



Secrétariat

Distr.
LIMITÉE

ST/SG/AC.6/1997/L.8
9 mai 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ESPAGNOL

GROUPE D'EXPERTS SUR L'ADMINISTRATION
ET LES FINANCES PUBLIQUES
Treizième réunion
27 mai-4 juin 1997

REPENSER L'ÉTAT POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Rapport établi par le Secrétariat*

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. UNE SITUATION SOCIALE INQUIÉTANTE EN CETTE FIN DE SIÈCLE	1 - 12	3
II. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DU DÉBAT SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	13 - 28	6
A. Remise en question de la théorie du "ruissellement"	14 - 15	6
B. La revalorisation du capital humain et du capital social	16 - 20	7
C. Repenser la question de l'inégalité	21 - 25	9
D. Interdépendance du développement économique et du développement social	26 - 28	11
III. REPENSER LE RÔLE DE L'ÉTAT	29 - 47	12

* Le présent document a été établi avec le concours de M. Bernardo Kliksberg, consultant.

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
IV. REPENSER LE RÔLE DANS LE DOMAINE SOCIAL : QUELQUES AXES DE RÉFLEXION	48 - 82	18
A. Redéfinition de la place du social dans les structures administratives	53 - 56	19
B. Amélioration radicale de la coordination entre les organes gouvernementaux chargés des affaires sociales	57 - 61	21
C. La décentralisation : une possibilité	62 - 67	22
D. Mise en place de métaréseaux	68	24
E. La participation : une stratégie maîtresse	69 - 71	24
F. Amélioration de la qualité des services	72 - 74	26
G. Vers une plus grande souplesse de gestion	75 - 76	27
H. Rénovation des structures	77 - 78	28
I. La spécificité de la gestion sociale	79 - 82	28
V. CONCLUSION	83 - 88	30

I. UNE SITUATION SOCIALE INQUIÉTANTE EN CETTE FIN DE SIÈCLE

1. Au XXe siècle, l'humanité a accompli d'énormes progrès dans les domaines scientifique, technologique et productif. Des "ruptures épistémologiques", qui se sont produites simultanément dans de nombreux domaines de la connaissance, ont permis d'élaborer de nouveaux modèles théoriques pour appréhender les phénomènes ainsi que de nouvelles technologies fondées sur la conviction qu'il existe un champ immense de possibilités. Les progrès accomplis dans des domaines tels que les communications, la micro-électronique, la biotechnologie, la science des matériaux, les machines-outils, l'informatique et la robotique, transforment les modes de production. Les possibilités de production de biens et services se sont multipliées rapidement. Parallèlement, on assiste à une révolution des attentes de la population. Les modèles démocratiques, qui permettent à la population d'élire ses représentants, ont commencé à se développer et la population fait de plus en plus pression pour être consultée. Les peuples souhaitent avoir de plus en plus d'influence sur la prise de décisions et on note une nette tendance à la constitution de nouvelles formes d'organisation de la société civile, plus actives.

2. Et pourtant, l'immense potentiel de production ne permet pas d'améliorer les conditions de vie difficiles d'un grand nombre d'habitants de la planète. Il existe un fossé énorme entre le potentiel de production et le quotidien de la population. Il existe aussi un décalage entre, d'une part, les progrès accomplis sur la voie de la démocratisation, la population ayant acquis "une citoyenneté démocratique" qui lui permet de participer davantage à la vie politique, et d'autre part, l'exclusion sociale dont sont victimes un grand nombre de personnes et qui les empêche d'exercer véritablement leur "citoyenneté sociale", c'est-à-dire de participer à la vie de la société. La situation sociale, sur laquelle le Sommet mondial pour le développement social a appelé l'attention, amène à nous interroger sur l'avenir.

3. D'après les statistiques de la Banque mondiale, 1,3 milliard d'habitants de la planète vivent avec moins d'un dollar par jour et se trouvent dans une situation de pauvreté extrême. Les deux cinquièmes de la population mondiale n'ont pas accès à des services sanitaires adéquats et à l'électricité¹. D'après le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le nombre de pauvres qui ont vu leurs revenus diminuer a considérablement augmenté. De 200 millions entre 1965 et 1980, il a été porté à 1 milliard entre 1980 et 1993. Quelque 800 millions de personnes ne mangent pas à leur faim et près de 500 millions souffrent de malnutrition chronique; 17 millions de personnes meurent chaque année de maladies infectieuses et parasitaires curables comme la diarrhée, le paludisme et la tuberculose².

4. Révélateurs des difficultés sociales, les chiffres sur l'emploi indiquent que le chômage est en augmentation et que la qualité des emplois disponibles se dégrade. Dans son rapport intitulé L'emploi dans le monde, l'Organisation internationale du Travail (OIT) signale qu'en 1995, 30 % de la main-d'oeuvre mondiale était au chômage ou sous-employée. Alors que les taux de chômage augmentent, de plus en plus de personnes travaillent dans le secteur non structuré. Bien qu'hétérogène, ce secteur regroupe surtout des travailleurs en situation précaire, sans véritables perspectives ni aucune protection sociale, avec de bas salaires et une productivité très inférieure à celle du secteur

structuré en raison de l'insuffisance des ressources, des technologies et des crédits. En Amérique latine, par exemple, 40,2 % de la population active non agricole était employée dans le secteur non structuré en 1980, contre 55,7 % en 1995. Dans cette même région, le taux de chômage officiel était estimé à 16,2 %³ en 1996. Outre le nombre de chômeurs, il faut aussi prendre en compte la durée moyenne du chômage. Ces chiffres, qui font état d'une aggravation de la situation, sont particulièrement révélateurs d'après Robert Solow. Leur étude met en évidence le coût social élevé des périodes prolongées de chômage. Celles-ci ont des répercussions préjudiciables multiples sur la personnalité de l'individu, qui sont généralement passées sous silence par les études économiques traditionnelles. Elles se traduisent notamment par une certaine apathie, un désintérêt pour la vie en société et un retrait progressif de la force de travail⁴, de sorte que le chômeur a tendance à se sous-estimer.

5. La pauvreté continue de frapper d'abord les femmes et les enfants. Selon les statistiques de l'OIT, les pauvres, les chômeurs et les sous-employés sont majoritairement des femmes. Les enfants sont particulièrement vulnérables face à la pauvreté. Il y a un écart considérable entre les progrès de la médecine et les taux de mortalité infantile des régions pauvres. Un tiers des enfants des pays en développement souffrent de malnutrition. Dans ces pays, le taux de mortalité infantile des enfants de moins de 5 ans est de 97 p. 1000, soit presque six fois supérieur à celui des pays développés. Selon les statistiques du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 600 000 enfants meurent chaque année de maladies parfaitement évitables en Amérique latine et dans les Caraïbes⁵. Les enfants sont de plus en plus obligés de travailler, souvent dans des conditions déplorables d'exploitation. Dans beaucoup de villes, le phénomène des enfants des rues a pris de l'ampleur et les enfants pauvres sont devenus la cible préférée des trafiquants de drogue.

6. Les fortes tensions sociales que connaissent toutes ces régions et de nombreuses autres contribuent à la fragilisation du tissu social, et notamment à l'éclatement de la cellule familiale et à la recrudescence de la criminalité. Les problèmes sociaux ont de lourdes répercussions sur la famille, institution centrale dans la plupart des sociétés, qui fixe des normes morales, inculque des principes d'éducation, prodigue des soins de santé préventifs et offre un milieu affectif et des modèles de référence. On constate aussi que la figure du patriarche disparaît peu à peu. En outre, de nombreuses sociétés connaissent une forte augmentation de la criminalité. Par exemple, la revue The Economist indique que la quasi-totalité des villes d'Amérique latine sont plus dangereuses aujourd'hui qu'il y a 10 ans⁶.

7. Tous les problèmes évoqués plus haut contribuent à créer "des cercles vicieux" de la pauvreté. La faim, l'absence de repères familiaux solides, les obstacles à la scolarisation et l'échec scolaire, de même que l'état du marché du travail, créent une situation d'exclusion sociale qui s'autoreproduit.

8. S'agissant de la pauvreté et de l'exclusion sociale, on constate au niveau international que les inégalités s'accroissent et qu'il se produit un phénomène de polarisation. D'après le PNUD, au cours des 30 dernières années, la part que représentent les 20 % les plus pauvres dans le revenu mondial est tombée de 2 à 1,45 %, tandis que la part des 20 % les plus riches est passée de 70 à 85 %. De 1960 à 1990, l'écart entre les plus riches et les plus pauvres a doublé. La

fortune des 358 milliardaires que compte la planète est supérieure au revenu annuel cumulé des 45 % d'habitants les plus pauvres, soit 2,3 milliards de personnes. Les inégalités de revenu et de patrimoine produisent elles-mêmes de grandes inégalités dans l'accès au crédit et ont des répercussions multiples dans des domaines essentiels comme l'accès au système scolaire, l'échec ou la réussite scolaires et la qualité de l'enseignement que reçoivent les pauvres.

9. Si certaines inégalités sont bien connues, d'autres sont moins manifestes. Le développement rapide des communications, surtout de la télématique, offre d'immenses possibilités de diffusion de l'information et d'échanges, mais des secteurs entiers de la population risquent de rester en marge de ce phénomène, ce qui engendrerait une nouvelle inégalité. D'après Martin Hopenhayn, on risque de voir apparaître de nouvelles formes "d'analphabétisme cybernétique" qui toucheront tous ceux qui n'ont pas accès à l'informatique⁷.

10. Appelant l'attention de la communauté internationale sur la gravité du problème des inégalités, l'Administrateur du PNUD a souligné, lors du Sommet mondial de Copenhague, qu'il était essentiel et urgent de s'attaquer à ce problème au cours des prochaines décennies. Le Président de la Banque mondiale abonde dans ce sens lorsqu'il fait observer que la distribution des bénéfices de la croissance est l'un des plus grands défis à relever pour garantir la stabilité dans le monde, que les injustices sociales peuvent compromettre les progrès économiques et politiques et qu'il importe de s'interroger sur la nécessité et les moyens de mieux répartir les revenus⁸. Robert Solow relève que si l'on veut que la population participe activement aux efforts de développement, il faut que tous les groupes sociaux aient le même sentiment de justice, c'est-à-dire que chacun reçoive une part égale des fruits du progrès économique⁹. La pauvreté extrême et les inégalités sociales compromettent gravement les perspectives de croissance économique soutenue et la gestion démocratique des affaires publiques dans les pays en développement. Les gouvernements démocratiques qui ne parviennent guère à améliorer la qualité de vie de la majorité de la population perdent toute crédibilité, ce qui limite leur marge de manoeuvre.

11. Comment remédier à cette situation sociale inquiétante? La pauvreté est-elle inévitable, fait-elle partie de l'ordre des choses? Les choses ne sont pas aussi simples puisqu'un grand nombre de régions vivent dans la pauvreté alors qu'elles sont riches en produits minéraux, en ressources agricoles, en sources d'énergie et en matières premières stratégiques. La pauvreté est-elle due aux erreurs de l'homme? Aucune preuve concrète ne permet non plus de corroborer cet argument. Un document présenté lors du Sommet mondial de Copenhague par un comité de personnalités présidé par l'ancien Président du Chili, Patricio Aylwin, indique à cet égard : les pauvres ne sont généralement pas responsables de leur situation. Beaucoup d'entre eux sont des personnes courageuses qui parviennent à surmonter leurs difficultés lorsqu'on les aide un peu ou lorsque la situation générale du pays s'améliore¹⁰.

12. Face à la persistance et à l'aggravation du problème, on tente de trouver des solutions, de nouvelles méthodes de recherche et de réflexion qui amènent à repenser complètement le rôle et la conception de l'État. Nous traiterons de ces aspects dans les parties suivantes du document. Nous étudierons ensuite quel devrait être le rôle de l'État dans le domaine social dans le monde en

développement, puis nous réfléchîrions sur les grandes lignes d'un projet de réforme des institutions et de l'État en fonction de ce nouveau rôle et sur le modèle de gestion qui serait le plus propre à favoriser une action efficace de l'État dans le domaine social. Enfin, nous procéderons à une synthèse. L'analyse aura surtout pour objet d'explorer les différents rôles possibles de l'État et d'appeler l'attention sur la nécessité de revoir complètement le fond du débat.

II. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DU DÉBAT SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

13. Il y a peu, un des vice-présidents de la Banque mondiale, Shadid Javed Burki, a fait observer que la situation des 20 % les plus pauvres ne s'améliorait pas, en particulier dans deux régions, l'Amérique latine et l'Afrique¹¹. La persistance et l'aggravation des problèmes sociaux, et les efforts déployés pour remédier à cette situation, efforts qui ont culminé avec l'organisation du Sommet mondial pour le développement social, ont donné lieu à un vaste débat au cours duquel on a revu, une par une, la plupart des prémisses sur lesquelles on avait fondé l'action sociale ces dernières décennies. Le nouveau débat, né d'un sentiment "d'impuissance" face à l'insuffisance des réponses offertes par les modèles qui "sur le papier" proposaient des solutions efficaces, et face à leurs résultats limités, a consisté à remettre en cause la validité de ces mêmes modèles et à rechercher d'autres modèles d'analyse qui pourraient être plus féconds. On trouvera ci-après un résumé des grands axes du débat auquel participent aujourd'hui des gouvernements, des établissements universitaires, des acteurs de la société civile, des organismes de coopération et de financement international et l'opinion publique mondiale.

A. Remise en question de la théorie du "ruissellement"

14. Ces dernières décennies, on a vu apparaître plusieurs théories principalement fondées sur l'idée du "ruissellement". L'hypothèse est qu'il faut faire d'énormes sacrifices pour atteindre les objectifs macro-économiques qui permettront de parvenir à l'équilibre économique et financier, et donc au progrès économique, lequel aura des "retombées" sur la population tout entière et sur les secteurs les plus pauvres, qui pourront ainsi sortir de leur situation de pauvreté "extrême". Cette théorie suppose par conséquent une attente difficile pour que cette politique d'austérité et d'accumulation quasi forcée porte finalement ses fruits. Comme souvent par le passé, la réalité n'a pas confirmé la théorie. Comme le montrent notamment les rapports du PNUD sur le développement humain, qui portent sur la quasi-totalité des pays en développement et contiennent des données qui couvrent l'ensemble des dernières décennies, le cheminement vers le développement semble beaucoup plus difficile que ne le laisse entendre la théorie du ruissellement. Les statistiques indiquent que la réalité est très différente de la théorie. L'expérience montre qu'un pays doit en effet parvenir à la stabilité économique et à l'équilibre financier, améliorer sa compétitivité et augmenter son produit intérieur brut, mais les progrès réalisés ne se traduisent pas automatiquement par un "ruissellement". Au contraire, on peut constater simultanément une amélioration des indicateurs économiques cités et une détérioration ou une stagnation de la situation des plus défavorisés. Dans son rapport annuel de 1995, la Banque mondiale souligne que l'on ne peut compter sur l'effet de ruissellement de la croissance pour améliorer la distribution des revenus et réduire la pauvreté.

Cette même institution a réalisé une analyse des causes de la crise de l'économie mexicaine : pendant de nombreuses années, on a cru que la croissance économique accélérée était le moyen le plus efficace de réduire la pauvreté et les inégalités sociales. Cependant, l'expérience a montré que si une croissance économique soutenue est nécessaire, elle ne suffit pas à réduire la pauvreté et les inégalités sociales¹². Dans son rapport mondial sur le développement humain de 1996, le PNUD souligne qu'il faut prêter davantage attention à la structure et la qualité de la croissance, celle-ci pouvant coexister avec le chômage, l'exclusion, l'absence de participation populaire, la fragilisation des cultures nationales et, enfin, la destruction de l'environnement et donc de l'avenir.

15. On s'accorde de plus en plus à reconnaître que le modèle du ruissellement n'est pas efficace, ce qui laisse à penser que les relations entre l'économie et le social sont beaucoup plus complexes que ne le supposait le modèle. Celui-ci ayant été mis en pièces par les faits, comme cela s'est souvent produit pour d'autres modèles, il faut désormais trouver de nouvelles voies.

B. La revalorisation du capital humain et du capital social

16. Un grand nombre des travaux de recherche et des débats en cours portent sur une analyse nouvelle et approfondie des répercussions qu'ont sur le développement des formes d'accumulation du capital qui n'avaient pas été suffisamment étudiées jusqu'à présent. On part du principe qu'outre le capital "traditionnel", à savoir le capital d'une société constitué par ses ressources naturelles et le capital de production (infrastructure, capital commercial et financier, etc.), il existe deux autres formes de capital qu'il importe d'étudier plus en détail, nommément le capital humain et le capital social. Le premier concerne la qualité des ressources humaines alors que le second a trait à des aspects qualitatifs comme les valeurs communes, la culture, les possibilités de création de synergie, de collaboration et de concertation au sein de la société. Selon une étude de la Banque mondiale portant sur 192 pays et analysant les causes de la croissance économique, au moins 64 % de la croissance est imputable au capital humain et au capital social¹³.

17. Pour renforcer le capital humain, il importe d'investir systématiquement dans des domaines comme l'éducation, la santé et la nutrition. En cette fin de siècle, l'investissement dans le secteur de l'éducation est l'un des plus rentables, en raison notamment des transformations radicales des structures de production. En effet, le savoir est en passe de devenir l'élément fondamental des nouveaux modes de production. Aujourd'hui, les industries de pointe sont fondées sur la connaissance pure et tout laisse présager un renforcement de cette tendance. D'après Lester Thurow, le XXI^e siècle sera celui de la connaissance, seule source d'avantages compétitifs viables à long terme¹⁴. L'auteur souligne notamment que le fonctionnement des ordinateurs ne repose pratiquement pas sur les ressources naturelles mais sur la connaissance. Par conséquent, une entreprise qui investit aujourd'hui dans la formation de son personnel obtient un taux de rendement de ses investissements qui est le double de celui d'une entreprise qui investit dans l'équipement et le matériel. Robert Reich, ancien Secrétaire d'État américain au travail, souligne le poids décisif de l'éducation en faisant observer que les personnes qui tireront profit de cette nouvelle économie mondialisée et changeante sont celles qui pourront recenser et résoudre les problèmes, manier et analyser les concepts, créer et

gérer l'information. Il recommande à son propre pays d'investir dans l'éducation et dans la formation, dans les écoles et les universités publiques, publiques au vrai sens du terme, c'est-à-dire accessibles à tous et financées par tous¹⁵. Jacques Delors met lui aussi l'accent sur le rôle fondamental de l'éducation de nos jours : de celle-ci dépend en grande partie le progrès de l'humanité ... aujourd'hui, il est de plus en plus évident que l'éducation est l'une des armes les plus puissantes qui s'offre à nous pour forger l'avenir¹⁶. Les pays qui sont à la pointe de l'économie et de la technologie consacrent davantage de ressources à l'éducation, à la science et à la technologie. Le Japon vient de décider d'augmenter de 50 % le budget, déjà élevée au cours des cinq dernières années, qu'il consacre à la science et à la technologie. En l'espace des cinq années à venir, ce budget atteindra 155 milliards de dollars. En l'an 2000, le Gouvernement japonais consacrera deux fois plus de ressources qu'en 1992 à la science et à la technologie. En République de Corée, les dépenses d'éducation représentent 10 % du produit intérieur brut, niveau très supérieur à celui du monde en développement. Depuis 1994, Israël a entrepris une nouvelle réforme de son système éducatif déjà très progressiste, qui s'est traduite par une augmentation de 33 % en termes réels des ressources consacrées à l'éducation, afin notamment de former le corps enseignant à l'informatique et d'introduire l'apprentissage des nouvelles technologies dans les programmes scolaires. Les entreprises privées les plus modernes ont considérablement augmenté leurs budgets de formation du personnel, qui atteignent dans certains cas près de 10 % des dépenses totales de personnel.

18. L'expérience a montré qu'investir dans la santé, aspect essentiel du développement du capital humain, peut être très rentable. Les initiatives lancées par l'Organisation mondiale de la santé, le Bureau sanitaire panaméricain et l'UNICEF, par exemple pour lutter contre des maladies mortelles comme la diarrhée infantile et le choléra, ont porté très vite leurs fruits alors qu'elles n'ont nécessité que des investissements peu importants. La conjugaison des efforts dans les deux domaines de la santé et de l'éducation peut se révéler très efficace. En cette fin de siècle, l'un des investissements les plus rentables est le développement et l'amélioration de l'éducation des filles dans les régions défavorisées. D'après les statistiques de la Banque mondiale, si l'on prolongeait de trois ans la scolarité des filles, on réduirait de 15 pour 1 000 la mortalité infantile. Ces années passées à l'école leur permettraient d'augmenter leur bagage éducatif et, ainsi, d'être mieux armées face à des questions comme la grossesse précoce, la planification familiale, les soins pré et postnataux, et la nutrition.

19. Le capital social peut également avoir des effets très bénéfiques sur le progrès économique et le bien-être en général. Dans une étude qui a eu un large écho, Robert Putnam démontre de manière concrète que le capital social favorise considérablement la croissance¹⁷. L'auteur souligne que le capital social, à savoir la confiance, les normes et les réseaux, est en général un bien public alors que le capital classique est le plus souvent un bien privé. Nous avons une perception déformée du capital social : comme tous les biens publics, le capital social tend à être sous-estimé par les agents privés. Or, son poids peut être décisif. Prenant comme exemple l'expérience italienne, Putnam fait ressortir l'importance du capital social et recense quelques-uns de ses effets concrets : dans les régions italiennes où les citoyens ont un sens civique, contrairement à ce qui se passe à Naples, la confiance en la société a toujours

été un élément clef qui a donné une impulsion au dynamisme économique et à l'action des pouvoirs publics. Cela nécessite souvent une coopération entre le législatif et l'exécutif, entre les travailleurs et les dirigeants, entre les partis politiques, entre l'État et le secteur privé, entre les petites entreprises et autres entités concernées. Cependant, le recrutement de personnel et le contrôle sont souvent coûteux ou impossibles et l'intervention d'un tiers n'est guère envisageable. La confiance favorise la coopération. Plus la confiance est grande dans la communauté, plus la coopération a des chances de s'instaurer. Celle-ci, à son tour, renforce la confiance. L'accumulation constante de capital social est un aspect essentiel qui explique les cercles vertueux de l'Italie civique.

20. Le capital humain et le capital social ont été "redécouverts" ces dernières années et il n'est plus possible de penser le développement sans tenir compte de leur poids en tant que "leviers" du développement.

C. Repenser la question de l'inégalité

21. Là encore, les modèles d'analyse traditionnels ont volé en éclats sous le choc de la réalité historique, ouvrant de vastes horizons à la recherche sur cette question et à l'élaboration de nouveaux modèles et de solutions nouvelles.

22. Selon Nancy Birdsall, David Ross et Richard Sabot, l'existence d'une relation inverse entre l'augmentation de la croissance et la réduction des inégalités était l'un des postulats fondamentaux des théories économiques traditionnelles concernant la nature du processus de développement¹⁸. D'après ces théories, si l'on veut obtenir un effet d'accumulation qui stimule la croissance, il faut qu'il y ait des inégalités importantes. Cependant, l'analyse économétrique approfondie de l'expérience de deux régions – l'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine – depuis 30 ans démontre le contraire, ce qui amène Birdsall, Ross et Sabot à se demander pourquoi l'Amérique latine a un taux de croissance relativement faible et d'importantes inégalités, et l'Asie de l'Est peu d'inégalités et une croissance rapide. Les pays de l'Asie du Sud-Est ont fait des efforts considérables pour réduire les inégalités, avec d'excellents résultats, puisque le revenu entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres de la population n'est plus que de 8 à 1 en République de Corée, alors qu'en Amérique latine, la polarisation existante s'est accentuée et que les différences de revenu qui sont de 26 à 1 au Brésil, ont aussi augmenté considérablement au Mexique, en Argentine et dans la région tout entière. C'est ainsi que sont engendrés des cercles "vicieux" ou "vertueux", selon que les inégalités augmentent ou diminuent, de l'égalité, de l'éducation et de la croissance. D'après la même étude, dans les années 50, le taux d'achèvement du cycle primaire était de 60 % au Brésil, soit un taux nettement plus élevé qu'en République de Corée, où il était de 35 %. Au cours des 30 années qui ont suivi, les inégalités se sont creusées au Brésil, alors qu'en République de Corée, elles ont diminué sensiblement. C'est l'une des raisons pour lesquelles le taux de succès scolaire a beaucoup baissé au Brésil, alors qu'en République de Corée, il dépassait les 90 %. D'après The Economist, au Brésil, les inégalités ont suivi l'évolution suivante :

Tableau 1

Évolution de la répartition du revenu au Brésil

	Pourcentage du revenu national	
	1970	1994
1 % le plus riche de la population	8	15
25 % les plus pauvres	16	12

Source : The Economist, 29 avril 1995.

