

ÉTAT DES DÉBATS AUTOUR DE QUELQUES
CONCEPTS CONCERNANT LA
MONDIALISATION

SAMIA KAZI AOUL

*ÉTUDES AVANCÉES
DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL*

DOCUMENT PRODUIT DANS LE CADRE DU
PROGRAMME CANADIEN DE FORMATION À LA
RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE
UQAM-CRDI

Mai 2002



Ces travaux de recherche ont été réalisés grâce à une subvention du Centre de Recherches pour le Développement International, CRDI, Ottawa, Canada.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
L'ÉQUITÉ SOCIALE	4
Définitions	4
- Définition extraite de l'Encyclopédie Universalis	4
- Définition extraite du Petit Robert	5
1. D'où provient le concept ?	5
2. À quoi sert le concept d'équité sociale ?	13
3. Comment l'équité sociale se positionne-t-elle dans les objectifs ou les stratégies des bailleurs de fonds?	13
4. Impact ou illustration des effets de l'utilisation du concept d'équité sociale.	15
- Impact des réformes institutionnelles sur les secteurs de la santé et de l'éducation.	15
LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	20
1. D'où provient le concept ?	20
2. Définition	20
3. Utilité du concept de développement durable	21
4. Quelles sont les caractéristiques du développement durable ?	21
5. Comment le concept de développement durable est-il repris ou mis en application dans les programmes de développement ?	24
6. Implications de l'utilisation du concept de développement durable.	26
LA MONDIALISATION	28
1. D'où provient ce concept et quels phénomènes décrit-il ?	28
2. Quels sont les acteurs de la mondialisation ?	30
3. De quoi parle-t-on, de quoi c'est fait ?	30
4. À quoi ça sert ? – utilité du concept dans les stratégies des différents acteurs.	32
5. Quelles sont les implications de l'utilisation du concept et du processus de mondialisation ?	33
LA GOUVERNANCE	35
1. D'où provient le concept de gouvernance ?	35
2. De quoi c'est fait ? – définitions élaborées par les différents acteurs.	35
3. Quelles sont les différentes doctrines de la notion de gouvernance ?	40

4. Différents types de pratiques de la gouvernance, selon les besoins en matière de stratégies locales et de coopération.	42
5. Comment le concept de gouvernance est-il repris dans les stratégies des différents acteurs ?	43
LA PARTICIPATION	46
1. D'où provient l'intérêt actuel pour ce concept de participation ?	46
2. Chronologie partielle de l'intérêt pour la participation.	46
3. Quelle est l'utilité de la participation ou du développement participatif ?	48
4. Définitions du concept de participation.	49
5. Comment la participation s'inscrit-elle dans les stratégies	
6. des différents acteurs ?	50
LA DÉCENTRALISATION	53
1. D'où provient le concept ?	53
2. De quoi c'est fait ? – Définitions et contenu.	
54	
- Définition du petit Larousse illustré	54
3. Utilité du concept de décentralisation.	55
4. Comment s'inscrit ce concept dans les projets des différents acteurs ?	56
5. Implications de l'utilisation de ce type de concept – conclusion.	57
LA SOCIÉTÉ CIVILE	59
1. D'où provient le concept ?	59
2. Utilité du concept de société civile	64
- En Afrique.	64
- Dans le discours des bailleurs de fonds	65
3. De quoi c'est fait ? Définitions – Contenu.	66
4. Comment le concept est-il repris par les différents acteurs ?	72
LA DÉMOCRATIE	74
1. D'où provient ce concept ?	74
2. Différents modèles de démocratie libérale du XIXème siècle à nos jours	75
3. Définitions	76
4. Les débats autour du concept de démocratie	78
Conseil de lecture	81
BIBLIOGRAPHIE	82

INTRODUCTION

Ce document a été préparé dans le cadre du Programme canadien de formation à la recherche pour le développement en Afrique (1998-2000) financé par le Centre de Recherches pour le Développement International en collaboration avec l'Université du Québec à Montréal.

L'objectif de ce programme fut de susciter des rapprochements novateurs entre les organisations non gouvernementales (ONG) et les milieux de recherches universitaires francophones intéressés aux questions africaines. Une des activités au centre de ce projet fut l'organisation annuellement d'un forum réunissant représentants du milieu de l'intervention terrain, chercheurs au niveau de la maîtrise et du doctorat ainsi que des personnes ressources.

En mai 2000 le Forum avait comme thème : « Décentralisation, société civile et développement durable ».

Ce document fut préparé en appui à la tenue de ce Forum.

Il cherche à contribuer à la réflexion et la clarification des concepts fréquemment utilisés par des chercheurs et intervenants – mais auxquels on attribue parfois des contenus rarement clarifiés.

Il nous a donc semblé utile de s'arrêter sur l'origine et le contenu de concepts souvent repris sans grande interrogation – notamment dans l'élaboration de politiques de développement.

C'est dans cette optique que nous allons présenter de manière relativement concise et donc non exhaustive, un certain nombre de concepts très usités par les acteurs multilatéraux, bilatéraux, consultants privés et ONG intervenants dans des projets de développement.

Nous avons restreint ce nombre de concepts à huit. Ces concepts sont les suivants :

- l'équité sociale
- le développement durable

- la mondialisation
- la gouvernance
- la participation
- la décentralisation
- la société civile
- la démocratie.

Tous ces concepts sont indissociables les uns des autres car profondément inter reliés. Comme vous pourrez le constater, il s'agit de concepts aux contenus multiples, en constante évolution et décrivant des réalités différentes selon les acteurs qui les emploient.

Nous essaierons dans ce document de répondre à un certain nombre de questions qui formeront le cadre de notre analyse :

1. D'où provient le concept ?
2. À quoi sert ce concept dans les stratégies des différents acteurs?
3. De quoi c'est fait ? (définitions – contenu)
4. Comment le concept est-il repris ou appliqué par les différents acteurs ? Comment s'inscrit-il dans les projets ou programmes mis en œuvre par les différents acteurs ?
5. Quelles sont les implications de l'utilisation d'un tel concept ?

L'ÉQUITÉ SOCIALE¹

Le concept d'équité sociale est repris ou réutilisé par l'ensemble des acteurs internationaux participants à des projets de développement.

Si nous avons choisi de nous concentrer sur les écrits des bailleurs de fonds multilatéraux traditionnels à savoir Banque Mondiale et Fonds Monétaire International, c'est parce qu'ils forment l'une des sources de documentation les plus foisonnantes sur ce thème et bien d'autres.

Cependant, il nous semble important de mentionner que leur perception de l'équité est loin de former un consensus même si elle prétend à l'universalité.

Il ne sera pas traité ici des problèmes d'équité homme-femme ou des problèmes liés au racisme. Nous traiterons de l'équité sociale en tant que concept général. Les questions d'équité politique, juridique seront également mises de côté afin d'examiner plus en profondeur les questions d'équité économiques et sociales.

Définitions

Définition extraite de l'Encyclopédie Universalis

Le concept d'équité est qualifié de mystérieux et de vague. Son étymologie fait référence au traitement égal des hommes. Ce concept est souvent relié au droit même s'il se situe plutôt dans le domaine de la conscience et de la perception du juste et de l'injuste. Dans l'Encyclopédie Universalis, il est mentionné que l'équité peut compléter le droit, le corriger ou même l'humaniser.

J. E. Portalis affirme ainsi que l'équité peut être utilisée pour compléter les règles de droit :

« Quand la loi est claire, il faut la suivre; quand elle est obscure, il faut en approfondir les dispositions. Si l'on manque de lois, il faut consulter l'usage ou l'équité. L'équité est le retour à la loi naturelle dans le silence, l'opposition ou l'obscurité des lois positives. »

L'équité peut également, comme mentionné dans l'Encyclopédie citée ci-dessus, corriger le droit pour le mettre en conformité avec *«les besoins de la société et les exigences de la conscience de l'époque»*.

¹ L'analyse qui suit est tirée d'une présentation effectuée par Samia Kazi Aoul le 10 mars 2000 à l'Université du Québec à Montréal et fait partie de l'ensemble des résultats de recherche de l'équipe FCAR «Mondialisation, sécurité humaine et protection des populations vulnérables ou marginalisées» du Centre d'Études sur le Droit International et la Mondialisation (CÉDIM).

Enfin, l'équité peut humaniser le droit. Les caractéristiques de l'équité mises en avant sont alors la bienveillance et l'indulgence

Définition extraite du Petit Robert

L'équité est une notion de la justice naturelle dans l'**appréciation** de ce qui est dû à chacun et une vertu qui consiste à régler sa conduite sur le **sentiment** du juste et de l'injuste.

On peut remarquer que les termes employés - appréciation et sentiments - sont des termes subjectifs.

On constate donc que l'équité est un concept flou. On ne peut pas clairement identifier ce qui est équitable et ce qui ne l'est pas. Ce concept hautement subjectif ou normatif autorise chaque individu à définir ce qu'il estime être équitable.

D'où provient le concept ?

Plutôt que de remonter historiquement aux origines de l'utilisation de ce concept, examinons les raisons de sa présence dans les discours et documents produits par les institutions financières internationales, agences de développement ou organisations non gouvernementales. Tentons également d'identifier l'ascendant théorique ou idéologique du discours.

Les termes d'équité sociale, de justice sociale ou de justice distributive abondent dans les récents écrits des bailleurs de fonds – FMI et Banque Mondiale. L'engouement de ces institutions internationales pour le thème de l'équité sociale naît du constat d'accroissement des inégalités et de la pauvreté consécutif à l'application des Programmes d'Ajustement Structurel² (PAS) dans les pays en voie de développement.

Ce constat amène **A. Solimano**³ et, avec lui, les bailleurs de fonds multilatéraux à repenser les paradigmes du développement dans le

² Les PAS (Programmes d'Ajustement Structurel) sont imposés aux pays en voie de développement, comme conditionnalité à l'obtention de nouveaux prêts. La mise en œuvre des PAS est venue transformer intrinsèquement les modes de fonctionnement des États en imposant des réformes structurelles de grande envergure et en limitant leur domaine d'intervention à la correction des dysfonctionnements du marché et à la création d'un environnement favorable à l'émergence puis l'expansion de l'entreprise privée. Ces réformes institutionnelles imposées par la Banque Mondiale depuis le début des années 90, ont eu un impact sur les fonctions redistributives de l'État, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation et ainsi un effet incontestable sur l'équité sociale.

³ Andrés Solimano – Director, Country Management Unit, Colombia, Ecuador and Venezuela, The World Bank - Auteur de «Beyond unequal Development: an

sens de la recherche d'une distribution plus égalitaire - ou juste - des revenus et richesses. Pour cela, il se propose d'étudier les développements récents de la justice distributive dans la mesure où celle-ci se penche sur les causes des inégalités et offre ainsi un outil précieux pour la formulation de politiques économiques et sociales allant dans le sens d'une distribution plus égalitaire - objectif affiché par les bailleurs de fonds.

Dans ce document nous ne prétendons pas identifier l'influence idéologique ou théorique précise des bailleurs de fonds, mais plutôt faire un tour d'horizon des théories économiques - ou de philosophie politique - qui traitent de la justice distributive et par extension de l'équité sociale.

Après avoir retracé historiquement l'évolution des paradigmes du développement mis de l'avant pour pallier les inégalités sociales et fait état des différentes théories de la justice distributive⁴, nous présenterons la perception de l'équité sociale (ou d'un développement égalitaire) qui se dégage de la conférence « *Economic Policy and Equity* » du FMI et de certains écrits de la Banque Mondiale. Nous verrons également les moyens que proposent d'utiliser les bailleurs de fonds pour atteindre l'objectif d'équité.

Andrès Solimano part d'un constat simple : nous vivons dans une société capitaliste créatrice d'inégalités sociales qu'il convient de résorber. Pallier ces inégalités sociales est une préoccupation ancienne des théories du développement. **Dans les années 1950-1960**, les courants dominants de la théorie du développement mettent l'accent sur les dysfonctionnements du marché dont résultent des inégalités sociales excessives. Le paradigme, dominant alors, insiste sur la nécessité de voir l'État prendre en charge la mise en œuvre des conditions sociales et institutionnelles favorables au développement. Cette période se traduit par la réalisation de larges programmes d'investissement public et de politiques sociales – gratuité et universalité sont les maîtres mots en matière d'éducation, de santé et de protection sociale. Le financement des services délivrés par l'État repose sur le système de taxation des groupes à revenus élevés. La redistribution des richesses ou revenus est alors le cœur de l'action de l'État.

Les décennies qui suivent sont marquées par un changement de paradigme qui coïncide avec la montée des économistes conservateurs en Grande Bretagne et aux États-Unis. Ce changement

overview», 1998. (site du FMI) et de «Social Inequality : Values, growth and the state.» The University of Michigan Press, 1998.

⁴ L'évolution historique des paradigmes du développement et les différentes théories de la justice distributive sont présentés par A. Solimano dans les deux documents précédemment cités.

se manifeste par la circonscription des problèmes de développement à des problèmes de croissance. Le non développement ou retard de développement (et de croissance) est alors perçu comme le résultat d'une trop grande interférence de l'État dans le fonctionnement du marché. Au niveau international, on blâme les mesures protectionnistes (droits de douane, quotas...) qui restreignent la libre circulation des marchandises et au niveau interne, les critiques fusent à l'encontre des mesures de régulation des biens, du capital et du marché du travail. Cette époque voit également l'émergence des programmes d'ajustement structurel – remède infaillible ou presque – dont le rôle est de stabiliser (par une réduction des dépenses gouvernementales, un contrôle de la masse monétaire et du crédit et, enfin, par une dévaluation de la monnaie) puis de réformer en profondeur (libéralisation des marchés domestiques, privatisation de certaines entreprises publiques et libéralisation du commerce extérieur) les économies en développement.

La décennie 90 fournit quant à elle un certain nombre d'enseignements. Elle révèle que l'ajustement fiscal et les libéralisations des marchés sont certes des étapes nécessaires pour réduire les déséquilibres macroéconomiques mais que celles-ci sont loin d'être suffisantes pour atteindre un développement stable et surtout équitable. Les PAS ont en effet produit des conséquences sociales fâcheuses, les inégalités de revenus et de richesses s'étant accrues pendant l'ajustement.

Ce constat a amené A. Solimano et la Banque Mondiale à s'interroger sur le moyen d'atteindre un développement plus équitable.

L'accroissement des inégalités sociales relance le débat sur les causes et effets des inégalités sociales et les préoccupations sociales des bailleurs de fonds se recentrent vers la mise en œuvre de mesures compensatoires destinées à freiner, voire corriger l'ascension des inégalités et de la pauvreté. En devenant le nouvel objectif de la Banque Mondiale, la promotion de l'équité sociale, amène l'institution à repenser les paradigmes du développement. C'est dans cette optique qu'A. Solimano propose d'étudier les récents développements de la justice distributive.

Les mesures compensatoires, décidées par les bailleurs de fonds pour réduire les inégalités sociales, prennent leur source dans une idéologie sociale, dans une perception qui leur est propre du juste, de l'injuste, et de l'équitable.

Après avoir brièvement traité des visions libérales, de la justice distributive, nous montrerons les similitudes existant entre la théorie moderne de la justice distributive élaborée notamment par R. Dworkin et Arneson et les récents écrits des bailleurs de fonds.

Avant de rentrer dans le détail des théories de la justice distributive, procédons d'abord à l'énumération de celles-ci. A. Solimano montre que différents courants de pensée ont tenté d'explicitier les causes et effets des inégalités sociales dans un système capitaliste. Il en nomme trois principaux – le courant libéral, le courant marxiste et le courant « libertarien ». Le courant libéral (social democracy) est divisé en deux sous catégories, les utilitaristes et les économistes du bien-être d'un côté et de l'autre J. Rawls et sa théorie de la justice. Ce courant est complété par les commentaires de A. Sen, de R. Dworkin et de P. Arneson. Le courant marxiste est divisé entre marxisme classique et marxisme reconstruit. Enfin, le courant qualifié de « libertarien »⁵ se compose des apports théoriques de F. Hayek et de R. Nozick.

Dans ce document nous traiterons uniquement des **visions libérales de la justice distributive** car c'est en leur sein que l'on retrouve les termes employés par les institutions financières internationales.

Voyons à présent, en détails les visions libérales de la justice distributive.

Les **utilitaristes** – J. Bentham, J. S. Mill, W. Pareto – et les **économistes du bien-être** – A. Pigou, A. Bergson, P. Samuelson – estiment qu'une allocation de ressources est juste « socially optimal » lorsque celle-ci maximise la somme des utilités personnelles dans la société, peu importe comment ces utilités sont distribuées entre les membres de la société. La critique (d'ordre social) la plus souvent formulée à l'encontre de ce courant de pensée est qu'elle peut tolérer des distributions de bien-être individuel injustes.

Le courant de pensée libéral est composé également de **la théorie de la justice de Rawls**. Cette théorie, publiée en 1971, très influencée par John Locke, J. J. Rousseau et I. Kant, fournit un ensemble de critères permettant de définir une société juste et se détache

⁵ Le courant « libertarien » propose une critique du concept de justice distributive ainsi que des politiques dont l'objectif est de promouvoir l'équité. Hayek rejette le principe de justice distributive, il estime que toute intervention dans le processus de marché pour corriger des inégalités de richesse ou de revenu est défavorable au bon fonctionnement du marché et peut de fait affecter négativement les incitations à la création de richesses. Seules les situations de pauvreté absolue ou de privation de revenu peuvent justifier, pour les libertariens, une intervention des pouvoirs publics. Pour Robert Nozick chaque individu possède le fruit de ses propres actions (revenu, position sociale, richesse accumulée...) de ce fait toute politique étatique qui impose un transfert de ressources ou de revenus entre les individus viole le principe de base de la propriété privée des fruits de son propre effort. Il semble donc clair que Nozick, comme Hayek, rejettent toute forme de politique sociale redistributive et par la même se trouvent favorables à l'existence d'un État minimum. L'extension de l'État est perçue par eux comme une menace pour les droits et libertés individuelles.

considérablement de la vision précédemment énoncée de la justice sociale.

J. Rawls cherche à développer une théorie de la justice qui ne soit pas affectée par les différences initiales de richesse, de statut social, de talent c'est-à-dire tous les traits qu'il considère comme « morally arbitrary ». Pour J. Rawls, un concept de justice est nécessaire afin de créer des institutions sociales qui assurent une distribution des revenus et richesses qui soit juste dans la société. Dans la théorie utilitariste, on parlera d'optimum de Pareto si la situation s'améliore au niveau global, sans détériorer la situation de qui que ce soit, peu importe si la personne dont la situation s'améliore est riche ou pauvre. Dans la théorie de Rawls la situation préférée est celle qui améliore la situation des plus défavorisés dans la société - c'est le critère du maximin⁶.

Plusieurs critiques ou commentaires sont apportés à la théorie de la justice de Rawls.

Dworkin, Rawls, Van Parijs, Sen, Arneson et Cohen s'insèrent dans **la théorie de l'égalitarisme factoriel** qui regroupe deux écoles. Dworkin, Rawls et Van Parijs forment **l'école de l'égalité des ressources** tandis que Sen, Arneson et Cohen forment **l'école de l'égalité des chances**.

Ronald Dworkin se démarque de J. Rawls et apporte une innovation à la théorie de la justice distributive. Il inclut à l'intérieur des ressources non seulement du capital physique – comme de la terre, de l'argent, des actifs financiers – mais également des ressources non transférables, car internes, comme le talent (présent chez Rawls mais minimisé) et l'effort. Dworkin insiste sur le fait que Rawls, dans sa théorie, tient compte uniquement de ce qui est « morally arbitrary » et néglige les efforts individuels et l'aptitude d'exploiter des opportunités qui sont des caractéristiques « morally responsible ». Dworkin met l'accent sur un facteur (qui n'était qu'implicite chez Rawls et Sen) à savoir la **responsabilité individuelle**. Il affirme que les destins individuels ne sont pas entièrement prédéterminés par les conditions initiales et que les décisions et initiatives personnelles jouent un rôle crucial dans la détermination des ressources possédées au bout du compte. Les individus sont donc en grande partie responsables de la transformation des ressources disponibles en résultats par le biais d'un effort intense, d'ambition ou de prise de risque. Il semble donc que pour R. Dworkin une distribution donnée des revenus sera considérée comme juste si tous les individus ont eu accès aux mêmes

⁶ Chez les économistes on assimile l'égalitarisme au critère du maximin qui donne une priorité absolue au plus défavorisé – on se trouve face à une aversion pour l'inégalité infinie.

ressources ou opportunités (d'emploi, d'éducation, de santé etc.) Ainsi, lorsque l'on cherche à mettre en place une société juste, il faut, selon Dworkin, résorber les inégalités d'opportunités mais ne pas compenser les inégalités qui surviennent à la suite d'un comportement inadéquate. Pour Dworkin comme pour Rawls et Van Parijs les individus doivent être tenus responsables de leurs préférences et de leurs buts et cela même s'ils les ont reçus de leur éducation dans la mesure où ils les assument.

