinon élucidées du moins formulées de façon correcte afin que le Sommet puisse aller au-delà d'une reconnaissance du rôle crucial de la croissance économique pour le développement social. La culture des entrepreneurs et des investisseurs, au niveau de leurs motivations, de leur perception du court et moyen terme, de leurs vues sur leur responsabilité personnelle et sociale, de leur participation aux décisions qui engagent la cité, la nation et parfois l'ensemble du monde, est une question de grande importance pour le contenu social de la croissance. Il en est de même pour les effets très différents qu'ont, sur l'emploi et la pauvreté, les investissements productifs et les spéculations financières; pour la combinaison la plus favorable à l'emploi et au développement social des initiatives de croissance des entreprises privées et des autorités publiques; pour les liens entre croissance et emplois nouveaux dans les activités de services, et, pour la cohésion sociale en tant que socle sur lequel peuvent reposer les efforts de développement. Il conviendra aussi de ne pas éluder la question des concepts et politiques qui permettraient de réconcilier le besoin de croissance économique et le besoin d'un changement dans les modes dominants de production et de consommation.

La réalisation des objectifs liés à l'emploi, à la réduction de la pauvreté et à l'intégration sociale réclame une participation active de tous les acteurs du développement

32. L'Etat a un rôle central à jouer pour le développement dans son ensemble, pour le développement social et pour la définition et la mise en oeuvre des politiques ayant pour objectifs le plein emploi, la réduction de la pauvreté et le maintien de rapports harmonieux entre groupes sociaux. La lutte contre le sous-emploi et le chômage et la recherche du plein emploi réclament de l'Etat un large éventail d'actions construites sur la base d'une réflexion d'ensemble sur le fonctionnement de l'économie et de la société. Ceci vaut pour les nations à tous les niveaux de développement économique. L'Etat doit créer des conditions et un climat favorables aux investissements productifs et aux initiatives des entrepreneurs. Il doit aussi créer des mécanismes de solidarité et de

redistribution permettant aux personnes sans travail rémunérateur de subsister. En ajoutant les actions pour la formation et l'éducation, pour les groupes traditionnellement à l'écart des formes modernes de l'économie, et pour les problèmes spécifiques des jeunes à la recherche d'un emploi, la liste des interventions souhaitables de l'Etat dans ce domaine est extrêmement longue. Dans une large mesure, le rôle de l'Etat pour la réduction de la pauvreté est similaire. Il touche avant tout le fonctionnement de l'économie et son taux de croissance, ainsi que les questions d'égalité dans l'accès aux divers services et de redistribution des revenus. En matière d'intégration sociale, les responsables politiques et les pouvoirs publics en général, au niveau central comme au niveau local, ont un rôle déterminant pour influencer le climat culturel, moral et politique dans lequel se situent les relations entre groupes sociaux ayant des traditions, des modes de vie et des projets différents. Influence morale, législation et réglementation représentent une gamme étendue de possibilités pour promouvoir une intégration sociale satisfaisante.

33. Agissant seul, un Etat démocratique serait dans l'incapacité de résoudre les problèmes sociaux et de promouvoir le développement social. Son rôle est non seulement d'établir des règles du jeu social qui permettent aux autres acteurs de s'exprimer, mais aussi d'accepter que ceux-ci soient à la fois des partenaires et des créateurs libres dans leurs initiatives. Beaucoup d'innovations sociales, y compris au niveau des comportements, doivent pouvoir s'épanouir sans même que les autorités publiques en prennent pleinement connaissance. Certaines de ces innovations, ou simplement traditions fécondes qui sont maintenues dans un environnement hostile, trouveront leur chemin vers l'élaboration de politiques et programmes au niveau local ou national. D'autres resteront isolées, mais contribueront au maintien et au développement d'un tissu social où les individus peuvent exercer leur liberté et leurs droits tout en étant conscients de leurs devoirs et responsabilités. Ce mélange désirable d'initiatives publiques et d'initiatives privées et individuelles transcende les cultures. Il est fondamentalement lié à la relation de l'être humain avec ses semblables par l'entremise des institutions de pouvoir. La participation à la solution des problèmes sociaux et à la vie de la cité – celle-ci ayant des dimensions de plus en plus planétaires – est à la fois participation au pouvoir – par l'entremise des assemblées représentatives et des diverses institutions ayant un rôle consultatif – et pouvoir de s'exprimer et d'agir. Les systèmes politiques démocratiques peuvent évidemment varier dans leurs structures et caractéristiques, mais doivent rendre possible cette participation responsable des citoyens qui est à la racine d'une intégration sociale authentique. L'intérêt individuel et l'intérêt collectif sont conciliables par la médiation d'une grande variété d'institutions publiques et privées.

34. Les aperçus qui précèdent suggèrent que le développement institutionnel est, comme la croissance économique, une condition sine qua non du progrès dans les domaines sociaux tels que ceux qui ont été retenus pour le Sommet. Ce concept de développement institutionnel recouvre des actions très diversifiées impliquant plusieurs des acteurs ayant un rôle sur la scène sociale. La mise en place de systèmes juridiques et réglementaires appropriés, l'encouragement à la création d'associations et autres organisations de base permettant aux citoyens – y compris ceux qui sont pauvres, ou chômeurs, ou exclus – de faire entendre

leur voix, l'humanisation et la démocratisation des services publics en relation avec les citoyens font partie, entre autres, du développement institutionnel. Pour le traitement des thèmes du Sommet, et en ce qui concerne cette question essentielle du rôle des différents acteurs dans un contexte institutionnel favorable, il est peut-être possible de rassembler des éléments très divers dans une formule lapidaire qui exprimerait le besoin, au niveau mondial, d'un rapprochement entre les sphères publiques et privées de l'activité humaine. Trop souvent, dans différents systèmes institutionnels et politiques, les gouvernements et les services publics se sont éloignés de leur raison d'être qui est précisément de servir les citoyens. Trop souvent aussi, les organismes privés et notamment les entreprises se sont éloignés de leur propre raison d'être qui est de mettre l'initiative et l'énergie au service de l'accomplissement personnel et du progrès collectif. Les entreprises remplissent, en fait, des fonctions de service public. L'Etat n'existe que par ses fonctions tutélaires à l'égard des individus. Les questions d'éthique et de responsabilité sont au centre du développement social.

Les femmes ont un rôle essentiel à jouer pour l'intégration sociale et la réduction de la pauvreté

35. Les femmes sont les victimes principales des problèmes sociaux et culturels, et du manque de développement. Ce sont aussi elles qui, dans les situations de misère, de pauvreté et de désintégration des structures sociales, sacrifient leur confort et parfois leur vie pour maintenir leur famille. Ce sont enfin les femmes qui, par leur rôle essentiel dans les structures sociales de base, ont un rôle déterminant à jouer à la fois pour assurer la continuité culturelle et pour mettre en oeuvre le progrès social. En fait, il pourrait être soutenu que dans les sociétés contemporaines la condition féminine, sous tous ses aspects, est l'un des meilleurs indicateurs du niveau de développement social.

36. Beaucoup reste à faire, dans l'ensemble du monde, pour améliorer la situation des femmes et donc pour promouvoir le développement social. Le Rapport sur le développement humain, 1993 donne un résumé saisissant de la condition féminine en cette fin de XXe siècle⁶. Les femmes ont des possibilités réduites d'accès aux bénéfices du développement; elles sont souvent exclues des systèmes d'éducation, particulièrement pour l'éducation supérieure, des emplois les plus gratifiants et les plus rémunérateurs, des positions politiques et des services de santé. Dans certains pays, les femmes ne peuvent voter, ni bénéficier de prêts bancaires. Parfois dans ces mêmes pays, et en fait dans l'ensemble des régions en développement, les femmes assurent l'essentiel de la production alimentaire et pourvoient aux besoins de base des familles. Souvent victimes des diverses formes de violence qui affectent les sociétés modernes, les femmes sont, en même temps, des participantes silencieuses au fonctionnement de ces mêmes sociétés. Le Rapport sur le développement humain note que si le travail des femmes dans leur foyer, qui n'est pas rémunéré, était introduit dans les comptabilités nationales, le revenu mondial en serait augmenté de façon très notable.

37. Dans la section III de ce rapport, des indications sont données sur le rôle et la condition des femmes en matière d'intégration sociale, d'emploi et de réduction de la pauvreté. Aussi bien dans l'analyse de ces thèmes que dans l'élaboration des recommandations qui pourraient émaner du Sommet, il est essentiel que le rôle des femmes soit pleinement compris et pleinement intégré dans les doctrines et les politiques qui devront contribuer au progrès social. C'est dans cette perspective qu'il convient de rechercher les complémentarités entre le Sommet mondial pour le développement social et la quatrième Conférence mondiale sur les femmes : lutte pour l'égalité, le développement et la paix, qui se déroulera à Beijing en septembre 1995.

Des politiques très diversifiées sont requises pour mettre en oeuvre les objectifs liés aux trois thèmes du Sommet

38. Le point de départ d'une réflexion sur les politiques en matière d'emploi, de cohésion sociale et de pauvreté pourrait être d'affirmer que de telles politiques sont nécessaires et possibles, ceci pour deux raisons. La première est que les éléments d'explication de phénomènes tels que l'aggravation du chômage dans un pays industrialisé, la persistance de la pauvreté dans un pays à dominante agricole ou, a fortiori, l'apparition de tensions sociales porteuses de risques de désintégration d'une société sont nombreux, difficiles à appréhender et difficiles à hiérarchiser. Les mentalités, les cultures, le jeu des institutions, le fonctionnement de l'économie, les relations avec le monde extérieur, les décisions individuelles et les accidents de l'histoire se mêlent de façon inextricable dans la genèse des problèmes sociaux. Il est donc tentant, surtout dans une perspective conservatrice, de penser que ces mêmes forces difficiles à comprendre et impossibles à contrôler résoudront par elles-mêmes les problèmes sociaux qui apparaissent à tel ou tel moment de l'histoire. Ceci est parfois vrai, mais toujours avec l'aide d'actions et de politiques. Il n'y a pas de forces providentielles ou de déterminisme historique qui font apparaître et disparaître le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale. La deuxième raison pour laquelle il est utile d'affirmer que des politiques sont nécessaires et possibles est que l'indifférence, très proche du fatalisme évoqué plus haut, est elle aussi une tentation permanente des êtres humains et des institutions qu'ils mettent en place. Des exemples très actuels pourraient être cités en ce qui concerne le chômage, la pauvreté et parfois la vie elle-même d'individus et de communautés. Au plan national comme au plan international, ce risque d'indifférence et d'habitude devant le spectacle de la souffrance humaine doit être surmonté afin que des politiques réelles puissent être élaborées.

39. Ces politiques sont et devraient être très diversifiées. En indiquant ici seulement des directions pour des réflexions qui pourraient être approfondies, cette diversification se situe à plusieurs niveaux, notamment pour la conception des politiques (l'Etat, les organisations régionales, les organisations internationales, les acteurs de la société civile); pour la mise en oeuvre des politiques; pour leur caractère préventif et curatif (une tendance fréquente est de tenter de répondre à des situations de crise plutôt que de mettre en oeuvre des actions qui contribueraient à éviter ces crises); pour leurs effets à court et à long terme; et pour leur composition en moyens d'action, y compris les ressources, les règlements et les incitations.

40. Les politiques de nature à influencer le développement social et à donner des solutions aux problèmes sociaux appartiennent donc, par nature, à différents secteurs de l'activité gouvernementale. Il en va de même au niveau international. Les besoins dans ce contexte d'une approche intégrée des problèmes et d'une coordination des actions ont été maintes fois évoqués dans les documents nationaux et internationaux. La problématique de cette approche intégrée mérite sans doute d'être renouvelée. Il est possible, notamment, que le rôle unificateur des objectifs, des intentions politiques, des visions d'un progrès désirable, voire des utopies qui mobilisent les énergies et les imaginations, ait été négligé. Il est possible, en d'autres termes, que l'intégration et la coordination soient des approches fécondes au niveau des idées générales et directrices et au niveau très concret des actions. L'intermédiaire, royaume des idées et des politiques qui ne sont ni générales ni précises, est peut-être moins directement utile.

41. Un autre aspect commun des trois thèmes du Sommet et des politiques qui leur sont attachées est la question des ressources qui sont et pourraient être affectées au développement social. Là encore, quelques pistes de réflexion peuvent être évoquées. L'identification, au niveau national, des dépenses pour le développement social varie énormément avec les approches des problèmes sociaux et avec les structures gouvernementales. Peut-être convient-il de faire de grands efforts pour établir des comparaisons dans le temps et dans l'espace. Peut-être est-il plus important de comprendre les différences et d'en tirer des enseignements quant à la richesse des conditions et politiques sociales. De possibles recommandations quant au niveau des ressources qu'il paraîtrait désirable d'affecter aux "secteurs sociaux" devront prendre en compte cette diversité. Au surplus, les trois thèmes du Sommet ne représentent pas réellement des "secteurs sociaux". Ils concernent de multiples aspects de la société et des actions gouvernementales. Au niveau international, il serait sans doute utile d'établir d'abord un inventaire des actions bilatérales et multilatérales qui mettent en oeuvre des ressources et qui s'adressent directement, ou indirectement, aux trois thèmes du Sommet. Sur cette base, il devrait être possible d'identifier la nature des recommandations que le Sommet pourrait envisager de faire.

III. LES TROIS THEMES FONDAMENTAUX

A. Un environnement économique porteur

42. On ne saurait poursuivre un objectif de développement social dans une économie stagnante, fortement inflationniste, ou très instable. De plus, compte tenu de l'interdépendance croissante entre pays, l'environnement économique international doit être de nature à promouvoir l'emploi et la réduction de la pauvreté.

Une croissance équitable

43. Sans croissance économique, il ne peut y avoir d'amélioration durable du bien-être social. Or un des graves problèmes économiques auquel se trouve confrontée la communauté économique internationale est qu'au cours de la dernière décennie, le revenu par habitant a diminué dans toutes les régions

autres que celles des pays développés à économie de marché de l'Asie du Sud et de l'Est, y compris la Chine. Dans chaque région on observe bien sûr des variations entre pays. Mais on ne peut guère nier que pour l'ensemble du monde la croissance reste faible et qu'un certain nombre de pays d'Europe orientale, de l'ex-URSS et d'Afrique ont souffert d'une baisse de la production. Accélérer la croissance représente donc pour la communauté internationale un défi de première grandeur, étroitement lié à la réalisation de progrès dans le domaine social.

44. Un retour aux taux de croissance économique des années 50 et 60 dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) aurait un impact considérable sur la reprise économique mondiale. Cela ne signifie pas pour autant que les pays en développement devraient attendre un net redressement de l'activité des pays industrialisés avant de mettre en oeuvre leurs propres stratégies de croissance. De fait, comme on l'a déjà relevé, les progrès de plusieurs pays en développement, qui ont connu une croissance rapide, ont été les seuls éléments encourageants dans le sombre tableau de la situation économique des années 90. Par ailleurs, la reprise dans un seul pays ne peut être l'unique locomotive d'un redressement global, qui demande au contraire qu'un certain nombre de pays agissent de concert. Enfin, l'acceptation du principe de la liberté du commerce et le rejet du protectionnisme devraient étayer les efforts de relance.