23. Si l'on applique le coefficient de Gini, qui sert à mesurer les inégalités dans la répartition des revenus en Amérique latine, en Afrique, en Asie du Sud-Est et en Asie de l'Est, on constate que ce coefficient, qui augmente sous l'effet de l'aggravation des inégalités, fait apparaître des différences appréciables en faveur de ces deux dernières régions, où la croissance a été plus forte et plus soutenue que dans les précédentes.

Tableau 2

Répartition du revenu national au sein de la population

(en pourcentage)

Population	Asie du Sud-est Asie de l'Est	Afrique	Amérique latine
Premier quintile	8,1 6,6	6,0	3,3
Deuxième quintile	12,2 11,4	8,2	7,2
Troisième quintile	16,1 16,6	1,5	11,9
Quatrième quintile	21,8 24,9	18,5	19,8
Cinquième quintile	42,0 40,4	55,9	57,9
Coefficient de Gini	0,31 0,32	0,44	0,49

Les quintiles correspondent à la valeur croissante des tranches de revenu.

Source : Weaver J. et R. Sprout, dans Michael Rock "25 years of economic development revisited", World Development, vol. 21, No 11, 1993.

24. Les faits ont démenti formellement la théorie selon laquelle les inégalités seraient en définitive le produit de la croissance économique. Pour citer Joseph Stiglitz : "Il existe des relations positives entre la croissance et l'égalité. La croissance, lorsqu'elle atteint un taux élevé génère des ressources qui peuvent servir à promouvoir l'égalité, de même qu'une grande égalité peut contribuer à maintenir cette même croissance à un niveau élevé.

/...

Une telle observation peut sembler relever du simple bon sens, mais jusqu'à ce que soient connus les résultats de l'expérience de l'Asie de l'Est, ce même 'bon sens' suggérerait en fait exactement le contraire : que la croissance était source d'inégalité et que l'inégalité était nécessaire à la croissance¹⁹".

25. Avec la remise en cause des vérités énoncées au nom du "sens commun par les tenants de l'économie traditionnelle, c'est tout un champ d'investigation nouveau qui s'est ouvert dans ce domaine où des recherches s'imposaient avec d'autant plus d'urgence que les niveaux extrêmement élevés d'inégalité existants, déjà évoqués, hypothéquaient fortement la croissance future et étaient en soi porteurs de tensions sociales majeures. À l'échelle internationale, les travaux de recherche visant à étudier systématiquement les différentes formes d'inégalité se sont multipliés. Parallèlement à l'inégalité de revenus, on s'est intéressé aux inégalités quant à la propriété des richesses et l'accès au crédit, celles-ci revêtant une grande importance économique. Il ressort d'une étude récente de Deininger et Squire qu'une distribution inéquitable de la terre, richesse cruciale, exerce un très fort effet préjudiciable sur la croissance. Ainsi, seuls 2 des 15 pays ayant un coefficient de Gini supérieur à 70 en ce qui concerne la distribution des terres ont réalisé une croissance supérieure à 2,5 % (ce qui est peu) entre 1960 et 1992²⁰. Une autre étude de Hongyi, Squire et Zou montre que l'inégalité initiale dans la distribution des richesses peut se perpétuer pendant des générations, ce qui a des conséquences négatives auxquelles il faut remédier au moyen de politiques adaptées²¹.

D. Interdépendance du développement économique et du développement social

26. La remise de la théorie du ruissellement, la revalorisation du capital humain et du capital social et la redéfinition des liens entre l'inégalité et la croissance sont des dimensions essentielles du débat plus large qui touche à la mondialisation des modèles de développement. D'un côté, on laisse entendre que les relations entre les domaines économique et social sont complexes et que grâce au phénomène de ruissellement, les couches les plus défavorisées de la population bénéficieront à terme des bienfaits de la croissance. Cependant, c'est loin d'être le cas dans la pratique. D'aucuns font valoir qu'il ne faut pas se focaliser sur une seule des dimensions de ce processus, au détriment des autres, en raison des liens réciproques qui existent entre elles. Le développement social est en fait un processus vital sans lequel il ne peut y avoir de développement économique durable. Les investissements dans le capital humain et social et la promotion de l'égalité ne sont pas simplement des objectifs vers lesquels doivent tendre les sociétés démocratiques; ils sont nécessaires à la solidité de la croissance économique. Ainsi, pour James Wolfensohn, il n'est pas acceptable que le développement économique n'aille pas de pair avec le développement social²². Comme le fait remarquer la Banque interaméricaine de développement à propos de l'Amérique latine : les inégalités qui continuent d'exister dans l'accumulation du capital humain ont entraîné une augmentation du nombre, déjà important, de personnes vivant dans la misère et accentué la répartition profondément inégale des richesses dans la région. Ces inégalités sociales continuent de faire obstacle à la productivité et à la croissance économique régionale, et de retarder les processus de démocratisation et de modernisation des États²³.

27. L'impression qu'on retire est celle d'une brèche à colmater entre ceux deux dimensions du développement, dans lesquelles le développement lui-même devient extrêmement fragile. Le développement social a besoin de l'élan qui apporte la croissance économique, la stabilité monétaire, l'équilibre économique et financier, qui nécessitent eux-mêmes un développement social dynamique pour se maintenir à moyen et à court termes. C'est dans cette optique que de nouvelles politiques, ne devant rien au "sens commun traditionnel", commencent à voir le jour. Ainsi, comme le rapporte Amartya Sen, d'aucuns voient dans le développement un processus cruel, fondé sur une morale imprégnée de sang, de sueur et de larmes, pour lequel il faut consentir des sacrifices dans la perspective d'un avenir meilleur; sacrifices qui peuvent par exemple consister à accepter un faible niveau de vie, de profondes inégalités et un autoritarisme omniprésent...²⁴. Cette conception du développement a, d'après Sen, été trop souvent vantée. Elle ne semble pas devoir donner les résultats escomptés à la lumière de l'expérience passée et engendre de fortes tensions. Elle est souvent présentée comme la seule solution possible. Les nouvelles idées évoquées plus haut devraient toutefois ouvrir la voie à d'autres formules. Sen propose des conceptions du développement qui sont essentiellement conviviales, reposant sur l'entraide et offrant une chance à tous, soit en faisant jouer l'interdépendance du marché et les avantages mutuels qui peuvent en être retirés, soit en faisant intervenir les services publics, qui donnent à la population les moyens de se prendre en charge et d'aider autrui à se prendre en charge. L'expérience des dernières années a montré que la dichotomie traditionnelle entre l'économique et le social, qui crée une situation où les politiques sociales consistent de plus en plus en définitive à dénombrer les victimes de la politique économique, pouvait faire place à une relation nouvelle qui privilégie l'intégration et la complémentarité entre ces deux domaines. Les sociétés qui ont su jouer sur les deux tableaux sont les plus avancées de la planète, ce qui montre bien qu'une telle intégration est possible. Des pays comme le Canada, la Norvège, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, le Japon, Israël et des régions comme l'Asie du Sud-Est se trouvent à l'avant-garde du progrès tant pour ce qui est des résultats macro-économiques que des indicateurs du développement humain.

28. Ces idées nouvelles sur le développement social remettent en cause les théories traditionnelles qui avaient cours ces dernières années au nom du sens commun et amènent à s'interroger sur le rôle que l'État doit jouer à la lumière de la conception globale du développement sur laquelle elles reposent.

III. REPENSER LE RÔLE DE L'ÉTAT

29. Traditionnellement, tout réaménagement de l'État en vue de faciliter et de promouvoir le développement social passe directement par le remaniement de ses structures organisationnelles, l'amélioration de l'efficacité de sa gestion et l'incorporation de techniques de modernisation. Ces aspects sont incontournables, mais il n'en faut pas moins définir au préalable le rôle que devra jouer l'État dans les pays en développement à la fin du siècle. Les évolutions et améliorations techniques qui sont absolument indispensables ne peuvent se choisir dans l'abstrait ou en fonction uniquement des technologies disponibles sur le marché. Les critères de sélection des types de technologies les mieux adaptées doivent être déterminés en fonction du rôle qui revient éventuellement à l'État, afin que celui-ci s'en acquitte de la façon la plus efficace. Le débat strictement technocratique sur la réforme de l'État dans le

sens du développement social devrait laisser la place à un débat plus large fondé sur les postulats relatifs aux modèles de développement, lequel permettrait de tirer des conclusions sur les différents rôles de "l'État souhaitable", et de définir ensuite les critères techniques permettant de le doter des capacités nécessaires pour les remplir. Le présent document a pour objet d'approfondir l'approche méthodologique proposée²⁵.

30. Le débat sur le rôle de l'État dans le domaine social s'inscrit dans une polémique beaucoup plus large concernant son rôle en général. Dans l'ensemble, comme on l'a déjà souligné à plusieurs reprises, le pendule a oscillé d'un extrême à l'autre. Voilà quelques décennies, l'État était envisagé comme une entité planifiant intégralement le développement sous tous ses aspects, faisant appliquer ses plans par son appareil centralisé et assumant toutes les fonctions d'exécution. Dans la pratique, cette approche a soulevé d'énormes difficultés au niveau théorique en ce qu'elle sous-estimait ou marginalisait la société civile dans ses nombreuses manifestations, et au niveau concret car on s'est aperçu que le dispositif présentait de nombreuses carences et que le caractère centralisé de la gestion était la cause essentielle de la rigidité du système et de son divorce d'avec les exigences de la réalité.

31. Le pendule a alors oscillé dans le sens inverse, vers la théorie de "l'État minimum". Celle-ci partait de l'hypothèse que les interventions de l'État devaient se réduire à leur plus simple expression et qu'il fallait laisser libre cours à l'évolution du marché et à "la main invisible". L'État était perçu comme un obstacle à la dynamique qu'il fallait créer. L'antinomie entre État et marché est devenue encore plus manifeste. Dans les pays en développement, on a assisté à un véritable processus de "démolition" de l'État. Pendant longtemps, les efforts se sont portés sur des problèmes de taille, sous forme de réductions constantes et souvent peu sélectives. Une grande partie des fonctions de l'État ont été supprimées et de nombreuses autres privatisées à la hâte, alors même que l'on savait que cela aurait pu se faire de façon beaucoup plus efficace pour le pays et que les instruments de réglementation publique nécessaires pour l'étape suivante étaient nettement insuffisants, voire presque inexistantes. Comme dans le précédent cas de figure, cette optique sous-estimait implicitement les capacités de production et autres capacités de la société civile, distinctes de celles de l'État et du marché, par exemple la gamme extrêmement vaste de structures créées par la collectivité humaine pour faire face aux tâches qui lui sont essentielles.

32. Au fil des ans, l'expérience a montré que ces deux conceptions extrêmes ne menaient à aucune des solutions recherchées. Évoquant l'expérience américaine, Rudiger Dornbusch constate : "Aux États-Unis nous avons franchi une étape supplémentaire. Nous avons compris que les excès de la concurrence, la déréglementation sauvage et la non-intervention de l'État nous avaient menés trop loin. Le pendule court dorénavant en sens inverse et l'on entrevoit le retour de l'État... Dans 10 ans, nous regarderons en arrière et nous verrons une période de reconstruction axée sur une certaine conception de l'État, sur une coopération bienvenue entre gouvernement, travailleurs et patronat et sur la nécessité pour le gouvernement de jouer le rôle principal dans la recherche de solutions aux problèmes de coordination et d'exploitation des facteurs externes²⁶".

33. La remise en question conceptuelle de toute cette approche est née du choc entre les modèles théoriques et la réalité. Les faits sont venus remettre en cause des hypothèses qui avaient été largement diffusées. C'est pourquoi, partir du principe que le problème se limite à un débat sur le rôle de l'État et croire qu'il suffira d'en diminuer le poids pour que des solutions apparaissent d'elles-mêmes, c'est poursuivre un mirage. Les chiffres montrent clairement que l'importance de l'État, attestée, entre autres critères, par le nombre de fonctionnaires pour 100 habitants et par le pourcentage du PNB consacré aux dépenses publiques, est bien moins marquée dans beaucoup de pays en développement que dans la plupart des pays développés. Ce qui est important ce n'est pas la taille de l'État en termes abstraits, mais le rôle qu'il devrait jouer dans le processus historique et les moyens qui permettront de le doter des capacités de gestion nécessaires pour qu'il puisse s'en acquitter pleinement.

