

Sociétés civiles

M. Cassetta, Associated Press AP

Activistes des droits de l'homme. Rome, Italie

SOCIÉTÉS CIVILES

Les citoyens se regroupent pour influencer la politique de l'Etat et peser davantage sur la scène internationale. Des partenariats se nouent et ils recourent à de nouvelles tactiques pour faire face à la mondialisation et à ses risques. Leur action a donné des résultats contradictoires.

Le Sommet social, comme beaucoup d'autres conférences internationales avant et après lui, a mis beaucoup d'espoir dans la société civile. Cette expression désigne une réalité assez floue, une myriade de groupes qui ne font partie ni du secteur public ni du secteur privé à but lucratif. Une organisation de la société civile (OSC) peut donc être aussi bien une organisation communautaire de base, comme une association villageoise d'épargnants, qu'une fédération internationale de syndicats (encadré 6.1). Pour ajouter à la confusion, les organisations non gouvernementales (ONG) font aussi partie de la société civile. On pourrait croire qu'elles se confondent avec elle mais en réalité elles n'en sont qu'un sous-groupe. Par ONG, on entend généralement les grandes OSC qui travaillent en professionnelles et visent à faire profiter de leurs prestations non seulement leurs membres mais la société dans son ensemble.

Comme les conditions sociales et politiques, les composantes de la société civile changent avec le temps, de même que les liens qui les unissent et leurs interactions. Beaucoup iraient jusqu'à dire qu'il existe aujourd'hui une société civile internationale qui se fait l'écho des préoccupations, des habitudes et des normes culturelles de ceux qui se retrouvent à l'occasion de réunions internationales ou qui mènent une action collective au plan international.

La vie associative a une longue tradition dans les pays industrialisés. On estime par

exemple qu'il existe aux Etats-Unis deux millions d'OSC. En Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique, la situation a été très différente. L'Etat, omniprésent dans ces pays, laissait peu de place à de telles organisations. Mais avec la transition vers la démocratie, les OSC se sont mises à proliférer: on en estimait le nombre à environ 100.000 en 1995. Les pays en développement comptent aussi un grand nombre d'OSC. Au Brésil par exemple, on dénombre quelque 100.000 organisations rattachées aux Eglises et l'on pense qu'il y a en Inde plus d'un million de groupes de base. Mais il est difficile d'obtenir des chiffres fiables: les Philippines compteraient, selon les estimations, 21.000 ou 60.000 OSC. Il y a ensuite la catégorie des OSC internationales, définies en termes statistiques comme opérant dans trois pays ou plus. Entre 1990 et 1995, leur nombre serait passé de 10.000 à 20.000.

Les organisations de la société civile ne sont pas toutes vraiment civiles. Certains groupes ont des buts résolument antisociaux. N'entrent en considération ici que les OSC qui s'efforcent d'exercer une influence positive sur le développement social par les services qu'elles fournissent, par diverses formes de partenariat et par un travail de sensibilisation sur la scène internationale. Ce sont trois domaines dans lesquels les OSC ont été très présentes dans les années 90.

Société civile et prestation de services

Certaines OSC, comme les syndicats, ont une longue histoire dans le domaine de la politique sociale. Ce qui est différent aujourd'hui, en particulier dans les pays en développement, c'est l'ampleur des services que les gouvernements et les institutions d'aide attendent qu'elles fournissent en qualité de prestataires indépendants ou en collaboration avec l'Etat. Les organisations les plus souvent sollicitées sont les organisations non gouvernementales de développement (ONGD). Elles ont tendance à mener

Encadré 6.1 - Glossaire d'expressions relatives à la société civile

- **Organisations de la société civile (OSC)**—Ce sont des groupements de personnes et des associations, de structure plus ou moins formelle, qui ne font partie ni du secteur public ni du secteur privé à but lucratif.
- **Organisations non gouvernementales (ONG)**—On les confond souvent, à tort, avec la société civile. En fait, elles ne sont que le sommet visible de cet iceberg qu'est la société civile. Elles travaillent dans les domaines les plus divers, de l'aide humanitaire à la défense des droits de l'homme en passant par la protection de l'environnement. Certaines se composent de membres, d'autres non.
- **Organisations non gouvernementales de développement (ONGD)**—On appelle souvent organisations non gouvernementales de développement, les ONG qui se spécialisent dans l'acheminement des fonds destinés au développement. Certaines, comme Oxfam, l'Alliance internationale d'aide à l'enfance, World Vision, CARE, Caritas et Novib, travaillent au niveau international et acheminent l'aide du Nord au Sud. La plupart des pays du Sud ont leurs propres ONGD. Elles peuvent être très importantes et influentes. Le BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee—Comité pour la promotion rurale au Bangladesh) et le projet pilote Orangi au Pakistan sont parmi les plus connus. Contrairement à de nombreuses organisations du Nord, les ONGD du Sud se mêlent à d'autres entités de la société civile pour exécuter des projets de développement ou mobiliser la population locale.
- **Organisations communautaires de base**—Si l'on compare les OSC à un iceberg, les organisations communautaires de base en constituent la masse invisible et les ONG, la pointe. Les organisations communautaires sont typiquement des associations de membres dont le public—militants et bénéficiaires—réside dans une région géographique bien définie—un quartier, un village ou un arrondissement. Elles ne sont pas forcément toutes légalement reconnues ou n'ont pas toutes de structures officielles. On trouve parmi elles des associations de quartier, des associations de locataires, des clubs de femmes, des associations de parents et d'enseignants, des sociétés funéraires, des associations de microcrédit et des soupes populaires. Elles comptent beaucoup sur les contributions volontaires de leurs membres, qui leur donnent de leur temps et de leurs ressources, mais peuvent aussi recevoir des fonds d'ONG.
- **Organisations non gouvernementales de sensibilisation**—Elles n'ont généralement pas d'adhérents individuels. Pour personnel, elles ont des professionnels ou des collaborateurs détachés par des entités de même sensibilité désireuses d'étendre leur audience par une action collective, comme dans une fédération de syndicats ou des associations de quartier. Leurs membres peuvent venir de plusieurs quartiers, arrondissements urbains ou ruraux, régions ou même de plusieurs pays. Elles leur rendent des services dans des domaines tels que la recherche et la formation, la collecte et la diffusion d'informations et la sensibilisation. Les exemples les plus courants de ce type d'ONG sont les chambres de commerce et les fédérations d'organisations communautaires. Au niveau international, le Conseil international de l'action sociale, Amnesty International et le Conseil mondial d'entreprises pour le développement durable font partie de cette catégorie.
- **Associations de groupes d'intérêt**—Entrent dans cette catégorie les associations professionnelles—associations d'avocats, de médecins ou d'architectes. On y trouve aussi des coopératives de producteurs et de consommateurs et des associations de cadres d'entreprises ou de retraités. Parmi les OSC de cette catégorie, celles qui ont la mission la plus large sont les syndicats dont la fonction première est de défendre les intérêts de leurs adhérents au travail. Les syndicats se distinguent principalement des ONG par le fait qu'ils se composent d'adhérents qui versent des contributions et peuvent amener l'organisation à leur rendre des comptes alors que généralement les ONG n'ont de comptes à rendre qu'à elles-mêmes, du moins officiellement.

une action différente de celle des gouvernements et forment un groupe très hétérogène. Elles ont évolué de diverses manières selon le contexte local.

- **Amérique latine**—De nombreuses ONGD ont été créées en réaction aux régimes militaires. Elles étaient souvent liées aux syndicats, à des organisations paysannes, des mouvements populaires et à l'Eglise catholique qui les protégeait à l'époque de l'engouement pour la théologie de la libération. Elles ont été parmi les premières à recevoir une aide bilatérale de donateurs hostiles aux gouvernements militaires. La période de démocratisation a été encore plus propice à leur essor car les donateurs cherchaient à consolider la démocratie et à acheminer l'aide par d'autres voies que les organismes publics. Certaines ont même bénéficié de l'ajustement structurel car les donateurs tenaient à les associer à la gestion des fonds sociaux, créés pour alléger le coût social des programmes d'ajustement structurel.