Dans cette approche il faut égaliser les ressources et non les chances dont disposent les individus – il s'agit de **l'école de l'égalité des ressources**.

P. Arneson et G. A. Cohen formulent, dans les années 1990, une distinction entre ressources, opportunités et responsabilité personnelle. Pour eux, les ressources et les préférences ne sont pas vraiment des dimensions indépendantes. Les variables de « background » et les ressources (famille, statut social, dotation en ressources productives...) influencent les préférences des gens, leurs attitudes face au risque, leur ambition ainsi que leur niveau d'effort. Cette perception de la responsabilité individuelle formulée par Arneson et Cohen diffère de celle proposée par Rawls et Dworkin. Pour Arneson, Cohen et Sen les individus sont uniquement responsables que de ce qu'ils contrôlent (c'est-à-dire des choix qu'ils effectuent compte tenu de leurs compétences pour effectuer ces choix). Dans ce cas, comme mentionné précédemment, l'individu ne peut être considéré comme pleinement maître de ses préférences et aspirations. Dans cette seconde école de l'égalitarisme factoriel – appelée **école de l'égalité des chances** – l'objectif n'est pas de compenser les différences de talents en fournissant des ressources - méthode de compensation adoptée par **l'école de l'égalité des ressources** – mais d'égaliser les ensembles de choix (formés de tous les niveaux de résultat qu'un individu peut obtenir en choisissant sa volonté dans cet ensemble de volontés) c'est-à-dire les opportunités. Comme le mentionne Fleurbaey, «*Si (...) certains choisissent une volonté inappropriée, il en va de leur responsabilité et leur maigre résultat n'appelle aucune aide sociale.*»⁷ autrement dit la superficialité de certaines de leurs préférences est prise en compte et considérée comme pleinement sous la responsabilité de l'individu.

A. Solimano résume le débat sur les théories de la justice distributive en ces termes :

« Summing up this debate, it can be said that conceptions of justice should focus mainly on the set of « morally arbitrary factors » (in philosophical terms) or « background initial conditions » (in economic terms) that are often beyond individual control, but are of crucial importance for wealth generation and its distribution, and shape people's place in society. In turn, what people actually

⁷ Fleurbaey, Marc. «De l'égalité des chances à l'égalité des réalisations fondamentales», *Economics and Philosophy*, 1995, p. 309.

achieve in life (outcomes) depends, given a set of initial conditions, also on factors pertaining to the realm of personal responsibility. Thus, observed inequality constitutes a moral problem when it largely reflects the effect of « morally arbitrary » factors, for example, a society in which by design or default a majority of the population has limited access to opportunities for education and jobs could be deemed to be « unjust ». Finally, an often neglected but relevant case that affects the justice of distributive patterns is the acquisition of wealth by illegal means, such as corruption and drug trafficking (...). This practice constitutes a serious moral, economic and political problem, affects the legitimacy of basic institutions in society, and is a big source of social inequality. »⁸

La perception des bailleurs de fonds de l'équité sociale peut être appréhendée à partir des écrits d'A. Solimano. Pour reprendre les propos de celui-ci, il semble que deux éléments façonnent la position occupée par un individu dans la société. Le premier élément fait référence aux **conditions sociales initiales d'un individu**. Ces conditions s'imposent à l'individu et sont de fait indépendantes de toute **responsabilité individuelle**. Le second élément, exerçant une influence sur le statut social final d'un individu, fait appel à des caractéristiques non arbitraires comme l'effort, l'ambition, la prise de risque etc. tous ces déterminants relèvent de la responsabilité individuelle. A. Solimano définit comme suit une société juste : il s'agit d'une société dans laquelle les individus ont accès à des opportunités d'éducation, d'emploi ou de soins de santé de base. Ce type d'argumentation met en lumière une perception de l'équité qui est restrictive. **L'équité sociale se limitant à une égalité des chances et non à un objectif final d'égalité.**

La préoccupation des bailleurs de fonds pour l'équité sociale est relativement récente et s'inscrit parfaitement dans le paradigme de développement soutenu par le FMI ou la Banque Mondiale. Michel Camdessus explique l'importance de l'objectif d'équité dans son allocution de juin 1998 (tenue lors de la conférence « Economic Policy and Equity »). Il estime tout d'abord que la recherche d'une redistribution équitable des revenus est un objectif important en soi.

Les moyens disponibles et recommandés par les bailleurs de fonds pour promouvoir l'équité sociale sont les suivants :

- Il faut mettre en place une gestion fiscale qui soutienne la stabilité macroéconomique et une croissance économique de qualité – meilleure façon de réduire la pauvreté et de promouvoir l'équité à long terme.
- Il faut mettre en œuvre un système de régulation plus transparent de manière à réduire la corruption – source majeure d'inéquité.

⁸ Solimano, A. *Op. Cit.* p.5.

- Il convient également de professionnaliser le système judiciaire de manière à accroître son indépendance et de fait l'impartialité des jugements rendus.

- Il importe également de surveiller le niveau et la composition des dépenses publiques de façon à promouvoir la réduction des inégalités de revenus tout en augmentant les égalités d'opportunités. Pour ce faire il est conseillé d'orienter les dépenses publiques vers l'éducation primaire et les soins de santé de base.

- Une autre façon de promouvoir l'équité est de mettre fin aux dépenses improductives – du type subventions aux entreprises publiques inefficaces, subventions à la consommation, ou dépenses militaires excessives.

- Enfin, il est primordial de mettre en place des filets sociaux de sécurité de manière à compenser les effets néfastes des PAS sur les plus pauvres.

Les participants à la Conférence on Economic Policy and Equity du FMI, en Juin 1998, se sont accordés sur les principes d'équité sociale à poursuivre. Ainsi, *«aucun des intervenants n'a considéré que les hauts revenus constituaient un problème spécifique, car si l'équité implique l'égalité des chances, elle ne signifie pas obligatoirement égalité de résultats. (...).»* De même Stanley Fisher *«a mis en garde sur le caractère utopique de l'égalité parfaite des chances. Selon lui, les États seraient plus avisés de s'attacher à poursuivre un objectif accessible : offrir à chaque citoyen un degré adéquat ou acceptable de chances.»*

Ces quelques phrases résument la philosophie des institutions de Bretton Woods concernant l'équité sociale et laissent transparaître une perception de l'équité empruntée aux théoriciens de la justice distributive qui assimile l'équité sociale à une égalité des opportunités plutôt qu'à une égalité des résultats. L'individu est considéré comme responsable de la transformation d'opportunités favorables en résultats favorables.

À quoi sert le concept d'équité sociale ?

Comme nous l'avons mentionné dans la première section de ce document, le concept d'équité sociale est empreint de normativité. Chaque individu peut lui attribuer une signification. Le sens que recouvrera ce concept dépendra notamment de l'histoire, de la culture, de la religion et de la position économique et sociale de l'individu.

Les institutions financières internationales, donnent également un sens et une fonction au concept d'équité sociale. Le seul problème sous-jacent que l'on peut identifier, c'est que ces institutions disposent également d'un pouvoir qui leur permet d'imposer leur

appréciation de l'équité à des pays qui se trouvent dans l'incapacité économique, politique et financière de la rejeter.

L'équité sociale est un terme doté d'une connotation positive et son utilisation par les institutions financières internationales peut servir à justifier ou légitimer la mise en œuvre de certaines réformes institutionnelles. Ces réformes institutionnelles viennent redéfinir le rôle redistributif de l'État et les frontières public-privé. La promotion de l'équité, selon les critères de la Banque Mondiale ou du FMI, se traduit par une redéfinition des normes de justice sociale. (nous verrons cela dans la partie 5)

Comment l'équité sociale se positionne-t-elle dans les objectifs ou les stratégies des bailleurs de fonds ?

L'utilisation du concept d'équité sociale permet aux bailleurs de fonds d'explicitier les causes de la persistance d'inégalités dans les pays en voie de développement tout en se déculpabilisant de l'inefficacité des PAS en matière de réduction des inégalités et de la pauvreté. La lecture des écrits d'A. Solimano nous permet de penser qu'une société qui applique des politiques visant à établir un accès égal aux opportunités d'éducation, d'emploi et de soins de santé de base devrait être une société juste. Si malgré tout des inégalités persistent, il semble que l'on puisse identifier - à partir des écrits des bailleurs de fonds - trois justifications à cela.

La première explication que l'on peut énoncer est la suivante : si les inégalités persistent c'est parce que les politiques ne sont pas appliquées de façon adéquate.

La seconde explication que l'on peut formuler repose sur le **facteur de responsabilité** : la persistance des inégalités réside alors dans le fait que les individus ne fournissent pas l'effort nécessaire pour transformer les opportunités offertes en résultat favorable. De la même manière que l'on doit garantir des opportunités et non des résultats en laissant à l'individu la responsabilité de faire le chemin entre sa situation présente et sa situation désirée, il faut non pas assister les pauvres mais leur donner le pouvoir (empower) d'atteindre leurs préférences.

La dernière explication fait référence au **phénomène de corruption**. Les fonds alloués à la mise en place des opportunités égales sont détournés par des moyens fallacieux vers les responsables politiques des pays. La corruption se manifeste par l'accaparement d'une partie des revenus - destinés à tous - entre les mains de quelques uns. Cette pratique est profondément inégalitaire et maintient une répartition des richesses à la faveur d'une minorité. Ce constat amène les institutions internationales à vouloir renforcer les mandats populaires et ainsi le contrôle de l'agent sur le principal (l'État) notamment par

une décentralisation des pouvoirs de l'État vers des gouvernements locaux ou par l'encouragement de la participation des acteurs privés dans la fourniture des services sociaux. Le rôle de redistributeur de l'État est appréhendé par les bailleurs de fonds dans un sens négatif. L'État est perçu comme l'initiateur d'un gaspillage des ressources ou d'un accaparement illégal.

L'utilisation du concept d'équité sociale par les bailleurs de fonds ainsi que l'emploi des différents concepts développés par la théorie moderne de la justice distributive distributive – opportunity, outcomes, morally arbitrary, morally responsible etc. leur permet de se déculpabiliser de l'échec des PAS en matière de réduction des inégalités. En d'autres termes, en visant - via les PAS - l'équité et non l'égalité, les bailleurs de fonds se désresponsabilisent des effets sociaux négatifs résultant de l'application des PAS et reportent la responsabilité de cela sur les individus eux-mêmes ou sur l'État.

Finalement sous prétexte de manque de transparence, de corruption, d'équité etc. les bailleurs de fonds traditionnels cherchent à s'immiscer de plus en plus dans le domaine réservé de l'État. La Banque Mondiale intervient de plus en plus sur le terrain politique, terrain pourtant exclu du mandat de l'institution.

Impact ou illustration des effets de l'utilisation du concept d'équité sociale.

Impact des réformes institutionnelles sur les secteurs de la santé et de l'éducation.

Bien que traditionnellement sujet à l'intervention étatique, le secteur de la santé connaît aujourd'hui, suite aux recommandations de la Banque Mondiale, un retrait de plus en plus prononcé de l'État. Les bailleurs de fonds établissent une sorte de typologie des interventions possibles ou souhaitables de l'État dans le marché des soins de santé. L'objectif affiché de ces réformes étant la promotion de l'équité. Ils estiment que le choix entre la fourniture publique des soins de santé et celle privée doit s'effectuer sur la base d'un « *make or buy decision* »⁹ qui suppose que la compétition entre les fournisseurs public et privé soit basée sur le coût et la qualité, plutôt que sur le prix au consommateur.

Dans le marché des soins de santé, la **compétition entre fournisseurs** est de plus en plus encouragée par la Banque et progressivement ce qui était auparavant indiscutablement du domaine public est privatisé à des fins d'efficacité.

⁹ Musgrove, Philip. «Public and Private role in health : theory and financing patterns.» World Bank Discussion Papers No.339, Washington : The World Bank, 1996, p.56.

La banque recommande la mise en place d'une **politique de ciblage** des dépenses publiques dans le secteur de la santé. Les fonds à allouer étant restreints, ils doivent être gérés efficacement. De fait, il est préférable que l'État se fixe un niveau donné des besoins essentiels et se cantonne à l'assurer.

Les domaines qui sont donc encore réservés à l'État sont **la fourniture des soins de santé de base – soins préventifs**. Ces soins de base comprennent : vaccinations, thérapeutiques de réhydratation, soins du paludisme, prévention de l'anémie ferriprive, traitements des affections courantes des voies urinaires et des appareils reproducteurs en plus d'une éducation sanitaire, de soins prénatals et d'accouchement et enfin les soins donnés sur une base ambulatoire pour des affections comme la diarrhée et le traitement suivi de certaines maladies chroniques.

Les interventions de santé publique à délivrer en priorité sont celles dotées d'un rapport coût-efficacité satisfaisant. Cela comprend essentiellement une éducation sanitaire et nutritionnelle, des procédés de dépistage des maladies infectieuses et des grossesses difficiles, mais également les vaccinations, la lutte contre le tabagisme et les thérapeutiques d'appui comme l'administration de vitamines A.

Il est donc pour la Banque impératif de **sortir la fourniture des soins de santé curatifs du domaine de l'État** car le rapport coût-efficacité de ces soins est insuffisant. La Banque insiste sur le fait que le secteur privé a un rôle à jouer dans la fourniture des soins de santé curatifs. Il est par ailleurs recommandé de réduire le nombre d'hôpitaux (inefficaces et utilisés par les non-pauvres – urbains) et de les remplacer par des dispensaires en milieu rural. **Les hôpitaux publics devraient même selon la Banque essayer de recouvrir leurs coûts**, car : « *le paiement des tarifs par les patients (...) contribuent à la durabilité financière des soins de santé fournis par l'État.* »¹⁰ ; « *il est montré (...) que les possibilités d'accroître les montants perçus auprès des patients sont considérables.* »¹¹ ; « *les observations réalisées au niveau des hôpitaux privés à but lucratif ou bénévoles permettent aussi de penser qu'il serait possible d'étendre l'application des systèmes de tarification des soins donnés aux patients dans les hôpitaux publics* »¹². À court terme, il est précisé que seuls les hôpitaux tertiaires, situés en ville - et bénéficiant de fait aux non-pauvres selon la classification de la Banque - devraient mettre en place des systèmes de recouvrement des tarifs. Mais à plus long terme, les hôpitaux de premier recours et les centres de santé, s'adressant aux populations rurales et donc aux pauvres devraient

¹⁰ World Bank. «Le développement à l'œuvre : pour une meilleure santé en Afrique», 1994, p.9.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid p.189.

également tenter de mettre en place un système de recouvrement des coûts.

En plus de la **privatisation de certains soins**, une **décentralisation de ces soins** est préconisée celle-ci devant encourager les ménages et les collectivités à assumer dans une plus large mesure la responsabilité de leur état de santé. La **charge de la santé** doit de plus en plus **peser sur l'individu et les assurances** et non sur l'État qui peut ainsi se consacrer à des activités plus publiques.

Ce faisant, la gratuité des soins, même primaires, se réduit et avec elle ce sont les programmes de santé de couverture universelle qui sont amenés à être démantelés (car ils bénéficient aux classes moyenne et supérieure).

L'État doit en outre **encourager le développement du secteur privé non commercial**, notamment les missions religieuses et les organismes humanitaires mais également le **secteur privé commercial** dans la fourniture des médicaments et équipements sanitaires. Concernant le **personnel de santé** il devrait être affecté en priorité dans les centres de santé. Il est recommandé de **décourager les spécialisations trop poussées** et de remplacer les médecins du ministère par des gestionnaires.

La réforme du personnel de santé, suite logique au démantèlement progressif des hôpitaux tertiaires, soulève une inquiétude : la réduction du nombre de spécialistes et donc le nivellement par le bas des qualifications du personnel de santé (pour raison d'efficacité économique) ne risque-t-il pas d'entamer la qualité des soins promulgués ?

Même si la banque prétend promouvoir l'équité par ce type d'ajustement, on peut s'interroger sur la qualité de l'équité sociale promue, sachant que les personnes aisées peuvent payer des spécialistes, des soins curatifs et des assurances qui restent totalement inaccessibles au reste de la population.

Dans l'éducation un certain nombre de réformes sont mises en œuvre et viennent agir sur l'équité sociale. La Banque Mondiale soutient que seule l'éducation de base devrait être prise en charge par l'État et financée par lui, pour des raisons d'équité.

Pour la Banque **l'éducation primaire et celle du premier cycle du secondaire sont primordiales** car elles contribuent à faire reculer la pauvreté en augmentant la productivité du travail des pauvres, en réduisant le taux de fécondité, en améliorant la santé et en faisant acquérir aux gens les compétences dont ils ont besoin pour participer pleinement à la vie économique et sociale de leur pays. **L'éducation de base** porte sur des compétences générales : langage, mathématiques, sciences, communication et acquisition des dispositions mentales nécessaires à l'exercice d'un emploi. Pour ce

qui est de **l'éducation secondaire et supérieure**, il faut instaurer dans les établissements publics un droit de scolarité qui doit être acquitté par les ménages non pauvres.

La Banque Mondiale recommande un réaménagement des dépenses publiques d'éducation vers les services et niveaux les plus rentables. Elle suggère également la création d'un **marché du crédit** pour l'éducation et un **système de sélection dans l'éducation supérieure**, afin de réduire les effectifs. La Banque encourage enfin à la **décentralisation de la gestion de l'éducation publique** et à **l'expansion d'établissements privés ou financés par les communautés locales**.

Le menu standard à appliquer est le suivant :

« gratuité de l'enseignement de base avec participation aux coûts des communautés et attribution d'une aide financière aux enfants des ménages pauvres ; Paiement sélectif d'un droit de scolarité au deuxième cycle du secondaire avec mise en place d'un système de bourses ciblées ; Institution d'un droit d'inscription dans tous les établissements publics d'enseignement supérieur, assortie de facilités de prêts (...) et d'un système de bourses ciblées (...) ; Accès amélioré à une bonne formation secondaire générale (...) ; Efficacité des dépenses publiques au niveau des écoles et des établissements. »¹³

Au niveau de l'éducation une fois le primaire passé pour les plus pauvres capables de poursuivre des études un système de bourses puis de prêts sont mis à disposition. Cependant, on peut se demander à qui ces bourses s'adressent-elles (urbains, ruraux, selon quels critères d'admissibilité?) ?

L'existence d'un barrage financier à la possibilité de poursuivre des études au delà du primaire est réel pour la majorité des jeunes.

Même si la Banque dit offrir des **opportunités égales** à tous, on peut se demander si un urbain à revenu faible mais pas suffisamment pour être ciblé pourra envoyer ses enfants à l'école. Si ceux-ci ne sont pas suffisamment performants pour avoir accès à des bourses, pourront-ils poursuivre une éducation secondaire ou supérieure ?

À travers les réformes mises en œuvre dans les secteurs de la santé et de l'éducation les prérogatives sociales de l'État sont de plus en plus réduites.

Si la Banque Mondiale intervient pour promouvoir l'équité sociale c'est parce qu'elle est source de stabilité sociale, économique et politique et de fait indispensable à la réalisation des objectifs de croissance. L'équité sociale n'est pas une fin en soi, ni même un droit, mais le moyen d'atteindre un objectif économique particulier. Ce qui est recherché par les bailleurs de fonds c'est l'établissement d'une

¹³ World Bank. «Le développement à l'œuvre : priorités et stratégies pour l'éducation. », 1995, p.11-12.

égalité des opportunités – de santé et d'éducation – et non une égalité des résultats – trop coûteuse.

Comme nous l'avons préalablement mentionné, le concept d'équité sociale est repris ou réutilisé par l'ensemble des acteurs internationaux participants à des projets de développement.

Nous nous sommes concentrés, dans le présent document, sur les écrits des bailleurs de fonds multilatéraux à savoir Banque Mondiale et Fonds Monétaire International en raison du foisonnement des sources de documentation sur ce thème et bien d'autres.

Cependant, il nous semble important de mentionner que leur perception de l'équité est loin de former un consensus même si elle prétend à l'universalité et que le danger est justement de croire qu'il n'y a pas d'alternative à la mise en place d'une égalité des opportunités.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

D'où provient le concept ?

Le concept de développement durable, sous la forme que l'on connaît à l'heure actuelle, est né en 1987 lors de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED) - appelée également Commission Brundtland. Cette commission est parvenue à reprendre le concept d'écodéveloppement - défendu par Ignacy Sachs avant et après la conférence de Stockholm (1972) - et à le reformuler en vue de le faire accepter par toutes les parties (pays industrialisés et pays en voie de développement).

Le concept de développement durable trouve donc une définition dans le rapport Brundtland - intitulé - *Notre avenir à tous* - rédigé par Jim MacNeil. Cette définition sera précisée, en 1989, par le conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) - en reprenant le rapport Brundtland.

