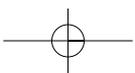
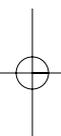


société civile



Jeanne Planche

Société civile

Un acteur historique
de la gouvernance

Éditions Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin Paris (France)

Les Éditions Charles Léopold Mayer, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et de ses partenaires. On trouvera en fin d'ouvrage un descriptif sommaire de cette Fondation, ainsi que les conditions d'acquisition de quelques centaines d'ouvrages et de dossiers édités et coproduits.

L'IRG, initiative de la Fondation Charles Léopold Mayer, est un espace de débat international et interculturel sur la notion de gouvernance. Au croisement de différentes écoles de pensée et de diverses approches culturelles, l'institut stimule l'échange entre chercheurs, universitaires, journalistes, professionnels de la fonction publique, des organisations internationales, de la société civile, etc. Au service de cette ambition, une base de données sur Internet, des publications, des rencontres internationales, le soutien à des travaux d'étudiants et à des échanges inter-universitaires (www.institut-gouvernance.org).

L'auteur

Diplômée de sciences politiques, **Jeanne Planche** est spécialisée sur la coopération et la solidarité internationale. Elle mène des missions comme chargée d'étude ou de campagne pour différentes associations et organisations de solidarité internationale.

Introduction

Effet de mode ou nouvel outil d'analyse de l'action collective, la notion de société civile est partout. Au Nord comme au Sud, ce thème est récurrent dans le discours des acteurs politiques et sociaux. Certains s'en revendiquent, d'autres la fustigent, beaucoup cherchent à la renforcer, notamment au Sud. Cette évolution traduit les mutations sociopolitiques qu'ont vécues les pays en développement et répond aux aspirations des organisations de solidarité internationale qui ont travaillé à cette émergence. Mais elle procède surtout des transformations des politiques de coopération. Conçue comme contre-pouvoir et/ou partenaire des pouvoirs publics, la prise en compte de la société civile dans le milieu du développement semble aujourd'hui faire l'objet d'un large consensus: de son dynamisme dépend la qualité de la vie démocratique, elle est indispensable au développement local, incontournable pour l'activité politique, économique et sociale dans les pays du Sud, elle doit être renforcée. En conséquence, la société civile est omniprésente dans les discours de la Banque mondiale sur les stratégies de lutte contre la pauvreté et les politiques d'*empowerment*, elle est un partenaire de l'Union européenne dans la mise en œuvre des accords de Cotonou, elle est également au cœur de la réforme institutionnelle des Nations unies.

SOCIÉTÉ CIVILE

Mais de quoi parle-t-on en faisant référence à la société civile ? Quels sont les enjeux autour de ce terme ? Alors que le monde célèbre l'émergence d'une société civile mondiale à Porto Alegre et que le discours des acteurs de la coopération se focalise sur son renforcement, il est essentiel de distinguer les qualités analytiques du concept de ses usages idéologiques ou normatifs. La société civile est en effet « invoquée à la fois comme diagnostic et comme remède à nos maux actuels, brandie aussi bien par des conservateurs que par des libéraux [...], par des mouvements d'opposition que par des institutions internationales d'aide au développement¹ ». Les définitions sont multiples : associations, tiers secteur, acteurs non étatiques, organisations non gouvernementales, secteur non lucratif. Pour certains, les entreprises en font partie et non les syndicats ; pour d'autres, c'est l'inverse. Les acteurs qui utilisent ce concept ont des références idéologiques très différentes et poursuivent des stratégies dont nous tenterons ici de montrer l'extrême diversité.

Les contextes et les processus sont distincts d'un pays à l'autre. Mais la tendance globale à la diversification des acteurs de la coopération au sein des sociétés civiles du Nord ainsi que les processus d'autonomisation des partenaires au Sud représentent des défis majeurs, notamment pour les organisations non gouvernementales (ONG). Alors qu'elles ont longtemps été les acteurs prépondérants de la coopération non gouvernementale, l'émergence d'interlocuteurs au Sud et de la thématique du renforcement des capacités des organisations les place face à un sérieux défi de reformulation de leurs rôles et de leurs stratégies d'action.

Le présent ouvrage² a pour but de clarifier les différentes approches et pratiques relatives à la société civile parmi les

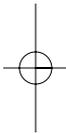
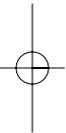
1. Khilnani S., « La société civile, une résurgence », *Critique Internationale*, n° 10, janv. 2001, p. 38.

2. Cet ouvrage est issu d'une étude menée pour le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) avec l'appui scientifique du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret). Je remercie Dominique Laure, Daniel Neu, Philippe Lavigne-Delville et Jean-Louis Vielajus pour leur appui et leurs

INTRODUCTION

acteurs de la coopération, bailleurs de fonds, ONG et autres acteurs de la solidarité internationale. Il s'agit de comprendre l'actualité de ce concept comme outil d'appréhension des réalités des sociétés du Sud tout en ouvrant des pistes sur les perspectives politiques qui s'y rattachent, dans le domaine de la coopération et, au-delà, dans un contexte de transformation de la gouvernance globale.

apports à ce travail. Une version préalable des trois premiers chapitres a fait l'objet d'une publication dans *Coopérer Aujourd'hui*, n° 38, du Gret. Mes sincères remerciements vont également à Cédric Durand, Loïc Abrassart, Jean Couvreu, Hélène Cuminet, Marie-Laure Geoffray et Gwenaëlle Perrier pour leur disponibilité, leurs relectures et leurs précieux commentaires sur ce texte. Toutes ces personnes ne sont évidemment en rien responsables des inexactitudes ou faiblesses du présent ouvrage.



1.

Un concept controversé

Peut-on avoir une définition unique de la société civile ? C'est sans doute impossible au vu des multiples rebondissements qu'a connus l'histoire de ce concept. Sans prétendre donner ici une présentation exhaustive de la notion de société civile et des écrits dont elle est l'objet, nous évoquerons brièvement son histoire, ses définitions variées ainsi que les principaux discours qui font aujourd'hui référence à ce concept.

Perspective historique

Lorsqu'il renaît dans les années 1970-1980, le concept de société civile a déjà une longue histoire, en philosophie et en sciences politiques. « Toute compréhension historiquement informée de l'expression "société civile" exige de prendre en compte le droit romain, le républicanisme classique, Pufendorf et la tradition du droit naturel, Locke, Montesquieu, les théoriciens de la société commerçante ainsi que Hegel et les traditions d'association civile et de socialisme de guildé du XIX^e siècle », affirme Sunil Khilnani¹. Quels éléments de compréhension l'histoire du concept et ses évolutions théoriques apportent-ils ?

1. Khilnani S., *op. cit.*, p. 39-40.

L'avènement des sociétés occidentales modernes

Sans remonter jusqu'à Aristote², c'est entre les XVI^e et XIX^e siècles que la philosophie politique occidentale élabore la notion de « société civile ». Dans son sens premier, elle s'oppose à la « société sauvage », dominée par la loi de la nature ; elle correspond à la société organisée à un niveau supérieur à celui de la famille. Hegel fut ensuite le premier à distinguer société civile et société politique (conçue comme l'ensemble des institutions étatiques). Il influença largement les conceptions modernes des rapports entre État et société civile, celle-ci étant assimilée à l'ensemble des espaces sociaux, à l'exception des liens familiaux et de l'État. La société civile, lieu de l'association volontaire des citoyens selon leurs intérêts, inclut les activités économiques.

La pensée philosophique s'est beaucoup intéressée au concept, notamment à partir du XVIII^e siècle, car il est étroitement lié à l'émergence des sociétés occidentales modernes. Comme l'a décrit et analysé Tocqueville (1805-1859) pour les États-Unis³, celles-ci se caractérisent par la multiplication de toutes sortes d'associations, corporations, syndicats, partis. Tocqueville n'utilise pas le terme de société civile. Néanmoins, la théorisation de ses observations empiriques autour du concept de démocratie influença la définition du terme de société civile.

Le concept est ensuite pratiquement oublié jusqu'aux années 1930. Dans la lignée de Marx, Gramsci (1891-1937)⁴, un philosophe marxiste italien, contribua alors également à façonner le sens moderne de cette notion : la société civile est composée d'organisations telles que les Églises, les syndicats, l'école, les médias. C'est au sein de ces institutions qu'émerge et se consolide une « hégémonie idéologique » qui permet à un groupe

2. L'expression « société civile » vient de la traduction latine *societas civilis* de la *koinonia politike* d'Aristote, philosophe grec du III^e siècle avant J.-C.

3. Dans *De la démocratie en Amérique* (1835-1840).

4. Voir notamment les *Cahiers de prison* (6 vol.), Paris, Gallimard, 1978 à 1986 et Portelli H., *Gramsci et le bloc historique*, Paris, PUF, 1972, 175 p.

UN CONCEPT CONTROVERSÉ

d'exercer sa domination à travers l'État. Habermas⁵ reprendra cette idée en affirmant que dans les sociétés capitalistes l'État et la société civile sont imbriqués pour maintenir l'hégémonie de la bourgeoisie.

Dès les années 1970, le concept va être utilisé principalement comme instrument d'analyse du développement politique des pays du Sud. La société civile s'impose ensuite largement dans le débat public à partir des années 1980-1990.

Le réveil des sociétés civiles

À partir des années 1970-1980, la réapparition du concept de société civile est liée à un « boom associatif » dans un contexte de transitions politiques :

– *en Europe centrale et orientale*, dès les années 1970, la plupart des dissidents luttant contre les dictatures pro-soviétiques se réclament de la société civile. Le terme est associé aux libertés civiles et politiques par opposition à l'État oppressif⁶ ;

– *au Sud*, la fin des années 1980 représente « la faillite d'États qui prétendaient prendre en charge la construction de la société et de la nation et conduire le développement⁷ ». Les sociétés civiles prennent leur « revanche »⁸ à travers le jaillissement d'une multitude d'initiatives ;

– *dans les pays occidentaux*, avec les chocs pétroliers puis la dérégulation internationale et la financiarisation de l'économie, l'État-providence est affaibli. C'est alors « la désillusion vis-à-vis

5. Voir Frydman B., « Habermas et la société civile contemporaine », dans Frydman B. (dir.), *La Société civile et ses droits*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 123-144.

6. Voir Colas D., *Le Glaive et le Fléau. Généalogie du fanatisme et de la société civile*, Paris, Grasset, 1992, 381 p.

7. Haubert M., « L'idéologie de la société civile », dans Haubert M. et Rey P.-Ph. (coord.), *Les Sociétés civiles face au marché. Le changement social dans le monde post-colonial*, Paris, Karthala, 2000, p. 13-86.

8. Terme employé par Jean-François Bayart. Voir Bayart J.-F., Mbembe A. et Toulabor C., *Politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 1992, p. 65-106.

SOCIÉTÉ CIVILE

de la politique et des partis qui stimule l'intérêt pour la société civile comme moyen de régénérer la vie publique⁹». En son nom, des mouvements parfois antagonistes se développent, qui s'opposent à l'État ou au marché.

La société civile ré-émerge dans un contexte de crise des modèles politiques et économiques qui avaient caractérisé l'après-guerre : le modèle keynésien au Nord, le socialisme à l'Est de l'Europe et le modèle de développement autocentré au Sud¹⁰. L'État fléchit sous les feux croisés des partisans de l'autogestion locale citoyenne ou communautaire, mais surtout des libéraux qui cherchent à lui substituer le marché. La figure de la société civile est alors brandie, opposée à cet État en retrait, et associée à un ensemble de concepts omniprésents dans les projets de développement comme la participation, la décentralisation, la « bonne gouvernance », la lutte contre la corruption, entre autres.

Vers une société civile mondiale ?

L'utilisation du terme société civile se généralise dans les années 1990, et envahit les discours au Sud comme au Nord, à gauche comme à droite. Plus récemment, ce concept prend une ampleur nouvelle avec l'idée d'émergence d'une société civile mondiale¹¹.

Au début des années 1990, le terme de société civile commence à être utilisé pour décrire les « nouveaux mouvements sociaux » dans leur rôle d'action citoyenne et d'interpellation des pouvoirs publics. Jeunes, femmes, minorités, immigrés, homosexuels, consommateurs, défenseurs de l'environnement, ces identités organisées manifestent l'importance croissante

9. Khilnani S., *op. cit.*, p. 38.

10. Voir Wallerstein I., *L'Après-libéralisme : essai sur un système-monde à réinventer*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 2003.

11. Voir Anheier H., Glasius M. et Kaldor M. (dir.), *Global Civil Society 2004*, Londres, Sage, 2004, 375 p. et Ghimir K.B., *The Contemporary Global Social Movements*, Genève, Unrisd, 2005, 34 p.

UN CONCEPT CONTROVERSÉ

accordée aux référents socioculturels de l'action collective¹². Ils témoignent de l'émergence de luttes contre d'autres formes de domination que l'opposition entre une classe dirigeante et une classe ouvrière. L'alliance de ces nouveaux mouvements sociaux, du milieu de la solidarité internationale mais également du monde syndical est à l'origine de l'effervescence sociale et politique que représente le mouvement altermondialiste dès le milieu des années 1990¹³.

La chute du mur de Berlin, l'essor des nouveaux moyens de communication et la prise de conscience collective que certains enjeux dépassent les frontières nationales (pollution, migrations, biens publics mondiaux) ont favorisé cette transnationalisation des mobilisations. Sociologues, journalistes, acteurs politiques ou du « mouvement des mouvements », ont alors transféré le concept de société civile à une échelle mondiale.

Forum social mondial : réunir et articuler les sociétés civiles

Le Forum social mondial est un espace de rencontre ouvert visant à approfondir la réflexion, le débat d'idées démocratique, la formulation de propositions, l'échange en toute liberté d'expériences, et l'articulation en vue d'actions efficaces, d'instances et de mouvements de la société civile qui s'opposent au néolibéralisme et à la domination du monde par le capital et toute forme d'impérialisme, et qui s'emploient à bâtir une société planétaire axée sur l'être humain [...]. Le Forum social mondial ne réunit et n'articule que les instances et mouvements de la société civile de tous les pays du monde, mais il ne prétend pas être une instance représentative de la société civile mondiale¹⁴.

12. Voir Neveu E., *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2005, 128 p.

13. Voir Sommier I., *Le Renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, 2003, 317 p.; Abrassart L. et Durand C., « Altermondialistes. Chronique d'une révolution en marche », Paris, Alternatives, 2006, 143 p.

14. Extrait de la Charte des principes du Forum social mondial (www.forumsocialmundial.org.br).

SOCIÉTÉ CIVILE

Le redéploiement de la notion de société civile au niveau international est au centre des débats actuels sur les problématiques de gouvernance et de régulation globale et amène de nombreux questionnements : quelle est la pertinence du concept de société civile mondiale ? Est-ce qu'il correspond à l'ensemble des sociétés civiles nationales, aux seuls groupes ayant une action au-delà de leurs frontières ou à ceux qui luttent pour des causes globales¹⁵ ?

Au-delà du façonnement de cette notion, quelle égalité entre acteurs sociaux sur la scène internationale ? Selon Béatrice Pouligny, « la distinction la plus importante aujourd'hui est sans doute beaucoup moins entre acteurs étatiques et non étatiques qu'entre ceux qui ont les moyens d'accéder aux forums internationaux et de peser sur les ordres du jour et les décisions, et les autres »¹⁶. À travers l'essor et la reconnaissance des logiques d'expertise et de la fonction de plaider, les organisations les plus importantes peuvent accéder à un monde dont ils partagent les compétences et le langage. Ces inégalités de représentation au sein de la société civile mondiale prennent également d'autres formes, « surreprésentation des résidents du Nord et des traditions judéo-chrétiennes, fort biais de classe en faveur des actifs urbains, bien rémunérés, très diplômés, sachant utiliser un ordinateur et parlant anglais¹⁷ ».

Enfin, les ressorts de la mobilisation s'analysent en étroite relation avec la formation d'une identité collective, cette société

15. Voir les documents de l'Institut pour un nouveau débat sur la gouvernance de la Fondation Charles Léopold Mayer (www.institut-gouvernance.org) ; Pouligny B., « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque. La naissance d'une "internationale civile" », *Critique Internationale*, n° 13, oct. 2001, p. 163-176 ; Tarrow S., « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, automne 2000 (disponible sur www.conflits.org), p. 187-223 ; Scholte J.-A., « Global Civil Society: Changing the World? », université de Warwick, CSGR, n° 31, 1999, 35 p.

16. Pouligny B., *op. cit.*, p. 166.

17. Scholte J.-A., « Qu'est-ce que la société civile mondiale ? », *Courrier de la Planète*, vol. III, n° 63, 2001, p. 11.

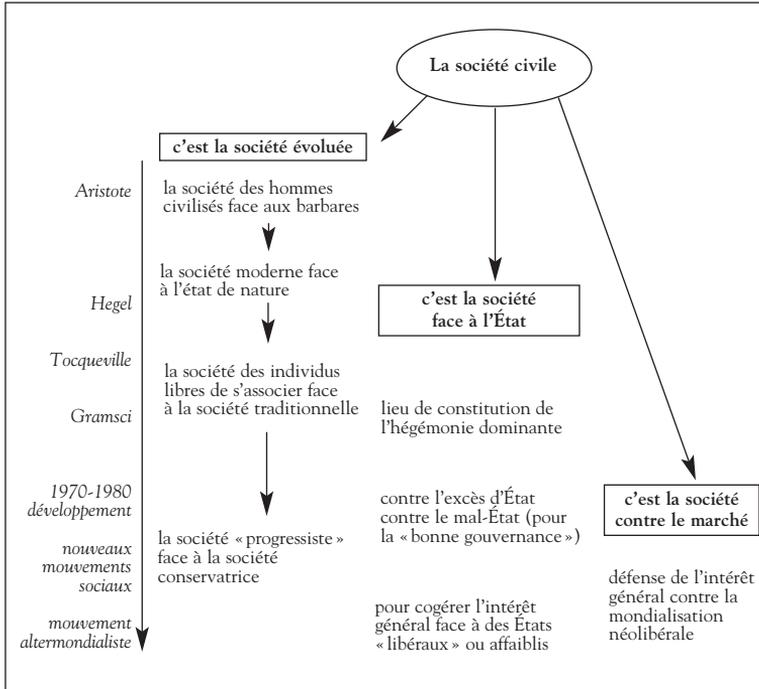
UN CONCEPT CONTROVERSÉ

civile mondiale est censée défendre des positions et des valeurs partagées. De Seattle (sommet de l'OMC 1999) à Gleneagles (sommet du G8 2005) puis à Hong Kong (sommet de l'OMC 2005), les contre-sommets et les forums sociaux scandent l'émergence d'un mouvement qui cherche à faire aboutir des revendications globales fondées sur l'idée de justice sociale, sans nier la diversité des organisations et la pluralité des problématiques. Au-delà de l'affirmation que « d'autres mondes sont possibles », il se trouve face au défi de « rendre compatibles la préservation d'une agriculture vivrière, l'accroissement du revenu des plus pauvres, la défense de l'environnement naturel, la fidélité aux traditions culturelles communautaires et l'espoir d'une solidarité planétaire¹⁸ » ; de concilier des revendications particularistes multiples avec un universalisme éthique, de rassembler des sociétés civiles diverses en un « mouvement des mouvements ».

Le schéma ci-après permet de synthétiser l'ensemble de ces évolutions du concept de société civile. Il se lit selon trois axes structurés autour de jeux d'oppositions : la société civile est une société « évoluée » face à une société « arriérée » ; la société civile s'oppose à l'État ; la société civile s'oppose au marché. Ces trois axes sont apparus successivement au cours de l'histoire du concept mais, loin de s'exclure mutuellement, les définitions et les clivages se sont superposés, d'où la complexité des définitions actuelles et la diversité des appréhensions de cette notion.

18. Caille A., « La société mondiale qui vient » dans Caille A., Laville J.-L., Chaniel Ph. (coord.), *Association, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte-Mauss-Crida, 2001, p. 200.

SOCIÉTÉ CIVILE

Évolution de l'appréhension du concept de société civile¹⁹**Enjeux autour de la définition de la société civile**

Le succès de la notion de société civile n'est pas exempt d'ambiguïtés. Certains lui reprochent son caractère polysémique fourre-tout, « mot de passe permettant de se parler sans savoir ce que l'on dit, ce qui évite de trop se disputer²⁰ ». L'idée n'est pas de donner ici une définition définitive du concept. En revanche, il s'agit de comprendre les enjeux des différentes acceptions actuelles et ce qu'elles impliquent. Derrière ces multiples

19. D'après une classification de Daniel Neu (communiqué lors d'un entretien en octobre 2003).

20. Colas D., *op. cit.*, p. 44.

UN CONCEPT CONTROVERSÉ

conceptions, ce sont en effet des visions de ce qu'est – ou n'est pas – la société civile, de ce qu'elle englobe et de ce qu'elle exclut.

