

dial

diffusion de l'information sur l'Amérique latine

43 TER, RUE DE LA GLACIÈRE - 75013 PARIS - FRANCE - TÉL. (1) 43.36.93.13
FAX (1) 43.31.19.83
CCP 1248.74-N PARIS - Du mardi au vendredi de 9 h à 12 h et de 14 h à 18 h 30

Hebdomadaire - n° 1650 - 9 janvier 1992 - 7 F

D 1650 AMÉRIQUE LATINE: PAUVRETÉ, DÉVELOPPEMENT ET JUSTICE SOCIALE

Les trois "décennies du développement" lancées par l'ONU à partir des années soixante pour lutter contre le sous-développement dans le monde n'ont pas eu - hors quelques rares enclaves - l'effet escompté. Pour l'Amérique latine on a même parlé en 1990 de "décennie perdue" (cf. DIAL D 1551). L'échec relatif de la seule stratégie du développement économique a conduit ces années dernières les experts de la Banque mondiale, à Washington, à proposer une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté intégrant "les dimensions humaines du développement". Cela ressort des trois derniers rapports de la Banque mondiale: Rapport sur le développement dans le monde 1990, Rapport annuel 1991 et Rapport sur le développement dans le monde 1991. Dans l'impossibilité de les reproduire ne serait-ce que partiellement, nous donnons la présentation qu'en a faite la revue **SOS-TORTURE** de Genève, n° 30-31-32 de décembre 1991. L'introduction des notions de justice sociale et de dimension humaine dans les paramètres du développement selon la Banque mondiale ne peut que conforter ceux qui, au titre de la libération des pauvres, luttent en ce sens depuis les années soixante.

Note DIAL

RAPPORTS DE LA BANQUE MONDIALE 1990-1991

Les idées présentées dans ce document proviennent de trois rapports de la Banque mondiale, qui ont été publiés récemment. Il s'agit du Rapport sur le développement dans le monde 1990, du Rapport annuel de 1991 et du Rapport sur le développement dans le monde 1991. Ces trois Rapports témoignent de l'évolution des perspectives générales de la Banque mondiale en ce qui concerne les pays en voie de développement.

I. RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE 1990: LA PAUVRETÉ

Le Rapport sur le développement dans le monde de 1990 illustre les nouvelles orientations de la Banque mondiale qui tend à délaisser ses préoccupations traditionnelles purement économiques, au profit d'une approche intégrant les dimensions humaines du développement. Ce Rapport met l'accent sur le problème de la pauvreté dans le monde. D'après les estimations de celui-ci, plus d'un milliard de personnes vivent encore aujourd'hui dans la pauvreté, c'est-à-dire avec un revenu de moins de 370 dollars par an, avec pour conséquence, une espérance de vie réduite, une mortalité infantile très élevée et un niveau de vie très bas. Le Rapport dénonce de plus les graves écarts qui séparent les pays industrialisés des pays en voie de développement. Ainsi, l'espérance de vie qui atteint au Japon près de 80 ans, n'est que de 50 ans en Afrique sub-saharienne. La mortalité des moins de 5 ans dé-

passer 170% en Asie du Sud, alors qu'elle n'atteint pas 5% en Suède. Plus de 110 millions d'enfants du monde en développement ne reçoivent même pas d'instruction primaire.

Face à ces réalités, le Rapport sur le développement dans le monde 1990 va chercher à étudier comment combattre efficacement la pauvreté dans les pays en voie de développement. Il commence par mesurer la pauvreté d'un point de vue quantitatif, mais aussi qualitatif. Il tente ensuite de tirer de l'expérience des pays qui ont réussi à réduire la pauvreté, des enseignements sur les possibilités de progrès dans la lutte contre la pauvreté pour cette dernière décennie du XXe siècle.

La pauvreté aujourd'hui

Le Rapport signale les progrès qui ont été réalisés dans la diminution de la pauvreté dans certains pays. Il souligne cependant que nombre de pays en voie de développement restent dans une situation précaire, surtout lorsqu'un taux élevé de croissance démographique vient encore diminuer le revenu par habitant. La récession des années 80 a contribué à empirer une situation déjà difficile, principalement en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine. Les experts de la Banque mondiale notent le caractère urgent que revêt la question de la pauvreté. Ils admettent le fait que les problèmes de pauvreté, de population et de l'environnement sont liés. Le Rapport estime en effet que les séquelles des modèles de développement antérieurs, qui ont dû être abandonnés, et la pression d'une population en expansion rapide font que les pauvres vivent en grand nombre dans des régions où la dégradation écologique, qu'ils contribuent à accentuer afin de survivre, revêt un caractère très grave.