Définition

Le deuxième chapitre du rapport de la CMED (page 51) donne une définition du développement durable. Le développement durable est : *«un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.»*¹⁴ Cette définition met l'accent sur deux éléments :

- le développement humain et,
- l'effet de l'économie sur l'environnement présent et futur.

L'objectif est donc : *«principalement de rendre soutenable, durable, concevable à long terme, l'impact de l'économie humaine sur l'environnement terrestre, de manière à profiter d'une base minimale de survie.»*¹⁵

Utilité du concept de développement durable.

Le concept de développement durable est un concept formulé de manière assez vague afin de rencontrer un large consensus.

¹⁴ Pradès, J.A., Tessier, R. et Vaillancourt, J. G. «Gestion de l'environnement, éthique et société.», Fides, 1992, p.252.

¹⁵ Ibid.

Aujourd'hui ce concept est repris par de très nombreux intervenants : les gouvernements, les groupes environnementalistes, les entreprises, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les ONG etc.

- Les pays en voie de développement y voient la possibilité de poursuivre une dynamique de croissance
- les bailleurs de fonds le moyen d'éviter un gaspillage des investissements
- les écologistes un moyen de conserver les ressources naturelles ce qui permettrait leur exploitation à long terme
- les économistes y voient soit l'exploitation optimale d'une ressource particulière, soit un mode de développement qui maximise les bénéfices nets à long terme pour l'humanité.

Le concept de développement durable a permis de dresser un pont, de réconcilier des notions qui étaient perçues, depuis la conférence de Stockholm et le rapport du Club de Rome (1972), comme diamétralement opposées – à savoir développement et environnement. *Nous reviendrons là dessus dans la section suivante.*

Quelles sont les caractéristiques du développement durable ?

Selon R. Ridell et David Pearce, le développement durable revêt trois dimensions :

- une dimension **environnementale**;
- une dimension **économique** – qui fait référence au développement économique à long terme;
- une dimension **humaine ou socio-politique** – qui s'intéresse particulièrement aux questions d'**équité** tant intergénérationnelle et internationale qu'intragénérationnelle et intranationale. Il est également question de paix, de désarmement, de démocratie et de droits humains.

Depuis la conférence de Stockholm, l'équité est perçue comme un aspect crucial du développement durable (ou de l'écodéveloppement terme de l'époque). Durant cette conférence, certaines divergences entre pays en développement et pays développés avaient été constatées. Dans les pays industrialisés on remarquait une opposition tranchée entre industriels et environnementalistes. Dans les pays en voie de développement les préoccupations différaient. La recherche du développement économique et la volonté de rompre avec l'exploitation du sud par le nord recouvraient une importance telle

que ces pays étaient davantage prêts à concéder quelques effets néfastes sur l'environnement.

À la même époque le rapport du Club de Rome – intitulé «Halte à la croissance» inquiéta les pays en voie de développement. Ce rapport postulait qu'une croissance zéro était indispensable pour mettre fin aux effets induits négatifs du développement économique sur l'environnement.

La notion d'équité est alors apparue comme une notion à ne pas négliger lors de la mise en œuvre de politiques visant à protéger l'environnement. Il semblait en effet important de ne pas imposer des politiques identiques à des pays dont les situations économiques différaient.

Comme le remarque Ann P. Hawkins et Frederick H. Buttel «*le développement durable, comme programme politico-économique, est la poursuite simultanée du développement du Tiers-Monde et de l'intégrité environnementale, le mot développement étant compris comme «un développement au service des pauvres».*»¹⁶

Ce type de constat a amené la CMED, dans le courant des années 80, à reconnaître la nécessité d'une croissance économique dans les pays en voie de développement. Cette croissance semblait en effet indispensable à la satisfaction des besoins des populations de ces pays. Par ailleurs la CMED estimait qu'en contre partie la croissance des pays développés devait être plus modérée et qu'elle devait utiliser des technologies moins polluantes et plus économes en ressources (notamment énergétiques).

Un schéma¹⁷ permet de rendre compte de ce que l'on peut inclure dans le concept de développement durable.

I Socio-politique	I	
	1. Équité	i. Intragénérationnelle et Intranationale
	2. Démocratie et Droits Humains	ii. Internationale
II Développement et Économie	3. Désarmement et Paix	iii. Intergénérationnelle
III Environnement et Écologie		

¹⁶ Ibid. p.256.

¹⁷ Ibid. p.264.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Ainsi, comme le mentionne **André Beauchamp**, le développement durable est «*un concept à trois principes : économie, écologie et équité. C'est l'équité qui ferait la synthèse entre l'économie (la thèse) et l'environnement (l'anti-thèse).*»¹⁸

Si l'on se place à présent du point de vu de l'**Agence Canadienne de Développement International**¹⁹ – **ACDI** – le développement durable est un objectif plus qu'un concept.

Pour John Robinson (Vice-président, Direction des politiques) le développement durable est un «*objectif pluridimensionnel*» et un élément crucial de la politique étrangère canadienne. Le développement durable doit, selon lui, renfermer cinq composantes :

- *«la durabilité environnementale*
- *la durabilité économique*
- *la durabilité politique*
- *la durabilité sociale*
- *la durabilité culturelle»*

Nous reviendrons plus en détails sur le contenu de ces cinq composantes dans la partie ci-dessous.

Comment le concept de développement durable est-il repris ou mis en application dans les programmes de développement ?

Au sein de l'ACDI, comme nous l'avons précédemment mentionné, cinq critères sont pris en compte lors de la mise en œuvre de programmes de développement durable.

- **la durabilité écologique** tout d'abord, l'ACDI réaffirme «*que le maintien de l'intégrité et de la diversité biologique est absolument crucial à l'efficacité du développement durable.*»²⁰ L'ACDI encourage le partenariat (notamment avec le PNUD) dans tous les dossiers ayant d'éventuelles répercussions sur le Canada, mais également le renforcement institutionnel et l'intégration des questions écologiques dans les programmes de l'aide publique au développement.

¹⁸ Beauchamp, A. «Huit questions sur la Grande-Baleine», Relations, mars 1992, p. 53.

¹⁹ Express sur le Développement. «Le développement durable : une vision canadienne à partager». No. Février 1994.

²⁰ Ibid.

- **La durabilité économique** doit être poursuivie car elle «*assure la promotion d'un développement économique à la fois efficace et équitable, tout en rehaussant le niveau de productivité des pauvres. M. Robinson faisait remarquer que l'allègement de la pauvreté doit demeurer un élément central de nos programmes et demeure intimement liée à la durabilité écologique. On croit qu'une saine gestion de l'économie est un élément indispensable pour améliorer le développement des pays pauvres. Nous devons admettre que leurs ressources naturelles et humaines doivent être utilisées de façon durable.*»²¹
- **La durabilité politique** sous-entend des sociétés à même de gouverner de manière démocratique responsable et ouverte tout en respectant les droits des hommes et des femmes. Si cette condition politique est remplie la réalisation d'un développement économique et social soutenu devrait se trouver facilité.
- **La durabilité sociale** «*assure la promotion du bien-être social grâce à l'égalité des sexes, à l'amélioration de la répartition des revenus et aux investissements dans le secteur social.*»²² Il est par ailleurs précisé qu'une politique extérieure de développement durable qui fasse abstraction du social serait inutile dans son ensemble.
- **La durabilité culturelle** met l'accent sur la nécessité de la prise en compte de la dimension culturelle lors de la mise en œuvre de projets de développement afin de s'assurer de la correspondance entre objectifs et besoins locaux.

La politique de l'ACDI en matière de développement durable peut se résumer comme suit :

- Encourager les pays en voie de développement à suivre la politique de développement durable, engagée par l'ACDI, sans les y forcer, de manière à promouvoir l'efficacité du développement international.
- Aider les pays en voie de développement à atteindre leurs objectifs. Comme le précise M. Robinson, «*nous ne devrions pas sous-estimer les avantages que le Canada peut réaliser en aidant les habitants des pays en voie de développement à atteindre leurs propres objectifs. L'aide peut contribuer à notre prospérité et à notre bien-être en exécutant son mandat, qui est de promouvoir de développement durable dans les pays en développement.*»²³

Voyons à présent les grandes lignes de la préoccupation environnementale de la **Banque Mondiale**.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

En 1972, la Banque Mondiale a rejeté le rapport du Club de Rome. Ce faisant, elle s'est donc positionnée dès les années 1970 contre l'arrêt de la croissance en raison de préoccupations environnementales.

Dans les années 1980, il lui est par ailleurs reproché – le reproche vaut également pour les autres institutions financières – de ne pas intégrer les préoccupations environnementales dans les projets de développement. Ainsi, certaines ONG et gouvernements *«critiquèrent notamment la Banque Mondiale pour avoir adopté des procédures environnementales modestes qu'elle ignore par la suite et l'accusèrent d'avoir financé des désastres écologiques.»*²⁴

C'est en 1984, que l'on peut identifier un premier pas de la Banque en direction de la protection de l'environnement. Elle accepte alors le principe du financement de projets de protection de l'environnement. En 1987, elle crée un département de l'environnement et 1990 voit la création du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). Selon P. Le Prestre, *«La Banque mondiale fut la première agence de développement multilatérale à reconnaître l'importance des paramètres environnementaux dans les politiques de développement, à créer une unité chargée de ces questions et à inclure des critères environnementaux dans l'évaluation des projets qu'elle finance.»*²⁵

Les ONG et les gouvernements continuent après le Sommet de Rio à encourager la Banque mondiale et les agences de développement à jouer un rôle central dans la promotion des politiques de développement durable afin d'éviter que l'équilibre précaire entre économie et environnement ne soit rompu.

Implications de l'utilisation du concept de développement durable.

Nous avons tentés à partir d'un certain nombre d'ouvrages d'identifier ce que recouvrait le terme de développement durable.

Nous avons constaté que ce terme était flou mais que malgré cela son impact a été et continu d'être considérable. Employé par tous les acteurs - États, ONG, institutions internationales etc. du nord comme du sud – il a su fédérer des intérêts contradictoires.

Ce concept pêche cependant par nature. Sa mise en application ou du moins l'évaluation qui peut être effectuée du caractère durable de tel ou tel projet reste l'élément le plus utile de l'élaboration d'un tel concept.

Les ministères de l'environnement du Québec et du Canada ont choisi d'évaluer *«la contribution à la durabilité de chaque initiative, en*

²⁴ Le Prestre, P. «Économie internationale», Guérin éditeur Ltée, 1997, p. 392.

²⁵ Ibid. p.394.

particulier de celles émanant du monde industriel. Un peu à l'image des études d'impacts environnementaux, mais de manière plus large encore, parce qu'incorporant d'autres critères, de tels outils permettraient de savoir si telle ou telle action est à encourager.»²⁶

Une autre méthode d'évaluation existe : *«Un peu sur le modèle des indicateurs économiques globaux (tels le PNB), un tel outil permettrait de voir, par une comparaison périodique de la valeur des indicateurs, si l'on s'approche ou si l'on s'éloigne de l'état d'une société durable. Il permettrait aussi une comparaison entre pays ou régions. Un exemple de cette tendance est l'étude de Gosselin et al. (1991), qui retient 20 indicateurs regroupés en quatre secteurs : environnement, économie, équité et santé.»²⁷*

Passer de la théorie à l'application d'un concept comme le développement durable est certes une initiative souhaitable et fédératrice. Il reste à savoir si ce concept multidimensionnel ne risque pas de se démanteler sous la pression de la mondialisation et de la déréglementation.

²⁶ Pradès, J. A. et al. *Op. Cit.* p. 264.

²⁷ *Ibid.* p. 264-265.

LA MONDIALISATION

Comme le remarque René Dagorn²⁸, ce terme recouvre des sens multiples, il est doté d'une forte connotation idéologique, il évolue, se construit en permanence et fait référence à des choses différentes selon les disciplines qui l'abordent. Tenter de définir un concept aussi large et usité que celui de mondialisation n'est donc pas chose aisée. Nous allons essayer ici d'aborder ce thème de manière assez large, sans chercher à définir précisément ce que tout le monde entend par mondialisation. Nous nous restreindrons à un tour d'horizon, non exhaustif, des perceptions, commentaires et analyses les plus fréquemment rencontrés de ce phénomène.

D'où provient ce concept et quels phénomènes décrit-il ?

Le concept de la mondialisation a émergé il y a environ 25 ans pour décrire des événements et phénomènes nouveaux de par leur ampleur.

Dans le livre *«Mondialisation – les mots et les choses»* à la page 53, il est fait mention d'une liste de faits ou d'événements décrivant ce que l'on peut appeler un (ou le) processus de mondialisation.

On assiste donc depuis 25 ans à :

- Un développement des échanges commerciaux et une diffusion des mécanismes du marché – qui se manifeste sous la forme d'un accroissement du taux d'ouverture des économies nationales,
- un développement des investissements extérieurs directs,
- une globalisation financière et une explosion des mouvements internationaux de capitaux financiers,
- une internationalisation des entreprises sur le plan des marchés, de la production, de la conception de la stratégie et du produit,

²⁸ Groupe d'Intérêt Scientifique Économie Mondiale et Développement (GEMDEV). «La mondialisation – les mots et les choses», Éditions Karthala, août 1999, p.187-204.

- l'extension du champs de la concurrence internationale à des services de type assurance, services financiers, télécommunication, transport etc.,
- une instantanéité des informations,
- un accroissement des interdépendances et l'effacement progressif des frontières physiques,
- l'affirmation de la concurrence des pays émergents.

Ces faits décrivent le phénomène de mondialisation, tous s'accordent pour le dire. Les débats tournent plus autour des raisons de l'apparition ou de l'accélération de ce phénomène et autour de ses effets.

L'observation de ces faits soulève certaines questions : La mondialisation constitue-t-elle une rupture ou s'inscrit-elle plutôt dans la continuité ?

Bonnie Campbell oppose deux visions susceptibles d'apporter une réponse à cette question.

- La première vision proposée suit un angle d'approche économique et insiste sur la nouveauté du phénomène. Dans cette approche la mondialisation est perçue comme *«le résultat des ajustements inévitables aux nouvelles normes de compétitivité internationale et aux lois du marché, ajustements qui assureraient une allocation optimale des ressources à l'échelle planétaire.»*²⁹
- La seconde vision adopte une approche historique, plus globale. La mondialisation *«fait référence au processus d'internationalisation des échanges de biens, de personnes et de savoirs. Ainsi, il s'agirait d'une part, d'un processus historique en cours depuis de nombreux siècles et caractérisé par des étapes et formes successives, qui se sont parfois chevauchées, touchant notamment l'internationalisation des relations marchandes, des capitaux, et de la sphère financière.»*³⁰
- **René Dagorn** a également élaboré un petit historique de ce terme. Il précise que ce terme a été utilisé en premier lieu afin

«de décrire une évolution considérée comme majeure dans le développement des sociétés». Puis «mondialisation» et «globalisation» ont servi, entre 1950 et 1960, à qualifier des phénomènes locaux et régionaux qui tendaient à devenir mondiaux. Entre 1980 et 1990, les multinationales et leur développement mondial uniforme, et plus tard l'évolution de la sphère financière viennent enrichir les termes «mondialisation» et «globalisation», en leur donnant une résonance

²⁹ Campbell, Bonnie. «La mondialisation», Contribution au Dictionnaire et petite encyclopédie des droits humains, mai 1999, p. 1.

³⁰ Ibid.

économique. Après 1990, l'ampleur des bouleversements constatés, leur caractère complexe et pluridisciplinaire imposent leur intégration dans les sciences humaines...»³¹

Quels sont les acteurs de la mondialisation³² ?

On peut identifier cinq principaux types d'acteurs :

1. Les détenteurs de droits de propriété (les actionnaires).
2. Les firmes ou organisations – ces acteurs mettent en œuvre des stratégies globales et s'organisent sous forme de réseaux.
3. Les acteurs territorialisés (travailleurs, syndicats, réseaux de PME, collectivités décentralisées).
4. Les centres de décision publics (États et organisations internationales) – ils définissent les règles du jeu, régulent les conflits et s'occupent de la mise en œuvre des normes sociales et environnementales. Les interventions de l'État ne sont pas strictement économiques, elles se situent dans une logique de solidarité inter-générationnelle et de cohésion nationale.
5. Les organisations de la société civile expriment des préférences collectives – organisations environnementales, ONG etc.

Pour certains la mondialisation n'est pas un processus irréversible que l'on subit, ce sont les acteurs qui font la mondialisation. Ils la construisent, la façonnent selon leurs idéologies, leurs décisions et leurs stratégies.³³

De quoi parle-t-on, de quoi c'est fait ?

Tout d'abord, il est important de préciser que la mondialisation est un processus et non un état.

Jean Piel identifie ce phénomène, comme tel, en raison du suffixe «*ation*». Un processus c'est-à-dire «*un ensemble de phénomènes, conçu comme actif et organisé dans le temps*».³⁴

«La mondialisation est : 1. Processus aboutissant à l'état actuel de la planétarisation unifiée des interdépendances de toute l'humanité terrestre. 2. État actuel de planétarisation unifiée des inter-dépendances de toute l'humanité terrestre.»³⁵

³¹ GEMDEV. *Op. Cit.* p.187-204 (citation extraite du résumé de «La mondialisation : les mots et les choses» disponible sur le site internet du GEMDEV.)

³² GEMDEV. *Op. Cit.* p. 239.

³³ Ibid. p. 253.

³⁴ Ibid.p. 144.

³⁵ Ibid p. 149.

Carlos S. Milani définit en ces termes la mondialisation : *«une accélération d'un phénomène mondial d'intégration économique commencé dès le XVIème siècle, processus inégal sur le plan géographique et progressif à l'échelle temporelle.»*³⁶ La mondialisation se traduit également, comme le souligne Carlos Milani³⁷, par une référence systématique à l'international et non plus au national dans les domaines économique, social et politique. Le capitalisme s'étend au delà du national voire même de l'international pour devenir multinational et mondial.

M. Beaud définit le concept de mondialisation notamment comme un «mouvement organique englobant», *«il s'agit d'un processus dans le cadre duquel des réalités déterminantes (productives, monétaires, financières, culturelles, environnementales etc.) se développent de manière organique à l'échelle de la planète en influant de façon marquante l'ensemble des réalités sociales régionales, nationales et locales ; cette forme de mondialisation me paraît indissociable des dynamiques du capitalisme moderne : elle s'esquisse avec le premier capitalisme industriel(...) et prend toute sa dimension avec le nouvel âge (techno-scientifique) du capitalisme.»*³⁸

Pablo Leal définit quant à lui la mondialisation comme la conséquence *«d'une gestion occidentale rationnelle, une «technocratisation» de la société qui fait de la vie humaine un rouage du fonctionnement des marchés.»*³⁹

À quoi ça sert ? – utilité du concept dans les stratégies des différents acteurs.

Deux approches⁴⁰ celle de l'économie néo-libérale et une autre plus globale confèrent un contenu et une utilité au concept de mondialisation.

- Dans l'approche de l'économie néo-libérale : la mondialisation est caractérisée par une idéologie qui vient légitimer une allocation des ressources au sein de laquelle le marché et l'entreprise privée occupent une place centrale et de fait accaparent des pouvoirs qui relevaient auparavant des États. La mondialisation est perçue comme inévitable. Prise dans cette acception l'utilisation du concept de mondialisation *«mène à des recommandations et stratégies favorisant l'ouverture des espaces économiques par l'intermédiaire de politiques de libre-échange, de*

³⁶ GEMDEV. *Op. Cit.* p. 169-185 (citation extraite du résumé de «La mondialisation : les mots et les choses» disponible sur le site internet du GEMDEV.)

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid. p. 207.

³⁹ Leal, Pablo et Opp, Robert. «Participation et développement à l'ère de la mondialisation», *Express sur le développement* no. 7, 1998-1999. (document ACDI) p. 5.

⁴⁰ Campbell, Bonnie. *Op. Cit.* p. 1-2.

déréglementation, de privatisation et du retrait de l'État des sphères de la production et planification...»⁴¹

- Dans le second courant identifié par Bonnie Campbell, «*dans un sens plus global, la mondialisation peut-être vue comme un processus qui se déploie à travers des rapports de force, construits et institutionnalisés par des acteurs identifiables qui en portent la responsabilité, par opposition à une vision de la mondialisation qui serait le résultat des forces systémiques induites par les forces implacables et inévitables du marché*».

Bonnie Campbell définit différents acteurs et vecteurs de la mondialisation : les institutions multilatérales et bilatérales (ONG-Institutions financières), les firmes multinationales et les États. Chaque acteur ou vecteur joue un rôle dans le processus de mondialisation.

Elle montre qu'en Afrique, les institutions financières ont encouragé un retrait de l'État des activités de production et de planification et un maintien de celui-ci dans un rôle de médiation et de réglementation. Aujourd'hui, on constate qu'elles viennent également s'attaquer au rôle redistributif de l'État. Dans les secteurs de l'éducation et de la santé, sa présence est en effet de plus en plus remise en cause, pour raison d'efficacité.

