





DÉMOCRATISATION, SOCIÉTÉ CIVILE ET GOUVERNANCE



INTRODUCTION

Beaucoup voient dans la démocratisation—le processus par lequel individus et groupes choisissent librement leurs dirigeants et ont leur mot à dire dans le gouvernement et l'élaboration de la politique publique—à la fois un moyen et une fin du développement. Une démocratie représentative, transparente et participative peut offrir un environnement propice au règlement des problèmes qui font obstacle au bien-être et à la cohésion sociale. Dans ce domaine, l'UNRISD s'est d'abord intéressé à la participation populaire, considérée comme essentielle tant à l'accès des groupes défavorisés, à l'autonomie et à la consolidation de leurs moyens d'existence qu'à l'élaboration de politiques gouvernementales qui répondent à leurs besoins.

Les changements économiques et politiques qui se sont produits dans les années 80 et 90 ont influencé l'orientation des recherches de l'UNRISD sur la démocratisation. Les économies se sont ouvertes, les régimes autoritaires se sont effondrés et les droits de l'homme se sont retrouvés au centre du débat sur les politiques publiques. Au moment où les gouvernements adoptaient des mesures qui relevaient du libéralisme marchand et de la prudence budgétaire, il est apparu important d'enquêter sur la capacité des institutions représentatives à obliger les gouvernements à rendre compte de leur politique économique. En travaillant sur la participation démocratique, l'Institut a aussi

étudié la part prise par des groupes de la société civile à l'élaboration des politiques et à des projets, et ce, à la fois dans des contextes urbains spécifiques et dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement. Son attention s'est aussi portée sur les ONG et leurs tentatives pour influencer sur les objectifs du développement international.

Affaiblies par la crise économique et les programmes de stabilisation, de nombreuses institutions publiques se sont parfois révélées incapables d'assumer leurs responsabilités sociales, notamment dans les domaines de la prestation des services, de la gestion des conflits et de la démocratisation. Les institutions financières internationales se sont mises à prôner une série de réformes favorisant un nouveau modèle de gouvernance et visant à renforcer les capacités de l'Etat. Elles préconisent une gestion efficace, des incitations axées sur le marché et l'association d'ONG à la fourniture des services. Les recherches de l'UNRISD ont examiné les effets de ces réformes sur la capacité de l'Etat et les services fournis.

«LA MARQUE
DE L'UNRISD EST
D'ENTREPRENDRE,
EN COLLABORATION,
DES TRAVAUX
NOVATEURS ET MULTI-
DISCIPLINAIRES
DANS DES DOMAINES
TOUCHANT AU
DÉVELOPPEMENT
SOCIAL. DEPUIS SA
CRÉATION, L'UNRISD
A FAIT ŒUVRE
DE PIONNIER SUR DES
SUJETS TRÈS DIVERS,
DÉFRICHANT SOUVENT
DE NOUVEAUX CHAMPS
DE RECHERCHE.
L'ÉVENTAIL EST TRÈS
LARGE. IL A
NOTAMMENT À SON
ACTIF DES TRAVAUX
NOVATEURS SUR LES
INDICATEURS SOCIAUX
DANS LES ANNÉES 60,
LA RÉFORME AGRAIRE
DANS LES ANNÉES 70,

ET L'AJUSTEMENT
ET LE DÉVELOPPEMENT
SOCIAL DANS LES
ANNÉES 80 ET 90.
L'ÉTUDE DES SYSTÈMES
DÉMOCRATIQUES DANS
LES SOCIÉTÉS DIVISÉES
SUR LE PLAN ETHNIQUE
ET L'OBSERVATION,
SUR LE TERRAIN,
DES INCIDENCES DES
TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION
SONT PARMI LES
NOMBREUX DOMAINES
OÙ L'UNRISD EFFECTUE
ACTUELLEMENT
UN TRAVAIL DE
PIONNIER EN METTANT
EN RAPPORT DES
CHERCHEURS DE
DIVERS PAYS.»

FRANCES STEWART,
PROFESSEUR D'ÉCONOMIE
DU DÉVELOPPEMENT,
UNIVERSITÉ DE CAMBRIDGE,
ROYAUME-UNI

PARTICIPATION ET MOUVEMENT SOCIAUX

Tout au long des années 60 et 70, les Nations Unies, dans diverses déclarations et résolutions, et bon nombre d'experts se sont prononcés en faveur de la participation populaire, dans laquelle ils voyaient un outil important et un des buts majeurs d'une autre stratégie de développement, dont l'assise serait populaire. Le plus souvent, cependant, la participation a été définie au sens étroit et a été appliquée comme telle. Elle consistait à mobiliser la population pour l'amener à exécuter des projets de développement ou à se faire représenter dans des organes gouvernementaux décentralisés et des organisations apparentées. Pour sa part, l'UNRISD a donné à la participation un sens plus large et choisi d'entendre par là «des efforts organisés de personnes jusque-là exclues pour avoir plus de prise sur les ressources et les organes de contrôle», ce qui supposait un engagement volontaire, conscient et actif de la population aux processus décisionnels. La question de la participation tournait essentiellement autour de la distribution des pouvoirs et des ressources en faveur des défavorisés et des sans-pouvoir. L'UNRISD a plaidé pour que les politiques de développement se mesurent essentiellement à l'amélioration de la participation populaire et des moyens d'existence (Pearse et Stiefel 1979).

Ceux qui sont d'avis que la croissance économique et la modernisation ont automatiquement pour effet de redistribuer les ressources dans le sens d'une plus grande équité et d'étendre la prospérité n'ont pas toujours accepté cette définition assez large de la participation, ce qui est aisément compréhensible. Mais nombre d'universitaires, de planificateurs du développement et d'ONG l'ont jugée utile.

La question de la participation a tenu une place centrale dans les recherches menées par l'UNRISD dans les années 60 sur les méthodes et problèmes du développement social et la planification au niveau local. Une enquête a été réalisée auprès de 400 personnes affectées à des projets nationaux et internationaux dans 13 pays, pour mieux comprendre les divers facteurs dont dépendent les résultats des projets de développement. Elle a montré que la motivation et la participation de la population locale étaient la clé du succès (Hyman et al. 1967).

