



GLOBALISATION, DÉMOCRATIE ET TERRITOIRE

Globalisation et décentralisation

Dans un monde global comme l'est notre monde actuel, les *frontières* ont été remplacées par les *limites*; au-delà des anciennes divisions géographiques qui définissaient les espaces de souveraineté des États, les flux globaux d'information circulent dorénavant en totale liberté via un réseau de connexions et d'interconnexions complexe qui caractérise la nouvelle architecture globale. Il existe des restrictions à ces flux que seuls les usagers du réseau peuvent définir, établir et faire respecter. À partir de ce constat, le vieux concept de « territorialité » qui attribuait à chaque nation un État et à chaque État des frontières, a volé en éclats suite à la renaissance des vieilles solidarités géographiques qui font que des villes et des régions se regroupent pour former des alliances stratégiques supranationales.

L'Amérique Latine, comme l'a fait l'Europe en son temps, commence aussi à vivre cette nouvelle époque d'extraterritorialité globale ; mais à la différence du Vieux Continent, où, comme l'observait Hegel, il y a plus d'histoire que de géographie, dans cette partie là du monde, il y a plus de géographie que d'histoire, plus de gouvernement que d'État, plus de pouvoir que d'autorité et plus de territoire que de Nation.

Cette dernière caractéristique détermine les principales différences entre le concept de région en Amérique et en Europe. Alors que dans cette dernière, le concept est indissolublement associé à l'idée de nation – ce qui explique l'insatisfaction ethnique de nombreuses régions –, en Amérique Latine, l'idée de région relève davantage des différences topographiques, comme la mer et la montagne ou sociales, selon qu'il s'agisse de régions plus ou moins pauvres.

L'expression dynamique de l'aspect régional conduit à une seconde distinction de fond; alors que le nationalisme en Amérique Latine est inclusiviste parce qu'il remplit son rôle de vrai mythe d'intégration, en Europe on l'associe à l'exclusion, à la différenciation, allant même jusqu'à la confrontation. Pendant de nombreuses années, depuis l'époque de l'indépendance latino-américaine, le nationalisme a joué un rôle d'unificateur du sentiment latino-américain face à la domination coloniale, la dépendance vis à vis de l'extérieur au cours du XX^e siècle et en faveur de modèles protectionnistes de développement ; à tel point que la défense de « ce qui est national » peut être aujourd'hui considérée comme un élément de base de l'agenda externe commun à la région pour relever les défis que lui lance la globalisation.

Toujours à la différence de l'Europe, l'inquiétude latino-américaine vis à vis des concepts de région et de territorialité est relativement récente. De fait, les premières divisions territoriales hémisphériques sont nées davantage des appétits de domination des généraux vainqueurs des guerres d'indépendance, les bien-nommés "supremos", que de conjonctures territoriales correspondant à des espaces socio-économiques géographiquement définis et relativement homogènes. Les premières théories organiques sur le développement territorial ont été portées à la connaissance au cours du XX^e siècle, lorsque, dans les années 50, le professeur Albert Hirschman parlait de l'inversion comme inducteur passif de la décentralisation territoriale, qui "à long terme tend à se distribuer de façon équilibrée sur le territoire". Le professeur Lauchlin Currie, quant à lui, à l'opposé, soutenait le besoin de créer des pôles de développement par la création de mégapoles que jalonnaient, telle une grande locomotive, les projets locaux et régionaux de développement.

Dans les années soixante, ces théories ont commencé à porter leurs fruits lorsque les gouvernements, de façon explicite et planifiée, ont eu recours à des méthodes de décentralisation administrative davantage pour des critères d'efficacité que pour une volonté politique en vue du renforcement des espaces territoriaux autonomes. Dans la décennie 80, les mécanismes de décentralisation fiscale ont même été utilisés afin de réduire, en trichant, les niveaux explosifs du déficit fiscal, en transférant les responsabilités non-financées aux entités locales. Plus récemment, le thème a été abordé d'un point de vue plus politique lorsqu'on a inclus dans les nouvelles cartes constitutionnelles à côté des figures propres du nouveau constitutionnalisme latino-américain tel que les cours constitutionnelles ou le droit de protection. L'élection par le peuple des maires et gouverneurs, l'institutionnalisation des transferts fiscaux et la reconnaissance des espaces d'autonomie administrative font partie de ces avancées qui, malheureusement, doivent encore être renforcées dans certains pays d'Amérique Latine.

Si en Amérique Latine, l'institutionnalité a développé la régionalité, en Europe c'est la régionalité et plus précisément, le concept même de régionalisation qui a induit la réponse institutionnelle sans que jusqu'à présent, cela ait été obtenu, comme le prouve pour de nombreux cas, la persistance de revendications nationalistes non-satisfaites.

Comment faire pour que se rejoignent autour de la régionalité, ces deux concepts inter-océaniques aussi distant l'un de l'autre ? On trouve la réponse dans les villes; les villes sont les espaces clé de la nouvelle carte globale, comme l'ont été en leur temps les États à partir de la signature du Traité de Paix de Westfalie. Ces villes-régions, reliées, compétitives et bien développées d'un point de vue urbanistique, constituent un espace parfait pour dépasser les quatre défis fondamentaux posés aujourd'hui par la globalisation : La gouvernabilité dans le domaine politique, l'équité dans le domaine social, la compétitivité dans le domaine économique et l'identité dans le domaine culturel. Notre tâche est de passer du concept un peu romantique des villes jumelées à celui des villes qui s'unissent pour mettre en place des défis globaux.

De par leur proximité avec les citoyens, les autorités locales ont davantage de légitimité pour agir que les autorités nationales. De récentes enquêtes menées en Amérique Latine démontrent que les institutions politiques qui respectent le mieux les citoyens sont les institutions municipales et régionales, certainement en raison du lien de proximité qu'entretiennent les citoyens avec les autorités territoriales qu'ils connaissent, élisent, surveillent, contrôlent, récompensent et punissent. L'idée d'institutionnalité locale pour la gouvernabilité nationale a poussé des auteurs comme Boussier à proposer, comme alternative à la décentralisation effective, la conformation de « projets politiques régionaux » à travers lesquels l'État agirait comme acteur politique et la région comme acteur social. L'idée serait de parvenir à la conformation d'États-régionaux, à l'image de l'Italie, avec les éléments particuliers au système espagnol et avec la possibilité de configurer des alliances stratégiques territoriales entre des villes et des régions du monde, comme cela se fait déjà au niveau européen.

Un élément indispensable à cette tâche d'articulation d'un nouveau concept de région pour la globalisation est l'établissement de politiques et de fonds de cohésion qui permettent la réduction des asymétries entre les différentes entités territoriales et pays, comme cela s'est passé au sein de l'Union Européenne afin d'assurer le principe de solidarité entre les régions qui, avec le principe de solidarité entre générations, constituent les piliers d'une bonne politique de cohésion sociale.

Équité et localité. La localité contribue également à réduire les coûts d'iniquité propres aux processus globaux contemporains. Il est clairement établi que la globalisation "représente un coût" social, qui tend à la fragmentation de la société et produit une brèche entre la consommation symbolique (intégration virtuelle) et les consommations réelles (désintégration sociale), résultant de déficiences des conditions de distribution des revenus comme résultat du chômage, du sous-emploi et du manque de sérieux professionnel. Le rapport le plus récent sur l'état du développement humain dans le monde, publié par les Nations-Unies, montre clairement que l'Amérique Latine est la région la plus injuste de la planète et celle qui est distribuée de la pire façon ; à ses problèmes structurels d'iniquité relative, s'est ajouté récemment la présence d'une série de phénomènes sociaux comme le vieillissement prématuré, le caractère informel de l'économie et la ruralisation de ses villes.

Le passage nécessaire du concept d'assistance portée à la pauvreté, modèle prédominant des années 80, à un concept plus élaboré d'exclusion-inclusion exprimant le caractère complexe de la marginalité et sa relation avec les valeurs comme la liberté et la participation sociale, suppose un redimensionnement du concept État-Bien-être pour une approche des besoins du citoyen grâce à la mise en œuvre de programmes qui ne peuvent être matérialisés que dans l'espace fonctionnel au niveau local.

La discussion entre le cosmopolitisme culturel qui vise à imposer un système de pensée unique et globale, et le pluriculturalisme qui plaide en faveur du respect de toutes les manifestations culturelles particulières et la pensée critique, se résout par le renforcement et l'exaltation de toutes ces identités locales en tant que pièce d'un grand puzzle global. Il est évident que l'hypertexte de la communication, dans un monde transnationalisé, dépasse les manifestations spécifiques d'identité; la construction d'une identité globale à partir du respect des identités territoriales constitue le défi le plus formidable proposé à l'heure actuelle par la globalisation pour ne pas retomber dans le piège de l'occidentalisme, lorsque nous avons confondu capitalisme avec occident, et les deux avec la globalisation et que nous avons laissé de côté toutes les autres manifestations culturelles qui y étaient associées. C'est de ce rendez-vous manqué des civilisations (Huntington) que s'est nourri et continu à se nourrir le terrorisme. L'Amérique Latine est vaccinée contre le cosmopolitisme grâce au métissage, cette possibilité à amalgamer et à faire vivre et cohabiter les manifestations ethnoculturelles les plus éloignées qui soient.

En synthèse, le niveau local est la meilleure scène pour parvenir au global. Le processus de relocalisation ou de décentralisation ne consiste pas, comme auparavant, en une simple répartition des ressources financières et des compétences entre les municipalités et les régions. Ce dont il s'agit, essentiellement, c'est de développer de nouveaux projets régionaux ou locaux qui soient en accord avec le caractère de chaque pays tout en garantissant la réalisation des trois principes fondamentaux : le principe de proximité : chaque région est responsable de son environnement immédiat; le principe de contractualité : il n'y a pas de relations hiérarchiques seulement des rapports concertés entre les différents niveaux territoriaux, y-compris le niveau national et le principe de diversité : chaque région est différente et on doit respecter ses spécificités.