- **Afrique subsaharienne**—Les circonstances dans lesquelles les ONGD sont apparues dans cette région sont très différentes. Les premières ont vu le jour dans les années 60 et 70, au moment où les gouvernements, occupés à construire l'unité nationale, soutenaient des systèmes d'auto-assistance tels que le Harambee kényan. C'étaient essentiellement des organisations communautaires très marquées à la fois par le gouvernement et le parti au pouvoir. Elles se sont développées plus rapidement dans des Etats multipartites comme le Sénégal que dans des Etats à parti unique comme la Tanzanie. Toutes n'étaient pas indigènes; beaucoup avaient des liens avec des ONG du Nord, en particulier avec les Eglises. Le nombre des ONGD a sensiblement augmenté dans les années 80, au moment de la crise économique et de l'affaiblissement de l'Etat. Elles ont continué à proliférer ces dernières années à la suite des flux d'aide à

l'Afrique, de la libéralisation politique et des licenciements de fonctionnaires, ainsi obligés de trouver un autre emploi.

- **Moyen-Orient**—Les organisations paysannes, les mouvements coopératifs et les syndicats, qui ont souvent des liens avec l'Etat ou le parti au pouvoir, ont toute une histoire au Moyen-Orient qui, en revanche, comptait peu d'ONGD. Depuis 20 ans, cette situation s'est considérablement modifiée avec la montée des mouvements islamistes et des ONGD urbaines. Certains mouvements islamistes ont contribué directement à l'action sociale en fournissant des services dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide financière notamment. Ils y ont aussi contribué indirectement par émulation: d'autres organisations religieuses ou laïques, notamment des institutions publiques, se sentent obligées, pour recueillir des fonds, de réaliser des programmes sociaux en faveur des pauvres. En parallèle à de nombreuses associations religieuses d'action sociale, d'autres types d'ONG ont proliféré depuis les années 80. Cette prolifération tient à la restructuration du secteur public, à l'afflux de fonds de l'étranger et au rôle important que les partis politiques s'accordent à leur attribuer. Certaines ONGD sont gérées par des professionnels membres des classes moyennes et d'autres ont des liens étroits avec l'Etat, telles que les Associations égyptiennes pour le développement communautaire ou la Fondation iranienne des déshérités.

- **Asie**—A cet égard, la région est loin d'être uniforme. Elle compte, d'une part, des pays comme l'Inde où la philanthropie et le bénévolat sont des traditions solidement implantées et, d'autre part, des pays communistes comme la Chine et le Viet Nam, où la notion de société civile est peu répandue et les ONGD encore plus rares. Le cas de pays comme la Thaïlande et les Philippines est encore différent puisqu'ils se rapprochent du modèle latino-américain: de nombreuses ONGD y sont nées en réaction aux dictatures civiles ou

militaires de sorte qu'elles sont souvent dirigées par des personnes ayant une conscience politique aigüe. Avec la démocratisation, beaucoup ont abandonné la défense des droits de l'homme pour épouser des causes sociales et écologiques. La fin de l'isolement des années 90 a coïncidé au Cambodge avec une forte augmentation de l'activité des ONGD. Le Bangladesh s'est révélé un cas à part. Les circonstances de la naissance du pays en 1971 ont favorisé la montée de responsables d'ONGD résolus à travailler à grande échelle pour répondre aux besoins de leur nouveau pays. Le Bangladesh est aujourd'hui le pays du Sud qui compte les plus grandes ONGD autochtones.

• **Pays en transition**—Les ONGD y sont toujours pratiquement inconnues. Des organisations qui, par leur fonction, ressemblent fort à des ONGD, telles que les organisations féminines nationales, étaient en fait par le passé des institutions d'Etat. Certains pays comme la Hongrie ont vu apparaître de nouvelles organisations qui, dans certains cas rappellent les organisations civiques d'autrefois. Mais, dans la plupart des pays, elles en sont encore au stade embryonnaire. Les ONGD ont un champ d'action très limité au Kazakhstan, au Kirghizistan et au Turkménistan et, en Russie, elles sont même soupçonnées d'être des avant-postes mafieux.

Si les ONGD ont proliféré dans de nombreux pays, elles ont peu influencé la politique de leur gouvernement, en partie à cause des moyens limités dont elles disposaient. Des organisations comme Oxfam et World Vision dans les pays du Nord ont souvent des départements de recherche dont l'expérience et les compétences égalent et parfois surpassent celles de départements gouvernementaux. Mais rares sont les ONGD des pays du Sud qui peuvent se permettre un tel investissement. De nombreuses ONGD du Sud se sont dotées de compétences très précieuses dans des domaines spécifiques tels que l'environnement, la parité

entre hommes et femmes, la dette, le microcrédit et les mines terrestres, mais la plupart ne participent pas à l'établissement du cadre général et des critères de la politique sociale.

Leur influence, elles l'exercent surtout en délivrant des services au niveau local. Il y a quelques décennies, les ONGD des pays en développement devaient la plus grande partie de leurs fonds à des ONGD de pays du Nord. Aujourd'hui, elles ont aussi la possibilité de recevoir des fonds de leur propre gouvernement, ainsi que d'organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux. Selon des estimations récentes, les ONGD déboursent annuellement environ 13 milliards de dollars, dont la moitié au titre de l'aide publique au développement, alors que la proportion était inférieure à 30 pour cent il y a dix ans.

Comme on l'a vu au chapitre 4, cette évolution correspond à la nouvelle philosophie de la gestion publique—moins d'Etat et plus de responsabilités confiées au secteur privé, notamment aux ONGD, le secteur privé se voyant prêter plus d'efficacité que le secteur public. Cette philosophie est maintenant largement appliquée. Aujourd'hui, la moitié des projets de la Banque mondiale sont exécutés avec la participation d'ONGD et vers 1995, environ 15 pour cent du total de l'aide publique au développement transitaient par les caisses des ONGD.

Toutefois, l'équilibre entre fonds privés et fonds publics varie énormément selon les conditions locales. En Amérique latine et en Inde, l'Etat est encore le principal prestataire de services; les ONGD sont des partenaires de moindre importance. Dans de nombreux pays d'Afrique, les ONGD sont devenues d'importants prestataires, coordonnant parfois leur action avec celle de l'Etat. Là où la situation politique est complexe et catastrophique comme en Afghanistan, en Somalie et dans le sud du Soudan, l'approvisionnement en eau et les soins de santé sont souvent entièrement aux mains d'ONGD internationales.

Les ONGD sont-elles de bons prestataires de services et jusqu'à quel point? Un certain nombre d'études d'impact récentes permettent de tirer des conclusions générales qui ne sont pas entièrement positives.

- **Toucher les plus pauvres**—La plupart des projets d'ONGD touchent effectivement les pauvres, mais pas nécessairement les plus pauvres. On possède peu d'éléments accréditant la thèse que les ONGD parviennent mieux que les services d'Etat à toucher les pauvres.

- **Réduction de la pauvreté**—Si les projets des ONGD dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau atténuent la pauvreté dans les communautés qu'ils desservent, en général, ils ne la font pas reculer de manière sensible.

- **Couverture**—Leur champ d'action est limité et leur couverture inégale. De plus, souvent les ONGD ne savent pas très bien coordonner leur action, entre elles et avec l'Etat.

- **Qualité**—Peu d'éléments tendent à prouver que les ONGD fournissent des services de meilleure qualité que l'Etat. Ce qui semble importer, c'est surtout de savoir qui des deux a le plus d'argent à disposition.

- **Compétences techniques**—Les ONGD obtiennent de meilleurs résultats dans les secteurs et sous-secteurs où elles ont acquis un savoir-faire, comme dans la prestation de services au niveau local. Elles ont une capacité considérable d'innovation, d'expérimentation et peuvent adapter avec beaucoup de souplesse leurs projets aux conditions et aux besoins locaux. Elles réussissent moins bien dans les interventions relativement complexes comme celles du développement rural intégré.

- **Rapport coût-efficacité**—Rien ou presque ne prouve que les ONGD présentent un meilleur rapport coût-efficacité que l'Etat. Les petits projets peuvent être plus efficaces que les grands, quelle que soit l'institution qui les gère. Une étude comparative réalisée en Inde, par

exemple, a montré que les coûts des services de santé étaient sensiblement les mêmes, que ces services soient publics ou rendus par des ONGD.