État, marché et société civile

En tentant de cerner la société civile à travers ce qu'elle n'est pas, de nombreux auteurs la définissent comme « un espace d'interaction sociale entre l'économie et l'État²¹ ». Très répandue, cette définition exclusive est peu satisfaisante car, paradoxalement, elle ne nous dit pas ce qu'est la société civile et admet des interprétations variées. Pour Cohen et Arato par exemple, la société civile comprend la « sphère intime » et donc la famille²². Néanmoins, dans la majorité des analyses, les relations familiales sont exclues de la société civile. Elle correspond donc aux activités sociales qui ne relèvent ni de la sphère politique, ni de la famille, ni du marché.

Au regard de l'analyse empirique, cette définition perd de sa pertinence. La porosité des frontières entre ces sphères en témoigne : si la société civile se construit en opposition au champ politique, qu'en est-il des partis politiques ? des agents du secteur public s'investissant dans des associations ? des ONG qui reçoivent de substantielles subventions publiques ? Où placer les pouvoirs publics locaux ? L'exemple des collectivités locales illustre bien les limites d'une dichotomie radicale entre État et société civile. Dans le cadre des processus de décentralisation, pour la plupart des acteurs de la coopération, les pouvoirs publics locaux représentent les populations en s'opposant aux États centraux. De plus, leur relative autonomie financière et la désignation des conseils municipaux par voie électorale impliquent une certaine indépendance par rapport à l'État. Néanmoins, ils font

21. "A Sphere of Social Interaction between Economy and State", Arato A. et Cohen J.-L., *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1992, p. IX.

22. Arato A. et Cohen J.-L., *ibid.*

SOCIÉTÉ CIVILE

partie du système politique, voire de l'appareil étatique, et ils ne relèvent pas de l'adhésion volontaire contrairement aux organisations de la société civile.

Si la société civile appartient à la sphère non marchande, *quid* des entreprises qui créent des organisations à but non lucratif, des associations qui défendent des intérêts économiques (chambres de commerce, fédérations d'entreprises), du développement des coopératives et du champ de l'économie solidaire, voire des initiatives de microcrédit et du commerce équitable? Les médias posent un problème spécifique: alors qu'ils sont censés être un élément essentiel de la société civile et de son dynamisme, la plupart des journaux et chaînes de télévision sont des entreprises à but très lucratif! Enfin, certaines organisations reçoivent des fonds d'entreprises privées; d'autres génèrent des revenus avec des activités commerciales, de la vente de publications à des contrats de *consulting*, qui amènent à douter de la singularité de l'action des ONG. Selon les mots d'un sociologue malien, « les ONG sont des bureaux d'études qui ne payent pas d'impôts²³ ».

Cette définition analytique de la société civile comme une sphère d'activités sociales qui se distinguerait à la fois de l'État et du marché ne semble pas suffisante pour une bonne compréhension du concept. La question de l'intérêt général offre un autre angle d'approche pour tenter de mieux cerner cette notion.

Des intérêts particuliers au service de l'intérêt général?

La société civile est parfois conçue comme « un lieu où, parce qu'il se situe en dehors de l'État, s'exercent la liberté et la créativité des individus; un lieu où, égaux bien que différents, ils

23. Cité par Roca P.-J., « Des mandats ambigus », *Courrier de la Planète*, vol. III, n° 63, 2001, p. 20.

UN CONCEPT CONTROVERSÉ

établissent consciemment des relations entre eux, communiquent, échangent, nouent des contrats, s'associent de diverses façons; un lieu où ils s'organisent volontairement pour faire reconnaître leurs droits et participent à l'élaboration du bien commun²⁴». Non restrictive mais synthétique, cette définition a l'avantage d'être proche de l'acception la plus répandue aujourd'hui: elle insiste sur l'auto-organisation des citoyens et son caractère volontaire, tout en suggérant un champ ample quant à ses formes d'organisation. Cette définition laisse ouverts les principaux débats: elle précise que société civile et sphère politique interagissent, mais reste ambiguë sur les rapports entre société civile et marché. Et surtout, alors qu'elle met l'accent sur l'élaboration du bien commun, cette définition ne résout pas la difficile question de la définition de l'intérêt général: comment déterminer quelles sont les activités qui participent de l'élaboration du bien commun? Les acteurs doivent-ils avoir explicitement pour objectif la défense de l'intérêt général pour faire partie de la société civile? Peut-il y avoir une société civile incivile?

Admettons que la défense d'intérêts communs particuliers puisse participer de l'intérêt général, par exemple pour une association de quartier, de locataires, un club sportif ou culturel, un syndicat. Le problème relève alors d'acteurs moralement considérés comme illégitimes: mafias, réseaux criminels transnationaux, groupes racistes et ultranationalistes, associations religieuses fondamentalistes, ces organisations font incontestablement partie de la société civile dans ses définitions non normatives. C'est seulement au nom de certaines valeurs que l'on peut discuter leur contribution à un intérêt général. La notion de société civile devient alors un «opérateur de classements»: «elle inclut et exclut en mobilisant les catégories du bien et du mal, du pur et de l'impur, des "civilisés" et "non-civilisés"²⁵».

24. Haubert M., *op. cit.*, p. 29.

25. Camau M., «Sociétés civiles "réelles" et téléologie de la démocratisation», *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, 2002, p. 224.

SOCIÉTÉ CIVILE

Au-delà de critères moraux, les organisations autorisées à se réclamer de la société civile seront fonction des positions idéologiques de chacun, en renvoyant implicitement à une vision politique sur les rapports souhaitables entre État, société et marché : la Banque mondiale y inclut certains opérateurs économiques ; ceux-ci sont souvent exclus par les ONG qui tendent parfois à réduire la société civile à elles-mêmes. Cependant, « en limitant la société civile aux seuls acteurs poursuivant des buts nobles, le concept devient [...] une notion théologique ne relevant plus de la science politique ou de la sociologie²⁶ », la société civile n'est pas vertueuse par nature. Au-delà du débat théorique, dans la pratique, l'exclusion implicite de certains acteurs fait toutefois consensus. Leur « incivilité » se manifeste essentiellement dans l'absence de respect des valeurs de la démocratie, de l'égalité et de la non-violence.

À partir de là, peut-on considérer la société civile comme porteuse de l'intérêt général ? C'est une idée qui est parfois contestée, notamment pour deux raisons²⁷ : le poids des intérêts individuels lucratifs dans les objectifs des acteurs ; l'hétérogénéité de la société civile qui ne permettrait pas de définir un intérêt général. Néanmoins, non seulement la prégnance des revendications d'ordre économique de nombre d'organisations de la société civile (syndicats, organisations paysannes, associations de locataires, etc.) ne peut être réduite à la poursuite de fins privées par les membres de ces organisations, mais l'intérêt général ne se limite pas à des questions immatérielles, loin de là. La question de sa définition est bien évidemment très complexe.

S'il est vrai que la société civile ne parle pas d'une seule voix et qu'il est difficile de faire converger des organisations qui restent généralement centrées sur leur propre cause, c'est au sein même de la société civile qu'a lieu la lutte pour l'émergence de l'intérêt général. Des organisations de femmes s'opposent à des

26. Carothers T., "Think Again : Civil Society", *Foreign Policy Magazine*, 1999-2000, p. 3 (disponible sur www.globalpolicy.org/ngos/civsoc.htm).

27. Voir Carothers T., *op. cit.*, p. 3-4.

UN CONCEPT CONTROVERSÉ

organisations religieuses sur la question de l'avortement, des associations de chômeurs et des syndicats luttent pour la justice sociale face aux associations d'entrepreneurs, des pacifistes affrontent les porteurs d'armes qui revendiquent le droit à l'auto-défense, des écologistes dégonflent les pneus des 4x4. Certains débats sont moins tranchés. Ainsi, les ONG de développement et les associations écologistes ont des perspectives parfois différentes sur le développement durable entre défense de l'environnement et intérêt plus immédiat des populations. La question fondamentale est celle de l'arbitrage au sein de cet ensemble d'intérêts collectifs parfois contradictoires et donc du rôle de l'État: «C'est l'État démocratique, comme utopie, qui est porteur de l'intérêt général. Comme utopie bien sûr, parce que l'État démocratique n'est jamais que le fruit des rapports de force en son sein²⁸.» Au-delà de son émergence conflictuelle au sein de la société civile, c'est l'analyse des relations entre État et organisations de la société civile (voir *infra*) qui permet d'aller plus loin dans le décryptage de cette élaboration de l'intérêt général jusqu'à son application dans les politiques publiques.

Tiers secteur versus contre-pouvoir

L'utilisation du terme «tiers secteur» met l'accent sur la dimension économique de la société civile alors que la qualifier de «contre-pouvoir» souligne son rôle politique. De fait, il est souvent fait référence au concept de société civile comme à un tiers secteur, défini comme un «vaste ensemble d'organisations qui ne relèvent ni du secteur privé lucratif, ni du secteur public²⁹». De nombreuses études montrent son importance dans les systèmes socioéconomiques contemporains des pays du Nord, notamment en termes d'emplois³⁰ mais aussi comme mode

28. Entretien avec Bernard Dréano, *Courrier de la Planète*, vol. III, n° 63, 2001, p. 23.

29. Lallement M. et Laville J.-L., Introduction au dossier «Qu'est-ce que le tiers secteur?», *Sociologie du travail*, n° 4, 2000, p. 523.

30. Les travaux menés dans huit pays (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Suède, Hongrie) aboutissent à près de douze millions de

SOCIÉTÉ CIVILE

d'organisation économique alternatif et comme espace propice au développement de la démocratie locale.

Pour les chercheurs anglo-saxons, le tiers secteur se définit avant tout par l'absence de but lucratif. À tel point que les coopératives, les mutuelles ou les syndicats en sont exclus. En revanche la "civil society", qui se définit principalement en opposition à l'État, va englober ces acteurs de la sphère économique, voire les entreprises. Les chercheurs européens continentaux mettent au premier plan le critère de la solidarité (en parlant d'économie sociale ou solidaire, par exemple) et non plus la spécificité économique (le but non lucratif). Ce faisant ils insistent sur les enjeux sociopolitiques du développement du tiers secteur et sur l'action de la société civile dans l'espace public.

Conçue comme contre-pouvoir, la société civile favorise l'émergence des conditions d'une action collective des citoyens au sein de la société politique³¹. Elle est le lieu des différentes formes de mobilisation et d'organisation des acteurs qui interviennent dans la sphère politique sans avoir pour objectif la conquête de l'appareil d'État. C'est en son sein que naissent les conflits et que s'élaborent les demandes auxquelles l'État doit répondre. Par la concertation ou la confrontation, la société civile se pose en interlocuteur du pouvoir politique, en contre-pouvoir à la fois vigilant et potentiellement offensif.

personnes, soit un un emploi sur vingt et 3,4 % de l'emploi civil salarié. Voir Johns Hopkins University, "Comparative Non Profit Sector Project" sur www.jhu.edu/~cnp et Archambault E., « Le secteur sans but lucratif dans le monde. Résultats du programme comparatif Johns Hopkins », *Revue du Mauss*, n° 11, 1998, p. 94-97.

31. Voir Delhoume C. (coord.), *Contre-pouvoirs et démocratisation : une étude comparative du rôle des syndicats et des associations dans quatre pays (Algérie, Bosnie-Herzégovine, Mexique, Roumanie)*, Paris, IEDES, 2002, 64 p. (disponible sur <http://iedes.univ-paris1.fr/CONTRE-POUVOIRS%200206.doc.pdf>).

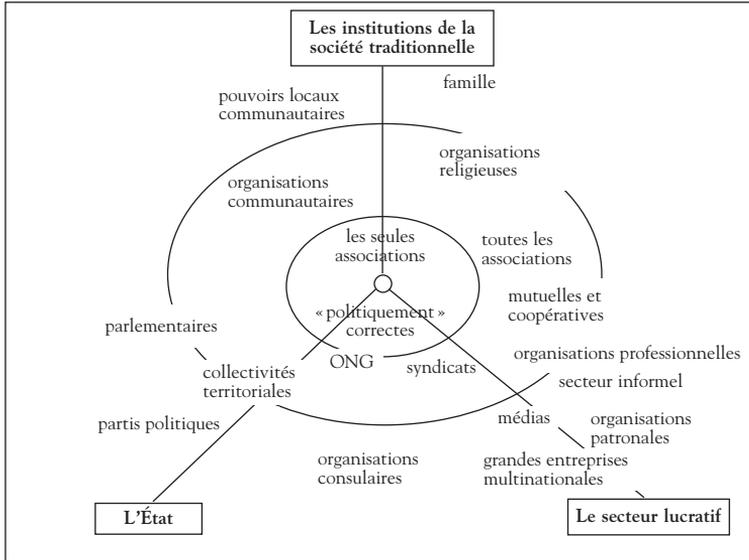
UN CONCEPT CONTROVERSÉ

L'examen des enjeux sous-jacents à la définition de la société civile montre que ce concept est appréhendé selon différents niveaux d'analyse. Au plan empirique, on distingue quatre objets décrits par le concept de société civile :

- un modèle de société qui est le pendant d'un État démocratique ;
- les forces sociales qui contribuent à l'évolution de la société vers ce modèle : organisations, groupes sociaux (les jeunes, la bourgeoisie urbaine), institutions (les médias, voire les systèmes éducatifs) ;
- les institutions sociales qui sont associées (ou devraient être associées) à l'État dans la définition et dans la gestion de l'intérêt général ;
- enfin, des organisations prépondérantes parmi ces forces ou ces institutions, sans en constituer le tout.

Des questions de frontières se posent pour chacun de ces quatre objets : qu'inclut-on, qu'exclut-on de ce modèle, de ces forces, de ces institutions, de ces organisations ? Le schéma ci-après illustre la difficulté à tracer la frontière entre les organisations qui font partie de la société civile et celles qui n'en font pas partie, et la subjectivité de cette délimitation.

SOCIÉTÉ CIVILE

Les frontières mouvantes de la société civile³²

Un discours hégémonique ambigu

Les différents sens attribués au concept de société civile vont d'une acception néomarxiste – la société civile est le lieu des conflits idéologiques entre des forces sociales antagoniques – à une acception néolibérale – c'est le champ des initiatives privées à protéger de l'emprise étouffante de l'État. Aujourd'hui, les discours politiques contemporains font référence à une conception dominante, voire « hégémonique », de la société civile qui se caractérise par une exaltation de ses qualités et une dépolitisation du concept dans un contexte idéologique néolibéral³³. Les bailleurs de fonds jouent un rôle primordial comme vecteurs de cette acception.

32. Source: Daniel Neu (entretien avec l'auteur en octobre 2003).

33. Haubert M., *op. cit.*, p. 19.

Réappropriation du concept par la pensée libérale

Le concept de société civile a longtemps été perçu comme une notion de gauche. L'implosion du bloc soviétique, associée à l'affaiblissement de l'État-providence, a cependant favorisé sa « réappropriation par la pensée libérale³⁴ ». Pour les plus enthousiastes, la société civile est devenue la clé de la croissance économique : une société civile forte faciliterait le développement des entreprises privées et serait la garante de ce que « l'État n'asphyxie pas l'économie³⁵ ». Ils soulignent cependant que cette relation vertueuse n'est pas toujours vérifiée car une « mauvaise société civile » – les puissants syndicats latino-américains sont donnés en exemple – peut nuire considérablement à la croissance économique et à la stabilité !

Depuis une quinzaine d'années, les bailleurs de fonds clament leur soutien aux sociétés civiles du Sud face à des États considérés comme corrompus. Selon René Otayek, cette « critique de l'État postcolonial autoritaire était justifiée [...], comme l'est le droit de regard des bailleurs sur l'utilisation de leur aide [...] ». Plus problématique est en revanche le glissement insensible de la critique de l'État autoritaire à celle de l'État comme institution³⁶ ». L'argument selon lequel les organisations de la société civile sont plus efficaces que les États – et pas uniquement que

34. Otayek R. (coord.), *Les sociétés civiles du Sud. Un état des lieux dans trois pays de la ZSP : Cameroun, Ghana, Maroc*, Centre d'études sur l'Afrique noire – IEP, Bordeaux, 2003, p. 11.

35. « Une société civile solide et active [...] facilite la croissance de l'entreprise privée et permet d'éviter que l'État n'asphyxie l'économie ; trop du mauvais type de société civile peut être une faiblesse économique. Certains économistes croient, par exemple, que les syndicats latino-américains, un des traits saillants de la société civile de cette région, ont été un des principaux obstacles à la croissance et à la stabilité économiques du pays. », Carothers T., *op. cit.*, p. 5.

36. Otayek R., « Vu d'Afrique. Société civile et démocratie. De l'utilité du regard décentré », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, « Démocratie et société civile : une vue du Sud », 2002, p. 197.

SOCIÉTÉ CIVILE

certaines États – devient une prophétie autoréalisatrice³⁷. Affaiblis, car perçus comme corrompus, les gouvernements du Sud sont remplacés par des organisations privées, lucratives ou non, qui viennent principalement du Nord mais parfois aussi sélectionnées localement. Les agences de développement et les ONG deviennent alors les principaux acteurs des missions de service public (santé, éducation, urbanisation, développement économique, etc.). Importantes sources d'emploi, elles affaiblissent également les structures gouvernementales en s'appropriant les quelques professionnels compétents locaux attirés par des salaires plus élevés et garantis.

Tous les acteurs et les promoteurs de la société civile ne sont pas porteurs de cette conception. Mais ils contribuent parfois, au nom du développement socioéconomique, à consolider les disparités. En portant secours aux victimes de l'ajustement structurel, en prenant en charge les plus touchés par les réductions budgétaires et l'abandon de ses fonctions redistributrices par l'État, la société civile contribue à asseoir ces réformes. Elle en diminue le coût social sans en contester la légitimité. Elle agit comme un « filet de sécurité » là où le marché et l'État sont absents, mais elle ancre aussi un « modèle de régulation sociale fondé sur la privatisation des relations sociales³⁸ ». La société civile aurait ainsi uniquement pour fonction de relayer les interventions du secteur privé lucratif, de l'État « ajusté » et des bailleurs de fonds. Souligner les aspects idéologiques de l'utilisation de ce concept dans le discours politique actuel permet notamment de prendre conscience des dérives possibles dès lors que le développement de la société civile est trop dépendant de

37. Institut Nord-Sud, « *Civil Society: the Development Solution?* », document de travail, 1996, 20 p. (disponible sur www.nsi.ins.ca).

38. Baylous R.-G., « Les ONG partenaires dans le développement ou instruments du néolibéralisme ? Un point de vue asiatique », Centre tricontinental (coord.), *Les ONG : instruments du néolibéralisme ou alternatives populaires ?*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 76-85.

UN CONCEPT CONTROVERSÉ

financements extérieurs provenant d'institutions qui véhiculent cette vision néolibérale.

La société civile idéalisée : une conception apolitique

Quelle est cette société civile qui fascine tant les bailleurs et, au-delà, l'ensemble des acteurs politiques, au Nord comme au Sud, qui y font référence ? Dans le discours, la société civile est idéalisée, perçue comme vertueuse, apolitique et indépendante.

Parce qu'elles agissent sur le terrain auprès des plus pauvres et que leur but n'est ni lucratif ni politique, les ONG sont « instituées – et d'ailleurs s'instituent très largement elles-mêmes – comme les représentantes par excellence de la société civile » ; à l'inverse, « les organisations représentatives des intérêts de classe [...] ne sont mentionnées que pour mémoire dans le discours et sont totalement marginalisées dans la pratique » souligne Maxime Haubert³⁹. Cette acception partielle de la société civile, réduite aux ONG, témoigne d'une volonté politique de déconflictualisation de cette notion. La solidarité, valeur sur laquelle se fonde l'action des ONG, permet d'occulter les causes de la situation à laquelle il faut remédier, « l'action proposée est "désinfectée" de tout débat [...], il s'agit plus de réagir que d'agir⁴⁰ ».

L'exclusion fréquente des mouvements sociaux et autres structures revendicatives permet de théoriser une dimension apolitique des organisations de la société civile. Cela renforce l'idée qu'il s'agit avant tout d'un tiers secteur, envisagé comme un ensemble homogène d'acteurs susceptibles d'établir avec le secteur public et le secteur privé lucratif des relations de partenariat dans le cadre d'un développement participatif. Or, au sein même des ONG, on ne peut sous-estimer les rapports de force et les

39. Haubert M., *op. cit.*, p. 43-45.

40. Roca P.-J., *op. cit.*, p. 20.

SOCIÉTÉ CIVILE

enjeux politiques. Parler de « soutenir la société civile » n'est jamais neutre et peut impliquer des fins contradictoires : appuyer des groupes pro ou anti-avortement par exemple. Ce modèle de société civile idéalisée et dépolitisée, sous-tendu par la perception d'un clivage net entre société et sphère politique, nie les rapports de pouvoir et sous-estime l'action politique. Lorsque, de l'adéquation à cette conception dépend l'accès à des financements pour les acteurs locaux, on peut s'interroger sur le potentiel d'alternative politique de la société civile vue à travers le prisme du système d'aide.