Le contexte de libéralisation économique et financière est servi comme prétexte à une reconceptualisation du rôle de l'État et à une redéfinition des espaces publics et privés. Les vecteurs transnationaux de la mondialisation étendent leur sphère d'influence dans le but de favoriser certaines stratégies ciblées de croissance, stratégies, qui, si l'on en croit les PAS, visent à promouvoir des intérêts privés (souvent étrangers) plutôt que les intérêts sociaux locaux.

Pour Carlos Milani, le concept de mondialisation a une finalité bien précise celle d'adapter les États et les sociétés du nord et du sud à la nouvelle donne néo-libérale. En insistant sur le caractère inéluctable du processus, les différents acteurs de la mondialisation – institutions internationales, firmes multinationales etc. – veulent convertir les États à la nécessité de s'ouvrir et de s'insérer dans cette organisation nouvelle de la société.

«Dans la perspective de l'ouverture des marchés, elles (les organisations internationales) imposent, au nom d'une «gouvernance» dite «bonne gouvernance» ou «global gouvernance», des politiques d'ajustement structurel ou de convergence qui «accorde priorité aux règles du marché au détriment de la régulation politique et sociale»...»⁴²

⁴¹ Ibid. p. 1.

⁴² GEMDEV. *Op. Cit.* p. 169-185 (citation extraite du résumé de «La mondialisation : les mots et les choses» disponible sur le site internet du GEMDEV.)

Quelles sont les implications de l'utilisation du concept et du processus de mondialisation ?

Un certain nombre de conséquences ou d'implications peuvent être observées suite à l'expansion du phénomène de mondialisation.

Tout d'abord, comme le mentionne Bonnie Campbell, ce processus agit sur les prérogatives traditionnelles de l'État, il vient redéfinir son rôle. Ce faisant, on assiste à une délégitimation et à une fragilisation de celui-ci. La mondialisation engendre également une redéfinition des frontières entre sphères publique et privée et l'émergence de tensions entre droits sociaux nationaux et droits des affaires. Les conséquences probables de ce type de tensions sont la modification des obligations ou devoirs de l'État envers ses citoyens et donc la possible redéfinition de l'intérêt commun et de la citoyenneté.

Les vecteurs de la mondialisation identifiés –les firmes multinationales ainsi que les institutions financières internationales – encouragent l'application de stratégies de croissance favorisant une intégration au marché mondial. Ce faisant, ce sont des formes particulières de l'organisation sociale qui sont promues. Formes qui laissent la part belle à l'entreprise privée. Ce type d'insertion dans l'économie mondiale pose un certain nombre de problèmes. Elle risque notamment de remettre en cause les systèmes de transferts de revenus qui ont existé au niveau national (ainsi que l'ensemble des droits économiques et sociaux institués au niveau national et qui risquent de pâtir d'un vide juridique supranational).

La mondialisation affecte en effet le contenu des droits nationaux ou étatiques : *«Ainsi, pour le droit du travail, le droit de l'environnement, le droit social, le droit de la concurrence, des normes et pratiques transnationales peuvent miner considérablement la spécificité du droit étatique car elles ne sont pas réductibles à un territoire national (l'extranéité). Les accords multilatéraux du type ALENA, ou la création, en 1995, de l'OMC représentent un droit institutionnel et substantiel qui s'impose aux États. (...) La mondialisation se traduirait ainsi par un double redéploiement, l'un affectant le contenu des normes; l'autre les techniques de régulation.»*⁴³

Pour l'ACDI, si l'on en juge par la lecture de ses documents, la mondialisation serait un processus essentiellement économique. Cependant, comme nous l'avons vu, son influence s'étend au delà de l'économique en touchant les dimensions sociale et politique. La mondialisation touche ceux qui s'y insèrent ainsi que ceux qui vivent en marge d'elle. Elle limite les choix en matière de politique publique

⁴³ Mockle, Daniel. (professeur de droit public, Faculté de science politique et de droit, UQAM), «Mondialisation et État de Droit», problématique du colloque conjoint Montréal/Clermont-Ferrand, Sept. 2000.

et macro-économique (les investissements fluctuant d'un pays à l'autre selon les avantages que procurent les différentes politiques nationales). Elle favorise la mobilité du capital et de la main d'œuvre, avantage la lutte contre la pauvreté mais risque de «*miner la stabilité sociale et générer l'extrême pauvreté, en détruisant les liens de parenté et en affaiblissant le soutien communautaire.*»⁴⁴.

S'il doit en être autrement, l'État devra encadrer la mondialisation, défendre les acquis, les droits, réglementer pour limiter les risques et répartir équitablement les bénéfices de la mondialisation. Sa tâche, bien que réduite par la délégation forcée d'une partie de ses pouvoirs, resterait considérable car il est le dernier rempart protégeant les normes sociales.

*«La mondialisation disperse le pouvoir de l'État dans trois directions : vers le haut au profit des multinationales, vers le bas au profit des régions et des communautés et vers l'extérieur au profit du secteur privé et de la société civile.»*⁴⁵

⁴⁴ Keller-Herzog, A. & Szabo, Sue. «Mondialisation et développement», Express sur le développement No. 8, 1997, (doc. ACIDI), p. 1.

⁴⁵ Ibid. p. 7.

LA GOUVERNANCE

Le concept de gouvernance, est apparu il y a relativement peu de temps dans les discours et documents élaborés par les différents acteurs internationaux. Ce concept, en constante évolution, recouvre des sens différents selon les acteurs qui l'utilisent et semble servir des intérêts multiples.

Nous allons présenter ici les différents sens conférés à ce terme en montrant les raisons de sa réapparition et les implications de celle-ci.

D'où provient le concept de gouvernance ?

La Commission Trilatérale, créée en 1973, a présenté en 1975 un rapport dont le thème principal était la «gouvernabilité» (governability) des démocraties. L'hypothèse de ce rapport, élaborée par Crozier, Huntington et Watanuki, attribuait à «*la fracture entre l'augmentation des demandes sociales et le manque de ressources de l'État*»⁴⁶, les problèmes de gouvernabilité rencontrés en Europe occidentale, aux États-Unis et au Japon. Cette époque se caractérisant par une crise de l'État-providence, les recommandations formulées par cette Commission se positionnaient en faveur d'un retrait de l'État du domaine économique.

Pour Angel Saldomando, le concept de gouvernance élaboré par la Commission Trilatérale est un concept imprégné d'idéologie néolibérale. La gouvernance est utilisée comme un «*moyen de faciliter le passage d'une situation où l'État est régulateur et redistributeur à une déréglementation des marchés et à une privatisation du secteur public.*»⁴⁷

De quoi c'est fait ? – définitions élaborées par les différents acteurs.

Voyons en premier lieu des définitions du **terme générique de gouvernance**.

En 1995, le rapport de la **Commission des Nations Unies sur la gouvernance globale** propose une définition de ce terme.

«La gouvernance est considérée comme l'ensemble de différents processus et méthodes à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes.(...) La gouvernance est un processus continu à

⁴⁶ GEMDEV. *Op. Cit.* p. 116-117.

⁴⁷ Saldomando, A. «Coopération et Gouvernance, une analyse empirique», juin 1999, présenté lors de la 9^{ème} conférence générale de l'EADI, GEMDEV - GIS - Économie Mondiale, Paris, 22-25 septembre 1999.

travers lequel les intérêts conflictuels peuvent être réglés et la coopération peut être développée. Ce processus comprend la constitution d'institutions formelles et des régimes capables de renforcer les allégeances ; il comprend aussi des accords informels que les peuples et les institutions font ou envisagent de faire dans la protection de leurs intérêts.» (rapport 1995 p. 2)⁴⁸

Le **Programme des Nations Unies pour le Développement** (PNUD) définit la gouvernance en tant qu'«*exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires nationales. Elle correspondrait à l'ensemble complexe des mécanismes, des processus et des institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et leurs devoirs et règlent leurs différences.*»⁴⁹

Selon le PNUD, «*la gouvernance englobe l'État, la société civile et le secteur privé et devrait être comprise dans trois perspectives principales, à savoir :*

- *la gouvernance économique – comprenant les processus de prise de décision qui affectent les activités économiques du pays et ceux de ses rapports avec d'autres nations,*
- *la gouvernance politique – se référant à la conception et à la mise en œuvre des politiques de développement,*
- *la gouvernance administrative – qui inclut les systèmes de gestion politique.»⁵⁰*

Le **Conseil de Rome** énonce lui aussi une définition de la gouvernance : «*(...) la gouvernance implique la définition de mécanismes de gestion d'un système social et de ses actions dans le but d'assurer la sécurité, la prospérité, la cohérence, l'ordre et la continuité du système. (...) Le concept de gouvernance ne devrait pas être limité aux systèmes nationaux, mais devrait être employé aux niveaux local, régional et provincial – ainsi que sur le plan de tous les autres systèmes sociaux (...)*»⁵¹

Dans les différents documents produits par les institutions internationales, les ONG ou les acteurs étatiques un qualificatif est fréquemment conféré au concept de gouvernance. On parle de «**bonne** gouvernance» (ou **bon** gouvernement) ainsi que de «**mauvaise** gouvernance». Ajouter ce type d'attribut au concept de gouvernance répond à une finalité bien précise. Cette finalité, que l'on peut déceler dans les stratégies des différents acteurs, sera abordée dans la suite du document.

Le **PNUD** définit comme telle la «bonne gouvernance» (ou «*sound governance*») : elle «*décrivait les caractéristiques de la gouvernance qui est*

⁴⁸ Ibid p. 177.

⁴⁹ Ibid. p.117.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ King A., Schneider B., «The first global revolution : a report of the Council of Rome», New York, Pantheon Books, 1991, p. 181-182.

inter-alia, participative, transparente, efficace, équitable et fondée sur la loi.»⁵²

Pour l'ACDI, un «bon gouvernement» est indispensable à la stabilité politique. Les caractéristiques d'un bon gouvernement sont énoncées dans un document datant de 1996 intitulé - *Politique du gouvernement canadien pour l'ACDI en matière de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement* – et que l'on peut retrouver sur le site internet de l'ACDI.

«On entend par «bon gouvernement» la façon dont un gouvernement gère les ressources sociales et économiques d'un pays. Le bon gouvernement (ou la saine gestion des affaires publiques) désigne un exercice du pouvoir, à divers échelons du gouvernement, qui soit efficace, intègre, équitable, transparent et comptable de l'action menée.

Il n'existe pas encore de définition de ce concept qui soit acceptée à l'échelle internationale. On estime, de manière générale, qu'il comprend les dimensions clés suivantes :

- *l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques et sociales judicieuses;*
- *une gestion compétente du secteur public, l'existence d'un noyau d'administrateurs professionnels et une fonction publique efficace;*
- *l'existence d'un cadre juridique bien conçu, prévisible et assorti d'un pouvoir judiciaire fiable et indépendant;*
- *un très faible degré de corruption dans la vie publique et l'existence de mécanismes efficaces de lutte contre cette corruption lorsqu'elle est constatée;*
- *l'intégrité et la responsabilité financières, ainsi que la présence de structures garantissant qu'un gouvernement rende compte de sa gestion financière et fasse preuve de transparence;*
- *un niveau pertinent de dépenses militaires et l'exercice par les forces armées de rôles appropriés dans la vie civile. »*

Un «bon gouvernement» doit donc :

- se révéler capable de former des institutions honnêtes et efficaces,
- il doit avoir comme principes fondamentaux de respecter les droits de la personne, de gérer de manière saine son économie, de cibler en priorité les programmes sociaux de base et de définir un niveau approprié des dépenses militaires,
- il doit enfin s'engager à respecter les processus et institutions démocratiques.

⁵²GEMDEV. *Op. Cit.* p. 117.

Pour la **Banque Mondiale** la gouvernance se définit de la façon suivante :

*«governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. **Good governance**, for the World Bank, is synonymous with sound development management.» (...) «good governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies.»⁵³*

«A general definition of governance is the «exercise of authority, control, management, power of government.» A more relevant definition for Bank purposes is «the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development»⁵⁴

La Banque définit donc la gouvernance comme «la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays» (traduction de Bonnie Campbell⁵⁵)

La Banque dans «Governance and Development» fournit également les caractéristiques d'un mauvais gouvernement. (notre traduction)

Un «**mauvais gouvernement**» se caractérise par :

- une incapacité à établir une distinction entre ressources publiques et privées,
- l'absence d'un cadre juridique prévisible,
- un nombre excessif de règlements, de règles et d'exigences en matière de permis,
- une répartition des ressources ne tenant aucun compte d'une croissance planifiée,
- une concentration excessive de l'autorité décisionnelle.

Toutes ces définitions permettent d'appréhender le rôle qui devrait être dévolu à l'État. Il semble que celui-ci devrait se limiter à la création d'un environnement favorable au développement du marché. *«Les interventions doivent se limiter aux questions telles que l'éducation primaire, les services de santé, le transport et l'infrastructure de communications.»⁵⁶*

⁵³ The World Bank. «Governance and development», Washington D.C., 1992, p. 1.

⁵⁴ Ibid p.3.

⁵⁵ Campbell, Bonnie. «Quelques enjeux conceptuels idéologiques et politiques autour de la notion de gouvernance» dans «Bonne Gouvernance et Développement en Afrique», Institut Africain pour la Démocratie, Éditions «Démocraties Africaines», 1997, p. 65-92.

⁵⁶ Centre d'information sur le développement international. «les principes d'un bon gouvernement» Express sur le développement, février-mars 1993.

Soulignons que les principes d'un bon gouvernement énoncés par l'ACDI se réfèrent aux documents produits par la Banque Mondiale sur le sujet et plus particulièrement le document intitulé – *Governance and Development*.

Dans ce document trois aspect de la gouvernance sont mis en évidence selon Bonnie Campbell⁵⁷:

1. la forme d'un régime politique,
2. les processus par lesquels l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays,
3. la capacité d'un gouvernement de concevoir, de formuler et de mettre en œuvre des politiques et la façon générale de mener les fonctions de gouvernement.

La Banque Mondiale, dans ce document de 1992, légitime son intervention dans le domaine économique. Elle restreint, conformément à ce que lui autorise ses statuts, son intervention à la gestion économique et à la mise en œuvre des politiques économiques. Quatre dimensions de la gouvernance sont soulignées dans ce document, à savoir: la gestion du secteur public, la responsabilisation –«*accountability*»-, le cadre juridique du développement, l'information et la transparence.

Comme le mentionne Bonnie Campbell, dans ce document «*le bon fonctionnement de l'État est assimilé à une question de bonne gestion technique des ressources publiques.*»⁵⁸

Dans le Rapport sur le développement dans le monde de 1997, traitant de l'État, les prescriptions de la Banque Mondiale ayant trait à la gouvernance s'éloignent «*de la présentation initiale purement technique pour recouvrir un contenu plus ou moins explicitement politique*»⁵⁹.

Dans le rapport intitulé – *Entering the 21st century, World Development Report 1999-2000* – la Banque Mondiale entre dans le détail des formes de régimes politiques recommandés. Il y est précisé: «*The electoral system also influences the vulnerability of the executive to pressure groups. Proportional representation, which allocates seats in proportion to the share of votes received by each party, tends to produce governments that require a coalition of parties to govern. Such coalition governments are inherently less stable and more vulnerable to demands by interest groups than majoritarian governments.*»⁶⁰ À partir de la

⁵⁷ Campbell, Bonnie. «Contribution au glossaire - Les mots de la mondialisation » sous la direction de M. Beaud, GEMDEV, Paris, 1999.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ World Bank. «Entering the 21st century», World Development Report 1999-2000, p. 114.

fin des années 1980, la Banque Mondiale s'est petit à petit positionnée de plus en plus clairement sur le champs politique, champs d'intervention qui ne figure pourtant pas dans les prérogatives qui lui sont reconnues par son mandat. Elle s'interroge même sur les structures les plus appropriées pour les gouvernements «*subnational*» (sous-nationaux).

Quelles sont les différentes doctrines de la notion de gouvernance ?

Angel Saldomando identifie trois doctrines de la notion de gouvernance. La première, dont nous avons déjà fait mention, est celle diffusée par la Banque Mondiale. La seconde relève de l'approche néo-institutionnaliste. Enfin, la dernière traite de la gouvernance démocratique.

Voyons dans un premier temps la gouvernance sous la lunette Banque Mondiale. Pour la Banque, la bonne gouvernance suppose «*un ensemble de normes et de capacités institutionnelles permettant d'assurer un fonctionnement efficace du marché et du secteur public*»⁶¹, il s'agit donc d'«*une combinaison entre administration étatique efficace, État de droit et bon fonctionnement du marché.*»⁶²

La gouvernance selon l'approche néo-institutionnaliste, met l'accent sur la nécessité «*d'accroître les capacités des institutions afin qu'elles puissent promouvoir des processus, des normes et des valeurs susceptibles d'avoir une incidence positive sur le développement.*»⁶³ Cette approche met de l'avant que la réforme de l'État (et de ses capacités) est une condition préalable au développement économique.

La troisième approche s'intéresse à la gouvernance démocratique. Dans cette approche les rapports entre démocratie et marché sont étudiés. La préoccupation majeure est de «*déterminer si ces rapports évoluent dans le sens d'un impact positif en matière de développement, d'équité, et de justice sociale.*»⁶⁴ Cette approche inclut dans la notion de gouvernance «*des éléments politiques et sociaux : respect des droits humains, meilleur ciblage des groupes bénéficiaires, choix de politiques visant à un développement durable et équitable, participation de la société civile.*»⁶⁵

Angel Saldomando identifie deux versions de la gouvernance démocratique. La première qualifiée de conservatrice associe démocratie libérale et économie de marché ouverte et insérée dans la

⁶¹ Saldomando, A. *Op. Cit.* p. 2.

⁶² Ibid. p. 1.

⁶³ Ibid. p. 2.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

mondialisation. La seconde plus large insiste sur la nécessité de prendre en considération les conditions locales «*et d'organiser le rapport entre démocratie et marché selon ces conditions*»⁶⁶, l'objectif étant de parvenir à un développement équitable et soutenable.

Carlos Milani traite lui aussi de la gouvernance démocratique. Il caractérise la gouvernance démocratique par quatre éléments :

*«une part essentielle de la vision démocratique de la gouvernance est l'engagement des libertés individuelles et des responsabilités personnelles dans l'exercice de ces libertés. Un deuxième élément de la gouvernance démocratique serait la souveraineté populaire et légalité politique. Un troisième élément serait la foi dans le rôle de la raison individuelle et collective dans la gestion des affaires de la société. En dernier lieu, la gouvernance démocratique met en relief la stabilité et l'efficacité des procédures institutionnelles et de la régulation du pouvoir arbitraire.» (March J. G., Olsen J. P., Democratic Governance, New York, The free Press, 1995, p.2-5.)*⁶⁷

Carlos Milani identifie deux visions de la gouvernance. La première est une vision libérale de la gouvernance démocratique. Cette vision, qualifiée par l'auteur de minimaliste, considère la gouvernance démocratique comme un processus permettant la conversion des volontés et ressources individuelles en action collective. La coalition politique qui en résulterait devrait permettre la satisfaction optimale de chacun des acteurs.

Cette vision est minimaliste dans la mesure où elle restreint la gouvernance à un ensemble de normes ou de règles gérant les échanges (volontaires et basés sur le consentement individuel) entre citoyens et acteurs politiques, de plus dans cette approche la source d'innovation est l'entreprenariat individuel et non l'action publique.

La seconde est une vision institutionaliste. La gouvernance démocratique dans ce type d'approche serait formée de quatre étapes principales.

*«Le développement des identités des citoyens et des groupes dans un environnement donné (par exemple, par le soutien aux institutions, et aux processus civiques qui facilitent la conception, le maintien et le développement d'identités démocratiques); Le développement des capacités à l'action politique au sein des groupes sociaux, des mouvements citoyens et des institutions formelles; le développement d'options politiques et historiques pour l'action (notamment dans le sens d'un contrôle citoyen et d'une évaluation sociale des événements; Le développement d'un système politique capable d'une perpétuelle adaptation aux différents environnements historiques et culturels (Wendt, 1994)»*⁶⁸

Dans cette approche la gouvernance ne se limite pas aux coalitions politiques et aux négociations. La pierre angulaire de cette approche est le caractère redistributif de la gouvernance : la légitimité politique

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ GEMDEV. *Op. Cit.* p. 179.

⁶⁸ Ibid. p.180.

des acteurs et des institutions est fonction de la contribution de ceux-ci au bien être public et au développement humain.

Carlos Milani précise enfin le rôle de la gouvernance, à savoir

«promouvoir des mutations au niveau des contraintes imposées aux ressources, aux droits et aux capacités de la société. La gouvernance globale incorpore nécessairement des mécanismes de contrôle et d'encouragement à la régulation des systèmes sociaux.»⁶⁹

Différents types de pratique de la gouvernance, selon les besoins en matière de stratégies locales et de coopération.