45. Dans la perspective du Sommet pour le développement social, il est indispensable de reconnaître à la fois la nécessité de relancer la croissance et celle de promouvoir un modèle de croissance générateur de progrès social, au sens le plus large. A cette fin, il faut concevoir des politiques économiques privilégiant la création d'emplois, l'élimination de la pauvreté et l'investissement dans le capital humain. Et de fait, ces politiques pourraient bien devenir un puissant moteur de croissance pour de nombreux pays, comme à l'échelon mondial. La relance de la demande induite par l'augmentation des revenus des ménages comme celle des pays pauvres pourrait entraîner une croissance mieux répartie et plus durable. Des investissements dans le domaine social, dont la nécessité est durement ressentie, pourraient atténuer la pression du chômage et du sous-emploi. L'expérience des pays qui ont connu une croissance soutenue montre que la croissance est plus rapide quand elle est partagée.

46. Les pauvres et les chômeurs, même partiels, sont des producteurs potentiels. Une politique de croissance qui tient compte de ce fait est préférable à une politique qui traite de ces problèmes uniquement sous l'angle de l'aide sociale. On peut le vérifier à la fois à l'échelon national et à l'échelon international.

Dimensions sociales de l'ajustement macro-économique

47. Il est généralement reconnu que la stabilité des prix et la bonne gestion de la monnaie et des finances publiques sont des éléments indispensables au maintien d'une croissance durable. La progression rapide de l'inflation, l'augmentation des déficits budgétaires et l'accumulation de la dette extérieure

sont devenus les symboles des échecs des politiques économiques qui n'ont pas su concilier les pressions concurrentielles s'exerçant sur les ressources afin de bien gérer les économies nationales.

48. Pour l'essentiel, les pays de l'OCDE ont maîtrisé l'inflation au moyen de politiques monétaires restrictives qui ont eu des effets négatifs à moyen terme sur la production et sur l'emploi et dont les effets positifs à long terme ont été longs à se manifester. Si ces politiques s'expliquent en partie, dans certains pays, par la crainte persistante des déficits budgétaires et de l'endettement, elles reflètent également les incertitudes actuelles et la baisse de confiance des entreprises et des consommateurs.

49. Dans de nombreux pays en développement, et dans les pays en transition, on considère que les réformes structurelles sont indispensables à l'instauration d'une croissance accélérée et durable. La libéralisation du commerce, la restructuration industrielle, la modification de la composition de la demande, l'élimination des distorsions du marché et la mise en place d'un système d'incitations destiné à augmenter la productivité et à conduire à une utilisation plus efficace des ressources, figurent parmi les éléments clefs des programmes d'ajustement structurel qui doivent établir les conditions de la croissance à long terme. Ces mesures ont notamment entraîné une augmentation du nombre de femmes dans la population active, en particulier dans les nouveaux secteurs de croissance. Si l'on est habituellement d'accord sur le cadre général de ces réformes, néanmoins leur calendrier, leur champ, et l'équilibre souhaitable entre réformes et financement restent matière à discussion. Il faut également considérer les efforts faits pour associer ceux qui sont le plus directement touchés par les réformes à la conception et à l'exécution des programmes d'ajustement et pour y intégrer la dimension sociale.

50. La nécessité de prendre des mesures afin de compenser les coûts sociaux de l'ajustement dès le stade de la conception des politiques, et non seulement a posteriori, est généralement reconnue. On connaît bien désormais les effets de l'ajustement sur la pauvreté et l'emploi, de même que la panoplie de mesures qui permettent de protéger les catégories sociales les plus touchées tout en mettant, à long terme, l'économie sur des bases plus solides. Parmi ces mesures figurent notamment un meilleur ciblage des dépenses sociales, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation, la réalisation de programmes et projets de construction, la réfection et l'entretien des infrastructures, des chantiers ruraux faisant appel à une nombreuse main-d'oeuvre, et de programmes "Vivres contre travail" et des incitations pour favoriser l'accès des pauvres à l'investissement productif.

51. L'intérêt de ces programmes est non seulement de compenser certains des fardeaux que l'ajustement fait peser sur les groupes les plus vulnérables de la société, mais également, en réduisant l'impact social négatif de la réforme économique, de faire prendre conscience que les difficultés sont supportées par tous de façon équitable. L'expérience montre qu'un programme de réforme économique mobilisateur, sur lequel s'établit un consensus national, est un élément important dans le succès des réformes et la restauration de la croissance économique à long terme.

Résoudre le problème de la dette extérieure

52. Depuis le début des années 80, la crise de l'endettement a été un facteur dominant dans la formulation des politiques macro-économiques de nombreux pays en développement. Au cours de la dernière décennie, la dette extérieure des pays en développement importateurs de capitaux a presque doublé, pour atteindre 1 400 millions de dollars en 1992. Les arriérés de paiement du principal ou des intérêts sont passés d'environ 2 milliards en 1982 à 85 milliards en 1991. Cette crise a entraîné une baisse de l'investissement, de la croissance et une forte diminution des dépenses sociales de l'Etat, conduisant à une augmentation du chômage et une aggravation de l'incidence de la pauvreté. Il est essentiel de trouver une solution satisfaisante à ce problème si l'on veut s'attaquer avec quelques chances de succès aux principaux thèmes qui seront abordés au cours du Sommet.

53. Pour ce qui est du montant des arriérés, la crise de l'endettement a surtout frappé les pays d'Afrique et d'Amérique latine. En Amérique latine, le ratio de la dette extérieure au PIB et le ratio du service de la dette aux exportations ont commencé à diminuer à la fin des années 80. Mais en Afrique, le ratio dette sur PIB continue à croître.

54. Diverses mesures ont été adoptées pour apporter des solutions au cas par cas. Le plan Brady qui concerne surtout la dette commerciale non concessionnelle a été appliqué sept fois avec un certain succès.

55. Dans le cas des pays à faible revenu, des allègements de la dette, négociés selon les conditions de Toronto, ou selon les conditions de Toronto améliorées, ont été obtenus dans 17 cas. Mais les résultats restent jusqu'à présent très insuffisants. Il a été estimé que même si les conditions de Toronto devenaient aussi avantageuses que celles de la Trinité, proposées en 1990 par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les obligations au titre du service de la dette des pays concernés par le Programme spécial pour l'Afrique resteraient largement supérieures au niveau qui permettrait d'éviter des difficultés de remboursement.

56. Les pays à faible revenu, en particulier les pays d'Afrique, ont besoin d'un ensemble de mesures d'allègement de la dette et d'aide supplémentaire qui leur permettent de relancer le processus de développement. Sans cela, ils ne pourront reprendre le chemin de la croissance ou de la stabilité économique. Le problème de la relance ne se limite d'ailleurs pas aux pays à faible revenu, ou à ceux qui ont des arriérés de paiement. Certains pays, qui n'ont pas d'arriérés, ne peuvent rembourser leur dette qu'au prix d'une grave contraction des importations ou de la dépense publique. Dans ce cas, un ensemble de mesures d'allègement de la dette et d'aide est nécessaire pour maintenir la croissance et promouvoir le développement social.

S'adapter à un environnement économique mondial en transformation

57. Les stratégies de croissance économique et les politiques de création d'emplois productifs doivent désormais s'inscrire dans le nouveau contexte de la mondialisation de l'économie. Chaque pays, dans l'élaboration de sa politique

de croissance, doit tenir compte des principaux changements qui sont intervenus dans le contexte économique mondial et de la nécessité de s'adapter de plus en plus vite au changement. Du fait de la mondialisation croissante, les pays sont devenus de plus en plus interdépendants sur le plan économique. Les décisions prises dans l'une des grandes capitales sur la production, les échanges commerciaux et les flux de capitaux, de même que sur les taux de change, les déficits et les taux d'intérêt ont une incidence qui s'étend bien au-delà des frontières nationales. Mais dans le même temps, les intérêts nationaux jouent un rôle de moins en moins important dans le choix des lieux de production car, désormais, les produits, le capital, l'information et la technologie franchissent rapidement et facilement les frontières. Les entreprises soustraient une part de plus en plus grande de leurs activités, de production ou autres, les dispersant souvent dans de nombreuses régions du monde.

58. La diversification, le renforcement des institutions et le développement des ressources humaines peuvent aider les ménages pauvres et les pays les plus démunis à tirer un meilleur parti du processus de mondialisation. A cet égard, les mesures visant à ouvrir les marchés aux produits à forte intensité de travail et à diversifier les économies des pays fortement dépendants des produits de base facilitent grandement les efforts faits par chaque pays. Une politique commerciale internationale soucieuse de développement social devrait faire de ces mesures un objectif majeur plutôt que subsidiaire.

59. L'ouverture d'un pays à l'économie mondiale exige des investissements dans le domaine de l'infrastructure, de l'éducation et de la santé, ainsi que dans une gamme d'activités productives. Les pays à faible revenu, handicapés par le fardeau de la dette, ne pourront consentir de tels efforts sans une aide extérieure accrue.

B. Le renforcement de l'intégration sociale, en particulier des groupes les plus désavantagés et marginalisés

60. Le choix du thème "renforcement de l'intégration sociale, en particulier des groupes les plus désavantagés et marginalisés" comme l'un des thèmes majeurs du Sommet traduit bien la prise de conscience de l'aggravation générale des inégalités sociales, la fragmentation des sociétés et la polarisation selon les groupes ou des catégories de revenus. En d'autres termes, les sociétés contemporaines auraient perdu une partie de leur capacité à trouver un équilibre entre les besoins de l'individu et ceux de la société et à réconcilier intérêt particulier et intérêt général. C'est là sans nul doute un défi lancé à la communauté internationale, aux décideurs locaux et nationaux, ainsi qu'aux diverses institutions de la société civile et du secteur privé.

61. L'époque actuelle se caractérise par des changements rapides et fondamentaux dans de nombreux domaines – technologiques, économiques et culturels – ainsi que sur le plan des valeurs sociales. Ces changements ont eu à la fois des effets bénéfiques et des conséquences fort néfastes. Il faut se féliciter des progrès du niveau de vie dans certaines régions, qui touchent de nombreux groupes, tirer les leçons de ces succès et les faire connaître.

62. Mais il est également important que l'attention du public se porte sur les conséquences indésirables et néfastes du changement. Celui-ci a fréquemment pour effet de marginaliser et d'exclure; certains pays deviennent des exclus permanents alors que certains groupes sociaux sont progressivement écartés du fait de leur pauvreté de plus en plus grande. Pour surmonter ces problèmes et promouvoir l'intégration, il faut repenser les objectifs, réformer les institutions et restructurer des composantes majeures des économies nationales.

63. Ce n'est pas la première fois, dans l'histoire récente, que l'humanité se trouve devant un tel défi. La création de l'Organisation des Nations Unies, répondant aux profondes crises des années 20 et 30, coïncidait avec l'apparition de ce qu'on a par la suite appelé "le contrat social". Celui-ci, dans ses diverses manifestations, a engendré dans certains cas "l'Etat social"; dans d'autres, "l'économie de marché socialiste"; ou encore, ce qui a eu un impact encore plus important à l'échelon mondial, les progrès de la décolonisation, laquelle était tout autant fondée sur des principes de justice sociale et d'égalité des chances dans le domaine économique que sur celui de la souveraineté politique.

64. L'intégration sociale, si elle est une composante essentielle du développement social, ne vise pas en soi le progrès des groupes et des individus ou la réalisation de certains objectifs dans les secteurs dits sociaux, mais plutôt la promotion d'un modèle de développement qui soit équitable pour les individus, conduise à l'harmonie entre les groupes et renforce la cohésion sociale. Toutes les sociétés se trouvent confrontées à une contradiction fondamentale : le progrès social dépend à la fois du succès dans la poursuite de l'intérêt individuel, ou de celui du groupe, qui peut donner lieu à des conflits, et de la subordination de ces intérêts au bien commun chaque fois que cela est nécessaire. Même si l'objectif d'une société intégrée, ou ayant une bonne cohésion, est hors de portée, on peut néanmoins en identifier clairement les caractéristiques. Une société intégrée est une société dans laquelle peuvent coexister des aspirations individuelles et collectives différentes et divergentes, dans le cadre d'un libre consensus sur les valeurs fondamentales et les intérêts communs.

65. L'intégration sociale est un objectif qui ne peut jamais être pleinement réalisé car les différents défis auxquels se trouvent confrontées les sociétés évoluent pour réapparaître sous des aspects nouveaux. En revanche, la capacité d'intervention des pouvoirs publics et des institutions de la société civile est limitée, en particulier dans de nombreux pays en développement. Compte tenu des obstacles de fait que l'on rencontre dans le domaine de l'intégration sociale, on pourrait se fixer un objectif plus réaliste, qui consisterait à instaurer les conditions dans lesquelles chaque citoyen a intérêt à un développement pacifique de la société. En d'autres termes, il faut chercher à créer une société dont tous les membres sont convaincus que les principales institutions de l'Etat et de la société se préoccupent de leur bien-être.

66. Cette "société pour tous" assure l'égalité des chances et ignore la discrimination. D'une part, tous les citoyens sont égaux devant la loi, dans la mesure où la loi est équitable, accessible à chacun et assure la protection de tous. D'autre part, les citoyens participent au processus de décision dans les domaines qui affectent leur vie et leur bien-être.

Protéger la diversité

67. Dans une société donnée, les distinctions s'établissent de diverses manières selon la richesse, le revenu, le prestige professionnel et le statut social. Ces distinctions sont considérées comme équitables, et même désirables, dans un système où ceux qui font preuve d'esprit d'entreprise, travaillent davantage ou apportent, d'une façon ou d'une autre, une contribution particulière à la société, sont récompensés en fonction de leur contribution.

68. La plupart des sociétés sont formées d'éléments, de groupes ethniques et religieux variés, et de cultures et sous-cultures diverses. Cette diversité peut apparaître comme un élément d'enrichissement. L'enjeu de l'intégration sociale n'est donc pas de réduire ou d'éliminer les différences mais de donner aux différents groupes les moyens de vivre ensemble de façon productive et coopérative, tout en assurant les conditions de la mobilité sociale.

69. La question de la protection de la diversité sociale soulève un certain nombre de questions. Le problème essentiel est de maintenir un équilibre entre le courant majoritaire et ses variantes. On a tendance actuellement à considérer qu'il est souhaitable d'adopter des mesures favorisant l'intégration des minorités ou des groupes ayant des besoins particuliers dans le courant général de la société. A cette fin, il faut recentrer les programmes, au moins dans une certaine mesure, pour faire accepter ces groupes par l'ensemble de la société, au lieu d'essayer de les transformer. On peut en prendre pour exemple la nouvelle orientation des programmes pour personnes handicapées qui privilégient désormais l'insertion dans la société, chaque fois que cela est possible, plutôt que la fourniture d'installations ou de services distincts. En fin de compte, une société intégrée n'attend pas des différents groupes qui la composent qu'ils adhèrent aux normes dominantes, mais au contraire qu'elle s'adapte et s'ajuste continuellement afin de faire place à ses différents éléments, et réussit ainsi à maintenir sa cohésion interne.