34. La réalité des faits nous a aussi enseigné que dans un univers humain soumis à la mondialisation et à une "explosion de complexité" provoquée par la multiplication des relations d'interdépendance et la rapidité des bouleversements géopolitiques, géoéconomiques et technologiques, l'État doit assumer des fonctions encore inédites dans l'histoire. La mondialisation, l'accélération du changement, la complexité des relations s'accompagnent de nombreuses incertitudes. Edgar Morin nous met en garde : "Devenir ne signifie pas nécessairement se développer. Désormais, l'avenir a pour nom incertitude." Il souligne les difficultés d'analyse du futur : "Nous sommes dans l'inconnu, voire dans l'innommé. Tout ce que nous savons de l'époque contemporaine s'exprime par le préfixe temporel 'post' (postindustriel, postmoderne, poststructuraliste...) ou par le préfixe négatif 'anti' (antitotalitaire). Nous sommes incapables de donner un visage à notre avenir, et encore moins à notre présent²⁷." Face à "une société toujours plus mondialisée et, par là, plus complexe et multidimensionnelle", les théoriciens des pays en développement traduisent le même sentiment de la façon suivante : "... nous naviguons presque sans boussole au coeur de cet ouragan de changements induits par la mondialisation, avec des cartes sommaires et trop souvent dépassées. Cette multitude de changements, cette absence de points de repères sont parmi les principales sources du malaise, de l'incertitude et de l'inquiétude qui caractérisent l'époque actuelle²⁸." Cette évolution a fait naître un large besoin de solutions nouvelles de la part de l'État. Michel Crozier fait remarquer : "Il faut un État plus interventionniste pour faire face à la complexité. D'une façon ou d'une autre, tous les groupes, même les hommes d'affaires, exigent une intervention²⁹." Dans les pays en développement, la possibilité de promouvoir et de renforcer les intégrations sous-régionales et régionales, qui présentent beaucoup d'intérêt dans le contexte de la mondialisation, crée un fort courant de demande pour les fonctions de catalyseur et de facilitateur que pourrait jouer un État efficace dans ce domaine vital.

35. Outre les exigences de la mondialisation et de la complexification, d'autres demandes sont liées au renforcement des capacités régulatrices de l'État. La réglementation naît d'une exigence d'efficacité économique et d'une inquiétude sociale réelle, face aux coûts énormes que la société pourrait avoir à payer si on livrait à "la main invisible" des fonctions qui lui sont essentielles. Lester Thurow signale à cet égard que "pour Adam Smith, la recherche individuelle du profit stimulera toujours la croissance économique d'une nation. Mais dans la pratique on se heurte à un problème. Très souvent,

'la main invisible' d'Adam Smith devient celle d'un pickpocket. Les marchés libres et sans contraintes génèrent habituellement des activités très rentables mais improductives. L'expérience pratique montre que la maximisation des profits ne conduit pas toujours à la maximisation du produit³⁰".

36. Certaines autres demandes adressées à l'État sont liées à l'inégalité et à ses coûts. Dornbusch les qualifie de la façon suivante : "le marché ne facilite pas une redistribution des revenus socialement acceptable. L'intervention de l'État est donc légitime quand il s'agit de répartir équitablement les revenus produits par le marché... L'égalité des chances et dans une certaine mesure des résultats est non seulement un principe éthique mais également un besoin impérieux car il est de plus en plus évident que lorsque les inégalités sont trop grandes elles débouchent sur des conflits sociaux³¹".

37. L'État "minimum", presque absent des processus clefs de notre époque, doté de capacités de gestion réduites à leur plus simple expression, ne peut que difficilement aider la société à maîtriser ces processus. Le principe de base de la théorie qui postule qu'il n'y a pas de meilleur système de gouvernement que le "non-gouvernement" se heurte dans la réalité à l'affirmation caustique d'une autorité reconnue en matière de gestion : "Le modèle est représentatif de la grande expérience des économistes qui n'ont jamais rien eu à gérer"³².

38. Entre les deux pôles du pendule, une conception différente se dessine actuellement à partir des enseignements tirés de l'histoire récente, lesquels indiquent que ce qui caractérise les sociétés qui ont le plus progressé au cours des dernières décennies c'est qu'elles ont su éviter la fausse antinomie État contre marché. Elles ont plutôt cherché à élaborer un schéma de coopération entre les grands acteurs sociaux, dans lequel elles ont intégré activement les principales forces latentes de la société civile, que l'un et l'autre pôles laissaient de côté. Ce schéma montre qu'entre État et marché, il existe toute une gamme d'organisations, notamment les "espaces d'intérêt public", c'est-à-dire des entités qui ont pour objectif de réaliser des activités d'utilité collective mais qui ne dépendent ni de l'État ni du marché : la nouvelle génération de coopératives d'entreprises, largement répandues dans de nombreux pays développés, les organisations non gouvernementales, les organisations sociales bénévoles à caractère religieux, devenues relativement importantes, les associations de quartier, les groupes écologistes, le bénévolat et toutes les autres formes de regroupement des efforts de la société civile aux caractéristiques les plus diverses. Selon le nouveau concept, il s'agit "d'additionner" les rôles clefs de la société liés tant aux questions évoquées précédemment qu'à d'autres fonctions relevant de l'État ainsi que les potentialités du marché et les apports multiples de la société civile. Dans cette perspective, il faut s'efforcer de reconstruire un État qui puisse faire face à de nouvelles exigences, s'associer harmonieusement aux forces de production du secteur privé en vue d'obtenir les résultats les meilleurs pour le pays, et stimuler et faciliter l'évolution d'une société civile toujours plus différenciée, forte et dynamique.

39. Il est donc nécessaire de reconstruire l'État sur le modèle de ce que l'on pourrait appeler l'"État intelligent", c'est-à-dire l'État qui se concentre sur les fonctions d'importance stratégique pour la société et qui est doté d'une architecture institutionnelle et de capacités de gestion suffisantes pour

exercer ces fonctions avec une efficacité maximale. L'un des rôles clefs de l'"État intelligent" se situe bien entendu dans le domaine social. Face à des problèmes de l'ampleur de ceux qui ont été esquissés dans la première partie de ce document, et face aux échecs des modèles fondés sur la théorie du ruissellement, on a vu apparaître de nouvelles approches du développement qui attribuent des rôles extrêmement importants à l'État.

40. Dans le modèle du ruissellement, le postulat que la simple croissance résoudrait d'elle-même le problème du paupérisme, conduisait à une vision minimaliste et "providentielle" du rôle de l'État dans le domaine social. C'est-à-dire que l'État devrait uniquement couvrir le contretemps qui se produit avant que les effets du ruissellement ne commencent à se faire sentir. Son rôle consisterait à mettre en oeuvre des programmes conjoncturels ad hoc visant à atténuer les inconvénients de l'évolution. Les ressources affectées à l'action sociale devraient être limitées, puisqu'elles sont "détournées" de la politique centrale de croissance et de ruissellement, celle qui doit apporter les solutions véritables. Ces orientations ont favorisé un puissant mouvement de "désarmement" de l'État dans le domaine social, qui s'est traduit par le démantèlement des services, l'exode de la main-d'oeuvre qualifiée du secteur public vers le secteur privé, et de grandes zones d'incertitude pour les organismes du secteur social, de plus en plus subordonnés à des décisions prises à l'extérieur auxquelles ils ont peu de part. Les nouveaux axes de la réflexion indiquent que ce type de restructuration étroite et impérative de l'action sociale de l'État aggrave en fait les problèmes : l'investissement en capital humain et social diminue, les inégalités, déjà critiques, augmentent et les possibilités d'intégration des politiques économiques et sociales deviennent improbables. Les nouvelles orientations données au débat sur le développement social proposent à l'État un rôle radicalement différent.

41. L'accroissement du capital humain appelle la société à adopter une politique systématique à long terme dans laquelle l'État joue un rôle clef. Cet accroissement suppose que l'État protège le capital social et encourage les synergies. Plus d'équité nécessite un effort concret de l'État dans ce sens. Une étude de la Banque mondiale souligne : "... les mesures prises par l'État en vue d'une répartition plus équitable des richesses constituent sans doute des éléments indissociables de toute stratégie économique"³³. L'articulation entre l'économique et le social dans un modèle de développement faisant valoir les complémentarités des deux sphères fait appel à des fonctions étatiques de conciliation et de promotion des synergies. La création d'emplois et la formulation de politiques des revenus adaptées sont à situer au centre de cette articulation. Par ailleurs, l'un des éléments fondamentaux du nouveau rôle de l'État consiste à trouver des alliés prêts à seconder l'effort de résolution des problèmes sociaux. L'État doit susciter des initiatives encourageant la participation active des principaux acteurs sociaux, entreprises privées, syndicats, universités ainsi que de la société civile dans toute la diversité de ses expressions.

42. Un État intelligent dans le domaine social n'est pas un État "minimum", voire absent, agissant de façon ponctuelle dans une optique "assistentialiste", mais un État doté d'une "politique d'État", et non d'une politique partisane, dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'alimentation, de la culture, un État orienté vers l'élimination des inégalités flagrantes, capable de lancer

la concertation entre l'économique et le social, promoteur de la société civile, et favorisant toujours les synergies. Il ne s'agit plus de proposer un énième modèle théorique. La réflexion sur l'État ressort avec force de l'expérience des 10 dernières années. Dans les pays où l'État est intervenu comme on vient de le dire, les résultats ont été très significatifs. Décrivant le scénario de l'histoire mondiale récente, Amartya Sen note : "De fait, de nombreux pays d'Europe occidentale ont réussi à offrir une large couverture de sécurité sociale, avec des services de santé publique et un système d'enseignement officiel, encore sans précédent; au Japon et dans l'Asie de l'Est, la transformation des économies et des sociétés s'est faite sous la houlette d'un dirigisme bien affirmé; l'éducation et la santé publiques ont été au coeur des progrès sociaux et économiques dans le monde (voire de façon spectaculaire dans l'Est et le Sud-Est asiatiques); et la formulation pragmatique de politiques s'est inspirée tant du jeu du marché que de l'État – ainsi que d'institutions ne relevant ni de l'un ni de l'autre, telles que les associations communautaires³⁴".

43. Nancy Birdsall souligne le rôle joué par le Gouvernement japonais dans la promotion des petites et moyennes entreprises, qui s'inscrivait dans une stratégie de "croissance par le bas" créatrice d'emplois : "le Ministère du commerce extérieur et de l'industrie du Japon a jugé que la non-modernisation de la petite entreprise pouvait être un obstacle majeur à la croissance"; l'appui que le Gouvernement japonais a accordé aux PME a été "l'un des aspects les plus durables et constants de la politique industrielle"³⁵.

44. Le Gouvernement élu du Chili démocratique a modifié entièrement la stratégie sociale adoptée par son prédécesseur. Malgré des succès économiques indéniables, la situation sociale s'était nettement dégradée et le nombre estimatif de familles vivant en dessous du seuil de pauvreté était passé de 20 % à 40 % de l'ensemble de la population. Le Gouvernement démocratique a placé les questions sociales au premier rang de ses priorités, mettant en oeuvre une politique sociale dynamique, axée sur quatre grandes orientations : égalité, solidarité, intégralité et participation sociale. Il a appelé le secteur privé à de larges concertations afin d'améliorer la situation sociale et a encouragé sans réserve la société civile. Les résultats de cet effort, qui a permis de maintenir en relations ininterrompues le secteur social et le secteur économique, ont été considérables et les progrès réalisés dans les deux domaines se sont mutuellement renforcés.

45. Dans ce cas comme dans d'autres, un État socialement actif, attentif aux effets de la mondialisation et du marché sur la problématique sociale, volontariste en matière de valorisation du capital humain et social, favorable aux alliances stratégiques durables entre acteurs sociaux dans la lutte contre le paupérisme, et entièrement au service de la société, apparaît comme la clef de l'histoire des sociétés.

46. Paul Streeten fait très pertinemment ressortir certains des risques majeurs auxquels les sociétés s'exposent si le modèle de l'État non interventionniste se maintient ou si on le laisse diriger par les intérêts de groupes bureaucratiques internes. Selon lui, le problème le plus grave ne provient ni de l'échec du marché ni de celui de certaines administrations publiques mais au contraire de leur succès. En effet, "Si le message qu'explícite le marché est celui d'une répartition très inégalitaire des biens-fonds, des autres actifs et des revenus,

c'est le fait que le marché réussisse à répondre à ce message qui est la cause du problème". Il rappelle qu'"Amartya Sen a analysé le problème de la faim et a montré qu'il s'agissait le plus souvent non pas d'une carence de produits alimentaires mais de la diminution du pouvoir d'achat de certains groupes de la population pauvre. Dans ces conditions, le marché réussissait parfaitement à produire signaux, incitations et réaffectations, mais cela n'empêchait pas ces groupes de souffrir de la faim." Il signale aussi que ce sont les gouvernements qui ont réalisé avec succès les auto-objectifs de leurs fonctionnaires qui ont enregistré des résultats catastrophiques amplement critiqués³⁶.