Le Rapport distingue trois catégories de la population qui sont plus durement affectées par la pauvreté. Il s'agit tout d'abord des femmes qui souffrent généralement davantage du manque d'instruction et qui ont plus difficilement accès à des activités rémunérées; des enfants, car l'insuffisance de nutrition, de soins de santé et d'éducation compromet leur vie future et menace leur existence; enfin, des groupes ou minorités ethniques, tels que les autochtones en Bolivie, en Equateur, au Guatemala, au Mexique et au Pérou, et les anciennes castes des parias en Inde.

Evolution des stratégies de lutte contre la pauvreté

Les experts de la Banque mondiale reconnaissent à ce stade l'importance de promouvoir la santé, l'instruction et la nutrition non seulement comme une fin en soi, mais également comme un moyen d'accroître le revenu national. La lutte contre la pauvreté n'est ainsi plus vue comme une entrave à la croissance à long terme.

Le poids que l'ajustement structurel fait peser sur la réalisation de ces conditions nécessaires au bien-être de la population, est également reconnu. L'importance de celui-ci n'est pas niée, mais on suggère la mise en place de mesures spéciales visant à compenser les conséquences néfastes que l'ajustement entraîne pour les segments les plus pauvres de la population.

Une nouvelle stratégie pour lutter contre la pauvreté

Le Rapport de la Banque mondiale propose une stratégie à deux volets pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Le premier volet consiste à mettre à profit la force de travail des pauvres. Ceci implique de mobiliser dans ce but les institutions sociales et politiques, l'infrastructure et la technologie. Il s'agit donc de créer des opportunités d'em-

ploi et de gain pour les couches les plus pauvres de la population qui se voient généralement reléguées en marge de la société.

Le second volet vise à assurer aux pauvres un minimum de services sociaux, parmi lesquels les soins de santé primaire, le planning familial, la nutrition et l'enseignement primaire.

Le Rapport insiste sur le fait que ces deux composantes de la stratégie sont interdépendantes. En effet, dans un pays où la croissance fait progresser le revenu, mais où les services sociaux sont insuffisants, les pauvres sont souvent mal armés pour saisir les occasions offertes par la croissance. A l'inverse si la politique sociale est active mais la croissance trop lente, le potentiel de croissance de revenu pour les pauvres est perdu faute de perspectives économiques. Il est donc impératif, à la fois d'ouvrir des perspectives d'emploi aux pauvres et de leur donner par des investissements de santé et d'éducation les moyens d'en tirer pleinement parti. Le Rapport estime cependant que si l'on veut mener une guerre totale contre la pauvreté, il est indispensable de compléter la stratégie par des mesures spéciales à l'intention des groupes les plus vulnérables, telles que des programmes de transferts et des filets de sécurité bien ciblés.

Un ajustement à visage humain

En ce qui concerne l'ajustement structurel de l'économie, le Rapport estime qu'il n'est pas contraire à la stratégie préconisée à long terme, mais qu'il risque d'affecter à court terme un grand nombre de pauvres. Il est donc d'autant plus important de prévoir des mesures spéciales de protection des pauvres, afin de leur épargner des coûts disproportionnés de l'ajustement. Un aspect très nouveau de cette vision de l'ajustement réside dans la prise de conscience de la nécessité de tenir compte des besoins des pauvres dans la conception de la politique d'ajustement. Les experts de la Banque mondiale soulignent qu'il est possible de réaménager les dépenses publiques en faveur des pauvres, même en période d'austérité budgétaire. Ils proposent donc de restaurer les politiques budgétaires de façon à cibler les dépenses en faveur des pauvres.

L'impératif de démocratisation

Cependant, afin de réorienter de manière efficace les dépenses en faveur des plus pauvres, il est indispensable que ceux-ci aient leur mot à dire dans la prise des décisions politiques et économiques. Le Rapport de la Banque mondiale met donc l'accent sur le caractère primordial d'une participation de l'ensemble de la population au processus décisionnel et penche ainsi la balance en faveur de la démocratisation.