Faire de la lutte contre la discrimination un objectif prioritaire de la politique sociale

70. Dans toutes les sociétés, on note un certain malaise à l'égard de groupes ou d'individus qui ont des valeurs culturelles, des croyances et des comportements différents, et l'on préfère parfois les éviter. Si ces différences ne sont pas souhaitables, elles ne présentent pas forcément un problème social majeur. La diversité ne devient un problème social grave que lorsque les antagonismes entre groupes aboutissent à troubler l'ordre social. Or ces antagonismes sont souvent causés par une concurrence sur le plan économique, qui s'exerce notamment en matière d'emplois privés ou publics, de terre ou d'autres ressources. Les travaux de recherche montrent que même dans les cas où un conflit semble être d'ordre culturel ou religieux, et reproduire des événements antérieurs, l'émergence, ou la réapparition de conflits ethniques tient souvent en grande partie à un conflit économique. Comme la situation actuelle de nombreux pays du monde l'illustre de façon saisissante, c'est dans les périodes de déclin économique et de fort chômage que ces conflits ont tendance à s'exacerber. Mais ils peuvent également s'accroître pendant des périodes d'expansion et de progrès, si celles-ci s'accompagnent de disparités marquées dans le statut des différents groupes sociaux.

71. Les problèmes se posent donc en général quand on observe des disparités économiques et sociales systématiques entre des groupes qui se distinguent par la race, par des caractéristiques ethniques, par la religion, le sexe, ou encore d'autres facteurs autres que le mérite individuel. Ces différences s'expliquent parfois par la discrimination, présente ou passée, et peuvent être une cause de conflit qu'il convient de prévenir. Quand un groupe social se sent menacé du fait de bouleversements économiques, politiques ou sociaux, il dirige souvent sa peur et sa colère contre un groupe avec lequel il a souvent été en conflit, que ce groupe soit ou non responsable des problèmes du moment.

72. Les attitudes hostiles à l'égard des immigrants sont de même origine. Du fait de l'accroissement de la mobilité de la population dans le monde et des déplacements massifs de réfugiés, l'intégration des immigrants et des réfugiés dans les sociétés d'accueil est devenue un grave problème dans de nombreux pays et dans diverses régions du monde. Une des principales sources de conflit, de mécontentement et de discrimination est liée à la menace que représente pour les travailleurs nationaux l'arrivée d'immigrants livrant une concurrence qui est perçue comme déloyale et qui acceptent des salaires plus bas ou des conditions de travail inférieures, ou encore qui bénéficient d'un accès privilégié en matière de services publics et de logements sociaux. Dans ce contexte, il est important de bien distinguer entre la migration individuelle, en particulier le droit de quitter un pays et d'y retourner, et la migration de masse, forcée, d'origine politique ou économique, qui risque de provoquer des troubles à la fois dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil.

73. Les mesures destinées à faire adopter des lois mettant fin à la discrimination afin de rendre celle-ci inacceptable en droit et à garantir l'absence de discrimination dans les institutions publiques figurent parmi les dispositions majeures que peuvent prendre les gouvernements afin de promouvoir l'intégration sociale. La discrimination traditionnelle à l'égard des femmes – qui constituent le principal groupe social souffrant de la discrimination – pose un problème particulier dans la mesure où, dans toutes les sociétés, les femmes ont traditionnellement assumé un rôle social et économique différent de celui des hommes. Le fait que les femmes soient généralement plus pauvres que les hommes, s'appauvrissent en termes relatifs, et se trouvent confrontées à de nombreuses autres difficultés liées à leur sexe, montrent que des efforts particuliers doivent être consentis afin d'empêcher que ne se perpétuent des pratiques discriminatoires dans le domaine de l'emploi, de l'enseignement et des services publics.

Promouvoir l'égalité des chances

74. Cependant, mettre fin à la discrimination en droit n'est en général que la première, bien qu'essentielle, étape sur le long chemin qui mène à l'absence de discrimination dans les faits. Interdire la discrimination contre les femmes, les groupes ethniques et les autres groupes marginaux et désavantagés n'est généralement pas suffisant. Les handicaps économiques, éducatifs ou autres, qui résultent de la discrimination dans le passé, peuvent perpétuer des inégalités longtemps après la fin des pratiques discriminatoires. De plus, l'interdiction juridique de la discrimination, même si elle est rigoureusement appliquée, ne peut pas éliminer entièrement la discrimination effective. Un certain nombre de

gouvernements ont adopté des politiques et programmes énergiques afin de promouvoir l'égalité des chances des membres des groupes désavantagés et marginaux, notamment dans le domaine de l'emploi et de l'enseignement. Cependant, ces programmes sont parfois le sujet de controverses de la part des autres groupes qui s'estiment alors victimes de discrimination à rebours, ce sentiment étant particulièrement fort au cours des périodes de fort chômage. Il convient donc d'évaluer en permanence l'efficacité des politiques et programmes d'intégration active et d'encourager les échanges de vues systématiques.

75. Un des meilleurs moyens de prévenir les antagonismes destructeurs entre les groupes est d'assurer un environnement économique en expansion, qui offre des chances à tous, particulièrement en termes d'emplois, de façon équitable et non discriminatoire. Il s'agit là, bien entendu, d'objectifs sociaux importants. Cependant, le processus de transformation qui doit être enclenché afin d'obtenir le taux élevé d'expansion économique requis et d'assurer un accès non discriminatoire aux emplois risque d'exacerber les rivalités sociales ainsi que les tensions et les conflits que ces politiques visent, à long terme, à supprimer. La croissance économique et les changements technologiques sur lesquels elle se fonde ont souvent pour effet de supprimer certains postes et certaines institutions, en détruisant parfois même des communautés entières, dès qu'ils deviennent obsolètes et de les marginaliser. Cette désintégration et marginalisation peuvent cependant être les précurseurs d'une intégration ultérieure plus large, à un niveau plus élevé. C'est là la conséquence normale du changement qui crée de nouvelles occasions alors qu'il supprime les emplois traditionnels et ferme les voies habituelles de la mobilité sociale. Il faut alors adopter des mesures spécifiques pour atténuer les effets de la transition, permettre la relocalisation des activités et réintégrer les travailleurs.

Les instruments clefs de l'intégration : assurer l'accès de tous à l'éducation et à l'information

76. La notion d'égalité des chances implique égalité de l'accès à l'information, qui repose à son tour sur l'égalité d'accès à l'éducation : formelle et informelle. Promouvoir l'éducation pour tous et éliminer l'analphabétisme sont, ou devraient être des préoccupations et objectifs essentiels. L'accès de tous à l'éducation est un élément fondamental qui forge des valeurs communes et offre à tous un point de départ commun dans la recherche d'emploi, ou encore pour la poursuite d'études secondaires ou supérieures. Dans de nombreux pays, le taux relativement faible d'inscription dans l'enseignement primaire, et le taux de fréquentation encore moindre, reflètent le taux de participation très bas des filles. Donner aux filles la possibilité de poursuivre et de terminer leur éducation est un élément particulièrement important. Bien que les obstacles soient nombreux, les effets bénéfiques d'une augmentation du taux de scolarité et de fréquentation scolaire des filles sont substantiels.

77. Cependant, comme cela a été clairement démontré, l'accès de tous à l'enseignement primaire ne garantit pas l'égalité des chances. Il atténue cependant certaines inégalités sociales. Et, ce qui est encore plus important, l'enseignement primaire permet d'inculquer à tous les connaissances et les compétences sociales fondamentales qui permettent ensuite de s'adapter aux

transformations sociales. Mais l'élargissement de l'accès à l'enseignement doit être accompagné du maintien de la qualité. Si la qualité de l'enseignement primaire est très variable, cela conduira à perpétuer les divisions, alors même que l'on donne l'apparence de promouvoir l'intégration et l'égalité des chances. Concilier qualité et quantité est une tâche difficile qui demande une attention prioritaire.

78. L'éducation peut être un puissant instrument de lutte contre la discrimination et promouvoir ainsi l'intégration sociale. En critiquant les modes traditionnels de discrimination à l'égard des groupes marginalisés et désavantagés, les enseignants peuvent encourager les élèves et les étudiants à être conscients des formes subtiles que peut prendre la discrimination. Un enseignement qui fait apprécier la culture et l'histoire des différents groupes peut contribuer à atténuer la discrimination, tout en encourageant la diversité culturelle. Mais il faut aussi reconnaître que ce type d'ingénierie sociale reste controversé. Il est sans doute plus important que les écoles montrent l'exemple de l'équité et de l'absence de discrimination dans la façon dont elles traitent les élèves appartenant à différents groupes sociaux ou ethniques plutôt que de mettre l'accent sur ces valeurs dans le programme scolaire.

79. La politique de l'éducation doit trouver un juste équilibre entre la diffusion des valeurs communes sur lesquelles se fonde une société, la préservation de la diversité originelle des régions, des cultures, des langues et des religions, tout en maintenant le contenu et l'orientation pédagogique de l'enseignement.

Améliorer la situation des migrants

80. Le système scolaire joue un rôle important et direct dans la détermination des chances de réussite des enfants d'immigrants, et le sort de la deuxième génération d'immigrants. Ces deux groupes de migrants se trouvent dans une situation particulièrement difficile dans la mesure où ils partagent habituellement les attentes de leurs pairs, ne veulent pas mener une vie aussi dure que celle de leurs parents mais restent cependant confrontés, toute leur vie, à une discrimination constante en tant qu'étrangers. Préparer ces jeunes au travail et éliminer les barrières de l'hostilité et de l'exclusion doit être une composante essentielle des efforts faits par les pouvoirs publics pour améliorer la situation entre les immigrants et les populations des pays d'accueil, ou, de façon plus générale, pour promouvoir la cohésion sociale. Contrairement à leurs parents, qui sont généralement intégrés dans l'économie du pays d'accueil, bien que dans des rôles subalternes, les enfants et la seconde génération d'immigrants risquent d'être marginalisés et exclus de la société.

81. La capacité qu'ont les sociétés d'absorber les immigrants comme les réfugiés est peut-être limitée, mais ces limites dépendent à la fois de conditions objectives (c'est-à-dire de l'état de l'économie et de l'emploi) et des efforts que font les pouvoirs publics et les institutions de la société civile pour modeler les attitudes et agir directement pour désamorcer l'hostilité quand la situation devient dangereuse. Le cadre juridique mis en place, comme les politiques qui visent spécifiquement à protéger les migrants et à leur donner des conditions meilleures, a une incidence à la fois sur leur contribution dans la société et sur le maintien de la paix sociale.

Rapprocher les institutions publiques des citoyens

82. Rapprocher les pouvoirs publics des citoyens peut également renforcer l'intégration sociale. Cela peut se faire sous plusieurs formes : la délégation et la décentralisation; le développement des organisations locales et non-gouvernementales; la participation directe; de nouvelles formes de partenariat entre les pouvoirs publics et les entreprises privées, et notamment de nouvelles formes de privatisation.

83. Il existe de nombreux indices de la volonté de modifier, d'une part, la répartition des responsabilités en matière de gestion des institutions publiques et, d'autre part, la façon dont les services publics répondent aux besoins des citoyens. Ces modifications consisteraient, en s'appuyant sur les services que les organes de l'Etat dispensent efficacement, à corriger les pratiques qui se sont révélées inefficaces et à abandonner celles qui sont devenues obsolètes.

84. Selon les pays et les circonstances particulières, les fonctions assumées par l'Etat varieront. On peut néanmoins avancer un certain nombre de critères s'appliquant à des ensembles de pays, qui se caractérisent par l'importance relative des institutions publiques dans l'économie et dans la société.

85. Dans les pays où l'Etat assure, soit directement, soit indirectement, un grand nombre de services, et a créé des systèmes administratifs nombreux et complexes pour gérer ces activités – on trouve dans ce groupe tant des anciens que des nouveaux pays à économie de marché –, il faut à la fois améliorer l'efficacité de la bureaucratie, la responsabiliser davantage et l'humaniser.

86. Une des approches consiste à considérer que la délégation, ou la décentralisation, peut contribuer, au moins partiellement, à améliorer les services publics. Cependant, traduire des idées générales en réalisations concrètes s'est révélé difficile. Quelle que soit la forme constitutionnelle de l'Etat, fédéral ou unitaire, les efforts de décentralisation n'ont guère réussi à concilier efficacité, responsabilité, qualité et pertinence des services. Il convient de prêter une attention plus grande, dans l'organisation de ces services, à leur échelle optimum, et à la façon de les intégrer aux entités administratives et juridictionnelles concernées. Leur dimension optimale variera, selon l'importance que l'on accordera à l'efficacité, à la responsabilité et à la qualité. L'expérience montre qu'il n'y a pas de solution facile, mais que certaines réformes ont rencontré plus de succès que d'autres. Cette expérience mérite donc d'être plus largement diffusée dans tous les pays, et en particulier au niveau des autorités locales.

87. Dans la plupart des pays qui ont mis en place des systèmes complexes de services sociaux publics et où l'Etat joue un rôle majeur dans la direction de l'économie, on observe depuis plusieurs décennies une tendance à la décentralisation, les échelons locaux disposant d'un plus grand pouvoir de décision. Mais, dans les faits, on assiste le plus souvent à un renforcement des contrôles centraux.

88. Les pays de l'ex-URSS et les autres pays d'Europe orientale et centrale constituent une exception majeure. Dans ces pays, la décentralisation a entraîné la désintégration de la société politique et civile et même, dans certains cas, sa destruction en tant qu'entité politique et socio-économique viable.

89. Dans de nombreux pays en développement qui ont accédé à l'indépendance alors que leurs frontières étaient parfois fragiles et sans que la loyauté totale des divers groupes ethniques, ou autres, à l'égard de l'Etat central soit pleinement assurée, les autorités politiques ont toujours craint la désintégration. Dans ces pays, la nécessité de forger une identité nationale et de construire une infrastructure nationale s'est souvent heurtée, et parfois même de façon dramatique, aux concepts de décentralisation et de délégation. Bien que la décentralisation reste, à long terme, un objectif majeur, il est clair qu'il y a, dans de nombreux pays en développement, un abîme entre les structures traditionnelles des administrations locales et les besoins d'une administration moderne.

90. Un fréquent motif de mécontentement provient de ce que les services publics sont fonction de l'offre. Le type et la qualité des services offerts dépendent en grande partie de l'influence des groupes d'intérêt qui ont un accès privilégié aux pouvoirs publics, soit par le biais de réseaux officiels de consultation, soit par d'autres réseaux. Le "client" se perd alors dans un dédale bureaucratique et doit accepter ce qui est offert par "ceux qui détiennent le savoir". Le mécontentement se manifeste avec une force de plus en plus grande et concerne à la fois les administrations publiques des pays démocratiques et celles de pays moins démocratiques.

91. Ces manifestations de mécontentement ont pris une connotation politique et ont suscité des réponses variées. Certaines sont très controversées, au moins sous leurs premières formes, expérimentales; et il est nécessaire d'en évaluer l'impact. Parmi les efforts faits pour réorienter les services publics de façon à mieux répondre aux besoins des "clients" et satisfaire en même temps les critères d'efficacité, on peut notamment mentionner : la création de marchés dits "internes", où les bénéficiaires ont la possibilité de choisir entre plusieurs fournisseurs de biens et de services; le système de "chèques" qui a été essayé dans plusieurs pays, au niveau national et infranational. D'autres formules consistent à sous-traiter certains services à des entreprises privées, fixer des objectifs de performance pour les entreprises publiques, et associer les groupes de citoyens à l'évaluation de la performance.