47. Face à tous ces rôles qualifiés de souhaitables, comment peut-on doter l'État des capacités institutionnelles et administratives qui lui sont nécessaires pour les remplir? Quel serait le profil d'un "État intelligent" dans le domaine social?

IV. REPENSER LE RÔLE DANS LE DOMAINE SOCIAL : QUELQUES AXES DE RÉFLEXION

48. Dans le monde en développement, d'importantes réformes de l'administration des services sociaux ont été réalisées dans le cadre d'ajustements macro-économiques. Les caractéristiques générales de ces réformes ont été décrites par Fernando Zumbado en des termes qui peuvent s'appliquer à de nombreux pays : "Jusqu'à présent, la réforme sociale découle directement des exigences formulées dans les programmes de stabilisation et d'ajustement économiques, ce qui explique qu'elle se soit malheureusement traduite par une réduction des dépenses sociales et par le démantèlement de services inefficaces et qu'elle ait ainsi joué un rôle déterminant dans l'aggravation de la pauvreté. On a beaucoup tardé à proposer des programmes de remplacement plus efficaces³⁷".

49. De ces réformes a surgi un État qui semble présenter de trop graves faiblesses institutionnelles et administratives pour pouvoir assumer les rôles mentionnés dans la section précédente. Il est donc nécessaire de redonner à cet État les moyens d'agir efficacement pour qu'il puisse s'acquitter de ces rôles. On ne saurait pour cela s'inspirer du passé, vu les graves dysfonctionnements, rigidités et faiblesses qui ont marqué les structures sociales publiques ces 20 à 30 dernières années mais on ne saurait non plus se contenter de comprimer les dépenses sociales. L'analyse de Zumbado est pleinement justifiée : il faut trouver "des programmes de remplacement plus efficaces".

50. Pour redonner à l'État les moyens d'assurer un développement social actif, équitable et durable, il faut se tourner vers l'avenir. Ainsi, il est nécessaire que les administrations des services sociaux recourent aux nouvelles techniques d'organisation et de gestion administrative. La philosophie concernant la manière d'accroître l'efficacité des organisations a changé radicalement au cours des dernières décennies. On observe, au niveau mondial, l'apparition d'un nouveau modèle de gestion dont les schémas d'analyse, les hypothèses et les propositions techniques sont très différents de ceux qui ont prévalu pendant une bonne partie de ce siècle³⁸ et prônent le passage de l'administration à la gestion. Les organisations les plus efficaces de notre temps sont à l'origine de bon nombre des éléments constitutifs de ce nouveau modèle et s'en inspirent de plus en plus pour assurer leur fonctionnement. On trouve, dans ces éléments, de nombreux préceptes sur la manière de gérer les

organisations en l'an 2000 qui peuvent être d'une grande utilité pour réformer l'administration des services sociaux. Le problème est donc de tirer profit des progrès réalisés dans le monde en matière de gestion des organisations pour résoudre les problèmes particuliers à l'administration de ces services. Pour cela, il ne suffit pas de copier les méthodes en vogue; le problème est bien plus complexe et plus large. Il faut plutôt voir s'il est possible de réexaminer les problèmes liés à la gestion des services sociaux à la lumière des nouvelles théories sur le fonctionnement des organisations tout en respectant pleinement leur forte spécificité. Ce nouveau mode d'analyse permettrait d'apporter des solutions techniques aux problèmes qui se posent à l'État dans le domaine social. Il ne s'agit donc pas, en définitive, de s'approprier mécaniquement les solutions à la mode en matière de gestion, mais de s'attacher systématiquement à innover en matière d'organisation dans le domaine social.

51. Pour repenser l'administration des services sociaux sur de nouvelles bases, il faut donc résoudre les questions fondamentales ci-après :

a) Qu'est-ce qui fait vraiment obstacle à l'efficacité? La réponse traditionnellement apportée à cette question fait état de problèmes essentiellement formels que l'on résout au moyen d'organigrammes, de procédures, de manuels de fonctionnement, de normes, de circuits, etc. Selon les nouvelles théories en matière de gestion, l'amélioration de tous ces éléments a son importance mais n'influe que très peu sur la performance des organisations, qui dépend de facteurs beaucoup plus déterminants;

b) Comment résoudre ces problèmes en s'appuyant sur les progrès des sciences de la gestion et en tenant compte du caractère très particulier de la gestion des programmes sociaux?

c) Comment trouver des solutions qui, en définitive, permettent à l'État, dans les pays en développement, de s'acquitter efficacement des tâches qui lui incombent dans le domaine social, à savoir, notamment, améliorer considérablement l'enseignement et la santé, développer le capital social, assurer une équité plus grande, faire un usage optimal des modiques ressources disponibles, apporter des solutions durables aux problèmes, promouvoir activement la participation de tous les secteurs de la société civile aux programmes sociaux et développer les capacités des communautés défavorisées?

52. Sont proposées ci-après, sur la base de ces éléments théoriques, quelques grandes orientations que l'on juge indispensables pour repenser le rôle de l'État dans le domaine social et qui demandent à être appliqués progressivement. La stratégie de changement proposée a donc un caractère à la fois sélectif et progressif.

A. Redéfinition de la place du social dans les structures administratives

53. Dans le monde en développement, la politique sociale des gouvernements manque de l'autonomie voulue dans des domaines décisifs, ses principaux aspects étant déterminés de l'extérieur. La plupart du temps, en effet, les services administratifs chargés de la politique économique prennent des décisions de fond sur des questions ayant un fort impact social et se contentent d'en aviser a

posteriori ceux qui sont chargés des questions sociales, qui prennent donc une part très limitée aux décisions les concernant au premier chef. Les agents sociaux sont généralement absents lors de la prise de décisions portant sur des questions aussi cruciales que la politique du crédit, la négociation du remboursement de la dette extérieure, les politiques douanière et budgétaire, qui ont d'importantes incidences sociales. Par ailleurs, les informations sur lesquelles se fondent ces décisions émanent presque toujours des sphères économiques et très peu des sphères sociales. De la même manière, l'administration des services sociaux occupe une place négligeable dans l'organigramme du "pouvoir réel". Elle parvient beaucoup moins bien que les administrations économiques et politiques à se faire entendre au niveau présidentiel et elle est beaucoup moins bien représentée dans les hautes instances de décision.

54. La politique sociale est donc élaborée dans un contexte de subordination et d'isolement. Le degré "d'incertitude" qu'elle contrôle, facteur déterminant du pouvoir organisationnel, est très faible et ses paramètres fondamentaux peuvent être aisément manipulés de l'extérieur, ce qui aboutit parfois à saper à la base des projets longuement élaborés.

55. La faiblesse de la structure organisationnelle de l'administration des services sociaux découle d'une conception du développement qui fait du développement social un dérivé "résiduel" d'autres politiques. Lorsqu'on revoit entièrement cette manière de penser et que l'on observe, comme on l'a déjà indiqué, que le développement dépend de facteurs multiples, que certains facteurs sociaux ont une influence déterminante sur sa durabilité et que l'aspect social peut en bloquer tout le processus, il apparaît clairement qu'il faut absolument en restructurer le mode d'organisation traditionnel. Comme le dit clairement Enrique Iglesias, "l'État est chargé au premier chef de concilier l'économie et le social"³⁹. Réaliser cette conciliation suppose un réaménagement des schémas organisationnels, question très complexe qui ne saurait être résolue par la création de centres isolés de coordination comme les cabinets ministériels, par exemple, où se réunissent périodiquement les responsables ministériels intéressés. La création de tels centres a son utilité mais représente un niveau primaire de coordination. Pour parvenir à conjuguer les politiques économiques et sociales, il faut qu'il y ait coordination à des niveaux beaucoup plus complexes. La coordination doit intervenir à chaque étape de la formulation des politiques, ce qui signifie notamment qu'il importe de constituer des bases de données sociales beaucoup plus larges et de meilleure qualité que les bases de données actuelles, qui puissent servir de référence centrale lors de l'élaboration des politiques; que l'administration sociale doit avoir son mot à dire concernant les questions à examiner; qu'il faut mettre en place des mécanismes qui permettent d'élaborer conjointement les décisions portant sur des questions cruciales de manière à donner autant d'importance aux variables sociales qu'aux variables économiques dans le processus de décision; qu'il faut créer des systèmes de suivi en temps réel qui permettent en permanence de connaître les incidences sociales des politiques économiques et d'apporter de nouveaux éléments aux projets communs; qu'il faut mettre en place des dispositifs propres à intensifier la coordination afin de créer ce que, dans certains des pays les plus avancés dans ce domaine, on appelle une "socio-économie", c'est-à-dire un ensemble de projets économiques et sociaux non seulement coordonnés mais aussi intégrés. Diverses expériences réalisées dans

ce domaine semblent concluantes, notamment celle menée par le Gouvernement chilien, qui coordonne étroitement ses politiques économiques et sociales en permanence, et celle menée par le Gouvernement israélien, qui a mis en place un système de suivi de la situation sociale dont les données sont utilisées à la fois par les centres de décision économique et sociale et par le Parlement.

56. Il y a lieu, non seulement de renforcer la coordination, mais aussi de faire une place plus imminente à l'administration des services sociaux dans les rouages gouvernementaux pour qu'elle puisse accéder aux principaux centres de pouvoir.

B. Amélioration radicale de la coordination entre les organes gouvernementaux chargés des affaires sociales

57. La coordination des politiques sociales dans les gouvernements centraux pose problème non seulement au niveau des organes gouvernementaux dans leur ensemble mais aussi au niveau de ceux qui sont directement concernés. Dans le monde en développement, ces derniers se concertent généralement très peu. Les ministères chargés des affaires sociales comme l'éducation, la santé, la famille, le logement, le développement social, etc., agissent souvent de manière isolée. Les organismes publics oeuvrant dans le domaine social n'ont parfois que de faibles liens avec leur ministère de tutelle et entretiennent peu de relations entre eux. Les fonds d'investissement social, qui ont fait l'objet d'un important effort institutionnel au cours des dernières décennies, n'ont pas été entièrement "acceptés" par les ministères chargés des affaires sociales et leur fonctionnement s'en ressent. En vérité, il n'y a pas seulement un grave manque de coordination mais aussi, souvent, d'importantes rivalités pour obtenir du personnel qualifié et des ressources et lancer des programmes.

58. Tout cela a d'importantes incidences sur les résultats finals vu que dans le domaine social, il est impossible à toute entité institutionnelle d'atteindre seule des objectifs de fond. Ainsi, on ne peut remédier aux faiblesses du système éducatif si l'on ne s'assure pas d'une solide coopération des systèmes de santé et de nutrition et, inversement, on ne peut améliorer le système de santé si l'on ne s'assure pas de la coopération active du système éducatif. Dans le même ordre d'idées, la transformation des zones urbaines défavorisées en établissements humains stables et productifs exige l'action conjuguée de divers organismes sociaux. On n'obtient un maximum de résultats dans le domaine social que lorsqu'on mène une action intégrée dans les divers secteurs concernés.

59. Outre les graves difficultés de coordination institutionnelles susmentionnées, d'autres problèmes, dont certains sont théoriques, méritent d'être soulignés. De nombreuses administrations publiques ont été mises en place dans une optique nettement sectorielle. Leur organisation tend à établir des distinctions rigoureuses entre leurs différents services, à établir des frontières rigides, à cloisonner les responsabilités et à institutionnaliser une division du travail très stricte. Lutter contre la pauvreté urbaine ou oeuvrer en faveur du développement rural suppose au contraire une organisation qui facilite l'intersectorialisation, le travail en équipe sur le terrain et la meilleure utilisation commune possible des modiques ressources disponibles. Au lieu de continuer à "sectorialiser" dans le domaine social, il faut

"interinstitutionnaliser", c'est-à-dire multiplier les liens concrets entre les différents protagonistes.