En lien avec la dépolitisation du concept de société civile, la question de l'autonomie des organisations est complexe. La légitimité de leurs actions dépendrait d'une complète indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et du marché. Si elle est souhaitable, cette indépendance n'est-elle pas illusoire ? Elle est en tout cas souvent remise en cause par de forts liens individuels ou de milieu social entre les appareils d'État et les élites associatives : « qui n'a pas connu l'ONG dont tel ou tel haut fonctionnaire, voire ministre, est le président et qui est érigée comme recours face à l'appareil d'État inefficace dans l'application des projets ou des stratégies de développement des bailleurs de fonds ? ⁴¹ ».

La question de l'autonomie est intrinsèquement liée à celle du financement. Est-ce que la perception de subventions publiques signifie contrôle du gouvernement ? Dans quelle mesure le besoin de ressources économiques influe-t-il sur la définition des programmes de manière à ce qu'ils soient susceptibles d'obtenir des fonds ou de gagner des contrats ? Au Nord, le fait que très peu d'ONG, par exemple, soient capables de refuser tout type de subventions publiques et privées ⁴² ne remet pas en cause la

41. Doligez F., « La participation, un thème récurrent du développement ? », dans Iram, *De la participation à l'empowerment : entre la mise en condition et l'illusion de la prise du pouvoir ?*, documents préparatoires aux Journées d'études Iram (5-6 septembre 2003), Paris, Iram, août 2003, p. 5.

42. C'est le cas notamment de certaines organisations spécialisées dans le plaidoyer comme Amnesty International, Greenpeace ou, en France, Agir Ici.

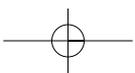
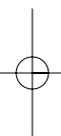
UN CONCEPT CONTROVERSÉ

légitimité de ces organisations. Au Sud, dès qu'il y a financement public, les organisations sont soupçonnées d'être des GONGO (*government-organized NGO* ou organisation non gouvernementale gouvernementale) par les bailleurs qui exigent l'autonomie des acteurs de la société civile. « Une telle situation ne peut que créer des tensions, voire des déchirements, dans des organisations qui sont à la fois jalouses de leur autonomie, anxieuses de leur reconnaissance institutionnelle et désireuses d'obtenir des financements », souligne Maxime Haubert⁴³. Paradoxalement, les acteurs des sociétés civiles du Sud dépendent souvent plus des financements des bailleurs internationaux que de ceux de leurs gouvernements. Seuls ceux qui disposent d'une base sociale importante (syndicats, organisations paysannes, associations confessionnelles notamment) peuvent se prévaloir d'une plus grande autonomie.

Évoquer l'élasticité du concept de société civile, questionner les représentations, explicites ou implicites, que portent les différents acteurs concernés « ne dispense pas de le prendre au sérieux et d'y voir une catégorie de l'action que l'analyste ou le décideur ne sauraient ignorer⁴⁴ ».

43. Haubert, *op. cit.*, p. 46.

44. Otayek R. (coord.), 2003, *Les Sociétés civiles du Sud*, *op. cit.*, p. 12.



2. Du Nord au Sud, les sociétés civiles dans leur contexte

Entre une vision large faisant de l'ensemble des citoyens des acteurs de la société civile et une approche réductrice se limitant à certaines organisations bien spécifiques dans leurs objectifs, représentatives et légitimes, la question récurrente est celle de la composition de la société civile, du type d'acteurs qui sont reconnus comme en faisant partie et de ceux qui en sont exclus. La société civile, telle qu'on la connaît aujourd'hui, a émergé dans un contexte occidental moderne. L'indéniable effervescence associative à l'Est puis au Sud depuis la fin des années 1980 pose le débat de la pertinence du transfert de ce concept à d'autres réalités.

Les principaux protagonistes

Expression collective des citoyens dans le débat public, les « organisations » sont les acteurs emblématiques des sociétés civiles. Elles sont issues de l'association volontaire d'individus qui cherchent à défendre ensemble leurs intérêts ou souhaitent mener des activités en faveur de ce qu'ils définissent comme l'intérêt général.

Un espace public à conquérir

Définie en termes de fonction, la société civile est un vecteur de la participation des individus dans l'espace politique par la recherche de l'intérêt général, d'un intérêt commun, ou encore la défense d'intérêts particuliers. Une telle approche met l'accent sur le rôle de la société civile et évite de la limiter à un ensemble figé d'institutions types. Elle autorise une grande diversité des formes d'organisation et d'action des acteurs de la société civile. Quelles qu'elles soient, ces structures jouent un rôle fondamental d'intermédiaires entre, d'une part, les citoyens atomisés et leurs revendications individuelles qu'elles font converger et, d'autre part, la sphère politique qui se doit de répondre à ces demandes.

Habermas montre que « la société civile se compose de ces associations, organisations et mouvements qui, à la fois, accueillent, condensent et répercutent en les amplifiant dans l'espace public politique, la résonance que les problèmes sociaux trouvent dans les sphères de la vie privée¹ ». Pour dépasser l'individualité et l'atomisation des citoyens, la société civile organisée possède trois caractéristiques : un aspect collectif et dynamique ; une structuration plus ou moins formelle (de la pétition ou la manifestation à une organisation hiérarchisée) ; la défense d'un intérêt commun/collectif (par exemple une association sportive) ou de l'intérêt général (campagne pour la paix, défense de l'environnement).

Au-delà de ces caractéristiques, en termes d'acteurs et d'organisations, la société civile présente de multiples facettes. Les tentatives plus ou moins abouties de classifications permettent de repérer les principaux protagonistes.

1. Habermas J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, p. 394, cité par Offerlé M. (coord.), « La société civile en question », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 888, mai 2003, p. 35-36.

Du sous-commandant Marcos aux fédérations d'entrepreneurs

Selon une définition descriptive, la société civile correspond à un ensemble d'institutions types. Elle rassemble « les syndicats ouvriers et les chorales d'église, les intellectuels et les communautés rurales traditionnelles, les mouvements féministes et les sociétés funéraires, les journalistes et les associations villageoises de développement, les fédérations d'entrepreneurs et les fondations charitables, les producteurs du secteur informel et les groupements ethniques, l'épouse du président et le sous-commandant Marcos...² ». Cette définition, si elle se veut exhaustive afin de témoigner de l'ensemble des réalités sociales locales, devra énumérer une liste potentiellement infinie d'acteurs.

Une classification en types d'organisations peut être un outil pour dépasser cette complexité. Celle proposée par Maxime Haubert³ distingue :

- *les organisations communautaires de base*, groupements locaux de solidarité sur des questions économiques ou sociales – on pourrait ajouter identitaires (coopératives, groupes de jeunes, de femmes, ethniques, religieux) ;

- *les organisations intermédiaires* entre la base et les instances de décision politique (syndicats, associations professionnelles, fédérations d'organisations de base) ;

- *les organisations privées sans but lucratif, dont les objectifs dépassent les intérêts de leurs membres*. Couramment appelées organisations non gouvernementales (ONG⁴), elles se divisent en deux types : *les ONG d'interpellation* ou *Advocacy NGOs* qui plaident pour des causes liées à une conception du bien public et

2. Haubert M., *op. cit.*, p. 28.

3. Haubert M., *op. cit.*, p. 20-21.

4. Passé dans le langage courant depuis les années 1970, à l'origine le terme « ONG » provient de l'article 71 de la Charte des Nations unies. L'indépendance vis-à-vis des États, la non-violence et l'absence de but directement politique, lucratif ou criminel sont les critères principaux de définition de ces acteurs pour les Nations unies.

SOCIÉTÉ CIVILE

de l'intérêt général (droits de l'Homme, environnement, droits sociaux, etc.); *les ONG d'intervention* (humanitaire ou de développement) qui fournissent des services aux populations, notamment aux plus défavorisées.

Cette typologie, si elle met en évidence les principales organisations, ne reflète qu'imparfaitement la complexité et l'hétérogénéité du champ de la société civile. De nombreux acteurs n'apparaissent pas comme les associations de consommateurs, les médias, les organisations citoyennes, les Églises. Certains acteurs peuvent appartenir à plusieurs catégories comme les ONG qui mènent des campagnes de plaidoyer tout en intervenant sur le terrain ou les organisations paysannes qui sont à la fois des organisations communautaires de base et des organisations intermédiaires.

La « grille d'identification des acteurs », proposée par René Otaeyk, tente de dépasser les limites de toute typologie pour mieux appréhender la diversité des sociétés civiles en caractérisant les acteurs à partir d'un nombre limité de critères.

Grille d'identification des acteurs de la société civile⁵**Objectif**

Du plaidoyer à l'action sociale en passant par l'animation culturelle, le développement économique, l'éducation ou la représentation des intérêts de groupes spécifiques :

- défense des intérêts de leurs membres (club de joueurs de boules);
- objectifs dépassant les intérêts de leurs membres (syndicats);
- objectifs autres que la défense des intérêts de leurs membres (ONG).

5. D'après Otaeyk R. (coord.), *Les Sociétés civiles du Sud*, op. cit., p. 134 et Gordon R. S., « La culture politique des ONG au Mexique », dans Centre tri-continental (coord.), *Les ONG*, op. cit., p. 160-162.

DU NORD AU SUD, LES SOCIÉTÉS CIVILES DANS LEUR CONTEXTE

Fonction

De trois types mais une même organisation peut avoir plusieurs fonctions :

- médiation par rapport à l'État et au marché (syndicats, associations de consommateurs) ;
- mobilisation et plaidoyer (campagnes, éducation populaire, médias) ;
- services aux populations (ONG de développement, organisations culturelles, sportives).

Population visée

Groupes sociaux variés : paysans, femmes, enfants des rues, marginaux, malades du sida, entrepreneurs, travailleurs, habitants d'un quartier, communauté, etc.

Organisation

Organisation des ressources économiques, financières, administratives et humaines inégales ; des degrés divers de formalité, de formation bureaucratique, de hiérarchisation des rôles et de différenciation structurelle.

Méthode de travail

Interventions auprès des populations bénéficiaires et/ou lobbying et plaidoyer en direction des dirigeants et/ou du public.

Doctrine

Hétérogénéité doctrinale, de la tradition religieuse à la culture de gauche, en incluant toutes les déclinaisons des figures entrepreneuriales valorisées par le néolibéralisme.

Au-delà de cette diversité, certains types d'acteurs, qui ne sont pas forcément exactement les mêmes selon les pays, jouent un rôle plus significatif au sein de la société civile. La France, par exemple, a une tradition de puissants mouvements sociaux et un tissu associatif très dense. Aux Pays-Bas la société civile est plus ancrée dans des institutions fortes comme les Églises ou les syndicats qui puisent leur légitimité dans leur importante base

sociale⁶. Ces institutions sont présentes aussi dans la plupart des pays du Sud, lesquels se caractérisent également par la place centrale des ONG.

Les ONG sont parfois perçues en opposition aux mouvements sociaux. Leur structure relativement hiérarchisée, leur plus grande proximité avec les lieux de décision politique, leur manque de radicalité trancheraient avec le caractère plus offensif des mouvements sociaux, leur dynamisme, leur créativité et l'horizontalité de leur fonctionnement. Selon l'encyclopédie de l'Unesco, un mouvement social, par définition, « défie les normes sociales existantes⁷ » ce qui n'est pas le cas de toutes les ONG. Toutefois, l'opposition entre des ONG plus conservatrices et des mouvements sociaux progressistes n'est pas toujours validée par la pratique. D'autant plus que, dans une perspective plus globale, les ONG font partie des mouvements sociaux, lorsqu'ils sont définis comme un ensemble d'organisations qui collaborent dans un but commun suffisamment important pour générer un sentiment d'identité collective au sein de ce mouvement.

Des acteurs légitimes et représentatifs ?

La question de la légitimité et de la représentativité des acteurs de la société civile est d'autant plus fondamentale qu'ils interviennent dans l'espace public politique. C'est au nom des citoyens qu'elles regroupent et/ou qui les soutiennent que les organisations de la société civile peuvent acquérir une légitimité pour participer à la définition, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques publiques. Le caractère démocratique de leur fonctionnement est aussi un critère. Beaucoup d'organisations du Sud n'ont cependant pas de structures formelles de

6. Voir l'entretien avec Bernard Dréano, *Courrier de la Planète*, *op. cit.*, p. 23.

7. Willetts P., "Non Governmental Organizations", *Encyclopaedia of Life Support Systems*, Art. 1.44.3.7., 2002.

DU NORD AU SUD, LES SOCIÉTÉS CIVILES DANS LEUR CONTEXTE

responsabilité et leur manque de moyens nuit à un réel fonctionnement démocratique.

Quelques critères organisationnels à la base de la légitimité des OSC⁸

- Autonomie : indépendance de prise de décision, recrutement et contrôle des ressources.
- Structure démocratique : valeurs démocratiques et prise de décision horizontale.
- Responsabilité (accountability) : mécanismes pour rendre compte des décisions et actions.
- Recrutement ouvert : tolérance et respect des autres, agents de socialisation.
- Base populaire : objectifs et activités ancrés dans une réalité locale, appui moral et/ou financier.

C'est essentiellement autour des ONG que le débat sur la représentativité/légitimité se focalise. Poussées par des politiques qui prétendent leur donner l'exclusivité de la représentation de la société civile, les ONG ont tendance à revendiquer un monopole de la représentation des intérêts des plus pauvres et des groupes sociaux marginalisés. Ce faisant elles disqualifient les intermédiaires traditionnels, organisations politiques ou syndicales notamment, et se substituent à la représentation politique. Ainsi, par exemple, les processus dits participatifs d'élaboration des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté, censés définir la politique nationale en la matière, sont largement critiqués pour avoir fait l'impasse sur les députés et élus locaux.

Au nom de qui agissent les ONG ? De leurs membres, de leurs bénéficiaires, de la population dans son ensemble, d'un indéfinissable intérêt général ou de leurs propres logiques d'existence ?

8. Qualman A. et Rawkins Ph., *Ethiopia: Building Civil Society*, Hull-Québec, juin 2000, p. 4 (disponible sur www.acdi-cida.gc.ca/dc).

SOCIÉTÉ CIVILE

Comment peuvent-elles représenter les intérêts des bénéficiaires de leurs actions alors qu'elles n'ont aucun compte à leur rendre et qu'elles dépendent plus des exigences des bailleurs de fonds que des besoins des populations locales ou des revendications de leurs adhérents ? Reconnaître ceci ne disqualifie pas les ONG par nature. C'est, d'une part, insister sur le fait qu'elles défendent un intérêt général à partir d'une position particulière. C'est, d'autre part, affirmer que leur légitimité n'est pas donnée par nature. Elle s'inscrit dans une conception de la démocratie qui va au-delà de la seule représentation parlementaire et dans laquelle la participation ne se limite pas aux élections. Elle dépend aussi de plusieurs grandes dynamiques de légitimation⁹ : leur proximité avec la « base » et leur capacité à exercer une fonction de médiation entre les réalités du terrain et les enjeux globaux ; leur capacité à produire du sens à travers la proclamation et la mise en scène de certaines valeurs comme la solidarité ; leur compétence technique ou scientifique. Certaines s'appuient également sur leur envergure internationale et leur réputation. Enfin, le bien-fondé de la contestation et la fonction tribunitienne ou d'alerte qui leur sont attribués renforcent encore leur légitimité.

La légitimité et la représentativité ne sont jamais définitivement acquises ; elles se conquièrent et peuvent se perdre également : « Vouloir figer la représentativité de chacun et de tous enlèverait toute élasticité [à la société civile]. De “nouveaux entrants” doivent pouvoir intervenir. [...] Il est donc essentiel que le jeu social ne se ferme pas au risque de se stériliser¹⁰. » Trop focaliser le débat sur une conception rigide de la représentativité peut nuire à la promotion d'une société civile dynamique et créative.

9. Voir Roca P.-J., *op. cit.*, p. 19-21.

10. Boual J.-C., *Vers une société civile européenne*, Éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1999, p. 40.

Au Nord, diversité au sein du « modèle » occidental

Le modèle de société civile diffusé à travers les politiques de coopération est celui de la société libérale occidentale moderne qui se fonde sur l'État de droit comme condition de la « bonne gouvernance » et sur l'émergence d'un marché, animé par des acteurs individuels et libres. Les programmes mis en œuvre valorisent donc l'initiative privée des « citoyens propriétaires », la prise en compte des droits de l'Homme et encouragent l'associationnisme comme mode de structuration des relations entre individus¹¹.

Bertrand Badie a montré comment la construction historique de ce modèle de société civile dans les pays occidentaux repose sur trois principes¹²: la différenciation des sphères publiques et privées, l'individualisation des relations sociales et la primauté des solidarités horizontales sur les allégeances verticales. Ces principes marginalisent les liens organiques qualifiés de traditionnels (tribaux, ethniques, familiaux) et sont au fondement de l'identification des individus avant tout comme citoyens d'un État-nation. La structuration des relations sociales ne se réalise plus sur un mode communautaire mais selon une logique associative. Cette appartenance est donc volontaire, potentiellement multiple et révocable.

Cette conception de la société civile résulte de l'histoire sociale et politique des pays industrialisés. Néanmoins, au-delà de ces caractéristiques communes, il existe des variantes au sein du modèle des pays du Nord, variantes issues de traditions sociales et de réalités politiques différentes.

11. Voir Roy O., « Asie centrale: la société civile en débat », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, 2002, p. 173.

12. Voir Badie B., *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992, p. 116.

La version anglo-saxonne : pluralisme et néolibéralisme

La culture politique anglo-saxonne, et plus particulièrement nord-américaine, se caractérise par l'absence de toute référence à un intérêt général dans la formulation des politiques publiques. L'État est un arbitre dans un système de confrontation d'intérêts privés, il n'est pas le garant d'une norme dépassant les intérêts particuliers. L'équilibre repose alors sur la capacité de réaction et d'organisation des citoyens pour faire valoir leurs intérêts sur la scène politique¹³. Associé à une tradition individualiste et puritaine, ce régime politique a favorisé le développement d'une forte culture associative. Ces multiples *lobbies* privés (ethniques, catégoriels, religieux, affairistes, associatifs, etc.) sont intégrés comme partie prenante du processus décisionnel et les arbitrages renvoient alors à la loi du plus fort.

À cette tradition politique ancienne s'ajoute, depuis les années 1980 et la « révolution conservatrice », de nouveaux rapports État-société civile. Les organisations de la société civile doivent désormais « justifier leur existence par les services qu'elles sont susceptibles de fournir sur un marché concurrentiel des biens et des services¹⁴ ». Dans un contexte économique libéral, c'est sur le marché que la demande sociale doit se satisfaire. Au nom de l'autonomie et de la liberté, les individus et communautés sont contraints de prendre en charge leurs problèmes et de sortir de la « culture de la dépendance ».

Caractérisé par l'intégration des *lobbies* à la prise de décision et par l'évaluation économique de l'action de la société civile, le modèle anglo-saxon de structuration des rapports État-société

13. Cynthia Ghorra-Gobin montre la filiation entre la culture politique nord-américaine et les prescriptions de la Banque mondiale exigeant le partenariat entre décideurs politiques traditionnels et sociétés civiles. Voir Ghorra-Gobin C., « Réflexions sur la démocratie locale », 10 p. (disponible sur www.abecedaire.net/article.php3?id_article = 183).

14. De Munck J., « Pour la société civile », *La Revue Nouvelle*, t. 113, n° 1, Bruxelles, janv. 2001, p. 39.

DU NORD AU SUD, LES SOCIÉTÉS CIVILES DANS LEUR CONTEXTE

civile est souvent qualifié de « pluraliste » ou de « néolibéral ». Il se distingue du modèle en vigueur dans la plupart des pays d'Europe continentale, appelé parfois « néocorporatisme ».

***Les variantes d'Europe continentale :
corporatisme démocratique***

Dans les pays d'Europe continentale, la gestion de la conflictualité sociale et, plus généralement, les relations entre État et société civile peuvent être analysés comme un « corporatisme démocratique » dont Jean De Munck évoque trois caractéristiques principales¹⁵:

- le monopole de la représentation est garanti par l'État à un nombre limité d'organisations;
- les instances de concertation possèdent un véritable pouvoir de décision;
- les organisations intermédiaires sont chargées de l'exécution de certaines décisions.

Cette variante européenne comporte des nuances sensibles, exprimées dans le tableau ci-après¹⁶, notamment en termes de caractéristiques des organisations de la société civile, de structuration du secteur au niveau national et de relations avec l'État.

15. Voir De Munck J., *op. cit.*, p. 41.

16. Ces différents modèles ont été mis en évidence dans le cadre du programme de recherches comparatives sur les secteurs sans but lucratif de l'université Johns Hopkins. Voir Archambault E., *op. cit.*, p. 94-97.