Globalisation et villes compétitives

Dans les pays en voie de développement, à partir de la moitié du XX^e siècle, contrairement à l'Europe Occidentale, à l'Amérique du Nord et à l'Angleterre du XVIII^{ème} et du début du XIX^{ème}, la migration issue des nouveaux modèles de peuplement a été récupérée par un secteur des services hétérogène et à la productivité faible, alors qu'une part inférieure de la force de travail urbaine s'était incorporée au secteur industriel et moderne de l'économie ¹.

¹ Dans presque tous les pays latino-américains, ce qu'on appelle le secteur informel abrite, en permanence, 50% ou plus de la population active économiquement parlant (PEA).

Le modèle exportateur qui a prédominé en Amérique Latine, pendant la première moitié du XX^e siècle, a été celui des biens primaires et ce n'est qu'à partir de la seconde après-guerre², dans le cadre de la stratégie de remplacement des importations (ISI), que les pays les plus grands se sont centrés sur l'élargissement du marché interne pour approfondir le processus d'industrialisation. Le rapport salarial a été hautement régulé à l'occasion d'engagements institutionnalisés avec les acteurs sociaux liés à l'industrie moderne et à l'État. La contre-partie a été l'exclusion des grosses masses du secteur informel. Avec de telles caractéristiques, l'expansion du marché intérieur ne s'est pas traduit par un vecteur dynamique de développement économique ni même par une amélioration substantielle des conditions de vie des classes populaires.

L'ouverture des économies latino-américaines aux exigences du Consensus de Washington a créé de profondes tensions entre les nouvelles règles libéralisées à caractère commercial et les normes de production enracinées dans une longue tradition de construction sociale interne. Ce douloureux processus s'est reflété dans une évidente désindustrialisation de la région, particulièrement élevée dans les secteurs de pointe et une augmentation des taux de chômage urbain de la région.

Globalisation et compétitivité des villes

Tout au long des trois dernières décennies, on a assisté à une modification sensible de la structure du commerce international dans lequel prédominent les biens industriels produits en zones urbaines au détriment des produits du secteur primaire.

Dans l'optique qui prédominait dans les années 80, la seule action gouvernementale possible était la surveillance de tous les facteurs qui perturbaient le libre jeu du marché en appliquant les recettes largement connues du FMI et de la Banque Mondiale. Les résultats de ces politiques ont été contraires à ce qui était prévu. Et c'est ainsi que se sont agrandis les fossés entre les pays développés et les pays non-développés, se sont élargis les fossés entre des régions produisant la fragmentation territoriale des états nations, en particulier en Asie, Afrique et en Amérique Latine.

Une part importante des villes latino-américaines se sont agrandies à l'ombre de l'industrialisation à travers la substitution des importations et l'action de l'État qui encourageait l'élargissement du marché intérieur tout en l'isolant relativement de la concurrence internationale, ce qui donna lieu à la mise en place de normes de production -productivité, qualité, conceptions, pratiques commerciales- éloignées des normes en vigueur au niveau international.

² Les repères temporels sont donnés dans un ordre général, chaque pays présente des dynamiques spécifiques et son propre rythme.

Pendant que certaines régions et villes réussissaient à s'articuler en adhérant à un régime international d'échanges, d'autres, au contraire ne sont pas parvenues à le faire et ont vu leurs structures de production dévastées par la concurrence extérieure, incapables alors de générer les innovations requises.

Quelle est la capacité des villes pour modifier leur insertion dans un monde globalisé ?

Les transactions internationales de biens et services correspondent de plus en plus à des processus de production installés en ville et, étant donné que quelques secteurs producteurs de biens et services échangeables gagnent en compétitivité alors que d'autres subissent l'effet contraire, les effets de la globalisation sur les villes seront différents. Les grandes villes présentent des avantages importants pour modifier leur insertion dans un monde globalisé, entre autres :

- i) Structures de production diversifiées. Les grandes villes disposent de structures de production largement diversifiées. La profondeur et l'intensité de la division sociale du travail permettent la spécialisation et la conformation d'importants marchés locaux qui, associés au marché national permettent d'utiliser les économies d'échelle.
- ii) Les villes productives sont les génératrices par excellence du capital vie³. La domination des techniques et technologies est devenue le facteur premier pour expliquer la compétitivité des nations⁴ et ceci n'est possible que dans la mesure où on dispose d'une solide structure scientifico-technologique, conformée par des centres de formation professionnelle, d'enseignement supérieur et de recherche avancée en liens étroits les uns avec les autres et avec le monde de la production. Les grands conglomérats urbains ont de meilleures capacités que les autres régions d'un pays pour mettre en place des structures scientifico-technologiques et pour développer « le capital vie » -par la qualification et la formation de la force de travail et la génération de nouvelles connaissances- qui permettent d'élever les niveaux de productivité des facteurs à long terme.
- iii) **Densité institutionnelle.** Le tissu institutionnel est aussi important que sa densité qui permet aux mécanismes de "bonne gestion" de fonctionner correctement, de générer de la cohésion et se reproduire à long terme. Les villes qui présentent des

³ Citation de Théret.

⁴ L'ensemble le plus dynamique des biens cédés en commerce international au cours des deux dernières décennies (équipements informatique et de télécommunication) est caractérisé par le fait que la valeur de ses composantes physiques et la main-d'œuvre directe représente une part insignifiante de la valeur de ces produits; la part la plus importante de sa valeur est représentée par la connaissance -intangible- incorporée à sa production. Ceci contraste ouvertement avec ce qui est survenu au début du XX^e siècle dans le cas des manufactures comme par exemple l'automobile.

niveaux élevés de densité institutionnelle sont parvenues à consolider de systèmes solides de production locaux et à s'adapter aux changements, même les plus radicaux, qui vont de paire avec la globalisation. Pour celles qui n'y sont pas parvenues –comme c'est le cas pour une grande partie des villes latino-américaines-, la globalisation a eu un impact négatif sur les structures de production.

Limites pour atteindre cette adaptation

De même que les grandes villes jouissent d'avantages qui leur permettent de s'adapter aux conditions imposées par la globalisation, elles présentent aussi des contraintes qui les empêchent de les utiliser. La balance entre les avantages et les contraintes déterminera le résultat et les effets sur les économies des villes, des changements opérés sur le mode d'adhésion à un régime international dans un monde globalisé. Pour le cas des villes latino-américaines, les formes institutionnelles ou structurelles et les engagements institutionnels construits sous la ISI (Industrialisation par Substitution d'Importations), comme ceux établis avec la classe ouvrière, souvent protégés constitutionnellement et légalement, limitent la capacité des régions pour utiliser pleinement leurs avantages.

Contrastant avec cette incapacité nationale à modifier les vieilles normes de production, les politiques d'ajustement, dérivées du Consensus de Washington, sont parvenues à modifier rapidement les formes d'adhésion à un régime international : il suffisait d'avoir la volonté politique des plus hautes instances gouvernementales et d'expédier quelques normes légales, en majorité dépendantes de l'Exécutif. On doit ajouter à ce phénomène que les politiques méta-économiques et macro-économiques présentent un caractère national et déterminant, de fait, les politiques de développement de la production aux niveaux régional et local.

Trois facteurs vont être déterminants pour le déclenchement de dynamiques locales et de gouvernabilité pouvant être à l'origine de systèmes de production locaux (SPL) compétitifs sur des marchés ouverts et globalisés.

(i) Acteurs en présence

Les systèmes de production locaux (SPL) présentent les caractéristiques de "formes organisationnelles" comprenant une proximité géographique, organisationnelle et institutionnelle que réalisent très bien les PME à la différence des relations établies par les grandes sociétés entre elles, avec leurs travailleurs et avec les pouvoirs politiques locaux. Une des facteurs clé, précisément, du succès des SPL est la qualité de la main d'œuvre –compétences, habiletés, capacité d'apprentissage...- et la capacité d'établir des relations de confiance et de solidarité avec le patronat, tâche aisée pour le cas des PME en raison de la proximité au sein du processus de production entre le propriétaire-gérant et les travailleurs.

La question qui surgit inévitablement est : quelle est la capacité du milieu local à générer des entreprises? et à générer les conditions nécessaires qui

permettent aux éventuels chefs d'entreprise, *entrepreneurs* au sens Schumpeterien, de déployer toutes ses potentialités. Si les sociétés ont généré, à cause des facteurs politiques, culturels et économiques, des secteurs de population décidés à développer des activités économiques, à en faire des chefs d'entreprise et à assumer des risques, les politiques actives de développement de la production seront couronnées de succès et seront relativement faciles à mettre en place. Le grand défi, que ce soit pour les autorités locales comme pour la société civile, est d'établir les mécanismes pour détecter ces potentialités d'entreprises et créer l'environnement adéquat –institutionnel, politique, économique et culturel– qui leur permette de déployer leurs potentialités.

(ii) Stratégie des deux acteurs

Les stratégies des acteurs, chefs d'entreprise et autorités locales vont déterminer, dans une grande mesure, les possibilités de consolidation des SPL. Les réformes structurelles inspirées du Consensus de Washington ont donné lieu à une réduction du taux de profit des secteurs de production des biens marchands ce qui a affecté en particulier les PME, dont beaucoup ont "migré" vers d'autres secteurs d'activité. Dans quelques régions et villes, ces effets adverses ont pu être contrecarrés et les stratégies coordonnées des chefs d'entreprise et autorités locales ont apporté une bouffée d'oxygène aux SPL. Dans d'autres régions, au contraire, les stratégies des acteurs, pour différentes raisons, non seulement n'ont pas pu contenir la crise, mais elles l'ont aggravée et accéléré la désindustrialisation de vastes zones.