- **Orientation politique**—Les ONGD que l'on charge de fournir des services ne sont pas en mesure d'établir le cadre dans lequel elles travailleront: c'est l'un des plus importants objets d'inquiétude. Seul un gouvernement peut établir une politique et des règles claires dans des domaines comme la santé et l'éducation.

Ce qu'il faut, c'est donc un mélange bien dosé de services publics et de services rendus par des ONGD. Dans l'idéal, les gouvernements devraient être en mesure d'établir le cadre politique général et de financer la plupart des services. Les ONGD, de leur côté, peuvent apporter leur créativité et leurs liens solides avec les différentes collectivités. En Inde, par exemple, le gouvernement alloue des crédits aux ONGD pour qu'elles fournissent des services aux populations autochtones. En Bolivie, des ONGD reçoivent des fonds publics pour réaliser le programme gouvernemental d'alimentation des communes en eau.

LES ONGD CHANGENT

Le secteur des ONGD est sensiblement différent de ce qu'il était il y a 20 ans. Désireuses d'exploiter les nouvelles sources de financement, les organisations se sont multipliées. Elles ont souvent pour fondateurs et employés des cadres des classes moyennes. Certaines apportent des compétences dont ces organisations ont cruellement besoin mais d'autres sont simplement à la recherche d'un emploi ou d'un tremplin qui leur permette d'accéder à un poste plus élevé.

Le professionnalisme accru des ONGD est visible à leur manière de travailler ensemble aux niveaux international, régional et national à l'intérieur de coalitions et de réseaux. Collectivement, elles sont ainsi devenues une force capable d'influencer la politique et de

mobiliser des ressources. En Amérique latine par exemple, l'Association latino-américaine des organisations de promotion (ALOP) regroupe quelque 50 ONGD parmi les plus influentes, réparties dans 20 pays. Cette association facilite les échanges d'informations, élabore des stratégies de développement, soutient des projets intégrés et représente les ONGD dans les enceintes internationales. Au Cambodge, le Comité de coopération pour le Cambodge a joué un rôle important dans les échanges d'informations et la coordination des activités des ONGD. Grâce à lui, les ONGD ont pu se faire entendre dans certains processus de prise de décision de gouvernements ou de bailleurs de fonds.

La proportion des organisations qui se décriraient aujourd'hui comme avant tout défenseurs des pauvres ou des opprimés a beaucoup diminué. De nombreuses ONGD ont dû cesser de militer, ne serait-ce que pour survivre. Les donateurs internationaux qui, dans le passé, auraient soutenu des organisations radicales pour saper en sous-main le pouvoir d'Etats répressifs cherchent maintenant des prestataires de services prosaïques qui aient les pieds sur terre. Ils lient leur financement à l'exécution d'un contrat, ce qui tend à refroidir l'enthousiasme des ONGD pour les activités de sensibilisation et de campagne et à réduire leur capacité d'innovation. L'arrivée au pouvoir de gouvernements démocratiques a aussi privé les ONGD de leurs employés les plus politisés. En Afrique du Sud par exemple, la plupart des dirigeants de la Coalition des ONG sud-africaines (SANCO) sont entrés au service du gouvernement ou sont passés dans le secteur privé lorsque l'ANC a pris le pouvoir.

Cela ne devrait pas trop nous attrister. Les mouvements de la base ont de toute évidence besoin de s'adapter à la démocratie. Les grands objectifs politiques et juridiques ayant été atteints, ils s'attellent à des tâches plus prosaïques. En même temps, de mouvements, ils se

transforment en organisations, avec toutes les pressions qui en résultent sur le plan financier, et sont tentés d'établir une hiérarchie et d'être moins réceptifs aux besoins des individus et des collectivités. C'est le sort, semble-t-il, de certains des mouvements les plus connus d'Amérique latine, comme le Conseil interrégional mapuche (CIM) du Chili et le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre du Brésil (MST). Toutes deux sont des organisations efficaces mais ont perdu de leur mordant.

LES ONGD ET LE SYSTÈME INTERNATIONAL DE L'AIDE

Qu'il s'agisse de prestation de services ou d'autres activités de développement, les donateurs internationaux s'adressent de plus en plus aux ONGD. Ils croient qu'elles peuvent réussir là où les organisations gouvernementales échouent. Ils veulent aussi que la philosophie des ONG imprègne les programmes d'aide publique. Malheureusement, il semble que ce soit plutôt l'inverse qui se produise: les ONGD deviennent dépendantes des donateurs étrangers et, tentées de reproduire les politiques de ces derniers, perdent ainsi beaucoup de leur valeur et de leur caractère. Ainsi, la société civile locale tend à se scinder en deux camps, les organisations qui font ce qu'on leur dit de faire et celles, plus dérangeantes, qui veulent changer les choses pour répondre aux priorités et aux besoins exprimés au niveau local.

Au lieu de concevoir ensemble les aménagements à long terme à apporter à la société dans son ensemble, donateurs et ONGD finissent souvent par adopter une approche "projétisée" de l'aide. Cette "projétisation" facilite l'insertion du travail des organisations dans les bureaucraties internationales et a souvent pour corollaire l'application uniforme de la même approche logique à pratiquement toutes les interventions.

Pour survivre et pouvoir apporter une contribution utile au développement, les

ONGD progressistes auront besoin d'un peu plus d'encouragement de la part des donateurs. Ceux-ci devraient allouer leurs fonds en fonction moins de leurs priorités particulières en matière de projets que des caractéristiques des organisations qu'ils financent. Ils pourraient se poser trois questions. D'abord, l'ONGD répond-elle vraiment aux besoins de la collectivité ou s'adapte-t-elle simplement à ce qui est à la mode chez les bailleurs de fonds? Deuxièmement, l'ONGD en question tient-elle avant tout à satisfaire les besoins des groupes défavorisés ou travaille-t-elle simplement dans son intérêt organisationnel ou pécuniaire? Troisièmement, donne-t-elle une voix à ceux qui, sinon, ne seraient pas entendus? Le financement international peut aider des organisations exemplaires répondant à ces critères à se maintenir en vie et à entreprendre un travail de réflexion critique et de sensibilisation.

Les bailleurs de fonds peuvent aussi aider les ONGD en repérant leurs points forts et en s'employant à les développer encore. Ils admirent la créativité et la flexibilité dont font preuve les ONGD dans le travail mais ils leur donnent peu l'occasion de donner libre cours à ces qualités. Une évaluation de deux projets au Népal et au Ghana, qui faisaient partie d'un vaste programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement financé par la Banque mondiale, a révélé par exemple que les organisations locales chargées de l'exécution avaient reçu des schémas qui leur indiquaient comment le système devait être construit. Il leur avait été interdit d'adapter le schéma aux conditions locales ou d'étudier avec la population locale les procédures de construction et d'entretien, ce qui aurait pu l'encourager à faire sien le projet.

La créativité suppose l'indépendance et, ce qui est tout aussi important, la permission de faire des erreurs et d'adapter. Pour qu'il y ait un processus créatif d'apprentissage qui puisse apporter des visions nouvelles sur les problèmes

du développement et leur solution, il faudrait donc un réseau d'organisations indépendantes, disposant d'un financement suffisant et non conditionnel, capables de s'analyser et de communiquer entre elles. La nature expérimentale de ces organisations pourrait limiter leur utilité immédiate mais leur impact cumulatif pourrait être considérable à long terme.

L'ÉTAT CONTRE LES ONGD: QUEL PRESTATAIRE CHOISIR?

Donateurs et gouvernements devraient être prudents lorsqu'ils emploient des ONGD comme fournisseurs de services publics. Les limites des ONGD ont été exposées plus haut. Elles ont tendance à avoir une pénétration inégale, offrent des services dont la qualité n'est pas très suivie et une couverture sporadique. Si, dans les services rendus par l'Etat, des rapports de protecteur à protégé peuvent s'instaurer, les ONGD, peuvent être également accusées de favoritisme, en particulier lorsqu'elles font travailler leurs membres là où ils habitent.