SOCIÉTÉ CIVILE

Caractéristiques des sociétés civiles dans les pays du Nord¹⁷

Modèle	Caractéristiques des OSC	Structuration	Relations à l'État et répertoire d'actions
Anglo-saxon USA, Canada, GB, Irlande, Australie, Nouvelle-Zélande	Forte tradition associative, bénévolat, défense d'intérêts communs et auto-organisation	Appartenance idéologique ou secteur d'activité	Régime pluraliste/ néolibéral : lobbying et action juridique
Rhénan Allemagne, Autriche, Suisse, Belgique, Pays-Bas	Organisations puissantes et institutionnalisées, très professionnalisées, financements publics, beaucoup de fondations	Appartenance politique ou religieuse	Corporatisme démocratique : cooptation, concertation et cogestion
Scandinave Suède, Norvège, Finlande, Danemark	Organisations légères, au service de leurs membres et pas de la collectivité, dons importants	Champ d'intervention	
Méditerranéen Italie, Espagne, Portugal	Traces d'un fort conflit Église/État, fortes organisations syndicales, société civile récente, financement public/privé	Peu de structuration nationale	Régime protestataire : opposition et interpellation

La réalité est évidemment plus complexe que cette typologie quelque peu rigide, en raison des processus d'hybridation entre modèles dont la France est un exemple. Par son origine récente et son histoire mouvementée, le tiers secteur français ressemble à celui du modèle méditerranéen; par sa taille, il est plus proche des autres variantes. Le poids de l'État-providence le rapproche de l'organisation scandinave, tandis que la prédominance du financement public rappelle le modèle rhénan. Enfin, la décentralisation a eu pour effet de multiplier les partenariats de type anglo-saxon entre associations et collectivités locales. Concernant la structuration des relations entre l'État et la

17. D'après Archambault E., *idem*.

DU NORD AU SUD, LES SOCIÉTÉS CIVILES DANS LEUR CONTEXTE

société civile, la forte tradition républicaine implique une remise en cause difficile du rôle de l'État dans le monopole de la décision et de l'arbitrage. L'idée d'intérêt public dont l'État est le garant est fondamentale. Cette structure politique se distingue nettement du schéma pluraliste anglo-saxon dans lequel les groupes d'intérêts rivaux gravitent autour de l'État sans être liés à lui par des liens institutionnels forts.

Au-delà de ces modèles occidentaux, l'émergence des sociétés civiles dans d'autres contextes se produit logiquement au sein de dynamiques sociales et politiques spécifiques, ce qui conduit à s'interroger sur le caractère universel de cette définition.

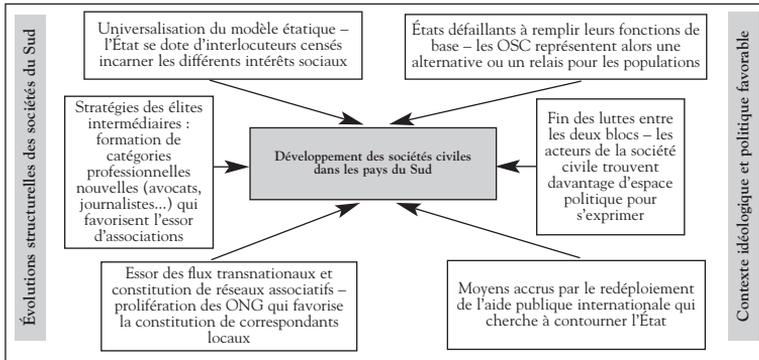
Adaptations et innovations au Sud et à l'Est

Des sociétés civiles peuvent-elles exister au Sud ? Certains en doutent du fait de la proximité du concept avec la trajectoire historique spécifique des sociétés occidentales. La structuration des relations sociales sur une base communautaire, ethnique ou religieuse, ainsi que la confusion entre sphères publique et privée, entraveraient le développement de sociétés civiles dignes de ce nom. L'intensité des débats sur cette question n'a pas empêché l'apparition de nouveaux acteurs au Sud auxquels l'appartenance à une société civile ne peut que difficilement être contestée.

Émergence de nouveaux acteurs et effervescence associative

Le schéma ci-après montre que les facteurs d'émergence des sociétés civiles dans les pays du Sud, principalement à partir des années 1980, relèvent à la fois d'évolutions structurelles de ces sociétés (universalisation du modèle étatique, rôle des élites intermédiaires, prolifération d'ONG internationales) et d'un contexte idéologique et politique international particulièrement favorable (retrait de l'État, chute du mur de Berlin et redéploiement de l'aide publique internationale).

SOCIÉTÉ CIVILE

Principaux facteurs d'émergence des sociétés civiles¹⁸

Peu à peu, dans des démocraties récentes où le décalage entre la population et l'élite politique est particulièrement marqué, une participation des populations aux projets les concernant, voire à l'élaboration des politiques publiques, s'affirme comme indispensable.

Suscité par des dynamiques à la fois internes et externes, ce foisonnement associatif n'est pas dépourvu d'ambiguïtés : des organisations légitimes et représentatives, jeunes ou bien ancrées localement, côtoient des structures opportunistes liées à la reconversion d'agents de l'État ou à l'ambition de courtiers attirés par la manne promise par les institutions internationales. Le label société civile, octroyé par les principaux bailleurs de fonds internationaux, donne accès à des ressources matérielles et immatérielles considérables. Si certains acteurs luttent véritablement pour défendre leur autonomie, on observe de nombreux cas d'instrumentalisation réciproque : des organisations de la société civile profitent de la manne financière qui leur est destinée et assurent – plus ou moins bien – des services aux populations qui relèvent de missions de service public. Ce faisant,

18. d'après Badie B., *op. cit.*, p. 116-118.

DU NORD AU SUD, LES SOCIÉTÉS CIVILES DANS LEUR CONTEXTE

elles contribuent à achever le démembrement de l'État entrepris par les politiques d'ajustement structurel.

Cette agitation organisationnelle constitue une caractéristique majeure des dynamiques politiques contemporaines à l'échelle internationale. Mais la simultanéité de l'émergence de sociétés civiles à l'Est et au Sud au cours des années 1980-1990 ne doit pas occulter la diversité des contextes historiques et sociopolitiques dont elles dépendent.

Variations régionales

Sans entrer dans le détail des caractéristiques propres à chaque pays, il s'agit d'évoquer ici quelques grandes lignes de l'évolution des différentes régions du monde quant à l'appropriation du concept de société civile.

Europe centrale et orientale. La société civile émerge, dans les années 1970, avec des acteurs contestataires comme la Charte 77 en Tchécoslovaquie ou le syndicat Solidarnosc en Pologne. Ces mouvements connaissent une forte expansion à la fin des années 1980 et la société civile est conçue comme le vecteur de la libéralisation politique. Récupérée par les théoriciens libéraux dès les premières années de la transition, elle devient un acteur central des réformes économiques et politiques vers la démocratie libérale et l'économie de marché¹⁹. Aujourd'hui ces populations subissent les conséquences sociales de ces mutations économiques : chômage, exclusion sociale massive, économie informelle. Les sociétés civiles, peu mobilisées, semblent elles aussi abasourdies par l'ampleur de la crise²⁰.

Amérique latine. La société civile s'est développée en opposition aux dictatures des années 1970, puis a eu un poids

19. Voir Colas D., *op. cit.* et Colas D. (dir.), *L'Europe post-communiste*, Paris, PUF, 2002 (notamment la première partie : « Société civile, État, nation »).

20. Voir Mamou J. (coord.), « À l'Est de l'Europe, populations vulnérables et société civile », *Humanitaire* n° 11, 2004, p. 10-51.

SOCIÉTÉ CIVILE

extrêmement important au cours des transitions démocratiques des années 1980²¹ (mères de la place de mai en Argentine, syndicats de mineurs en Bolivie, théologie de la libération au sein du clergé catholique en Amérique centrale, entre autres). Cette réactivation de la société civile s'inscrit ensuite dans un contexte économique marqué par l'imposition du « consensus de Washington » par les institutions multilatérales. Ce processus de privatisations et de libéralisation généralisée incite les États à abandonner leurs fonctions redistributives, ce qui oblige les plus démunis à s'auto-organiser pour développer des stratégies de survie. Depuis la fin des années 1990, s'ajoutent à cela des luttes d'une ampleur nouvelle face aux conséquences de la libéralisation économique : insurrection zapatiste au Mexique, mouvement indien en Équateur, occupations de propriétés par les sans-terre au Brésil, explosion sociale en Argentine, guerre de l'eau en Bolivie.

Asie. Dès les années 1970, l'usage de la notion de société civile en Asie du Sud-Est est lié à l'urbanisation et au développement des classes moyennes. Dans un contexte d'essor économique et de contestation des régimes autoritaires, c'est également l'imprégnation culturelle nord-américaine, diffusée par les médias et véhiculée par les étudiants de retour des États-Unis, qui favorise la croissance des sociétés civiles. Les secteurs populaires restent cependant souvent caractérisés par un faible degré d'organisation. Les dynamiques associatives varient fortement selon l'orientation politique du régime. Au Vietnam, une partie importante de la population adhère à des associations de masse encadrées par le parti unique. Celles-ci jouent un rôle d'intermédiation mais il n'y a guère de place, aujourd'hui encore, pour un associationnisme autonome. En Inde, le fort dynamisme associatif se manifeste par une très grande diversité

21. Voir Alonso Tejada A., «Le concept de société civile dans le débat contemporain: les contextes», *Cahiers Alternatives Sud*, vol. 5, n° 1, 1998, p. 36.

DU NORD AU SUD, LES SOCIÉTÉS CIVILES DANS LEUR CONTEXTE

d'organisations²²: mouvement de résistance des *dalit* (intouchables), mobilisation des populations autochtones, ONG d'activistes financées par l'élite intellectuelle et économique nationale, coopératives, associations paysannes, mouvements de femmes, entre autres. La prégnance du système de castes est une donnée fondamentale pour comprendre la structuration de cette société civile. En Chine, la notion de société civile, officiellement illégale, gagne du terrain. Surfant sur la vague de la mondialisation et des nouvelles technologies de communication, la société tente de s'émanciper de l'emprise du parti unique et de l'État²³. Les investisseurs étrangers, obnubilés par le potentiel économique du géant asiatique, soutiennent l'hypothèse d'une relation de causalité entre la diffusion des pratiques économiques libérales et l'essor de nouvelles formes d'organisation sociale. Dans leur perspective, la société civile inclut clairement le secteur privé lucratif émergent.

Afrique subsaharienne. Dans certains pays, les organisations de la société civile se développent dès les années 1960 en se mobilisant contre les dictatures; dans d'autres, elles ont leurs racines dans les mouvements de libération nationale. Néanmoins, c'est essentiellement à partir des années 1980-1990 que l'on observe une croissance exceptionnelle du nombre d'organisations qui a non seulement pour origine la chute des régimes autoritaires ou le travail des ONG, mais également la fin du recrutement dans le secteur public et l'arrivée de ressources financières internationales. De très nombreuses ONG internationales ou locales se sont installées ou créées afin de répondre aux situations d'urgence ou aux besoins de développement; les organisations de base sont très présentes, notamment en milieu rural. L'avenir des processus démocratiques en Afrique subsaharienne reste

22. Voir *Économie et Humanisme*, n° 364, mars 2003, p. 22.

23. Voir Saich T., « Naissance d'une société civile aux couleurs de la Chine ? », *Esprit* n° 302, 2004, p. 162-170.

SOCIÉTÉ CIVILE

incertain. Néanmoins, le développement des médias et d'associations de défense des droits humains, l'émergence de syndicats indépendants et l'institutionnalisation d'élections concurrentielles semblent représenter des changements structurels dans ces sociétés.

Pays arabes. La vigueur des sociétés civiles arabes dans les deux dernières décennies contribue à la démocratisation des régimes politiques de la région²⁴. De nombreuses associations se définissent comme partenaires des pouvoirs publics dans l'élaboration des politiques. D'autres ont fait de la question des droits humains un thème incontournable. Cependant, on ne peut sous-estimer la prégnance des principes religieux et les faiblesses internes de nombreuses organisations en termes de fonctionnement démocratique (reproduction des rapports sociaux inégalitaires notamment). Dès les années 1980, l'expression « société civile » est devenue le symbole des partisans du pluralisme et de la démocratie, rejetant la mouvance islamiste²⁵. Sunil Khilnani²⁶ montre cependant qu'en Égypte des organisations islamiques se revendiquent également de la société civile, d'où la confrontation entre deux conceptions contradictoires. Ces controverses sur la place centrale des mouvements religieux au sein des sociétés civiles arabes ou sur le rôle de rempart des sociétés civiles face à la progression de l'islamisme sont au cœur du débat sur la société civile dans les pays arabes²⁷.

24. Voir Ben Nefissa S., « Pas encore globales », *Courrier de la Planète*, vol. III, n° 63, 2001, p. 26-27.

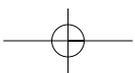
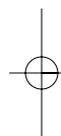
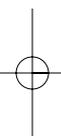
25. Voir Camau M., « Sociétés civiles "réelles" et téléologie de la démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, 2002 et Ben Nefissa S., « ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe », document de discussion n° 46, MOST-Unesco, Paris, 2000, 35 p. (disponible sur www.unesco.org/most/nefissa.htm).

26. Voir Khilnani S., *op. cit.*, p. 48-49.

27. Voir Bayat A., *Social Movements, Activism and social development in the Middle East*, Unrisd, 2000, 47 p.

DU NORD AU SUD, LES SOCIÉTÉS CIVILES DANS LEUR CONTEXTE

Il serait maladroit de chercher à appliquer aux réalités du Sud un concept figé, un schéma général livré par la théorie politique classique. Il s'agit donc d'éviter l'écueil de la définition *a priori* de la société civile car l'appropriation du concept par les acteurs locaux, en fonction des caractéristiques culturelles propres à chaque société, de l'évolution historique et du contexte politique, économique et social local, favorise l'apparition de modèles originaux de sociétés civiles.



3.

L'action de la société civile

De la pression sur les gouvernements pour l'élaboration des politiques publiques à l'expertise technique pour leur mise en œuvre, de l'éducation populaire à la constitution de contre-pouvoirs, les organisations de la société civile jouent un rôle croissant au Nord comme au Sud. Au-delà de la diversité des rôles qui lui sont attribués, qui ne se retrouve pas dans l'idée qu'une société civile dynamique est un enjeu fondamental à la fois pour la démocratie et le développement socioéconomique ?

Des organisations contribuent à la production de biens publics et au développement socioéconomique

Entreprises de l'économie sociale, animatrices du débat public et de la construction de la citoyenneté ou interlocutrices des pouvoirs publics, les organisations de la société civile contribuent, en coopération, en opposition ou en substitution à l'État, à produire des biens publics et des biens collectifs et participent au développement économique et social.

Des entreprises de l'économie sociale : services aux populations

Depuis les années 1980-1990, dans un contexte de fin de l'État « développementiste » dans les pays du Sud, de privatisation des services publics et de décentralisation, les organisations de la société civile jouent un rôle accru dans la fourniture de services aux populations. Tiers secteur, elles se distinguent de l'État par leur caractère privé et des entreprises par leur but non lucratif.

Au Nord, les organisations caritatives se sont développées à partir de la fin du XIX^e siècle, avec l'aide de mécénats et de fonds privés ; au Sud, le rôle incitateur des bailleurs de fonds a été fondamental. Les qualités et compétences des organisations de la société civile sont censées leur permettre de fournir un apport spécifique au développement. Elles possèdent de plus un rapport coût-efficacité particulièrement favorable. Ainsi, dans un contexte de « bonne gouvernance » et de “new public management”, « plus les pouvoirs publics se désengagent, plus on compte sur la société civile pour les remplacer¹ ». Mais les ONG sont parfois utilisées comme de simples instruments de mise en œuvre de politiques publiques sur lesquelles elles ne pèsent souvent qu'à la marge, voire pas du tout.

1. Brugvin T., « Gouvernance globale contre régulation citoyenne », *La Pensée*, n° 333, 2003, p. 150 ; pour des exemples de contractualisation dans le domaine humanitaire voir Duffield M., *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, Londres et New York, Zed Books, 2001, 265 p.

L'ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Atouts des ONG pour les bailleurs de fonds²

- Capacité à toucher les populations les plus pauvres et à aller dans les zones reculées.
- Capacité à promouvoir la participation locale des bénéficiaires.
- Capacité à fonctionner à faibles coûts³.
- Capacité d'innovation, d'expérimentation, d'adaptation et de souplesse.
- Capacité à renforcer les institutions locales et le pouvoir des groupes marginaux.

L'espoir placé initialement dans le local et l'auto-organisation des populations pour pallier les défaillances de l'État n'a pas pu dissimuler longtemps les limites d'un développement «à la base», strictement local et autonome. D'initiatives hétérogènes et parfois concurrentes dans le champ de la fourniture de services, on est passé progressivement à un rôle institutionnalisé et reconnu d'opérateurs privés agissant dans le cadre de politiques publiques.

Ce partenariat public-privé associe des organisations de la société civile qui jouent un rôle d'entreprises de l'économie sociale, et l'État, qui a pour fonction principale de coordonner les actions des différents prestataires de services (à but lucratif ou non). Largement encouragé, notamment dans des contextes de décentralisation au Sud, ce partenariat public-privé est censé favoriser une plus grande efficacité grâce à la coordination et la pérennisation des actions des organisations de la société civile. «La collectivité territoriale, l'État, les diverses associations, les

2. Marcussen H. S., « Les ONG et la construction de la société civile dans les pays en développement », Deler J.-P., Faure Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. (dir.), *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 1998, p. 582.

3. Voir Banque mondiale, *Governance and Development*, Washington DC, World Bank, 1992, p. 25-28.

SOCIÉTÉ CIVILE

acteurs économiques, considérant tous que le développement local est de leur ressort et qu'ils ne peuvent pas (plus) exercer de rôle hégémonique, sont conduits à envisager des modalités renouvelées de collaboration⁴.» Ces coalitions entre société civile, État et marché répondent à un double enjeu : d'une part, les gouvernements, confrontés à la diminution de leurs ressources, sont incapables de fournir les services sociaux de base ; d'autre part, le marché, contraint par la nécessité de réaliser des bénéfices, ne résout pas tout. Le cas des traitements pédiatriques pour les malades du sida est exemplaire : n'ayant pas de clients solvables (au Nord extrêmement peu d'enfants sont atteints du sida), les laboratoires n'ont pas développé ces médicaments alors qu'au Sud le besoin est très fort.

Certaines organisations revendiquent ce rôle de continuité des services publics. Toutefois, ces nouvelles modalités de collaboration peuvent entraîner, pour les organisations de la société civile, une dépendance à l'égard des pouvoirs publics nuisible à leur autonomie et risquant de compromettre certaines de leurs missions.

Alors que leur rôle de prestataires de services est particulièrement soutenu par les bailleurs et les pouvoirs publics, les organisations de la société civile ont parfois tendance à négliger leur mission de représentation des populations. Elles sont censées être les garantes d'un regard critique sur l'action publique et elles peuvent être amenées à s'opposer à des gouvernements auxquels elles sont associées par ailleurs. Certaines développent une approche en termes de droits afin d'éviter un enfermement dans une approche focalisée sur la satisfaction des besoins immédiats. Elles valorisent ainsi la complémentarité entre leurs différentes fonctions : l'engagement sur le terrain comme base des argumentaires de leurs plaidoyers et du dialogue avec les pouvoirs publics ; les conceptions et principes défendus face aux pouvoirs

4. Lévy M., *Le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée*, Paris, CUF, 2002, p. 29.

L'ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

publics au fondement des programmes de prestation de services aux populations.

De nombreuses questions restent posées quant à la relation entre les opérateurs et leurs bailleurs – par exemple, dans quelle mesure ceux-ci ne favorisent-ils pas les capacités administratives et financières des organisations plutôt que la qualité de leur intervention? –, mais également quant à la place des organisations de la société civile dans la concurrence public/privé. Concurrentes à la fois des entreprises privées et des pouvoirs publics, participent-elles de l'affaiblissement de l'État et du service public? Sont-elles capables de proposer réellement un accès de tous à ces services? Enfin, au-delà du risque d'un « saupoudrage » limité et de la sélection arbitraire des bénéficiaires en fonction de leur orientation (politique, ethnique, religieuse), se pose la question des modalités d'exercice de cette fonction de prestations de services publics.

***Des acteurs de la citoyenneté :
éducation populaire et débat public***

Dans une démocratie moderne, constituée de citoyens libres et égaux en droits, « le système social n'est plus garanti par la référence à une transcendance » ; il se base alors sur deux principes, « le droit de faire ce qui ne nuit pas à autrui et le pouvoir de s'engager, de s'associer »⁵. Le foisonnement associatif qui en découle traduit des solidarités nouvelles et contribue à faire de la société civile le cadre d'élaboration du lien social.

