

La lettre du Forum de Delphes Démocratie & Développement

21 ter, rue Voltaire - 75011 Paris - Tél. (33) 01 43 73 26 20 - Fax (33) 01 43 73 26 20 • N°43 Mai / Juin 2001- 10 FF.
Em. Benaki, 30 - 106 78 Athènes - Tél. (301) 38 33 483 - Fax (301) 38 30 974

EDITORIAL

Droits de l'homme et démocratie

SOMMAIRE

Les droits individuels ont progressé, les vingt dernières années, en Europe. L'éducation et la santé ont connu des avancées réelles, même si elles sont inégales selon le pays, la peine de mort a été supprimée, les discriminations raciales sont sanctionnées, de nouveaux droits ont été institués pour des catégories sociales spécifiques - les plus démunis, les enfants, les handicapés, les femmes, les immigrés - d'autres se posent comme enjeu de société : logement et électricité pour tous, l'environnement, etc. Sans doute, certains d'entre eux, notamment l'éducation et la santé, sont-ils menacés par les politiques néo-libérales, alors que le droit au travail connaît une véritable régression, encore une fois de manière inégale, selon le pays.

Cependant, les avancées incontestables en matière de droits individuels vont, paradoxalement, de pair avec un déclin certain de la démocratie. Si, par démocratie on entend la valeur forte d'autonomie individuelle et collective et l'institution de la cité par la volonté des hommes, force est de constater que cette valeur est affaiblie d'une manière significative.

À l'intérieur de l'Europe, le symptôme premier de cet affaiblissement est l'emprise de l'économie au sein des sociétés ; emprise qui explique le succès du néo-libéralisme, c'est-à-dire du dogme qui pose le marché comme l'ultime régulateur du social. Nous avons ici une régression dans le sens fort du terme. Ce n'est plus la volonté des hommes qui institue la cité, ni le débat agonistique qui cherche la vérité collective. C'est l'illusion que l'économiquement quantifiable - ou considéré comme tel - peut assurer une "objectivité" située en dehors des hommes et de leurs subjectivités. D'où le conformisme mou qui s'installe, depuis deux décennies, et l'appauvrissement du débat public. Les hommes semblent se laisser gouverner par les choses qu'ils fabriquent et se dépossèdent volontiers de leur pouvoir d'agir sur eux-mêmes et sur leur devenir. Ils valent ce qu'ils gagnent et ce gain est de plus en plus déconnecté des considérations sociales et éthiques, de la production réelle, de la créativité, de la projection dans l'avenir. Si le fondateur d'AXA est mis en examen pour blanchissement aggravé, ALCATEL se donne dix-huit mois pour devenir "une entreprise sans usine".

À leur tour, les politiques européennes menées au nom de l'élargissement des droits de l'homme à l'extérieur transgressent toute idée de respect d'autonomie et de liberté d'autrui. L'extradition de Milosevic, obtenue par le chantage de l'aide financière, s'ajoute à une liste, à présent longue, de cas similaires. Or, le respect des droits de l'homme ne s'achète pas, comme d'ailleurs, il ne s'impose pas par les armes des plus forts. Sans processus internes de remise en question de l'ordre social et politique institué, les interventions extérieures auront des effets inverses aux objectifs affichés.

La démocratie et les droits de l'homme en Yougoslavie, en Europe ou aux États-Unis ont-ils gagné avec l'extradition de Milosevic ? Dans le premier cas, Djindjic a fait un coup d'État digne du dictateur qu'il a livré aux Occidentaux. Il s'inscrit, sans vraiment le savoir, dans une répétition historique qui illustre l'absence de la notion de souveraineté nationale dans les Balkans et le recours à la tutelle extérieure pour "régler les problèmes internes. Pour de nombreux serbes, il est déjà le "traître", tout comme Milosevic est déjà un "martyr héroïque" et l'Occident un agresseur.

En ce qui concerne l'Europe, les cocoricos d'auto-glorification des dirigeants et d'une large partie de la presse sont-ils convaincants ? Au fond, on sait que l'extradition de Milosevic, moyennant l'argent, loin de servir de modèle de démocratie, s'inscrit dans la ligne directe du bras de fer engagé par l'OTAN avec la Yougoslavie. Sa finalité est de désigner les maîtres du monde et loin de contribuer à l'adhésion de la société serbe aux droits de l'homme, elle coupe court, encore une fois, à des processus politiques internes. Pour ceux qui croient encore aux valeurs démocratiques, cette extradition laisse un goût amer de déjà vu.