Mais la question la plus importante est sans doute celle de la responsabilité ou du contrôle. Si les ONGD doivent combler les lacunes laissées par l'Etat, elles doivent avoir des responsabilités clairement définies et leur travail doit être contrôlé. Il faut leur signifier clairement et concrètement qu'elles seront tenues pour responsables de leurs activités. Les bénéficiaires peuvent jouer un rôle en la matière, en formulant des exigences et en réclamant la transparence. Mais en dernière analyse, les ONGD doivent être comptables devant l'Etat, qui est responsable de la qualité des services fournis par les sous-traitants.

Toutefois, il peut y avoir des avantages à confier à des ONGD la prestation de services. Dans certains cas, cela peut même être la seule façon de fournir des services aux pauvres. Et cela peut être aussi pour les ONGD l'occasion d'engager la prestation de services sur une voie plus progressiste. Même si elles ne décident pas

de la politique, la manière dont elles l'appliquent en déterminera souvent le résultat. Paradoxalement, à mesure que les ONGD s'institutionnalisent et s'orientent vers l'exécution de contrats de prestation de services, certaines tiennent moins à exploiter cet espace politique au profit des pauvres.

En confiant la prestation de services à des ONGD, on risque aussi de les opposer au secteur public. Certains donateurs et gouvernements se servent actuellement des ONGD pour déloger les employés du secteur public et faire exécuter leur travail par une main-d'oeuvre "flexible" pour laquelle les prestations sociales sont rares et la sécurité de l'emploi inexistante. Cette main-d'oeuvre se révèle parfois plus rentable financièrement, parfois non. En tout cas, les gains immédiats de rentabilité doivent être mis en balance avec le risque d'une lente dégradation du service public. En se retirant, le gouvernement risque d'être moins à même d'élaborer des stratégies utiles ou d'en suivre et d'en évaluer les résultats.

Précaires partenariats

De plus en plus, les ONGD et les organisations communautaires fournissent des services en collaboration avec le gouvernement, au travers de "partenariats". La plupart des gouvernements et des institutions donatrices soulignent aujourd'hui le rôle des partenariats dans lesquels ils voient un élément essentiel d'une bonne gouvernance. Mais ce partenariat dont ils parlent est souvent déformé dans la réalité. Il est souvent dépourvu de ses éléments essentiels, tels le respect mutuel, une répartition équitable des avantages et des rapports équilibrés. Ceci vaut autant pour les relations des organisations de la société civile avec le gouvernement qu'avec les donateurs. C'est également manifeste dans les relations entre ONGD du Nord et du Sud.

Le partenariat revient souvent pour les ONGD à avoir trop à faire avec trop peu de res-

sources. Le cas du programme "population et VIH/SIDA" qui a pour cible les écoles du Swaziland (Swaziland Schools HIV/AIDS and Population Programme—SHAPE) est exemplaire des dilemmes et des compromis dont souffrent les partenariats ONGD-gouvernement dans le secteur de la santé. Il s'agissait à l'origine d'un programme gouvernemental financé par CARE International. Il ne s'est inscrit comme ONGD qu'après que le Ministère de l'Education eut refusé d'administrer le projet. Lancé pour enrayer la propagation du VIH/SIDA, le programme SHAPE a un large éventail d'activités préventives qui ont le plus souvent pour cadre les écoles secondaires. Il s'est retrouvé pris entre deux feux, victime de la rivalité entre les Ministères de la Santé et de l'Education avec lesquels il travaille. En fait, les deux ministères se déchargent sur l'ONGD de la responsabilité de pratiquement tous les services d'éducation et de sensibilisation au VIH/SIDA et de leur coordination. De plus, le gouvernement garde ses recettes à des fins qu'il considère apparemment plus importantes que la santé sexuelle et génésique.

Outre qu'elles sont surchargées, les ONGD travaillant en partenariat peuvent se trouver moins libres de critiquer le gouvernement. La récupération peut en être parfois la cause mais, souvent, ce sont des liens personnels plus étroits qui incitent à changer de tactique et à abandonner les critiques publiques au profit d'une diplomatie tranquille.

PARTENARIATS ENTRE OSC ET AUTORITÉS LOCALES

Les partenariats entre administration locale, ONGD et organisations communautaires ont proliféré dans les années 90. Plusieurs parlements, notamment ceux de Bolivie, de Colombie et d'Inde ont adopté des lois pour permettre à des organisations communautaires de siéger dans des organes officiels de l'administration locale. Et les autorités municipales elles-mêmes ont

légalisé et favorisé une plus large participation des OSC à la direction des affaires publiques.

Bien que le nombre des partenariats entre OSC et autorités locales augmente, il semble qu'une collaboration de longue durée soit rare dans la plupart des pays en développement. Les études réalisées sur ces partenariats dans certaines grandes villes du tiers monde ont mis en évidence des facteurs qui y font obstacle. Premièrement, ce type de collaboration se heurte aux mêmes difficultés que celles que rencontre la société dans son sens large en essayant de construire de nouvelles structures dans un environnement souvent hostile, touché par l'ajustement économique et l'instabilité politique. Il y a aussi le risque de la violence politique, qui peut avoir un effet dissuasif sur des personnes qui, sinon, seraient prêtes à s'engager pour le bien public. On l'a vu à Lima au début des années 90 lorsque la guérilla-le Sentier lumineux-s'est attaquée à un certain nombre de notables de différentes communautés.

L'ampleur et la qualité des partenariats peuvent aussi dépendre du parti au pouvoir. Une nouvelle variété de systèmes participatifs mis

en place par des gouvernements et des communes de gauche a donné des résultats impressionnants ces dernières années. Au Rio Grande do Sul au Brésil et au Kerala en Inde, les budgets de l'Etat et des villes ont été établis à la suite de larges consultations menées au niveau local auprès des habitants, des organisations communautaires, de la classe politique et de l'administration publique. Ces cas montrent la valeur que représente militer pour ces groupes de la base avec l'appui vigoureux de partis politiques et de syndicats.

C'est plus fréquemment auprès des ONGD que les organisations communautaires trouvent un soutien. Les ONGD peuvent jouer un rôle important d'intermédiaire entre les organisations communautaires et les pouvoirs publics, locaux ou centraux, en faisant office de médiateur ou de véhicule d'informations. Elles peuvent aussi aider les organisations communautaires en matière de formation, de contacts et parfois de financement. Mais celles qui remplissent cette fonction sont relativement rares, extrêmement sollicitées et travaillent souvent à court terme. A Mumbai, par exemple, où

Encadré 6.2 - Les organisations intermédiaires sollicitées à Mumbai

A Mumbai, les ONG capables de soutenir les organisations communautaires sont très demandées. Une ONG connue, la Youth for Unity and Voluntary Action (YUVA), a un personnel de onze personnes à plein temps, assisté d'un petit nombre de bénévoles. Ces personnes soutiennent une cinquantaine d'organisations de base qui desservent une population totale d'environ 250.000 personnes. Elles servent de mentor et de caisse de résonance aux organisations communautaires dont elles font connaître les problèmes et les projets, leur fournissent un apport technique et leur dispensent une formation financière et administrative. La YUVA est financée à 60 pour cent environ par des fonds venus de l'étranger.

Dans le passé, les syndicats locaux remplissaient parfois certaines de ces fonctions. Mais le personnel des usines de textile, qui étaient naguère les principaux employeurs de Bombay, a été décimé et les syndicats sont moribonds. Quand ils ont besoin d'aide, la plupart des organisations communautaires et des autres groupes de base s'adressent donc à des organisations religieuses, aux personnalités politiques du quartier, à des patrons, à des propriétaires de taudis ou même à des organisations criminelles.

Si l'on voulait encadrer convenablement les organisations communautaires, il ne devrait pas y avoir trois organisations intermédiaires mais environ 23, une pour chacun des arrondissements de la ville.

quatre millions de personnes vivent en-deçà du seuil de pauvreté, il n'y a que trois ONGD généralement reconnues pour fournir un éventail complet d'activités de soutien, y compris de sensibilisation (encadré 6.2).