(iii) Gouvernabilité institutionnelle (*institutional thickness*)

Le caractère gouvernable d'un territoire provient de l'articulation entre les acteurs et les institutions qui permet aux stratégies des uns et des autres de s'aligner sur le mode de gouvernement du territoire. Les territoires où il existe une forte densité institutionnelle sont davantage capables de supporter les chocs externes induits par les politiques d'ouverture dans un environnement globalisé qui se traduit par la conception de nouvelles stratégies de production de la part de secteurs, le changement des habitudes de production et la gestion faite par les entreprises. De même, la renégociation des engagements institutionnalisés sans mettre en jeu la confiance et la solidarité des travailleurs au sein du monde productif. Lorsque la densité institutionnelle est réduite, les acteurs ayant un pouvoir ont eu tendance à décharger tout le poids de l'apport sur les acteurs les plus vulnérables, les moins organisés, ce qui compromet la durabilité des processus de production et exacerbe les tensions sociales.

Les mythes de la convergence et les exportations comme seul moteur de la croissance des pays, ont identifié –ces dernières décennies– de hauts fonctionnaires d'État, des chefs d'entreprise, des formateurs de politique publique économique et de politique ainsi qu'une bonne part des économistes universitaires sur l'application de mesures portant atteinte à la solidarité et rendent précaires les conditions sociales et de travail. Les coûts sociaux de telles politiques, signalent ceux qui les proposent, seraient compensés à long terme, par les possibilités de convergence entre pays, ce

qui est en opposition avec toute l'histoire récente. Il est pourtant toujours clair que la croissance du marché intérieur continue d'être toujours à l'heure actuelle et malgré tout, le mécanisme par excellence pour faire croître, développer et s'intégrer avec succès au commerce mondial des marchandises.

Tâches des gouvernements locaux pour améliorer la capacité de compétitivité des systèmes de production locaux.

Les politiques de développement avancées dans le cadre de l'ISI ne se sont pas préoccupées traditionnellement de leur coordination et de leur intégration à d'autres politiques comme la macro-économie et l'économie régionale. Aujourd'hui, au contraire, les politiques de développement de la production locale ou régionale doivent être explicitement compatibles avec ces politiques, dans la mesure où elles ont une incidence directe sur les agents économiques locaux. Le développement de ces politiques impose : i) un processus actif de planification stratégique de développement de la production locale et ii) une solide institutionnalité locale ou régionale. Pour ce qui est du développement du processus de planification, les autorités locales, en association avec les différents acteurs concernés des SPL –entre autres, les chefs d'entreprise, les travailleurs, les universitaires- doivent fixer en premier lieu les avantages et les limites de la SPL et, à partir de cette situation dessiner les actions correspondantes pour diminuer les limites et maximiser les avantages. Souvent, les accords entre acteurs, par exemple pour conduire des investissements, modifier des pratiques ou des procédures, permettent d'éliminer les obstacles à la croissance des SPL; dans d'autres cas, des actions plus complexes s'imposent, d'où la nécessité d'interactions de multiples acteurs pendant des périodes plus longues. Tel est le cas, entre autres, des procédures d'innovation technologique ou de formation avancée.

Le rôle que peuvent jouer certaines villes et régions comme scène pour le développement de nouveaux projets de production en vue d'améliorer la compétitivité économique est donc essentiel; ce n'est pas en vain que l'on a signalé que la règle d'or pour les questions territoriales consiste à penser globalement et à agir localement. Les nouvelles villes globalisées même les villes-régions, les centres directionnels, seront équipées de carrefours de la communication qui leur permettront d'accéder en temps réel au réseau et aux flux d'informations qui y circulent. Le vieux processus de délocalisation industrielle qui visait à déplacer des usines d'un lieu à un autre pour les rendre plus compétitives sur la scène internationale a dorénavant une expression virtuelle : les processus de production se désagrègent d'un point de vue technologique et s'articulent virtuellement à travers des tours de contrôle informatique qui relie, grâce au réseau, les régions les plus éloignées de la planète. Les avantages, d'après Porter, ne naissent plus mais se fabriquent ; la formule traditionnelle selon laquelle il suffisait d'obtenir une bonne combinaison entre travail et capital pour assurer de bons niveaux de productivité a été déplacée par de nouvelles conceptions du capital qui dépassent celle du capital financier, comme le capital social, qui mesure la densité et la qualité des relations sociales pour promouvoir les actions publiques rentables en termes économiques et sociaux. Le capital connaissance, intégré par l'amas des connaissances qui peuvent être

produites ou assimilées par les systèmes éducatifs et de recherche. Le capital civique, considéré comme le niveau de complexité dans la relation entre les citoyens et les autorités. Les niveaux de durabilité qui expriment le capital naturel, ou la capacité à élaborer des discours définissant le capital civique. Toutes ces nouvelles formes de capital s'orientent vers le renforcement des processus de développement endogène, typiques des économies locales ou territoriales.

Politiques macro-économiques et décentralisation territoriale

Parmi l'ensemble des approches politiques, le paradigme qui a prévalu en Amérique Latine dans un scénario de globalisation croissante et en réaction à la crise de la dette externe des années 80, a été l'effort pour maintenir une discipline fiscale et un déficit viable ainsi qu'un environnement macro-économique stable. Quelques auteurs considèrent, à tort, que la décentralisation qui a connu un essor important depuis les années 80 a agi comme une pseudo-source de déséquilibres macro-économiques. Des aspects clé pour identifier les risques d'éventuels déséquilibres induits par la décentralisation seraient associés à la conception spécifique des relations fiscales inter-gouvernementales et les arrangements institutionnels dans et entre les différents niveaux de gouvernement. On justifie que le gouvernement central peut perdre les outils de contrôle macro-économique en cédant au niveau territorial des sources, responsabilités et instruments fiscaux. Peuvent contribuer à ce qui est dit ci-avant l'absence de compétences du niveau infranational; la pression exercée par les citoyens pour maintenir la quantité et la qualité des services publics, face à une faible capacité de les financer; la multiplication de la bureaucratie; le faible effort fiscal face aux attentes de futurs transferts plus importants et même l'utilisation de certains instruments qui, au nom de l'efficacité, peuvent conduire à dépenser plus avec moins de garanties comme par exemple les mesures pour inciter à l'investissement. C'est pour cela que plusieurs études coïncident pour signaler qu'au cours de la décennie des années 90, en Amérique Latine la décentralisation a élargi la brèche entre les décisions de dépenses et les charges et a rendu plus difficile le fait de garantir la stabilité face à la volatilité dans des scénarios décentralisés.

Face à cette tentative pour 'sataniser' les relations fiscales territoriales, il convient d'affirmer que le processus de décentralisation et les conditions institutionnelles et fiscales qui l'accompagnent, *per se*, ne sont pas générateurs de déséquilibres fiscaux. Ceci n'empêche pas que la décentralisation des dépenses et des responsabilités doive être accompagnée de diverses stratégies pour chercher à comptabiliser les objectifs territoriaux avec la stabilité macro-économique. On ne peut dissimuler que les tensions entre les politiques macro-économiques et le financement des processus de décentralisation ont été permanentes et récurrentes.

Tant qu'on ne mettra pas en place une meilleure capacité fiscale entre les mains des territoires, il faudra avoir recours à un développement plus important des relations fiscales inter-gouvernementales qui régulent à l'heure actuelle les relations entre les entités territoriales de différents

niveaux. La structure des transferts et les stimulations associées aux dépenses jouent, à ce sujet, un rôle très important dans le but de coordonner les objectifs et les politiques macro-économiques avec ceux de la décentralisation jusqu'à obtenir une politique adaptée et équitative qui, sans sacrifier un équilibre de la part du Gouvernement central, lui permette d'assurer aux régions un volume acceptable de transferts et une distribution raisonnable du poids fiscal. De même, on souligne le besoin d'effectuer un ajustement et de limiter les opérations de prêt des gouvernements infranationaux et d'exercer des contrôles effectifs sur ceux-ci. Ce qui est effectivement clair c'est que les gouvernements locaux et régionaux doivent avoir de meilleures marges de manœuvre pour jouer un rôle plus important que celui de simple encaisseur de ressources et délégataire de compétences fixes et définitives attribuées par les gouvernements nationaux. Tous ces aspects peuvent être soumis à un processus consensuel jusqu'à parvenir à la proposition de la CEPAL de signer des "Accords Fiscaux" entre les différents niveaux territoriaux –national, régional et local- afin de définir des lignes comme le montant des transferts, la répartition de la charge fiscale et les normes pour assurer la transparence, la solidarité et l'efficacité de la dépense.

Comme le confirme la CEPAL (Commission Économique pour l'Amérique Latine) : "La robustesse ou la fragilité des finances publiques reflète la force ou la faiblesse du "pacte fiscal" qui légitime le rôle de l'État et le champ des responsabilités gouvernementales dans les sphères économique et sociale. En effet, l'absence d'un modèle généralement accepté sur ce que doivent être les objectifs érode tout indice de consensus quant à la quantité et à la gestion des ressources que doit manipuler l'État. Au contraire, un accord politique explicite ou implicite des différents secteurs sociaux sur ce que doit faire l'État, participe à légitimer le niveau, la composition et la tendance des dépenses publiques et de la charge fiscale nécessaire à son financement"⁵.

Ainsi, dans l'analyse des équilibres macro-économiques et sa relation avec la décentralisation ne devrait pas primer exclusivement l'objectif d'efficacité ou la réduction de la taille de l'État sans prendre en compte, d'autre part, le rôle de la décentralisation sur l'équité et sur la gestion du déséquilibre local à travers les systèmes de production locaux.

5

Une autre ligne de réflexion sur l'analyse de la problématique de la décentralisation et ses rapports avec la macro-économie est posée depuis la perspective du développement des régions. Comme l'ont suggéré quelques études, la centralisation pose en même temps un problème d'inégalité de production et de distribution entre les régions plus ou moins riches ou compétitives. Dans cette perspective, la décentralisation devrait et pourrait être une alternative pour un meilleur développement régional dans des conditions équitables.