Dans les années 70, l'Institut a lancé un vaste programme sur la participation populaire, qui a permis d'étudier les formes et résultats de la participation dans divers contextes géographiques, sociaux et institutionnels, en particulier en Amérique latine et en Asie. S'agissant des populations rurales, l'enquête a porté sur les luttes pour la terre, les moyens d'existence et l'amélioration des techniques de production. En Chine, au Mexique, au Nicaragua et au Pérou, les études se

sont intéressées aux tentatives de l'Etat d'organiser les paysans dans le cadre de la politique nationale (Rello 1986; Stiefel et Wertheim 1983). En Bolivie et en Colombie, les recherches ont consisté à analyser la participation paysanne aux grands mouvements nationaux (Zamosc 1987; Calderón et Dandler 1986), tandis qu'en Inde et en Thaïlande, elles se sont orientées sur la participation au niveau local (Turton 1987).

Dans les villes du Brésil, du Chili, de la Guyane et du Pérou, les chercheurs ont étudié les luttes menées par les travailleurs et les syndicats pour obtenir une amélioration des salaires, de la protection sociale et des conditions de travail, l'autonomie de leurs organisations et le respect des droits de l'homme. A Buenos Aires, Caracas, Santiago et Sao Paulo, ils ont observé les efforts déployés par les pauvres pour rendre leurs quartiers plus vivables et prendre en main les institutions locales (Barrera et al. 1986; Barrera et Falabella 1990; Kowarick 1988). Ils se sont intéressés à l'action entreprise par des groupes autochtones d'Amérique latine pour défendre leur identité et leurs traditions, ainsi qu'au rôle des femmes (voir chapitre 6) dans les mouvements populaires en Inde, en Thaïlande et en Amérique latine (Omvedt 1986; Rivera Cusicanqui 1986).

Ces recherches laissent à penser que les associations populaires et mouvements sociaux peuvent influencer sur les résultats du développement mais que cette influence dépend de leur capacité à

s'organiser et à conclure des alliances efficaces et durables, du sens de la responsabilité de leurs dirigeants et de l'éducation disponible en leur sein. Elles montrent cependant qu'il faut se garder de généraliser sur les ingrédients d'une participation efficace, révélant au contraire l'imprévisibilité des résultats dans des contextes donnés. Une conclusion demeure d'actualité: organisations populaires et mouvements sociaux doivent se défier des tensions internes et de l'abus de pouvoir, au même titre que des tentatives de récupération ou des menaces émanant du gouvernement et d'intérêts privés (Stiefel et Wolfe 1994).

Le projet relatif à la participation donnait autant de place à «l'action» qu'à la «recherche». Les chercheurs qui y ont été associés étaient aussi des militants et se sont servis des méthodes à la fois participatives et traditionnelles des sciences sociales pour les rattacher au «travail de base». Celui-ci a consisté à utiliser les recherches menées au niveau local pour fournir des informations stratégiques aux groupes et aux mouvements qui luttait pour leur émancipation ou leurs moyens d'existence et à les associer à des dialogues destinés à faire naître une prise de conscience et à déboucher sur une plus grande autonomie. Une grande partie de ces informations et échanges de vue a été diffusée dans la série *Dialogue about Participation* (UNRISD 1981, 1982, 1983a, 1983b).

L'action de la base aujourd'hui

Si la récente vague de démocratisation a ouvert de nouveaux espaces institutionnels et politiques à l'action collective, les groupes exclus ont toujours une peine extrême à défendre leurs moyens d'existence et à infléchir l'élaboration des politiques. Certaines de ces difficultés particulières ont été dévoilées par les travaux de l'UNRISD sur la direction des affaires urbaines et la réforme agraire.

Dans les années 90, l'Institut a réalisé une série d'études sur l'action bénévole et la collaboration de la base avec les autorités locales. Huit villes ont été retenues: Chicago, Saint Louis-Est, Ho Chi Minh-Ville, Jinja, Lima, Mumbai, Sao Paulo et Soweto-Johannesburg. Les études de cas ont mis en évidence nombre d'effets positifs pour les personnes et les organisations participantes et ont permis de tirer plusieurs enseignements utiles. Las des antagonismes avec les institutions publiques, de nombreux groupes et organisations souhaitaient que soient mis en place, à tous les niveaux de l'Etat, des structures et des services qui soient responsables, compétents et tenus de justifier leur action. En pratique, cependant, la collaboration s'est révélée plutôt fragile et éphémère et ses effets sur les processus politiques, très limités (voir encadré 5.1). Ce demi-échec était imputable en grande partie au fait que les autorités n'avaient pas la volonté ou les moyens de mettre la collaboration en pratique et/ou de remplir leur part du

contrat, mais aussi à leur tendance à instrumentaliser la collaboration à des fins opportunistes. Le manque de connaissances techniques de certaines organisations communautaires ou la faiblesse de leur gestion a également gêné les collaborations étudiées.

Les travaux de l'UNRISD sur la réforme agraire et les mouvements sociaux, réalisés vers la fin des années 90, ont montré, eux aussi, que la mobilisation sociale se produisait à une échelle très réduite. De plus, rares sont les forces extérieures sur lesquelles les paysans peuvent compter pour soutenir durablement leurs revendications. Les organisations de la société civile n'ont guère les moyens d'influencer les puissants propriétaires terriens, les grands investisseurs agricoles ou la politique de l'Etat en matière de réforme agraire. En même temps, les politiques néolibérales entraînent un profond remaniement du secteur agricole tandis que les investisseurs et les spéculateurs resserrent leur emprise sur les terres productives et autres ressources. Dans les campagnes, les pauvres dépendent de plus en plus des achats de vivres et de biens de consommation d'autant que, dans de nombreux contextes, les liens communautaires se distendent et que s'affaiblit la solidarité à l'intérieur du groupe (Ghimire 2001a).

Le nombre des adhérentes des syndicats ruraux s'est mis à augmenter dans les années 80. Cependant, les droits fonciers des femmes n'ont

Encadré 5.1—Collaboration entre la base et l'autorité locale

A Chicago, une alliance de défense du logement, regroupant notamment des organisations de quartier, a dû abandonner la lutte devant la logique marchande adoptée par les autorités municipales en matière d'urbanisme. Les organisations communautaires ont été forcées d'adapter leurs stratégies de logement aux exigences du marché et leurs liens avec les locataires économiquement faibles se sont relâchés (Ranney et al. 1997).

A Lima, malgré de nombreux obstacles, les autorités locales et les organisations communautaires travaillaient parfois ensemble dans le sens d'un urbanisme inscrit dans la durée. Une heureuse collaboration s'est instaurée en mettant à profit les points forts de la population et de ses organisations. Elle a permis de moduler les stratégies en fonction de la spécificité du contexte local et a montré l'importance d'une conception décentralisée de l'urbanisme et du gouvernement dans cette mégapole (Joseph 1999).