Angel Saldomando⁷⁰ énumère quatre types de pratique de la gouvernance.

La première, qu'il nomme **la gouvernance de l'ajustement et de la réforme économique dans le cadre des pressions en faveur de la mondialisation**, vise la mise en application de réformes économiques impopulaires – les résistances de la société civile étant étouffées par autoritarisme et négociation – et se traduit une importante exclusion sociale et par l'affaiblissement des institutions de l'État.

La seconde, s'intitule **la gouvernance visant à l'accroissement de l'efficacité institutionnelle et donnant la priorité à la réforme de l'État**. Dans ce cas précis, les effets non désirés ou non prévus de la réforme sont imputés à l'inefficacité de l'État, dès lors il est primordial d'empêcher le politique d'intervenir dans les institutions et le dans travail des techniciens.

La troisième, associe **la gouvernance à un processus de changement, donnant la priorité à la redistribution du pouvoir et à l'intégration des groupes exclus**. L'objectif est de modifier la relation entre le régime d'accumulation et les groupes sociaux exclus, dans un sens plus favorable à ces derniers. Il est également préconisé une plus grande ouverture politique et une reconnaissance des conflits et des différents intérêts.

La dernière enfin, fait référence à **la gouvernance pour le développement, ayant pour priorité la construction de compromis de fond compatibles avec le progrès économique et social**. Ce dernier type de pratique recommande une institutionnalisation des changements et des consensus de manière à les rendre opérationnels.

Comment le concept de gouvernance est-il repris dans les stratégies des différents acteurs ?

⁶⁹ Ibid. p.181.

⁷⁰ Saldomando, A. *Op. Cit.* p.3.

Le PNUD traite de la gouvernance dans la perspective de l'insertion au marché mondial et donc de l'ouverture des économies. Dans les différents documents produits par le PNUD, l'ajustement structurel est perçu comme une étape nécessaire à l'adaptation des économies en développement à la nouvelle donne internationale néo-libérale. La mise en place, parallèlement à l'ajustement structurel, d'une institutionnalité économique, encourageant épargne, investissements et initiative privée est indispensable à l'insertion dans l'économie mondialisée. La gouvernance dans cette perspective *«est réduite – en tant que concept – aux institutions du gouvernement ou aux règles du jeu – formelles et informelles – que définissent les acteurs, les procédures et les instruments légitimes de l'action collective.»*⁷¹

La Banque Mondiale est à l'heure actuelle une des institutions qui utilise le plus ce concept de gouvernance. L'utilisation de ce concept répond à une finalité bien précise et s'inscrit dans un vaste projet de société.

La Banque Mondiale a subi, suite à l'application des programmes d'ajustement structurel les foudres de la critique, ces programmes ayant engendrés dans les pays en voie de développement un accroissement des inégalités et de la pauvreté. La restauration des mécanismes du marché, imposée lors des programmes d'ajustement structurel s'est traduite par une réduction des interventions de l'État. Au niveau interne, elle est passée par une réduction du contrôle des prix (ce qui suppose l'élimination des subventions alimentaires ou celles sur l'énergie), une hausse des taux d'intérêt (par l'élimination des aides au crédit) et par une désindexation des salaires. Toutes ces mesures ont permis de réduire la demande interne. Au niveau externe, la restauration des mécanismes de marché a supposé une libéralisation du commerce (par une réduction voire élimination des droits de douane, et par l'élimination des licences) et une libéralisation des paiements. Toutes les mesures citées ont engendré un retrait progressif de toutes les protections mises en place par l'État pour combler les inégalités et / ou encourager les activités productives des personnes défavorisées. La suppression des subventions alimentaires ainsi que de celles sur l'énergie et l'élimination des aides au crédit se sont traduites par une réduction des transferts vers les plus pauvres. La réduction des droits de douanes, imposée lors des PAS, a occasionné quant à elle une baisse des recettes fiscales de l'État qui auraient pu être réaffectées à la mise en œuvre de transferts monétaires à destination des plus pauvres ou à l'amélioration des services sociaux. Dans les PVD, l'assiette fiscale est souvent très restreinte - en raison de l'importance de l'économie informelle et de systèmes de prélèvement souvent inefficaces. Dès lors, réduire ou supprimer les droits de douanes revient à priver

⁷¹ GEMDEV. *Op. Cit.* p. 178.

l'État d'une source majeure de revenus ce qui peut mettre à mal le système de redistribution.

Toutes ces mesures sont venues restreindre le rôle redistributif de l'État ce qui a occasionné, entre autres choses, l'accroissement de la pauvreté et des inégalités.

Face aux résultats décevants des PAS et dans le but de trouver de nouvelles bases de légitimité internes aux stratégies de réformes qu'elle proposait, la Banque Mondiale réorienta ses interventions pour y inclure la nécessité de réformes institutionnelles en invoquant une crise de gouvernance. Ce faisant, elle transpose la responsabilité de l'échec de son modèle «infaillible» de développement sur les États - qualifiés d'inefficaces et de corrompus. Les faibles performances économiques ont été attribuées à des problèmes de gestion technique internes aux institutions publiques.

Finalement, le concept de gouvernance et la recherche de la bonne gouvernance, ne servent qu'à promouvoir une forme de société dans laquelle l'État voit ses prérogatives se circonscrire à ce que ne pas faire le marché. Le type de société promue est une société susceptible de s'insérer dans l'économie mondiale, c'est-à-dire une société qui laisse la part belle aux acteurs privés même si cela doit se traduire par une dégradation des conditions sociales de certains groupes défavorisés.

Les bailleurs de fonds bilatéraux comme l'ACDI, l'USAID ou l'ODA, cherchent à instaurer une conditionnalité politique à leurs programmes d'aide. Leur objectif est de favoriser la démocratisation par la mise en place de systèmes multipartites et des régimes assurant la défense des droits et libertés civiques. Pour parvenir aux régimes politiques souhaités, ces agences bilatérales n'hésitent pas à imposer comme condition sine qua non à l'obtention de nouveaux prêts, la réalisation de réformes politiques.

La Banque Mondiale s'était révélée, jusqu'au dernier rapport sur le développement dans le monde 1999-2000, plus modérée. Elle avait jusqu'alors évité de se positionner de plein pied dans le champ politique et avait tenté de limiter (du moins en apparence) ses prescriptions à des domaines économiques. Depuis le rapport 1999-2000, la Banque a officiellement franchi la frontière qui lui était imposée par ses statuts en intégrant, comme préalable à la bonne gouvernance, des prescriptions sur la forme de régime politique que les pays en voie de développement devraient adopter.

LA PARTICIPATION

D'où provient l'intérêt actuel pour ce concept de participation ?

Pendant de nombreuses années, les courants dominants des stratégies et théories du développement ne posaient pas comme telle la question de la participation des populations dans le développement. Il s'agissait pour les populations locales de s'insérer dans les projets en adoptant le comportement d'un agent rationnel conscient des efforts à réaliser pour favoriser une accumulation du capital indispensable au développement économique. Le concept de participation fait l'objet d'un engouement récent, que l'on peut situer approximativement à la fin des années 1980, de la part des différents acteurs internationaux intervenants dans des projets de développement. Ce récent intérêt coïncide avec le constat d'échec des programmes ou projets de développement centralisés – de haut en bas – ignorant les personnes ciblées par ces projets. Ce constat a amené de nombreuses agences de développement à revoir l'angle d'approche de leurs projets. Pour ce faire ils ont décidé de se concentrer beaucoup plus que par le passé, sur le local et ainsi prendre en compte directement les gens visés par les programmes de développement.

Chronologie partielle de l'intérêt pour la participation.

Dans les années 1950-1960, la prise en compte des populations locales et de leurs besoins, lors de la réalisation d'un programme de développement, était quasi inexistante : *«la participation se bornait à adopter les changements apportés par des tiers, les populations adaptant leur mode de vie aux changements qu'elles acceptent ou qu'on leur impose»* (T. R. Batten, 157, *Communities and their development*, OUP, Londres.)⁷²

Cependant, la décennie 1960 est marquée par le foisonnement de revendications et par certains troubles sociaux. Les populations locales s'organisent et commencent à affirmer et à acheminer leurs demandes sociales. Ils s'inspirent des théoriciens de la libération nationale – **Freire et Orlando Fals-Borda** – et militent pour une délégation du pouvoir au peuple et *«pour une vision étendue et holistique de la participation»*.⁷³

Ces théoriciens utilisent le paradigme de la responsabilisation et redéfinissent le développement et la participation. Ils estiment que le développement ne peut se limiter à l'observation d'indices économiques tel le revenu par habitant. Pour **Freire** le

⁷² Leal, P. et Opp, R. «Participation et développement à l'ère de la mondialisation», *Express sur le développement* no. 7, 1998-1999. (document ACIDI)

⁷³ Ibid.

développement se conquière par la lutte, il passe «*par l'éducation en vue de la libération et de la transformation (prise de conscience individuelle), suivie d'une action collective.*»⁷⁴

Pour Freire ainsi que pour **Denis Goulet**, la participation active des populations (la PAR) - la responsabilisation - est indispensable à la mise en œuvre d'un développement authentique.

Majid Rahnema propose une synthèse des fondements de la PAR : «*La pleine participation des individus concernés à leur propre développement permet de surmonter les obstacles; C'est la volonté de la majorité, et le seul moyen pacifique d'atteindre des objectifs vitaux; la PAR, la prise de conscience et des activités similaires permettent à l'ensemble des individus de s'organiser pour atteindre leurs objectifs (dans W. Sachs, ed., The Development Dictionary, Zed, Londres).*»⁷⁵

Dans les années 1970 et 1980, les agences de développement ont pris conscience des limites du développement centralisé (qui laisse à la marge les populations locales) et ont commencé à accorder un intérêt particulier à la participation. «*Durant les années 70, la Banque Mondiale et d'autres institutions passèrent d'une logique de croissance avec effet de ruissellement à la satisfaction des besoins fondamentaux, alliée à une croissance équitable. Le développement a voulu acquérir une nouvelle légitimité, en constituant des partenariats avec les populations afin de prendre «le visage d'un saint repentant, prêt à faire amende honorable, à travailler selon de nouvelles méthodes avec les pauvres, et même à apprendre d'eux»(Rahnema) - du moins dans des projets sociaux, sinon techniques et d'infrastructures.*»⁷⁶

Enfin, la décennie qui vient de s'achever a vu la participation devenir le «*mot d'ordre du développement*»⁷⁷. Ce terme a su, grâce au flou qui entoure sa définition, rallier ou fédérer l'ensemble des acteurs internationaux du développement (institutions financière, ONG et société civile). La Banque Mondiale se positionne ainsi en faveur de la recherche participative, met en œuvre des évaluations participatives de la pauvreté et prône l'évaluation rurale participative.

Nous verrons par la suite les raisons de ce virage idéologique au sein de la Banque, virage qui valorise les avantages du développement participatif.

Quelle est l'utilité de la participation ou du développement participatif ?

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

Les agences de développement estiment que la prise en considération des opinions ou des besoins locaux devrait se traduire par l'accroissement de la rentabilité et de l'efficacité des interventions – en assurant une meilleure adéquation des programmes aux besoins.

La participation des communautés locales devrait également permettre aux individus de prendre directement en charge leur développement ce qui assurerait, selon les agences de développement, une adhésion accrue des populations aux projets. La participation semble donc produire deux effets désirables celui de renforcer la démocratie et celui d'améliorer l'efficacité des services publics.

La mise en œuvre d'un développement participatif pourrait également satisfaire à une volonté de renforcement de la société civile et de ses prérogatives dans le but d'établir une société juste, démocratique et dotée d'une conscience environnementale.

La participation revêt une utilité très particulière dans un document de **Paulo Viera da Cunha** et de **Maria Valeria Junho Pena** intitulé – *The Limits and Merits of Participation*. Dans ce document (dont les principales idées ont été discuté lors de *workshops* sur le partenariat et la participation organisé par la Banque Mondiale à Oaxaca au Mexique.) la participation est essentiellement circonscrite à un outil efficace pour compenser les dysfonctionnements du marché. Ces dysfonctionnements sont dus à une asymétrie d'information, à des comportements opportunistes ou à une absence de confiance dans l'information. La participation est perçue dans ce document comme le moyen d'acheminer les demandes individuelles. Cette participation ne semble cependant pas, selon les auteurs, mériter toutes les louanges dont elle fait l'objet. Ils précisent en effet que la plupart des droits politiques et sociaux acquis ne résultent pas de mouvements participatifs.

De la participation les auteurs retiennent principalement une forme.

*«Competitive markets allow individuals and households to express their preferences under a much broader set of conditions than nearly all other forms of participation, and they do so better and at lower cost. Moreover, competitive markets discriminate among individual demands according to a single variable – purchasing power. Unlike other social constructs for exchange, markets simultaneously exchange information about preferences, relative scarcities, quality, and reputation. **Competitive markets thus dominate other forms of participation and exchange.**»⁷⁸*

Définitions du concept de participation.

⁷⁸ Viera da Cunha, Paulo et Junho Pena, Maria Valeria «The Limits and Merits of Participation» avril 1996, p. 7. (site www.worldbank.org)

Le développement participatif a été défini par **Paulo Freire** en 1970 dans *-The Pedagogy of the Oppressed -* et se comprend comme : *«la participation des individus à un développement authentique en qualité de sujets actifs de réflexion et d'action, aboutissant au renversement de leurs oppresseurs.»*⁷⁹

Michèle Leclerc-Olive⁸⁰ identifie deux approches de la participation qui permettent de mieux appréhender ce concept. La première approche restreint la participation de la société civile à une simple contribution aux projets de développement. Cette contribution peut prendre deux formes, l'une en nature par la fourniture de force de travail, l'autre en argent par une participation aux frais relatifs à la mise en œuvre du projet. La seconde approche de la participation insiste sur l'écoute des désirs des populations locales non seulement lors de la réalisation du projet mais également lors de sa conception.

La participation se traduit par un partage des ressources, du contrôle et des responsabilités entre les membres de la société civile. Pour être effective cette participation doit se traduire par un authentique transfert du pouvoir décisionnel des dominants et des institutions vers les dominés.

La participation est également communément perçue comme un moyen pour acquérir de nouveaux droits par le biais d'une action volontaire supportant des intérêts collectifs.

Pour Pablo Leal et Robert Opp,

*«D'autres dimensions de la participation méritent notre attention. Plus qu'une politique, la **participation est une approche philosophique du développement humain et de la transformation sociale** : grâce à la connaissance de soi, les individus peuvent déceler les contradictions et engager des actions pour lutter contre l'aliénation. L'action participative est donc le **processus qui facilite la capacité permanente d'identifier et d'analyser les problèmes, d'élaborer et de définir des solutions, de mobiliser des ressources et de les mettre en œuvre dans tous les domaines où des besoins en développement se manifestent, pour que les individus puissent maîtriser les processus qui ont une incidence sur leur existence.***

En reconnaissant la diversité, les processus participatifs encouragent l'expression de différents points de vue dans un dialogue qui permet la négociation en vue d'un consensus. En mettant en évidence les hétérogénéités, la participation permet de construire des identités qui engageront les actions les cultures, peuvent être contrôlés par une action participative qui facilite la définition des idées, des valeurs et du sens propres

⁷⁹ Leal et Opp. *Op. Cit.* p. 1

⁸⁰ Leclerc-Olive, Michèle. «Décentraliser la coopération : Enjeux théoriques et politiques», 9^{ème} conférence générale de l'EADI, GEMDEV - GIS Économie Mondiale, Paris, 22-25 septembre 1999.

à chaque peuple. Les opinions, analyses et expériences des populations marginalisées doivent être collectives donnant un nouveau sens au reste de la société. Dans notre système mondialisé, les acteurs s'efforcent de trouver un sens et de contrôler les codes culturels. Les processus antidémocratiques, qui imposent un sens afin d'homogénéiser prises en compte. À l'échelon local, la participation peut relier des stratégies de survie, des réseaux de connaissances et des moyens d'existence. Au plan national, elle permet d'associer mondialisation et démocratie. Au niveau mondial, elle offre des alternatives d'avenir basée sur la vie locale.»⁸¹

Comment la participation s'inscrit-elle dans les stratégies des différents acteurs ?

Dans le document – *The Limits and Merits of Participation* – on constate que la participation est considérée de manière assez négative. Les auteurs proposent une vision relativement pessimiste de la participation. Selon eux la participation est autant un problème qu'une solution. C'est un problème si celle-ci est désordonnée ou perçue comme un substitut à une représentation démocratique. Par contre elle est appréhendée comme une solution lorsqu'elle permet de transformer un conflit en négociation et lorsqu'elle parvient à améliorer l'efficacité de l'aide au développement. Dans cette approche de la participation, il est précisé que celle-ci est optimale lorsqu'elle s'opère dans des groupes sociaux déjà aptes à s'aider eux-mêmes. Ainsi, il est fait mention : «*It has typically been assumed that people, especially poor people, lack the competence to decide for themselves.*»⁸²

Pablo Leal et Robert Opp mentionnent dans leur article une étude sur le Costa Rica réalisée par Laura Macdonald. Dans cette étude, cette dernière montre que les ONG sont loin d'avoir une perception unanimement positive de la participation. Elle fait référence à deux types d'ONG : «*les ONG « progressistes » qui encouragent la responsabilisation par un travail de prise de conscience, et les ONG « traditionnelles » associées aux donateurs, qui utilisent le développement participatif comme instrument d'amélioration de l'efficacité (1995, dans Debating Development Discourse, St. Martin's, New York)*»⁸³.

Ces deux auteurs montrent également que le concept de participation est utilisé par les institutions financières internationales comme couverture face à la critique qui fit suite au constat d'accroissement de la pauvreté dans les PED – après l'application des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) dans les années 80-90. Ils précisent ainsi qu'il «*est inquiétant de constater que la participation est*

⁸¹ Ibid. p. 5-6.

⁸² Viera da Cunha and Junho Pena. *Op. Cit.* p. 20.

⁸³ Leal et Opp. *Op. Cit.* p. 3.

activement utilisée pour soutenir l'orthodoxie du développement, au lieu de la remettre en cause».

Ils insistent également sur «*Le rapport de 1989 de la Banque Mondiale, intitulé L'Afrique sub-saharienne : de la crise à la croissance durable (visant à réorienter les efforts sur la lutte contre la pauvreté et sur la bonne gestion des affaires publiques après les premières déceptions des SAP) emploie une terminologie inspirée de la PAR, en prônant la responsabilisation, l'autonomie et la participation, et condamne même « l'appropriation par les élites des structures du pouvoir pour servir leurs propres intérêts.» Toutefois, « au lieu de confier à la population le contrôle de l'État, la Banque Mondiale entend orchestrer le désengagement des autorités locales de la vie économique. Les ressources doivent être transférées de l'État vers le marché, où tous les citoyens sont supposés pouvoir y accéder équitablement » (David Moore, dans Debating Development Discourse). La responsabilisation est associée à la participation non pas dans la sphère politique, mais sur le marché libre, à mesure que les populations « reprennent le contrôle de leur existence » (Banque Mondiale). Cette lecture apolitique de la « participation » fait abstraction des conflits fondamentaux entre les pauvres et les élites. Cette prise en compte permet également de légitimer les réformes néo-libérales et de devancer les pressions visant à transférer le pouvoir et les ressources aux laissés pour compte, en offrant un « filet de sécurité » marginal afin de contenir le mécontentement populaire. »⁸⁴*

La participation est un concept qui se révèle être très usité. Il convient cependant de bien identifier les motivations et les intérêts des différents acteurs employant ce concept. La vigilance s'impose lorsque l'on observe de quelle manière ce concept est repris par des institutions comme la Banque Mondiale. Si ce terme ne sert qu'à atténuer les critiques ou à éviter les mouvements sociaux, on peut s'inquiéter de sa si fréquente utilisation. Une participation authentique ne doit pas se résumer à une consultation et à une participation lors de la mise en œuvre du projet, elle doit s'étendre à la conceptualisation du projet et à l'évaluation de l'initiative.

⁸⁴ Ibid.

LA DÉCENTRALISATION

Les concepts de décentralisation, société civile, démocratie etc. sont très souvent présentés comme recouvrant des définitions universellement acceptées, faisant l'objet d'un consensus mais également, comme étant neutres. Contrairement à cette vision, il serait suggéré qu'en fait ces notions sont très imbriquées et dotées de connotations idéologiques ou de présupposés politiques qu'il convient d'analyser de plus près.

De plus, ces concepts seront tous abordés individuellement, mais comme vous pourrez le constater, pour appréhender adéquatement chacun de ces concepts il nous sera indispensable de venir nous référer aux autres.

Les stratégies qui cherchent à promouvoir la décentralisation ne cessent de s'étendre. Après avoir touché les pays industrialisés, ce type de pratique est de plus en plus recommandé pour les pays en voie de développement. Cependant, les processus de décentralisation recouvrent des formes très variées d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre et selon l'histoire de ces régions et pays.