60. D'autres problèmes très concrets se posent (conflits d'intérêts et luttes de pouvoir et de compétences, notamment). Ces problèmes ne sauraient être réglés par les moyens traditionnels, à savoir des structures formelles de coordination. Celles-ci, qui créent sur le papier diverses unités censées se coordonner entre elles, ont souvent une efficacité limitée, comme en témoignent les graves dysfonctionnements des administrations des services sociaux. Ces administrations, qui sont composées de ministères et d'organismes publics, sont utiles mais leur productivité est généralement faible. Elles ont tendance à ne pas s'occuper des questions épineuses et à se concentrer sur des aspects mineurs de la coordination administrative. Leurs mécanismes techniques de suivi sont insuffisants et elles ne préparent pas systématiquement leurs réunions. Il faudrait donc qu'elles remplacent leur travail formel par un travail "de fond" et, pour cela, reconnaissent qu'il existe des conflits réels sous-jacents et s'attachent à les résoudre. Il est probable qu'une bonne part de ces conflits trouveraient une solution si les protagonistes mettaient au point, à partir de modèles techniques perfectionnés, des dispositifs permanents de négociation. Négocier leur permettra de recenser leurs points communs, de définir les avantages qu'il y a à mener des actions conjointes et à élaborer des programmes communs. Les expériences en cours dans ce domaine montrent que les ministères et les organismes intéressés peuvent aisément trouver avantage à travailler de concert, notamment pour produire des informations sociales de bonne qualité, échanger du personnel pour résoudre des questions délicates et organiser des négociations générales dans les domaines économiques ayant un lien avec les questions sociales. Cela ne résoudra pas tous les conflits mais en réduira le nombre et en limitera la portée. Il faudra également mettre en place des systèmes d'organisation qui renforcent la coordination, faire précéder les réunions des services sociaux de larges consultations qui permettent d'établir des ordres du jour représentatifs et élaborer des systèmes de suivi des décisions qui permettent d'améliorer la prise des décisions dans lesdits services.

61. Tous ces efforts doivent s'inscrire dans le cadre d'un examen théorique de fond qui – vu la nature même des problèmes sociaux, qui exige une action concertée – permette de prendre nettement conscience de la nécessité de résoudre les problèmes dans une optique non sectorielle.

C. La décentralisation : une possibilité

62. L'un des principaux moyens d'améliorer les services sociaux gouvernementaux dans les pays en développement consiste à les décentraliser vers les régions et les municipalités. La décentralisation présente en effet de nombreux avantages. Sur le plan de l'efficacité des programmes, elle permet d'adapter ceux-ci beaucoup plus étroitement aux besoins réels de la population; sur le plan de la qualité de la gestion à proprement parler, elle ouvre des possibilités plus grandes de dynamisme, de souplesse et de rapidité et, sur le plan de l'efficacité à moyen et à long terme des programmes, elle favorise généralement une prise en compte cohérente des intérêts de la population et la durabilité des efforts. Elle crée les conditions voulues pour donner plus de cohésion aux politiques économiques et sociales au niveau régional.

63. Choisisant délibérément de se tourner vers l'avenir, de nombreux gouvernements décentralisent actuellement l'administration de leurs services sociaux (enseignement primaire et secondaire, services de santé et hôpitaux, logement, assainissement, adduction d'eau, élimination des déchets, alimentation, sécurité sociale, transports, culture, etc.). Il convient cependant de prêter une grande attention aux difficultés et aux risques inhérents à une telle entreprise et d'élaborer des stratégies qui permettent d'y parer.

64. Il faut en particulier donner à l'entreprise de décentralisation toute la clarté voulue. Les rôles dévolus au gouvernement central, aux régions et aux municipalités ne sont pas toujours définis avec précision et restent fortement entachés d'ambiguïté, ce qui donne lieu à des rivalités et à des affrontements constants. L'un des aspects les plus cruciaux de la décentralisation en est l'aspect financier. Si les gouvernements décentralisent leurs administrations sans les doter des ressources financières voulues ou leur donner les moyens de se procurer des ressources, les résultats obtenus peuvent être contraires au but recherché. Comme le dit Karin Stahl, "mener une politique de décentralisation sans se préoccuper des revenus des municipalités et sans réduire les déséquilibres entre régions riches et régions pauvres, peut aggraver les inégalités régionales et donc sociales et accentuer la détérioration des services sociaux gouvernementaux, surtout dans les municipalités les plus pauvres"⁴⁰. Il convient aussi de se préoccuper de la capacité d'administration et de gestion des entités portant le poids de la décentralisation. Si cette capacité est faible, comme on peut généralement s'y attendre, et si l'on ne s'attache pas activement à la renforcer, les services sociaux courent de graves risques. Ainsi, de nombreuses municipalités des pays en développement ne disposent pas du personnel administratif voulu pour s'acquitter efficacement de leur tâche. Comme le montre une enquête menée en Colombie, où le Gouvernement a procédé à une vaste décentralisation, 85,5 % des municipalités représentant 43,5 % de la population n'avaient pas les capacités requises pour mener à bien leur travail⁴¹. Par ailleurs, selon une étude réalisée dans 16 pays d'Amérique latine au moyen de divers indicateurs (existence d'unités véritablement opérationnelles, présence d'un personnel qualifié, existence de moyens techniques de gestion, capacité de mise en oeuvre de projets, disponibilité de ressources financières, existence d'une structure organisationnelle solide et possibilité de faire carrière dans l'administration municipale), la capacité de gestion des municipalités est très faible puisque, selon une échelle de notation allant de 1 à 5, elle a été évaluée en moyenne à 1⁴². Ce type de situation peut créer un cercle vicieux. Le gouvernement délègue officiellement des pouvoirs aux municipalités mais, doutant fortement de leur capacité de gestion et au lieu de la renforcer, limite la portée réelle desdits pouvoirs, créant ainsi des situations floues qui compliquent gravement la prestation des services sociaux et alimentent les doutes initiaux.

65. S'appuyant sur des études réalisées sur le terrain, Dagmar Raczynski appelle l'attention sur un autre problème lorsqu'il dit que "comme le donne à penser l'analyse réalisée en Argentine et, dans une moindre mesure, celle réalisée au Brésil, les pressions et les pratiques clientélistes sont souvent beaucoup plus fortes aux niveaux régional, provincial ou local qu'au niveau national"⁴³, remarque qui vaut pour d'autres pays. Il arrive en effet que des oligarchies en place dans les régions et les municipalités détournent les fonds

versés par le gouvernement central à des fins économiques ou politiques qui leur sont propres, auquel cas la décentralisation perd beaucoup de son intérêt.

66. Ces inconvénients, dont la liste n'est pas exhaustive, n'enlèvent cependant rien aux avantages de la décentralisation. Ainsi, par exemple, comme l'indique la Banque interaméricaine de développement (BID) dans son rapport pour 1996, "il est de plus en plus manifeste que l'on peut améliorer les performances [du système éducatif] en donnant une plus grande autonomie aux enseignants et en mettant parallèlement en place les moyens de les responsabiliser. Donner plus de possibilités de choix aux parents et aux étudiants et les associer davantage à la prise des décisions intéressant les établissements d'enseignement locaux peut permettre au système éducatif de mieux répondre aux besoins. En fait, ces changements d'organisation peuvent inciter fortement à améliorer le système de responsabilisation, à mieux répartir les ressources, à encourager les innovations et à dégager les ressources nécessaires pour assurer une plus grande équité et une meilleure qualité des services"⁴⁴.

67. Pour que la décentralisation ait des effets réellement positifs, il faut parer aux risques susmentionnés, c'est-à-dire éviter les ambiguïtés, créer les conditions voulues pour que les régions et les municipalités puissent financer sans problème les services sociaux, renforcer fortement leurs moyens de gestion et faire en sorte que ceux-ci ne puissent être accaparés par des oligarchies. Comme le dit Raczynski, "décentraliser est une entreprise difficile car il faut absolument qu'elle soit orchestrée par un 'centre fort', qu'elle n'aggrave pas les inégalités parfois énormes qui existent à l'intérieur d'un même pays et empêche la perte des avantages que représentent les économies d'échelle"⁴⁵.

D. Mise en place de métaréseaux

68. Les perspectives qui s'ouvrent en matière de développement social font ressortir la nécessité de faire intervenir tous les protagonistes sociaux. Actuellement, ceux-ci agissent sans réelle coordination entre eux et sans bénéficier de la synergie qui pourrait résulter de la mise en commun de leurs efforts. L'État doit prendre l'initiative de constituer des métaréseaux qui associent les régions et les municipalités aux organismes publics oeuvrant dans le domaine social, et les entreprises privées, les syndicats, les organisations religieuses à vocation sociale, les universités, les organisations de quartier, d'autres protagonistes de la société civile et les communautés pauvres organisées aux ONG. Ces métaréseaux devraient s'appuyer mutuellement et chercher à bénéficier de ce que chacun de leurs membres peut leur apporter tout en s'efforçant de remédier à leurs propres faiblesses. Comme l'indique James Migdley, "il faudrait tenir compte des rôles respectifs de l'État, des collectivités et des organisations bénévoles et, pour cela, analyser les points forts et les faiblesses de chacun de ces protagonistes" et "il est possible de définir des stratégies pour harmoniser les apports respectifs des collectivités, de l'État et des ONG"⁴⁶.

E. La participation : une stratégie maîtresse

69. La Banque mondiale a publié récemment un ouvrage intitulé "Participation Sourcebook" dans lequel "elle expose les mesures qu'elle a décidé de prendre pour appuyer la participation"⁴⁷. Les études qu'elle a réalisées en la matière

établissent toutes que les projets de lutte contre la pauvreté et de développement social qui s'inspirent de modèles participatifs obtiennent des résultats très supérieurs à ceux qui s'en tiennent à des structures hiérarchiques. D'autres organismes internationaux ont abouti à la même conclusion. La BID vient de publier un manuel sur la question, dans laquelle "elle voit dans la participation un élément indispensable pour favoriser le développement et la démocratie dans le monde"⁴⁸. Les méthodes participatives d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des programmes de santé, d'éducation, de logement, de développement rural, d'aménagement des zones urbaines défavorisées, d'alimentation, etc., présentent de nets avantages en termes de gestion. L'expérience montre que la participation des collectivités auxquelles ces programmes sont destinés permet d'établir les priorités avec précision, crée un flux d'informations qui peut être très utile en matière de gestion, incitent les collectivités à faire preuve d'imagination, permet d'évaluer en permanence l'état d'avancement des programmes et constitue un moyen incomparable de prévenir la corruption. Enfin, et c'est là un aspect important de la question, le sentiment de dignité des collectivités, lorsqu'il est pris en compte, libère en elles des capacités qui peuvent être déterminantes.

70. Outre qu'elle présente des avantages en matière de gestion, la participation des collectivités peut avoir des incidences considérables sur la réalisation d'un objectif actuellement essentiel en matière de développement social, à savoir la viabilité des programmes, qui pose un grave problème. Ainsi, la Banque mondiale a établi, au moyen d'indicateurs internes, que plus de la moitié de ses projets ont des effets à terme incertains ou improbables, ce qui signifie que lorsque leur mise en oeuvre – qui dure habituellement cinq à six ans – est achevée, ils n'ont peut-être plus d'utilité véritable pour les pays bénéficiaires⁴⁹. Pour que la gestion des services sociaux soit viable à moyen et à long terme, il est indispensable de l'évaluer; sinon, comme le montre l'évaluation réalisée par la Banque mondiale, les projets sont sans lendemain et, par conséquent, inefficaces. Pour assurer cette viabilité, il est indispensable d'associer pleinement les collectivités aux projets, ce qui permettra de faciliter et de promouvoir la création des capacités voulues et de mieux faire face à certains des problèmes stratégiques déjà mentionnés à propos de la décentralisation. Décentraliser en faveur des municipalités, en s'assurant la participation active de la communauté, permettra d'affecter plus systématiquement les ressources à des activités prioritaires et empêchera les oligarchies locales de s'en emparer à leur profit.

71. De nombreuses expériences participatives menées ces dernières années montrent clairement les avantages des modèles participatifs. On peut notamment, à cet égard, se référer aux expériences de participation de la Banque mondiale et de la BID et aux nombreux travaux des organismes des Nations Unies sur la question. On peut aussi se référer aux expériences de la Grameen Bank, organisme asiatique de crédit populaire dont le capital est détenu à hauteur de 75 % par ses clients. Cette banque, qui a mis en place de vastes mécanismes participatifs, a fait oeuvre novatrice dans le domaine de la participation en permettant à des paysans pauvres d'accéder au crédit – ce qui, pour eux, est capital – et a vu le nombre de ses membres passer de 15 000 à 250 000 en l'espace de 10 ans. Au Pérou, Villa El Salvador, ville de 250 000 habitants, a réussi à faire pièce à l'extrême pauvreté grâce à un modèle d'autogestion participative composé de 2000 unités opérationnelles qui permet à tous les

habitants d'intervenir dans la gestion des affaires municipales. En 20 ans, la ville a réussi à construire 50 000 logements et à mettre en place un large réseau d'établissements scolaires et de centres de santé, à atteindre des taux d'alphabétisation et de santé très supérieurs à la moyenne nationale, à produire les denrées alimentaires nécessaires pour nourrir ses habitants et à créer un parc industriel pour micro-entreprises. Cette politique a été récompensée par l'UNESCO et a obtenu le prix Prince des Asturies, décerné par l'Espagne, et de nombreux autres prix internationaux. Par ailleurs, la ville de Porto Alegre au Brésil a mis en place, depuis 1989, un vaste système participatif destiné à associer la population aux décisions concernant les investissements communaux. En 1995, 100 000 personnes sur les 1,3 million d'habitants que compte sa population ont participé activement à cette entreprise. On estime que l'affectation et la gestion des ressources de la ville se sont sensiblement améliorées depuis la mise en place de ce système. Cet exemple illustre les bienfaits d'une politique municipale décentralisée et participative. Dans tous ces cas comme dans d'autres cas semblables, il y a eu un réel transfert de pouvoir de décision aux collectivités, qui tranche avec les fréquents simulacres de participation en vertu desquels on promet aux collectivités de les associer à l'affectation et à la gestion des ressources tout en se contentant de faire des déclarations et à prendre des initiatives de portée mineure qui créent un fort sentiment de frustration⁵⁰.