Comment pourrait-on développer des outils pour augmenter l'investissement décentralisé? La mise en place de politiques sectorielles tendant à corriger la centralisation de l'offre dans les centres développés pourrait-elle jouer un rôle déterminant? Comme parvenir à ce que les instruments de financement comme le crédit ne continuent pas à suivre les modèles centralisés historiquement jusqu'à être distribués de façon équilibrée au niveau régional et vers les secteurs spécifiques?

Quand on analyse la relation existant entre la macro-économie et la décentralisation on doit se pencher non seulement sur les éventuels déséquilibres que la décentralisation peut causer et qui ont été abordés dans le point précédent, mais aussi sur les conditions macro-économiques adaptées pour que la décentralisation dépasse les aspects institutionnels et politiques et devienne une stratégie robuste de décentralisation économique équilibrée.

Le fonctionnement et la rationalité macro-économique du système supposent le développement d'un fédéralisme fiscal et d'une décentralisation s'appuyant sur des institutions fiscales respectables, opérationnelles, guidées par des principes essentiels d'efficacité assignative et distributive à un niveau infra-national, desquels peut surgir un nouveau tissu de relations économiques, politiques et administratives entre les différents niveaux de gouvernement et qui permette entre autres objectifs :

- Améliorer les activités de distribution des biens et services pour que l'État ait une approche plus efficace des préférences particulières des citoyens;
- Assurer des économies d'échelle adéquates pour chaque bien public (santé, éducation, résidence), de sorte que sa provision locale soit garantie à des coûts optimum.
- Développer un nouveau modèle de relations inter-gouvernementales à partir d'une répartition des co-responsabilités sur l'exécution de certaines politiques publiques;

Ces dimensions macro-économiques de la décentralisation ont connu différents niveaux de développement et des résultats nuancés selon les pays. La question consiste donc à s'interroger sur l'évaluation de ces expériences et les recommandations suggérées par le résultat de l'évaluation comparée des pays d'Amérique Latine et d'Europe sur ce point en particulier.

La décentralisation dans les villes : combien de pouvoir cèdent les conseils municipaux ?

En matière de décentralisation, l'attention s'est concentrée principalement sur les processus du niveau national ou fédéral vers les gouvernements territoriaux et, dans une moindre mesure sur les processus de décentralisation à l'intérieur des villes. Cependant, de même que la décentralisation nationale est perçue comme une stratégie nécessaire pour approfondir la démocratie, assurer la gouvernabilité, encourager la participation et améliorer la provision des services publics et sociaux, il s'avère également indispensable d'avancer sur cette même lignée à l'intérieur des conseils municipaux. Ce besoin est plus qu'important pour les villes de taille moyenne et les grandes villes qui concentrent la majorité de la population ; beaucoup d'entre elles ont, de par leur taille et leur poids économique, la dimension de plusieurs pays et il n'est pas concevable de penser que leur décentralisation nationale débouche en contrepartie sur un centralisme local.

Le thème de la décentralisation de quartier, communale ou locale à l'intérieur des municipalités a une longue histoire en Europe. La décentralisation vers les communautés urbaines a été proposée pendant la décennie 60 par le Conseil de l'Europe qui a proposé la décentralisation au niveau des quartiers, en particulier dans les pays scandinaves, comme moyen pour renforcer la démocratie communale.

Dès le commencement, ces propositions se sont confrontées au dilemme entre le besoin d'avoir de grandes unités de gouvernement pour mettre en place des économies d'échelle et de renforcer l'efficacité de la provision des services urbains et l'intention d'encourager une plus grande participation citoyenne dans la gestion des affaires des villes. Dans les années 70, cette idée s'est vue renforcée, la démocratie et l'efficacité imposaient une orientation plus localisée dans les gouvernements locaux. De nombreux programmes de lutte contre la pauvreté se sont confrontés au besoin de décentralisation et leur argumentaire était que pour stimuler la participation il était nécessaire de décentraliser la planification et les services aux personnes. Cette perspective partait de l'idée de l'existence d'une culture de la pauvreté qui pourrait être modifiée avec une approche de discrimination positive (focalisation) qui comprenait une approche territoriale des populations sélectionnées. On assumait l'idée que la pauvreté était concentrée sur de petites zones urbaines sur lesquelles on pouvait intervenir directement.

L'autre grande motivation pour conduire la décentralisation au niveau des quartiers était l'effort pour améliorer les canaux de représentation et, en particulier, des groupes sociaux qui traditionnellement ne se retrouvent pas dans les partis politiques, trop concentrés sur la distribution patrimoniale des biens publics entre leurs sympathisants. Ce travail de base a été centré principalement sur les thèmes de l'habitation, l'administration scolaire, l'éducation pré-scolaire et les programmes à destination des jeunes. Ces tendances d'orientation se heurtaient aux concepts technocrates et de gérance qui, simultanément, encourageaient la création de grandes organisations qui pourraient utiliser les économies d'échelle tout en

développant une concurrence professionnelle et technique capable d'aborder et résoudre les grands problèmes urbains auxquels s'opposaient les mouvements de quartier qui poussaient pour obtenir des mesures de décentralisation participative afin que les bénéficiaires s'approprient les services sociaux et aient une incidence sur la gestion de ceux-ci.

Par ailleurs, la pratique de la planification urbaine a commencé à incorporer la participation citoyenne et les méthodes de recherche et d'action qui impliquaient les bénéficiaires eux-mêmes dans la prise de décision. Finalement, dans le cas de l'Angleterre mais surtout aux Etats-Unis, les tensions raciales ont constitué un facteur supplémentaire qui a stimulé la décentralisation au niveau des quartiers, celle-ci a été perçue comme un moyen pour désactiver des conflits sociaux pouvant être déstabilisants.

L'expérience européenne

L'expérience des pays européens et des États-Unis permet d'identifier les types de décentralisation de quartier avec différentes implications par rapport aux possibilités de participation et d'incidence citoyenne comme c'est **le cas de la consultation des communautés**, qui a concentré ses activités sur le développement de consultations des individus et des intérêts organisés autour des projets devant être mis en œuvre. Et même si ces processus n'incluaient pas de délégation d'autorité auprès des assemblées représentatives des habitants d'une communauté ou d'un quartier, ils ont commencé à faire partie des démarches de collecte d'information par les administrations, en particulier des bureaux de planification. Ce mode de consultation s'est principalement concentré autour des plans d'occupation des sols et sur les services sociaux aux personnes; c'est peut-être pour cette raison qu'ils n'ont pas produit de changements significatifs sur la participation citoyenne et sur la démocratie effective. Pour certains, cette promotion de la participation relevait davantage d'une recherche de légitimité que d'un moyen efficace de partager le pouvoir.

Un autre des instruments utilisés pour « décentraliser la décentralisation » est l'administration de terrain, qui consiste à ouvrir des bureaux sur le territoire pour faciliter la communication entre les citoyens et l'administration, bien qu'il y ait très peu d'autorité effective déléguée aux fonctionnaires décentralisés. Cette forme de décentralisation est pratiquée à différents degrés dans la majorité des pays européens et dans les grandes villes. On suppose que l'administration territoriale peut améliorer la coordination, réduire les distances et revitaliser la démocratie au niveau local.

Une troisième forme de décentralisation a été **la création de comités au sein desquels participent des membres de la communauté et ses organisations**, utilisés principalement pour la gestion des écoles, hôpitaux, crèches, centres de loisirs et centres d'accueil des personnes âgées.

Enfin, la forme la plus proche d'une véritable décentralisation est apparue lorsqu'on **a créé dans une petite ville, une corporation soumise à l'élection populaire disposant de pouvoirs exécutifs et de ressources financières**. À la différence des autres formes de « décentralisation »,

cette forme implique la création d'un nouveau niveau de gestion gouvernementale ayant des fonctions propres, déléguées par le gouvernement central ou par le gouvernement municipal dont il fait partie. Des exemples de ce mode de décentralisation sont Madrid, Barcelone et Cologne. Cependant, le cadre général existant en Europe et en Scandinavie est une situation caractérisée par une délégation restreinte, l'élection indirecte des fonctionnaires et des moyens financiers et administratifs très limités. Les thèmes qu'ils abordent habituellement sont la planification, la régulation de la circulation, les écoles et les activités culturelles.

On accorde souvent à ces conseils de quartier de simples pouvoirs de conseil ou de consultation. La majorité des conseils municipaux est hostile à la création de structures politiques dans les petites villes, puisqu'on estime que la représentation électorale au niveau municipal est incompatible avec une plus grande participation locale. Dans quelques villes européennes, on a tenté d'aller plus loin. Une des expériences les plus diffusées en Amérique-Latine a été le cas de Barcelone, ville qui depuis 1979 a commencé un processus de décentralisation et de formation d'unités territoriales de gouvernement.

L'expérience de Barcelone ⁶, débutée depuis 1979, est le fruit d'une longue discussion et de la recherche de consensus entre les différents acteurs impliqués, elle constitue une des expériences les plus intéressantes et les mieux consolidées pour ce qui est de la formation d'un niveau de gouvernement local à l'intérieur de la ville. Un de ses objectifs est, entre autres, de rapprocher la municipalité des citoyens ; de développer des formules de participation citoyenne aux prises de décisions ; de renforcer le pluralisme politique ; de rationaliser l'organisation municipale et d'améliorer la connaissance des besoins du territoire et des citoyens pour ajuster l'offre de services et en améliorer la qualité.

Depuis 1984, un exercice d'organisation territoriale de la ville a été approuvé, il a conduit à la création de districts basés sur des critères historiques, urbanistiques et sociaux. Par la suite, une étude détaillée a été menée sur les compétences qui a conduit à la distribution entre le centre et les districts. Ceux-ci ont des responsabilités en ce qui concerne de nombreux services organisés autour des services généraux, techniques et personnels. La gestion des districts s'est améliorée progressivement de par le nombre et la qualité du personnel, les moyens et grâce à l'autonomie budgétaire.