Sophia Mappa ■

La décentralisation du syst

par Jean-François

Sous l'inspiration de l'O.M.S. et la pression des bailleurs de fonds, le Cameroun s'est lancé dans une expérience de réforme radicale du système de santé publique fondée sur la décentralisation. Cette réforme n'est pas achevée en ce sens que certaines mesures générales ont bien été adoptées et sont même appliquées, d'autres sont en cours d'application mais localement, alors que le texte d'ensemble de la réforme est toujours en cours d'élaboration...

Mais un accord semble s'être dégagé sur le dispositif d'ensemble de cette réforme sur lequel il nous semble intéressant de se pencher. Considérant les changements dans les stratégies de santé publique élaborées au plan mondial, la succession des réformes au Cameroun et leur échec récurrent, on n'est bien obligé de faire preuve d'un certain scepticisme. Il faut pourtant reconnaître que cette réforme s'appuie sur un diagnostic réaliste de la situation, qu'elle est innovante tout en restant pragmatique.

On peut parler d'un véritable effondrement du système de santé publique au Cameroun qui se reflète dans la dégradation des indices de mortalité infantile et d'espérance de vie. Le secteur public de la santé est véritablement sinistré alors que le secteur privé confessionnel, tout en connaissant des difficultés considérables, résiste mieux : on lui prête le souci de guérir les malades. L'explication évidente d'une telle situation, c'est la crise économique, la précarité économique et le manque de financement qui en résultent. Il est vrai que les baisses massives des salaires dans la fonction publique ont démotivé le personnel, alors que la dévaluation entraînait une augmentation du prix des médicaments. Mais il est vrai aussi que les taux d'équipement et d'encadrement sanitaire sont convenables toutes proportions gardées. La racine du problème se trouve avant tout dans l'absence de professionnalisme et de déontologie du personnel médical et paramédical qui se manifeste en particulier par le recours généralisé à des pratiques de corruption. La crise économique n'a fait qu'exacerber le recours à des pratiques qui lui sont bien antérieures. S'il ne s'agissait que d'une question d'argent, il suffirait d'investir davantage, de mieux payer le personnel et de faciliter l'accès aux médicaments. Cela reste nécessaire, c'est envisageable, mais ce n'est pas suffisant, car le problème est en définitive davantage qualitatif que quantitatif. C'est l'ensemble du système de santé publique qui doit être remis en question. C'est ce qu'il est envisagé de faire par le recours à la décentralisation.

Le système de santé public au Cameroun, comme l'ensemble de l'administration, cumule les effets pervers classiques

de la bureaucratie et de la centralisation et ceux du patrimonialisme, c'est-à-dire la privatisation informelle du domaine public. La stratégie sectorielle de décentralisation part du constat que la plupart des actes de soins sont en réalité dispensés dans le secteur informel. Il en résulte que les ménages financent en fait l'essentiel des activités de santé. En conséquence une réforme du seul secteur public est insuffisante si elle ne se traduit pas par une réduction significative du secteur informel. La réforme de décentralisation s'oriente donc dans trois directions : la délégation dans le secteur public de santé, le partenariat avec le secteur privé, un rôle nouveau de l'administration centrale.

La délégation implique « le transfert de responsabilités gestionnaires pour des fonctions bien définies à des organisations qui se situent en marge de l'administration centrale et font seulement l'objet d'un contrôle indirect ». L'autonomisation des structures sanitaires, qui est au cœur du procédé de la dévolution, débouche sur une nouvelle conception de la gestion des ressources humaines et le recours à l'intéressement du personnel.