F. Amélioration de la qualité des services

72. Il est de plus en plus admis que l'État doit améliorer considérablement la qualité de ses services en général et des services sociaux en particulier. Toutefois, il faut se demander ce que signifie véritablement la qualité des services publics. Comme le fait remarquer Christopher Pollitt, la réalité montre que la réponse à cette question varie selon les acteurs. Tout le monde n'a pas la même conception de ce que signifie améliorer la qualité du personnel politique, l'administration publique, les professionnels qui travaillent dans les services et les usagers. Il décrit ainsi la situation : d'abord, il y a les équipes dirigeantes, qui souhaitent limiter les dépenses tout en évitant une dégradation de la qualité des services publics. Ensuite, viennent les administrateurs et les gestionnaires, obligés de se plier aux ordres des politiques et désireux de préserver et de renforcer leurs propres institutions. Souvent, ils doivent s'opposer à un troisième groupe, les professionnels du service public, qui se méfient de la haute administration. C'est pourquoi les professionnels tentent de préserver leur autonomie tout en protégeant leurs étudiants, patients et clients. Ces derniers, usagers des services publics, constituent la quatrième catégorie qui ne joue pas un rôle très important dans l'élaboration des initiatives visant à améliorer la qualité des services. La qualité leur est imposée, elle n'est pas définie par eux⁵¹.

73. Les initiatives qui visent à améliorer la qualité des services devraient avoir pour objectif de satisfaire les besoins de la quatrième catégorie, c'est-à-dire les usagers. Elles devraient leur permettre de définir eux-mêmes la qualité attendue. Lorsque, dans les pays en développement, on leur donne la possibilité de le faire, on s'aperçoit que les bénéficiaires ont des priorités souvent bien différentes de celles qui ont été fixées sans les consulter et font état de problèmes très concrets. Ils disent notamment que l'information sur les programmes ne leur parvient pas, que les formulaires des organismes publics

devraient être rédigés de manière claire et que les heures d'ouverture des services devraient être compatibles avec leurs horaires de travail.

74. Pour qu'elle porte vraiment ses fruits, l'amélioration de la qualité devrait se faire à partir des bénéficiaires et en consultation avec eux.

G. Vers une plus grande souplesse de gestion

75. Quel est le style de gestion le plus approprié pour mener à bien des programmes sociaux efficaces? La réponse est à chercher d'abord dans les exigences de la mise en oeuvre des programmes, mise en oeuvre qui se caractérise par une forte "instabilité". La mise en oeuvre sur le terrain de programmes de développement de soins de santé primaires en milieu rural, de lutte contre l'échec scolaire dans les zones urbaines pauvres, de distribution de vivres ou d'éducation nutritionnelle, programmes qui s'adressent à des groupes sociaux très différents, fait naître des dynamiques très complexes et très variables. Divers groupes de pression, notamment économiques ou associatifs, peuvent tenter d'influer sur l'orientation des programmes. Interviennent également une multiplicité d'acteurs – ministères, régions, municipalités, associations – plus ou moins liés entre eux. Les communautés bénéficiaires peuvent réagir de différentes façons et leur réaction peut évoluer au fur et à mesure de la mise en oeuvre des programmes. Lors de l'exécution même des programmes, on découvre de nouvelles perspectives ou des risques que l'on n'avait pas envisagés et il faut parfois prendre des décisions extérieures aux programmes et au secteur social, comme par exemple des restrictions budgétaires. L'exécution des programmes connaît donc souvent quelques "turbulences". Analysant les causes de l'échec de plusieurs projets de développement financés par des organismes internationaux, Dennis Rondinelli conclut que, quelle que soit l'analyse technique effectuée ou la préparation du projet, il est rare que l'on qualifie les problèmes rencontrés d'imprévisibles⁵².

76. Il ne s'agit donc pas de revoir les modalités préalables à l'exécution, le problème est plus complexe. À divers égards, la dynamique qui prévaut lors de l'exécution des programmes n'est pas prévisible et il est impossible d'y répondre avec les styles de gestion bureaucratique classiques. En effet, ceux-ci sont fondés sur le contrôle des opérations à mettre en oeuvre, par le biais de plans, de pratiques et de normes, ce qui suppose que les faits soient prévisibles et que l'on puisse s'appuyer sur l'expérience pour orienter les opérations futures. Or, en ce qui concerne la gestion sociale, la réalité est changeante et il faut se méfier du passé car la situation évolue sans cesse. Il faut donc adopter un style de "gestion flexible", étroitement lié à la réalité et qui évolue en fonction du contexte. Cela n'empêche pas de planifier mais il faut savoir s'adapter. Il faut rapprocher au maximum la planification et la gestion. Planifier, exécuter, tirer les leçons et adapter les programmes en conséquence doivent pratiquement constituer une seule opération. Il existe actuellement différents instruments techniques qui permettent d'adopter le style de gestion requis, comme les systèmes de surveillance en temps réel de l'exécution et des répercussions des programmes qui ont contribué à faire de la surveillance et de l'évaluation non plus des outils de contrôle mais des outils de gestion⁵³.

H. Rénovation des structures

77. Dans le domaine social, les structures tendent à suivre les modèles verticaux, pyramidaux, hiérarchiques, où les échelons se multiplient. Or, ces modèles présentent d'importants dysfonctionnements lorsqu'il faut décentraliser, favoriser l'établissement de réseaux, promouvoir la participation populaire et adopter des styles de gestion flexible. De plus, ils tendent à se fermer sur eux-mêmes, à faire de la routine un objectif, à résister à la participation d'acteurs extérieurs qui pourraient devenir des partenaires, y compris les collectivités bénéficiaires elles-mêmes, et sont trop rigides pour s'adapter aux changements. Il faut donc progresser vers des structures plus ouvertes, flexibles et participatives. La conception des structures administratives n'est pas une fin en soi, mais un moyen de faciliter la réalisation des objectifs. S'agissant de la gestion sociale, les structures doivent être conçues de manière à favoriser l'interaction avec la réalité. À cet égard, Mintzberg estime qu'il faut considérer les organisations comme des cercles plutôt que comme des pyramides⁵⁴. Traditionnellement, ceux qui travaillent au bord du cercle, en contact direct avec les bénéficiaires et la réalité, savent comment est perçue l'action entreprise mais, étant donné qu'ils travaillent dans des domaines très restreints, leur approche est parcellisée. Au centre du cercle, se trouve la direction qui sait dans quelle direction s'oriente l'organisation mais a peu de contact avec la réalité. Les responsables sont enfermés dans la fameuse "tour d'ivoire". Les conclusions que l'on peut tirer de ce modèle sont diverses en ce qui concerne les programmes sociaux. Ceux-ci doivent être ancrés au maximum dans la réalité. Il est essentiel de resserrer les liens entre ceux qui sont au bord du cercle et ceux qui sont aux commandes de l'organisation afin que ces derniers restent en contact avec la réalité. De même, il importe d'appliquer la stratégie moderne de "la vision partagée" de l'organisation qui permet en général de faire participer pleinement ceux qui travaillent à la périphérie aux travaux de l'organisation et de tirer ainsi parti de leur connaissance de la réalité.

78. Plusieurs pays ont entrepris de réformer l'État providence dans le sens indiqué. Ainsi, au Canada, pays à la pointe dans ce domaine, la Division des finances et de l'administration du Ministère des communautés et des services sociaux de l'Ontario a adopté une nouvelle structure administrative fondée sur la réduction des échelons hiérarchiques et l'élimination des obstacles structurels. Ce projet implique un changement de culture et de valeurs (passage de la culture du territoire, du flou et de la peur au travail en équipe, à la confiance et à la délégation des responsabilités)⁵⁵.

I. La spécificité de la gestion sociale

79. Quelle est la stratégie à adopter pour mener à bien les réformes institutionnelles et administratives qui conviendront à la vocation sociale de l'État? Les méthodes traditionnelles d'administration publique ont montré leurs faiblesses et ne répondent pas aux exigences de la réalité. Cela étant, rien ne semble justifier l'adoption de démarches "commerciales" dans le domaine social. De par leurs objectifs et leurs caractéristiques, celles-ci sont très différentes des programmes sociaux dont les objectifs de développement portent généralement sur le moyen et long terme comme par exemple les programmes d'éducation. Plusieurs programmes peuvent partager les mêmes objectifs.

Parfois, ceux-ci ne sont pas mesurables à l'aune des critères classiques de la gestion des affaires car ce sont des objectifs qualitatifs. De plus, les programmes sociaux des pays en développement ont des "supra-objectifs" qui englobent les objectifs spécifiques d'un programme dans un secteur donné. Tous visent à améliorer l'équité, à éliminer la discrimination entre les sexes, à favoriser la protection de l'environnement et à promouvoir le développement durable. De même, la mise en oeuvre des programmes sociaux est très différente de l'approche adoptée par les entreprises. Comme nous l'avons vu, elle se caractérise par l'intervention d'une multitude d'acteurs institutionnels avec lesquels il faut composer, l'existence de réseaux, l'instabilité, le caractère indispensable d'une participation dont les effets positifs ne sont plus à démontrer, la nécessité de respecter les cultures locales et de tenir compte des facteurs politiques, sociaux, démographiques et autres. L'exécution des programmes sociaux pose des problèmes bien particuliers et différents de ceux que connaît une entreprise.

80. Il faut donc adopter une approche qui mette l'accent sur les spécificités des institutions et de la gestion sociale et qui permette de trouver des solutions techniques appropriées. Il s'agirait d'une "gestion sociale" qui reprendrait les éléments d'autres approches mais reposerait sur une stratégie distincte, qui garantirait l'efficacité au regard des objectifs et des "supra-objectifs". Elle supposerait un fonctionnement technique particulier comme pour toutes les politiques sociales. Cette démarche se traduit actuellement par des accords institutionnels et des programmes menés avec succès dans plusieurs pays. De nombreuses expériences considérées comme de grands succès de gestion au niveau international, comme la Banque Grameen en Asie, les écoles EDUCO en El Salvador ou les foires de produits locaux au Venezuela, reprennent cette approche différenciée⁵⁶. Le succès de ce modèle de gestion incite divers pays en développement à former des spécialistes de la gestion sociale⁵⁷.

81. Il n'y a pas que dans le domaine social qu'il importe de respecter les spécificités et d'éviter d'appliquer systématiquement le modèle de la gestion d'entreprise. Dans un ouvrage intitulé "A country is not a company"⁵⁸ (Un pays n'est pas une entreprise), Paul Krugman met en garde contre l'adoption d'une gestion d'entreprise dans le domaine économique. Il appelle l'attention sur ce qu'il considère comme une tendance pernicieuse à vouloir appliquer à un pays tout entier le modèle de la gestion d'entreprise. Il affirme que les enseignements tirés de la gestion d'une entreprise ne permettent pas d'élaborer une politique économique. Un pays n'est pas une grande entreprise. On n'attend pas d'un analyste économique les mêmes qualités que d'un homme d'affaires. Il souligne que les problèmes d'une entreprise et ceux d'un pays sont d'une nature et d'une complexité totalement différentes. Il met en garde contre "la maladie du grand homme" qui veut qu'une personne qui réussit dans un domaine croie qu'elle peut s'imposer dans tous les autres. Il constate que ce syndrome touche les hommes d'affaires qui ont été promus à des postes de conseillers économiques. Ils ont du mal à admettre qu'il leur faut "retourner à l'école" avant de pouvoir jouer les prophètes dans un nouveau domaine.

82. De même que la macro-économie exige une gestion appropriée, la gestion sociale ne peut être assimilée, de par ses objectifs et sa mise en oeuvre, à la

logique des affaires. Il faut aller bien au-delà pour garantir l'accès aux services, l'équité, la durabilité et l'efficacité.