A Mumbai, une coalition d'ONG, d'organisations communautaires et d'institutions gouvernementales a réussi à mettre un terme à la corruption qui régnait dans le système public de distribution de produits subventionnés (céréales, huiles et combustibles nécessaires à la cuisine). Dans la même ville, ONG et organisations communautaires se sont employées avec les autorités municipales et d'autres institutions à protéger les habitants des taudis, harcelés par les propriétaires, en renforçant leur droit d'occupation. Cependant, dans les deux cas, les acquis se sont peu à peu réduits à néant lorsque les personnalités qui avaient parrainé les

réformes ont été mutées—les fonctionnaires ne se sentant pas responsables de veiller au suivi des décisions prises. (YUVA 1999).

Sao Paulo ayant décidé d'associer le public à l'établissement de son budget, la population a pu étudier les priorités de sa ville en matière de dépenses. Cependant, les organisations communautaires n'ont eu qu'une influence limitée sur les résultats parce que le Parti des travailleurs, qui défendait le projet, était minoritaire au conseil municipal.

En général, les relations de collaboration entre les autorités municipales et les organisations communautaires sont restées limitées et instables. Et rien ne permet de conclure qu'elles ont contribué dans ces villes à une amélioration générale et durable des moyens d'existence des économiquement faibles et des laissés-pour-compte (Westendorff et Eade 2001). Le phénomène de participation—dont témoignent les consultations entre les associations de quartier et les autorités locales, les contributions de la population à la mise en œuvre du projet et l'amélioration du cadre légal et administratif régissant les relations avec les organisations communautaires—est resté très localisé. La collaboration s'est rarement imposée comme une pratique digne d'être généralisée à l'échelle de la ville et de bénéficier du plein appui des autorités locales. Si celles-ci acceptent des collaborations ponctuelles, c'est plutôt à titre symbolique car, lorsque telle collaboration remet sérieusement en cause le statu quo au niveau de la ville ou de la région, ceux qui sont au pouvoir réagissent vigoureusement, résistent en diminuant sa portée et vont même parfois jusqu'à menacer les acquis.

pas constitué une préoccupation prioritaire des mouvements sociaux ruraux. Certains, comme le Mouvement des travailleurs sans terre au Brésil, ont fini par reconnaître que la négation des droits fonciers des femmes était préjudiciable au progrès de la réforme agraire et du mouvement lui-même. Sous la pression sociale et politique, l'Etat brésilien a adopté des mécanismes pour que les intérêts des femmes soient pris en compte dans sa politique de réforme agraire (Deere 2003).

L'UNRISD s'est aussi penché sur l'un des paradoxes des réformes néolibérales: la tendance à associer la société civile aux projets de développement, à la prestation des services et à la consulter dans l'élaboration des politiques, alors que la société civile est largement hostile à ces réformes et milite contre elles. Ses travaux ont mis en évidence l'hétérogénéité des positions de la société civile et de ses réactions face à la réforme du marché. Les "partisans du marché" sont favorables à l'extension des relations marchandes et à la libéralisation économique. Les «sceptiques» doutent que le jeu du marché suffise à résoudre les problèmes de la pauvreté et des inégalités dans les campagnes mais sont prêts à collaborer avec les institutions de développement en place. Les «adversaires du marché» essaient activement de s'opposer à ces institutions et d'imaginer des solutions radicalement différentes (Ghimire, à paraître).

TIC, réseaux et militantisme

Le développement rapide des technologies de l'information et de la communication (TIC) a des conséquences importantes sur la mobilisation sociale et le militantisme de la base. L'UNRISD a examiné en quoi les TIC modifiaient l'accès à l'information, au savoir et à l'élaboration des politiques, ainsi que les moyens d'existence, la culture et les formes d'organisation politique et sociale. Les TIC peuvent favoriser le développement, l'éveil des populations à leurs droits et une gouvernance démocratique. Elles peuvent aider l'Etat à organiser les services de manière plus performante. Cependant, il ne faudrait pas prendre pour acquis leurs effets vertueux. Les progrès des TIC obéissent à des intérêts spécifiques et il peut en résulter une fracture numérique qui ne ferait que creuser le fossé entre pays développés et pays en développement dans le monde.

Les tentatives faites par des intérêts très divers pour se servir et s'emparer des TIC ont fait l'objet de recherches dans différents projets de l'UNRISD (Hewitt de Alcántara 2001; Ó Siochrú et Girard 2002; O'Neill 1999). Pour bien des organisations de la société civile et des mouvements sociaux, les TIC sont devenus des outils de mobilisation irremplaçables, et cela vaut aussi bien dans les campagnes que dans les villes.

Les recherches menées par l'Institut au Sénégal ont montré que les TIC avaient des répercussions

Encadré 5.2—Un réseau des savoirs sur la réforme agraire

Entre 1997 et 1999, l'UNRISD et le FIDA ont travaillé ensemble à la constitution d'un réseau mondial des savoirs sur la réforme agraire, afin de recueillir les connaissances, données d'expériences et idées de projet prometteuses au plan local et de les diffuser d'un pays à l'autre. Les deux organisations ont créé un comité consultatif où sont représentés divers acteurs et institutions préoccupés par la réforme agraire et le rôle des organisations de la société civile dans les initiatives de changement. Le réseau, qui comprenait initialement sept régions du monde en développement, a donné naissance à 23 réseaux nationaux dans des pays où la réforme agraire est un énorme enjeu politique et socio-économique.

Ses cinq activités essentielles consistent à :

- > recenser les cas prometteurs de réforme participative, qu'il s'agisse de réforme agraire ou de réforme de l'occupation des sols;

- > diffuser plus largement les informations utiles et les expériences de la base pour permettre aux pauvres des campagnes de communiquer directement et de s'instruire mutuellement;
- > renforcer les capacités des bénéficiaires des réformes agraires, notamment par la formation;
- > faire de l'action-recherche et des études pour mieux comprendre le pourquoi et le comment de certains processus et initiatives et identifier les problèmes rencontrés; et à
- > favoriser le dialogue—entre les organisations de la base, les ONG, les institutions bilatérales et internationales et les organismes gouvernementaux—sur la manière d'aborder la réforme agraire, les obstacles sur lesquels elle peut buter et les expériences concrètes, et faciliter ainsi l'apprentissage.

Le réseau mondial des savoirs sur la réforme agraire est géré actuellement par la Coalition internationale pour l'accès à la terre, hébergée par le FIDA à Rome.