Si l'ensemble des structures sanitaires, les hôpitaux centraux au niveau national, les hôpitaux centraux au niveau des provinces, sont décentralisés, c'est autour du district de santé que se concrétise véritablement la politique de décentralisation, alors que le niveau intermédiaire devient responsable du recrutement et de la gestion des carrières du personnel. Une décentralisation progressive de la gestion du personnel, des matériels, des finances et de la logistique est prévue. Cela se traduira par une nouvelle ventilation des ressources de l'Etat. Alors qu'actuellement, la moitié des ressources ont affectées à l'échelon central, la nouvelle grille de répartition prévoit 85% des ressources affectées aux services extérieurs, soit 30% au niveau intermédiaire et 55% à la périphérie. Depuis 1992, les formations sanitaires sont autorisées à retenir 50% des recettes générées par les prestations médico-sanitaires. Cette somme a été portée à 100% en 1998. Ces recettes permettent de recouvrir les coûts, en particulier les médicaments, et de « motiver » le personnel. Un système est par ailleurs prévu pour rendre les médicaments plus accessibles.

En autonomisant ainsi les formations sanitaires, on vise à responsabiliser le personnel par une autre politique des ressources humaines qui comporte deux volets : une restauration de la discipline et la participation communautaire. En décentralisant le recrutement, la gestion et la discipline du personnel, on veut contribuer à restaurer l'autorité hiérarchique des responsables locaux sur leur personnel et responsabiliser ainsi le personnel par le haut. En introduisant la participation communautaire dans la gestion des formations et structures sanitaires, on compte responsabiliser le personnel par le bas. Il s'agit de créer un contre-pouvoir du public face au pouvoir médical de façon à permettre aux usagers, les premiers intéressés, de demander des comptes au personnel.

En complément du double mécanisme de responsabilisation par le haut et par le bas est introduit un mécanisme d'incitation : c'est le recours à l'intéressement ou « motivation » du personnel. Dans la mesure où ce sont les ménages qui paient, il faut qu'ils puissent influencer l'offre dans le sens de leurs intérêts. Par l'intéressement financier du personnel, on espère jouer sur la demande, tout en contribuant à l'amélioration indispensable de sa situation financière. L'idée est que si le personnel est intéressé financièrement aux résultats obtenus par la formation sanitaire et par son travail au sein de cette formation, il sera incité à travailler mieux et plus. On introduit ainsi une logique économique d'ordre privé, mais dans le contexte d'un établissement qui reste public. Cela permet aux usagers de faire leur choix des établissements en votant avec les pieds. C'est la raison pour laquelle on joue aussi sur la concurrence et paradoxalement la complémentarité avec le secteur privé confessionnel.

Partant du constat de la supériorité du secteur privé confessionnel, il est envisagé d'établir un véritable partenariat avec ce dernier sur une base de complémentarité. Cela se fera par voie de contractualisation. Des conventions seront passées dans la mesure du possible avec le secteur non lucratif concernant à la fois l'offre de soins et la concession des infrastructures publiques de santé. On envisage la concession de certaines de ces structures au secteur privé non lucratif, en prévoyant des subventions pour la réhabilitation, le tout sur une base contractuelle. On envisage aussi de conventionner le secteur privé non lucratif qui réalise le paquet minimum de santé, en prévoyant une subvention tarifaire pour les actes normalisés. Plutôt que d'une privatisation, il s'agit donc d'une articulation des

me de santé au Cameroun

Médard (Centre d'études d'Afrique noire - Forum de Delphes)

deux secteurs sur une base contractuelle, reposant sur une normalisation et un contrôle renforcé effectué par le MSP. On espère ainsi améliorer le rapport qualité/prix de l'offre de soins. On réalise ainsi la conversion de la dépense budgétaire d'une logique de moyens à une logique de résultats. Toutes ces mesures suggèrent un nouveau rôle de l'administration centrale du MSP.

La décentralisation va impliquer nécessairement un transfert des compétences et donc des ressources financières qui y sont attachées, du niveau de l'administration centrale de la santé aux niveaux intermédiaires et périphériques. mais ce n'est pas seulement le MSP qui est concerné, mais l'ensemble des administrations qui interviennent dans ce domaine, notamment le Ministère des Finances qui perd une partie de son pouvoir financier et le Ministère de la Fonction Publique en ce qui concerne la gestion du personnel. En ce sens, il y a bien une « *capitis deminutio* ». Mais on peut voir aussi les choses sous un autre angle : il s'agit d'un recentrage sur les tâches nobles et régaliennes de la conception de la politique de santé publique et de son contrôle en vue de rendre cette politique plus effective par rapport aux objectifs formels qui sont assignés au MSP. L'administration centrale est réorientée d'une implication directe dans la gestion des unités de santé vers une régulation indirecte. Fondamentalement, elle va être chargée de définir les droits et devoirs des personnes publiques et privées et de veiller au contrôle de leur mise en oeuvre. Elle mettra en place un cadre réglementaire qui intégrera et valorisera le secteur privé non lucratif. Cela permettra au MSP de diminuer progressivement son intervention directe dans l'offre de soins. Son action se déploiera sur trois axes principaux : la recherche, la collecte d'informations et la réflexion stratégique, la planification, la normalisation et l'élaboration des règles; le contrôle des normes et règles établies, ce qui suppose un renforcement des corps de contrôle; et enfin, l'Etat est censé veiller à l'équité en facilitant l'accès aux soins des plus pauvres, exclus du système de santé.