Construire les institutions de la société civile

92. Dans toutes les sociétés, les besoins des individus sont satisfaits par des voies et des moyens divers : l'action des pouvoirs publics, à différents niveaux; les activités commerciales des entreprises privées; et les interactions des institutions et réseaux de la société civile, y compris de nombreuses organisations non-gouvernementales, des associations professionnelles, des groupes de citoyens, des organisations bénévoles et communautaires, des coopératives et des groupes non structurés. Ces derniers se distinguent par

leur caractère bénévole, la communauté des intérêts de leurs membres, leur mode d'organisation souple et démocratique, et la participation directe des membres, ou adhérents.

93. Cette dernière catégorie d'institutions joue un rôle d'intermédiaire important entre, d'une part, l'individu et sa famille immédiate, et, d'autre part, le secteur public et les institutions du secteur privé. Dans de nombreux cas, les besoins peuvent être satisfaits au moyen d'arrangements réciproques et bénévoles, qui jouent un rôle particulièrement important là où la population est mobile, cherche à établir de nouvelles racines et dispose de ressources financières limitées. Il est donc indispensable que les pouvoirs publics, et notamment les autorités locales, encouragent les activités bénévoles par le biais de ces réseaux d'entraide qui permettent de combiner les ressources limitées de l'Etat à celles des communautés locales.

94. Dans la plupart des pays en développement, les pouvoirs publics, du fait de la situation économique générale, ont peu de ressources. Aussi leurs actions doivent être conçues en fonction de la capacité d'exécution de leurs services, et non selon des concepts théoriques sur le rôle de l'Etat. Souvent, le rôle de l'Etat est bien pensé, en théorie, mais trop ambitieux en pratique. Compte tenu de la rareté des ressources, il est possible de proposer certains objectifs prioritaires : par exemple, l'encouragement de la création d'organismes bénévoles qui mobilisent les personnes concernées, fournissent les services requis et oeuvrent avec les pouvoirs publics afin d'améliorer la qualité des services requis. Dans cet effort pour soutenir une large gamme d'organisations civiques et locales, il faut souligner le rôle du mouvement coopératif. Les coopératives, qui sont des institutions démocratiques par excellence, méritent une attention particulière dans le cadre plus général des institutions démocratiques et participatives. De nombreuses formes de coopération sont récemment apparues, regroupant producteurs ou consommateurs et clients, ou encore combinant ces formules. Leurs activités se sont développées dans un grand nombre de domaines, offrant une gamme de services sociaux de plus en plus large.

Aider les personnes ayant des besoins spéciaux

95. Une société intégrée est fondée sur deux principes qui vont de pair : accès égal aux services publics et aux prestations pour ceux qui se trouvent dans la même situation et accès différencié pour tenir compte des circonstances particulières. On cherche à compenser les handicaps des désavantagés tout en reconnaissant la nécessité de traiter chaque cas particulier.

96. Les services publics et prestations sociales remplissent de nombreux objectifs autres que l'intégration sociale. Leur organisation et leurs modalités varient généralement selon leur objectif prioritaire. Mais même quand cet objectif est de renforcer l'intégration sociale, il n'existe généralement pas de solution automatique permettant de choisir les meilleures options.

97. Dans une situation de rareté des ressources, il peut sembler évident que les services devraient s'adresser avant tout à ceux qui ont les plus grands besoins. Bien que cela puisse être une bonne politique, cela n'est pas toujours

le cas et pose un certain nombre de problèmes fondamentaux. Dans la réalité, il faut considérer la taille du groupe cible, et c'est là un facteur important. Plus le groupe cible est restreint, plus il est facile de concevoir des politiques et de fournir des services qui modifieront sensiblement les conditions d'existence du groupe concerné. Mais si ce groupe représente une part importante de la population, et tend donc également à être plus hétérogène, il peut être justifié de ne pas cibler en priorité les groupes les plus démunis, pour la simple raison qu'ils risquent d'être plus difficiles à toucher, et de se concentrer sur les programmes susceptibles d'avoir un impact sensible.

98. Dans la mise en oeuvre des politiques qui s'adressent aux groupes démunis, il faut se préoccuper, et c'est là un point important, de mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour obtenir et conserver l'appui du public dans la mesure nécessaire à la réalisation du programme. L'adhésion populaire est en général plus forte pour les programmes qui sont susceptibles de bénéficier à terme à un plus grand nombre de personnes. Tombent notamment dans cette catégorie les indemnités de chômage et les dépenses de santé.

99. Dans la perspective de l'intégration sociale, il est très important de créer un climat dans lequel chacun est convaincu que certains services sont ouverts à tous. Dans certains domaines où la qualité joue un rôle particulièrement important – l'enseignement en fournit une bonne illustration –, un service public qui ne s'adresse pas aux groupes privilégiés, mais seulement aux populations défavorisées, demeure en général inférieur en terme de qualité. Ce qui tend à perpétuer les inégalités mêmes que l'enseignement cherche à corriger. Si les classes moyennes évitent délibérément de recourir à certains services publics, cela risque de poser des problèmes aussi graves du point de vue de l'intégration sociale que si elles bénéficient d'un accès privilégié aux services publics.

100. Dans les pays à revenus élevés, nombre des fonctions traditionnellement exercées par les membres de la cellule familiale, et en particulier les femmes, la parenté, ou la communauté, se sont peu à peu organisées ou professionnalisées et sont maintenant assumées par des organismes publics ou privés, qu'ils soient ou non à buts lucratifs. On a observé, au cours des années récentes, un déplacement de l'intérêt vers le rôle des institutions de la société civile, de la communauté et de l'individu en ce qui concerne la répartition des rôles traditionnels. Dans les pays en développement, les institutions traditionnelles, y compris la famille, se transforment rapidement, se dégradant parfois, et ne peuvent plus assurer pour la communauté les fonctions de soins, de socialisation et d'appui; la rapidité des mutations, symbolisée par exemple par le taux d'urbanisation et de migrations internes, comparée à celle de l'augmentation de ressources, empêche de recourir aux solutions qu'avaient jadis adoptées les pays industriels. L'attention se porte alors sur la nécessité de privilégier le renforcement des institutions, dans le cadre des efforts déployés pour maintenir la cohésion sociale dans les sociétés qui connaissent une évolution rapide.

101. Les politiques sociales mettent donc à la fois l'accent sur la prévention, l'habilitation et la réhabilitation. Dans le même temps, des secteurs entiers de la population – les chômeurs ou les retraités par exemple – s'attendent à

recevoir une aide sociale en échange de leurs efforts passés ou de leur contribution générale envers la société. Le degré de couverture sociale antérieur, et donc d'intégration sociale, se trouve de plus en plus menacé et risque d'être la source d'un appauvrissement que les pays développés avaient jadis pu éviter.

C. L'atténuation et la réduction de la pauvreté

Surveiller la progression de la pauvreté et évaluer l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté

102. Les estimations relatives au nombre de pauvres se fondent généralement sur les revenus, un seuil de pauvreté étant déterminé pour chaque pays de façon plus ou moins arbitraire et périodiquement réajusté pour tenir compte de l'inflation. En agrégeant les estimations nationales sur la société, on estime le nombre de pauvres dans le monde à environ 1,1 milliard, dont le plus grand nombre se trouvent en Asie, tandis que les plus grandes concentrations de pauvreté se trouvent en Afrique, en particulier dans les zones rurales.

103. Si l'on mesure en général la pauvreté par le revenu, celle-ci concerne surtout le niveau de consommation que l'on peut observer au moyen d'indicateurs tels que la nutrition, l'espérance de vie, la mortalité infantile, le taux d'alphabétisation, la maladie et le niveau d'éducation, qui permettent également de repérer les personnes dont le niveau de vie est inférieur au niveau considéré comme acceptable dans une société donnée. D'autres facteurs plus difficiles à mesurer, surtout au niveau de l'individu, mais qui diminuent tout autant la qualité de la vie, sont l'insécurité provenant de la peur, de la délinquance, du crime ou d'autres actes violents, la persécution politique ou culturelle, et d'autres limites apportées aux droits et aux libertés fondamentales de l'individu. La plupart de ces facteurs, que l'on peut mesurer par le revenu, sont, outre leur importance intrinsèque, à la fois des causes et des conséquences de la pauvreté.

104. Il est difficile de savoir si la pauvreté augmente ou diminue, et cela dépend des indicateurs et de la période de référence utilisés. Il semble que l'on soit généralement d'accord pour reconnaître qu'au cours des 20 dernières années, et même plus, on observe une réduction sensible du nombre relatif de pauvres dans le monde, mais que ce progrès s'est ralenti au cours des années récentes et que le nombre absolu de pauvres a augmenté. En Afrique, notamment, où le taux de croissance économique est tombé depuis 1980 au-dessous du taux de croissance démographique, le nombre de pauvres a augmenté, tant en termes relatifs qu'en termes absolus, alors qu'on note l'inverse dans de nombreux pays de l'Est et de l'Asie du Sud-Est. Au cours des dernières années, on observe également une forte aggravation de la pauvreté dans les pays de l'Europe de l'Est, mais on ne sait pas encore s'il s'agit là d'une tendance à long terme ou des effets à court et moyen terme de la transition qui doit mener à un renouveau économique et social.

105. La collecte de données relatives à la pauvreté est importante, non seulement pour mesurer l'étendue du problème, mais encore pour concevoir les méthodes qui permettront de les résoudre efficacement. La comparaison de

l'évolution des taux historiques de pauvreté dans différentes communautés donne des renseignements indispensables à la compréhension de ses causes sociales et économiques, d'origine nationale ou internationale, et à l'évaluation de l'efficacité des divers programmes de réduction de la pauvreté.

106. On est généralement d'accord aujourd'hui pour reconnaître que le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté est de donner aux individus les moyens d'occuper des emplois suffisamment rémunérateurs pour faire vivre leur famille. De nos jours, compte tenu de l'évolution des marchés du travail, cela exige le plus souvent la création d'emplois. Cette question sera examinée plus loin dans la section D, tandis que la présente section se concentre sur les autres moyens d'atténuer ou de réduire la pauvreté.

Assurer les services de base nécessaires à l'amélioration des conditions d'existence

107. Si un certain flux de revenus est nécessaire au maintien d'un niveau de vie adéquat, il faut également que les individus aient accès aux institutions et structures sociales qui fournissent les installations et services que les individus et leur famille ne peuvent fournir eux-mêmes. Les pouvoirs publics doivent assurer que les centres de santé, les établissements d'enseignement, les réseaux d'eau et d'assainissement, de transport et de communications, fonctionnent. Ces services, qui peuvent être assurés par des organismes publics ou privés, financés par l'impôt ou par la rémunération directe des services, sont un élément essentiel du niveau de vie.

108. Il faut mettre en place et assurer le fonctionnement d'un réseau national de santé comprenant des cliniques, des hôpitaux, des laboratoires et des centres de renseignements et de données ainsi qu'un système de distribution des médicaments. A cet égard, les établissements de soins de santé primaires sont particulièrement importants. Les programmes de soins prénatals, de vaccination et de thérapie de réhydratation orale, par exemple, ont largement contribué à réduire la mortalité infantile et enfantine, notamment celle des familles pauvres, et on estime que la vaccination permettrait d'éviter la mort d'un quart des 14,6 millions d'enfants qui meurent annuellement alors que 70 % des 4 millions de morts dues à la diarrhée pourraient être évités par l'application d'une thérapie de réhydratation orale. L'augmentation du nombre des écoles et leur amélioration, la formation des enseignants, la fourniture de manuels et de matériel scolaires sont nécessaires pour élever le taux d'alphabétisation et améliorer l'enseignement de base, ce qui a à la fois une valeur intrinsèque et présente un intérêt sur le plan économique en accroissant la productivité. La distribution d'eau potable, pour la boisson ou d'autres usages, le développement du réseau routier et téléphonique et d'autres installations de transport et de communications est également indispensable. Dans les zones urbaines, il faut offrir une gamme plus étendue de services sociaux, notamment dans le domaine de l'assainissement et de la lutte contre l'incendie et mettre en oeuvre des politiques et programmes permettant de loger les résidents et d'accueillir les migrants.

109. Les pouvoirs publics doivent mettre en place des systèmes juridiques et administratifs équitables et performants afin d'assurer la sécurité et la stabilité dont la société a besoin pour se développer et améliorer ses conditions. La fonction des lois, qui doivent être appliquées également à tous, est d'assurer les droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne l'emploi et la propriété et de protéger plus particulièrement les droits des plus pauvres et des plus vulnérables. La sécurité publique, notamment les services de police et d'inspection, doivent protéger les habitants contre le crime, la violence, l'exploitation illégale et les autres menaces envers leur bien-être social, économique et physique. Il est indispensable de développer et d'améliorer ces services publics, systèmes et structures sociales afin d'aider les pauvres à échapper à la pauvreté et à soutenir les efforts que font les autres citoyens pour améliorer leur niveau de vie et éviter les catastrophes qui pourraient les faire tomber dans la pauvreté.

Atténuer et réduire la pauvreté dans les zones rurales

110. Plus de 80 % des pauvres habitent dans des zones rurales, dont la grande majorité en Asie et en Afrique. En Afrique subsaharienne, 60 % des habitants des zones rurales vivent dans la pauvreté. Ce chiffre est de 31 % dans les pays d'Asie. En Amérique latine, les populations rurales sont beaucoup moins importantes, en termes relatifs comme en termes absolus, mais, selon les estimations nationales, 61 % de la population vit dans la pauvreté. Dans le cas des pays les moins développés, l'agriculture représente près de 40 % du PIB. A l'échelle mondiale, la réduction de la pauvreté dépend donc des progrès qui seront faits en matière de développement rural, notamment dans de nombreuses régions d'Asie et d'Afrique subsaharienne.

111. Les pauvres ne possèdent en général pas de terres, ou alors ont des superficies trop faibles pour en tirer un revenu suffisant. On constate donc une très nette corrélation entre la pauvreté rurale et la non-possession d'actifs. L'inégalité dans la répartition des terres entraîne une concentration du pouvoir politique et économique qui a un impact négatif sur les pauvres. L'expérience des deux dernières décennies montre que si la réforme agraire peut être un puissant instrument dans la lutte pour promouvoir une croissance plus équitable et pour réduire la pauvreté, elle ne constitue pas une panacée. Dans des zones très densément peuplées, les terres sont souvent trop rares pour que leur distribution ait un sens. De plus, la réforme agraire ne suffit pas en elle-même à augmenter la productivité. Des politiques de prix adaptées et un meilleur accès au crédit, aux semences, aux engrais, au matériel, la construction de réseaux d'irrigation et d'adduction d'eau et la présence de services de vulgarisation ont souvent des effets aussi importants que la réforme agraire sur la rentabilité des terres et du travail. Tout aussi importants pour une meilleure répartition des fruits de la production agricole sont l'introduction de technologies appropriées, la culture multiple, les capacités de stockage, les réseaux de commercialisation et de transport, l'élévation des niveaux d'éducation et d'alphabétisation des habitants pauvres et l'amélioration des perspectives d'emploi des femmes dans les zones rurales. Cela est d'autant plus important que, dans plusieurs régions, les femmes sont les principaux producteurs de vivres, mais n'ont pas accès aux techniques modernes qui leur permettraient d'accroître leur production.

112. Une stratégie globale de développement rural doit encourager les activités non agricoles ainsi que l'établissement de liens entre les entreprises non agricoles et le secteur rural, où la productivité augmente et où la production est plus équitablement répartie. L'élévation du revenu des populations pauvres tendra à accroître la demande de biens et services produits localement, permettant ainsi le développement de la production non agricole. La stimulation de la croissance de l'emploi et des revenus dans l'économie non agricole stimule à son tour les liens entre consommation et production dans le secteur agricole.