Source: Ghimire 2001a; www.landcoalition.org

importantes sur la démocratisation et l'intégration sociale. La radio FM a élargi le débat démocratique et les téléphones portables ont contribué à réduire l'incidence de la fraude lors des élections présidentielles de 2000 car les résultats étaient transmis sur-le-champ par les journalistes, répartis dans les bureaux de vote du pays. Les médias indépendants ont connu une expansion rapide. Certains groupes, comme la fraternité Mouride, fait un usage stratégique de l'Internet pour renforcer les liens économiques et sociaux entre leurs membres, géographiquement dispersés. Les TIC ont joué aussi un rôle majeur en améliorant la communication entre les communautés de la diaspora et en resserrant leurs liens avec leur lieu d'origine (Diop 2003).

Dans de nombreux pays, le travail des groupes et des militants ruraux s'en est trouvé facilité car, grâce aux nouveaux moyens de communication, les expériences locales et les problèmes touchant aux droits de l'homme se diffusent rapidement dans le monde. Des organisations paysannes et des ONG, par exemple, ont contribué à alerter l'opinion mondiale à des événements survenus dans les campagnes, tels que les invasions massives de terres et les violences qu'elles ont déclenchées au Brésil, la mobilisation paysanne au Chiapas (Mexique) et les conflits entre les ouvriers agricoles, les propriétaires fonciers et l'industrie agro-alimentaire aux Philippines. Des mouvements de même tendance ont tenté de s'allier au niveau régional et international, parfois avec l'aide d'institutions internationales (voir encadré 5.2).

DÉMOCRATISER L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Pendant les années 90, une vague de démocratisation a déferlé sur la plupart des régions du monde. Les citoyens ont été plus nombreux à demander des comptes à la classe politique et à réclamer plus de transparence et une plus large participation à l'élaboration des politiques. Institutions multilatérales et donateurs bilatéraux croyaient que la démocratisation améliorerait la qualité des politiques et des services publics. L'UNRISD a entrepris des recherches pour en examiner divers aspects, notamment l'exercice de la citoyenneté et l'élaboration des politiques.

Favoriser l'exercice de la citoyenneté

Les idéaux de la citoyenneté sont devenus un point de ralliement pour ceux qui cherchent à tempérer les incertitudes et les bouleversements de la mondialisation. La citoyenneté suppose l'existence d'une communauté politique, un ensemble de droits et d'obligations, une éthique de la solidarité et la participation à la vie publique. La mondialisation et l'ajustement structurel privent bon nombre d'institutions nationales d'une partie de leur autonomie et de leur capacité à répondre aux besoins de la population. Rien n'est venu compenser au niveau mondial, où les institutions

financières et économiques continuent d'échapper au contrôle des citoyens ou des autorités politiques, l'incapacité des gouvernements à protéger les moyens d'existence. De plus, les conditions nécessaires à l'exercice de la citoyenneté sont compromises, même dans certaines démocraties bien établies qui ont procédé à une réforme ambiguë de leur Etat providence.

Dans ses travaux sur la citoyenneté, l'Institut a exploré une question cruciale, posée dans le dernier chapitre de son rapport de 1995, *Etat de désarroi*. Est-il possible de pallier les divisions de plus en plus profondes que creuse la mondialisation par des approches et des institutions nouvelles qui réaffirment les droits civils, politiques et socio-économiques de tous? Une conférence de l'UNRISD consacrée à ce sujet en 1996 a mis en évidence un certain nombre de contraintes et de progrès qui apportent des éléments de réponse (Hewitt de Alcántara et Minujin 2000). La mondialisation ouvre des perspectives nouvelles à la citoyenneté mais présente aussi des risques pour elle. Si de nombreuses personnes dans le monde voient leurs droits économiques et sociaux s'effriter avec l'ajustement et le changement, la généralisation des TIC favorise une prise de conscience des droits et permet aux organisations de la société civile de se constituer en réseaux mondiaux. Dans des domaines tels que les droits liés à la procréation, la protection de l'environnement à long terme, le bien-être des enfants et l'allègement de la dette, des alliances transnationales sont en

train de définir et de défendre de nouveaux droits dans un contexte multilatéral. Il faut absolument soutenir la démocratie comme mode de gouvernement national car les institutions représentatives peuvent mettre un frein au pouvoir des grandes entreprises, des institutions financières internationales, des dirigeants autoritaires et des technocrates. Mais ce soutien ne suffit pas et doit s'accompagner d'efforts visant à créer un environnement international propice à l'exercice de la citoyenneté, ce qui suppose la création d'institutions supranationales, ainsi qu'une réforme des structures de gouvernance du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods qui aille dans le sens d'une plus large participation populaire, de la transparence et de la démocratisation de la prise de décision. Ce que fait l'Union européenne pour permettre l'exercice d'une citoyenneté sociale dans la région est source d'enseignements (UNRISD 1997).

Les technocrates à la direction des affaires publiques

Pendant que s'opère cette démocratisation, l'intégration financière mondiale rétrécit le champ de manœuvre de la politique économique nationale. Le consensus de Washington a fait de la stabilité des prix le but premier de la politique économique, lequel passe par la discipline budgétaire et la libéralisation des marchés (voir chapitre 2). Cette uniformisation des objectifs économiques

incite les gouvernements à confier l'élaboration des politiques aux technocrates—personnes dotées de compétences techniques dans certains domaines—employés dans les banques centrales, ministères des finances et autres institutions économiques vitales pour le pays. Pourtant, ces organes échappant souvent au contrôle démocratique, la structure des responsabilités, ce pilier de la démocratie, peut être faussée. Dans de nombreux pays, les gouvernements rendent plus de comptes aux institutions multilatérales et aux investisseurs mondiaux qu'aux citoyens et aux institutions représentatives.

En démocratie, le parlement est censé être une tribune où s'expriment les choix des citoyens, où l'on contrôle les politiques gouvernementales et où celles-ci trouvent leur légitimité. Les questions qui sont au cœur de la réforme de la politique économique—la stabilité budgétaire, le remboursement de la dette, la privatisation et la libéralisation—ont des effets divers sur les groupes sociaux, les communautés et les institutions et impliquent donc de délicats choix politiques. Or, rien ne prouve qu'il n'existe qu'une seule façon de régler ces questions ou que les technocrates soient mieux placés que d'autres pour prendre les bonnes décisions. Il est risqué de dépolitiser l'élaboration de la politique économique car les gouvernements ont alors de la peine à obtenir le consensus national et la légitimité sans lesquels ils ne peuvent opérer les choix difficiles qui s'imposent en période de difficultés économiques.