Il ne faut pas sous-estimer les difficultés liées à la mise en pratique de programmes de dépenses publiques en faveur des pauvres. En effet, ceux-ci n'atteignent pas toujours leur but et n'ont pas toujours l'efficacité désirée. Il ne suffit donc pas de cibler les interventions; encore faut-il soigneusement les étudier de façon à ce qu'elles répondent aux besoins précis des pauvres. Il faut donc proposer des techniques ou des installations adaptées à la précarité qui caractérise souvent la situation dans laquelle se trouvent les pauvres. A nouveau, la participation des groupes concernés à la conception et à l'exécution des interventions paraît être la meilleure manière de garantir leur efficacité.

(...)

II. BANQUE MONDIALE: RAPPORT ANNUEL DE 1991

Dans son Rapport annuel de 1991, la Banque mondiale reprend certains éléments au sujet de la pauvreté, développés dans le Rapport sur le développement dans le monde de 1990.

Elle réaffirme que l'éradication de la pauvreté reste la priorité absolue de la Banque mondiale.

Les experts s'accordent finalement à reconnaître que la croissance économique n'est pas suffisante pour faire reculer la pauvreté et qu'il faut donc ajouter aux politiques de croissance, des actions clairement définies pour combattre la pauvreté. Ils soulignent que des efforts ont été fournis à ce sujet pour combattre la pauvreté et que des actions ont été entreprises afin d'aider les emprunteurs à assurer la protection des pauvres pendant les périodes d'ajustement. Des mesures ont également été prises, afin de surveiller l'exécution des activités visant à réduire la pauvreté.

Mise en pratique de la stratégie de lutte contre la pauvreté...

En ce qui concerne la stratégie à deux volets de lutte contre la pauvreté, exposée dans le Rapport sur le développement dans le monde 1990, on a cherché à l'intégrer dans les opérations de la Banque de deux manières:

- . par l'analyse des politiques, des programmes et des institutions de chaque pays, afin de déterminer s'ils contribuent à la lutte contre la pauvreté;
- . par des recommandations concernant la politique de la Banque à l'égard des pays et la conception de son programme d'aide destiné à soutenir et compléter les efforts nationaux de lutte contre la pauvreté.

... Par une analyse des politiques nationales, au-delà de la croissance économique, dans l'optique d'une réduction de la pauvreté

En ce qui concerne l'analyse des politiques nationales, le Rapport insiste sur l'importance d'aller au-delà de l'analyse traditionnelle des politiques mises en oeuvre pour stimuler la croissance, puisque, comme on l'a vu, le lien entre la croissance et la pauvreté n'est pas automatique et le profil de la croissance a une grande influence sur la diminution potentielle de la pauvreté.

Ceci dénote donc un changement fondamental par rapport à la pratique traditionnelle, résidant dans l'analyse des liens entre la croissance et la pauvreté.

En ce qui concerne l'ajustement, le Rapport annuel de la Banque mondiale reprend les conclusions du Rapport sur le développement dans le monde 1990, soulignant l'importance cruciale de l'ajustement pour une réduction à long terme de la pauvreté, mais il réitère la nécessité de prendre des mesures spéciales de protection des pauvres et recommande d'analyser à l'avance les conséquences probables des programmes d'ajustement afin d'en améliorer la conception dans un sens éventuellement plus social et de juger s'il est nécessaire de prendre des mesures compensatoires. De plus, l'examen des programmes de dépenses publiques est indispensable pour faire une évaluation globale des efforts de lutte contre la pauvreté. Il devrait porter une attention particulière à la répartition des dépenses entre les pauvres et les non-pauvres et à la capacité des services sociaux à répondre aux besoins prioritaires. Ces deux éléments devraient permettre, selon les experts de la Banque mondiale, de déterminer si les politiques d'un pays sont compatibles avec l'objectif de réduction de la pauvreté fixé par la Banque.

Ainsi, l'examen des politiques de chaque pays et de leur effet sur les pauvres devrait constituer la base du dialogue de politique générale de la Banque, ainsi que l'élaboration de ses stratégies.

... Par une assistance mieux orientée et plus efficace

L'élaboration des stratégies d'aide de la Banque mondiale, devrait en effet être dirigée de façon à soutenir les efforts entrepris par chaque pays pour lutter contre la pauvreté et non servir à la réalisation de projets économiques ou infrastructurels dénués de tout apport social.