113. Compte tenu du caractère saisonnier de l'agriculture et de la présence d'une abondante main-d'oeuvre sous-utilisée dans les zones rurales, les politiques visant à promouvoir des investissements à forte intensité de capital sont susceptibles d'avoir un impact substantiel sur l'atténuation de la pauvreté, bien que, de fait, leur succès dépende du contenu du programme et de la participation de la population locale dès les premiers stades de la mise en oeuvre. La construction et l'entretien d'infrastructures faisant appel à des techniques à forte intensité de main-d'oeuvre crée non seulement des emplois mais présente aussi l'avantage de doter les communautés rurales d'un patrimoine durable, souvent en faisant appel aux ressources locales. On peut citer, à titre d'illustration, la construction de routes d'accès et de routes de desserte, de petits canaux d'irrigation, de dispensaires, d'écoles, de cliniques et d'entrepôts. Certains programmes de travaux publics ont contribué à améliorer la sécurité alimentaire des populations les plus pauvres en distribuant des vivres, souvent financés par l'aide alimentaire, plutôt que de verser des salaires. Si les programmes "Vivres contre travail" doivent veiller à ne pas créer de distorsions des prix des denrées alimentaires sur le marché national ou encore dans les habitudes de consommation, ils peuvent être très utiles pour inciter les populations pauvres et sous-alimentées à participer à des projets de développement locaux.

114. Les fonds d'investissement social, s'ils ne limitent pas leurs opérations aux zones rurales, se sont récemment révélés très utiles pour financer un certain nombre de petits projets qui s'adressent aux catégories sociales les plus pauvres. Outre les projets d'infrastructure sociale, ils financent des activités visant à appuyer des activités productrices génératrices de revenus et des projets d'assistance sociale, y compris une assistance nutritionnelle aux groupes vulnérables qui ne sont pas intégrés dans la population active. Dans certains pays, les fonds d'aide sociale et les fonds d'investissement social ont permis d'atténuer certains des coûts sociaux de la réforme économique.

115. Comme le montre l'expérience des programmes d'investissement à forte intensité de main-d'oeuvre, donner aux pauvres l'occasion de faire entendre leur point de vue est un autre élément majeur qui permet de rompre la chaîne de la pauvreté. La participation locale peut devenir un atout puissant, en particulier pour le développement rural. La distribution et la gestion de l'eau, l'amélioration des soins de santé et la construction et l'entretien des infrastructures de base sont, par exemple, des domaines dans lesquels la participation active des populations locales peut contribuer aux efforts destinés à les sortir de la pauvreté. La possibilité de faire connaître leurs besoins et leur opinion sur la façon de mieux y répondre les incite à entretenir les installations après le retrait de l'aide extérieure. Les initiatives

locales peuvent aussi être le moyen de rompre les liens de dépendance économique et culturelle et de créer les conditions nécessaires à des efforts ultérieurs de développement local.

Réduire la pauvreté et promouvoir le développement durable dans les écosystèmes fragiles

116. Dans les régions écologiquement vulnérables des pays en développement, y compris dans les zones désertiques et semi-désertiques, les régions montagneuses et les terres basses des régions côtières, la pauvreté force souvent à cultiver des terres marginales, à recourir au surpâturage, à épuiser les ressources forestières et à surexploiter les ressources en eau, ce qui conduit à leur dégradation ainsi qu'à celle des sols, à la diminution de la productivité agricole et à l'aggravation de la pauvreté. La plupart des populations pauvres du monde vivent dans des zones de faible productivité agricole et n'ont guère d'autres issues que d'adopter des pratiques culturelles qui rendront encore plus difficile à leurs enfants d'échapper à la pauvreté. Les pauvres sont également particulièrement vulnérables dans le cas de désastres naturels tels que la sécheresse, les inondations et les tempêtes, n'ayant guère de possibilités de survie quand leur maison, leurs biens et leurs moyens de production sont détruits. Bien que ces catastrophes soient en partie dues à des phénomènes naturels, elles ont également des causes sociales, au sens où les populations pauvres sont généralement contraintes d'habiter dans des zones marginales, où les régions habitées par des populations pauvres sont en général moins bien protégées contre les catastrophes naturelles, et où les communautés pauvres risquent d'avoir une eau et un air pollués ou encore se trouvent exposées aux autres désagréments des zones urbaines et industrielles.

117. Dans les zones vulnérables sur le plan écologique, il faut intégrer les actions de protection de l'environnement et celles qui visent à lutter contre la pauvreté car les activités qui n'ont qu'un seul objectif ont souvent, involontairement, des effets néfastes dans un autre domaine. Mais trouver les moyens d'accroître la production agricole et le niveau de vie tout en ménageant un développement durable est fort difficile et demande une meilleure compréhension des processus naturels concernés, tant sur le plan de la connaissance scientifique que sur celui des techniques traditionnelles. Comme ces problèmes intéressent de nombreux pays, et qu'ils sont liés en partie à des phénomènes écologiques globaux, il conviendrait de mener ces recherches dans le cadre d'une coopération internationale. Sur la base de ces recherches, l'information sur les techniques culturelles et les variétés appropriées, la fourniture de services essentiels et d'infrastructure, l'ouverture de l'accès aux marchés et la réforme foncière peuvent constituer la base d'un développement durable, se traduisant par un accroissement de la production et du niveau de vie. Dans les zones particulièrement fragiles et surpeuplées, il sera peut-être nécessaire de concevoir des programmes destinés à aider les habitants des populations pauvres à se déplacer vers des régions plus productives où leurs besoins pourront être satisfaits de façon durable. Les problèmes du développement durable dans les zones écologiquement vulnérables ont été analysés de façon détaillée lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement et les programmes destinés à lutter contre ces programmes figurent dans Action 21².

La lutte contre la pauvreté urbaine dans les pays en développement

118. On trouvera à la section D, qui analyse la question de la création d'emplois productifs, un examen des problèmes du secteur urbain informel. L'accent est mis ici sur les segments les plus dynamiques de ce secteur, dont la productivité peut être augmentée au moyen de politiques adaptées et d'une aide adéquate. Cependant, la grande majorité des populations pauvres des villes s'efforce de survivre dans des conditions économiques encore plus précaires. Elles sont engagées dans de nombreuses activités dont certaines sont légales et d'autres illégales et qui se caractérisent par leur nature ad hoc et incertaine. On trouve parmi elles les domestiques, les vendeurs à l'étal, les vendeurs ambulants, les cireurs de chaussures, les manoeuvres et autres travailleurs employés dans de petites activités de service qui ne procurent que de faibles revenus et ne bénéficient que de peu ou pas de protection sociale. Les pressions démographiques et les migrations urbaines, comme les effets de la récession économique et de mesures d'austérité, ont accru leur nombre dans la plupart des pays en développement. D'une façon générale, les mesures d'assistance ne devraient pas avoir comme objectif particulier de rentabiliser des activités marginales qui n'ont que peu d'avenir, mais plutôt d'améliorer le bien-être et la protection sociale des groupes les plus démunis.

119. Pour permettre à la famille ou au ménage de survivre, ses membres sont souvent contraints de contribuer aux revenus et d'accepter n'importe quel travail disponible. Cette obligation concerne souvent les enfants qui sont les plus vulnérables et les plus exploités dans leurs relations de travail. Alors que les enfants de certaines familles pauvres peuvent à la fois travailler et fréquenter l'école, le besoin de gagner leur vie comme le coût direct et indirect de la fréquentation scolaire contribuent à priver bien d'autres des chances d'une éducation primaire. Le travail des enfants et leur appauvrissement ne sont pas uniquement un phénomène urbain. On en trouve certains des pires exemples dans les zones rurales, mais du fait de la multiplication et de l'encombrement des bidonvilles et des taudis urbains, et de la situation dramatique des enfants des rues dans les grandes villes, on connaît mieux désormais les effets de la pauvreté sur les enfants. Les enfants des taudis sont souvent les plus exposés aux risques de la pauvreté urbaine et ont des taux de morbidité et de mortalité souvent trois ou quatre fois plus élevés que ceux de la moyenne des enfants de leur âge. Comme cela a été souligné lors du Sommet mondial pour les enfants, si la maladie est souvent la cause immédiate de la mort d'un enfant, les causes profondes sont souvent symptomatiques de la pauvreté : malnutrition, ignorance de l'hygiène élémentaire, analphabétisme, manque d'eau et absence de réseaux d'assainissement. Equiper les quartiers pauvres de centres de soins de santé, y installer l'eau courante et faire appel à des techniques peu coûteuses de collecte et de traitement des déchets peut améliorer les conditions de vie urbaine et contribuer à réduire la mortalité infantile et enfantine.

120. Une politique de logement rationnelle et intégrée est une autre composante d'un programme d'ensemble en vue de lutter contre la pauvreté. Pour loger des populations nombreuses, il faut encourager la construction d'un parc de logements locatifs à bon marché. Néanmoins, il faut également, pour les

populations les plus pauvres, apporter une aide sociale. De plus, toute politique de logement doit, pour être viable, être accompagnée d'un plan d'équipement collectif.

121. L'information et la participation active des groupes cibles sont un élément important dans la rénovation des communautés urbaines pauvres. Les pauvres doivent avoir le pouvoir de contribuer à la solution de leurs propres problèmes et on ne soulignera jamais assez l'importance de donner aux femmes les moyens de participer à cette action car elles assument les principales responsabilités en matière de nutrition, de santé et d'hygiène et contribuent de plus en plus aux revenus de la famille. Il est indispensable qu'elles bénéficient de l'égalité d'accès ou même d'un accès préférentiel à l'enseignement, à la formation, au crédit, aux services de vulgarisation et à l'information sur les techniques permettant d'économiser le travail. Investir dans les femmes est un des plus sûrs moyens de vaincre la pauvreté.

122. Dans les pays en développement, les populations pauvres n'ont généralement pas accès à la sécurité sociale ou à l'aide sociale. Dans certains cas, les travailleurs qui ont été des salariés de grandes entreprises ou de l'Etat ont droit à des pensions ou à d'autres aides, mais la grande majorité de la population, y compris les populations rurales et les travailleurs du secteur non structuré, ne bénéficient d'aucune protection dans le cas où ils n'ont pas de soutien familial ou amical. Dans diverses sociétés, il existe des mécanismes traditionnels d'entraide, notamment des fonds communautaires à l'échelon local et des fonds d'investissement qui sont destinés à apporter de l'aide dans les moments difficiles. Il serait utile que les pouvoirs publics examinent les moyens d'encourager et de soutenir ces mécanismes et que les administrations nationales échangent des informations sur ce sujet.

Concevoir des politiques et des programmes de protection sociale

123. Dans les pays développés et dans certains pays en développement, les personnes qui sont dans le dénuement peuvent, dans certaines conditions, bénéficier d'une aide économique et sociale dans le cadre d'un certain nombre de programmes publics, à l'échelon national ou local. Dans de nombreux pays cependant, un certain nombre de facteurs, notamment la montée du chômage, l'éclatement des structures familiales et l'augmentation du nombre des personnes âgées, a entraîné une croissance rapide du coût des programmes de sécurité et de protection sociale. Cette croissance, liée à la baisse des taux de croissance économique et à l'opposition populaire envers la hausse des impôts et les dépenses sociales, a été à l'origine des fortes pressions qui se sont exercées sur les pouvoirs publics afin de réduire les programmes de protection sociale.

124. On reconnaît généralement que la meilleure façon de diminuer les dépenses sociales consiste à encourager ceux qui sont capables de travailler à trouver des emplois. On a essayé d'appliquer pour cela plusieurs formules : subordonner l'octroi d'avantages aux efforts faits pour trouver un emploi; donner aux bénéficiaires d'allocations sociales des emplois d'utilité publique; limiter la durée de versement des allocations et leur montant; proposer des programmes de recyclage et d'apprentissage et des formules de garde d'enfants pour les parents célibataires. Ces programmes n'ont cependant pas réussi à limiter le montant

des dépenses sociales tout en répondant aux besoins des populations démunies, en particulier en l'absence de création d'emplois. Il n'y a pas unanimité sur les meilleurs moyens d'aider les chômeurs et les personnes qui ne sont pas capables de se procurer des moyens d'existence, et il serait utile d'organiser des échanges d'informations au niveau international sur les différentes expériences faites dans le monde.

125. Outre les ressources limitées dont disposent les pouvoirs publics, la question du rôle que doit jouer l'Etat dans l'aide aux populations déshéritées fait l'objet de controverses dans de nombreuses sociétés, et il n'existe pas de consensus sur la façon idéale d'aider les personnes qui n'ont pas les moyens de gagner leur vie. Nombreux sont ceux qui pensent que la famille, les amis, les groupes communautaires et d'autres sources privées sont le moyen le meilleur et le plus efficace d'aider les pauvres et que les programmes publics ne devraient être utilisés qu'en dernier ressort et compléter et non se substituer aux systèmes de soutien traditionnels. D'autres estiment que les programmes publics sont un droit économique et offrent le meilleur moyen d'assurer que ceux qui n'ont pas de moyens de subsistance puissent vivre dans la dignité et dans un certain confort. La question de savoir qui mérite de recevoir l'aide de l'Etat, quel montant et pendant combien de temps est l'une des questions les plus difficiles qu'ont à résoudre de nombreuses sociétés. Et on observe souvent un mouvement de balancier, les sociétés oscillant entre des périodes d'expansion des programmes sociaux et des périodes conservatrices où l'on diminue les prestations et où on restreint leur champ d'application. Ces questions étant communes à plusieurs pays, notamment aux pays ayant une structure économique comparable, les échanges sur l'incidence des diverses politiques suivies seraient utiles à tous les pays dans la mise au point de politiques nationales efficaces et cohérentes.

126. Les programmes de sécurité sociale comprennent à la fois des programmes prévoyant une couverture universelle et des programmes ciblés, ou sous conditions de ressources, dont les prestations s'adressent spécifiquement aux pauvres. Les programmes à couverture universelle tels que les pensions de retraite, les allocations familiales et les programmes de santé, comme les allocations chômage accordées dans le cadre de programmes d'assurance, sont un moyen très efficace de lutte contre la pauvreté mais sont fort coûteux dans la mesure où ils versent des prestations à un grand nombre d'individus qui n'ont pas de moyens de subsistance. En revanche, les programmes ciblés présentent l'avantage de verser les prestations à ceux qui en ont vraiment besoin mais présentent l'inconvénient de stigmatiser leurs bénéficiaires comme pauvres, ou recevant une aide sociale. Pendant des périodes de tension économique, la majorité, n'appartenant pas aux groupes pauvres, exigent que l'on restreigne les programmes sociaux trop "coûteux", tout en s'opposant à des coupures budgétaires pour les programmes à couverture universelle. Le choix entre ces différents programmes de protection sociale, universels ou ciblés, est une décision politique que doit prendre chaque société. Pendant des périodes de récession économique, il est encore plus important de considérer comment améliorer la protection sociale en combinant divers programmes et responsabilités à différents niveaux.