Le succès des partenariats dépend souvent de l'aptitude des ONGD intermédiaires à mettre en contact de multiples organisations de base pour travailler ensemble ou former des coalitions. En s'unissant, les OSC peuvent exercer de plus fortes pressions sur l'Etat et les donateurs internationaux et réunir les ressources nécessaires à la réalisation de projets. A Lima, l'action communautaire a tenu une place importante mais, là comme ailleurs, les autorités locales ont une attitude parfois ambivalente quand il s'agit de travailler avec des groupes de la société civile (encadré 6.3). Elles peuvent voir en eux des rivaux, leur disputant les ressources ou la protection politique dont elles auraient sinon bénéficié sans partage.

Face à la prolifération rapide des groupes de la société civile, les autorités locales peuvent aussi s'inquiéter de leur représentativité, de leur degré de responsabilité et de leurs ambitions. Elles ont souvent une conception utilitaire de la participation. Ainsi, elles accueillent volontiers les organisations communautaires et les groupes de bénévoles qui offrent de travailler gratuitement ou fournissent du matériel. Et si elles s'aperçoivent que leur projet, conçu de manière autoritaire, n'avancera que si la prise de décision est en apparence démocratique, elles ouvriront un peu leurs portes. Cependant, la vraie participation leur fait souvent peur ou n'est pas à la portée de leur bourse. Il se peut aussi tout simplement qu'elles ne sachent pas se comporter avec ce genre de groupes. Un fonctionnaire municipal de Mumbai, par exemple, a fait remarquer que des employés municipaux ordinaires ne pouvaient en aucun cas avoir des relations de

Encadré 6.3 - Partenariats à Lima

Une collaboration novatrice s'est instaurée entre les organisations de base, qui sont présentes depuis longtemps dans de nombreux arrondissements de Lima, et les autorités locales. Des organisations ayant des intérêts différents et parfois conflictuels ont appris à travailler ensemble.

Dans le nord de Lima, par exemple, des organisations communautaires féminines et des ONG locales ont travaillé avec les arrondissements pour améliorer la nutrition, les services de voirie et la santé publique. Dans la partie est de la ville, des soupes populaires, des clubs de mères de famille et des associations de quartiers contigus ont constitué un comité d'organisation sociale et économique dans le but exprès d'élaborer des projets dans l'intérêt bien compris de toute la population, et pas simplement de quartiers spécifiques. Dans le sud de la ville, une association de détaillants, ainsi que des organisations communautaires, des ONG et la municipalité de Villa El Salvador, ont mis en place l'infrastructure et le réseau nécessaires pour empêcher la constitution de stocks abusifs de denrées alimentaires, l'escroquerie sur les prix et d'autres formes de corruption touchant à la commercialisation de ces produits.

Toutes ces initiatives ont fini par se désagréger, de sorte que les résultats ont été bien en-deçà de ce que les participants espéraient obtenir. Bien qu'elles mettent en lumière les possibilités qui s'offrent aux acteurs locaux, elles montrent aussi que le succès et la viabilité dépendent de facteurs multiples, à la fois internes et externes aux organisations communautaires. Le rôle des autorités locales s'est révélé particulièrement important.

travail harmonieuses avec des organisations communautaires parce que leur formation était trop rudimentaire et qu'ils avaient travaillé trop longtemps selon des règles apprises machinalement. Et même lorsque les fonctionnaires commencent à s'adapter, le renouvellement rapide du personnel pose un problème. Régulièrement ébranlée par des changements non seulement de personnel mais aussi de direction et de politique, l'administration locale est souvent moins stable que ses partenaires communautaires.

TENSIONS INTERNES ET ENTRE HOMMES ET FEMMES

Des conflits entre organisations, et entre hommes et femmes, compromettent le succès de bon nombre de partenariats et d'activités d'OSC. Tant les ONGD que les organisations communautaires avec lesquelles elles travaillent doivent se donner du mal pour vivre à la hauteur de leurs idéaux démocratiques. Et comme n'importe quelle autre collectivité, elles ne sont pas à l'abri des dissensions, des scissions ni des retournements d'alliances. A



Jorgen Schjerve, Swire Picture

Réunion villageoise au Bhoutan

Mumbai, par exemple, l'ONG YUVA travaillait avec une organisation de base pour résoudre un conflit déjà ancien entre deux groupes économiquement faibles de locataires installés sur un terrain public. La YUVA a finalement rompu avec l'organisation de base, accusée par ailleurs de fraude et qui consacrait trop de temps à l'activité politique. Pour continuer à travailler sur l'affaire des locataires, un certain nombre de personnes ont constitué une autre organisation communautaire qui collabore maintenant avec la YUVA.

Dans les zones urbaines défavorisées, les femmes sont souvent les premières gestionnaires. Non seulement elles dispensent des soins et gagnent de l'argent, mais elles participent aussi au travail communautaire. Pourtant, dans de nombreuses sociétés et cultures, les hommes leur barrent systématiquement la route et les empêchent de se faire reconnaître comme égales dans la communauté. Dans le nord de Lima, par exemple, l'abattoir municipal de l'arrondissement de Comas était tenu par des femmes de l'Organisation des soupes



Mark Edwards, Still Pictures

Réunions de femmes au Burkina Faso

populaires autogérées. Le personnel de l'abattoir, de sexe masculin, n'a cessé de leur mettre des bâtons dans les roues, tant et si bien que le contrat leur a été retiré. A São Paulo, certains des exemples les plus réussis d'occupation des terres et de construction de logements collectifs étaient aussi la cause de fréquentes disputes entre époux et même de divorces. Dans deux cas bien connus—ceux de la communauté d'Apuanã et de l'association des habitants de Vila Arco Iris—les mères de famille ont joué un rôle de premier plan dans l'organisation communautaire et les campagnes pour la construction de logements, qui ont duré plusieurs années. Certains époux, jugeant le sacrifice trop grand, ont quitté leur femme, pour ne revenir auprès d'elle qu'une fois l'appartement ou la maison obtenue.

De telles tensions peuvent aussi entraîner l'éclatement d'organisations situées à des niveaux plus élevés. Le refus de la centrale syndicale, basée à Nairobi, d'inscrire les questions de reproduction à son ordre du jour, comme le demandait sa section féminine, a été la dernière des rebuffades que la direction masculine de la centrale infligeait aux femmes depuis dix ans. La section féminine n'a pas eu d'autre choix en 1993 que de former un syndicat séparé, le KEWWO (Kenya Women Workers Organization). S'il a réussi à ouvrir au sein du mouvement syndical kényan, et de la société en général, un espace propice à la sensibilisation aux questions des femmes, le KEWWO reste en dehors de la structure syndicale traditionnelle. Néanmoins, la situation pourrait finalement changer avec la reconnaissance et l'aide de l'OIT.

Société civile et sensibilisation sur la scène internationale

S'il est un autre domaine dans lequel les organisations de la société civile ont gagné en notoriété dans les années 90, c'est bien celui de la sensibilisation sur la scène internationale. En

dehors des campagnes spécifiques destinées à obtenir un changement de comportement d'entreprises internationales, c'est en travaillant avec des organisations internationales, surtout les Nations Unies et les institutions financières internationales, que les OSC ont exercé le plus de pression. Aujourd'hui, la plupart des organes des Nations Unies et des institutions financières internationales ont des mécanismes officiels de consultation pour sonder les OSC.

LES OSC ET L'ONU

Les OSC ne participent pas d'ordinaire à la prise des décisions dans les réunions officielles de l'ONU. L'OIT (qui se compose de syndicats, d'organisations patronales et de gouvernements) et l'ONUSIDA (qui a à son Conseil de coordination du programme des représentants d'organisations de personnes vivant avec le SIDA) sont des exceptions. Mais les OSC influent sur le contenu des discussions. C'est avec leur concours que nombre de questions ont été inscrites à l'ordre du jour des Nations Unies: la parité entre hommes et femmes, la participation, l'environnement, et une vision plus large des droits et du développement. Et elles ont étendu leur influence par des campagnes d'information et une médiatisation bien conçues. C'est particulièrement visible dans le domaine des droits de l'homme et dans d'autres secteurs où les OSC sont libres de donner des informations politiquement controversées, ce que ne peuvent pas faire officiellement les institutions intergouvernementales.