Les structures politique et administrative des districts sont complétées par un schéma de participation citoyenne qui comprend des procédures comme l'audience publique, l'initiative citoyenne, l'information publique, le référendum et la consultation citoyenne ainsi que des espaces de participation comme les conseils consultatifs des entités de ville et de districts et les conseils sectoriels ou de zone.

⁶ Ce point est basé sur Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad, Ediciones Díaz de Santos, 1999.

L'expérience latino-américaine.

Même si, en Amérique Latine, les plus gros efforts en ce qui concerne les réformes décentralistes se sont concentrés sur la décentralisation du niveau national vers les gouvernement territoriaux intermédiaires ou locaux, de multiples expériences se sont développées dans le cadre des diverses formes de décentralisation de quartier mentionnées par rapport à l'expérience européenne : des démarches de consultation citoyenne, la déconcentration, la création de comités de participation sectorielle, la création d'unités locales de gouvernement..

L'expérience latino-américaine montre un éventail de situations offrant un matériau très utile pour l'exploration et la conception de meilleurs schémas. On trouve d'une part, le cas des villes "fédérales" dans lesquelles la ville elle-même est composée d'un nombre plus ou moins élevé de municipalités, elle a une autonomie politique, des autorités et des compétences qui lui sont propres. Il existe de fait, dans ce cas une décentralisation territoriale dont la problématique revient à rechercher les mécanismes qui permettront de composer un gouvernement central, métropolitain, en charge des questions communes et de la fourniture de biens et services qui à cette échelle ne peut être assumée par chacune des municipalités membres. Telle est la situation de villes comme Santiago du Chili, Lima et Caracas. Dans ces deux dernières villes, on a fait un pas en avant récemment dans l'organisation de gouvernements métropolitains.

D'autre part, des villes qui ont mis en place, pour ainsi dire, "un régime unitaire", ont élaboré pendant ces dernières années des processus de déconcentration et de décentralisation administrativo-territoriale. Tel est le cas de villes comme Buenos Aires, Montevideo, Bogota et de certaines villes brésiliennes où existe le poste de sous-préfet. Pour ce qui est de Buenos Aires, on a assisté dans cette ville à un processus de déconcentration administrative sous le concept des Centres de Gestion et de Participation ; la Constitution Autonome de la Province de Buenos Aires, datant de 1996, a créé les communes en tant qu'unités de gestion politique et administrative ayant des compétences territoriales et dont l'organisation et le fonctionnement devraient être régis par une loi qui n'a pas été promulguée jusqu'à présent.

Dans la structure de l'administration publique du District Fédéral de la ville de Mexico, on trouve des délégations du District Fédéral qui sont des organes politico-administratifs déconcentrés ayant une autonomie fonctionnelle sur les actions du gouvernement et disposant d'une juridiction sur chaque découpage territorial qui divise la ville. Le Chef de la Délégation est élu par le peuple au suffrage universel, libre, secret et direct il bénéficie d'une autonomie pour définir sa machine administrative et son équipe de collaborateurs. Les délégations ont de vastes compétences en matière de régulation urbaine et de prestation de services publics, sociaux et en infrastructures, elles disposent d'un budget important.

Montevideo, de son côté, a mis en marche depuis le début des années 90, un mécanisme de décentralisation mettant l'accent sur la promotion de la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques. Il existe 18

zones, chacune avec une assemblée communale soumise à l'élection populaire et un directeur. De plus, dans chaque zone se trouve un Conseil de Quartier avec participation citoyenne.

A Bogota, depuis 1991 est en place un schéma de décentralisation territoriale basé sur la division de la ville en communautés qui comptent une Assemblée Administrative Locale soumise à l'élection populaire directe et un maire de quartier élu au suffrage indirect ; jusqu'à présent, on n'a pas réussi à consolider ce modèle. La Constitution de 1991 a décidé que la ville serait divisée en communautés à l'intérieur desquelles il existerait une corporation soumise à l'élection populaire appelée Assemblée Administrative de Quartier, dont la principale responsabilité serait de consacrer les ressources transférées à la prestation de services locaux. Par ailleurs, les localités auraient un maire de quartier choisi dans un trio envoyé par l'Assemblée Administrative au maire de la ville et disposeraient de ressources de transfert des montants courants du gouvernement de district.

La Constitution a déterminé quelques-uns des éléments de base du modèle et a laissé à la loi l'élaboration des accords municipaux et la réglementation plus détaillée. En développant cette réglementation, on a commencé à mettre en exergue l'hostilité des administrations du district à l'égard d'une cession effective de pouvoir aux autorités politiques de quartier, ce qui a été exprimé dans un ensemble de mesures prises pour restreindre et limiter la mise en marche d'un gouvernement territorial. Dans les aspects qui ont le plus limité cette décentralisation effective on trouve la réduction de l'importance politique du maire 'local' ; la limitation de la capacité des assemblées administratives locales et la non-définition des compétences ; le manque d'une structure administrative propre et de personnel et la concentration de la capacité à embaucher en la personne du Maire de la Ville.

On a fait, d'une part un grand pas en avant en ce qui concerne la décentralisation fiscale en promulguant la loi selon laquelle 10% des recettes courantes de l'administration du district devaient être transférés aux localités –un chiffre qui équivaut aujourd'hui à plus de 100 millions de dollars par an-, cependant, les compétences n'ont pas été déterminées et les moyens administratifs minimum n'ont pas été accordés. Récemment, l'administration de Luis Eduardo Garzon a ajouté à son plan de développement l'engagement de développer l'autonomie locale en œuvrant sur la formulation d'une politique renforçant la décentralisation territoriale. Il n'est donc pas étonnant que les gouvernements locaux ne représentent pas actuellement pour la majorité des habitants de Bogota une instance gouvernementale significative (de fait, la majorité des habitants en ignorent l'existence) et que ses réalisations soient précaires et peu efficaces, que ce soit sur la promotion de la participation et l'organisation citoyenne ou sur l'amélioration de la prestation de services locaux.

Pour conclure, dans le domaine des initiatives de décentralisation dans les gouvernements locaux, les expériences européenne et latino-américaine sont riches et variées. En connaître les avancées et les résultats et pouvoir les échanger constituent une tâche utile et nécessaire pour contribuer à la conception de modèles mieux adaptés et pour faire la promotion de la

gouvernabilité démocratique de nos villes. Le Forum de Biarritz peut contribuer dans une grande mesure à atteindre ces objectifs.

Décentralisation, développement social et équité

Les processus de décentralisation méritent d'être mis en place s'ils arrivent à améliorer les résultats au niveau de l'équité et du développement social. Les processus de décentralisation parviennent-ils à améliorer la répartition de la richesse entre les territoires d'un pays? La dépense décentralisée facilite-t-elle une meilleure orientation des bénéficiaires de la politique sociale sur la population la plus vulnérable et nécessiteuse? Quelle architecture institutionnelle, c'est à dire, quelle est la répartition la mieux adaptée des compétences entre les différents niveaux de gouvernement pour apporter des services sociaux avec plus d'efficacité, une qualité améliorée et avec suffisamment de proximité vis à vis de la population en général et des pauvres en particulier ? Que peuvent faire les gouvernements locaux pour refermer les fractures sociales et stimuler le développement économique local en même temps ? Telles sont les interrogations qui ont inspiré les réflexions rédigées dans les pages qui suivent.

La question de base revient à savoir si les processus de décentralisation fiscale et de compétences –depuis le gouvernement central aux entités territoriales- ont vocation à rétablir l'équité, c'est à dire, est-ce que la dépense et les fonctions décentralisées permettent-elles de diminuer les différences de revenus entre les classes sociales et les entités territoriales. La capacité de la décentralisation fiscale et économique pour devenir une politique sociale basée sur la distribution est déterminée par deux aspects : Le premier dépend de la provenance des ressources devant être transférées et le deuxième de sa destination.

En ce qui concerne l'origine des ressources, la question est la suivante : quels sont les groupes sociaux qui fournissent le plus gros effort⁷, fiscalement parlant, pour financer les transferts de recettes fiscales de la Nation aux territoires ? De la même façon, on doit répondre pour chaque entité territoriale à la question : qui sont ceux qui fournissent le plus gros effort fiscal pour financer la décentralisation ? Si la bourse nationale de la décentralisation est alimentée, comme cela se produit souvent dans les économies latino-américaines, par des impôts indirects sur la consommation, au lieu des impôts sur le revenu, les gains et le capital, ceci signifie que les classes basse et moyenne sont en train de fournir un effort relativement plus important que celui de la classe élevée pour le financement de la décentralisation. Si, au contraire, la cagnotte est alimentée par les impôts sur le revenu, les gains et le capital, l'impact de la distribution, en termes sociaux, de la décentralisation sera plus important. Il est finalement possible que dans de nombreux pays les sources de la décentralisation soient variées, il convient, dans ce cas d'évaluer la vocation

⁷ . Le plus gros effort peut être mesuré en chiffres absolus : le poids de chaque décile sur le total du financement ou en chiffres relatifs : le poids relatif de chaque décile par rapport à sa capacité, c'est à dire, le pourcentage des revenus de chaque décile consacré au financement de la cagnotte de décentralisation.

d'équité de chacune d'entre elles et de toutes les sources cumulées prises dans leur ensemble.

De toute évidence, il y a peu de volonté dans de nombreux pays par rapport à la décision politique d'utiliser la décentralisation comme un mécanisme structurel de distribution équitable des charges sociales sur le financement des politiques d'état entre des régions géographiques et des strates sociales. La tendance générale de l'imposition en Amérique Latine et en Europe s'oriente vers une concentration de la charge fiscale sur les impôts indirects –la consommation, le travail- pour la garantie qu'elle présente et les problèmes politiques liés à l'augmentation de l'imposition directe qui grève le capital et les couches élevées.