La société civile est aussi le lieu de l'apprentissage de la citoyenneté et de la participation politique. À travers des pratiques d'éducation populaire ces organisations forment des citoyens libres et informés qui s'engagent volontairement dans la vie publique. Mécanisme d'intégration par l'accès à des ressources immatérielles, l'éducation populaire « vise l'émancipation individuelle et collective par la formation de citoyens

5. Entretien avec Jean-Louis Laville, www.diplomatie.gouv.fr/label_france/FRANCE/DOSSIER/2000bis/10acteur.html

SOCIÉTÉ CIVILE

conscients de leurs droits, aptes à se mobiliser et à participer au débat public⁶». Les organisations de la société civile favorisent et animent un espace public où émergent et se confrontent les opinions, projets et intérêts des différentes composantes de la société. Elles structurent les débats et soulèvent des problématiques parfois négligées ou volontairement dissimulées par les pouvoirs publics : dénonciation des OGM, de politiques migratoires répressives, campagnes pour le contrôle du commerce des armes, pour l'abolition du travail des enfants et l'application par les entreprises de normes sociales et environnementales.

Parmi l'ensemble des organisations de la société civile, les médias jouent un rôle clé dans le développement de la citoyenneté. Médiateurs garants de la transparence dans la gestion des affaires de l'État, ils sont, dans les sociétés démocratiques, partie intégrante de la vie sociopolitique et ont une place essentielle dans l'espace public. Néanmoins, c'est de leur indépendance que dépend la qualité de leur action. Or, celle-ci est non seulement fonction de la non-ingérence directe dans leur travail, de l'absence de censure, mais aussi des modalités de propriété et de financement dont ils relèvent.

Citoyenneté et droit à l'information : quelques indicateurs⁷

Les citoyens peuvent-ils poursuivre le gouvernement pour violation de leurs droits civils ?

Existe-t-il une loi garantissant la liberté d'expression et la liberté de la presse ?

Existe-t-il une loi garantissant la liberté de l'accès à l'information ?

Y a-t-il des atteintes gouvernementales à l'accès à Internet ?

A-t-on librement accès aux documents officiels ?

Existe-t-il des médias indépendants ?

Les médias sont-ils détenus par plusieurs personnes ou existe-t-il une concentration à ce niveau ?

Le gouvernement exerce-t-il une censure des médias ?

6. Voir Lapeyronnie D., « Que peut-on entendre aujourd'hui par éducation "populaire" ? » (disponible sur www.educpop.org).

7. Transparency international, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, 2002, p. 209.

Des interlocuteurs des pouvoirs publics : peser sur l'élaboration des politiques publiques

Les organisations de la société civile ont vocation à peser sur les politiques publiques car si l'État conserve un rôle de régulation il n'a plus le monopole de la production des biens publics. La contribution de la société civile s'effectue à deux niveaux : la lutte pour la prise en compte de certaines questions ou acteurs (rôle de *lobby* ou plaidoyer) ; le débat sur la définition des modalités de mise en œuvre (rôle de négociation et d'expertise). L'analyse de ces rôles de la société civile soulève des questions relatives aux nouveaux modes de choix publics, aux modalités de prise de décision et aux critères de définition de l'intérêt public.

Dépassant le débat classique entre priorité à la satisfaction des *basic needs* ou changement social, il est largement admis aujourd'hui qu'un changement durable requiert une gamme étendue d'actions à différents niveaux, du local aux institutions internationales. Depuis le début des années 1990, des programmes de plaidoyer ont émergé au sein des ONG qui se sont alors rapprochées d'autres organisations de la société civile plus habituées à cette fonction revendicative, syndicats ou mouvements sociaux. De nature éminemment politique, le plaidoyer se définit comme un ensemble d'actions, de techniques d'information et de communication en vue de soulever une problématique ignorée ou d'orienter une décision dans un sens favorable à l'intérêt défendu et représenté⁸. S'adressant aux pouvoirs publics tout en cherchant à informer et mobiliser les populations concernées, le plaidoyer implique la construction d'un rapport de force. Que ce soit au niveau local ou international, la structuration des sociétés civiles, la capacité d'action en réseau et le relais médiatique sont parmi les facteurs clés du succès d'une campagne.

8. Sharma R. R., *Introduction au plaidoyer. Guide de Formation*, janvier 1997.

SOCIÉTÉ CIVILE

Incités par les bailleurs de fonds, les pouvoirs publics du Sud tendent à institutionnaliser leur partenariat avec la société civile⁹ par la mise en place de structures dont la diversité des appellations n'a d'égal que la pluralité de leurs définitions: cadres de suivi des politiques, de dialogue, de participation. Pierre Rema opère une distinction entre trois grandes formes de relations collectives et de gestion des conflits dans un cadre démocratique (tableau ci-après): la consultation, la négociation et la concertation. Le choix des modalités de représentation de la société civile est un critère primordial et la distinction ou non entre logique de participation et logique de décision achèvera de dessiner deux modèles décisionnels: la consultation qui relève d'une très large participation mais n'implique aucune contribution à la prise de décision; la négociation dans laquelle quelques acteurs se concertent et doivent dégager un intérêt commun.

Formes de relations collectives et modèles de prise de décision¹⁰

Formes de relations collectives	Modèles de prise de décision
Consultation : le gouvernement consulte des acteurs de la société civile (voire l'ensemble de la société par référendum) avant de décider.	<ul style="list-style-type: none"> - séparation entre logiques de participation/ décision ; - participation très large mais le gouvernement tranche ; - exigence pédagogique ; - enjeu : équilibre entre participation et décision.
Négociation : quasi-monopole de la représentation à quelques acteurs qui doivent trouver un compromis pour dégager un intérêt général.	<ul style="list-style-type: none"> - organisations représentatives incorporées au processus de décision ; - en négociant, elles doivent « dégager un intérêt général » ; - légitimité pratique de ce modèle pour faire aboutir des négociations ; - décider en commun.
Concertation : les pouvoirs publics s'entourent d'interlocuteurs sociaux ou culturels pour décider conjointement.	

9. Au niveau national et local mais aussi dans un cadre régional. Voir le cas du Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (ROPPA, www.roppa-ao.org), créé pour faire pression sur les accords agricoles de l'UEMOA.

10. D'après la classification de Reman P., « Pour la société civile », *La Revue Nouvelle*, t. 113, n° 1, Bruxelles, janvier 2001, p. 56-57.

L'ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Comme au Nord, l'intégration de nouveaux acteurs au processus décisionnel renvoie à de nombreux enjeux politiques en termes de responsabilité et d'efficacité mais surtout de représentativité et de légitimité. Les pouvoirs publics cherchent à définir un nombre limité d'interlocuteurs représentatifs, et cette préoccupation est parfois confortée par l'ambition de certaines associations et d'individus de fédérer toutes les initiatives. Une telle collaboration privilégiée renforce la légitimité respective des partenaires au détriment d'acteurs considérés comme illégitimes¹¹. Les espaces de dialogue État-société civile deviennent des lieux où les logiques de sélection et d'exclusion sont extrêmement fortes.

Le dépassement de cette forme de néocorporatisme comme mode de gestion des conflits sociaux est un enjeu du renforcement des moyens pour la société civile de peser sur les politiques publiques. Les conférences de consensus sont un exemple de mécanismes innovants ouvrant la participation au processus de formulation des politiques publiques. Ces mises en débat de questions scientifiques ou techniques (les OGM, le clonage, le réchauffement climatique, notamment) doivent « créer les conditions d'un choix informé » pour un panel de citoyens « lambda » chargé de rédiger un avis consensuel à destination des autorités publiques compétentes. Néanmoins, « il s'agit plutôt de dispositifs "délibératifs" que proprement "participatifs"¹² » car les pouvoirs publics conservent le pouvoir de décision.

Une conceptualisation dynamique des relations entre la société civile et les pouvoirs publics doit être capable d'associer un rôle d'opposition et un potentiel de proposition et de complémentarité en termes d'offre de services. Cette dynamique de la relation se pratique à différents niveaux, du local au national,

11. Saldarriaga O., « La société civile en Amérique latine : l'apport de l'expérience colombienne », *Cahiers Alternatives Sud*, vol.5, n° 1, 1998, p. 165.

12. Sclove R., *Choix technologiques, choix de société*, Paris, ECLM, p. 337 ; voir également Bourg D. et Boy D., *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, ECLM, 2005, 112 p.

voire à l'international, et participe de l'émergence de nouveaux modes de gouvernance.

Gouvernance et démocratie participative

Multiple et diverse, la société civile participe de l'émergence d'un intérêt général. Dans une relation de partenariat, de négociation ou de confrontation avec l'État, elle est un acteur du changement, elle cherche à peser sur le politique, à instaurer un contre-pouvoir. Aujourd'hui, alors que les termes de « gouvernance » et de « démocratie participative » sont omniprésents dans le discours politique, la société civile s'impose comme un acteur central des nouveaux modes de régulation du politique.

Le renforcement de la démocratie et de l'État de droit

Au-delà de la spécificité de chaque trajectoire nationale, les processus d'émergence des sociétés civiles confirment l'hypothèse du lien consubstantiel entre la problématique de la démocratie et celle de la société civile. Le rôle de ces acteurs dans les processus de démocratisation se développe selon trois axes principaux¹³ : le changement des procédures institutionnelles (démocratisation du régime politique) ; l'établissement d'un État de droit, reconnaissant et respectant les libertés individuelles et collectives ; le développement de la citoyenneté et notamment de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques (délibération ou décision). Si la démocratie dépend de la vigueur du mouvement citoyen, la société civile ne peut jouer pleinement son rôle qu'au sein d'un État démocratique. Son développement est donc à la fois une manifestation et un outil pour la démocratisation du système politique et le renforcement de l'État de droit. L'exemple du Japon montre cependant qu'une démocratie peut être stable depuis plus d'un demi-siècle tout en ayant une société civile relativement faible.

13. Delhoume C. (coord.), *op. cit.*, p. 51, disponible sur : <http://iedes.univ-paris1.fr/CONTRE-POUVOIRS%200206.doc.pdf>.

L'ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Lorsqu'il réapparaît au cours des années 1980, le concept de société civile est fortement lié à la délégitimation de l'autoritarisme politique et aux processus de transition démocratique. René Otayek dénonce certaines analyses qui vont jusqu'à prôner une « totale dé-politisation [...] que nourrissent la faillite des dictatures de développement post-coloniales, la fragilité structurelle des partis politiques [...], la rareté des vraies alternances politiques et, surtout, l'avortement de maintes transitions¹⁴ » en Afrique subsaharienne notamment. Selon ces analyses, la société civile, vertueuse et paradoxalement apolitique, aurait vocation à se substituer au pouvoir corrompu.

Mais comme le soulignent Linz et Stepan, la société civile n'a pas pour rôle de remplacer le pouvoir politique. La démocratisation repose sur une interaction dynamique et constante entre sphère politique, État et société civile car « une transition démocratique achevée et principalement la phase de consolidation démocratique, doit impliquer la société politique – c'est-à-dire les partis politiques, les élections, les règles électorales, le leadership politique, les alliances partisans et les parlements – par laquelle la société se constitue elle-même politiquement pour sélectionner et surveiller le gouvernement démocratique¹⁵ ». Tout en revendiquant un rôle légitime dans les débats publics et la définition des politiques, la société civile a également pour mission de veiller à ce que ces processus se réalisent en complémentarité avec les acteurs de la sphère politique.

14. Otayek R., « Vu d'Afrique... », *op. cit.*, p. 200.

15. "A full democratic transition and especially democratic consolidation, must involve political society i.e. political parties, elections, electoral rules, political leadership, interparty alliances and legislatures – by which society constitutes itself politically to select and monitor democratic government." Linz J.J. et Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore et Londres, JHU Press, 1996; cités par René Otayek, p. 200.

Sénégal : l'expérience des élections présidentielles de 2000¹⁶

Un collectif de onze associations de la société civile sénégalaise a joué un rôle clé de sensibilisation des citoyens lors des élections présidentielles en 2000. Leur campagne, incitant à s'inscrire sur les listes électorales, a été diffusée à travers les outils de communication classiques (télévision, radio, presse) mais s'est aussi appuyée sur des supports culturels : sketches de sensibilisation et « podiums-rap ». À l'issue de cette campagne, 350 000 nouveaux électeurs ont été inscrits et le nombre de votants a augmenté de 500 000. Ce scrutin a connu un niveau satisfaisant de participation des électeurs.

La tension entre le pouvoir et l'opposition avant le scrutin laissait présager des troubles graves. Des organisations de la société civile ont proposé leur médiation. Elles ont fait signer aux partis un protocole de médiation prévoyant l'audit du fichier électoral par des experts désignés et supervisés par la société civile. Entre les deux tours des présidentielles, ce collectif a fait signer aux deux candidats un engagement à respecter le résultat. L'ensemble des acteurs politiques et des observateurs ont relevé que le bon déroulement des élections, qui ont abouti à l'alternance, était lié à l'implication de la société civile.

La construction d'une gouvernance démocratique et participative

La popularité actuelle du concept de société civile est étroitement liée aux nouveaux modes de régulation politique qui en appellent à une sorte de « Sainte Trinité : agences de régulation, politiques contractuelles, forums de débat public¹⁷ ». Les

16. Voir transparency International, « Le rôle de la société civile et du secteur privé », dans *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Paris, Karthala, 2002, p. 188 (disponible sur www.transparency.org).

17. Gaudin J.-P., *Pourquoi la Gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, p. 129.

L'ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

missions de l'État ont progressivement été réduites sous les coups des politiques d'ajustement structurel puis les premiers programmes de « bonne gouvernance », conçus pour faire du secteur privé le moteur du développement. C'est dans ce cadre que la consultation de la société civile et la prise en compte de son expertise dans la mécanique décisionnelle sont devenus des éléments clés du discours de la nouvelle action publique.

Pierre Calame propose six principes communs de la gouvernance pour le 21^e siècle¹⁸

1. Donner sa cohésion à la communauté: arriver à « une vision nouvelle où la gouvernance se définit par des objectifs, des principes éthiques et des dispositifs concrets ».
2. Principe de la subsidiarité active: « subsidiarité puisque la responsabilité d'élaborer des réponses concrètes relève du niveau le plus local possible; active puisqu'il ne s'agit pas pour chaque niveau local d'agir en toute liberté mais, au contraire, de se conformer à un certain nombre de principes directeurs communs ».
3. Nouvelles relations entre action publique et marché: les biens et services aux personnes relèvent du marché; les autres catégories de biens (biens publics, ressources naturelles, biens et services qui se multiplient en se partageant) doivent faire appel à d'autres logiques (gestion collective, mutualisation).
4. Enjeu et pratique du partenariat: « élaborer une coconstruction du bien public à partir d'acteurs également responsables ».
5. Le territoire, base de la gouvernance: nécessaire de « redécouvrir les territoires et le local pour le fonctionnement économique lui-même, pour la gestion des ressources naturelles, pour le renouveau de la démocratie et pour la mise en place du partenariat ».
6. Mise en œuvre et ingénierie institutionnelle: « le pouvoir de proposition et l'organisation du cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques sont au cœur de la gouvernance ».

18. Calame P., *La démocratie en miettes, Pour une révolution de la gouvernance*. Paris, ECLM, 2003, 332 p.

SOCIÉTÉ CIVILE

Dans une perspective analytique, la gouvernance peut être définie comme « l'art de gouverner en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, du local au mondial, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs¹⁹ ». Cherchant à cerner les caractéristiques d'une « gouvernance démocratique », cette définition adoptée par le ministère français des Affaires étrangères devient normative lorsqu'elle souligne que « la gouvernance sera bonne ou mauvaise en fonction de la capacité des gouvernants et des administrations à respecter des principes qui favorisent l'adhésion et la participation de l'ensemble des acteurs de la société civile aux politiques qui les concernent ». La gouvernance souhaitée – pour le Sud en tout cas – est donc conditionnée par le dialogue et la participation de la société civile.

Dans un contexte de crise de légitimité du système politique et de la représentation, la perspective d'une démocratie participative attire de plus en plus de citoyens. Face à une demande croissante de reconnaissance et une exigence de participation à la prise de décision, la promotion de la citoyenneté ne semble pas pouvoir se réduire à une simple participation aux élections. Conseils de quartiers, forums citoyens, budget participatif, référendums d'initiative populaire, démocratie de proximité, ces initiatives se répandent au Nord comme au Sud. Elles explorent de nouvelles voies en matière de démocratie pour tenter de résoudre la question de l'implication des citoyens et de la société civile dans les processus de délibération politique. En exigeant la transparence dans la gestion des affaires publiques²⁰, le respect de l'obligation de rendre compte et une participation accrue à la prise de décision, la société civile remet fondamentalement en

19. Ministère des Affaires étrangères/DGCID, « Pour une gouvernance démocratique. Document d'orientation de la politique française de coopération », Paris, 2003, p. 8.

20. Sur la société civile et la lutte contre la corruption voir Transparency International, *op. cit.*, p. 185-194.

L'ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

cause les modalités d'exercice du pouvoir, à tel point que certains analystes évoquent l'apparition d'un quatrième pouvoir, celui des citoyens, aux côtés des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire²¹.

Ces amorces de démocratie participative doivent relever de nombreux défis. Outre ceux de l'efficacité de la participation et du dépassement de l'échelle locale, les risques d'instrumentalisation et de conflits de légitimités sont les plus cruciaux. La « participation » est parfois proclamée essentiellement à des fins électoralistes ou sert à légitimer des choix déjà arrêtés ; l'effectivité de ces processus participatifs dépend en grande partie d'une réelle volonté politique de ceux qui les mettent en place et des modalités pratiques de mise en œuvre. Enfin, l'articulation entre la dynamique de démocratie participative et le gouvernement représentatif est aujourd'hui au cœur du débat politique. Les organisations de la société civile sont consubstantielles à la démocratie représentative et la coexistence de plusieurs sources de légitimité n'est pas problématique en soi. En revanche, se pose la question de leur effectivité et de leur hiérarchie dans le processus décisionnel.

L'émergence de contre-pouvoirs citoyens

Les « pluralistes²² » voient une incompatibilité entre démocratie et mouvements sociaux ; la position « démocratique radicale » prône la disparition des institutions représentatives. Pour Cohen et Arato, les mouvements sociaux sont « l'élément clé d'une société civile moderne, et une forme importante de participation à la vie de la cité²³ ».

21. Gret M. et Sintomer Y., *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002, p. 130.

22. Pour les pluralistes, la condition d'un régime démocratique stable réside dans l'intégration de la société civile (conçue, dans la tradition individualiste nord-américaine, comme un ensemble d'associations de volontaires, de clubs privés, etc.) au processus politique décisionnel et dans l'équilibre entre ces multiples *lobbies*. Voir Cohen J.-L. et Arato A., « Un nouveau modèle de société civile », *Les Temps modernes*, juillet 1993, p. 61.

23. Cohen J.-L. et Arato A., *ibidem*.

SOCIÉTÉ CIVILE

Cadres de concertation, campagnes de sensibilisation, manifestations ou actions de désobéissance civile, l'action collective prend des formes variées mais elle vise toujours à obtenir des changements générés par des rapports de force. C'est en cela que l'on peut parler de pouvoir ou contre-pouvoir citoyen. En se constituant en contre-pouvoir, la société civile a potentiellement la capacité d'orienter l'État en fonction de ses intérêts ou de ses valeurs. Si la démocratie se caractérise par un jeu d'équilibre entre différents pouvoirs, deux « modèles » de structuration de ces relations s'opposent sur le principe de l'intérêt général.

Dans la vie politique nord-américaine, les pouvoirs et contre-pouvoirs s'expriment et se confrontent sur la scène publique. En dehors de toute référence à un intérêt général, l'intérêt public résulte d'une rivalité entre des intérêts contradictoires exprimés par les citoyens les mieux organisés. Les élus ont un rôle d'arbitre et prennent leurs décisions en fonction de la mobilisation politique et des capacités de *lobbying* des différents groupes d'intérêt.

La majorité des pays d'Europe continentale ont adopté un autre modèle, basé sur l'intérêt général comme référent de l'action collective. L'État est censé avoir les moyens de le défendre mais cette notion d'intérêt général se heurte à la question des critères que l'on utilise pour le définir. La société civile a alors pour rôle de favoriser le développement d'une conscience citoyenne qui doit permettre aux individus de participer à sa définition par le biais du débat public. Contrairement au modèle anglo-saxon, la défense des intérêts communs des citoyens n'est pas fonction de leur capacité à s'organiser mais a pour fondement un principe éthique de solidarité et d'égalité.