Dans les années 90, la société civile est également parvenue à se faire reconnaître des plus hautes instances de l'ONU. Quelque 1.500 OSC sont officiellement accréditées auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Cela leur permet de siéger comme observateurs et de faire des commentaires dans de nombreuses instances de prise de décision de l'ONU, bien qu'elles n'aient aucun

pouvoir décisionnel et ne puissent pas espérer en avoir non plus, l'ONU étant une structure intergouvernementale.

Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm en 1972, les OSC ont organisé, dans la plupart des cas, des manifestations parallèles aux conférences des Nations Unies en agissant en groupes de pression à ces conférences. À l'époque du Sommet de la Terre de Rio, en 1992, les OSC ont participé largement à tous les aspects de la préparation et du suivi de la conférence, et les engagements et les programmes d'action émanant de la plupart de ces réunions portent la marque des OSC. Ainsi, lors de la préparation du Sommet social, elles avaient débattu de chacune des phrases clés des projets de document et proposé des solutions de rechange pour chacune d'elles. Beaucoup ont été finalement rejetées, telles que l'introduction de la taxe Tobin, certains aspects de l'Initiative 20/20, et une promesse plus ferme d'accroître l'aide au développement, mais ces idées ont réapparu dans une Déclaration alternative signée par plus de 600 ONG.

Les organisations de la société civile devraient-elles jouir d'un statut officiel à l'Assemblée générale? La question s'est posée lors des préparatifs des diverses évaluations des conférences tenues par les Nations Unies dans les années 90—la série "plus 5" des sessions extraordinaires de l'Assemblée générale. Les OSC ont été pratiquement exclues de Vienne "plus 5" mais il semble que les progrès soient plus sensibles dans les cas de Rio, Copenhague et Beijing "plus 5".

On commence seulement à se demander quel rôle les OSC pourraient jouer au Conseil de sécurité, à part celui de consultant invité. En 1996, le représentant permanent du Chili aux Nations Unies a constaté que les différends soumis au Conseil de sécurité opposaient de plus en plus souvent non pas des États mais des groupes ou des factions. Étant donné le rôle

croissant et la présence de plus en plus forte des organismes de la société civile, il a fait valoir que le Conseil pouvait bénéficier de leur apport et a proposé que le Conseil de sécurité ouvre régulièrement à cette fin un "guichet consultatif". En février 1997, il a pu convaincre le Conseil de sécurité d'entendre CARE, Oxfam et Médecins sans frontières s'exprimer sur les aspects humanitaires de la crise dans la région africaine des Grands Lacs.

Certaines ONG peuvent aussi se vanter d'avoir obtenu un changement de politique. Le mouvement international de défense des droits de l'homme, par exemple, peut se targuer d'avoir contribué à la création du poste de Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et d'avoir aidé à faire des droits de l'homme une préoccupation essentielle de toute l'Organisation.

LES OSC ET LA BANQUE MONDIALE

De toutes les institutions internationales, la Banque mondiale est celle que les OSC critiquent le plus assidûment. Des protestations suscitées par des projets particuliers à la condamnation générale s'exprimant au travers de la campagne "50 ans, c'est assez", la Banque mondiale est plus étroitement surveillée que n'importe quelle autre organisation internationale.

S'il en est ainsi, c'est dans une large mesure à cause de l'ampleur et de la médiatisation de ses activités. Au travers des crédits accordés au titre de l'ajustement structurel, elle a touché, depuis les années 80, des centaines de millions de personnes dans le monde. Elle a aussi acquis une réputation d'arrogance et d'impénétrabilité.

Comme une grande partie de son travail a de profondes répercussions sur l'environnement, la Banque a inévitablement attiré l'attention de militants écologistes qui mènent avec des ONGD des campagnes très médiatisées. La conjugaison des pressions politiques, des campagnes menées dans les médias et de l'action directe à la base a finalement atteint son but et a

amené l'institution à modifier sensiblement sa politique de l'environnement. L'annulation en 1994 du financement prévu pour le barrage de Narmada en Inde, puis en 1995 la décision de se retirer du projet du barrage Arun III au Népal ont été parmi les moments décisifs. En même temps, la Banque a été contrainte d'en révéler davantage sur ses projets et de rendre des comptes par d'autres moyens. Elle a également accepté d'instituer un mécanisme de contrôle intérieur connu sous le nom de "Inspection Panel". Les ONG ne sont pas les seules responsables de ces changements. Des réformateurs, de l'intérieur, la poussaient dans ce sens et les critiques émises à l'extérieur ont renforcé leur position.

Cependant, si le militantisme de la société civile a eu, à n'en pas douter, un impact sur certains comportements et projets, il n'a rien changé à la grille d'analyse de la Banque mondiale ni à la logique économique qui guide ses décisions en matière de projets. Bien que la Banque compte maintenant plus de 270 employés compétents dans le domaine de l'environnement, le département en question reste

démoralisé, morcelé et largement impuissant. Disons au mieux qu'elle présente aujourd'hui quelques touches de vert.

Le mouvement féminin a eu lui aussi une certaine influence sur les activités de la Banque. L'institution a maintenant un Groupe d'observation et d'orientation sur les questions d'inégalité entre les sexes et une Commission technique de la parité des sexes. Elle a consacré des ressources à la santé et à l'éducation des femmes et a alloué des fonds pour améliorer leur accès au microcrédit. En apparence, la Banque semble prendre au sérieux les questions d'équité entre hommes et femmes. Mais bien des OSC demeurent sceptiques. Leurs propres préoccupations d'équité trouvent trop peu d'échos dans la politique appliquée par la Banque.

Les relations de la Banque avec les réseaux féminins restent sérieusement faussées. On le voit même dans le secteur le plus féministe de la Banque, la Division de la santé, de la nutrition et de la population. La Banque ne s'est pas vraiment fixée pour but d'intégrer l'analyse par sexe ni de nuancer ses conseils pour tenir compte du sexe;

Encadré 6.4 - Ajuster l'ajustement structurel

Le Réseau chargé de l'examen des programmes d'ajustement structurel (Structural Adjustment Programme Review Initiative Network—SAPRIN) est l'une des démarches de contestation les plus ambitieuses qui aient été tentées pour amener la Banque mondiale à revoir son modèle de développement. Ce réseau a été constitué à la suite des pressions exercées par les ONG sur la Banque mondiale. Lancé par la Banque et des ONG en 1997, il tente d'évaluer l'impact des programmes d'ajustement structurel (PAS) sur le développement social. Ses études sont participatives et portent sur les PAS de 12 pays. Le gouvernement, la Banque et des organisations de la société civile sont associés à huit d'entre elles—au Bangladesh, en Equateur, au Salvador, au Ghana, en Hongrie, au Mali, en Ouganda et au Zimbabwe. Dans quatre autres pays—le Canada, le Honduras, le Mexique et les Philippines—ce sont des organisations de la société civile qui se livrent au même exercice.

Les forums nationaux sont l'un des outils essentiels du réseau: il y en a eu cinq en 1998 et sept en 1999. Ils doivent être suivis de recherches sur le terrain auxquelles participent la Banque et des acteurs de la société civile qui examineront le comment et le pourquoi des répercussions de l'ajustement. Les résultats de ces recherches alimenteront une deuxième série de réunions nationales. Fin 1999, quelque 1.500 OSC participaient aux travaux du réseau.

elle essaye plutôt d'imposer ses conditions aux OSC avec lesquelles elle est en relation. Ainsi, si des membres d'OSC siègent dans des groupes ayant une fonction consultative auprès d'elle (notamment le Groupe consultatif sur la parité des sexes), ils sont nommés à titre individuel, et non pas en qualité de représentants de mouvements sociaux ou même d'organisations.

Cependant, la Banque a fait récemment quelques ouvertures en direction des OSC, qui pourraient se révéler appréciables. Elle a, par exemple, invité des OSC à participer à l'évaluation de ses stratégies d'aide aux pays, et de faire partie du Réseau chargé de l'examen des programmes d'ajustement structurel (Structural Adjustment Programme Review Initiative Network—SAPRIN). Lancé en 1997 à la suite des pressions exercées par les ONG, ce réseau associe la Banque mondiale, des gouvernements et des organisations de la société civile à l'examen des programmes d'ajustement structurel de huit pays (encadré 6.4).