Une fois constituée la cagnotte des ressources devant être transférée, l'inquiétude de l'équité de la décentralisation se déplace sur l'investissement de ces revenus et les secteurs qui en bénéficieront. Quelles sont les politiques territoriales financées par les processus de décentralisation ? En Amérique Latine, en général, ce sont les politiques sociales comme la santé et l'éducation nationale. D'autres secteurs de la politique sociale sont couverts par des ressources transférées comme l'eau potable et l'assainissement, les services publics à domicile, la culture, les loisirs, le sport et l'assistance technique peu complexe dans l'agriculture et la pêche. On arrive donc à la conclusion que la décentralisation est devenue une des manières les plus importantes d'exécuter la dépense publique sociale en Amérique Latine.

Mais à quel point cette dépense décentralisée a-t-elle été équitable, efficace et distributive ? La réponse varie en fonction des pays ; les études comparées convergent vers une reconnaissance d'une meilleure couverture des services de santé et d'éducation sur les 30 dernières années, ainsi que de quelques services publics à domicile ; cependant, toutes ces augmentations de couverture n'ont pas apporté une amélioration de la qualité et ne sont pas parvenues équitablement et correctement jusqu'à l'ensemble des tranches de la population.

Cependant, il convient de signaler que ces processus de décentralisation ont généré une ouverture nationale en vue de la reconnaissance des droits des territoires et des communautés les plus faibles en ce qui concerne la distribution des revenus et le déploiement des services d'Etat dans la phase historique précédente. Ces processus ont permis de générer des systèmes politiques davantage diversifiés et ouverts à la diversité des revendications territoriales à l'intérieur des nations.

Les processus de décentralisation des politiques sociales sont d'ordinaire complétés par des programmes de lutte contre la pauvreté, projetés depuis le gouvernement central mais exécutés grâce à la participation économique, administrative et programmatique des gouvernements territoriaux. Cependant, les programmes à destination des pauvres présentent un bilan contradictoire. La technique de focalisation de la population bénéficiaire permet de discerner la destination de la dépense à des groupes de la population-objectif et permet de diminuer considérablement les coûts de

mise en place des politiques d'impact social qui se concentrent sur des populations-cible préalablement définies.

Même si la focalisation est une étape sur le chemin vers l'universalisation des couvertures de politique sociale, c'est à dire, vers la recherche de l'équité face à l'accès de tous à des minima -éthique et politiquement-, nécessaires à la construction du droit à la citoyenneté, elle ne parvient pas toujours à bénéficier à la population la plus pauvre ou aux secteurs les plus vulnérables de celle-ci et on ne peut pas non plus la considérer comme un substitut des politiques publiques en matière de fourniture de biens publics sociaux. A cette difficulté s'ajoute l'éventualité que les programmes de focalisation puissent être « politisés » étant donné le caractère personnalisable leurs résultats, qui élude les conditions générales de la pauvreté. Pour toutes ces raisons, il n'est donc pas étonnant que le caractère autoritaire de nombreux régimes politiques soit complété par des programmes massifs d'assistance centrée sur les pauvres.

Décentralisation et équité territoriale

Les différences régionales à l'intérieur des pays sont universelles, même si elles diffèrent dans le cas de l'Europe où elles sont moins prononcées qu'en Amérique Latine : il est facile de constater un accès minimum, universel et homogène de la population à un ensemble de services, politiques, infrastructures et garanties, en comparaison à l'incapacité qu'ont la majorité des pays latino-américains à assurer une présence étatale et du marché sur l'ensemble de leur territoire. La diffusion nationale de la dépense publique, l'ouverture des systèmes politiques à la reconnaissance de tous leurs territoires, l'extension des institutions d'État et des activités économiques privées et sociales qui mettent en place les processus de décentralisation présente, dans de nombreux pays d'Amérique Latine, un lien direct avec la construction inachevée des nations.

Dans les pays européens, les équilibres apportés par l'après-guerre aux États centralisés, décentralisés et fédérés ont conduit les gouvernements locaux et leurs associations territoriales à occuper une place plus importante, avec davantage de prérogatives et de moyens. Ces gouvernements locaux, qui ont plus d'autonomie et présentent un meilleur équilibre quant à la représentation régionale auprès des pouvoirs nationaux et même communautaires, inspirent une bonne partie des réformes territoriales.

Le rapport entre décentralisation et équité territoriale a un lien d'une part avec l'origine territoriale des ressources qui composent les compétences à décentraliser et d'autre part avec les localités bénéficiaires de ces transferts de compétences. Dans tous les pays, la « question territoriale » est centrée sur le débat autour de l'effort que chaque localité ou région fournit pour le financement des recettes nationales dont découlent les sommes qui sont ensuite transférées à ces mêmes régions. Pour déterminer l'équité, il est intéressant de savoir si les postes décentralisés conservent une certaine proportion avec les taux de développement économique, les besoins de base insatisfaits et la qualité de la vie dans les entités territoriales.

Deux questions viennent éclairer l'inquiétude qui peut naître autour de ce point : Les territoires qui génèrent le plus de ressources doivent-ils apporter davantage de financement à la cagnotte de décentralisation, alors qu'ils en reçoivent moins en échange ? Tel est le problème de l'équité à partir de l'origine des ressources ; et une deuxième question : La décentralisation doit-elle ignorer les spécificités des niveaux de développement et de bien-être entre les entités territoriales ? Ceci nous conduit au thème de l'équité à partir des bénéficiaires des frais transférés.

Les réformes sur les mécanismes de représentation politique qui ont accompagné la décentralisation sont également déterminantes lorsqu'il s'agit d'évaluer la contribution sur l'équité, dans la mesure où les réseaux de pouvoir les plus puissants et les mieux organisés peuvent influencer en faveur ou contre un meilleur développement économique et social des régions et des localités les plus pauvres. Dans la décentralisation, l'équité est donc fixée par le poids des régions qui financent le processus, les critères de distribution géographique des ressources et la représentation régionale dans les organes de pouvoir qui décident des deux premiers aspects.

Architecture institutionnelle et décentralisation

Les possibilités de recherche et d'obtention de l'équité territoriale ont un lien avec le modèle d'architecture institutionnelle que chaque pays adopte. Il n'est pas facile d'envisager de réduire à deux ou trois modèles d'architecture institutionnelle les nombreuses façons qu'ont assumé les états fédéraux et décentralisés dans leur organisation administrative, financière et politique. Dans cet éventail, on trouve aussi bien les États fédéraux ayant un fort accent centraliste, que les pays décentralisés unitaires ayant une forte tendance au fédéralisme. Cette diversité des possibilités s'applique à la structure administrative territoriale, aux compétences, aux ressources et, bien entendu, au mode d'interaction avec les autres niveaux de l'État.

L'architecture institutionnelle de base en Amérique Latine comprend deux niveaux territoriaux (local et intermédiaire) et le niveau national, même si dans la plupart des pays, le niveau intermédiaire est quasi-inexistant ; dans d'autres pays, comme c'est le cas du Chili, s'il présente bien deux niveaux territoriaux intermédiaires –région et province–, ceux-ci ne peuvent être considérés comme des entités territoriales ayant une autonomie politique. Dans la plupart des pays, les processus de décentralisation et même de fédéralisme proviennent de structures initialement centralisées qui, par la suite, après avoir conduit des réformes constitutionnelles ont évolué vers des réformes de décentralisation qui conservent presque intacte l'architecture institutionnelle antérieure.

Les pays d'Amérique Centrale, peut-être en raison de leur taille, comparable aux départements de certains autres pays, ont à peine débuté leur processus de décentralisation. Et ils ont commencé à conférer institutionnellement une autonomie à la municipalité même si les transferts sont encore naissants et l'autonomie fiscale, précaire. Le niveau

intermédiaire qui pourrait être évité par sa taille, commence à peine à faire l'objet d'une discussion et d'un développement comme unité géographique plutôt qu'unité territoriale.

Le modèle décentralisateur qui a parcouru le continent pendant les années 80 et 90 se caractérisait par des processus de reconfiguration des institutions, de globalisation, de privatisation et de transition vers la démocratie de nombreux pays où il était implanté. De telle sorte que si le fait de décentraliser était bien considéré comme une avancée significative en matière de modernisation de l'État, le processus n'avait pas grand chose à voir avec d'autres réformes faites en parallèle comme la privatisation de la santé, les services publics, les routes, les indemnités à la demande ou, à un niveau supérieur, celles qui avaient un lien direct avec l'ouverture économique et la globalisation. Ceci a généré un modèle à l'intérieur duquel a été copié le centralisme depuis chaque capitale locale sur sa zone d'influence alors qu'ils se voyaient contraints d'appliquer des réformes nationales comme les privatisations, les tendances fiscales, la flexibilité laborale et l'ajustement économique.

Modèles d'aménagement du territoire

Si on observe la structure de pays européens depuis les états fédéraux issus d'une longue tradition jusqu'à quelques-uns des états décentralisés ou autonomistes de ces dernières décennies, on trouve différents modèles d'aménagement du territoire, complexes, ouverts et flexibles.

Le principe de subsidiarité a un lien direct avec la structure institutionnelle et celle-ci, à son tour a un lien avec les compétences et les ressources de chaque niveau territorial. En principe, la municipalité, unité la plus petite correspondant à la cellule de base, « fait tout ce qu'elle peut faire », mis à part ce qu'elle ne peut faire, la compétence passe alors au niveau immédiatement supérieur qui l'assume aidé par les niveaux inférieurs. En règle générale, les législations attribuent des compétences différentes à chaque niveau territorial au milieu d'un vaste univers de possibilités en fonction de la taille, de la capacité institutionnelle et des coûts de la prestation de certains services.