L'étude comparative entre le Mexique, la Bosnie-Herzégovine, l'Algérie et la Roumanie, coordonnée par Catherine Delhoume²⁴ montre que dans ces pays les organisations de la société civile sont insuffisamment constituées en contre-pouvoirs. Au niveau de la société dans son ensemble, du

24. Delhoume C. (coord.), *op. cit.*, p. 53-57.

L'ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

champ associatif et de chaque organisation, trois ensembles de facteurs d'émergence de ces contre-pouvoirs citoyens sont mis en évidence :

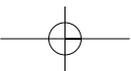
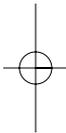
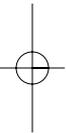
– la culture démocratique et l'éducation citoyenne : « mettre les individus en situation d'acteurs et les engager dans une dynamique responsable et citoyenne, c'est encourager en chacun sa confiance en sa propre capacité à intervenir sur le cours des choses, à changer la société » ;

– le fonctionnement démocratique et la structuration de ces organisations (organisations faitières, réseaux, plates-formes) car « une trop grande atomisation de la société civile nuit à sa capacité d'intervention publique » ;

– la capacité de mobilisation des organisations (importance de leur base sociale), leur légitimité (démocratie interne, transparence, capacité à agir positivement sur l'ordre social), leur autonomie (vis-à-vis de l'État et des sources extérieures de financement).

À ces facteurs s'ajoute le pouvoir non négligeable des médias comme amplificateurs ou dissimulateurs de ces contre-pouvoirs.

L'analyse de la définition et des rôles de la société civile ont permis de mieux cerner cette notion complexe et l'enjeu qu'il y a à se pencher sur la problématique du renforcement des sociétés civiles aujourd'hui. Face à ces réalités nouvelles, notamment dans les sociétés du Sud, les acteurs de la coopération sont mis au défi de renouveler leurs pratiques et, dans une certaine mesure, de redéfinir leurs rôles. Mais ils sont aussi acteurs de ces changements, notamment à travers leur discours sur la société civile et ses rôles. Les bailleurs de fonds ont tous entériné un changement d'orientation en faveur du renforcement des sociétés civiles du Sud. Ils montrent néanmoins une extrême diversité d'approches et de pratiques.



4.

Sociétés civiles et politiques de coopération

La problématique de la société civile et de son renforcement dans les pays du Sud est aujourd'hui omniprésente dans les politiques de coopération. Que ce soit la Banque mondiale, l'Union européenne ou la plupart des coopérations bilatérales, les bailleurs ont adopté une approche multi-acteurs de la coopération qui maintient les États comme partenaires tout en reconnaissant aux organisations de la société civile un rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques de coopération. Mais de quelle société civile les bailleurs parlent-ils ? Quel type d'acteurs s'agit-il de renforcer et pour jouer quels rôles dans les dynamiques sociales et politiques ? Dans quelle mesure les bailleurs ont-ils réellement intégré cet enjeu à leurs politiques ?

Panorama des bailleurs

Du discours de politique générale à la définition des programmes, les principaux bailleurs (Banque mondiale, agences onusiennes, Union européenne, agences bilatérales) construisent leur relation aux sociétés civiles du Sud. Quelle cohérence entre rhétorique du discours et pratiques sur le terrain ? Quelles similitudes et divergences entre ces acteurs ?

La Banque mondiale

Leader sur l'approche société civile

Présentée comme un changement radical, l'adoption de cette nouvelle approche à partir du début des années 1990 est cohérente avec la tradition néolibérale de la Banque mondiale. En termes de stratégie générale et de contenu idéologique des politiques, plusieurs analyses montrent une continuité sans faille avec les politiques d'ajustement structurel de la décennie précédente¹. Masqué par un discours moins explicite centré sur la participation de la société civile à la définition des politiques, le dogme économique du consensus de Washington et les politiques économiques qui en découlent (stabilisation-privatisation-libéralisation) se maintiennent.

Quelle société civile ?

La Banque mondiale définit les acteurs de la société civile de manière très large en se basant sur la double opposition à l'État et au marché. Il s'agit « du vaste ensemble des organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui ont une présence sur la scène publique, exprimant les intérêts et les valeurs de leurs membres ou d'autres personnes, basés sur des considérations morales, culturelles, politiques, scientifiques, religieuses ou philanthropiques² ».

1. Voir CnuCED, *Le Développement économique en Afrique. De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : qu'y a-t-il de nouveau?*, CnuCED, Genève, 2002; Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F., « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil? », *Politique Africaine*, n° 87, oct. 2002, p. 163-174; Nelson P.-J., *The World Bank and Non Governmental Organizations: the limits of apolitical development*, Basingstoke et New York, Macmillan et St Martin's Press, cité par Maxime Haubert, *op. cit.* p. 50.

2. "The wide array of non governmental and not-for-profit organizations that have a presence in public life, expressing the interests and values of their members or others, based on ethical, cultural, political, scientific, religious or philanthropic considerations." (Disponible sur www.worldbank.org/civilsociety.)

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

L'analyse des pratiques de la Banque montre que les acteurs réellement soutenus ou invités à participer témoignent souvent d'une utilisation restrictive ou déformée de cette définition. Ainsi, les ONG sont généralement considérées comme les seules représentantes de la société civile alors que d'autres acteurs clés, comme les syndicats, sont souvent exclus. Enfin, le secteur privé se retrouve fréquemment assimilé *de facto* à la société civile comme bénéficiaire potentiel des mêmes programmes³.

La Banque a défini trois critères de participation⁴ qui limitent encore la diversité des partenaires potentiels: la légitimité (le groupe doit être habilité ou reconnu publiquement); la représentativité (il doit représenter les intérêts ou les besoins d'un groupe de population); la capacité (il doit disposer de capacités organisationnelles et analytiques pour remplir ses objectifs, pour énoncer ses demandes, pour défendre ses intérêts et pour participer au dialogue national). Dans la mesure où les débats sur la représentativité et la légitimité des organisations ne sont pas tranchés, les deux premiers critères sont sujets à l'interprétation subjective de la personne ou de l'institution qui va en juger. Le troisième critère, la capacité d'une organisation, est en grande partie fonction de ses ressources financières. Lorsqu'elle estime que les capacités requises font défaut, la Banque met en place des programmes de *capacity building* qui visent notamment à faire acquérir aux organisations du Sud des capacités de gestion financière et administrative leur permettant de maîtriser ses procédures. Enfin, certains critères comme le caractère démocratique de l'organisation ne sont pas évoqués. De fait, l'ensemble de ces conditions favorisent les organisations – et notamment les ONG – les plus importantes, les mieux implantées et celles

3. Le concours *Development Marketplace* qui, chaque année, soutient financièrement des projets innovants en faveur de la réduction de la pauvreté, s'adresse également au secteur privé.

4. Notamment pour l'élaboration des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

SOCIÉTÉ CIVILE

connaissant les procédures de la Banque tout en accomplissant les tâches qu'elle leur attribue.

Priorité à la réduction de la pauvreté et à l'empowerment

La Banque décline son engagement auprès de la société civile selon trois axes⁵ : faciliter le dialogue et le partenariat entre gouvernements et sociétés civiles du Sud ; consulter des organisations de la société civile (autant sur des enjeux globaux que des projets locaux) ; mettre en place des partenariats avec des organisations (contrats d'assistance technique, formation, financement d'initiatives et mise en œuvre de programmes). Elle dispose aujourd'hui d'un comité consultatif – initialement le NGO World Bank Committee devenu le Civil Society World Bank Joint Facilitation Committee (JFC)⁶ – et de plus de 120 « spécialistes » de la participation de la société civile et autres agents de liaison, répartis dans ses bureaux locaux.

C'est essentiellement dans le cadre des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté que la Banque mondiale intègre la question de la société civile. Sa consultation sur la définition des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ainsi que sa participation à la mise en œuvre des projets sont justifiées en termes d'efficacité économique et d'efficacité des programmes⁷. D'une part, on fait appel aux ONG car elles sont les plus compétentes pour intervenir sur le terrain, tout en cherchant à favoriser leur propre prise en charge par les populations grâce à l'*empowerment*. D'autre part, la Banque semble s'être soudain rendu compte de l'importance du soutien de la population aux politiques mises en œuvre et cette participation déclarée de

5. Voir www.worldbank.org/civilsociety.

6. Créé en octobre 2003, le JFC est un organe consultatif composé de représentants d'importants réseaux internationaux de la société civile et de cadres de la Banque mondiale. Il est chargé d'établir un ensemble de recommandations sur les modalités d'action de la Banque à l'égard de la société civile. Voir www.civicus.org.

7. Voir Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F., *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Dial et Economica, 2002.

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

la société civile permet de les légitimer. Il s'agit également de contourner ou de faire pression sur des gouvernements considérés comme incompetents et corrompus.

Question de vocabulaire : *l'empowerment*

Le terme *empowerment* est utilisé par de nombreux bailleurs, principalement dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté. Apparu dans les approches « gender », le verbe *to empower* signifie « donner le pouvoir, l'autorité », ou encore « habiliter ». La difficulté de traduction de ce terme témoigne de l'ambiguïté de ses objectifs :

- « démarginalisation » (Banque mondiale, version provisoire en français du rapport 2000 *Attacking poverty*) transformé en « intégration » (version française définitive) ;
- « autonomisation » (dictionnaire québécois de la langue française et documents de l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social – Unrisd⁸) ;
- « élargir les possibilités dont disposent les personnes défavorisées pour agir sur leurs conditions de vie » (Glossaire de la Coopération suisse, www.sdc.admin.ch) ;
- « processus permettant d'acquérir ou de renforcer la capacité d'exercer le pouvoir » et devenu « changer les rapports de force en faveur des sans-pouvoir – *powerlessness*, et des sans-voix – *voicelessness* » (rapport Iram⁹ – pour le MAE).

Toutefois, on peut voir dans les politiques de lutte contre la pauvreté un véritable contournement des institutions politiques qu'elles soient gouvernementales ou parlementaires. Bruno Lautier parle de « dépolitisation du champ politique au profit,

8. Par exemple, Cornwall A. et Brock K., *Beyond Buzzwords. "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment"*, Genève, Unrisd, 2005, 34 p.

9. Gentil D. (dir.), *Lutte contre la pauvreté et les inégalités : étude-bilan sur les actions de la coopération française (1995-1999)*, ministère des Affaires étrangères/DGCID, 2000, 195 p., cité par Iram, *De la participation à l'empowerment*, documents préparatoires aux Journées d'études Iram, Paris, Iram, août 2003, p. 4.

d'une part, de la morale et, d'autre part, de la technique¹⁰». Ainsi, la sous-estimation des conflits d'intérêts (y compris au sein de la société civile) et de la question des inégalités s'accompagne de la déconsidération du rôle de l'État et notamment de la redistribution comme instrument de politique économique¹¹.

Enfin, bien qu'au premier abord cela puisse paraître contradictoire avec les critiques formulées précédemment, l'insuffisance de la participation de la société civile est fréquemment dénoncée¹². L'évaluation des processus consultatifs, menée par les acteurs de la société civile membres du *Joint Facilitation Committee*¹³, met en évidence l'absence d'une réelle participation à l'élaboration des DSRP du fait de modalités organisationnelles déficientes (manque de transparence et d'accès à l'information, urgence dans laquelle le processus a été conduit). Cette étude souligne également les obstacles neutralisant tout débat politique (évitement des questions relatives à la politique macroéconomique, aux droits de l'Homme et à la parité homme-femme par exemple) et, au final, l'influence négligeable de ces consultations sur les politiques mises en œuvre.

L'ONU et ses agences

D'une tradition d'ouverture au partenariat global

Depuis sa création en 1945, l'ONU a toujours montré une relative ouverture aux ONG. L'expression « organisation non

10. Lautier B., « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », *Tiers monde*, n° 169, mars 2002, p. 137-165.

11. Voir Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F., « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil ? », *op. cit.*

12. Voir Actionaid USA/Actionaid Uganda, « *Rethinking Participation. Questions for Civil Society about the Limits of Participation in PRSPs* », Discussion Paper, Washington, avril 2004, 52 p.

13. Voir Ebrahim A. et Herz S., *A Call for Participatory Decision-Making: Discussion Paper on World Bank – Civil Society Engagement*, document présenté par les membres de la société civile du JFC, juin 2005, 210 p.

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

gouvernementale » est née du besoin de préciser dans la Charte des Nations unies les modalités de participation de ces organisations privées internationales¹⁴. Les ONG restent néanmoins exclues des organismes décisionnels les plus importants, Conseil de sécurité et Assemblée générale, et ont pour principal interlocuteur le Conseil économique et social (CES). Elles sont par ailleurs tenues de ne pas chercher à impliquer l'ONU dans les affaires intérieures des États, notamment sur la question des droits de l'Homme¹⁵.

Jusque dans les années 1980, dans un contexte de guerre froide, les relations ONG-ONU sont restées purement formelles. Les années 1990, avec notamment le Sommet de la Terre à Rio en 1992, représentent un tournant majeur. Les ONG développent des activités de mobilisation et de plaidoyer autour des conférences mondiales successives, et l'ONU ouvre le processus d'accréditation aux ONG nationales à partir de 1996. Cela a pour conséquence la multiplication et la diversification des ONG collaborant avec les Nations unies. Sur le terrain

14. Article 71 : « *Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation.* » Voir Meyer D., « ONG : une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire. Réflexion sur une définition en droit des ONG », *Actes du colloque ONG et action humanitaire : entre militantisme transnational et action politique*, La Rochelle, 12 avril 2001, p. 5-7 (disponible sur www.univ-leur.fr/recherche/mshs).

15. « *NGOs should have a general international concern with this matter, not restricted to the interests of a particular group of persons, a single nationality or the situation in a single State* », « En matière de droits humains, les ONG ont une responsabilité internationale, qui ne se limite pas aux intérêts d'un groupe particulier de personnes, d'une nationalité ou de la situation d'un seul État. » Cette disposition a été supprimée en 1996 mais, de fait, elle s'applique toujours. « *[NGOs] only have to be independent from government control, not seeking to challenge governments either as a political party or by a narrow focus on human rights* », « [Les ONG] doivent juste être indépendantes du contrôle des États, sans chercher à contester les gouvernements ni les partis politiques sous l'angle étroit des droits humains. » Voir Willetts P., *op. cit.*

SOCIÉTÉ CIVILE

également, la coopération entre les agences onusiennes et les ONG s'accroît.

Aujourd'hui les Nations unies se posent comme une structure qui « rassemble le pouvoir politique des gouvernements, le pouvoir économique des entreprises et le pouvoir de "l'opinion publique" de la société civile (et les médias) comme parties prenantes du dialogue politique mondial¹⁶ ». Kofi Annan s'est fait le chantre de ces partenariats globaux : « Autrefois, l'ONU n'avait affaire qu'avec les gouvernements. Nous savons désormais que la paix et la prospérité ne peuvent être atteintes sans des partenariats faisant intervenir les gouvernements, les organisations internationales, la communauté des affaires et la société civile¹⁷ ». La comparaison entre l'article 71 de la Charte et cette déclaration de Kofi Annan est révélatrice de l'évolution du discours des Nations unies. En termes d'interlocuteurs, on ne parle plus d'ONG mais de société civile; il ne s'agit plus uniquement du CES mais de l'ensemble du système onusien. En ce qui concerne les modalités d'action, on substitue à la « consultation possible » un partenariat global et inévitable qui place formellement au même niveau les organisations internationales, les gouvernements, les entreprises et les organisations de la société civile.

Hétérogénéité des pratiques au sein des agences

Ces évolutions ont été plus ou moins suivies par les différentes agences. Contrairement aux institutions de Bretton Woods, les agences du système des Nations unies fonctionnent selon un principe de vote égalitaire. En conséquence, la position des pays du Sud est beaucoup moins négligeable que dans d'autres insti-

16. "Brings together the political power of governments, the economic power of the corporate sector, and the 'public opinion' power of civil society (and the global communication and information media) as participants in the global policy dialogue." Hill T., *Three Generations of UN-Civil Society Relations: A Quick Sketch*, avril 2004, p. 3-4 (disponible sur www.un-ngls.org).

17. Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU (cité par le RDFS, www.rdfs.net/themes/partnership_fr.htm).

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

tutions comme la Banque mondiale où les États bailleurs dominant et imposent leurs politiques. Ainsi, une certaine résistance au renforcement de la société civile a pu s'exprimer, notamment de la part de certains gouvernements du Moyen-Orient. Les stratégies et pratiques des acteurs onusiens vis-à-vis de la société civile varient également selon leurs propres traditions de fonctionnement et d'intervention. En effet, au-delà d'un consensus sur l'importance de la société civile, il n'y a ni définition unique ni pratiques homogènes au sein des Nations unies.

Dans certains secteurs comme l'enfance (Unicef), l'agriculture (FAO) ou la santé (OMS), les agences de l'ONU travaillent depuis longtemps avec des ONG internationales et des organisations locales. Ces institutions ont donc dans l'ensemble accueilli très positivement cette évolution du contexte du développement. La participation des ONG au développement d'Onusida est souvent mise en avant comme un exemple remarquable d'une véritable « participation à la gouvernance¹⁸ ».

L'Organisation internationale du travail (OIT) s'est montrée d'autant plus favorable à cette nouvelle approche que c'est la seule organisation des Nations unies à avoir une structure tripartite de représentation, gouvernements-employeurs-syndicats, qui favorise la participation d'un secteur particulier de la société civile à ses activités normatives et opérationnelles. L'ouverture à d'autres acteurs qui interviennent sur les axes de travail de l'OIT semble se profiler.

À l'inverse, le domaine de l'urgence a dans un premier temps semblé peu enclin à l'adoption d'une telle position. Ainsi le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) est longtemps resté réticent à tout lien solide avec les organisations locales. Au cours des années 1990, une part non négligeable de son budget opérationnel va cependant progressivement passer entre les mains de grandes ONG internationales.

18. Stiles K.W., « *Civil society empowerment and multilateral donors: international institutions and new international norms* », *Global Governance*, vol. 4, n° 2, Boulder, Rienner, 1998, p. 199-216.

SOCIÉTÉ CIVILE

La culture organisationnelle du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), d'abord spécialisé dans l'assistance technique, ne favorise pas la collaboration avec les organisations de la société civile. Néanmoins, en 1993, un document intitulé « Le Pnud et les organisations de la société civile : construire des partenariats durables » marque une nouvelle orientation. Fonctionnant de manière totalement décentralisée, le Pnud ne défend pas une vision homogène du renforcement de la société civile, mais souhaite coller aux réalités locales tout en privilégiant les organisations basées au Sud, y compris sur les questions politiques globales¹⁹. Il a mis en place un comité consultatif de la société civile sur ses programmes et un fonds spécial pour le renforcement de la société civile. Le Pnud appuie également la structuration internationale des sociétés civiles en soutenant des organisations basées au Sud comme Third World Network ou Focus on the Global South.

Réformes institutionnelles et critique du « partenariat pour la gouvernance »

Les nouvelles formes de partenariat global multi-acteurs associant acteurs publics et privés, et dans lesquelles l'ONU jouerait un rôle de pivot, sont au cœur de la réforme institutionnelle en cours depuis une dizaine d'années.

Malgré l'engouement du secrétariat général, au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, le débat sur la participation de la société civile n'est pas tranché. Sur la question de l'extension des relations avec la société civile à d'autres organes que le CES (Assemblée générale et Conseil de sécurité), les États-Unis ainsi que l'Inde et l'Iran ont été les premiers à exprimer leur désaccord. Le document final du Sommet mondial 2005, adopté par l'Assemblée générale, réaffirme donc le mandat exclusif du CES pour ce qui a trait aux relations avec la société civile. Au final, les ONG craignent une restriction de

19. Voir l'entretien avec Kamal Malhotra (Pnud), « Société civile mondiale, la montée en puissance », *Courrier de la Planète*, vol. III, n° 63, 2001, p. 41-43.

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

leur participation au processus de discussion sur les politiques comme en témoigne la préparation du Sommet mondial 2005²⁰.

Sceptiques sur la perspective du partenariat global, nombreuses sont les ONG à dénoncer le renforcement de la participation du secteur lucratif au sein des instances de décision des Nations unies²¹. Elles affirment que leur propre contribution à l'accomplissement des objectifs de l'ONU – notamment des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), combattre la faim et la pauvreté, améliorer l'éducation, la santé, le statut des femmes et l'environnement – est décisive. Elles estiment que cela justifie une relation privilégiée avec cette institution que le secteur privé ne peut revendiquer. D'autant que la participation des entreprises n'est pas conditionnée par un processus d'accréditation rigoureux comme celui qui est imposé aux ONG.

L'assimilation du secteur privé lucratif à la société civile est confortée par la confusion sémantique constante, dans les documents et déclarations, entre ONG, société civile, secteur privé, voire sphère politique. Au niveau théorique, les protestations des ONG semblent avoir amené les Nations unies à exclure le secteur lucratif du champ de la société civile²². Néanmoins, les termes de référence de la mission du groupe de personnalités éminentes chargé par Kofi Annan d'établir des recommandations sur les modalités de partenariat ONU/société civile, évoquent « la société civile y compris les parlementaires et le secteur privé²³ ». Kofi Annan, dans sa présentation du rapport du panel,

20. Les documents sont sur www.un.org/french/summit2005; voir Sadoun B., *Unrisd Research Findings Underline Ambivalent Developments in UN Discussions on Future Participation of Civil Society*, juin 2005 (disponible sur www.unrisd.org).