De l'avis de certains fonctionnaires de la Banque mondiale, cette initiative a pour la première fois ouvert un espace de vrai dialogue. Mais cela n'a pas été sans problème. Des collaborateurs du SAPRIN se plaignent des tensions créées par le peu de cohérence avec lequel les cadres inférieurs de la Banque honorent les engagements pris envers le SAPRIN. Ils voudraient que le réseau élargisse le cercle des pays et s'occupe aussi notamment de marchés émergents. A l'extérieur, les préoccupations sont autres. Il reste à voir en effet si les changements apportés par le SAPRIN aux procédures de la Banque ne seront pas uniquement de pure forme et si les décisions qui se prendront entre les fonctionnaires de la Banque et ceux du gouvernement national se démocratiseront. Encore aujourd'hui, ces négociations se déroulent derrière des portes closes, en l'absence des représentants élus des groupes concernés.

Les OSC ont réussi dans une certaine mesure à amener la Banque à modifier sa position sur de nombreuses questions. Mais à mesure que les

relations entre la Banque et certaines organisations de la société civile se resserrent, de nouveaux problèmes se posent. Le risque de récupération est bien connu. Plus les OSC travaillent en liaison étroite avec la Banque mondiale ou sont liées à elle par contrat, plus leur influence risque d'être factice.

Avec la décentralisation et l'ouverture de nouveaux bureaux de la Banque au niveau national, le problème est en train de se généraliser. Plus de 70 spécialistes d'ONGD travaillent maintenant dans les bureaux hors siège de la Banque et les OSC nationales ont souvent été heureuses de prendre la Banque mondiale pour alliée dans leurs démêlés avec le gouvernement. De fait, la Banque peut user de son pouvoir considérable pour obtenir des gouvernements qu'ils passent par des organisations de la société civile pour acheminer leurs fonds à l'étranger. Cette procédure peut être parfois utile mais compromet le pouvoir de contrôle des OSC à l'égard de la Banque. Si le fait de travailler à l'intérieur peut permettre de défendre des initiatives utiles, il faudra sans doute un feu continu de critiques objectives de l'extérieur pour amener des changements fondamentaux dans la politique de la Banque comme dans celle des États.

LES OSC ET LA BANQUE

INTERAMÉRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Les OSC sont aussi en relation avec les Banques régionales de développement, mais leurs rapports sont moins antagoniques. De nombreuses initiatives émanent en effet des Banques elles-mêmes et ne doivent rien aux pressions des OSC. La Banque interaméricaine de développement (BID) est un cas d'espèce. Ayant son siège à Washington, la BID a une structure et des activités parallèles à celles de la Banque mondiale, bien que son portefeuille de prêts concerne exclusivement l'Amérique latine et les Caraïbes.

C'est à la suite d'une conférence, en 1994, que la BID a manifesté le désir de travailler plus



étroitement avec des organisations de la société civile. Certaines OSC espéraient que cela aboutirait à la création d'un nouveau fonds auquel elles pourraient avoir un accès direct. Mais la BID, comme d'autres banques de développement, se compose de gouvernements. Les OSC qui veulent obtenir un financement doivent être associées à des initiatives gouvernementales. Pour exercer une influence, elles doivent à la fois peser sur la politique de leur gouvernement, en se prononçant en qualité de citoyen pour ou contre certaines propositions, et participer à des projets précis demandés par des gou-

vernements et financés par des banques internationales.

La BID s'est donc efforcée d'impliquer les OSC dans ses prêts aux gouvernements. En 1995-1996, elle a tenu une série de consultations qui ont amené des groupes de la société civile à participer de manière plus systématique aux discussions relatives aux orientations du développement national. Ces réunions étaient destinées à la fois à renforcer les capacités des OSC et à rapprocher leurs points de vue de ceux des gouvernements.

Vers la fin des années 90, les OSC étaient

impliquées dans cinq pays d'Amérique latine—l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Guatemala et le Venezuela—auxquels la BID avait approuvé des prêts (encadré 6.5). Ceux-ci représentaient une valeur totale de 138 millions de dollars, soit moins de 3 pour cent du portefeuille total de la BID. Mais, comme la Banque s'est engagée à allouer 50 pour cent de ses prêts au secteur social, ce montant pourrait rapidement augmenter.

Il est évident que, si les OSC veulent profiter de cette ouverture, elles doivent être plus assurées et exercer plus intelligemment leur influence, autrement dit, avoir les bons contacts à la BID et dans les gouvernements et se familiariser avec la procédure appliquée par la Banque aux projets, afin de pouvoir intervenir à point nommé, en bons stratèges et tacticiens.

LES OSC ET LES ORGANES INSTITUÉS EN APPLICATION DE TRAITÉS INTERNATIONAUX
L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) sont des traités par lesquels les États signataires s'engagent à observer un ensemble de règles concernant le com-

merce et les investissements internationaux. L'ambition de ces traités est très limitée; toute répercussion, positive ou négative sur l'environnement, le développement social ou même la croissance est présumée accessoire.

Les décisions sont prises par les pays membres. Chacun d'eux dispose d'une voix, bien que l'influence de chacun soit à la mesure de son poids économique. Les groupes de sensibilisation sont formellement exclus des débats, des négociations et de la prise de décision. Mais ils ne sont jamais très loin. Les sociétés transnationales sont toujours dans le sillage de ces réunions. Les OSC, en revanche, en ont été écartées pour la plupart et se plaignent de la discrétion absolue dont ces réunions tiennent à s'entourer.

Depuis quelques années, la situation change. Dans le cas de l'Accord de libre-échange nord-américain, des organisations de la société civile des trois pays concernés, le Canada, le Mexique et les États-Unis, ont commencé au début des années 1990 à s'informer des répercussions économiques et sociales probables de l'ALENA et en informer leur public. L'une des coalitions les plus influentes a été la Hemispheric Social

Encadré 6.5 - Le développement communautaire pour la paix au Guatemala

La Banque interaméricaine de développement (BID) essaie de travailler en relation plus étroite avec les organisations de la société civile. En octobre 1996, la BID a rencontré une centaine de personnes à Panajachel, Guatemala, pour examiner les moyens d'associer davantage les OSC aux programmes du gouvernement guatémaltèque. Parmi les participants, il y avait des représentants d'ONG, d'organisations de communautés autochtones, des entrepreneurs, des micro-entrepreneurs et des philanthropes. Un des projets examinés a longuement retenu leur attention: celui du développement communautaire pour la paix (DECOPAZ), fonds de 50 millions de dollars destiné à financer des projets communautaires dans la zone de paix, c'est-à-dire les départements du nord et de l'ouest du Guatemala qui ont beaucoup souffert pendant la guerre civile.

Ce crédit de la BID au gouvernement est en fait géré principalement par des OSC communautaires, avec l'assistance technique d'institutions spécialisées dans le développement et d'ONG, et en collaboration avec les municipalités. Les communautés concernées surveillent la mise en œuvre de la politique sociale et, dans une moindre mesure, la conception des étapes successives des projets.

Alliance. Si finalement elle n'a pas eu raison de l'ALENA, les organisations qui en sont membres dans les trois pays ont forcé l'estime par les solutions de rechange qu'elles proposent face au libre-échange, l'éventail de leurs opérations de mobilisation directe, leur rôle auprès du législateur et leur action publique.

En s'organisant autour de l'ALENA, les OSC ont eu également d'autres effets: elles ont modifié les alliances internationales au sein du mouvement syndical et mené des campagnes en faveur de la syndicalisation, de la sécurité au travail et des droits de l'homme, en particulier au Mexique. Ainsi, au Sommet des Amériques, qui a eu lieu à Santiago en 1998, une grande assemblée de syndicats et de confédérations syndicales s'est tenue parallèlement à des manifestations parrainées par des associations et organisations de populations autochtones, de femmes, d'écologistes, d'églises, de communautés ethniques et d'organismes de développement.