Le Rapport annuel de la Banque mondiale 1991 énonce un certain nombre de principes auxquels les stratégies d'aide devraient obéir.

. Premièrement, le volume des prêts de la Banque sera subordonné aux efforts déployés par le pays pour réduire la pauvreté.

. Deuxièmement, la composition des prêts de la Banque doit soutenir les efforts de lutte contre la pauvreté. Ils peuvent ainsi influencer sur la structure des dépenses et des investissements publics, en privilégiant les programmes ayant le plus de chances de profiter aux pauvres.

. Troisièmement, il est nécessaire d'établir une base de données valable. Conformément à la stratégie à deux volets, ces données doivent rendre compte du revenu des pauvres (indicateurs du revenu) et de leur accès aux services sociaux (indicateurs sociaux).

En ce qui concerne l'application de la stratégie, le Rapport suggère de préparer un guide des meilleures méthodes de lutte contre la pauvreté et une directive opérationnelle.

(...)

III. RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE 1991

Le Rapport sur le développement dans le monde 1991, quant à lui, reprend ces conclusions sur la nécessité d'investir dans les ressources humaines, mais insiste davantage sur l'importance de promouvoir la justice sociale, une meilleure redistribution et surtout la démocratisation dans les pays en voie de développement. Il réaffirme la nouvelle vision du développement déjà présentée dans les deux rapports précédents.

Une nouvelle compréhension du développement

Le développement est ainsi vu comme un processus qui consiste en un relèvement durable du niveau de vie, celui-ci étant mesuré non seulement par le niveau de la consommation, mais aussi par le niveau d'instruction et l'état sanitaire de la population, ainsi que par le degré de protection de l'environnement. Cette nouvelle perspective du développement intègre également des composantes relatives au respect des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'égalité des chances, la liberté politique et les libertés civiles. Ce développement a donc pour but ultime de permettre à tous de jouir de droits économiques, politiques et civiques plus étendus. Le Rapport précise que l'extension des libertés civiles et politiques ne constitue pas un obstacle au développement, mais qu'au contraire ces libertés semblent favoriser la réalisation d'un certain nombre d'objectifs du développement.

Au-delà de la croissance, la valorisation des ressources humaines

Un second aspect qui est repris et développé dans le Rapport sur le développement dans le monde 1991 est lié à la valorisation des ressources humaines. Les ex-

perts insistent en effet sur la nécessité d'investir davantage dans les ressources humaines. Les difficultés économiques que connaissent les pays en voie de développement les obligent souvent à mettre en balance une augmentation de la croissance à court terme et les menaces à long terme qui pèsent sur les progrès humains et la qualité de la vie. Le Rapport insiste ainsi sur le caractère primordial d'investir dans le capital humain pour promouvoir une croissance durable et viable à long terme.

A cet effet, les objectifs prioritaires devraient être, pour l'ensemble des pays en voie de développement, de ralentir l'accroissement démographique, d'améliorer la santé et la nutrition, de développer leur capacité technique et de faire reculer la pauvreté. Le Rapport met également l'accent sur l'importance de l'instruction, recouvrant non seulement la formation scolaire de base, mais aussi l'éducation en matière nutritionnelle, ou de santé et d'hygiène. Il insiste tout particulièrement sur les résultats positifs de l'éducation des femmes, leur permettant de contrebalancer les effets néfastes du manque d'installations sanitaires et de programmes de santé et favorisant l'implantation de techniques de contraception. En ce qui concerne la scolarisation primaire, le Rapport insiste sur la nécessité de relever le niveau général de l'enseignement.

Réduire la pauvreté: une priorité

Quant au recul de la pauvreté dans les pays en voie de développement, le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde se fonde sur la stratégie présentée dans le Rapport de l'année précédente préconisant une double action basée sur une croissance économique à forte intensité de main d'oeuvre et des dépenses sociales efficaces. Il rappelle que si la croissance est une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté, elle n'est cependant pas suffisante et qu'il importe donc que des dépenses sociales adéquates ouvrent de nouvelles possibilités aux pauvres par le biais de l'éducation, la santé et la nutrition et que des filets de sécurité protègent les catégories les plus vulnérables.

L'action des pouvoirs publics devrait ainsi se concentrer autour de ces objectifs prioritaires. Cependant, le rapport insiste sur le fait que ce n'est pas seulement la quantité, mais aussi la qualité des dépenses publiques qui a de l'importance. Il formule ainsi un certain nombre de recommandations visant à une meilleure orientation et une meilleure utilisation des fonds. A cet effet, des réformes des politiques budgétaires des Etats sont indispensables. Pour être efficacement implantées, ces réformes requièrent un large soutien au sein de la population.