L'UNRISD a voulu savoir comment les gouvernements des pays en développement et des pays en transition géraient la tension entre ceux qui prônaient une technocratisation des affaires publiques et ceux qui réclamaient des institutions représentatives fortes. Ses recherches montrent que les approches choisies par les gouvernements et parlements pour gérer cette tension varient selon les pays, malgré la solidité du pouvoir technocratique. La taille économique, la vulnérabilité à diverses pressions financières, les compétences techniques des parlementaires, le pouvoir dont dispose le législatif et les revendications des citoyens, tous ces facteurs déterminent la mesure dans laquelle les politiques suivies reflètent les choix démocratiques (UNRISD 2000e).

Dans certaines démocraties nouvelles dotées d'un régime présidentiel, le parlement a en face de lui un exécutif investi de larges pouvoirs budgétaires. Les recherches menées par l'UNRISD en Argentine, au Chili et en République de Corée portent à croire que, malgré un régime présidentiel fort, l'exécutif cherche à faire légitimer ses politiques par le parlement. Pourtant, des situations de crise économique risquent d'introduire de nouvelles inconnues dans les relations entre l'exécutif et le législatif (Montecinos à paraître; Corales à paraître; Shin et al. à paraître).

Les régimes parlementaires, qui ne sont pas toujours générateurs de coalitions, ne sont pas forcément plus favorables à une prise de décision

démocratique sur les questions économiques. Ils peuvent être tout aussi inflexibles que les régimes présidentiels si le gouvernement jouit d'une majorité trop confortable au parlement. Les recherches menées en République tchèque et en Hongrie, par exemple, ont mis en évidence des changements fréquents dans les relations entre l'exécutif et le législatif (Ágh et al. à paraître; Mansfeldová à paraître).

Les politiques sont souvent élaborées de manière technocratique dans les pays tributaires de l'aide. Au Bénin et au Malawi, par exemple, les institutions financières multilatérales ont joué un rôle important dans la sélection, le financement et parfois même le recrutement des technocrates destinés aux institutions économiques essentielles. L'asymétrie des relations entre l'exécutif et le législatif est aggravée par le fait que beaucoup de parlementaires n'ont pas de compétences techniques nécessaires ni d'accès aux conseils de spécialistes, ce qui limite leur aptitude à contrôler les politiques gouvernementales (Akindès et Topanou, à paraître).

Les OSC et l'élaboration des politiques internationales

La mondialisation a entraîné des changements institutionnels qui se sont caractérisés notamment par une participation accrue des acteurs internationaux—comme les Nations Unies, les

institutions d'aide bilatérales, les organisations régionales, les institutions financières et commerciales et les sociétés transnationales—à la gouvernance mondiale. Il ne suffit plus de concentrer son attention sur l'élaboration des politiques nationales pour obtenir une meilleure adéquation des objectifs du développement aux revendications des communautés et des citoyens. Le champ dans lequel opèrent les organisations de la société civile (OSC) s'est donc considérablement élargi depuis les années 90, en particulier au niveau international (voir encadré 5.3). Dans ses travaux, l'UNRISD a examiné quelques-uns des moyens par lesquels ces organisations influent sur la prise de décision internationale.

C'est en partie grâce aux OSC que des questions telles que les inégalités entre hommes et femmes, l'environnement, le développement social, la population, l'allègement de la dette, la gestion des villes et la sécurité alimentaire se sont élevées au rang de préoccupations internationales. Les OSC ont également fait progresser le débat sur de nombreux aspects controversés des droits de l'homme, de la violence politique et des conflits, trop délicats pour que des institutions intergouvernementales puissent s'en saisir. L'Organisation des Nations Unies reste une institution intergouvernementale mais, avec la montée en puissance d'acteurs de la société civile, certaines innovations ont été introduites dans les mécanismes de gouvernance: consultations périodiques, création de bureaux de liaison et adoption de dispositions

permettant à des ONG de participer à certains aspects des sommets mondiaux. Aujourd'hui, de nombreuses OSC sont officiellement accréditées auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC); pour pratiquement chacun de ses sommets, l'ONU facilite l'organisation parallèle d'un forum d'ONG, et de nombreuses ONG sont invitées à participer aux réunions d'experts. Cependant, des formalités de procédure et l'incapacité d'influer directement sur les accords officiels ou sur les délibérations d'organes directeurs des Nations Unies comme l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité continuent de faire obstacle à l'implication des OSC dans le système des Nations Unies. De leur côté, les Nations Unies sont largement dépassées par les revendications de la société civile (UNRISD 2001a; Krut 1997).

Les OSC se sont particulièrement attachées à dénoncer les conséquences néfastes du système mondial actuel, économique et financier, en organisant des manifestations internationales et en exploitant les possibilités de communication offertes par l'Internet. De plus en plus, leurs campagnes de sensibilisation fournissent l'occasion de présenter des solutions de rechange aux moyens par lesquels le modèle dominant entend lutter contre les inégalités et la pauvreté. Le Forum social mondial, par exemple, rassemble des milliers d'organisations de la société civile qui débattent des effets pervers de la mondialisation et essaient d'offrir une alternative. Les mouvements sociaux qui militent sur les questions de

l'allègement de la dette, du commerce, de la taxe Tobin, de la lutte contre la corruption, du commerce équitable et de «l'économie solidaire» proposent souvent des mesures concrètes dans le domaine qui les intéresse. Dans ses nouvelles recherches, l'UNRISD cherche à déterminer le potentiel et les limites de ces mouvements.

L'accès des ONG aux institutions mondiales les plus importantes est extrêmement inégal. Plus une institution est puissante, plus elle est réticente à ouvrir ses portes à des OSC, et moins son mandat est «social», plus faibles sont les chances de la voir accepter spontanément la participation. Ainsi les OSC ont eu de la peine à influencer sur le fonctionnement du FMI et de l'Organisation mondiale du commerce (UNRISD 2000c). De plus, il leur est d'autant plus difficile d'agir dans la cohésion qu'elles sont de plus en plus différenciées et que certaines tensions apparaissent entre celles du Nord et celles du Sud.

Renforcer les capacités de l'Etat

L'élaboration des politiques, la démocratisation et un développement équitable nécessitent des Etats performants. Pourtant, bien des Etats ont traversé de graves crises de capacité depuis les années 80. Les recettes n'ont pas suffi à couvrir les dépenses nécessaires; l'emploi et les salaires sont en baisse dans le secteur public et, dans certains pays, le

Encadré 5.3 — Quelques 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)*—Ce sont de grandes OSC professionnalisées, qui visent à faire bénéficier de leurs services non pas leurs propres membres mais la population dans son ensemble. Elles sont la pointe 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.
- > *Organisations communautaires*—Si les ONG sont la pointe de l'iceberg des OSC, les organisations communautaires en constituent la masse invisible. Les organisations communautaires sont typiquement des associations d'adhérents dont le public—militants et bénéficiaires—réside dans une région géographique bien définie—un quartier, un village, un arrondissement ou une circonscription. On trouve parmi elles des associations de quartier, des clubs de femmes, des

associations de parents et d'enseignants, des associations de microcrédit et des organisations d'aide alimentaire aux plus démunis.