D'où provient le concept ?

L'origine du concept de décentralisation n'est certes pas récente, mais ce qui attire notre attention aujourd'hui c'est la profusion de documents produits par les agences de développement international traitant de la décentralisation.

Notre intérêt se porte donc sur les raisons de l'intérêt récent suscité par ce type de stratégie.

On peut dater tant bien que mal ce regain d'intérêt aux années 1980. Cette période se caractérise, entre autre, comme nous l'avons déjà mentionné, par un bilan négatif de l'effet des PAS sur le développement économique et plus particulièrement sur le développement social. L'accroissement de la pauvreté et la marginalisation accrue des groupes sociaux les plus défavorisés, ont amené les institutions financières internationales à revoir leurs projets de développement dans le sens d'une lutte contre la pauvreté. Cette lutte contre la pauvreté, associée aux programmes d'ajustement

structurel, a été couplée à un vaste projet de reconceptualisation du rôle de l'État – celui-ci s'étant révélé, selon les institutions de Bretton Woods, un agent inefficace de promotion du développement.

Dès lors ont été mis de l'avant, des stratégies cherchant à promouvoir un transfert de souveraineté de l'État central vers les ONG (estimées plus proches des pauvres, moins corrompues et plus à même de rencontrer les besoins de populations locales) les communautés locales et le secteur privé. Pour résumer très sommairement, la décentralisation a commencé à s'opérer par une valorisation du micro et la privatisation d'un certain nombre de services auparavant délivrés par l'État.

De quoi c'est fait ? – Définitions et contenu.

Voyons à présent plus en détails ce que recouvre le concept de décentralisation.

Définition du petit Larousse illustré

La décentralisation se comprend généralement comme : *«un système d'organisation des structures de l'État qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux (collectivités locales, établissements publics)».*

Michèle Leclerc-Olive insiste sur le fait qu'une décentralisation *«suppose l'existence d'un centre qui assume ses propres prérogatives et qui délègue un certain nombre de responsabilités – et non de souverainetés – à des collectivités territoriales. Ce processus est régi par un principe de subsidiarité.»*⁸⁵

Michèle Leclerc-Olive fait quelques remarques sur le processus de décentralisation :

- La décentralisation se traduit par une transformation ou refondation de l'État et par une adaptation de ses prérogatives aux conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds - dans ce cas on parle de **«décentralisation volontaire»**.
- La décentralisation est très rarement le résultat d'une initiative locale – c'est-à-dire **«une décentralisation spontanée»**.
- Elle se traduit par une dévolution de compétences ou par la création d'entités communales.
- Deux formes de décentralisation peuvent être observées : une **décentralisation politico-administrative** et une **décentralisation des politiques sectorielles** (en matière de

⁸⁵Leclerc-Olive, Michèle. «Décentraliser la coopération : Enjeux théoriques et politiques», 9^{ème} conférence générale de l'EADI, GEMDEV - GIS Économie Mondial, Paris, 22-25 septembre 1999, p. 14.

santé, d'éducation, d'environnement), cette dernière forme de décentralisation suppose un transfert aux populations locales de la gestion voire même de la réalisation d'équipements sociaux locaux.

- La décentralisation pose également la question de la **forme**, du **degré** et du **niveau** (amont-aval) de la participation locale aux décisions qui la concernent.

La Banque Mondiale, dans son Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000, élabore elle aussi une définition de la décentralisation :

«Decentralization entails the transfer of political, fiscal, and administrative powers to subnational units of governments capable of taking binding decisions in at least some policy areas. Decentralization may involve bringing such governments into existence. Or it may consist of expanding the resources and responsibilities of existing subnational governments. (...) Decentralization shifts the focus of accountability from the central governments to constituents, usually through local elections.»⁸⁶

Utilité du concept de décentralisation.

La finalité des stratégies de décentralisation est l'objet de vifs débats. Selon Michèle Leclerc-Olive, le concept de décentralisation est utilisé par les bailleurs de fonds en vue de créer ou de renforcer un dualisme entre État et citoyens. Elle précise en outre qu'il en est de même pour les concepts de société civile, de participation et de démocratisation.

Suivant cette interprétation, le regain d'intérêt dont font preuve aujourd'hui les agences de développement à l'égard du processus de décentralisation est loin d'être neutre.

Jusqu'en 1990, les financements octroyés par ces agences étaient dirigés vers les États, mais passée cette date les agences ont essayé de contourner les États en sortant «la carte miraculeuse du local».

En effet, les conséquences sociales des PAS, risquant de mener à l'instabilité sociale et à des mouvements de protestation, il semblait qu'une décentralisation du pouvoir vers la société civile permettrait de calmer les vellétés de révoltes.

Ainsi, la décentralisation serait perçue par les institutions de Bretton Woods, mais également par le PNUD et le BIT, comme un moyen d'améliorer la gestion du secteur public tout en préservant la stabilité politique.

⁸⁶ World Bank. WDR 1999-2000. *Op. Cit.* p. 108.

Comment s'inscrit ce concept dans les projets des différents acteurs?

Michèle Leclerc-Olive⁸⁷ propose deux approches de la décentralisation, qui permettent d'appréhender comment différentes traditions nationales se traduisent par des perceptions distinctes de la décentralisation et de fait de la coopération décentralisée.

La conception anglo-saxonne (ou approche projet) tout d'abord, souligne que l'appui à la décentralisation consiste à soutenir les initiatives locales qui émanent de la société civile, des ONG ou du secteur privé, cela «*sans renforcer les pouvoirs publics locaux conçus alors comme une pure administration*»⁸⁸.

La conception latine (ou approche institutionnelle) ensuite, considère que l'appui à la décentralisation doit être en premier lieu «*un appui aux autorités publiques locales et à leur administration, pour les rendre plus aptes à organiser le développement au niveau de la collectivité territoriale (autant que faire se peut avec la société civile).*»⁸⁹

Comme le mentionne M. Leclerc-Olive, ces deux conceptions de la décentralisation en remettant l'accent sur le dualisme société civile/État concourent à une disqualification du politique, ce qui est selon elle à déplorer.

La Banque Mondiale, dans le chapitre 5 du rapport sur le développement dans le monde 1999-2000 intitulé – *Decentralization : Rethinking Government* – souligne l'importance du phénomène de décentralisation et son impact sur la répartition des pouvoirs au sein des pays. Ce processus est valorisé par la Banque car il contribue au désengagement de l'État et à l'«*empowerment*» de la société civile.

La fin de ce chapitre est particulièrement claire sur l'ampleur du soutien des bailleurs de fonds multilatéraux vis-à-vis de ce processus. Le document précise que la décentralisation est inévitable, que les pressions en faveur de ce phénomène vont au-delà du gouvernement et que plutôt que de résister les pays du sud devraient se préparer à la décentralisation notamment en apprenant des expériences d'autrui. Dans le contexte de la mondialisation, les pressions à la décentralisation des pouvoirs se font pressantes. La Banque Mondiale a trouvé avec le concept de décentralisation (couplé à ceux de participation, société civile et démocratisation) un nouveau moyen d'évincer l'État central.

Implications de l'utilisation de ce type de concept – conclusion.

⁸⁷ Leclerc-Olive, Michèle. *Op. Cit.* p. 9-10.

⁸⁸ Ibid. p. 10.

⁸⁹ Ibid.

Certaines implications que l'on peut identifier, de l'utilisation du concept de décentralisation, ont déjà été abordées dans les sections précédentes.

Pour synthétiser, on peut remarquer que ce processus est bien souvent le résultat d'une initiative extra-nationale et devient de plus en plus une conditionnalité à l'obtention de nouveaux prêts. Les promoteurs de la décentralisation sont essentiellement des bailleurs de fonds qui espèrent par ce processus court-circuiter davantage l'État. Les bailleurs de fonds en faisant la promotion de ce type particulier de répartition des pouvoirs, participent à la formulation de nouvelles conceptions de la participation et de la démocratie.⁹⁰

Lors de la réunion annuelle du GEMDEV de juillet 1999, l'un des intervenant a attiré l'attention sur le lien établi par les agences de développement, entre démocratisation et décentralisation. Selon cet intervenant, les agences de développement ont construit un lien de causalité, qui n'a pas lieu d'être, entre le processus de décentralisation et celui de démocratisation, ceci dans le seul but d'obtenir une adhésion populaire.

Cet intervenant a spécifié que le lien entre décentralisation et démocratisation est à proscrire car la décentralisation – comprise en termes de dévolution de compétences- suppose que l'État redistribue du pouvoir ou des compétences. Or, ce n'est pas une donnée de nature de l'État que de redistribuer des compétences. Dès lors, si l'État redistribue c'est soit pour étendre son emprise, soit pour rechercher une légitimité par l'effet de cette redistribution. Mais si l'État redistribue et qu'il existe d'autres acteurs, dotés de sources différentes de légitimation (moyens financiers ou technique), capables de capter cette dévolution de compétences, on peut se demander, dans ce contexte, si une réduction de l'État s'accompagne de plus de démocratie.

Pour Michèle Leclerc-Olive il devient urgent de faire des espaces politiques actuels des espaces publics de proximité afin que la coopération décentralisée ne se traduise pas par une déqualification du politique.

⁹⁰ Réflexion engagée par M. Leclerc-Olive sous la forme interrogative lors d'un débat sur les processus de décentralisation dans le contexte de la mondialisation – Réunion annuelle du GEMDEV, 2 juillet 1999. «*Différentes conceptions de la décentralisation, laissent-elles présager différentes conceptions de la démocratie ? De la participation ?*».

LA SOCIÉTÉ CIVILE

D'où provient le concept⁹¹ ?

Dressons à présent un bref aperçu du sens conféré au concept de société civile par différents auteurs à différents moments de l'histoire.

La période de la Renaissance (en reprenant les conceptions grecque et romaine de polis et de civitas) associe la société civile à un ordre social bien ordonné et de fait à l'État.

Hobbes (XVII^{ème}) oppose la société civile et la société naturelle (c'est-à-dire la société dominée par la loi de la nature). Il associe la société civile à une société plus rationnelle, ordonnée et civilisée que la société naturelle, celle-ci étant dotée d'un État et d'un gouvernement.

Locke définit la société civile comme une totalité sociale incluant, comme c'est le cas chez Hobbes, l'État, auquel les hommes délèguent le contrôle et l'agencement de la loi naturelle.

⁹¹ Cet historique est extrait d'un document thématique d'Alternatives consacré à la société civile, daté de juin 1998.

Pour **les classiques libéraux**, la société civile comprend tout ce qui est construit socialement y compris l'État et le marché.

Pour **J. J. Rousseau**, la société civile n'est pas qu'une société civilisée, car elle est issue d'un contrat social et est donc soutenue par une volonté générale. Il établit une hiérarchie des formes de sociétés. La société politique est supérieure à la société civile elle-même supérieure à la société naturelle. La société politique tient sa supériorité de l'État, issu du contrat. Cet État résulte du consensus et donc du contrat «*produit la communauté et la sanctionne et pas le marché*»⁹².

Alexis de Tocqueville, au XIX^{ème}, va apporter une vision différente de la société civile issue de son expérience en Amérique. Il va y observer l'existence d'associations volontaires, communautaires et montrer qu'une vie économique et politique est envisageable en dehors de l'appareil étatique.

Mais, c'est avec **Hegel** (1831), que nous retrouvons la perception moderne des rapports entre société civile et État. La société civile est comprise :

*«comme l'ensemble des rapports économiques et extra-économiques, au-delà des liens familiaux et en-deça de l'État, qui cependant, les conditionnent. La société civile est donc un système de dépendance des individus pour leur subsistance, leur bien-être, leurs droits et qui s'exprime en trois moments : un système de nécessité (propriété, production, travail); la défense de la liberté et de la propriété, par l'exercice de la justice et, la garantie d'un bien commun au sein du particulier, grâce à l'administration publique. Il s'agit donc du lieu des intérêts particuliers, surdéterminé par la rationalité de l'État, qui va à l'encontre des caprices des individus, ces derniers n'ayant de rationalité, d'objectivité et d'éthicité, qu'en tant que membre d'un État.»*⁹³

Finalement chez Hegel, la société civile en tant que lieu de regroupement des intérêts particuliers «*ne peut naître et se développer que dans et par l'État, ce dernier étant incarnation de l'intérêt général. Il se noue ainsi entre l'État et la société civile des rapports dynamiques de conflit ou de complémentarité*»⁹⁴

Entre 1750 et 1850, à travers les écrits de Ferguson, Paine, Hegel, et Alexis de Tocqueville, une frontière entre la société civile et l'État commence à se dessiner.

⁹² Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part I) I. Les classiques de la modernité et la construction de la société civile bourgeoise». Juin 1998.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Badié Hima. «L'invention de la société civile en Afrique : renforcer la société civile pour un meilleur ancrage de la démocratie». Colloque International Interdisciplinaire – État et société civile en Afrique : enracinements et projections. Université d'Abidjan-Cocody. 13-18 juillet 1998.

Pour **Adam Ferguson**, la société civile est perçue comme un outil, plus social que politique, permettant de lutter contre l'autoritarisme et d'atténuer ou d'améliorer la nature «primitive» de l'État.

Pour **Gramsci**, la société civile est une sphère dans laquelle des luttes peuvent s'opérer entre ceux qui sont favorables et ceux qui s'opposent au capitalisme. *«Il s'agit de l'ensemble des organismes appelés vulgairement privés (fait référence à l'ensemble des rapports sociaux) et qui correspondent à la fonction hégémonique du groupe dominant, dans la société.»*⁹⁵

Voyons à présent, le sens plus contemporain du concept de société civile.

Aujourd'hui, le concept de société civile connaît un intérêt renouvelé. Le déclin de l'État providence et l'effondrement du système communiste ont, dans le contexte de la mondialisation, relancé les réflexions sur ce concept.

Pour **Robert Fine**⁹⁶, l'apparition du concept de société civile en Afrique du Sud est directement reliée à la fin du socialisme d'État dans les pays de l'est européen. Ce concept a, selon lui, été directement importé des mouvements populaires de libération de l'autoritarisme communiste.

Zaki Laidi⁹⁷, propose une explication de l'émergence de la société civile, qui comme nous le verrons notamment en conclusion ne fait pas l'unanimité.

Son analyse commence par une chronologie qu'il fait débiter en 1973 – date de la crise pétrolière et simultanément période de la crise de l'État-providence. Vient s'ajouter à cette crise, dans les années 80, la montée des gouvernements conservateurs en Grande Bretagne et aux États-Unis. Ceux-ci s'efforceront de discréditer l'État comme régulateur économique et social. Au cours de cette décennie, la dérégulation des marchés financiers s'accroît et on assiste à une libéralisation des mouvements de capitaux. Enfin, en 1989, la chute du mur de Berlin vient fissurer le bloc communiste. Tous ces événements sont venus entamer la confiance dans l'aptitude de l'État à lutter contre la crise et à assurer son rôle redistributif (les restrictions budgétaires venant réduire l'étendue des prérogatives sociales et la marge de manœuvre des États). La transmission aux pays du sud de cette libéralisation économique – qui se traduit

⁹⁵ Tejada, A. A. Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part V) - Le concept de société civile dans le débat contemporain : les contextes». Juin 1998.

⁹⁶ Fine, Robert. «Civil society theory and the politics of transition in South Africa.» in Review of African Political Economy – Democracy, Civil society, and NGO's. No. 55, novembre 1992, p. 71.

⁹⁷ Laidi, Zaki. «A new arena for individual initiative». The UNESCO Courier, Paris, janvier 2000.

notamment par une reconceptualisation du rôle de l'État – s'opère par le biais des Programmes d'Ajustement Structurel.

Les tâches, progressivement retirées des mains de l'État sont réappropriées par le secteur privé et indirectement par les élites traditionnelles (qui récupèrent les ressources extraites des multiples privatisations) et par les ONG (auxquelles les membres de la société civile transfèrent la déférence qu'ils accordaient auparavant à l'État). Finalement, on assiste à une reconfiguration du pouvoir que trois acteurs désormais se partagent, à savoir l'État, la société civile, et le marché. Cette reconfiguration ne sonne pas le glas du politique, selon Zaki Laidi, mais au contraire son extension au-delà de l'État. L'État ne s'éteint pas, ses prérogatives sont uniquement redéfinies et réorientées vers la sécurité sociale, les pensions, le paiement de la dette, l'éducation et la santé etc. Un État fort reste indispensable pour fournir le cadre juridique permettant à la société civile d'exprimer ses demandes.

Remarquons que même si cet auteur propose que les prérogatives traditionnelles de l'État sont uniquement réorientées, ce qu'il décrit comme étant les nouvelles fonctions ciblées de l'État laisse en fait entrevoir une reconceptualisation du rôle de l'État que l'on peut qualifier de minimum car circonscrit aux services sociaux de base. L'État est mis en retrait afin de laisser libre le jeu des forces du marché.

Aurelio Alonso Tejada identifie le débat contemporain sur la société civile comme s'inscrivant dans le contexte du capitalisme mondial ou mondialisation. Il précise que *«lorsque nous parlons de mondialisation, nous nous référons à une nouvelle phase de la concentration du capital, associé à un nouveau patron technologique, engendrée dans le développement même de l'impérialisme et définitivement insérée dans ses coordonnées.»*⁹⁸

Il attribue un certain nombre de caractéristiques à ce phénomène :

- phénomène économique mais qui touche également à l'ensemble des niveaux des rapports sociaux.
- La mondialisation se traduit pour les classes subalternes par : une exclusion de l'économie formelle, une intensification de la pauvreté relative et absolue, une atomisation de l'emploi, l'augmentation du flux migratoire (et l'émergence de la xénophobie) et l'affaiblissement du mouvement syndical.
- *«Sur le plan politique, la première chose qui apparaît est une ordonnance pyramidale, avec un monde dirigé par les États-Unis et divisé en zones d'influence dans lesquelles les organismes internationaux, politiques et économiques, assument progressivement*

⁹⁸ Tejada, A. A. *Op. Cit.* p.2

le rôle d'instruments de domination sur les pays du sud, au nom des États du nord qui légitiment ainsi, sur le plan international, leur propre projet économique.»⁹⁹

- En parallèle, on assiste à une crise de l'État-nation (c'est-à-dire une redéfinition du rôle de l'État) qui se traduit, «*au Nord, par la session de parts de pouvoir exigée par l'espace transnational du capital et par les rôles nouveaux assumés par les organismes internationaux. Pour le Sud, cela signifie la perte progressive de l'espace de compétence décisionnelle des États dépendants, la perte d'une souveraineté fonctionnelle.»¹⁰⁰*
- En Amérique Latine la mondialisation engendre «*l'expansion d'une transition démocratique dans les systèmes politiques et le renforcement parallèle (et à un certain moment complémentaire) des institutions de la société civile.*» Comme le souligne **Helio Gallardo**, l'intérêt récent vis-à-vis de la société civile en Amérique Latine ne peut être séparée du processus de mondialisation.

En Amérique Latine, divers courants d'opposition aux pouvoirs en place ont revitalisé le concept de société civile, à la fin des années 70 et jusqu'à la fin des années 80, tandis que pour ce qui est de l'Europe de l'Est, l'opposition s'est déclarée et développée «*dans les sphères politiques et académiques américaines et européennes, en majorité conservatrices.*»¹⁰¹ Ainsi, la similitude des points d'arrivée ne présuppose pas la similitude des points de départ. En Amérique Latine, les courants d'oppositions sont à l'origine du renforcement de la société civile – utilisée pour opérer la transition vers la démocratie et vers «*un modèle de dépendance néo-libérale, également capitaliste.*» Alors que dans les pays de l'Est européen, la société civile s'est déployée pour lutter contre le communisme et accéder ainsi au capitalisme néo-libéral.

La réactivation de la société civile en Amérique Latine est considérée comme : «

- *un signe des forces du marché qui brisent l'étatisme et la bureaucratie (néo-libéralisme dépendant) par l'extension de la déréglementation et de l'esprit d'entreprise,*
- *un signe de l'accentuation des formes réactives (économie informelle) et actives (les micro-entreprises, par exemple) de survivance populaire dans une période de carences aiguës et prolongées,*
- *le signe d'une particularisation des conflits sociaux, de l'usure des idéologies et des visions totalisantes du monde, le tout accompagné d'un désenchantement à l'égard des formes collectives d'existence et*

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid p. 3.

par l'apparition d'une morale individualiste ou repliée sur le groupe (sectarisme, postmodernisme dépendant),

- *un caractère explosif des situations sociales auquel il faut pallier (Banque mondiale, actions de solidarité gouvernementales, orchestration des ONG),*
- *un renouveau religieux (réveil fondamentaliste et résurgence ecclésiale),*
- *une activation de groupes indépendants qui s'éveillent à la conscience politique et qui peuvent être conquis comme clientèle électorale ou comme base sociale,*
- *un facteur de rénovation de l'État par la contribution de la société civile à la démocratisation.»¹⁰²*

Utilité du concept de société civile.