On ne peut que se féliciter de l'orientation pragmatique et réaliste de cette réforme qui repose sur un diagnostic lucide, mais on ne peut bien entendu éviter de se poser quelques questions.

Cette réforme s'inscrit dans la continuité des réformes entreprises sous l'inspiration et l'impulsion de l'O.M.S. relayée par les bailleurs de fonds. Chaque bailleur de fonds a sa vision propre et tend à intervenir dans

une région particulière du pays. La Banque Mondiale, en raison des conditionnalités, pèse d'un poids particulièrement lourd. Ce poids s'est accru plus récemment en raison du fait que les mesures d'annulation de la dette sont utilisées comme un moyen de réorienter les dépenses publiques vers la santé publique, l'éducation et les infrastructures. Des ressources importantes devraient être injectées dans ces secteurs à condition que les différents partenaires parviennent à un consensus. La réforme est ainsi poussée par l'extérieur et relayée par les responsables locaux les plus lucides. Les contraintes bureaucratiques mises en avant par la Banque mondiale sont ressenties comme particulièrement lourdes par les Camerounais, mais aussi par les autres bailleurs de fonds qui ne se privent pas de critiquer ses diktats. Mais il semble qu'un consensus tende à se dégager au sein des bailleurs et entre les bailleurs et leurs interlocuteurs camerounais. Comme toujours, la question qui se pose est celle, pour utiliser le jargon consacré, de « l'appropriation » par les intéressés eux-mêmes, au-delà des spécialistes camerounais de la santé publique. Une réforme aussi radicale porte atteinte bien évidemment à des intérêts puissants et seule une volonté politique forte peut permettre de surmonter les résistances. Il est important et utile de rédiger un bon texte, mais l'expérience nous enseigne qu'il y a, plus particulièrement au Cameroun, un écart immense entre les textes et la pratique.

Sur le plan politique, le passé nous oblige de nous poser des questions sur la volonté politique des sommets de l'Etat et plus particulièrement du Président. La valse des ministres de la Santé publique qui a abouti encore l'année dernière à un changement de ministre, et les leçons qu'on peut tirer du passé rendent un peu sceptique. De plus, cette réforme, même si son originalité est d'insister sur le qualitatif, ne pourra être effective sans un engagement financier de l'Etat plus important, ne serait-ce que pour contribuer à la « motivation » du personnel, au développement et surtout à la réhabilitation des infrastructures et surtout au volet social de la réforme qui est mentionné, mais nettement au second plan. Le volet équité et solidarité suppose une intervention accrue de l'Etat afin de compenser la marginalisation d'une partie importante de la population vis-à-vis du système de santé. La limite d'un système qui cherche à orienter l'offre à partir de la demande, c'est de confondre les besoins avec la demande solvable. Des garde-fous sont donc indispensables. Non seulement la classe dirigeante risque de pro-

duire de l'opportunité de la réforme pour diminuer la contribution, mais les perspectives de financements accrus suscite bien des gourmandises. Le moins qu'on puisse dire, c'est que la classe dirigeante camerounaise, fondamentalement orientée vers l'accumulation économique, n'a jamais jusqu'à présent témoigné de son sens de solidarité. On ne voit pas de raison pour que cela change, en l'absence de véritable pression issue de la société et d'une conscience raisonnée des nécessités de sa survie dans le long terme. Mais les logiques de la survie immédiate poussent au contraire vers le court terme. Un effort financier supplémentaire supposerait de plus une amélioration effective de la situation économique. Malgré une relative embellie, rien n'est changé en profondeur sur le plan des structures économiques.