- > *Organisations non gouvernementales de sensibilisation.* Elles n'ont généralement pas d'adhérents individuels. Leur personnel est constitué de professionnels ou de collaborateurs détachés par des entités de même sensibilité désireuses d'étendre leur audience par l'action collective. Leurs membres peuvent venir de plusieurs quartiers, arrondissements, régions ou même de plusieurs pays. Elles rendent des services dans des domaines tels que la recherche et la formation, la collecte et la diffusion d'informations et la sensibilisation.
- > *Associations de groupes d'intérêt*—Entrent dans cette catégorie les associations professionnelles, les coopératives de producteurs et de consommateurs et les syndicats. Ces derniers se distinguent principalement des ONG par le fait qu'ils se composent d'adhérents qui versent des cotisations et peuvent amener l'organisation à leur rendre des comptes alors que, généralement, les ONG n'ont officiellement de comptes à rendre qu'à elles-mêmes.

Source: UNRISD 2000e.

recul de l'Etat s'est encore aggravé pour cause de conflit.

Les recherches de l'UNRISD sur les capacités de l'Etat ont porté sur deux séries de questions. La première concerne les effets institutionnels et sociaux des incitations que le secteur public, en se réformant, a empruntées à l'ordre marchand. Les questions étudiées ont été celles de la compression des effectifs, de la privatisation, de la gestion décentralisée, de l'externalisation des services, de la réforme des salaires et de l'emploi et de la décentralisation du gouvernement. Ces réformes visent à créer un marché de l'emploi flexible dans le secteur public et à favoriser une coopération plus étroite entre responsables politiques et citoyens dans la fourniture des services. La seconde s'intéresse à la diversité, à l'inégalité, à la représentation et à la cohésion dans la constitution et la gestion du secteur public. Des travaux sont en cours dans 13 pays en développement et en transition et dans trois démocraties occidentales multiethniques (voir encadré 5.4).

S'agissant de la première série de questions, les recherches ont montré que les pays qui font l'essai d'une gestion décentralisée sont plutôt réticents à céder le contrôle budgétaire à des institutions créées de fraîche date. Cette attitude s'explique en partie par les problèmes de responsabilité financière aux échelons inférieurs de l'administration et en partie par les contrôles sévères des dépenses adoptés lors de la période de l'ajustement. Les

contrats conclus avec obligation de résultats et la sous-traitance des services publics ont aussi abouti à divers problèmes institutionnels, notamment à une extension du clientélisme, à un manque d'autonomie du personnel responsable de la fixation des objectifs, à un mauvais encadrement des nouveaux prestataires de services publics, à une exécution peu scrupuleuse des contrats et à une résistance de la part des employés du secteur public qui craignent de perdre leur emploi et leurs attributions. De manière générale, les recherches insistent sur la nécessité d'être extrêmement prudent avant d'introduire de nouveaux systèmes de gestion du secteur public dans les pays pauvres ou l'administration publique en place n'est pas encore vraiment expérimentée (Larbi 1999; Bangura 2000).

La taille et le coût de la fonction publique centrale ont diminué dans toutes les régions du monde, en particulier en Afrique subsaharienne. Les recherches de l'UNRISD laissent à penser qu'il n'est pas utile de tendre à une taille standard ou à «la bonne taille» pour la fonction publique. La bonne taille de l'Etat dépend de ses fonctions dans un pays donné, ainsi que du contexte économique, social et politique dans lequel il opère. Même si des éléments semblent prouver que des salaires bas tendent à démoraliser le personnel et sont liés à des problèmes de corruption, les pays à faible revenu butent sur deux graves problèmes lorsqu'ils veulent réformer la structure des salaires dans la fonction publique. Même là où les salaires ont été

Encadré 5.4—Structure ethnique, inégalité et gouvernance du secteur public

Les spécialistes des études de développement reconnaissent que, plus que les inégalités entre individus, les inégalités entre groupes risquent de déboucher sur des conflits violents. L'efficacité et la bonne gouvernance—maîtres mots dans la réforme de l'Etat—peuvent être des objectifs difficiles à atteindre si le secteur public est secoué par des conflits, si les élites sont mécontentes des règles qui président à la sélection des candidats aux institutions publiques, ou si elles sont hantées par la crainte, exprimée ou non, de l'exclusion. Ce projet de l'UNRISD amène à examiner les questions de diversité, de représentation et de cohésion dans la constitution et la gestion du secteur public.

Des recherches sont actuellement en cours en Bosnie-Herzégovine, au Botswana, aux Fidji, au Ghana, en Inde, au Kenya, en Lettonie, en Lituanie, en Malaisie, au Nigéria, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en Tanzanie et à la Trinité-et-Tobago, ainsi qu'en Belgique, en Espagne et en Suisse. Ces pays ont été répartis en cinq catégories selon leur degré de diversité ou d'homogénéité ethnique.

La recherche s'organise en deux parties. La première consiste à recueillir des données primaires et à analyser les clivages, les inégalités et l'équilibre ethniques dans quatre institutions principales: la fonction publique, le système des partis, le gouvernement et le parlement. La deuxième est axée sur les institutions qui servent à gérer la diversité, l'inégalité et la concurrence. Ces institutions vont des règles électorales aux dispositions prises par la gouvernance pour assurer le partage du pouvoir, en passant par la décentralisation, le fédéralisme et la protection des droits des minorités. Les politiques servant à corriger la disproportion sont également étudiées. Les chercheurs se placent dans une perspective historique pour essayer de répondre aux questions suivantes: Dans quelle mesure les institutions en place parviennent-elles à gérer les clivages et les inégalités? Ces institutions favorisent-elles des résultats majoritaires ou consensuels? Dans le premier cas, les groupes ethniques minoritaires sont-ils forcément exclus? Si les institutions cherchent à favoriser des résultats majoritaires, comportent-elles aussi des garanties qui puissent déboucher sur des résultats consensuels? Quelles solutions de rechange peut-on proposer sur la base des éléments fournis par l'étude des clivages ethniques, des inégalités et du comportement électoral?