En Afrique.

Selon **Willie Breytenbach**¹⁰³, le concept de société civile ne recouvre pas le même sens et n'a pas la même utilité en Afrique et dans les pays occidentaux. En Afrique, l'intérêt pour la société civile n'est apparu que récemment, dans les années 1980. La société civile y joue un rôle particulier dans la mesure où elle est désignée, en quelque sorte, pour faire face à la corruption. Ce faisant, la société civile se substitue aux partis d'opposition faibles ou inexistantes.

W. Breytenbach, précise également que dans ce continent il n'est pas possible de distinguer, comme c'est le cas dans les pays occidentaux, entre société politique (domaine des partis politiques) et société civile (domaine des associations volontaires).

En effet, *«In the West, strong civil societies normally make for strong political parties and strong states. In Africa, strong parties may however be based on state patronage and weak civil societies. The point is : civil societies and parties are not necessarily interdependent in Africa. This distinction is also blurred, which means that civil society could easily extend into the political society of a particular state, as often happened in Africa during its recent multiparty transitions.»¹⁰⁴*

¹⁰² Gallardo, Helio. Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part VIII b)) – Notes sur la société civile : l'évolution du concept». Juin 1998.

¹⁰³ Breytenbach, Willie. Professeur à l'université de Stellenbosch en Afrique du Sud. «Civil society in Africa : consolidation and perspectives», Colloque International Interdisciplinaire – État et société civile en Afrique : enracinements et projections. Université d'Abidjan-Cocody. Organisé par le CODESRIA, 13-18 juillet 1998.

¹⁰⁴ Ibid.

Il nous explique également qu'en Afrique les nouvelles classes dirigeantes sont souvent les élites de la société civile ce qui souligne une cooptation de la société civile par l'État. Cette cooptation peut se traduire par le déclin de la société civile et un affaiblissement de son rôle dans la consolidation démocratique. La consolidation démocratique ne pouvant s'opérer qu'en présence de partis politiques, d'élections multipartites, d'une tolérance des partis ou mouvements d'opposition et d'institutions suffisamment fortes qu'elles soient étatiques ou indépendantes de l'État – et servant de contre pouvoir - comme le judiciaire, les banques centrales, les syndicats, le commerce.

Dans le discours des bailleurs de fonds¹⁰⁵

La société civile revêt une utilité multiple.

- Elle permet de générer l'équité et d'atteindre les plus pauvres.
- Elle facilite l'obtention d'un développement équitable en intervenant pour pallier aux disfonctionnements de l'État ou du marché.
- Elle encourage la promotion des droits humains et de la démocratie : *«Larry Diamond of the American Journal of Democracy, for example, identifies at least six ways in which civil society can promote democracy : 1. Civil society is a reservoir of political, economic, cultural, and moral resources to check power of the state. 2. The diversity of civil society will ensure that the state is not held captive by a few groups. 3. The growth of associational life will supplement the work of political parties stimulating political participation, à la Tocqueville's 'large free schools'. 4. Civil society will eventually stabilize the State because citizens will have a deeper stake in social order. Furthermore, although civil society may multiply the demands of the State, it may also multiply the capacity of groups to improve their own welfare. 5. Civil society is a locus for recruiting new political leadership. 6. Civil society resists authoritarianism. (Diamond, Larry (1991) «The Democratic Revolution :Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World», Freedom House.)*
- Elle remplace l'État dans les tâches sociales qui lui sont retirées suite aux conditionalités d'emprunt.
- La société civile peut stabiliser ou déstabiliser l'État.
- Elle peut servir d'anti-dote à l'État, selon les donateurs.
- Elle contribue à la création d'institutions démocratiques et à celle d'une culture démocratique.

¹⁰⁵ Van Rooy, A. «Civil Society and the Aid Industry : The politics and promise». The North-South Institute. Earthscan publications Ltd, London, 1998, p.44.

De quoi c'est fait ? Définitions – Contenu.

Définition générale: *«1. Originellement, un terme générique pour société et État, un synonyme de «société politique». 2. Plus récemment, la notion se réfère aux arrangements, codes et institutions économiques et sociaux autres que l'État.»¹⁰⁶*

Dans un premier temps voyons les définitions du concept de société civile formulées par certains auteurs puis dans un deuxième temps par certaines agences de développement.

Friedrich Von Hayek

Celui-ci voit *«dans le marché et le capitalisme, la source et la garantie de l'existence d'une société civile composée d'individus libres, entrepreneurs et méritants.»¹⁰⁷*

J. Habermas

La société civile c'est le monde de la vie. Elle se situe en dehors de l'État et de l'économie et se trouve formée de regroupements volontaires (églises, associations, centres culturels...)

Hannah Harendt

Elle appréhende la société civile *«sous une triple perspective : une expansion de la sphère publique et des discours libres, dans la société; une prolifération d'associations et d'institutions autonomes qui imposent des limites à l'État et le développement de citoyens actifs, capables de transcender leur appartenance première pour s'engager dans une action politique basée sur la confiance, la tolérance et des principes d'égalité. Il y a, enfin, la lecture de la société civile en termes de rapports sociaux, ce qui dans la situation d'un marché capitaliste mondialisé, signifie un lieu de luttes sociales très précises entre classes favorisées et classes fragilisées par le modèle d'accumulation.»¹⁰⁸*

J. C. Alexander

Pour lui, la société civile *«peut-être conçue comme une sphère de solidarité au sein de laquelle une certaine forme de communauté universalisante se définit peu à peu et atteint un certain degré de consolidation»¹⁰⁹.*

Michèle Leclerc-Olive

¹⁰⁶ Dictionnaire de la pensée politique, «Hommes et Idées», Collection J. Brémond, Hatier, 1989, p.728.

¹⁰⁷ Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part III) III. Le concept de société civile comme élément de la pensée unique et la mondialisation de l'économie capitaliste.». Juin 1998.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ J. C. Alexander (edt.) «Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalisation, Sage, 1998, p.7. (traduction de M. Leclerc-Olive dans «Les pouvoirs publics locaux : quelques réflexions pour l'analyse» CEMS-CNRS-GEMDEV, 1999).

Elle insiste sur l'existence d'une séparation entre la sphère politique et la société civile conçue comme «centre de gravité des solidarités» et «lieu de réparation des injustices sociales». Pour Michèle Leclerc-Olive, les théories de la société civile sont essentiellement des théories libérales et néo-libérales qui «*entretiennent, par ailleurs, l'idée d'une différence radicale entre les intérêts particuliers (exprimés par la société civile) et l'intérêt général 'que les pouvoirs publics prétendent représenter', et celle de l'incapacité des hommes politiques, sensés définir l'intérêt général, à 'voir au-delà de leurs intérêts personnels et de ceux d'autres individus ou groupes spécifiques'. Il ne reste plus dès lors qu'une collection d'intérêts particuliers que les associations de la société civile négocient avec les pouvoirs publics.*»¹¹⁰

Carlos M. Vilas

«Le terme de société civile recouvre, aujourd'hui, des thèmes et concerne des acteurs qui vont de la vie quotidienne et des rapports interpersonnels au sein du foyer jusqu'à de grandes organisations fondées sur l'appartenance à un territoire, à un groupe ethnique, à un genre ou à une génération déterminés » Elle concerne aussi bien des organisations branchées sur des questions environnementales, culturelles, économiques, citoyennes ou de tout autre type qui, d'une manière ou d'une autre, ont à voir avec la défense et les expressions de la vie humaine. **Contrairement à la distinction traditionnelle du capitalisme libéral entre les domaines public et privé, le concept de société civile vise leur articulation, implique le questionnement de leurs frontières et souligne le rôle du privé dans l'émergence des conditions d'une action collective différente au sein de la société politique (partis, législateurs, tribunaux, agences de l'État) et du marché. La société civile n'est pas indépendante de la politique, de l'État ou du marché(...), elle ne leur est pas non plus étrangère, mais il est clair que lorsque les gens s'identifient comme société civile, ils revendiquent un cadre relativement autonome d'organisation et d'action au sein duquel peuvent être posées, de façon plus ample et plus profonde, leurs interpellations des institutions politiques et du marché.**»¹¹¹

Yacouba Konaté (Université d'Abidjan)

Selon lui, la société civile est «un lieu de pouvoir qui n'est pas nécessairement un lieu politique, même si elle réfère et revoie à la politique» et un lieu «de production d'une énergie sociale dont le flux et le reflux, permet de résoudre en partie la question de la limitation du pouvoir cher à Popper mais au delà de la séparation des pouvoirs propre à Montesquieu.»¹¹²

Ellen Meiksins Wood

¹¹⁰ Leclerc-Olive, Michèle. «Les pouvoirs publics locaux : quelques réflexions pour l'analyse» CEMS-CNRS-GEMDEV, 1999.

¹¹¹ Vilas, Carlos M., Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part VII) L'heure de la société civile.». Juin 1998.

¹¹² Konaté, Yacouba. «Société civile et énergie sociale». Colloque International Interdisciplinaire – État et société civile en Afrique : enracinements et projections. Université d'Abidjan-Cocody, Organisé par le CODESRIA. 13-18 juillet 1998.

Elle précise que l'idée de la société civile est convertie «*en une formule verbale passe-partout qui englobe un large éventail d'aspirations émancipatrices mais aussi d'excuses au désengagement politique*»¹¹³

Robert Fine¹¹⁴

Lorsque l'on utilise le concept de société civile, cela peut exprimer différentes choses selon l'appréhension que l'on a de ce concept. Le langage de société civile recouvre selon lui différentes connotations.

1. **L'idée négative** : de ce qui n'est pas l'État
2. **L'idée démocratique** : du peuple contre l'État
3. **L'idée libérale** : de pluralisme et de tolérance face ou contre l'autoritarisme
4. **L'idée bourgeoise** : de la propriété privée non restreinte par l'État
5. **L'idée nationale** : d'une société civilisée par opposition à une société définie de manière raciale

Pour Robert Fine, «*Civil society theory is an attempt to define an alternative realm of the 'public' that is beyond the private concerns of individuals but not identical with the political realm of the state. It refers to the public realm of free association which mediates between the state and the private individual : a 'third road' that is neither (as Adam Michnik put once) 'utopian socialism' nor 'utopian capitalism' based neither on the fetish of the state nor of private property, facing neither East nor West, but an alternative to both.*»¹¹⁵

Finalement, selon le même auteur, la société civile se comprend comme une troisième voie qui se distingue des deux autres paradigmes qui ont pu dominer en Afrique du Sud à savoir le néo-classicisme et le néo-marxisme.

Il insiste sur le fait qu'une médiation entre l'état et la société civile est nécessaire. Cette médiation politique ne peut s'opérer selon lui que par le biais de partis politiques définis comme «*the crucial means by which the particular interests of civil society are taken beyond themselves and lifted to the general interests of the state.*»¹¹⁶

Alison Van Rooy

Son objectif est de définir le concept de société civile. Dès le début de son livre intitulé – *Civil society and the aid industry*-, elle met en garde sur la difficulté de la chose et souligne que sa tentative a pour objet d'élaborer une définition différente de celle des bailleurs de

¹¹³ Vilas, Carlos M., *Op. Cit.*

¹¹⁴ Fine, Robert. *Op. Cit.* p. 71.

¹¹⁵ Ibid. p. 71-72.

¹¹⁶ Ibid. p. 82.

fonds traditionnels. Elle cherche à établir une définition moins ethnocentrique, plus transparente au niveau normatif, plus compréhensive et plus poussée au niveau théorique.

Définition : «*We define civil society as both an observable reality (civil society as a collective of conflicting, interdependant, inter-influent organizations) and a good thing (that having a civil society, warts and all, is better than not)*»¹¹⁷

Alison Van Rooy propose dans son livre différentes perceptions de la société civile. Nous ne rentrerons pas dans le détail des différentes perceptions mais il nous semblait important au moins de les mentionner.

1. **La société civile comme valeurs et normes** : dans cette perception la société civile est assimilée à la bonne société c'est-à-dire à une société tolérante, coopérative et 'trustful'.
2. **La société «as collective noun»** : dans cette perspective la société civile est synonyme de «secteur volontaire» qui regroupe les ONG, les agents initiateurs de mouvements sociaux, les organisations des droits de l'homme ainsi que tous les acteurs impliqués dans un travail de changement. Tous ces agents sont dotés d'un mandat moral positif, dans la mesure où ils sont perçus comme à l'origine des idées démocratiques et comme les voix authentiques des plus vulnérables de la société. Dans cette appréhension de la société civile on exclue les partis politiques.
3. **La société civile comme espace pour l'action** : voir la définition du PNUD qui prend en compte l'espace au travers des différentes sphères qu'il délimite.
4. **La société civile comme moment historique** : ici la société civile est identifiée comme le produit d'une histoire et d'une culture.
5. **La société civile comme anti-hégémonie** : la société civile est une réaction à l'autonomisation de la culture libérale.
6. **La société civile comme anti-dote à l'État** : la démocratie est ici perçue comme inatteignable sans le soutien des forces (opposantes) de la société civile.

ACDI

«L'expression «société civile» recouvre, de manière très large, les organisations et associations de personnes, formées à des fins sociales et politiques, qui ne sont ni créées ni mandatées par les gouvernements. En font partie les organisations non gouvernementales, les syndicats, les coopératives, les églises, les organismes populaires et les associations de gens d'affaires.

¹¹⁷ Van Rooy, Alison. *Op. Cit.* p. 30.

Ces groupes revêtent une grande importance du point de vue de la présente politique, car ils jouent un rôle de structuration et de défense des intérêts populaires. Cette tâche de représentation permet l'expression d'une grande diversité d'intérêts et de points de vue que les gouvernements et les décideurs, sinon, pourraient ne pas entendre. Bon nombre de ces groupes assurent également la prestation d'une gamme de services à leurs membres ou à leur communauté, rôle qui, selon la nature de l'organisme, peut avoir des incidences directes sur la promotion des droits de la personne et de la démocratisation, et sur le bien-être économique et social.» (...) «The reality of civil society is the population of groups formed for collective purposes primarily outside of the state and market place.»¹¹⁸

Banque Mondiale

La société civile est définie de la manière suivante : «A multitude of actors outside the public sector –grassroots organizations, unions, universities, philanthropic foundations, user groups, nongovernmental organizations (NGOs), and neighborhood associations- influence public performance. Among other things, they can help hold local governments accountable. Such groups, known collectively as «civil society», can also complement local administration in the search for more responsive and effective governance.»¹¹⁹

PNUD

«Civil society is, together with State and market, one of the three 'spheres' that interface in the making of democratic societies. Civil society is the sphere in which social movements become organized. The organizations of civil society, which represent many diverse and sometimes contradictory social interests are shaped to fit their social base, constituency, thematic orientations (e.g. environment, gender, human rights) and types of activity. They include church-related groups, trade unions, cooperatives, service organizations, community groups and youth organizations, as well as academic institutions and others».(UNDP (1993) «UNDP and Organizations of civil society», UNDP, New York.)¹²⁰

OCDE

«Civil society denotes a public space between the State and individual citizens where the latter develops autonomous, organized and collective activities.»¹²¹

USAID

L'USAID a élaboré en 1991 une liste de ce qu'il est possible d'intégrer dans le concept de société civile. «...political parties through

¹¹⁸ Document ACIDI. «Politique du gouvernement canadien pour l'ACDI en matière de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement», 1996. (disponible sur le site de l'ACDI : www.acdi-cida.gc.ca/)

¹¹⁹ World Bank. «Entering the 21st century», WDR 1999-2000, p.122.

¹²⁰ Van Rooy, A. «Civil Society and the Aid Industry : The politics and promise». The North-South Institute. Earthscan publications Ltd, London, 1998, p.19.

¹²¹ Ibid. p. 57.

national professional organizations (such as legal, medical, or business societies or societies of chartered accountants), to research institutes (universities, academics of think tanks) to associations of citizens (neighborhood community organizations, labor unions, women's organizations or parent-teacher associations).»¹²²

(USAID (1991). «USAID policy :Democracy and Governance, Directorate for Policy, USAID, Washington DC, November.)

Définition : «Civil society is defined as nonstate organizations that can (or have the potential to) champion democratic/governance reforms»¹²³

Comment le concept est-il repris par les différents acteurs ?

Nous ne ferons ici que quelques remarques, qu'il nous a été impossible de formuler dans le reste du document. La manière dont le concept de société civile est repris par les différents acteurs internationaux – bailleurs de fonds, ONGs, gouvernements, groupement populaires....- peut facilement s'interpréter à partir des différentes définitions citées préalablement.

Une étude de l'Université de Leeds permet de situer les perceptions de certains bailleurs de fonds.

«The most substantial differences found are between, on the one hand, the World Bank and ODA (Overseas Development Administration) and on the other, SIDA (Swedish International Development Agency), underpinned by different conceptions of the role of the State in development. The former two agencies appear concerned to improve the performance of the State only in its minimal role of providing the 'enabling environment' for a radical free market economy. In contrast, SIDA's starting point is a broader perception of the State role, particularly in Africa, as the most important actor dealing with the current crisis.»¹²⁴

Précisons que les bailleurs de fonds qui se positionnent dans le débat dans une perspective anti-État, comme c'est le cas de la Banque Mondiale et de l'ODA, incluent automatiquement le secteur privé dans la société civile.

Les ONG en tant que membres de la société civile sont considérées par certains bailleurs de fonds comme moins corrompues et moins bureaucratiques que ne le sont les organes gouvernementaux. Vient s'ajouter à ces qualités, le potentiel d'une proximité vis-à-vis des pauvres qui pousse les institutions financières internationales – soucieuses de limiter les prérogatives de l'État- à transférer aux ONG

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid. p. 35.

¹²⁴ Crawford, Gordon. (1996) «Promoting democracy, human rights and good governance through development aid : a comparative study of the policies of four northern donors», Working Paper on Democratization, Center for Democratization Studies, University of Leeds, dans Alison Van Rooy. Op. Cit. p. 46-47.

certaines pouvoirs auparavant dévolus à l'État. Ces ONG «*forment le réceptacle adéquat d'un secteur privé de remplacement*».¹²⁵

¹²⁵ Alternatives. Document thématique sur la société civile, «Les ONG : instruments du projet néo-libéral ou bases solidaires des alternatives populaires (part I) ». Juin 1998.

LA DÉMOCRATIE

Le concept de démocratie qui en soi pourrait remplir des bibliothèques entières, sera étudié de manière succincte. Sans prétention d'exhaustivité, nous examinerons quelques débats actuels autour de cette notion. Après avoir situé l'origine de ce concept et présenté certaines de ses définitions, nous monterons comment ce concept s'insère dans les stratégies de différents acteurs internationaux.

D'où provient ce concept¹²⁶ ?

Le concept de démocratie est apparu à Athènes dans l'Antiquité. Ce terme revêt alors le sens suivant : le gouvernement par le peuple (*demos*).

Il est précisé dans le dictionnaire de la pensée politique que dans le langage courant on associe le terme de démocratie «*au gouvernement populaire ou à la souveraineté populaire, au gouvernement représentatif ou au gouvernement à participation directe, et même (mais incorrectement) au gouvernement républicain ou constitutionnel.*»¹²⁷

Nous n'entrerons pas ici dans le détail de l'évolution du sens de ce terme. Remarquons simplement qu'au cours du temps son sens a progressivement gagné en connotation positive¹²⁸.

Après le XVII^{ème} siècle, la démocratie n'est plus associée à une forme particulière de régime et devient en fait un critère permettant d'apprécier ou d'évaluer la qualité d'un régime politique.

Jusqu'au XVIII^{ème} et même XIX, selon C. B. Macpherson, la tradition occidentale est non démocratique voire même anti-démocratique. Elle est mal perçue car elle est associée au règne d'une classe – celle des pauvres et des ignorants. «*La démocratie libérale n'est devenue concevable que lorsque les théoriciens libéraux (...) ont trouvé des raisons de croire que le suffrage universel et l'égalité du vote ne constituait*

¹²⁶ Dictionnaire de la pensée politique. «Hommes et Idées», Collection J. Brémond, Hatier, 1989, p. 163.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ À l'époque de Socrate puis d'Aristote, la démocratie était souvent associée au règne de la populace et de la racaille (pauvres et non-propriétaire), on s'en méfie en raison de l'effet potentiellement perturbateur des fortes inégalités entre riches et pauvres. En définitive la démocratie est méprisée et perçue comme une source d'instabilité politique. Cette méfiance se poursuivra jusqu'à J. J. Rousseau (en s'estompant).

pas un danger pour la propriété ni pour la société de classes»¹²⁹. (on associe ce type de réflexion aux penseurs comme Bentham et James Mill).

Différents modèles de démocratie libérale du XIXème siècle à nos jours

C. B. Macpherson présente dans son ouvrage intitulé – *Principes et Limites de la Démocratie Libérale*- quatre modèles de démocratie libérale qui se sont succéder du XIXème à nos jours.