Cette tendance contredit d'une certaine manière le lieu commun qui a parcouru les réformes latino-américaines dans lesquelles on considère que disposer de plusieurs niveaux institutionnels s'avère inévitablement coûteux et inefficace alors que la multiplicité des niveaux territoriaux est la caractéristique des pays européens, fédéraux ou centralisés. Ils sont ainsi parvenus à maintenir des structures territoriales fortes du double point de vue politique et social, avec une efficacité relative et sans sacrifier le concept autonomie. En gros, chaque niveau territorial dispose de compétences obligatoires et volontaires, d'autres compétences sont déléguées ou partagées avec d'autres niveaux.

La flexibilité quant à la distribution des compétences et la responsabilité vis à vis des politiques, services et projets spécifiques, voilà une autre caractéristique importante de ces modèles d'aménagement territorial. La révision régulière à la fois technique et politique du modèle conduit à

diminuer les municipalités ou à redistribuer les compétences afin de garantir l'efficacité et la prestation adaptée de services. Cette flexibilité a été caractéristique en Europe dans les années 80 et 90 lorsque on a supprimé de nombreuses municipalités, mais d'autres niveaux de gouvernement local se sont renforcés avec davantage de rattachement.

Si on considère ce qui est décrit comme des leçons apprises par les pays latino-américains, on pourrait dire que l'existence de multiples niveaux territoriaux renforce le cadre local en tant que cellule de base de la structure de l'État, dans la mesure où chaque niveau accomplit ce pour quoi il est réellement compétent.

Si nous revenons aux modèles qui ont orienté la décentralisation en Amérique Latine, nous pouvons dire qu'ils obéissent à une répartition traditionnelle des compétences et des ressources. Cette distribution est très bien réglée et, par-là même plutôt inflexible pour s'adapter aux nouvelles conditions d'un monde globalisé, où la concurrence est importante, avec des citoyens plus autonomes qui exigent des résultats concrets et où la productivité régionale et sa stimulation acquièrent une grande valeur. Chaque jour, les gouvernements territoriaux reçoivent de plus en plus de demandes mais les structures, quant à elles, n'évoluent pratiquement pas. Seules les grandes villes et quelques-unes de taille moyenne, se sont lancées des défis pour trouver des réponses aux problèmes fondamentaux que sont le transport public, la sécurité des citoyens, la productivité locale et l'insertion dans l'économie nationale et internationale. Des sujets comme la lutte frontale contre la pauvreté n'offrent pas encore une idée claire sur la manière d'y faire face depuis les gouvernements locaux.

L'affaire est plus complexe lorsqu'il s'agit de compétences dont on ne sait pas clairement de quel niveau territorial elles relèvent. Il est évident que décentraliser n'est pas synonyme de déléguer des compétences ; en particulier lorsque celui qui les reçoit n'a pas la capacité institutionnelle ou dans les cas où elles se prêteraient mieux à un niveau supérieur. Une des inquiétudes face à laquelle on n'a pas de solution en Amérique Latine et en Europe est de déterminer quels sont les niveaux territoriaux les mieux adaptés pour assumer différentes fonctions de développement économique comme les politiques concernant les sciences et la technologie, l'infrastructure physique et virtuelle, les plans pour l'emploi et la formation professionnelle, entre autres. Il s'avère difficile d'obtenir un degré élevé d'initiative territoriale pour les questions de développement économique du fait que les structures institutionnelles sont conçues principalement pour remplir des tâches administratives et de politique sociale.

L'Espagne peut être une expérience stimulante vue de l'Amérique Latine. Avec à peine quelques années d'autonomie territoriale, elle a accompli des 'pas en avant' significatifs en matière de développement régional. Il est surprenant de constater que des zones qui étaient auparavant défavorisées sont devenues aujourd'hui des piliers de productivité et d'exportation de technologie et ceci n'est pas le résultat de l'effort isolé fourni par une région mais du pari d'un pays visant le renforcement de ses régions y compris par la gestion des ressources de l'Union Européenne.

Si nous comparons finalement le développement des processus en Europe et en Amérique Latine – avec toutes les difficultés que comporte le fait de faire des comparaisons -, quelques réflexions restent ouvertes au débat :

Premièrement, il n'existe pas un modèle qui puisse être déterminé comme la seule voie à suivre. D'une façon générale, il existe une variété d'expériences d'architecture institutionnelle, en particulier dans les pays européens. En Amérique Latine on a opté pour un modèle qui a transformé la forme politico-administrative de gestion mais qui a maintenu une bonne partie de la structure qui était propre aux pays centralistes alors qu'elle reprenait au niveau territorial l'architecture institutionnelle du niveau national.

La « multiplicité des niveaux » territoriaux est une tendance généralisée en Europe qui a concerné aussi bien les pays de tradition centraliste et fédérale. Cette tendance pourrait bien être prise pour exemple en Amérique Latine en raison de son succès aussi bien dans l'obtention de meilleurs niveaux de vie et de prestation de services, que d'une meilleure rationalité dans l'usage des ressources pour accomplir les tâches. Cependant, il convient de se demander si ces modèles institutionnels peuvent être homogènes ou si, au contraire, l'idéal serait d'avancer vers l'hétérogénéité pour respecter les différences régionales. Doit-on établir des compétences minimales pour chaque entité territoriale ou être généreux et entièrement flexible lorsqu'on attribue les responsabilités, les compétences et les ressources ? Telle est la question de fond sur laquelle devrait se concentrer l'attention des participants au VI^e Forum de Biarritz.

Une autre question est liée au concept de région. On ne peut pas dire que dans les pays européens il y ait une coïncidence entre régionalisation et projet institutionnel décentralisé. Mais on a compris qu'en matière de développement il y a une grande responsabilité partagée à tous les niveaux. Dans des économies globalisées, l'équilibre depuis le centre est fondamental afin de générer un développement équitable entre les régions, d'autant plus lorsque la globalisation permet à des régions de gagner pendant que d'autres perdent. Si les économies ouvertes préfigurent la formation de régions fortes, il est nécessaire de revoir le rôle du niveau intermédiaire en tant que puissance et moteur du développement régional.

Dans ce sens, un équilibre s'impose au sein de l'autonomie territoriale sans que cela implique une autarchie et le pouvoir central. En fin de comptes, pour le citoyen ce qui est important c'est la satisfaction de ses besoins et pas le prestataire de services. Ce qui lui importe davantage c'est de savoir où trouver des services de meilleure qualité et à moindre coût, sans que soit important à ses yeux si le propriétaire des entreprises prestataires est l'État, un privé ou une association.

Développement social et démocratie locale

Bien que les gouvernements locaux aient des possibilités limitées, ils peuvent créer des possibilités importantes pour encourager le développement économique local et le bien-être des citoyens. Il n'y a pas de consensus autour de la définition de « développement social ». Ces dernières années, cependant, après des décennies de tentatives et de réformes, on accepte le fait que la croissance économique et le développement social soient les deux faces d'une même monnaie et qu'ils ne sont absolument pas incompatibles, comme on le soutenait dans les années 90. En effet, la croissance économique durable génère un bien-être social et les problèmes sociaux ont une incidence négative sur la croissance économique des pays et sur leurs possibilités de gouvernabilité à tous les niveaux.

Ainsi, on accepte également à l'heure actuelle que le capital humain et le capital financier ne soient pas les seuls éléments à contribuer au progrès des peuples, mais que les moyens collectifs, de gouvernement et d'institutions, qui permettent d'accumuler l'effort de tous et qui sont aujourd'hui connus sous le terme générique de "capital institutionnel". Dans un autre ordre d'idées, la liberté et la démocratie apparaissent comme des facteurs favorisant le développement social, d'où le rôle du gouvernement, en particulier aux niveaux régional et local qui se traduit non seulement sur l'investissement social mais aussi sur le maintien des règles du jeu et sur la garantie de la démocratie.

Malheureusement, le modèle suivi pendant la majeure partie du XX^e siècle et préconisé par les agences de développement et de crédit multilatérales a montré des effets pervers dans la mesure où le développement technique bénéficie seulement à ceux ayant déjà un développement avancé; les ressources naturelles ont été sérieusement touchées et le déséquilibre écologique s'aggrave; les mêmes biens sont produits dans des quantités de plus en plus élevées, ce qui sature les marchés et empêche la vente des produits. Partant de là, le modèle en puissance qui subordonne l'attention portée aux problèmes sociaux à l'accomplissement d'objectifs économiques et fiscaux, accentue le processus de concentration de la richesse aussi bien au niveau social qu'au niveau géographique. Ceci se traduit, dans les domaines politique et social, par une perte de confiance et un isolement des citoyens vis à vis de la capacité de leurs autorités à maintenir la cohésion sociale.

Deux théories complémentaires sur le développement des sociétés nous ont aidé à trouver une alternative dans la recherche d'un modèle conjuguant les avantages du local et du social : la conception du développement humain promu par les Nations Unies et la vision du développement autour de la liberté proposée par le prix Nobel, Amartya Sen.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a favorisé depuis la fin des années 80 de nouvelles discussions pour comprendre et mesurer le développement social. La vision de "développement humain durable" propose que le développement soit pluridimensionnel, qu'il transcende les anciennes méthodes de mesure basées sur la simple

distribution de revenu considéré comme un moyen n'améliorant pas forcément les conditions de vie. Le développement humain est perçu comme le processus d'élargissement des possibilités qui se présentent aux personnes afin qu'elles décident ce qu'elles font et ce qu'elles veulent faire de leur vie. Principalement, trois domaines attirent l'attention et se traduisent par des indicateurs de mesure du développement : l'accès à des conditions permettant de vivre longtemps et en bonne santé, l'accès à la connaissance et l'accès aux ressources économiques permettant d'atteindre un niveau de vie raisonnable en fonction du contexte de chaque région. Le développement humain ne s'arrête pas là, il prend en considération d'autres aspects comme la liberté politique, le sens de la communauté, les possibilités de création et de productivité, le respect des droits de l'homme et les possibilités d'acquérir ces biens publics globaux de façon équitable, participative et durable.