Source: www.unrisd.org

augmentés, ils ne permettent pas aux fonctionnaires de subvenir à leurs besoins essentiels et les hausses qui ont été accordées semblent l'avoir été aux dépens d'autres postes budgétaires vitaux (McCourt 2000, Therkildsen 2001).

Les réformes allant dans le sens de la décentralisation ont eu, elles aussi, des résultats ambigus. Deux arguments essentiels militent en faveur d'un gouvernement décentralisé. Le premier met en avant l'efficacité du secteur public: les autorités locales sont plus proches de la population, et donc mieux placées pour répondre à ses préférences; aussi ont-elles plus de chances, lorsque le pouvoir leur est transféré, de lui offrir des services optimaux. Le second argument voit dans la décentralisation un mécanisme de règlement des conflits, en particulier dans les sociétés multiethniques. Si les groupes ethniques sont séparés géographiquement les uns des autres, le fait de leur accorder l'autonomie locale peut atténuer leur rivalité dans la course aux ressources et au pouvoir central. Les études sur la démocratisation accréditent elles aussi l'idée que la décentralisation, qui disperse le pouvoir, peut faire contrepoids à un régime autoritaire.

Ces deux arguments en faveur de la décentralisation, bien qu'ils soient liés, aboutissent parfois à des dynamiques et à des gouvernements locaux différents. Par exemple, si l'objectif de la décentralisation est l'efficacité des services offerts, la taille optimale des autorités locales et leurs limites

géographiques peuvent ne pas correspondre aux frontières politiques retenues. En effet, l'optimalité doit tenir compte tant des économies d'échelle à réaliser pour des services tels que la production d'électricité et l'alimentation en eau que des effets externes d'activités comme la construction de routes et la perception d'impôts. La taille optimale d'un gouvernement local conçu dans cette optique peut être alors plus grande que celle d'un gouvernement créé pour désamorcer un conflit ethnique ou dans une perspective de démocratisation (Smoke 2001).

Les travaux de l'UNRISD sur ces questions montrent combien il est difficile de parvenir à des conclusions générales sur les rapports entre décentralisation, gouvernance, capacité budgétaire et services rendus. Il existe de graves problèmes de données, en particulier dans les pays à faible revenu, et des différences entre gouvernements unitaires et fédéraux dans le transfert de la prise de décision et des pouvoirs de perception d'impôts. Si elle n'est pas convenablement gérée, la décentralisation peut aboutir à une confiscation du gouvernement local par les élites, à des discriminations envers les migrants et les femmes et à un développement inégal lorsque les riches émigrent en direction des juridictions où la fiscalité est moins lourde. Les compétences techniques et professionnelles en matière de gestion peuvent aussi varier considérablement d'un gouvernement, local ou national, à l'autre.