127. Si l'emploi et les programmes de sécurité sociale sont les principaux facteurs qui déterminent qui tombera dans la pauvreté, d'autres facteurs économiques ou sociaux ont également une importance, comme la structure fiscale, l'importance du secteur public, la politique d'aide de l'Etat au logement et notamment les subventions, les transports et autres services publics. L'incidence de la structure fiscale et de la part de la dépense publique qui est consacrée aux services publics est complexe et peut avoir des effets de redistribution imprévus. Certaines analyses ont par exemple montré que, dans certaines circonstances, les programmes d'enseignement public peuvent entraîner un transfert net de ressources au profit des groupes aisés qui utilisent davantage le système éducatif, surtout au plus haut niveau. Les quartiers pauvres sont souvent dotés d'équipements collectifs et de services publics médiocres, pour ce qui est, par exemple, de l'assainissement, de la sécurité, de l'entretien de la voirie, même si on les rapporte à la part d'impôt qu'ils acquittent. Une analyse très fine est donc nécessaire pour évaluer l'impact des services publics sur la pauvreté et l'inégalité.

128. Si, dans les pays développés, l'emploi protège généralement les individus ou les familles de la pauvreté, il existe néanmoins un grand nombre de "travailleurs pauvres" qui n'ont pas des revenus suffisants pour leur permettre de sortir de la pauvreté, soit que le niveau de salaire minimum garanti les place au-dessous du seuil de pauvreté, soit qu'ils ne bénéficient pas d'une législation sur le salaire minimum garanti. En effet, si les niveaux de salaires et de rémunérations des différentes activités professionnelles sont en partie déterminés par le marché et par la législation sur le salaire minimum, ils sont également affectés par des attitudes sociales et culturelles ainsi que par les normes que fixent les pouvoirs publics en tant qu'employeurs et que sous-traitants. Le problème des travailleurs pauvres a été mis en lumière au cours des dernières années dans les pays où les revenus des groupes les plus aisés se sont accrus de façon spectaculaire alors que les salaires les plus bas ont stagné ou diminué. La croissance économique, même accompagnée par la création d'emplois, ne suffit peut-être pas à entraîner une diminution de la pauvreté, et de nombreuses décisions prises dans le secteur privé comme dans le secteur public ont une influence sur l'évolution de la pauvreté.

129. Dans le débat actuel sur la pauvreté et le bien-être qui a lieu actuellement dans les pays développés, on considère souvent que les pauvres constituent un groupe relativement figé, alors qu'il existe en réalité une mobilité considérable parmi eux. Un certain nombre sont devenus pauvres récemment à la suite de la perte d'un emploi, de la maladie, d'un crime, d'une catastrophe ou d'un malheur, et sortiront rapidement de la pauvreté avec une aide temporaire de l'Etat ou encore par leurs propres moyens. Le nombre de personnes qui seront pauvres et recevront une aide publique à un moment ou à un autre de leur existence est donc beaucoup plus élevé que le nombre de pauvres recensés à un moment donné. Si l'on pouvait réduire le nombre de personnes qui deviennent pauvres, le nombre de pauvres diminuerait du simple fait de la mobilité.

130. Au cours des dernières décennies, l'éclatement des familles, qui laisse souvent des femmes seules avec des dépendants et la double charge de gagner leur vie et de s'occuper des enfants – alors que les enfants sont souvent laissés

sans protection, du fait notamment de l'insuffisance de garderies et que les débouchés professionnels offerts aux femmes restent limités –, a entraîné une forte augmentation du nombre relatif des femmes et des enfants qui vivent dans la pauvreté. On parle alors de "féminisation de la pauvreté". Les sociétés s'efforcent, au moyen de mesures visant à modifier les structures sociales privées et publiques, d'encourager la parenté responsable, de veiller à ce que les enfants de parents célibataires reçoivent le soutien matériel et social nécessaire, d'aider les parents célibataires à trouver des emplois qui leur permettent de faire face à leurs besoins économiques et parentaux. Ces efforts n'ont toutefois pas suffi à empêcher les femmes et les enfants de tomber dans la pauvreté dans des proportions disproportionnées.

131. La privation et la souffrance des enfants est le problème le plus grave à résoudre de première urgence. Il apparaît en effet clairement, et cela est corroboré de diverses sources, que des millions d'enfants n'ont pas une enfance normale et sont privés des conditions de santé et d'accès à la connaissance qui leur permettraient d'entrer dans la vie adulte avec de bonnes chances de succès. Dans les pays en développement, par exemple, 35 % des enfants continuent à souffrir de malnutrition manifeste. Dans certains pays d'Afrique et d'Asie, cette proportion s'élève à 50 % et plus. Si l'on considère l'ensemble du monde en développement, il semble qu'environ 25 % des enfants en âge scolaire restent privés de ce droit fondamental qu'est l'éducation. Dans certains pays d'Afrique, 40 % des enfants ne reçoivent aucune forme d'enseignement. Et, presque partout, les filles souffrent plus que les garçons.

132. Dans de nombreux taudis, partout dans le monde, les enfants des rues – sans parents, ou dont les parents sont trop pauvres pour les nourrir – luttent pour survivre contre la faim, la maladie, le froid et la violence. La lutte pour la vie contraint d'autres enfants à occuper des emplois pénibles, souvent dangereux, durant de longues heures et pour un maigre salaire. Ces enfants ne peuvent accéder à l'enseignement ou aux soins de santé, ou très peu, et connaissent encore moins l'insouciance normale de la jeunesse. Il est urgent de protéger les enfants pauvres des dures conditions de la vie dans les rues et d'un travail pénible et de satisfaire leurs besoins essentiels en matière de nourriture, de logement, de santé et d'éducation. A terme cependant, il faut avant tout réduire la pauvreté de façon à ce que tous les enfants puissent être nourris et élevés par leur famille.

D. La création d'emplois productifs

133. Comme on l'a déjà noté, le développement d'emplois productifs est indispensable à l'atténuation et à la réduction de la pauvreté et au renforcement de l'intégration sociale. Cependant, depuis maintenant plus d'une décennie, la situation de l'emploi s'est détériorée tant qualitativement que quantitativement dans la plupart des régions (à l'exception, notable, des pays de l'Asie de l'Est et d'une partie de l'Asie du Sud-Est). Cela s'est traduit par la croissance des taux de chômage dans les pays industriels tandis que dans de nombreux pays en développement l'arrêt des créations d'emplois s'est accompagné d'une augmentation du taux de chômage apparent et d'une chute abrupte des salaires réels dans le secteur structuré. De plus, une part croissante de la force de travail a dû accepter des emplois précaires dans le secteur non

structuré, dans les villes comme dans les zones rurales. En Europe orientale, la plupart des pays connaissent maintenant un taux de chômage très élevé tandis que dans les pays de l'ex-URSS, le taux de chômage, encore bas, s'élève rapidement.

134. On estime que dans le monde, sur une population active (c'est-à-dire susceptible de travailler) de 2,8 milliards de personnes, 30 % n'occupent pas d'emploi productif. Le nombre de chômeurs déclarés - c'est-à-dire qui cherchent et sont prêts à accepter du travail mais n'en trouvent pas - s'élève à plus de 120 millions. Un nombre beaucoup plus élevé de travailleurs - environ 700 millions - sont sous-employés. Ils travaillent en général durant de longues heures, mais ne gagnent pas suffisamment pour tirer leur famille de la pauvreté. Ces familles forment le plus gros des 1,1 milliard de personnes qui sont dans la pauvreté absolue. Les femmes représentent une part croissante de la population active. Compte tenu de l'accélération du nombre d'entrants sur le marché du travail, le défi que pose le problème de l'emploi va être encore plus difficile à relever au cours des années à venir.

135. Face à cette situation, il faut se poser, à l'échelon international et à l'échelon national, trois questions fondamentales : 1) Comment obtenir des taux de croissance plus élevés (question examinée au début de ce chapitre)? 2) Comment assurer que cette croissance crée des emplois? 3) Comment assurer un équilibre acceptable entre la quantité et la qualité des emplois.

Comment assurer que la croissance crée des emplois

136. L'emploi est la résultante d'un certain nombre de facteurs interdépendants. Du côté de l'offre, la croissance de la population, le taux de participation de la population active, les migrations, le niveau d'éducation et de compétences ont une incidence sur la croissance des emplois et sur le type d'emplois. Du côté de la demande, si l'augmentation de la production est en général l'élément déterminant de la création d'emplois, celle-ci dépend également de l'intensité de travail et de technologies utilisées, de l'augmentation de la productivité, de facteurs structurels et du mode de répartition du travail. Ces facteurs explicatifs ne sont pas nouveaux, bien que le rythme de transformation technologique semble s'être accéléré au cours des années récentes, de même que les taux de croissance de la population et de la population active dans les pays en développement. Mais ce qui apparaît nouveau, outre l'élévation du taux de chômage et de sa durée moyenne dans de nombreuses régions du monde, c'est la prévalence d'un sentiment d'insécurité en matière d'emploi, et le souci que même le retour de taux de croissance plus élevés risque de ne pas se traduire par une amélioration marquée de la situation de l'emploi. C'est ce que l'on évoque désormais de plus en plus sous l'expression "croissance sans emploi".

137. Il n'y a pas de remède miracle contre le chômage, ni de formule économique pour créer des emplois productifs. Dans chaque pays, selon le niveau de développement et la dotation initiale en ressources, on fera appel à une gamme d'interventions différentes. Mais, d'une façon générale, on peut agir sur l'emploi au moyen d'un ensemble de politiques macro-économiques, de politiques et programmes sectoriels, de projets ciblés, de création d'emplois et de mesures affectant le marché du travail. Dans tous ces domaines, on dispose généralement de certains éléments qui permettent de guider l'action.

138. On a déjà évoqué plus haut la politique macro-économique, on se contentera ici d'ajouter qu'il faut tenir compte, dans la formulation des interventions macro-économiques, de leur impact sur l'emploi. Si actuellement on utilise davantage les instruments de la politique budgétaire et monétaire pour maintenir l'inflation au niveau le plus bas possible que pour stimuler la croissance et créer des emplois, ces interventions ont des effets sur l'emploi. Dans certaines circonstances, on peut utiliser l'impôt et le budget pour stimuler la croissance et l'emploi. Et même quand ces objectifs ne sont pas prioritaires, on peut employer ces instruments pour promouvoir la création d'emplois et réduire les inégalités. Il faut dans toute la mesure du possible veiller à ce que les différents instruments de la politique économique aient des effets complémentaires et non contraires.

Agir sur la décision d'investir et sur l'activité économique

139. Pour relancer une croissance économique qui soit génératrice d'emplois, il faut non seulement développer l'épargne et l'investissement mais également repenser la teneur et les modalités de l'investissement. Comme, dans le proche avenir, la plupart des emplois seront sans doute créés par le secteur privé, il est important de mettre en place des structures d'incitation bien conçues afin d'attirer l'investissement privé et de l'orienter vers des secteurs générateurs d'emplois. Etant donné la concurrence que se font actuellement les pays pour attirer les investissements étrangers directs, de nombreux pays, et en particulier les plus pauvres, devront intensifier leurs efforts afin de dégager des ressources pour l'investissement, notamment au moyen de plans d'épargne novateurs ou d'autres mécanismes de mobilisation des ressources à l'échelon local.

140. L'une des missions de l'Etat consiste à créer un environnement incitatif permettant au secteur privé de créer des emplois plus nombreux et plus attrayants. Les conditions susceptibles de promouvoir les investissements du secteur privé et la croissance sont l'existence d'un cadre juridique approprié, d'un climat stable pour l'investissement, et la mise en place et l'entretien d'infrastructures de base. Tous ces facteurs ont un effet très positif sur l'investissement privé.

141. Les grandes entreprises ne sont plus désormais une source majeure de création d'emplois. A moins d'une réforme profonde dans leur approche en matière de production et de concurrence, cette tendance se poursuivra probablement. On note en revanche dans les grandes entreprises une nette tendance à sous-traiter auprès de petites entreprises pour la fourniture de nombreuses composantes et de nombreux services. Il est donc indispensable d'encourager le développement des petites et moyennes entreprises dont une grande partie sont détenues et dirigées par des femmes. La petite entreprise, outre son impact sur l'épargne et l'investissement, peut encourager l'initiative privée, s'adapter plus aisément aux changements économiques et disséminer plus largement les possibilités d'activités créatrices de revenus. Mais, pour que les petites entreprises puissent jouer pleinement leur rôle dans la création d'emplois, il faut d'abord améliorer leurs chances de survie, puis de développement. Cela implique de supprimer, ou au moins de simplifier, les

réglementations et procédures qui les défavorisent par rapport aux entreprises plus importantes et de faciliter leur accès au crédit, aux marchés, à la formation et à diverses autres formes d'aide.

142. Si l'on s'intéresse maintenant plus spécifiquement aux politiques sectorielles, les priorités fixées doivent tenir compte de la répartition géographique de la population, du niveau de développement et des effets de la crise prolongée qui a démarré au début des années 80. Dans les pays les moins avancés, l'agriculture reste le secteur dominant, contribuant pour près de 40 % au PIB et employant la majeure partie de la main-d'oeuvre. En 1991, l'agriculture fournissait plus d'un tiers des exportations des pays d'Afrique subsaharienne, et 44 % si l'on exclut les exportations du pays qui est le plus gros exportateur de pétrole. Le prix des produits exportés a diminué de façon spectaculaire au cours des années récentes, mais les exportations de produits agricoles resteront néanmoins le principal moteur de croissance dans la plupart des pays africains dans un proche avenir. L'agriculture doit donc être ranimée et l'économie rurale sensiblement modernisée.

143. Il faut pour cela développer la production alimentaire et l'emploi au moyen d'un arsenal de mesures destinées à accroître la productivité agricole et à élargir et diversifier les activités agricoles et non agricoles. Il s'agit notamment de mesures afin d'assurer des prix corrects, d'améliorer les techniques agricoles, de promouvoir les activités non agricoles ayant des liens avec le secteur agricole, de construire et d'entretenir des infrastructures rurales en faisant appel à des techniques à forte intensité de travail, de lancer des programmes adaptés à l'environnement, par exemple dans le domaine du reboisement et de la conservation des sols et de l'eau. Compte tenu du rôle prépondérant des femmes dans la production, ces programmes doivent être conçus afin de les aider. En outre, les efforts que font les pays en développement pauvres pour stimuler leurs économies et établir les fondations de la croissance de l'emploi seraient grandement facilités si ceux-ci pouvaient compter sur une aide régulière et bien ciblée de la communauté internationale, à moyen et à long terme.

144. Il est nécessaire, dans de nombreux pays en développement, que l'on reconnaisse pleinement le rôle du secteur non structuré, qui peut devenir une source importante d'activités économiques, de biens et services utiles, et d'emplois, et qu'on le soutienne en conséquence. Pour la majorité des 300 millions de travailleurs du secteur non structuré, celui-ci est l'unique moyen de subsistance. Mais le secteur non structuré comprend également de petites et micro-entreprises qui ont démontré leur capacité à accumuler du capital et à créer des emplois. C'est ce segment le plus dynamique qu'il faut encourager. Pour cela, il faut d'abord mettre fin aux politiques et pratiques discriminatoires à l'égard du secteur non structuré. Il faut ensuite l'aider en facilitant l'accès au crédit, en assurant des moyens de formation aux techniques de base et à la gestion, en élargissant les marchés et en modernisant les installations. Il faut encourager les entreprises les plus dynamiques de ce secteur à établir des liens avec celles du secteur structuré.