Nous ne rentrerons pas dans le détail de ces différents modèles, nous présenterons uniquement leurs caractéristiques générales.

1. **La démocratie de protection** : le principe de base de ce premier modèle de démocratie est que *«seul le système politique démocratique peut protéger les gouvernés de l'oppression des gouvernants.»*¹³⁰.
2. **La démocratie d'épanouissement** : *«elle apporte à la pensée politique une nouvelle dimension morale en considérant la démocratie comme un moyen d'assurer la pleine mise en valeur des capacités des individus»*¹³¹.
3. **La démocratie d'équilibre** : ce troisième modèle de démocratie libérale abandonne les caractéristiques morales du précédent modèle car selon lui l'expérience révèle le caractère irréalisable de la démocratie d'épanouissement. Pour les théoriciens de la démocratie d'équilibre, la démocratie se traduit par *«une concurrence entre les élites qui aboutit à un équilibre social dans lequel la participation populaire ne joue guère de rôle.»*¹³² Macpherson insiste sur le fait que *«c'est ce modèle qui prévaut à l'heure actuelle.»*¹³³ Ce modèle a suscité de nombreux débats qui sont venus soulever le problème de la participation. C'est la préoccupation pour une participation plus active qui a amené la formulation d'un quatrième modèle le modèle de démocratie de participation.
4. **La démocratie de participation** : Macpherson souligne que ce type de modèle se situe bien dans la tradition de la démocratie libérale et ce pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord il ne s'agit pas d'un système dictatorial ou totalitaire. Ensuite, il adhère au principe d'éthique libéral démocratique, autrement dit il reconnaît l'égalité de droits de toutes les femmes et de tous les hommes *«en ce qui a trait à leur épanouissement et à la mise*

¹²⁹ Macpherson, C. B. «Principes et Limites de la Démocratie Libérale», Boréal Express, La Découverte, Paris 1985, p.13.

¹³⁰ Ibid. p. 27-28.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid.

en valeur de leurs aptitudes»¹³⁴. Enfin, ce modèle rejette «les conceptions commerciales de la nature de l'homme et de la société»¹³⁵ - «l'homme n'est alors plus perçu comme un consommateur insatiable»- et exige «une forte réduction des inégalités sociales et économiques».¹³⁶

Définitions

L'ACDI, donne une définition de la démocratisation dans un document datant de 1996 intitulé - *Politique du gouvernement canadien pour l'ACDI en matière de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement* – et que l'on peut retrouver sur le site internet de l'ACDI.

«On entend par «démocratisation» le renforcement de la **participation populaire** à l'exercice du pouvoir, la mise en place d'institutions et de pratiques démocratiques et l'approfondissement des valeurs démocratiques dans la société. Les mécanismes de participation comprennent les processus officiels comme les élections et les référendums. La participation prend également des formes plus officieuses, par l'intermédiaire d'un large éventail d'organisations populaires indépendantes (qu'on désigne collectivement sous l'appellation de «société civile»), qui permettent de structurer et de canaliser les préoccupations des populations. Figurent parmi les institutions démocratiques, les assemblées parlementaires à l'échelle fédérale et à celle des provinces ou des États, de même que les conseils municipaux et les institutions comme le pouvoir judiciaire, qui est chargé de faire respecter la primauté du droit. Une **société démocratique** vigoureuse se caractérise par le respect des droits de la personne, particulièrement des «droits démocratiques» que sont les libertés d'opinion, d'expression et d'association, le droit de participer à la conduite des affaires publiques, de voter et d'être élu à l'occasion d'élections périodiques et conformes aux normes, tenues au scrutin secret. Elle se distingue par une société civile solide et dynamique, par la tolérance de la dissidence et de l'opinion, par l'existence de médias actifs et indépendants ainsi que d'un pouvoir judiciaire indépendant, par un degré élevé de compréhension, de la part de la population, du processus politique et de participation à ce processus, et l'égalité quant aux possibilités d'accès aux ressources de la société. »

Michèle Leclerc-Olive propose également une définition de la démocratie.

Selon elle, «la démocratie n'est pas la souveraineté populaire dans chaque parcelle de territoire, qui conduirait alors à un archipel d'espaces-refuges où «on supplée certaines carences des pouvoirs publics nationaux tout en confortant des identités séparées et peu communicantes», que semblent appeler de leurs vœux les problématiques qui pensent les situations en termes de dualité, d'opposition entre le civil et le politique, vaste

¹³⁴ Ibid. p. 148.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid.

entreprise dans laquelle des bonnes volontés peuvent être enrôlées malgré elles. Elle suppose, si toutefois on souhaite éviter autant que faire se peut, la fragmentation sociale, ni un État défaillant – cela va de soi – ni même un État minimum, mais un État de droit capable de garantir une décentralisation qui ne soit pas une territorialisation.»¹³⁷

IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance

L'IDEA¹³⁸, offre quelques caractéristiques de la démocratie permettant d'appréhender leur perception de ce concept.

Concernant la démocratisation, il est précisé qu'il s'agit d'un processus qui ne peut être appréhendé que sur le long terme. La démocratie ne peut être atteinte par une simple élection et pour être soutenable elle doit prendre son essor à l'intérieur du pays – elle ne peut donc être imposée de l'extérieur ou d'en haut.

Enfin, même si tous s'accordent sur certains principes comme l'existence d'élections libres et justes, le respect des droits humains, l'existence de partis politiques ou d'une presse libre, il ne peut pour autant y avoir une forme universelle de démocratie.

Guillermo Almeyra, propose également une définition de la démocratie dans un article intitulé :

-La démocratie autogestionnaire comme subversion et une base d'une alternative au capitalisme-

«Face au néo-libéralisme et pour lui préparer une alternative, la démocratie est donc une idée-force. Elle inclut dans sa version complète (et non dans sa conception tronquée la limitant à la forme politique parlementaire) l'auto-organisation et l'autogestion, région par région, des citoyens-consommateurs, afin de définir les besoins et les priorités, de défendre l'environnement et de réaliser des travaux socialement utiles et porteurs d'emplois.»¹³⁹

Les débats autour du concept de démocratie

Le dictionnaire de la pensée politique, cité ci-dessus (section 1.), souligne que les débats idéologiques entourant le concept de démocratie peuvent être appréhendés à partir d'un certain nombre de questions.

- **«Qui gouverne ? Cette question est liée aux théories de la nature humaine et de la citoyenneté.**

¹³⁷ Leclerc-Olive, Michèle. «Décentraliser la coopération : Enjeux théoriques et politiques», 9^{ème} conférence générale de l'EADI, GEMDEV - GIS Économie Mondial, Paris, 22-25 septembre 1999.

¹³⁸ Informations recueillies sur le site de l'IDEA – www.int-idea.se/

¹³⁹ Almeyra, Guillermo. «La démocratie autogestionnaire comme subversion et une base d'une alternative au capitalisme», novembre 1997, Alternatives vol.4, no. 3.

- **Dans quelles limites, et quel domaine ?** Cette question est liée au caractère limité ou illimité («totalitaire») du gouvernement et à l'extension des règles démocratiques.
- **Au nom de quelles finalités ?** Cette interrogation est une expression du conflit entre l'individu et la communauté ; ou plus généralement, entre la liberté (les droits individuels) et l'égalité (la justice sociale).
- **Par quels moyens directs ou indirects ?** Autrement dit par le gouvernement populaire direct ou par des institutions représentatives ? Avec quel impact sur les théories des relations entre l'élite et les masses ?
- **Sous quelles conditions et quelles contraintes ?** C'est le problème des conditions socio-économiques et culturelles de la démocratie, qui incluent la question de la structure de classe de la société (mais ne s'y limitent pas).¹⁴⁰

Afin d'examiner plus en profondeur le débat sous-jacent à la dernière question formulée, nous pouvons nous référer à deux courants de pensée – celui des **démocrates libéraux** et celui des **démocrates égalitaires**. Ces deux courants ont des points de vue différents concernant les conditions socio-économiques et culturelles préalables à la démocratisation ou à la démocratie.

Le courant des **démocrates libéraux** composé de John Locke, Friedrich Hayek, et Milton Friedman, insiste sur le rôle de la liberté et du libre choix dans la démocratie. La démocratie est pour eux, dans sa forme illimitée, un danger car elle mènerait à la «tyrannie de la majorité».¹⁴¹ Pour Hayek, «la démocratie n'est pas un bien en soi contrairement au libéralisme.»¹⁴² Il précise également que «le libéralisme implique une limitation de l'étendue du pouvoir étatique.»¹⁴³ Von Mises comme F. Hayek associe démocratie et libre marché.

C'est dans cette tradition que s'inscrivent des penseurs comme Diamond, Lintz et Lipset. Pour eux, comme le mentionne Bonnie Campbell, «c'est le retrait de l'État qui permettra l'émergence de la société civile et un État responsable devant sa population.»¹⁴⁴ Pour les démocrates libéraux, le gouvernement est perçu comme un instrument au service de la liberté et de la propriété et non comme un instrument au service

¹⁴⁰ Dictionnaire de la pensée politique. *Op. Cit.* p. 166.

¹⁴¹ Ibid. p.169.

¹⁴² Dostaler, Gilles et Éthier, Diane. «Friedrich Hayek : Philosophie, Économie et Politique», Collection ACFAS, collection dirigée par le GRÉTSE, 1988, p. 40.

¹⁴³ Ibid. p. 216.

¹⁴⁴ Campbell, B. «Quelques enjeux conceptuels idéologiques et politiques autour de la notion de gouvernance» dans «Bonne Gouvernance et Développement en Afrique», Institut Africain pour la Démocratie, Éditions «Démocraties Africaines», 1997.

de l'égalité et de la justice sociale. L'établissement d'un environnement favorable à l'initiative privée et à l'épanouissement des forces du marché est, dans cette perspective, une condition favorable à l'implantation de la démocratie. D'où, comme le souligne Bonnie Campbell, «*la compatibilité entre cette conceptualisation de la démocratie et la conception instrumentaliste et managériale du rôle de l'État que l'on retrouve au cœur de la notion de gouvernance*»¹⁴⁵ (telle que développée notamment par les bailleurs de fonds multilatéraux). «*Ainsi dans les études récentes, surtout américaines, sur la gouvernance, on retrouve des préoccupations et des a priori similaires qui suggèrent la possibilité d'étudier la vie politique à partir d'une certaine conception du fonctionnement de la vie économique. On retrouve également la centralité des notions de compétition et d'efficacité en vue d'objectifs socio-économiques bien déterminés.*»¹⁴⁶ Les auteurs qui s'insèrent dans cette vision (Linz, Diamond...) définissent leur notion de démocratie selon trois critères : la compétition entre acteurs individuels ou organisés ; la participation politique dans la sélection des dirigeants et des politiques; un certain niveau de libertés civiles et politiques suffisant pour assurer la compétition et la participation politique. Selon Bonnie Campbell, ils «*voient la démocratie comme un champs de compétition politique. (...) Ce qui caractérise ce type de système politique est la rotation électorale; le multipartisme; des institutions libérales; le respect des droits et libertés civils et un rôle important accordé à la société civile dans la mesure où ces éléments sont des conditions indispensables pour une compétition politique réelle et étendue.*»¹⁴⁷ On remarque encore une fois que ce n'est pas l'égalité et la justice sociale qui priment chez les démocrates libéraux.

Voyons à présent le deuxième courant, le **courant des démocrates égalitaires**. Ce courant est représenté par des auteurs comme J.J. Rousseau, C.B. Macpherson mais également Alan Wolfe ou Philip Green. Les démocrates égalitaires insistent contrairement au courant précédent sur le rôle de l'égalité et de la justice sociale dans la démocratie et estiment que la propriété publique et les biens communs constituent des bases favorables pour l'égalité politique et légale sur laquelle repose la démocratie. Pour ces auteurs, selon Bonnie Campbell, «*sans participation populaire effective, qui dépend de l'égalisation du pouvoir politique, il ne peut être question que de pseudo-démocratie.*»¹⁴⁸

Pablo Gonzalez Casanova dans un article intitulé – *La Démocratie de tous* – fait un certain nombre de remarques sur ces deux courants de pensée et sur la prééminence du néolibéralisme depuis les années 1970-1980. Il souligne notamment un fait qui me semble important de

¹⁴⁵ Ibid. p. 90.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid. p. 89.

¹⁴⁸ Ibid. p. 91.

conserver en mémoire : «*Ceux qui construisent la démocratie en définissent le concept et la délimitation de la réalité*»¹⁴⁹.

Il précise également qu'il «*convient de distinguer les acteurs socio-démocrates des libéraux, car, tandis que ceux-ci expriment tout naturellement la politique conservatrice du «libre marché», les socio-démocrates représentent un mouvement historique qui a cherché à contrôler le marché et à limiter –ou même à éliminer- le capitalisme par le moyen des réformes.*»¹⁵⁰

Enfin, il souligne également qu'«*on se limite à dire que de la construction néo-libérale surgira finalement une véritable solution sociale, naturellement démocratique. C'est absolument faux. L'illusion qu'entretiennent la Banque Mondiale et ses experts est contredite par cinq cents ans d'histoire.*»¹⁵¹

Conseil de lecture

Jonathan Barker a récemment publié un livre intitulé - *Street Level Democracy: Political Settings at the Margins of Global Power* (voir références complètes en bibliographie). Cet ouvrage propose un certain nombre d'études de cas pays, dans lesquelles il s'intéresse à l'action populaire qui émerge au niveau local et la relie aux forces globales de changement et au pouvoir global.

Trois questions principales guident sa réflexion :

1. Comment l'action populaire naît-elle ?
2. Quelles formes peut-être prendre ?
3. Qu'est-ce qu'elle est à même d'accomplir ?

Ce livre met l'emphase sur sept régions distinctes du monde à savoir, la Grande Bretagne, le Nigeria, l'Inde, le Nicaragua, le Pakistan, l'Uganda et les États-Unis, et montre comment des citoyens actifs vivent et répondent aux pressions de changement.

¹⁴⁹ Casanova, Pablo Gonzalez. «La démocratie de tous», Forum Mondial des Alternatives, janvier 1999.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid.

BIBLIOGRAPHIE

- Alexander, J.C. (edt.) «Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization», Sage, 1998, p.7. (traduction de M. Leclerc-Olive dans «Les pouvoirs publics locaux : quelques réflexions pour l'analyse» CEMS-CNRS-GEMDEV), 1999.
- Almeyra, Guillermo. «La démocratie autogestionnaire comme subversion et une base d'une alternative au capitalisme», novembre 1997, Alternatives vol.4, no. 3.
- Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part III) III. Le concept de société civile comme élément de la pensée unique et la mondialisation de l'économie capitaliste.». Juin 1998.
- Alternatives. Document thématique sur la société civile, «Les ONG : instruments du projet néo-libéral ou bases solidaires des alternatives populaires (part I) ». Juin 1998.
- Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part I) I. Les classiques de la modernité et la construction de la société civile bourgeoise». Juin 1998.
- Barker, Jonathan. «Street Level Democracy : Political Settings at the Margins of Global Power», Between the Lines, Toronto, Ontario, 1999.
- Beauchamp, A. «Huit questions sur la Grande-Baleine», Relations, mars 1992.
- Breytenbach, Willie. «Civil society in Africa: consolidation and perspectives», Colloque International Interdisciplinaire – État et société civile en Afrique : enracinements et projections. Université d'Abidjan-Cocody, organisé par le CODESRIA, 13-18 juillet 1998.
- Campbell, Bonnie «La mondialisation», Contribution au Dictionnaire et petite encyclopédie des droits humains, mai 1999.
- Campbell, Bonnie. «Quelques enjeux conceptuels idéologiques et politiques autour de la notion de gouvernance» dans «Bonne Gouvernance et Développement en Afrique», Institut Africain pour la Démocratie, Éditions «Démocraties Africaines», 1997, p. 65-92.
- Campbell, Bonnie. «Contribution au glossaire - Les mots de la mondialisation » sous la direction de M. Beaud, GEMDEV, Paris, 1999.
- Casanova, Pablo Gonzalez. «La démocratie de tous», Forum Mondial des Alternatives, janvier 1999.
- Crawford, Gordon. (1996) «Promoting democracy, human rights and good governance through development aid: a comparative study of the policies of four northern donors», Working Paper on Democratization, Center for Democratization Studies, University of Leeds, dans Alison Van Rooy. «Civil Society and the Aid Industry: The politics and promise». The North-South Institute. Earthscan publications Ltd, London, 1998.

- Centre d'information sur le développement international. «Les principes d'un bon gouvernement» Express sur le développement, février-mars 1993.
- Dictionnaire de la pensée politique, «Hommes et Idées», Collection J. Brémond, Hatier, 1989.
- Document ACIDI. «Politique du gouvernement canadien pour l'ACIDI en matière de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement», 1996. (disponible sur le site de l'ACIDI: www.acdi-cida.gc.ca/)
- Dostaler, Gilles et Éthier, Diane. «Friedrich Hayek : Philosophie, Économie et Politique», Collection ACFAS, collection dirigée par le GRÉTSÉ, 1988.
- Express sur le Développement. «Le développement durable : une vision canadienne à partager». No. Février 1994.
- Fine, Robert. «Civil society theory and the politics of transition in South Africa.» in Review of African Political Economy – Democracy, Civil society, and NGO's. No. 55, novembre 1992.
- Fleurbaey, Marc. «De l'égalité des chances à l'égalité des réalisations fondamentales», Economics and Philosophy, 1995.
- Gallardo, Helio. Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part VIII b)) – Notes sur la société civile : l'évolution du concept». Juin 1998.
- GEMDEV. «La mondialisation – les mots et les choses», Éditions Karthala, août 1999.
- Hima, Badié. «L'invention de la société civile en Afrique : renforcer la société civile pour un meilleur ancrage de la démocratie». Colloque International Interdisciplinaire – État et société civile en Afrique : enracinements et projections. Université d'Abidjan-Cocody, organisé par le CODESRIA. 13-18 juillet 1998.
- Keller-Herzog, A. & Szabo, Sue. «Mondialisation et développement», Express sur le développement No. 8, 1997.
- King A., Schneider B., «The first global revolution : a report of the Council of Rome», New York, Pantheon Books, 1991.
- Konaté, Yacouba. «Société civile et énergie sociale». Colloque International Interdisciplinaire – État et société civile en Afrique : enracinements et projections. Université d'Abidjan-Cocody, Organisé par le CODESRIA. 13-18 juillet 1998.
- Laidi, Zaki. «A new arena for individual initiative». The UNESCO Courier, Paris, janvier 2000.
- Leal, Pablo et Opp, Robert. «Participation et développement à l'ère de la mondialisation», Express sur le développement no. 7, 1998-1999. (document ACIDI)

- Leclerc-Olive, Michèle. «Décentraliser la coopération : Enjeux théoriques et politiques», 9^{ème} conférence générale de l'EADI, GEMDEV - GIS Économie Mondial, Paris, 22-25 septembre 1999.
- Le Prestre, P. «Économie internationale», Guérin éditeur ltée, 1997.
- Macpherson, C. B. «Principes et Limites de la Démocratie Libérale», Boréal Express, La Découverte, Paris 1985.
- Mockle, Daniel. (professeur de droit public, Faculté de science politique et de droit, UQAM), «Mondialisation et État de Droit», problématique du colloque conjoint Montréal/Clermont-Ferrand, Sept. 2000.
- Musgrove, Philip. «Public and Private role in health : theory and financing patterns.» World Bank Discussion Papers No.339, Washington : The World Bank, 1996.
- Pradès, J.A., Tessier, R. et Vaillancourt, J. G. «Gestion de l'environnement, éthique et société.», Fides, 1992.
- Saldomando, A. «Coopération et gouvernance, une analyse empirique», juin 1999, présenté lors de la 9^{ème} conférence générale de l'EADI, GEMDEV - GIS Économie Mondial, Paris, 22-25 septembre 1999.
- Solimano, Andrès. «Beyond unequal Development : an overview», 1998. (site du FMI)
- Solimano, Andrès. «Social Inequality : Values, growth and the state.» The University of Michigan Press, 1998.
- Tejada, A. A., Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part V) - Le concept de société civile dans le débat contemporain : les contextes». Juin 1998.
- The World Bank. «Governance and development», Washington D.C., 1992.
- The World Bank. «Entering the 21st century», World Development Report 1999-2000.
- The World Bank. «Le développement à l'œuvre : pour une meilleure santé en Afrique», 1994.
- The World Bank. «Le développement à l'œuvre : priorités et stratégies pour l'éducation.», 1995.
- Van Rooy, A. «Civil Society and the Aid Industry : The politics and promise». The North-South Institute. Earthscan publications Ltd, London, 1998.
- Viera da Cunha, Paulo et Junho Pena, Maria Valeria «The Limits and Merits of Participation» avril 1996. (site www.worldbank.org)
- Vilas, Carlos M., Alternatives. Document thématique sur la société civile, «La question de la société civile (part VII) L'heure de la société civile.». Juin 1998.