Concernant les changements de politique obtenus, l'un des événements les plus marquants des années 90 pour les OSC internationales a été le naufrage de l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) ou du moins son enterrement provisoire. Les discussions sur ce traité ont commencé à l'OCDE en 1995. L'AMI visait à établir des règles de base pour les investissements étrangers directs, essentiellement pour garantir un traitement équitable aux transnationales désireuses d'investir n'importe où dans le monde. Les ONG défavorables à cet accord se sont mises à faire campagne sur cette question en 1996, condamnant le projet qui était perçu comme une charte qui permettrait aux transnationales de bafouer la souveraineté nationale, en particulier la législation du travail, la protection de l'environnement et des services publics. Les campagnes se sont amplifiées dans de nombreux pays de l'OCDE, regroupant aussi bien des OSC ainsi que de nombreux pays en développement militant

pour l'environnement, le développement et les droits de l'homme que des organisations de consommateurs, des syndicats, des groupes d'inspiration religieuse et même des associations d'autorités locales.

Les négociateurs de l'OCDE, qui s'étaient attendus à travailler en toute tranquillité pour mettre la dernière main au traité en 1997, ont vu leur mission devenir de plus en plus impopulaire. Des changements de gouvernement en France et au Royaume-Uni ne leur ont pas rendu la vie plus facile et le traité a été carrément mis en sommeil lorsque la France s'est retirée des négociations en octobre 1998. A la fin de 1998, l'OCDE a annoncé officiellement l'abandon des négociations.

L'AMI a sans doute été le signal de l'accès de l'Internet à l'âge de la majorité pour les centaines de groupes de pression qui se sont servis du courrier électronique pour communiquer entre eux et ont créé des sites pour dénoncer ce que pourrait coûter l'AMI. Les négociateurs de l'OCDE ont pu concevoir l'AMI dans une perspective strictement économique mais, pour ce qui est de ses ramifications sociales et politiques, ils ont manifestement sous-estimé l'opposition. Le secret dans lequel ils travaillaient a été très entamé lorsqu'un avant-projet de l'AMI a paru sur le site d'une ONG et a été rapidement diffusé. Il sera difficile à l'avenir de ne pas associer des OSC et d'autres acteurs de la société civile à la suite des négociations.

L'expérience acquise par les OSC dans la lutte contre l'AMI a été mise à profit dans les campagnes contre l'OMC. Les négociations commerciales qui se déroulaient dans le cadre du GATT n'avaient jamais été placées sous les feux des projecteurs. Mais pour la troisième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Seattle en septembre 1999, il en a été tout autrement.

Plusieurs choses avaient changé. Premièrement, les pays en développement étaient moins dociles. Ils s'étaient rendu

compte qu'ils avaient été dupés dans les négociations du GATT et demandaient justice, en particulier un plus large accès aux marchés des pays industrialisés. Deuxièmement, l'Amérique et l'Europe, qui s'opposaient déjà sur des questions telles que les bananes et le boeuf aux hormones, n'étaient pas d'humeur conciliante. Le long différend relatif à la direction de l'OMC a également ralenti tous les efforts tendant à préparer le terrain à un accord.

Le public, qui s'exprimait au travers des OSC, s'indignait que les décisions de l'OMC, organisation puissante et impénétrable, pussent effectivement primer sur des accords conclus dans d'autres instances internationales, en particulier sur l'environnement. L'OMC, de son côté, estimait qu'elle n'avait pas pour mission de faire appliquer les accords relatifs à l'environnement et au travail. Néanmoins, ayant à sa disposition des sanctions commerciales, qui sont parmi les armes internationales les plus efficaces après les missiles, l'OMC, qui n'est même pas une institution de l'ONU, est sans doute celle qui est la plus puissante après le Conseil de sécurité de l'ONU. Et pourtant elle prend ses décisions en particulier, le plus souvent, et avec une participation limitée des pays les plus pauvres.

Comme on pouvait s'y attendre, les OSC du monde, qui trouvaient déjà inquiétants bien des aspects de la mondialisation, ont pris l'OMC pour cible. Avant la réunion, près de 1.200 organisations de 87 pays ont signé une déclaration pour demander une réforme fondamentale de l'OMC qui, à leur avis, présentait des failles et n'avait rien de démocratique. Au moment de la réunion de Seattle, des dizaines de milliers de personnes se pressaient dans les rues—anarchistes, syndicalistes, écologistes et défenseurs des droits de l'homme. D'autres grands rassemblements avaient lieu simultanément dans d'autres villes du monde.

Ce ne sont pas ces manifestations qui ont fait capoter les pourparlers dont les organisa-

teurs avaient espéré qu'ils ouvriraient un nouveau cycle de négociations commerciales internationales. Les pourparlers s'étaient déjà embourbés longtemps avant le début de la réunion. Mais les scènes de la "bataille de Seattle" prises sur le vif par les médias marqueront profondément toutes les négociations commerciales multilatérales à l'avenir.

L'AVENIR DE LA MOBILISATION DES ONG INTERNATIONALES

La mobilisation contre l'OMC a été le point culminant d'une série de succès pour les campagnes internationales. La coalition du "Jubilé 2000" sur la dette et les campagnes menées contre les mines terrestres, l'AMI et les aliments génétiquement modifiés, comme celles dirigées contre des sociétés comme Nike, Shell ou Nestlé, laissent entrevoir une ère nouvelle où les manifestations seront radicales et décisives. C'est peut-être se montrer optimiste à l'excès, mais certains signes au moins portent à croire que le fonctionnement même de ces campagnes a fondamentalement changé.

L'un des changements les plus importants tient à la qualité des informations techniques disponibles. Les données et analyses produites par "Jubilé 2000" sur la dette étaient assez solides pour maintenir des ministres des finances au créneau et il en va de même pour l'AMI et l'OMC. Une grande partie de ces informations émane de petites organisations militantes, comme le Transnational Resource and Action Center, qui les diffuse par son magazine en ligne, Corporate Watch; mais des OSC internationales comme Oxfam et le WWF ont des équipes d'analystes compétents et respectés, qui non seulement formulent des critiques bien argumentées, mais ont aussi à l'évidence mis au point des stratégies de substitution originales. A cela s'ajoutent les sites Internet qui peuvent servir non seulement à transmettre des données techniques mais aussi à présenter l'information de telle manière

qu'elle soit comprise d'un large public.

L'Internet a aussi aidé des militants ayant des pôles d'intérêt différents et dispersés dans le monde à coordonner leurs activités. Ces alliances peuvent se dissoudre aussi rapidement qu'elles se sont formées. A l'heure actuelle, on peut dire sans grand risque d'erreur que ce sont des regroupements tactiques et circonstanciels mais qu'ils permettent à des organisations nationales de tisser des liens avec celles d'autres pays.

Ce qui se passe ensuite dépend de la réaction des gouvernements et des organisations internationales. Ceux-ci vont sans doute commencer à absorber certains des acteurs clés, en particulier les analystes techniques, méthode que la Banque mondiale applique avec profit depuis longtemps. On peut y voir soit une nouvelle démarche tendant à élargir l'éventail des opinions représentées dans les organisations internationales, soit une tactique défensive de récupération.

Intelligence, énergie et droits

Etant donné la diversité des OSC et les multiples niveaux auxquels elles travaillent, il est difficile de tirer des conclusions générales sur leurs perspectives d'avenir. Les OSC ne comptent plus leurs demi-succès. Dans la prestation de services, elles ont souvent touché des communautés et des groupes jusque-là négligés par les services de l'Etat. L'élaboration et l'exécution des projets peuvent également bénéficier de leur souci de la participation et de l'attention qu'elles accordent à l'innovation, aux besoins locaux et aux rapports sociaux. Mais rien ne prouve que la société civile soit un prestataire de services plus efficace que l'Etat. Et elle ne peut fournir à sa place des services de base universels.

Au niveau international, les OSC ont trouvé des moyens efficaces d'ébranler les fondations de l'ordre économique mondial. Pour désigner les coalitions d'OSC qui se forment,

certaines ont parlé de société civile mondiale. C'est sans doute aller un peu trop loin. Ce que l'on a sous les yeux, c'est le produit intelligent et tapageur de chercheurs et d'idéalistes qui ont su s'allier en mettant à profit une technologie peu coûteuse. Cette alliance se bat maintenant avec les armes des droits de l'homme. En combinant leur énergie, leurs technologies et leur expérience du développement, les OSC savent maintenant se faire entendre et c'est à leurs risques et périls que les gouvernements, les grandes entreprises et les institutions internationales feront la sourde oreille.