La décentralisation est indispensable, mais elle n'est pas la panacée. L'expérience française le montre bien. Comme il s'agit d'une réforme sectorielle, la question se pose de savoir si l'on peut décentraliser un secteur, comme le secteur de la santé sans décentraliser les autres secteurs, ou plutôt sans procéder à une décentralisation véritable des collectivités territoriales. Or cette dernière a pris un gros retard au Cameroun. Selon la constitution, les collectivités territoriales devraient se voir attribuées des compétences en matière de santé et elles sont censées participer au financement des dépenses de santé. Comment ces transferts s'harmoniseront avec les transferts prévus dans le cadre de la politique sectorielle ? Plus gravement, la décentralisation a souvent pour effet davantage la confiscation du pouvoir par les notables locaux plus qu'une véritable démocratisation du pouvoir. Les stratégies clientélistes sont à cet égard d'une redoutable efficacité. Beaucoup plus que de diminuer la corruption et la mauvaise gouvernance qui est au coeur du problème, la décentralisation risque de simplement décentraliser cette corruption.

L'exemple de la décentralisation au Sénégal le montre bien. La question qui se pose alors est de savoir s'il vaut mieux une corruption décentralisée que centralisée. D'un autre côté, les expériences de participation communautaires sont facilitées par la décentralisation. Des expériences intéressantes et encourageantes ont été menées dans certaines régions du Cameroun. Ce sont bien en définitive les usagers qui connaissent leurs besoins et sont les premiers intéressés à l'amélioration de la santé publique. La démarche qui consiste à leur permettre de faire entendre leur voix est une démarche fondamentalement saine et qui doit être encouragée. ■

Brèves

◆ Et la finance vaincra !

"Alcatel se donne dix-huit mois pour devenir une "entreprise sans usine" titre le Monde du 28 juin. Ce géant de la Télécommunication a donc décidé de mettre en vente l'ensemble de ses usines. De cette façon, l'entrepreneur espère limiter les "dommages collatéraux" que provoquent de telles pratiques. "Il n'y aura pas de drames sociaux" déclare le président d'Alcatel. Mais, dans la logique de profit, comment croire que les quelques 38 300 salariés français ne soient pas menacés par les vagues de licenciements ?

L'annonce a, en revanche, été très bien accueillie par la Bourse, précise Le Monde. Pourrait-il en être autrement ? Cette décision n'a-t-elle justement pas l'ambition d'attirer plus de valeurs boursières ?

"L'entreprise sans usines" est l'une des formules pour une quête sans fin de gains sans productivité, destinée à satisfaire aux exigences de la Bourse mondialisée. Ainsi, pour être cotées, les entreprises doivent faire preuve de performances sans cesse renouvelées. Jouant le jeu, elles annoncent régulièrement des plans de suppression d'emplois. Mais la Bourse, la maligne, se laisse de moins en moins impressionner par ces annonces. Il faut alors trouver d'autres astuces, ce que s'efforce de faire le PDG d'Alcatel. Le monde se joue dans une sphère si éloignée de la vie réelle que le fossé entre la finance, maîtresse du monde, et le travail, valeur désormais obsolète, paraît aujourd'hui infranchissable.

◆ Y a-t-il un président dans l'arène ?

Pour sa première incursion dans l'arène européenne, M. George W. Bush devra s'armer, non pas d'un bouclier antimissile, mais de courage et ... faire preuve d'intelligence ? Le Monde du 13 juin explique que le succès de sa visite dépend de sa capacité d'écoute et de l'absence de gaffe ... tel est le challenge du président américain en Europe !

Il pourra toujours invoquer une dyslexie pour excuser sa confusion entre la Slovénie et la Slovaquie. Mais, comment pourra-t-il justifier sa position ne serait-ce que vis-à-vis de l'environnement par exemple ? Ses propos, à ce sujet, sont à eux seuls révélateurs de cette "toute puissance américaine" : en effet, pourquoi s'inquiéter puisque "l'incertitude scientifique persiste" ; cela justifie donc de ne prendre aucune mesure pour limiter l'émission des gaz à effet de serre responsables du réchauffement de la plan-