21. Un ensemble de contributions d'ONG sont disponibles sur: www.un-ngls.org/Unreform.htm.

22. À l'origine, la page « société civile » du site Internet de l'ONU présentait des liens à la fois vers des ONG et des entreprises partenaires. Voir Willett P., *op. cit.*

23. Voir www.un.org/french/reform/planel.htm.

SOCIÉTÉ CIVILE

privilégie l'utilisation du terme ONG tout en l'utilisant comme synonyme de société civile, englobant ONG, fondations, parlementaires, autorités locales et secteur privé²⁴.

Glossaire onusien²⁵**Organisation non gouvernementale (ONG)**

Organisations [...] qui ne sont pas des gouvernements centraux ou n'ont pas été créées par décision intergouvernementale comprennent les associations d'entreprises, de parlementaires et d'autorités locales. Ce terme est source de grande confusion dans les milieux de l'ONU. Ailleurs, le terme ONG en est venu à désigner les ONG d'intérêt public, autrement dit des organisations de la société civile qui sont expressément constituées pour venir en aide au grand public ou à la population en général en sensibilisant ou en fournissant des services.

Secteur privé

Des sociétés, des fédérations d'entreprises, d'associations d'employeurs et des groupes de pression des industriels. Les fondations philanthropiques financées par les entreprises pourraient aussi faire partie de ce groupe même si certains les incluent dans la société civile. Les médias constituent une autre zone grise. [...] Bien que cette catégorie comprenne les petites et moyennes entreprises, certaines d'entre elles sont soutenues par des ONG ou constituent des coopératives et ont parfois aussi des caractéristiques qui les rapprochent davantage de la société civile.

Société civile

Les associations de citoyens (autres que celles qui concernent leurs familles, leurs amis et leurs activités professionnelles) auxquelles ceux-ci ont décidé d'adhérer pour promouvoir leurs

24. Par exemple, en page 5 du rapport dans la section relative au CES (disponible sur www.un-ngls.org/UNreform.htm).

25. « *Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations unies et gouvernance mondiale* », Rapport du groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'ONU et la société civile, juin 2004 (disponible sur www.un.org/french/reform/panel.html).

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

intérêts, leurs idées et leurs idéologies. Ce terme ne renvoie pas aux activités à but lucratif (secteur privé) non plus qu'à l'action des pouvoirs publics (secteur public). Présentent un intérêt particulier pour l'ONU les organisations de masse (telles que les organisations de paysans, de femmes ou de retraités), les syndicats, les associations professionnelles, les mouvements sociaux, les organisations de peuples autochtones, les organisations religieuses et spirituelles, les associations d'universitaires et les organisations non gouvernementales d'intérêt public.

Les organisations invitées à donner leur avis sur les évolutions du système des Nations unies soulignent également que l'instauration de nouveaux cadres d'interactions multi-acteurs, sous couvert d'un « partenariat pour la gouvernance », vide la démocratie politique de sa substance en sapant la responsabilité des gouvernements et des parlements. Du fait du transfert de la prise de décision à de vagues coalitions entre gouvernements-société civile/secteur lucratif, les institutions politiques nationales ne seraient plus redevables envers leurs citoyens des décisions qui seraient prises.

L'Union européenne (UE)

Définition

L'UE privilégie l'expression « acteurs non étatiques » (ANE), non dénuée d'ambiguïtés²⁶. Dans l'accord de Cotonou²⁷, elle correspond à la fois au secteur privé, aux « partenaires économiques et sociaux y compris les organisations syndicales » et à « la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques

26. Sur la politique de coopération de l'UE, voir Lavigne Delville Ph. et Planche J., « L'Union européenne et le soutien aux sociétés civiles du Sud », *Autrepart*, n° 35, oct. 2005, p. 127-144; CE, Communication sur la participation des acteurs non étatiques (ANE) à la politique communautaire de développement, 2002.

27. L'accord de Cotonou (signé en 2000) régit depuis avril 2003 et pour vingt ans les relations entre les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et l'UE.

SOCIÉTÉ CIVILE

nationales²⁸ ». Contrairement à la notion de société civile, cette expression englobe aisément le secteur lucratif puisqu'il ne s'agit pas de se demander si les activités menées sont « civiles » (relevant de la production d'un intérêt général), mais de se distinguer des acteurs étatiques. Au-delà de cette définition théorique large, dans la pratique, on constate une tendance à l'appauvrissement de la notion d'ANE, très largement restreinte aux ONG opérationnelles et aux organisations de base. L'UE utilise le concept de « coopération décentralisée » pour qualifier ses relations avec l'ensemble des acteurs non étatiques alors qu'en France cette expression fait référence exclusivement à l'activité des collectivités territoriales.

Rôles attribués

Pour l'UE, les ANE sont « des associations soit d'exécution, soit de défense des intérêts²⁹ ». Traditionnellement, la Commission européenne attribue des ressources financières à des ANE du Nord pour la mise en œuvre d'activités de prestation de services au Sud. L'ouverture actuelle des cofinancements aux ANE du Sud et la déconcentration de la gestion de l'aide dans les délégations locales permet à l'UE de soutenir directement des organisations du Sud. Le rôle des ONG du Nord est alors de plus en plus orienté vers un soutien aux sociétés civiles du Sud³⁰. Avec l'accord de Cotonou, les ANE sont également reconnus comme « partenaires dans le dialogue ». Ils sont donc censés participer à la définition des politiques d'aide, voire de l'ensemble des politiques publiques, par le biais de cadres de concertation.

Les positions de l'UE restent globalement très souples, préconisant flexibilité et adaptation au contexte local, légitimant ainsi des pratiques variées au niveau des délégations.

28. Accord de Cotonou, art. 6.

29. CE, *op. cit.*, 2002, p. 5.

30. Coordination SUD, *Programme de travail sur l'évolution du rôle des ONG du Nord*, Paris, 2003, 3 p.

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

Une participation limitée

Plusieurs évaluations de la participation à la programmation de l'aide ont été menées³¹. L'exclusion des ANE de certains processus essentiels, comme le choix des secteurs prioritaires d'attribution de l'aide ou les négociations commerciales, constitue un grief récurrent. Dans les cas où un mécanisme de consultation est institué, le choix des participants parmi le vaste ensemble des ANE est révélateur de préférences implicites. L'UE énumère trois critères de sélection qui ne sont que d'une utilité limitée face à l'hétérogénéité de la société civile³²: la manière dont les ANE répondent aux besoins de la population; leurs compétences spécifiques; le caractère démocratique et transparent de leur mode d'organisation et de gestion. Comme pour la Banque mondiale, la tentation est grande de privilégier quelques grandes organisations bien intégrées au monde de la coopération internationale. Ainsi, les ANE qui ne mènent pas d'activités de prestation de services, ceux jugés trop revendicatifs ou en désaccord avec les orientations et les priorités de l'UE, sont souvent écartés. L'UE reconnaît d'ailleurs que « les ONG ont toujours bénéficié d'une représentation supérieure à celle d'autres acteurs non étatiques », syndicats, organisations de défense des droits humains, mouvements sociaux, associations confessionnelles, entre autres.

Appuyer le renforcement de la société civile : plates-formes d'ONG et microréalisations

L'UE assure son soutien aux ANE « qui partagent ses objectifs de promotion de la réduction de la pauvreté, de bonne

31. CE, *op. cit.* Selon une étude du réseau Aprodev, dans 16 pays sur 40 étudiés, il n'y a pas eu de processus participatif. Voir Aprodev, "Rapid survey of 40 ACP Country Support Strategies. What about civil society participation?", p. 5. Le réseau européen d'ONG Eurostep a coordonné en 2002 des études de cas concernant la participation de la société civile dans les processus de consultation mis en œuvre (voir www.eurostep.org); Stocker S., « Cotonou au service des citoyens », *Le Courrier ACP-UE*, n° 199, 2003, p. 20-21.

32. Accord de Cotonou, art. 6.

SOCIÉTÉ CIVILE

gouvernance, de démocratie et de développement durable, à même de démontrer leurs capacités à travailler dans des domaines de développement importants³³». Le renforcement de ces capacités est l'une des priorités établies par l'accord de Cotonou, afin de permettre aux ANE de tenir les nouveaux rôles qui leur sont proposés. Cela se traduit principalement par des programmes d'appui visant la création ou la consolidation de plates-formes d'acteurs non étatiques et le financement de projets de terrain portés par les ANE.

La reconnaissance du rôle des organisations de la société civile au Sud est encore très limitée dans ses effets, que ce soit en termes de dialogue sur la politique de coopération ou de budget : alors que l'Accord de Cotonou permet de consacrer aux ANE jusqu'à 15 % des financements accordés à un pays, les sommes leur revenant effectivement ne dépassent pas 4 % en moyenne³⁴.

Contradictions institutionnelles et pratiques restrictives

L'ampleur de la participation effective et la définition des programmes de renforcement dépendent avant tout de la volonté politique de chaque chef de délégation. Le manque de ressources humaines ainsi que le déficit d'information, de capacités et d'outils méthodologiques sur le développement participatif et le rôle des ANE sont parmi les principaux obstacles à la participation³⁵. Par ailleurs, les procédures complexes d'attribution de l'aide ont tendance à favoriser « des organisations spécialistes de la recherche d'aide internationale³⁶ » tout en accentuant la tendance à limiter le rôle des organisations de la société civile à

33. CE, *op. cit.*, p. 22.

34. CE, *op. cit.* et Aprovev, *op. cit.*

35. Aprovev, "Civil society participation and the Cotonou agreement", 2002, 6 p.; Concord, Commentaires sur le projet de lignes directrices sur la participation des ANE, 2003, 8 p.; Eurostep, "Presentation on the EDF, ACP-EU Joint Parliamentary Assembly", 2003, 5 p.

36. CESE, Déclaration finale, 23^e Rencontre des représentants des milieux économiques et sociaux ACP-UE, 2002, p. 4.

la prestation de services. La dépendance et les « liens de clientélisme entre les acteurs non gouvernementaux et l'UE³⁷ » se renforcent. Tout cela converge vers une « politique en actes » nettement plus restrictive que les discours de politique générale.

Les rapports entre sociétés civile et politique dans un contexte libéral

La position de l'UE dans un contexte marqué par la pensée néolibérale et le retrait de l'État semble parfois contradictoire. D'un côté, elle réaffirme le rôle central de l'État dans la négociation et la mise en œuvre de sa politique de coopération. De l'autre, elle insiste sur la cohérence entre sa politique de coopération et sa politique commerciale – basée sur la libéralisation des échanges, les privatisations et l'ouverture des pays du Sud à l'investissement direct étranger³⁸.

Le positionnement de l'UE sur une approche multi-acteurs renvoie aussi à sa propre expérience de relations avec sa société civile fondée notamment sur l'association des groupes d'intérêts à la formulation des politiques dans le système institutionnel européen³⁹. L'UE associe le « pluralisme libéral » du monde anglo-saxon fondé sur le *lobbying* et l'action juridique au « corporatisme démocratique » de l'Europe continentale basé sur la cooptation, la concertation et la cogestion⁴⁰. Tout en construisant une vision positive du rôle des groupes de pression dans la politique européenne, ce modèle permet de maintenir la distinction entre logique de consultation sur la formulation des

37. Gauttier P., *Les usages politiques réciproques des organisations non gouvernementales de développement et de l'Union européenne*, à paraître, p. 11 et 17.

38. Massardier G., *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 240.

39. Balme R. et Chabanet D., *L'Action collective en Europe*, Paris, FNSP, 2002, p. 24.

40. Archambault E., *op. cit.* p. 94-97; De Munck J., « Pour la société civile », *La Revue Nouvelle* n° 113 (1), 2001, p. 36-69; Ayberk U. et Schenker F.P., « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue française de sciences politiques*, n° 48, 1998, p. 725-755.

politiques publiques (*decision shaping*) et phase de décision (*decision making*)⁴¹.

Les coopérations bilatérales

Dans le discours, les agences bilatérales de coopération sont unanimes sur la question du renforcement des sociétés civiles du Sud. Cependant, des cultures politiques hétérogènes influencent considérablement les approches théoriques qui sous-tendent la mise en pratique des programmes ainsi que le niveau de priorité de cette question dans les politiques.

Aide publique au développement et ONG : des traditions politiques différentes

Depuis une vingtaine d'années, la proportion de l'aide publique globale circulant à travers les ONG a considérablement augmenté. Mais l'importance accordée par les pouvoirs publics à l'action non gouvernementale varie⁴². Elle relève à la fois de choix politiques et de trajectoires historiques nationales. S'appuyant sur une tradition interventionniste de l'État, la France a longtemps semblé réticente au développement de la coopération non gouvernementale comme à l'adoption de la notion de société civile. À l'inverse, certains pays anglo-saxons encouragent largement l'action des acteurs non étatiques auxquels ils sous-traitent en partie leur action, en cohérence avec une vision de l'État réduit à un rôle de régulation.

En moyenne, les pays membres de l'OCDE octroient 5,2 % de leur aide publique au développement (APD) aux ONG. Le graphique ci-après permet de distinguer trois catégories de pays : plus de 10 %, entre 5 % et 10 % et moins de 5 %⁴³. La France

41. Michel H., « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie européenne. Élaboration et mise en œuvre de la "démocratie participative" à la Commission européenne », Colloque LAIOS et AFSP, « Cultures et pratiques participatives : une perspective comparative », janvier 2005, 13 p.

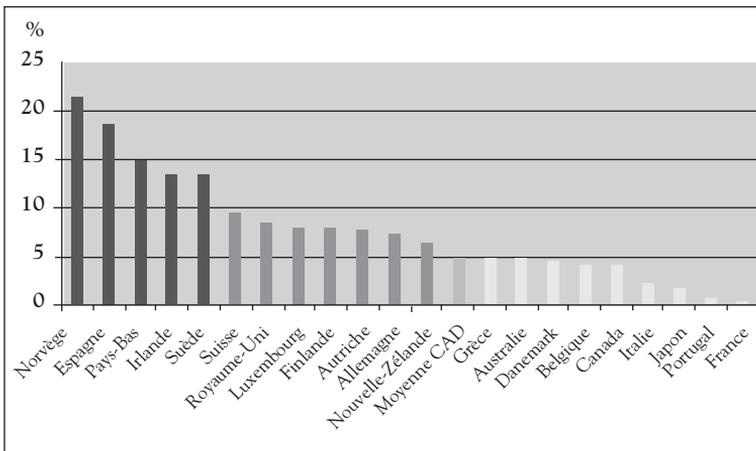
42. Voir ministère des Affaires étrangères/DGCID, « Organisations de solidarité internationale et pouvoirs publics en Europe », Paris, 2002, 40 p.

43. Données pour la période 2002-2003 (hors États-Unis). Voir CAD/OCDE,

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

est pointée du doigt comme le plus mauvais élève dans ce domaine parmi l'ensemble des pays de l'OCDE. Avec 0,5 % de l'APD attribuée ou transitant par les ONG, elle est loin derrière les champions de la coopération non gouvernementale, la Norvège avec plus de 20 %, l'Espagne qui a largement réorienté ses flux d'APD en faveur des ONG et les Pays-Bas.

**Part de l'APD bilatérale allouée
ou transitant par les ONG (2002-2003)**



En données absolues, alors que la France est un des plus gros contributeurs d'aide, les montants attribués à la coopération non gouvernementale sont extrêmement faibles. Dix-sept fois moins que ceux des Pays-Bas qui sont à la tête du classement (en l'absence de données pour les États-Unis qui témoigneraient d'un volume encore plus important). Les Pays-Bas confient aux ONG l'équivalent de treize pays réunis (Canada, Danemark, Irlande Belgique, Italie, Australie, Finlande, Autriche, France,

« Coopération pour le développement », rapport 2004, Annexe, tableau 18 et Coordination SUD, *L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions*, nov. 2005, 166 p.

SOCIÉTÉ CIVILE

Grèce, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Portugal). Cela représente également plus que la valeur totale de l'APD de la Nouvelle-Zélande, du Luxembourg, de la Grèce, du Portugal, de l'Irlande, de la Finlande ou de l'Autriche.

Ces données ne permettent pas de distinguer la part de ces montants qui reviennent à des organisations du Sud. Les ONG du Nord jouent un rôle clé d'intermédiaire et de fait sont les bénéficiaires de la quasi-totalité de ces financements. Néanmoins, on constate un lien fort entre l'ampleur de la coopération non gouvernementale – c'est-à-dire le choix d'impliquer leur propre société civile de la part des bailleurs – et le caractère prioritaire ou non du renforcement des sociétés civiles au Sud dans leurs programmes.

Bonne gouvernance, lutte contre la pauvreté ou développement économique ?

Pour l'agence de coopération états-unienne (Usaid), la consolidation des sociétés civiles du Sud est perçue comme un thème global, intégré à tous les volets de son action : croissance économique, santé, éducation et démocratie. L'ensemble des programmes doit prendre en compte cette orientation. Toutefois, c'est plus particulièrement dans le cadre de la promotion de la « bonne gouvernance » et des politiques de démocratisation (promotion du pluralisme, élections, partis politiques et organisation des *lobbies*) que les acteurs locaux sont soutenus, y compris le secteur privé lucratif souvent bénéficiaire des politiques en faveur des sociétés civiles.

Tout en soutenant un rôle de prestation de services, la coopération canadienne (ACDI) insiste sur celui de représentation et de défense des intérêts populaires joué par les organisations de la société civile. La problématique de leur renforcement est omniprésente dans la stratégie et les politiques de l'ACDI. Le renforcement du « rôle et des capacités de la société civile des pays en développement de manière à accroître la participation populaire à la prise de décision » est l'objectif premier de sa politique en

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

matière de « droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement⁴⁴ ».

Sans nier la diversité des programmes mis en œuvre par les agences européennes, celles-ci se rejoignent sur l'idée que le soutien apporté à la société civile doit être un moyen de réduire la pauvreté et les inégalités. Ainsi, pour l'Agence de coopération britannique (DFID), la société civile est un élément crucial, comme l'État et le marché, du succès des efforts de réduction de la pauvreté⁴⁵. Une meilleure gouvernance démocratique – basée sur les principes de responsabilité, de transparence et sur la participation des plus pauvres – est également un objectif fondamental. Les fondations allemandes, acteurs majeurs en termes de soutien aux sociétés civiles du Sud, font du « renforcement de la démocratie » un objectif central. La coopération française également, qui souligne l'importance des processus de plaidoyer et de consultation.

La coopération suisse fait le choix d'appuyer notamment des acteurs économiques collectifs (coopératives, associations de producteurs) et utilise le terme d'*empowerment* en faisant référence à la fois aux aspects économiques, sociaux et politiques: les politiques d'*empowerment* sont « nécessaires chaque fois que des inégalités dans la répartition du savoir, du pouvoir et des ressources empêchent des personnes, des groupes de personnes, des couches sociales ou des pays entiers d'améliorer leur qualité de vie de manière autonome, indépendante et ciblée⁴⁶ ».

La coopération non gouvernementale : quels dispositifs pour quels acteurs ?

Pour la plupart des agences bilatérales, le renforcement des sociétés civiles du Sud passe par le soutien à des acteurs privés de

44. Voir ACDI, « Politique du gouvernement canadien pour l'ACDI en matière de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement », Hull, ACDI, 1996 (disponible sur www.acdi-cida.gc.ca).

45. Voir www.dfid.gov.uk.

46. Glossaire de la Direction du développement et de la Coopération suisse sur www.sdc.admin.ch.

SOCIÉTÉ CIVILE

solidarité internationale du Nord jugés comme les mieux à même de renforcer leurs partenaires au Sud. Or, si tous les pays européens ont mis en place des dispositifs de coopération non gouvernementale, ils ne s'adressent pas aux mêmes acteurs⁴⁷.

Pour certains pays, le terme ONG désigne les associations dont la vocation est la coopération internationale. C'est le cas de la France, par exemple, mais aussi de la Suisse, de l'Espagne et du Luxembourg, trois pays qui n'accordent des financements à aucun autre type d'acteur non étatique. Pour d'autres (Danemark, Suède, Royaume-Uni, Finlande, Italie, Autriche), toute organisation qui ne relève pas du secteur étatique impliquée dans des activités de solidarité internationale relève de l'appellation ONG. Et elles ont accès aux mêmes lignes de cofinancement. Les ONG (au sens strict du terme) et souvent les syndicats sont soutenus par les coopérations bilatérales; mais au-delà, chaque pays a sa spécificité. L'Allemagne finance des fondations politiques – chaque parti ayant sa fondation – et des organisations religieuses. La coopération française appuie les initiatives des collectivités territoriales. Les Pays-Bas également, qui privilégient en plus les médias, dans le cadre de campagnes d'éducation au développement. Le Royaume-Uni finance des universités, également pour des campagnes d'éducation au développement.