La seconde vision, étroitement liée à la précédente est celle qui identifie le développement à la liberté (Amartya K. Sen)⁸. La dotation de départ – patrimoine des personnes pour mettre en action leurs capacités-conditionnent l'exercice des droits et la qualité de vie des personnes⁹. Si le développement social est perçu comme une forme d'expansion de la capacité de l'être humain, en le libérant de l'extrême pauvreté, de l'autoritarisme et de l'exclusion sociale, l'opposition entre croissance économique et développement social disparaît alors. Les politiques publiques, fondamentales pour répondre aux plus faibles, génèrent des bénéfices à l'ensemble de la société, elles contribuent au développement dans la mesure où elles produisent des effets socialement souhaitables ; l'existence d'une extrême pauvreté n'est pas seulement une affaire de justice mais un problème d'efficacité qui touche l'ensemble de la société, celle-ci est privée de l'apport des compétences et potentialités des personnes se trouvant dans de telles conditions :

Lorsqu'une société fait le choix de l'équité et de la justice comme ligne de conduite, l'État doit promouvoir la garantie des conditions minimales pour permettre aux personnes de dépasser les différences des conditions de départ et mettre en action leurs compétences. C'est seulement de cette manière que l'on pourra garantir le plein exercice des droits civils et politiques ; économiques, sociaux, culturels et collectifs pour parvenir ainsi à de meilleures conditions de vie.

Les dix enseignements de Bogota

Bogota a misé dans ce sens en élaborant une politique sociale autour de ces principes dans le cadre de ces lignes directrices :

⁸ Le lecteur intéressé par ce point peut consulter: A. Sen: (1973) *On Economic Inequality*. Oxford University Press; (1984) *Commodities and Capabilities*. North Holland. Oxford. (1987) *The Standard of Living*. Cambridge University Press; *La Calidad de Vida* (con M. Nussbaum. FCE México; (2000) *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Bogotá

⁹ Voir, *Corredor, Consuelo, Pobreza, Equidad, y Eficiencia Social En Cuadernos de PNUD*. MPS, Investigaciones sobre desarrollo Social en Colombia No. 1, Bogotá D. C, Panamericana, 2004

1. *Fondement sur les droits*, c'est à dire, le développement social perçu comme le moyen de garantir l'exercice réel des droits des citoyens. C'est la reconnaissance du fait que la démocratie réelle est une condition indispensable au développement social, ce qui conduit, à son tour, à une perspective intégrale et pluridimensionnelle du développement social. L'obligation pour les gouvernements démocratiques, lorsque ceux-ci subissent des conditions de grandes difficultés financières leur limitant la possibilité de rendre universellement effectifs tous les droits, pour un temps donné, est de garantir, au minimum, le respect de ce que A. Sen a appelé les « métadroits ».
2. *Politique sociale intégrale* : elle part d'une vision d'ensemble des multiples dimensions du développement humain et de la capacité d'y parvenir autour d'actions articulées stratégiquement à différentes échelles. Cette nouvelle forme de gestion met en scène des acteurs, des programmes et des organisations pour formuler des objectifs et des axes stratégiques qui orientent l'action, pour éviter la dispersion, utiliser au maximum l'ensemble des ressources disponibles et ses possibles synergies pour obtenir de meilleures retombées sur la qualité de vie de la population.
3. *Perspective du cycle de vie*. Pour ce qui est de la population, les politiques et les programmes doivent prévenir et répondre aux problèmes sociaux, en particulier dans les phases de transition du cycle de vie des personnes et des familles. Une perspective du cycle de vie permet de prendre en compte des phases particulièrement importantes de celui-ci : la vie in-utero et la naissance ; l'enfance et l'adolescence ; le passage à la vie adulte impliquant la formation d'une nouvelle famille et l'entrée sur le marché du travail ; et le troisième âge. Ceci permet d'intégrer des programmes par secteur, différents pour chaque étape de la vie (comme l'alimentation et la nutrition, l'éducation, la santé, la prévention des risques, la formation professionnelle et les services aux personnes âgées) avec des interventions transversales qui utilisent les synergies, en fournissant des services intégraux.
4. La perspective du territoire permet d'apporter des réponses efficaces aux multiples obstacles auxquels se heurtent les plus pauvres (dans les infrastructures de base, dans l'accès aux services d'éducation et de santé, dans les opportunités de création d'emploi et de revenus, dans la participation sociale), et ce, dans des zones particulièrement tenues à l'écart du développement social présentant de forts besoins non-satisfaits tout en encourageant la participation des citoyens à la résolution de leurs problèmes.

5. *Recherche de l'universalité* : toute personne doit avoir la chance de répondre de façon continue à ses besoins basiques. Parvenir à l'universalité implique de prendre en considération les restrictions économiques, il est donc nécessaire de privilégier les plus pauvres et les plus vulnérables. L'avancée vers l'universalisation encourage la participation et la cohésion sociale. Le mécanisme d'orientation qu'il faut utiliser pour atteindre en premier lieu les plus pauvres doit être la voie de l'universalisation.

6. *Miser sur l'inclusion sociale* : il s'avère fondamental de créer un environnement social plus humain qui conduise au bien-être de tous en mettant l'accent en particulier sur les populations traditionnellement exclues : sexe, ethnie, âge, handicap, afin de rectifier les iniquités dans l'accès des groupes exclus aux services et aux ressources productives.

7. Ceci implique des **administrations transparentes**, qui répondent aux besoins de la population et qui demandent à rendre des comptes. Ceci implique également d'encourager le processus de participation des exclus dans la définition, le développement et l'évaluation des politiques et des programmes visant à stimuler la multiplication des chances pour ces populations.

8. *Système Intégral de Protection et de Sécurité Sociale*. Les crises de la dernière décennie ont ramené au devant de l'actualité le degré élevé de vulnérabilité dans lequel se trouve la majeure partie de la population de nos pays pour surmonter les conséquences des faiblesses macro-économiques du modèle de développement en puissance. Ce qui a été gagné après plusieurs années d'efforts en matière de développement social peut disparaître à cause d'une conjoncture macro-économique adverse. Et sa récupération en sera difficile.

La majeure partie des Systèmes de Protection Sociale ont été créés lorsque le travail salarié était la forme par excellence de lien avec le marché du travail. Mais, aujourd'hui, la majeure partie de la population qui évolue dans le secteur informel est, de fait, exclue des formes traditionnelles de protection sociale. De nouvelles couches de population sont venues grossir les rangs de la pauvreté dans la décennie passée parce qu'ils n'ont pas réussi à surmonter la crise, ils ne disposaient pas de mécanismes de protection.

Il faut donc avancer dans la mise en place de systèmes intégraux de protection sociale qui protègent la population aussi bien des risques économiques, politiques et sociaux à caractère collectif, que des variations brusques de revenu, des conjonctures adverses créées par la modernisation économique, des intempéries, des catastrophes naturelles ou de la conjoncture politique ou encore des risques individuels ou familiaux, comme la maladie, la mort, le handicap, la vieillesse ou le chômage, par exemple.

9. *Solidarité et co-responsabilité* : responsabilité conjointe des secteurs public et privé et de la société dans son ensemble, dans la recherche du développement social.
10. *Durabilité* : perçue comme une condition globale de développement : quel est l'impact de ce qui est en cours de construction sur les capacités des générations futures, et ceci fait non seulement allusion aux ressources naturelles mais aussi aux possibilités qu'auront les générations futures pour améliorer leur qualité de vie. Ceci implique une bonne connaissance des environnements social et économique, des principales sources de vulnérabilité et de la capacité de réponse face aux risques. Pour la formulation, l'exécution et l'évaluation de politiques publiques de développement social il faut une institutionnalité solide et des gouvernements démocratiques.

La durabilité fait référence non seulement à cet aspect environnemental et inter-générationnel. Elle permet également de se poser des questions sur d'autres aspects comme l'aspect financier, en d'autres mots, existe-t-il les ressources économiques nécessaires pour un développement continu ou sur le soutien apporté par ces acteurs qui avec leur pouvoir, leurs apports ou leur participation peuvent assurer la pérennité du choix d'une voie de développement ? Pour une discussion élargie sur la durabilité, on doit prendre en considération au moins sept dimensions différentes : la dimension économique, dans la lignée des politiques macro-économiques générales d'un pays, ou dans le cadre de la globalisation actuelle, d'une région, l'extérieur, qui permet de connaître dans quelle mesure les facteurs hors de contrôle des pays menacent ou apportent à la construction d'une voie de développement; la dimension financière qui observe les ressources sur lesquelles on pourra compter dans le délai fixé par les politiques; la dimension technique qui examine les conditions d'efficacité sur lesquelles seront développées les initiatives; la dimension sociale qui implique l'aboutissement à la légitimité sociale en partant de processus participatifs favorisant l'appropriation de la part des citoyens; la dimension environnementale qui analyse les impacts bi-directionnels dans l'environnement physique et biologique et, finalement, la dimension institutionnelle de développement à partir des capacités normative, politique et de gestion.

Une réflexion pour conclure

Le développement social requiert une croissance compatible avec la conservation et l'utilisation adaptée des ressources naturelles qui augmente en même temps la contribution des groupes les plus pauvres et vulnérables au processus. Une croissance qui contribue à diminuer la pauvreté et à réduire les inégalités, en créant des opportunités économiques pour les pauvres, à court terme, par un soutien à la création de revenus et l'accès aux ressources physiques et, à long terme, par le biais de politiques éducatives et de formation de qualité qui contribuent à rompre la transmission inter-générationnelle de la pauvreté.

Il n'est pas possible de parler de développement si la croissance ne contribue pas à améliorer les conditions de vie de toute la population, en particulier des plus pauvres. Et ceci, il faut le faire intentionnellement. Ce n'est pas le résultat du libre jeu du marché. Une croissance économique sans développement social, sans démocratie ni équité n'est pas durable à long terme. C'est notre contribution au débat qui a été à l'origine du VI^e Forum de Biarritz.

oooooooooooooooooooo

Réf. Biarritz - Document Central - VI^e Forum Sept. 2005.