145. Pour un nombre croissant d'économies de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, et désormais pour plusieurs pays d'Amérique latine, les impératifs sectoriels sont très différents en matière de création d'emplois. L'expérience de la première génération de pays nouvellement industrialisés a montré que, dans un contexte de réforme de politique économique et d'ouverture des marchés extérieurs, il est possible de stimuler la croissance et de créer des emplois par le biais d'une stratégie d'industrialisation tournée vers l'exportation. En règle générale, la première étape, caractérisée par la pénétration agressive des marchés d'exportation, reposant sur des méthodes de production à forte intensité de travail, a été suivie d'une deuxième étape où la diversification des exportations et les technologies de pointe prennent une importance croissante.

146. Mais ces pays, qui sont de plus en plus concurrencés dans la quête d'investissements étrangers par la deuxième et maintenant la troisième génération de pays nouvellement industrialisés, sont désormais passés à une nouvelle étape technologique dans la mise au point de produits et de processus. L'expérience des pays de l'Asie de l'Est montre l'utilité d'investir largement dans l'éducation de base, de diversifier les exportations et de réévaluer en permanence les atouts du pays sur le marché mondial. Les pouvoirs publics ont également joué un rôle actif dans la transformation économique de ces pays.

147. Dans les pays en voie d'industrialisation et les pays industriels avancés, avec le déplacement de la main-d'oeuvre de l'agriculture vers l'industrie, l'industrie manufacturière a traditionnellement été le moteur de la croissance. Par la suite, l'émergence du secteur dynamique des services est considérée comme l'emblème de la société "postindustrielle". Avec le temps, la demande de services en provenance du secteur manufacturier a pris une importance de plus en plus grande, relativement à la contribution directe du secteur manufacturier. Dans les pays de l'OCDE, le secteur des services représente 67 % de l'emploi total. Néanmoins, ce secteur est maintenant touché, beaucoup plus que dans le passé, par les technologies qui se substituent au travail, les changements structurels et la vive concurrence des sociétés de services étrangères. Désormais, la majorité des emplois du secteur des services sont des emplois de faible niveau et peu rémunérés. Mais il convient ici de faire trois réserves importantes : premièrement, la protection de l'environnement, les soins de santé et de la personne nécessaires aux personnes âgées, l'augmentation de la demande de services de loisirs, ou autres, de la part des classes moyennes et supérieures devraient se maintenir et conduire à la création de nouveaux emplois. Même quand ces emplois sont moins bien rémunérés que ceux du secteur manufacturier, ils peuvent être plus intéressants, et l'augmentation de la demande peut, à la longue, en élever la rémunération. Deuxièmement, de nombreux emplois du secteur des services sont bien rémunérés et, après ajustement pour tenir compte du nombre d'heures de travail et des améliorations qualitatives, ont une productivité croissante. Troisièmement, dans certains pays où la récession se termine, la plus forte demande d'emploi, en termes relatifs, concerne les membres des professions spécialisées et les managers, tant en remplacement qu'en création de postes. Le secteur manufacturier, pour sa part, offre encore aux pays de l'OCDE la possibilité de tirer parti de leur avantage comparatif pour certaines catégories de produits, dans l'utilisation de technologies avancées et d'industries à forte intensité de services.

Améliorer le fonctionnement des marchés du travail et cibler les interventions

148. Pour une entreprise, accroître la compétitivité implique de modifier sa gamme de produits et ses techniques de production et d'augmenter la productivité du travail. La flexibilité du marché du travail joue un rôle important dans ce processus d'adaptation. Pour tous ceux qui sont demandeurs sur le marché du travail, le bien-être se définit avant tout par la sécurité de l'emploi et du revenu; mais, désormais, les chances d'occuper toute sa vie le même emploi, ou à peu près, chez le même employeur diminuent très rapidement. De plus, au cours des années récentes, de nombreux travailleurs ont dû sacrifier une partie de leurs revenus afin de rester employés, souvent auprès d'un nouvel employeur. Et si la mobilité professionnelle est souvent efficiente sur le plan économique, elle peut être une source de bouleversements psychologiques et sociaux. Les pouvoirs publics et les entreprises, comme les autres institutions concernées ont à assumer de nouvelles responsabilités pour faciliter l'adaptation et la mobilité des travailleurs et offrir une formation et une protection sociale pendant les périodes de transition.

149. Pour améliorer le fonctionnement du marché du travail afin de maximiser l'emploi productif et de minimiser le chômage et le sous-emploi, on accorde maintenant une attention renouvelée à la mise en oeuvre de politiques de l'emploi et de programmes d'action. Ces politiques cherchent à agir sur le niveau et la composition de la demande de travail par les moyens suivants : a) le développement du travail indépendant, des capacités d'entreprise et des programmes d'appui à la petite entreprise; b) des programmes et des projets de travaux publics; et c) des activités de développement communautaire ciblées sur la création d'emplois. Ces différents instruments qui ont pour objet d'augmenter la quantité ou la qualité de l'offre de travail, ou d'en modifier la répartition selon les activités professionnelles, ou encore la localisation par le biais : a) de la formation et du recyclage; b) de l'aide à la mobilité géographique, y compris une aide active dans la recherche d'un emploi; c) des incitations à la mobilité professionnelle ou interentreprises, en particulier la transférabilité des pensions et autres avantages; et d) de services d'appui, notamment une aide en matière de garde d'enfants, de logements et de transport. De plus, dans le cadre de ces politiques, les services publics de l'emploi peuvent être modelés ou restructurés afin de jouer un rôle plus actif dans l'orientation vers de nouveaux emplois, et dans la préparation à ces emplois, et les programmes d'indemnisation du chômage peuvent être adaptés afin d'encourager la mobilité des travailleurs et une réinsertion productive.

150. Les expériences de développement réussies tendraient à prouver la valeur d'investissements massifs dans l'enseignement et la formation. Il est de plus en plus démontré qu'une bonne éducation primaire et secondaire non seulement dispense des connaissances de base, mais encore permet d'acquérir par la suite des compétences plus spécialisées, et de les renouveler, les adapter ou d'en acquérir de nouvelles plus rapidement. Mais les systèmes d'éducation doivent se garder de rigidités excessives et être capables de s'adapter à l'évolution de l'économie et de la société dans son ensemble. Le système éducatif doit avoir une large assise et être suffisamment souple pour préparer les individus à assumer de nouveaux rôles dans leur travail et dans la société. Il est également nécessaire d'améliorer les programmes de formation et de recyclage

pour ceux qui ont perdu leur travail et cherchent à se reclasser. Autre volet important : la formation en entreprise qui présente le double avantage de redistribuer les coûts de formation et de former rapidement aux nouvelles techniques, et de s'adapter aux nouvelles exigences technologiques. Enfin, dans de nombreux pays, les programmes d'enseignement professionnel et d'apprentissage bien conçus et souples continuent à jouer un rôle important. Dans de nombreux pays, l'apprentissage traditionnel auprès d'un artisan s'est révélé un moyen efficace de former des travailleurs du secteur non structuré et, ce faisant, peut créer des emplois.

151. On considère souvent que la question du salaire minimum relève de celle de l'ajustement du marché du travail. Cependant, les salaires minimums sont très bas dans la plupart des pays en développement et en Europe orientale, alors qu'au cours des années 80, le salaire minimum réel urbain a diminué dans presque tous les pays d'Amérique latine. On se contentera ici de mentionner que le rôle du salaire minimum devrait se limiter à protéger les travailleurs les plus vulnérables, qui n'ont pas de pouvoir de négociation, sans porter le prix du travail à un niveau qui décourage l'emploi des travailleurs les moins qualifiés.

Interventions ciblées en faveur des groupes les plus vulnérables

152. Les jeunes ont toujours représenté une part relativement élevée de l'ensemble des chômeurs. Cette tendance s'est accentuée au cours de la dernière décennie. Dans plusieurs pays d'Amérique latine, le taux de chômage des jeunes dépasse 20 %. On observe la même tendance en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, en Afrique subsaharienne et dans les pays en transition de l'Europe orientale. Le chômage des jeunes atteint également un niveau inquiétant dans un certain nombre de pays de l'OCDE, dont certains font état de taux supérieurs à 30 %. Et la durée du chômage des jeunes est en augmentation. De plus, ce chômage affecte pour une large part les jeunes ayant atteint un niveau d'éducation élevé et est en grande partie causé par l'inadéquation entre les compétences de ces jeunes et les qualifications professionnelles demandées par les employeurs. Si l'augmentation générale de la demande de travail et la mise en oeuvre de programmes de formation et de recyclage mieux adaptés devraient contribuer à réduire le chômage des jeunes, il reste cependant indispensable de mettre sur pied des programmes spéciaux, ciblés sur l'emploi des jeunes.

153. Dans la plupart des pays, la part des femmes dans la population active progresse. Cette progression est due à la fois à l'évolution de la demande, et à celle des aspirations des femmes et à l'élévation de leur niveau d'éducation. En général, les femmes prennent un emploi afin d'augmenter les revenus d'un ménage qui est au niveau de subsistance. Dans le cas des ménages dirigés par une femme, les femmes sont le plus souvent les seuls adultes qui soient une source de revenus. Elles travaillent généralement de longues heures, surtout dans les pays en développement, dans des emplois pénibles, faiblement rémunérés et marginaux. Dans de nombreux pays, les femmes sont aussi la principale source de main-d'oeuvre des secteurs en forte croissance. Les programmes de perfectionnement qui ont pour objectif de les retenir et de leur permettre de progresser semblent être généralement couronnés de succès.

154. En matière de politique de l'emploi, des programmes d'action ciblés concernent les handicapés, les travailleurs migrants, les populations autochtones et tribales, les travailleurs âgés et les chômeurs de longue durée, c'est-à-dire les groupes qui ne peuvent en général bénéficier des autres programmes. L'expérience montre cependant que des mesures ad hoc, hâtivement conçues, n'obtiennent guère de résultats. Dans ce domaine, il faut prendre des mesures cohérentes, pour ce qui est des objectifs, des besoins institutionnels et de la sélection des participants. En fin de compte, ces programmes seront évalués selon qu'ils sont bien ciblés, touchent effectivement les bénéficiaires désignés et obtiennent des résultats durables.

Migrations internationales

155. Le fonctionnement du marché du travail et les politiques de l'emploi qui y sont associées ont bien sûr une dimension internationale. Bien que les migrations internationales aient fortement progressé au cours des 15 dernières années, les mouvements de travailleurs ont subi plus de restrictions que les flux de capitaux. Si la pression des migrations internes s'accroît, la peur grandissante du chômage a conduit un certain nombre des grands pays d'immigration à freiner les flux d'immigrants. Globalement, le nombre de migrants est relativement faible. On estime à 30 à 35 millions le nombre de migrants ayant une activité économique, soit 1,3 % de la population active mondiale, comprenant 2,5 milliards d'individus. Naturellement, ces proportions varient considérablement d'un pays à l'autre.

156. La plupart des travailleurs migrants améliorent en général leurs conditions d'emploi et de revenus, eu égard à leur situation antérieure. De plus, le montant des fonds qu'ils transfèrent dans leurs pays d'origine ont une valeur estimative qui en fait la deuxième source de devises, après les recettes de pétrole brut. Pour le pays d'accueil, l'emploi de travailleurs migrants, s'il répond à une demande, a des effets entièrement bénéfiques. Il permet de pourvoir des emplois, d'éviter des goulets d'étranglement inflationnistes, de produire des biens et services et de générer des revenus. Néanmoins, pendant les périodes de récession, certains s'interrogent sur les coûts et les gains qui en résultent pour le pays d'accueil. Il est à noter cependant que les migrants, qui ont tendance à aller vers des pays à plus forte productivité, obtiennent des gains de productivité bien supérieurs à ceux qu'ils auraient pu réaliser dans leurs pays d'origine. Par conséquent, globalement, le produit, le revenu et le pouvoir d'achat augmentent. Compte tenu de la contribution économique des migrants, les pouvoirs publics des pays d'accueil devraient abolir la discrimination légale, combattre la discrimination de fait et chercher à intégrer socialement les migrants et leur famille.

Pour une approche globale des questions de l'emploi et du travail

157. Il serait utile d'examiner si la question de l'emploi – ou encore le défi de l'emploi – se pose maintenant, qualitativement, d'une façon différente que par le passé. Dans les pays pauvres, des formes originales d'emploi et des modèles alternatifs font depuis longtemps partie des stratégies de survie associées au développement. Mais dans les pays industrialisés où, pendant de nombreuses décennies, le cycle traditionnel commençait par une période

d'éducation, suivie par un emploi, ou une carrière, unique, puis par la retraite accompagnée de loisirs plus importants, une remise en question fondamentale semble nécessaire. Les sociétés doivent-elles organiser la production et le travail afin de permettre un partage et une répartition plus efficaces des emplois? Est-il possible de répartir le travail rémunéré différemment au cours de la vie de l'individu, en ménageant une alternance entre emploi salarié, travail bénévole, ou autre, l'éducation ou le recyclage, les loisirs et la retraite? Comment procurer à ceux qui ne travaillent pas des moyens d'existence, et, à cet égard, peut-on relâcher le lien entre travail et revenu? De fait, le nombre d'emplois à temps partiel est déjà en progression. Dans de nombreux pays, on lance des initiatives en matière de partage du travail, de partage d'emploi, d'horaires variables, d'années sabbatiques et de passage progressif à la retraite. Sans sacrifier les efforts faits par ailleurs pour développer les emplois productifs, il serait utile d'étudier les résultats de ces tentatives et de voir s'il est possible de s'en inspirer. En matière d'emploi, il est fort possible qu'à l'avenir, une nouvelle approche, fondée sur une conception plus large du travail et de la vie professionnelle, offre les meilleurs chances de concilier les besoins de l'individu et ceux de la société.

Assurer un équilibre entre quantité et qualité en matière d'emploi

158. Si un emploi productif et librement choisi constitue le lien essentiel entre la création d'emplois et la réduction de la pauvreté, nombre d'emplois sont précaires, s'effectuent dans des conditions inhumaines et ont souvent une faible valeur marginale. Dans le même temps, on manque de nombreux services utiles. Si aucun pays n'a encore trouvé la formule qui permettrait de réaliser un équilibre entre emplois nombreux et emplois de qualité, la communauté internationale, en adoptant des normes internationales de travail, a fixé certains objectifs et certains principes qui doivent guider les programmes d'action nationaux. Mais il n'y a pas nécessairement conflit entre emplois de qualité et création à long terme d'emplois. Une population active bien éduquée et en bonne santé est aussi essentielle à la croissance, au développement et à la création d'emplois que les autres facteurs de production.

159. Les normes spécifiant les droits fondamentaux des travailleurs, qui ont été ratifiées par de nombreux gouvernements, concernent l'abolition du travail forcé, la liberté d'association, le droit d'association, les conventions collectives, l'égalité de rémunération, l'abolition du droit des enfants et l'élimination de la discrimination dans l'emploi. Il ne faut promouvoir que des emplois qui sauvegardent les droits fondamentaux des travailleurs et revaloriser les emplois qui ne respectent pas ces normes afin de promouvoir la justice sociale.

160. Il existe de nombreux arguments économiques et sociaux en faveur de la revalorisation des emplois. L'intensification de la concurrence internationale impose de plus en plus aux entreprises de savoir s'adapter, de s'ajuster continuellement à l'évolution des débouchés et à celle des besoins de la production. Dans un tel contexte, des conditions de travail satisfaisantes, de bonnes pratiques dans les relations industrielles, ainsi qu'une rémunération adéquate devraient contribuer à assurer une meilleure performance économique de l'entreprise. De plus, l'avantage compétitif initial conféré par des salaires

peu élevés peut être rapidement perdu au profit de nouveaux arrivants sur le marché mondial. La poursuite de la croissance doit alors se fonder sur d'autres gains en matière de coûts, de production et de distribution. Le progrès économique permet à son tour d'améliorer régulièrement les conditions de travail.