V. CONCLUSION

83. "Toute théorie est grise, mais vert et florissant l'arbre de la vie" disait Goethe. En effet, plusieurs modèles théoriques ont volé en éclats au contact de la réalité ou du moins ont été sérieusement remis en question dans les pays en développement au cours de ces dernières décennies. Les approximations qui reposent sur une approche mécaniste qui remet la solution des problèmes sociaux aigus que connaît ce monde à un avenir imaginaire durant lequel se produirait un supposé "ruissellement" de la croissance n'ont pas trouvé de traduction dans les faits. Au contraire, elles ont conduit à une négligence systématique de la politique et de la gestion sociales qui a contribué à aggraver les difficultés. Fondées sur une conception erronée selon laquelle l'inégalité est un facteur de croissance, théorie que dément l'exemple du Sud-Est asiatique et d'autres pays et qui se traduit par la relégation au second plan du capital humain et du capital social, ces approximations ont conduit à méconnaître les problèmes sociaux. L'oubli des questions sociales a de lourdes répercussions et, sur le plan macro-économique, compromet les perspectives de croissance soutenue. La mise à l'écart des questions d'éducation, de santé et de nutrition, l'affaiblissement du rôle de la famille et l'augmentation de l'insécurité font obstacle à la croissance, découragent les investissements et entravent le progrès technologique et le développement de la compétitivité extérieure. Le cas de l'Amérique latine illustre bien la situation des régions en développement. Nancy Birdsall, soulignant le poids économique des obstacles évoqués plus haut, explique qu'en Amérique latine les taux de croissance ne pourront tout simplement pas dépasser 3 ou 4 % tant que l'on ne comptera pas avec la participation et la contribution de la moitié de la population qui touche les salaires les plus bas⁵⁹. Cette constatation complète celle que fait la Banque mondiale à propos du taux de chômage élevé dans cette région : pour que l'Amérique latine puisse réduire son taux de chômage dans les années à venir, il faudrait que son produit intérieur brut augmente de plus de 4 %⁶⁰. On a un cercle vicieux : le taux de chômage dans la région, supérieur à 16 %, ne pourra pas diminuer si la croissance ne dépasse pas 4 % et la croissance ne pourra atteindre ce rythme si la population, très nombreuse, qui vit en dessous du seuil de pauvreté, ne participe pas au développement.

84. La détérioration de la situation sociale porte aussi gravement atteinte à la démocratie. D'après une vaste étude réalisée dans 17 pays latino-américains, si la grande majorité de la population est favorable à la démocratie, seulement 27 % des interrogés sont satisfaits du fonctionnement des institutions démocratiques. Cette insatisfaction est due au fait que la population attend des institutions qu'elles règlent les problèmes jugés prioritaires. L'étude indique qu'il y a surtout un véritable problème de chômage auquel vient se greffer celui des bas salaires^{61 62}.

85. La réalité a sérieusement remis en question les théories de ceux qui affirment qu'il y a contradiction entre l'État et le marché et qu'il faut donc réduire au minimum l'intervention de l'État.

86. Il apparaît aujourd'hui que c'est l'addition État plus marché plus société civile qui a permis d'obtenir de meilleurs résultats ces dernières années. Réduire ou éliminer complètement l'intervention de l'État ne semble pas être une solution aux problèmes sociaux et, d'une manière générale, ne favorise pas le développement durable. L'idée d'un État intelligent, qui intervient de manière sensée et avec efficacité, se répand de plus en plus. Comme le souligne Merilee Grindle, seuls les États peuvent créer les conditions nécessaires pour favoriser le développement économique, faire régner l'ordre, mettre en oeuvre des politiques macro-économiques efficaces, développer les infrastructures, investir dans le capital humain et améliorer l'équité⁶³.

87. Dans les pays en développement, l'État intelligent devra au cours de ces prochaines décennies favoriser, de manière énergique et durable, l'interaction entre le développement économique et le développement social. Il devra renforcer l'équité et promouvoir la participation active de toutes les forces de la société. Pour cela, il devra se faire l'artisan "d'alliances stratégiques" entre ces forces.

88. Il faudra entreprendre une profonde réforme de la protection sociale de l'État afin qu'elle puisse jouer son nouveau rôle avec efficacité. Si la réforme ne peut être tournée vers le passé, elle ne doit pas non plus consister à rogner ou démanteler systématiquement les structures existantes. Il faut beaucoup d'imagination pour repenser l'action de l'État dans le domaine social. Il est également essentiel de passer outre les clichés et les dogmes des modèles théoriques inféconds qui entravent la recherche de solutions novatrices. Cette tâche collective ne peut être remise à plus tard. Le "coût social" est déjà très élevé. Chaque jour qui passe sans que l'on entreprenne de politiques d'investissement soutenues dans l'éducation et la santé, sans que l'on améliore l'équité, sans que l'on offre des services sociaux efficaces et de bonne qualité a de lourdes répercussions sur les conditions de vie d'un grand nombre de personnes défavorisées dans le monde en développement et ne fait que perpétuer une exclusion sociale injustifiable.

Notes

¹ James D. Wolfensohn. "1.3 Billion people living on a Dollar a Day". The Wahington Post, 13 octobre 1995.

² Programme des Nations Unies pour le développement. Rapport mondial sur le développement humain 1996.

³ Luis Guash, Chef du Département technique pour l'Amérique latine et les Caraïbes de la Banque mondiale, conférence de presse, 4 avril 1997.

⁴ Robert M. Solow. "Mass unemployment as a social problem". Dans Basu, Pattanaik, et Suzumura Choice, Welfare and Development, Clarendon Press, Oxford, 1995.

⁵ Carol Bellamy, Directeur général de l'UNICEF, troisième Conférence américaine sur l'enfance, Chili, 9 août 1996.

⁶ The Economist, novembre 1996.

⁷ Martín Hopenhayn. "Notes pour le BID" (inédit), 1997.

⁸ Wolfensohn, op. cit.

⁹ Robert Solow. "The labor market as a social institution". The Royer Lectures. University of California, Berkeley, 1989.

¹⁰ Rapport de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes sur le développement social, 1995.

¹¹ Shadid J. Burki. Intervention dans le cadre du Dialogue interaméricain, Washington, juin 1996.

¹² Shadid J. Burki, Sebastián Edwards. "L'Amérique latine et la crise mexicaine : nouveaux défis". Banque mondiale, 1995.

¹³ Cité dans PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1996.

¹⁴ Lester C. Thurow. "Preparing students for the coming century". Education Review, Washington Post, 7 avril 1996.

¹⁵ Dans "Changing degrees", Washington Post, 2 février 1997.

¹⁶ Jacques Delors. "Former les protagonistes de l'avenir", Courrier de l'UNESCO, avril 1996.

¹⁷ Robert D. Putnam. "Para hacer que la democracia funcione". Ed. Galac, Venezuela, 1994.

¹⁸ Birdsall, Ross et Sabot. "L'inégalité en tant que facteur limitant la croissance en Amérique latine", *Gestión y política pública*, CIDE, México, premier semestre de 1996.

¹⁹ Joseph E. Stiglitz. "Some lessons from the East Asian Miracle", *Research Observer*, Banque mondiale, août 1996.

²⁰ Klaus Keininger et Lyn Squire, "Measuring income inequality: a new data base", *World Bank Economic Review*, 1996.

²¹ Hongyi Li, Lyn Squire et Heng-fu Zou, "Explaining international and intertemporal variations in income inequality", Banque mondiale, juin 1996.

²² Wolfensohn, "El gasto social es clave", *Clarín*, Buenos Aires, 23 février 1996.

²³ Banque interaméricaine de développement, *Progrès économique et social en Amérique latine*, Rapport 1996.

²⁴ Amartya Sen, "Development Thinking at the beginning of the 21st Century", conférence sur la théorie et la pratique du développement, Banque interaméricaine de développement, Washington, septembre 1996.

²⁵ L'auteur étudie cette méthodologie dans "Redesigning the state profile for social and economic development and change", International Review of Administrative Sciences, juin 1994.

²⁶ Rudiger Dornbusch, BID, "Políticas de ajuste y pobreza", éditions José Núñez del Arco, Washington, 1995.

²⁷ Edgard Morin, "El astro errante", La Nación, Buenos Aires, 1993.

²⁸ Guillermo O'Donnell, "El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa", BID, 1996.

²⁹ Michel Crozier, "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", Revue du CLAD, Caracas, janvier 1996.

³⁰ Lester Thurow, "La guerra del Siglo XXI", Vergara Editores, 1992.

³¹ Dornbusch, op. cit.

³² Henry Mintzberg, "Managing Government – Government Management", Harvard Business Review, mai-juin 1996.

³³ Burki Edwards, op. cit.

³⁴ Sen, op. cit.

³⁵ Nancy Birdsall, "Comentarios sobre Lecciones del Japón", K. Yamada et A. Kuchiki, BID, "Development Thinking and Practice Conference", septembre 1996.

³⁶ Paul Streeten, "Market and states: against minimalism", World Development, vol. 21, No 8, 1993.

³⁷ Fernando Zumbado, "En el camino del desarrollo humano", Programme des Nations Unies pour le développement.

³⁸ L'auteur traite en détail de la question dans "El pensamiento organizativo : de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial", treizième édition révisée, Norma-Tesis, Buenos Aires, 1995.

³⁹ Enrique Iglesias, "Reforma económica y reforma social : visión integral" paru dans "Social Reform and Poverty", Banque interaméricaine de développement (BID), 1993.

⁴⁰ Karin Stahl, "Política social en América Latina : la privatización de la crisis", Nueva Sociedad, mai-juin 1994.

⁴¹ R. Vivas et R. Parra Sandoval, "Hacia la municipalización de la educación en Colombia", ILPE, LC/IP/R81, 1990.

⁴² Carlos Mascareño, "Municipalización de los servicios sociales en América Latina", CLAD, 1996.

⁴³ Dagmar Raczynski, "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina", Banque interaméricaine de développement, CIEPLAN, 1995.

⁴⁴ Banque interaméricaine de développement, "Progreso económico y social en América Latina", op. cit.

⁴⁵ D. Raczynski, op. cit.

⁴⁶ James Migdley, "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", paru dans "Pobreza, un tema impostergable : nuevas respuestas a nivel mundial", Bernardo Kliksberg (comp.), Fondo de Cultura económica, 1994.

⁴⁷ Banque mondiale, "The World Bank Participation Sourcebook", 1996.

⁴⁸ Banque interaméricaine de développement, "Libro de consulta sobre participación", 1997.

⁴⁹ Paul Blustein, "Missionary work", The Washington Post Magazine, 10 novembre 1996.

⁵⁰ L'auteur s'intéresse aux obstacles à la participation dans "Participation of Stakeholders", dans Bernardo Kliksberg, "Social Management: some strategic issues", Organisation des Nations Unies, New York, 1997.

⁵¹ Christopher Pollitt. "Qué es calidad de los servicios públicos?". Dans Bernardo Kliksberg (comp.) "Pobreza, un tema impostergable", op. cit.

⁵² Dennis A. Rondinelli. "Development projects and policy experiments: an adaptative approach to development administration". Methuen Editorial, New York, 1983.

⁵³ Voir José Sulbrandt sur ce sujet. "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales". Dans Bernardo Kliskberg "Pobreza, un tema impostergable", op. cit.

⁵⁴ Henry Mintzberg. "Musings on Management". Harvard Business Review, juillet-août 1996.

⁵⁵ Kenneth Kernaghan. "Empowerment and Public Administration". Canadian Public Administration, vol. 35, No 2, 1994.

⁵⁶ L'auteur propose des concepts, des techniques et des expériences en matière de gestion sociale dans Bernardo Kliksberg "Social Management: some strategic issues", ONU, Division de l'administration publique et de la gestion du développement, New York, 1997.

⁵⁷ Une vaste entreprise dans ce sens consiste dans l'initiative prise par la Banque interaméricaine de développement de créer l'Institut interaméricain pour le développement social dont la formation de spécialistes de la gestion sociale constitue l'une des principales missions.

⁵⁸ Paul Krugman. "A country is not a company". Harvard Business Review, janvier-février 1996.

⁵⁹ Birdsall, op. cit.

⁶⁰ Guash, op. cit.

⁶¹ Encuesta Latinobarómetro 1996.

⁶² Joan Prats propose une approche fort intéressante de la gouvernabilité dans ses rapports avec le développement dans "Gobernabilidad y Globalización", ESADE, 1996.

⁶³ Merilee S. Grindle. "Challenging the state". Cambridge University Press, 1996.