nète. Mieux vaut attendre d'être sûr que la planète se réchauffe, que les catastrophes annoncées se produisent. Il est vrai que, si les catastrophes concernent l'ensemble de la planète, certains sont mieux "armés" que d'autres pour y faire face. Mais la mauvaise foi de M. Bush n'a pas de limites. Rectifions, il ne s'agit pas de mauvaise foi, car celle-ci sous-entend une forme d'entendement, ce dont nous doutons. Nous parlerons donc d'innocence pour un enfant, d'inintelligence pour un adulte et ... d'autre chose pour M. Bush. Ainsi, M. Bush récupe la responsabilité américaine sur la question du réchauffement de la planète car, "si les Etats-Unis sont à l'origine de 20 % de la production des gaz à effet de serre, cela signifie que les autres pays en produisent 80 %" !!!

Il suffisait donc d'un simple calcul pour déresponsabiliser ce monstre pollueur. Avons-nous calculé l'impact des politiques économiques américaines sur l'environnement planétaire, y compris au Sud (lequel est accusé d'être le principal responsable de la pollution) ? Ce chiffre ne s'en trouverait-il pas grand ?

Ne peut-on espérer un mouvement de contestation plus conséquent de la part des citoyens américains ? C'est en tout cas le seul espoir qui nous ait été donné au lendemain de "l'élection" de M. Bush.

Mais que font nos gouvernements ? Et nos sociétés ?

◆ Real TV - Trash profit

La réaction de TF1, vis-à-vis du succès de M6, est à la hauteur de ce que ces deux télévisions diffusent : rebondissements garantis, jalousies, coups dans le dos... Non, il ne s'agit pas d'un remake de "Dallas", mais de RÉALITÉ ! Une course réelle vers le profit qui se caractérise par la diffusion de... réalités. La réalité de jeunes qui s'ennuient (absolument passionnant) ; la réalité de personnes triées sur le volet et conditionnées à nuire les unes aux autres, car telles sont les règles instaurées par les télévisions. Pour capter l'attention, il faut nuire.

Et la réalité, justement, nous montre que ces émissions plaisent, ce qui explique largement le revirement de TF1 quant à la diffusion de ce genre de programme.

Après de lourdes critiques envers la programmation de M6, TF1 prévoit la diffusion de jeux similaires : "Star Maker", "Survivor"... D'abord réticente envers la "real - TV", la chaîne est aujourd'hui partisane de la "télévision du réel" car "celui qui n'en voudrait pas se

couperait de la réalité" (Le Monde du 12 juin).

Ainsi, il faut se rendre à l'évidence, l'ennui, la ruse, la haine (le scénario de "Survivor" est exemplaire en ce sens) sont des sujets fédérateurs, familiaux et événementiels, puisque telle est la ligne éditoriale de TF1.

Ainsi, se répand une valorisation de l'intrigue, du voyeurisme et du "star system". Les participants à ces jeux n'ont d'autres buts que la notoriété fondée... sur elle-même. Nous ne dirons plus "je pense donc je suis", mais "je suis connu donc je suis". La culture du vide et de la médiocrité se répand avec la recherche de profit qui la sous-tend.

◆ Conférence internationale de Delphes

Le Forum de Delphes organise, du 19 au 23 octobre prochain, une conférence internationale sur "la mondialisation et la coopération internationale" à Delphes, en Grèce.

Cet événement prévoit notamment un débat entre les ONG, des responsables politiques et avec la presse portant sur des propositions de développement fondé sur une rationalité économique alternative à celle posée par les Institutions Financières internationales.

Si vous souhaitez participer et/ou nous faire part d'expériences ou des propositions alternatives, vous êtes invité à contacter Sophia Mappa au 01 43 73 26 20

Les frais de participation sont de 4000 Frs pour quatre jours.

Plus d'informations sur le site internet : <http://perso.wanadoo.fr/forum.de.delphes>

Soizick Chartier ■

La lettre du Forum de Delphes

Directeur de la publication : Madjid Bouzar

Directrice de la rédaction : Sophia Mappa

Comité de Rédaction : Pierre Bauby, Jean-François Médard, Anne Salmon

Brèves : Soizick Chartier

Réalisation : Didier Capart

Imprimerie : Arzeau-Vignal - 39, rue des Boulets, 75011 Paris

Commission Paritaire : 75410 AS

ISSN : 1252-5960

Avec le concours de la C.C.E.