161. Si l'on peut aussi trouver de mauvaises conditions de travail dans les industries de pointe, il est manifeste que les abus les plus criants des droits des travailleurs sont le fait des secteurs et branches technologiquement les moins avancés qui souvent ne sont pas organisés. Dans le cas d'une main-d'oeuvre nombreuse et peu qualifiée, les entreprises sont beaucoup moins incitées à offrir des salaires adéquats, à rendre le travail moins monotone et à assurer de bonnes conditions de sécurité. Mais, même dans ce cas, l'amélioration des conditions de travail et de la qualité des emplois peut conduire à de nouvelles créations d'emplois. Il est par exemple vérifié, de façon empirique, qu'une meilleure gestion de la sécurité et de la santé se traduit par des processus de production plus ordonnés et plus efficaces. Ces entreprises ont généralement tendance à investir davantage dans la formation et à permettre une plus grande participation des travailleurs. Devenant plus productives, elles peuvent alors fournir de meilleurs salaires et conditions d'emploi. Quantité et qualité des emplois ne sont donc pas antinomiques puisque ce sont les entreprises les plus productives qui, à terme, créent, directement ou indirectement, le plus d'emplois.

162. En fin de compte, les décisions relatives à la qualité du travail impliquent des choix fondamentaux qui doivent être régis par d'autres facteurs que les facteurs purement économiques. Ce qui est en jeu, c'est la valeur des êtres humains et leur rôle dans le développement. Une stratégie de développement cohérente doit considérer que l'emploi productif constitue le principal moyen de réduire la pauvreté et d'encourager le développement, ainsi que de créer de nouveaux emplois, tout en respectant les droits et en assurant le bien-être de chaque travailleur. Même s'il faut initialement faire des arbitrages entre qualité et quantité, la mise en place de filets de sécurité et de services sociaux, associée à des programmes de perfectionnement et à des mesures visant à accroître la mobilité du travail, devrait donner aux travailleurs les moyens d'attendre de retrouver un travail approprié.

IV. RECOMMANDATIONS QUI POURRAIENT EMANER DU SOMMET

163. Dans l'examen des trois thèmes choisis par l'Assemblée générale, le Sommet pourrait formuler une approche des problèmes sociaux et énoncer, ou rappeler, un certain nombre de principes, d'orientations et d'objectifs qui pourraient servir de cadre général au progrès social au cours des années à venir. Ces lignes directrices seraient proposées à tous les acteurs qui influencent le développement social, y compris les autorités nationales et régionales, les organismes internationaux et régionaux, ainsi que les institutions privées et publiques.

164. Une déclaration pourrait servir à énoncer les principes, les orientations et les objectifs en matière de développement social, d'intégration sociale, de réduction de la pauvreté et de création d'emplois productifs. Par ailleurs, le

Sommet pourrait envisager un plan d'action ou tout autre document similaire dans lequel seraient élaborées les stratégies et politiques à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs relatifs aux trois grands thèmes et à leur interaction. Ces stratégies et politiques s'adresseraient essentiellement aux gouvernements nationaux et aux organisations régionales et internationales. Le présent rapport n'essaie pas de distinguer systématiquement entre les aspects nationaux et internationaux des problèmes analysés. Si de nombreuses questions ont trait à des actions nationales, c'est que le développement social est essentiellement du domaine des gouvernements et des sociétés nationales, comme le Président du Conseil économique et social l'a souligné en 1993 dans son compte rendu du débat de haut niveau du Conseil. Les recommandations relatives aux stratégies et politiques émergeront progressivement des travaux du Comité préparatoire.

165. La communauté internationale, et en particulier le système des Nations Unies, doit appuyer le développement social et le progrès social dans le monde. Pour aider le Comité préparatoire et le Sommet à prendre des décisions et à formuler des recommandations sur les modalités d'une coopération internationale dans ce domaine, il serait utile de les classer selon une typologie. Cinq types de coopération sont proposés ici : i) sensibilisation aux problèmes; ii) échanges portant sur les informations et les leçons tirées de l'expérience; iii) instauration d'un dialogue dans les domaines d'intérêt international; iv) élaboration de normes, critères, conventions et autres instruments internationaux; et v) identification des domaines de coopération et des modalités d'aide directe aux pays en développement. On trouvera ci-dessous quelques observations sur les cinq types de coopération internationale envisagés ainsi que sur l'utilisation éventuelle d'objectifs globaux.

Sensibilisation

166. Le Sommet pourrait examiner comment la communauté internationale et le système des Nations Unies en particulier pourraient contribuer à sensibiliser, en permanence, l'opinion publique internationale sur les problèmes sociaux et sur les efforts faits pour y remédier. Si le Sommet a un rôle important à jouer, en soulignant la nécessité de renforcer l'intégration sociale, de réduire la pauvreté et de créer des emplois productifs, d'autres organes des Nations Unies peuvent également contribuer de façon régulière à informer l'opinion mondiale sur les problèmes sociaux et sur les efforts faits pour y remédier. Les activités internationales, notamment les conférences, les réunions de haut niveau, les programmes opérationnels et les publications, permettent de mieux faire connaître, à divers niveaux, les problèmes sociaux et les succès rencontrés dans leur solution.

167. Au cours des années, différentes stratégies ont été conçues afin de sensibiliser l'opinion publique à toute la gamme des problèmes sociaux. Les manifestations spéciales organisées sur ce thème ont généralement été bien reçues par le public, qu'il s'agisse de journées, années ou décennies commémoratives ayant pour objectif de susciter ou de concentrer l'attention, d'obtenir des soutiens et de susciter l'action. Dans certains cas, ces manifestations ont remarquablement réussi à faire mieux connaître les problèmes et à leur donner une audience internationale. Le Sommet pourrait analyser les facteurs qui ont contribué à leur succès et, en revanche, s'interroger sur les

effets négatifs que pourrait avoir leur prolifération. Il serait également opportun d'examiner attentivement les techniques de sensibilisation traditionnellement utilisées par les Nations Unies et de voir comment les moderniser. Le Sommet pourrait également présenter des suggestions sur la façon d'adapter l'appareil intergouvernemental des Nations Unies, plus précisément les organes créés par la Charte et leurs organes subsidiaires, afin de mieux faire progresser les objectifs sociaux, notamment par une meilleure sensibilisation.

Echanges d'informations et d'expériences

168. Le Sommet mondial pour le développement social offre un lieu de rencontre privilégié pour des échanges de vues sur les succès comme sur les échecs des politiques passées. Ainsi que le présent rapport l'a noté, et quels que soient les problèmes qui restent à résoudre, des progrès remarquables ont déjà été réalisés dans certains domaines fondamentaux, comme en témoignent certains indicateurs-clefs du développement. L'expérience de certains pays et de certaines régions démontre qu'à terme une solide performance économique peut aller de pair avec une amélioration notable du bien-être social de la population et même y contribuer. Le Sommet pourrait donc considérer la possibilité de reproduire ces expériences et de les adapter aux différents niveaux de développement des pays et aux nouvelles réalités économiques.

169. Le système des Nations Unies dispose de nombreuses données et d'une grande expérience en matière d'aide à la formulation des politiques de développement social. Cependant, ces données sont pour l'instant difficiles d'accès. L'accélération de l'établissement de réseaux, l'harmonisation des définitions statistiques, des regroupements de pays et des méthodologies permettraient de systématiser la collecte de données et contribueraient à une meilleure qualité des analyses et des projections. Le Sommet pourrait faire connaître ses vues sur l'amélioration et la systématisation de la collecte de données au sein du système des Nations Unies, et notamment les indicateurs sociaux qui pourraient contribuer à évaluer les tendances et le progrès social.

Promouvoir un dialogue sur les politiques dans des domaines particuliers ou nouveaux

170. Le Sommet s'inscrit dans le cadre du dialogue actuel, qui concerne les gouvernements et les organisations internationales et non gouvernementales. Le Sommet pourrait considérer les moyens d'améliorer ce dialogue à l'avenir et de le cibler sur des questions prioritaires d'intérêt commun. Les organismes intergouvernementaux du système des Nations Unies offrent à cet égard un forum pour les discussions et la coordination des politiques à l'échelle globale, alors que les organisations régionales et les forums ad hoc, bilatéraux et multilatéraux, peuvent être le lieu de débats sur les questions intéressantes au premier chef un groupe de pays.

171. Un accord sur les grandes lignes d'une approche de développement constituerait un grand progrès vers une meilleure cohésion des activités de programmation du système des Nations Unies. Mais le Sommet pourrait également concevoir des mécanismes visant à doter le système de la capacité de réagir plus rapidement et de façon mieux coordonnée, et notamment d'ajuster plus promptement

ses conseils et son appui en matière de politiques et de programmes à l'évolution des situations nationales. Le Sommet pourrait également définir des procédures permettant de suivre et d'évaluer régulièrement les progrès réalisés en matière d'intégration sociale, de réduction de la pauvreté et de création d'emplois, dans tous les pays et dans toutes les régions, d'analyser les causes des succès et des échecs et de prendre des mesures en temps voulu, au niveau national ou international, en cas de grave dégradation, dans un ou plusieurs domaines ayant trait au développement social.

Mettre au point les critères, normes, conventions et autres instruments internationaux

172. S'il revient à chaque pays de définir ses propres politiques, sociales ou autres, pour lutter contre le chômage, réduire la pauvreté et promouvoir une plus grande intégration sociale, le rôle normatif et d'appui des organisations internationales est reconnu depuis la création de l'Organisation internationale du Travail et souligné dans la Charte des Nations Unies. C'est notamment par l'élaboration et la mise en vigueur d'instruments juridiques que la communauté internationale des nations s'efforce d'établir les bases du progrès social.

173. Ces instruments juridiques sont très nombreux et l'entrée en vigueur de certains, notamment celle de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, est subordonnée à leur ratification par un nombre suffisant d'Etats. Outre la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, les instruments les plus globaux sont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces deux pactes, et en particulier le Pacte relatif aux droits sociaux, économiques et culturels intéressent directement la préparation et le suivi du Sommet mondial pour le développement social. De même, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes contient un certain nombre de recommandations dans le domaine économique et social. Un grand nombre de normes adoptées par l'Organisation internationale du Travail (OIT) ont également été incorporées dans des conventions. D'autres organismes et agences spécialisées du système des Nations Unies ont, au cours des années, adopté des orientations qui se rapportent aux thèmes principaux du Sommet et concernent parfois des groupes particuliers.

174. Il faut également se fonder sur les résultats de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de juin 1993 qui a adopté le texte de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne. La Conférence mondiale a notamment affirmé que "l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine et qu'il s'impose de prendre sans attendre des mesures de manière à mieux connaître le phénomène de l'extrême pauvreté et ses causes, notamment celles liées aux problèmes de développement afin de promouvoir les droits de l'homme des plus démunis, de mettre fin à l'extrême pauvreté et à l'exclusion sociale et de mieux assurer la jouissance des fruits du progrès social"⁷. La Conférence mondiale a ensuite réaffirmé que "le droit au développement, tel qu'il est établi par la Déclaration sur le droit au développement, est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine"⁸.

175. Le Sommet pourrait décider d'établir le bilan de tous les instruments juridiques internationaux qui ont un impact sur le développement social et sur les trois thèmes fondamentaux; il pourrait également évaluer les progrès réalisés dans leur application, à l'aide des conclusions établies dans le cadre des actuels mécanismes et procédures de suivi. Il pourrait ensuite examiner la question de savoir si les instruments existants sont suffisants et répondent bien aux besoins actuels.

Identifier les domaines de coopération dans lesquels la communauté internationale peut apporter un appui direct aux pays en développement

176. Le Sommet soulignera la très grave dégradation de la situation sociale enregistrée au cours des années 1980 dans de nombreux pays, en particulier dans les pays les plus pauvres et les moins avancés. Le Sommet pourrait identifier les domaines prioritaires de coopération internationale et ceux dans lesquels la communauté internationale peut apporter un appui direct, et lancer ensuite un grand effort international afin d'aider ces pays à établir des structures productives, à développer leurs ressources humaines, et à mettre en place des filets de sécurité pour leur permettre de progresser sur les plans économiques et sociaux.

177. Le Sommet pourrait évaluer les programmes de coopération internationale et de développement social mis en oeuvre sous l'égide du système des Nations Unies afin de déterminer dans quelle mesure ils répondent bien aux besoins des Etats Membres et de l'ensemble de la communauté internationale. Le Sommet pourrait ainsi identifier les lacunes et les doubles emplois et définir de nouvelles procédures et politiques qui seraient susceptibles de soutenir plus efficacement les gouvernements et les organisations locales ou régionales. Le Sommet pourrait également considérer l'opportunité de renforcer les pratiques et principes fondamentaux de la coopération internationale et des actions d'appui international, y compris le transfert de ressources, dans le domaine du développement social.

Objectifs nationaux et internationaux

178. Le Sommet pourrait étudier la question de l'utilisation d'objectifs quantitatifs. On pourrait, pendant la période préparatoire, établir le bilan détaillé de l'expérience accumulée par le système des Nations Unies dans ce domaine. En effet, un certain nombre d'objectifs ont été fixés en diverses occasions, allant d'objectifs globaux en matière de croissance économique ou d'aide publique au développement, ou encore relatifs à certains secteurs, à des objectifs, ou politiques, détaillés, concernant des groupes ou des problèmes spécifiques. Les objectifs quantitatifs se sont révélés les plus utiles quand il était possible de préciser l'ensemble des politiques à mettre en oeuvre pour atteindre un certain objectif ainsi que les organes responsables de leur exécution. L'utilité des objectifs dépend également, bien sûr, de l'existence d'institutions et de programmes dont la performance peut être évaluée au regard des objectifs fixés. Le succès du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) dans ce domaine et le suivi du Sommet mondial pour les enfants pourraient être étudiés, en même temps que les résultats positifs enregistrés dans des cas plus complexes. Le Sommet pourrait ensuite décider s'il convient

de recommander de fixer des objectifs globaux dans certains domaines essentiels. Le Sommet pourrait également dresser le bilan de l'avancement de la mise en oeuvre des objectifs fixés précédemment, notamment lors du Sommet mondial pour l'enfance.

Notes

¹ Voir Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.IV.2), chap. VII, sect. C.

² Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe II.

³ Voir Globalization and Developing Countries: Investment, Trade and Technology Linkages in the 1990s, brochure sur le colloque des Nations Unies qui s'est tenu à La Haye le 30 mars 1992. Ce colloque était organisé par la Division des sociétés transnationales et de la gestion de l'ancien Département du développement économique et social du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, en coopération avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, avec le soutien financier du gouvernement néerlandais.

⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport sur le développement humain, 1993 (New York et Oxford, Oxford University Press, 1993), "Indicateurs du développement humain", tableau 30.

⁵ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I.

⁶ Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport sur le développement humain, 1993 (New York et Oxford, Oxford University Press, 1993), encadré 2.3.

⁷ A/CONF.157/24 (Partie I), chap. III, sect. I, par. 25.

⁸ Ibid., par. 10.