La démocratie: un atout pour le développement

A ce propos, le Rapport insiste sur le fait que la légitimité reconnue des institutions étatiques constitue un atout fondamental pour le développement. Il dénonce le fait que trop souvent les gouvernements ont une tendance à centraliser les ressources économiques et les prises de décision. La plupart des mesures ont été prises au profit des intérêts de quelques-uns, négligeant les besoins prioritaires de l'ensemble de la population et plus particulièrement des couches les plus pauvres. De plus, la plupart des pays en voie de développement sont affectés par des problèmes tels que la corruption et les défaillances du marché et de l'Etat.

Le Rapport met donc l'accent sur la nécessité de démocratiser les institutions et de favoriser une participation plus large au processus du développement, ainsi qu'aux décisions le concernant.

Il insiste sur le fait que les dictatures se sont révélées désastreuses pour de nombreuses économies, qu'il s'agisse de l'Europe de l'Est, l'Argentine, Haïti, le Nicaragua, le Pérou, l'Ouganda ou le Zaïre. A l'inverse,

la démocratie pourrait faciliter grandement la mise en place des mesures nécessaires à un développement durable. En effet, l'existence de poids et contrepois sur le plan politique, la liberté de la presse et la possibilité de débattre ouvertement sur les coûts et avantages de la politique gouvernementale pourraient amener un public plus large à prendre intérêt à la réforme et inciter les gouvernements à bien s'acquitter de leur tâche dans l'optique de promouvoir le bien général de la population. Les experts de la Banque mondiale s'accordent donc à penser qu'il existe un rapport positif entre certains aspects des régimes démocratiques et la physionomie générale du développement et du bien-être. De surcroît, les pays qui ont su mettre en valeur leur capital humain se sont donnés une base plus forte sur laquelle asseoir des systèmes politiques ouverts.

Les ONG peuvent jouer un rôle dans la démocratisation

Le Rapport insiste sur l'importance du rôle des ONG en vue d'accroître la participation populaire au processus de développement et de lutte contre la pauvreté. Elles sont en effet mieux à même de mobiliser les populations locales, de travailler avec elles et d'opérer dans les régions écartées. Elles jouent de plus en plus un rôle central dans la sensibilisation des gouvernements et organismes internationaux d'aide et de financement qui touchent au bien-être social et à la protection de l'environnement.

La participation populaire au processus de développement devrait d'autre part avoir pour corollaire la promotion de la justice sociale.

La démocratie, mais aussi la justice sociale

Cette nouvelle perspective qui apparaît dans le Rapport de la Banque mondiale mérite d'être soulignée, dans la mesure où elle renverse l'ordre traditionnel des priorités, croissance économique, puis justice sociale et enfin, libertés civiles et politiques. Le Rapport suggère même, tableau à l'appui, que l'inégalité des revenus pourrait aller de pair avec un ralentissement de la croissance. Il recommande donc d'adopter des mesures visant à promouvoir la justice sociale. Les dépenses publiques, si elles sont bien ciblées, peuvent ainsi avoir un puissant effet de redistribution. Les investissements d'éducation, de santé et de nutrition notamment, peuvent améliorer la répartition du revenu, tout en promouvant un développement à long terme. On peut citer par exemple des réformes agraires, qui, en assurant la stabilité sociale ont contribué à accélérer la croissance.

Des mesures destinées à améliorer la justice sociale peuvent donc aisément trouver place dans des programmes de réformes qui visent à promouvoir la croissance.

Du rôle des organismes internationaux

Il faut cependant préciser qu'il paraît primordial de pousser les gouvernements dans cette voie et de les amener par ailleurs à rationaliser leurs dépenses publiques afin d'éviter que la majorité des ressources disponibles ne soient gaspillées dans des projets improductifs ou des dépenses militaires. Pour ce faire, une action concertée de l'ensemble des organismes internationaux et plus particulièrement des grandes institutions de financement est indispensable.

Les idées nouvelles concernant un développement plus humain et plus respectueux des droits de l'homme qui fleurissent un peu partout sont encourageantes. Il reste maintenant à faire en sorte que partout ces idées soient mises en pratique.