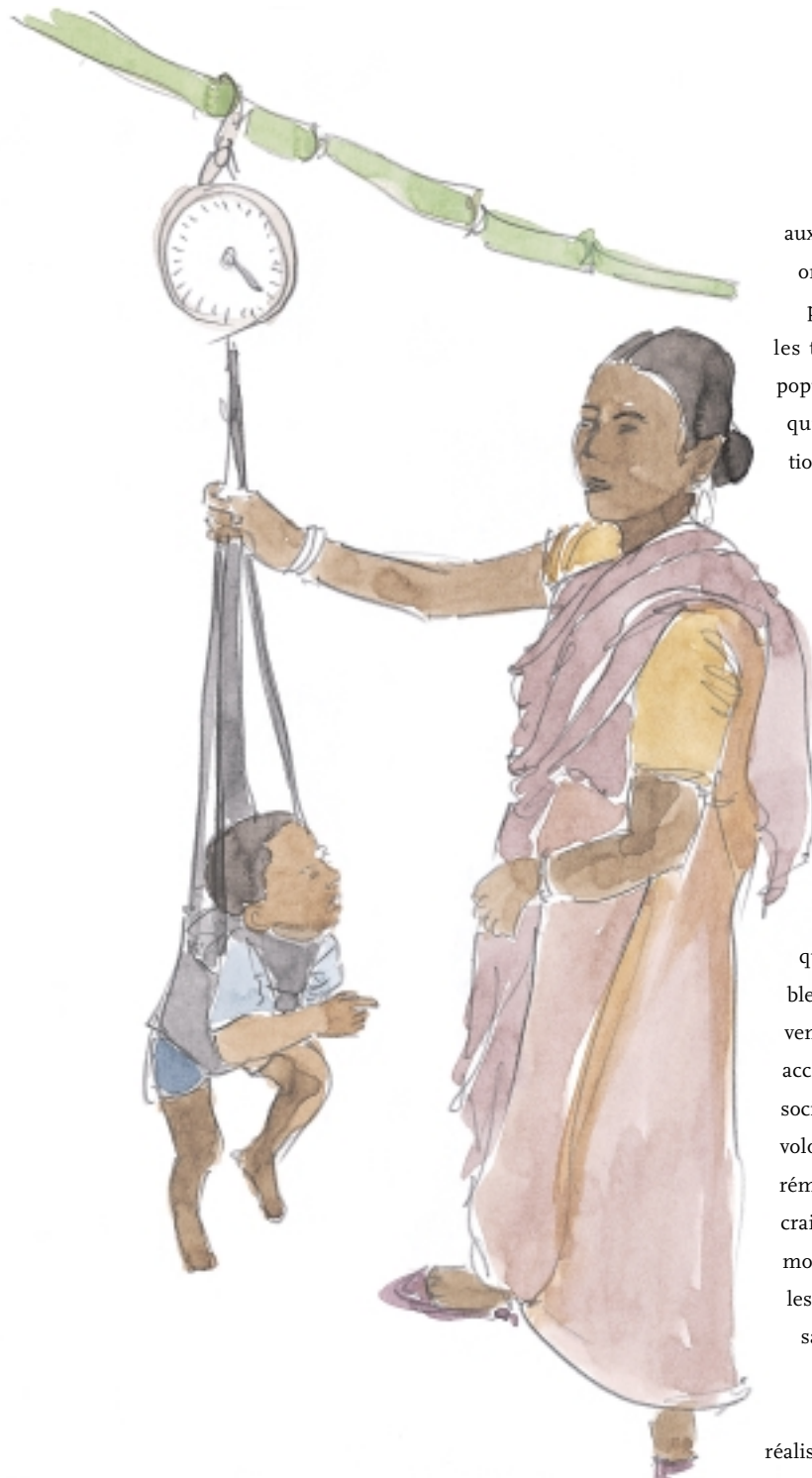
Les ONG prestataires de services

Les organisations non gouvernementales sont devenues des acteurs influents aux niveaux international et national et l'on s'accorde à reconnaître le rôle qu'elles jouent dans le développement. Les milieux internationaux du développement peuvent trouver en elles des partenaires de poids et se décharger sur elles d'une partie des services à rendre. D'ailleurs, aux yeux de beaucoup, la raison d'être des ONG est de fournir des services que l'Etat n'offre pas. Grâce à leur taille, leur flexibilité et leur démarche participative, elles sont considérées par certains comme des prestataires de services plus performants que l'Etat. Dans certains cas, l'Etat a contribué à la popularité des ONG en confiant la fourniture de certains services à des sociétés privées ou à des organisations bénévoles. Dans d'autres, les ONG ont simplement cherché à remplir le vide qu'a laissé l'Etat, naguère important fournisseur de services, lorsque ses capacités ont été sensiblement réduites. Voyant les institutions donatrices leur allouer une plus grande part de leur financement, les ONG se sont considérées comme des agents essentiels du développement, agissant de manière à soutenir le développement de la base ou de la communauté et servant d'intermédiaire entre les donateurs et les populations locales.

Cependant, les types de relations existant entre les institutions donatrices, les gouvernements et

les ONG présentent des variations considérables, de même que le genre et l'ampleur des services fournis par chacune de ces catégories. Dans certains pays comme l'Inde et la plus grande partie de l'Amérique latine, l'Etat est encore le principal prestataire de services sociaux et les ONG jouent un rôle important mais secondaire. Dans de nombreux pays d'Afrique, où la population en est de plus en plus réduite à compter sur ses seuls moyens et où ses dépenses propres ont nettement augmenté, les ONG sont des fournisseurs d'une importance capitale dans certains secteurs. Dans des situations extrêmes—cas complexes d'urgence politique et conflits—comme en Afghanistan, au Burundi, au Rwanda, en Somalie et dans le sud du Soudan—ces organisations, en particulier les ONG internationales, deviennent souvent le principal fournisseur de vivres et de services sociaux, notamment de soins de santé.

A une époque où une grande partie des milieux internationaux du développement saluait les vertus des ONG et passait par elles pour acheminer un volume croissant d'aide, l'UNRISD s'est mis à examiner leur capacité à fournir des services dans les pays en développement et les sociétés en transition, et les effets sociaux de leur action. De toute évidence, nombre de ces organisations ont su toucher des populations et des groupes négligés par les services de l'Etat, et les exemples ne manquent pas d'ONG collaborant avec le gouvernement et des institutions donatrices pour fournir de meilleurs services. Les recherches réalisées



aux Philippines et au Zimbabwe, par exemple, ont mis en évidence non seulement le rôle positif joué par certaines ONG, mais aussi les types de capacités, de relations avec les populations et les modes de prise de décision qui sont favorables au succès des interventions (Severino 1998; Vivian et Maseko 1994).

Comme d'autres travaux de l'UNRISD, ces recherches ont aussi montré que les interventions des ONG présentaient des inconvénients et des contradictions et ont mis en garde contre une idéalisation de leur contribution au développement social et durable (Ghai 1994; Fowler 2000; Utting 2000b). Il arrive que les interventions des ONG ne touchent qu'un nombre limité de bénéficiaires, et soient mal coordonnées, d'une qualité variable et d'une rentabilité discutable (Clayton et al. 2000). Elles reposent souvent sur un personnel mal payé (qui n'a qu'un accès réduit, sinon inexistant, à la protection sociale et à une représentation syndicale) et des volontaires, le plus souvent des femmes, non rémunérés. Les chercheurs expriment aussi la crainte que l'institutionnalisation sélective de mouvements sociaux en ONG qui se disputent les fonds n'ait été à l'origine d'une démobilitation des mouvements sociaux, notamment des mouvements féminins (Foweraker 2000; Schild 2002). Le travail de terrain réalisé au Zimbabwe a révélé que les points forts

de bien des ONG dans le domaine du développement rural se limitaient à des aspects assez spécifiques tels que l'innovation et l'expérimentation à une échelle relativement modeste. Il ne faudrait donc pas surestimer leur rôle dans la diffusion d'approches novatrices du développement. Les donateurs attendent souvent trop des ONG. Si certaines d'entre elles tentent de repousser les limites de leur action, elles en sont souvent empêchées par leur dépendance financière envers les donateurs, ainsi que par les priorités et conceptions des donateurs eux-mêmes.

La capacité des ONG à contribuer à la réalisation des objectifs du développement social par la prestation de services dépend dans une large mesure de la dynamique locale et de la volonté des institutions donatrices et de l'Etat de collaborer avec elles. Les ONG ne peuvent pas se substituer à l'Etat car leur efficacité d'agents du développement dépend souvent d'institutions publiques fortes. Elles sont parfois capables de fournir des services à des populations et à des groupes jusque-là négligés par les services de l'Etat. L'attention qu'elles portent à la participation, à l'innovation, aux besoins locaux et aux relations sociales peut rendre précieux leur apport à la conception et à l'exécution des projets. Mais rien ne prouve que les ONG soient de meilleurs prestataires de services que les organismes publics (voir encadré 5.5) et elles ne devraient en aucun cas être considérées comme un substitut des services universels de base. Pour évaluer l'efficacité

des ONG, il est crucial de tenir compte de leur impact sur des aspects critiques du jeu politique et de la mesure dans laquelle elles favorisent un changement social au bénéfice de la grande majorité des citoyens.

Encadré 5.5— Les ONG sont-elles de bons prestataires de services et jusqu'à quel point?

Les conclusions suivantes sont celles auxquelles ont abouti les recherches de l'UNRISD et d'autres travaux sur l'impact des ONG.

Toucher les plus pauvres—La plupart des projets d'ONG touchent effectivement les pauvres, mais pas nécessairement les plus démunis. Encore aujourd'hui, rares sont les éléments accréditant la thèse que les ONG parviennent mieux que les services d'Etat à toucher les pauvres.

Recul de la pauvreté—Les projets des ONG dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau atténuent la pauvreté dans les communautés qu'elles desservent mais, en général, ne la font pas reculer de manière sensible.

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

Qualité—Peu d'éléments tendent à prouver que les ONG 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 ONG 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 le rapport coût-efficacité soit meilleur avec les ONG qu'avec 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 ONG.

Orientation politique—Les ONG chargées de fournir des services ne sont pas en mesure de tracer le cadre dans lequel elles travailleront: c'est l'une des ombres au tableau. Seul un gouvernement peut établir une politique et des règles claires dans des domaines comme la santé et l'éducation.

Source: UNRISD 2000e.