Traditionnellement, les agences bilatérales finançaient uniquement leurs propres organisations de solidarité, les financements pour les organisations du Sud transitant par celles-ci. Cette situation évolue progressivement. Ainsi, l'Irlande affecte une partie des fonds destinés aux ONG à des organisations du Sud; le Danemark et les Pays-Bas commencent à imposer à leurs ONG nationales un taux minimum de reversement aux organisations locales du Sud; la France – comme la Commission européenne – soutient directement des organisations de la société

47. Voir ministère des Affaires étrangères/DGCID, *Organisations de solidarité internationale et pouvoirs publics en Europe*, Paris, 2002, 40 p.

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

civile en Afrique avec des crédits déconcentrés gérés localement.

La coopération française

Jusqu'à la fin des années 1990, l'aide de la France passait par deux canaux : les gouvernements du Sud et les interventions techniques directes. Tardivement, à la faveur des accords de Cotonou et des processus d'allègement de la dette⁴⁸, la France intègre la problématique de la société civile à sa politique de coopération. Reprenant l'expression « acteurs non étatiques », elle cherche à « associer l'ensemble de la société française à l'effort de solidarité internationale », au-delà du partenariat avec les seules ONG. La DGCID affirme vouloir se limiter à un rôle de médiation, facilitant la coopération entre sociétés civiles et incitant les États du Sud à dialoguer avec leur société civile. Au Sud, le renforcement de ces acteurs devient un moyen de « consolider la démocratie, la paix et le développement⁴⁹ ».

Dans la pratique, la mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) a mis en place des mécanismes de cofinancement de projets dans lesquels les aspects de structuration et de renforcement des capacités prennent de plus en plus le pas sur les réalisations de terrain. Les conventions-programmes, qui rassemblent plusieurs associations locales et françaises sur une même zone géographique et sur une ou plusieurs thématiques, ainsi que les programmes concertés pluri-acteurs (PCPA)⁵⁰ s'inscrivent également dans cette démarche de renforcement des sociétés civiles. Ces initiatives restent toutefois limitées en termes d'allocation de ressources⁵¹.

48. Dont la France est, avec le Japon, le principal bailleur de fonds bilatéral concerné.

49. Ministère des Affaires étrangères/DGCID, *Pour une gouvernance démocratique. Document d'orientation de la politique française de coopération*, Paris, 2003, 48 p. et ministère des Affaires étrangères/DGCID, *La coopération internationale du ministère des Affaires étrangères. Bilan 2002 et perspectives*, Paris, mars 2003, 111 p.

50. Les PCPA visent à renforcer les capacités des organisations à participer aux processus liés aux contrats de désendettement et développement.

51. En 2002, 2,4 % du budget de la DGCID étaient attribués à la coopération

SOCIÉTÉ CIVILE

Les ONG françaises, par l'intermédiaire de Coordination SUD⁵², reconnaissent une certaine ouverture depuis la réforme de 1998 avec des avancées comme la création du Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI), la consultation sur des grands enjeux internationaux, le soutien financier dans le cadre des Contrats désendettement développement (C2D) et PCPA. Elles dénoncent cependant le décalage entre la volonté sans cesse réaffirmée d'associer la société civile et des pratiques qui restent très limitées. Elles demeurent notamment sceptiques sur l'engagement pris par le gouvernement de doubler la part d'APD mise en œuvre par les organisations de solidarité internationale d'ici à 2009, pour pallier le sous-financement actuel.

Alors que la réforme institutionnelle de la DGCID est en cours, les ONG s'interrogent sur la place qui leur sera accordée au sein du nouveau dispositif de coopération. D'une part, elles craignent le rôle prépondérant de l'ambassadeur dans le cadre de la déconcentration des fonds. D'autre part, l'Association française de développement (AFD), qui deviendrait l'opérateur pivot de la coopération bilatérale, travaille plutôt avec le secteur institutionnel qu'avec la société civile. Certaines ONG redoutent également la concentration des financements sur un nombre limité de grandes ONG sélectionnées auxquelles serait accordée une convention-programme, au détriment de toutes les autres.

L'ensemble des bailleurs internationaux surfent sur la vague de la société civile qu'ils ont eux-même contribué à amplifier, non sans arrière-pensées. La Banque mondiale a joué un rôle précurseur dans l'adoption de « l'approche société civile ». Les agences onusiennes font preuve d'une grande hétérogénéité,

non gouvernementale, parmi lesquels 12 % étaient destinés à des initiatives de « renforcement des sociétés civiles du Sud et du Nord » (soit 4,1 millions d'euros). Au niveau de la répartition sectorielle du Fonds de solidarité prioritaire, 14 % concernent la société civile en tant que telle (22,2 millions d'euros). Le domaine institutionnel reste prépondérant (35 %), suivi de l'éducation (17 %).

52. Coordination SUD, *op. cit.*

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

L'Union européenne s'illustre principalement par l'accord de Cotonou. Quant aux coopérations bilatérales, elles sont souvent marquées par des traditions politiques et culturelles différentes. Au-delà de ce rapide panorama, l'analyse amène à s'interroger sur deux points clés, l'identification des acteurs et de leurs rôles, d'une part, les modalités de la participation et du renforcement, d'autre part, puis à soulever la question de l'instrumentalisation potentielle de ces acteurs.

Identification des acteurs et rôles attribués

Comment les bailleurs identifient-ils les acteurs bénéficiaires de leurs politiques? Souvent définie de manière très vague au niveau théorique et dans le discours politique, sur le terrain la société civile est une nébuleuse aux contours flous. Certains profitent de cette indéfinition pour interpréter de façon restrictive et partielle les rôles joués par les acteurs de la société civile et donc susceptibles d'être soutenus.

ONG, société civile ou acteurs non étatiques

Le vocabulaire utilisé, d'ONG à société civile en passant par acteurs non étatiques, suscite d'importants questionnements. Derrière ces termes, s'affrontent différentes visions de la société civile, de sa composition, de ses rapports à l'État et au marché. Ainsi, l'expression « acteurs non étatiques », principalement utilisée par l'Union européenne, est beaucoup plus explicite sur l'inclusion du secteur privé dans un ensemble qui se définit principalement par opposition aux États et aux institutions multilatérales. Mais surtout, ces expressions sont très englobantes d'où l'obligation de faire des choix dans la pratique et donc de déterminer des critères sélectifs. Cette sélection renvoie alors à un vrai problème pratique dès lors qu'il n'y a pas de structure de représentation interne à la société civile qui pourrait s'imposer d'elle-même.

SOCIÉTÉ CIVILE

Face à l'hétérogénéité de la société civile, les bailleurs sont souvent tentés de mettre en place un modèle néocorporatiste dans lequel une organisation par secteur a le monopole dans le processus de dialogue. Cela peut nuire à l'association effective de l'ensemble de la société civile. De plus, cela favorise souvent des organisations de type occidental – notamment des ONG – bien intégrées au monde de la coopération internationale. Cela exclut de fait des acteurs qui ne correspondent pas au modèle du Nord, mais qui peuvent être de réelles forces sociales. Qu'en est-il également des organisations et mouvements revendicatifs ? Les syndicats sont un peu plus intégrés qu'auparavant, ce qui n'est cependant souvent pas le cas des organisations de défense des droits de l'Homme, ni des mouvements de jeunes, de peuples indigènes, ou encore de protection de l'environnement. Ces organisations ne sont pas explicitement exclues mais, au-delà de définitions théoriques larges, dans la pratique, les acteurs soutenus sont souvent limités aux ONG et organisations de base.

***Du partenariat dans la mise en œuvre
au dialogue sur les politiques***

Intérêt du Nord pour la démocratisation au Sud, libéralisation des économies et besoin de services de base là où l'État est déficient, voilà le contexte dans lequel s'inscrit l'action de la société civile du point de vue des bailleurs. La prestation de services aux populations constitue un premier type d'activités soutenues par les bailleurs. Ils encouragent des organisations locales – principalement à travers des ONG du Nord – qui subviennent aux besoins des plus pauvres notamment. Ces organisations sont considérées comme des *partenaires de mise en œuvre*. Depuis quelques années, un deuxième rôle commence à être reconnu, celui de *partenaires dans le dialogue* sur les politiques d'aide à travers des mécanismes de consultation.

Tous les bailleurs reconnaissent la diversité des rôles de la société civile mais lorsqu'il s'agit de mettre en place des politiques, leurs priorités divergent selon qu'ils adoptent une

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

approche plus « politique » ou « opérationnelle » de la société civile. Ainsi, pour la Banque mondiale, les organisations de la société civile sont avant tout des acteurs opérationnels des processus de réduction de la pauvreté. La coopération bilatérale française défend une approche plus politique en cherchant à favoriser la participation de la société civile plus en amont, sur la définition des politiques. Tous adoptent une vision plutôt restrictive de la participation au développement et aux dynamiques politiques. De fait, les actions revendicatives sont exclues au profit de l'expertise et de la compétence opérationnelle qui légitiment la contribution au dialogue sur les politiques. Enfin, en postulant la neutralité et le caractère apolitique de la société civile, les bailleurs occultent leurs objectifs politiques spécifiques au-delà de perspectives consensuelles de long terme comme la démocratisation ou le développement socioéconomique.

Participation et renforcement

Quelle que soit la conception des rôles défendue par chaque bailleur, la volonté de favoriser la « participation » des acteurs de la société civile tout en les « renforçant » est récurrente dans le discours. Mais l'extrême polysémie de ces termes permet une non moins grande diversité des actions menées. Appui financier, cadres de consultation et programmes de renforcement de capacités sont les principaux dispositifs proposés par les bailleurs. Au final, cependant, on observe un grand décalage entre la place accordée à la société civile dans le discours et l'ampleur de la participation et du soutien réels.

Une participation limitée à la définition des politiques publiques

Les bailleurs insistent sur la participation de la société civile à la définition des politiques publiques et en particulier des politiques d'aide. Cependant, les modalités de cette participation sont souvent très imprécises en termes de sélection des

SOCIÉTÉ CIVILE

participants et d'influence sur la prise de décision : qui sont les représentants légitimes de la société civile ? S'agit-il d'un processus d'information, de consultation, ou de réelle concertation ? Ainsi, lorsque la Banque mondiale parle de dialogue avec des organisations de la société civile, il s'agit surtout d'une consultation sans engagement de sa part à tenir compte des positions et propositions des organisations conviées.

Dans la pratique, de nombreux facteurs semblent limiter une participation effective des acteurs des sociétés civiles à la définition des politiques. Dans les cas où un processus participatif est mis en place, le manque d'information, l'absence de prise en compte des avis des acteurs de la société civile et la mauvaise restitution du processus sont des lacunes fréquentes qui témoignent assez clairement du fait que l'État reste dans la plupart des cas l'interlocuteur essentiel des bailleurs⁵³. Les principes de base de la prise de décision participative sont floués : transparence et accès à l'information ; participation ouverte et inclusive ; qualité du débat et de la délibération ; impartialité et État de droit ; responsabilité.

La participation implique que les organisations de la société civile soient au préalable formées et informées, d'où la mise en place par la plupart des bailleurs de programmes de renforcement des capacités pour pallier à ce qu'ils jugent être des défaillances.

Modalités du renforcement des sociétés civiles

La question des modalités du renforcement de la société civile au Sud est liée au débat sur les rôles qui lui sont attribués. Certains bailleurs comme la Banque mondiale se limitent à des aspects techniques, d'autres développent une vision plus

53. Sur la Banque mondiale voir Ebrahim A. et Herz S., *op. cit.* ; pour le cas de l'UE voir Hermier A., « Les acteurs non étatiques au Sénégal : vers une stratégie d'action politique des acteurs non étatiques ». En Bref, Maastricht, ECDPM, 2004 et Eurostep-Cieca, "Participation of Civil Society in the Preparation of the Cooperation Strategy of the EU-ACP Agreement in the Dominican Republic. A civil society perspective", 2002, 12 p.

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

politique incluant parfois l'analyse, la formulation des politiques et même le plaidoyer. C'est le cas de l'UE par exemple⁵⁴. D'autres encore font essentiellement du soutien financier à des réalisations.

Question de vocabulaire

Les francophones parlent essentiellement de « renforcement des capacités ». Les canadiens et les suisses utilisent également « développement des capacités ».

Les anglophones utilisent les deux expressions “capacity building” et “capacity development”.

“Capacity development” est une expression plus récente et plus proche de la conception francophone qui souligne l'idée d'un processus continu tenant compte des capacités existantes. Elle se distingue du “capacity building”, approche centrée uniquement sur l'édification de nouvelles capacités.

Dans la pratique, on constate que l'appui n'est jamais désintéressé et ne répond pas directement à une demande du Sud. Dans la mesure où les bailleurs reconnaissent de nouveaux rôles aux organisations du Sud, il vont les renforcer pour qu'elles puissent accomplir ces tâches, « les projets correspondent à une logique d'offre et non pas de demande⁵⁵ », souligne Pierre Calame. Ainsi, l'appui institutionnel correspond souvent à de la formation individuelle à la gestion et à la maîtrise des procédures des bailleurs et fait l'impasse sur leurs capacités de leadership, leur gouvernance interne et leur positionnement politique. Autre exemple, l'appui à la structuration de plates-formes et de

54. Voir Secrétariat ACP, *L'Accord de Cotonou. Manuel à l'usage des acteurs non étatiques*, 2003, 162 p.; CE, *Les nouveaux acteurs du partenariat*, Programming Guideline Notes, n° 6, 2001, 14 p.

55. Calame P., Discours d'ouverture du séminaire « Vers une coopération de sociétés civiles à sociétés civiles », CFSI, Paris, 29 juin-1^{er} juillet 2005.

cadres de concertation, particulièrement en vogue, découle du besoin des bailleurs de disposer d'un nombre limité d'interlocuteurs censés être représentatifs de la société civile. Ces démarches sont souvent fondées sur le présupposé erroné d'une société civile homogène et ne s'appuient sur aucun processus politique de construction d'alliances, d'où le risque d'aboutir à des structures vides et peu légitimes.

Enfin, l'appui aux réalisations des ONG ou aux organisations de base ne comprend souvent pas de dimension de renforcement des capacités. On suppose que l'apprentissage par la pratique suffit, sans que soient intégrés des appuis en termes de suivi/évaluation, retour réflexif sur les pratiques, et de systématisation des savoir-faire, permettant aux organisations d'être des organisations « apprenantes⁵⁶ » et de réellement renforcer leurs capacités opérationnelles.

Instrumentalisation de la société civile ?

L'inadaptation des dispositifs aux nouvelles orientations des politiques de coopération est flagrante. Cependant, au-delà de contraintes procédurales qui peuvent être justifiées par une période d'adaptation nécessaire, on peut s'interroger sur l'instrumentalisation des acteurs des sociétés civiles dans un contexte idéologique néolibéral.

Des procédures et dispositifs inadaptés

Cette ouverture à de nouveaux partenaires et l'intégration de nouvelles problématiques n'ont pas été accompagnées d'un renouvellement des procédures. La lourdeur et la complexité des dispositifs des bailleurs semblent particulièrement inadaptées à des projets où la composante sociale est forte. De plus, les conditions et garanties requises par les bailleurs (légitimes car ils

56. Lavigne Delville Ph. et Villevall Ph., « Capitalisation d'expériences, expériences de capitalisation : comment passer de la volonté à l'action ? », *Traverses*, n° 15, 2004, 46 p.

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

doivent pouvoir eux-mêmes rendre compte de l'utilisation de leurs fonds) introduisent un critère d'éligibilité implicite basé sur les capacités financières des organisations et non pas sur la qualité de leur travail. Enfin, une réelle prise en compte des revendications de la société civile passe avant tout par l'imposition d'un rapport de force plus favorable à celle-ci. Le format classique du projet d'appui d'une ou plusieurs années paraît singulièrement limité par rapport à une ambition qui réclame davantage des processus à long terme.

La politique réelle de toute institution se construit non seulement par les déclarations officielles mais aussi à travers les pratiques de ses agents. Il y a donc un équilibre à trouver entre positions politiques centrales et marge de manœuvre locale. Des politiques très précisément définies centralement comme celles de la Banque mondiale peuvent manquer de souplesse au contact des réalités locales. À l'inverse des dispositifs comme ceux de l'Union européenne ou du Pnud, qui laissent une grande marge de manœuvre aux agents, peuvent vider de sens l'ambition d'origine lorsque la volonté politique fait défaut localement.

L'inertie des cultures organisationnelles, le manque de stimulation du personnel⁵⁷, voire les obstacles bureaucratiques sont-ils les seuls éléments expliquant l'absence de traduction effective sur le terrain de la rhétorique pro-société civile? Si certains l'affirment, plusieurs analyses vont au-delà en évoquant l'hypothèse de l'instrumentalisation des organisations de la société civile. Leur participation – limitée – serait utilisée en vue d'atteindre et légitimer un objectif avec lequel elles ne sont pas forcément en accord, tout du moins sur lequel elles ne sont pas consultées.

57. Le Pnud a instauré un prix pour les coordinateurs résidents lorsque leur bureau travaille avec la société civile sur des projets innovants.

L'appui aux sociétés civiles, une opération marketing ?

L'appel aux organisations de la société civile est avant tout une nécessité pour une plus grande efficacité des programmes, comme le souligne la Banque mondiale. Au-delà de ce constat pragmatique, la référence constante au concept de société civile permet de justifier des stratégies d'affaiblissement ou de contournement de l'État. Ces stratégies sont menées en cohérence avec les politiques économiques et commerciales de ces mêmes bailleurs dans un contexte de promotion d'une meilleure gouvernance et du partenariat public-privé. Mais, dans le même temps, on est très loin d'une réorientation massive des flux d'aide vers les organisations de la société civile. Et ce mouvement ne parvient pas à dissimuler la diminution des budgets de l'aide.

Il ne s'agit pas de dire que ces politiques en faveur de la société civile ne sont pas positives mais que l'essentiel des politiques de coopération n'est pas là. Ce qui fait le cœur des politiques de développement aujourd'hui, c'est l'évolution des normes commerciales et de l'investissement vers plus de libéralisation dont les bailleurs des fonds internationaux sont parmi les principaux promoteurs. Or, les sociétés civiles ne sont pas consultées sur ces politiques. Les organisations du Joint Facilitation Committee de la Banque mondiale déplorent le fait que les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté n'aient aucune influence sur les programmes de prêt de la Banque mondiale et du FMI⁵⁸. Les acteurs non étatiques si chers à l'UE ne sont guère convoqués pour discuter des accords de partenariat économique⁵⁹.

Dès lors, on peut s'interroger : l'appui aux sociétés civiles du Sud n'est-il pas l'arbre qui cache la forêt ? Leur participation

58. Voir Ebrahim A. et Herz S., *op. cit.*

59. Voir www.epawatch.net.

SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

factice n'est-elle qu'un outil marketing pour vendre des politiques de développement à l'opinion publique mondiale⁶⁰?

Dans une certaine mesure, il n'y a pas contradiction entre politiques libérales et participation de la société civile. D'autant plus que ces mécanismes de participation seront toujours limités car ils « se heurtent à trop d'intérêts économiques, financiers et commerciaux, aux stratégies des groupes multinationales et aux positions de pouvoir des dominants politiques et économiques⁶¹ ». Dans la plupart des cas, l'action de la société civile est donc cantonnée à un rôle d'exécution et non pas de proposition et de défense d'intérêts. Certaines organisations proposent des services à un coût défiant toute concurrence en se substituant à des États qui abandonnent leur politique redistributive. Dans le champ de l'humanitaire, les ONG sont utilisées là où les États ne peuvent pas intervenir pour des raisons géopolitiques⁶².

Dans les cas où des organisations de la société civile sont tout de même consultées, on en revient à la question fondamentale du choix des acteurs invités à participer – car, ce sont, de fait, eux qui vont légitimer les politiques d'aide. Or, « aujourd'hui toutes les instances internationales prétendent construire un dialogue avec la société civile, c'est-à-dire avec un petit noyau coopté, qui peut être constitué en partie de gens très respectables, mais tout de même cooptés, donc maîtrisables⁶³ ». Parfois ces processus concurrencent les institutions représentatives, les parlements, alors que ces organisations ne peuvent se prévaloir de la même légitimité en termes de représentation démocratique. Certains mécanismes de dialogue mis en place sont perçus par des acteurs des sociétés civiles comme des outils de manipulation par les bailleurs qui leur permettent de légitimer des

60. Voir Cornwall A. et Brock K., *op. cit.*

61. Fonteneau G., « Les syndicats sont des acteurs du développement », *Le Courrier ACP-UE*, n° 199, 2003, p. 30.

62. Voir Duffield M., *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, Londres et New York, Zed Books, 2001, 265 p.

63. Entretien avec Bernard Dréano, *Courrier de la Planète*, *op. cit.*, p. 23.

SOCIÉTÉ CIVILE

processus et résultats déjà déterminés en construisant de pseudo-consensus⁶⁴.

Au sein des sociétés civiles, l'analyse s'oriente fréquemment sur l'opposition entre des institutions de Bretton Woods fortes et un système des Nations unies affaibli. Le manque de démocratie interne, le poids des pays donateurs et surtout des États-Unis, l'absence de responsabilité vis-à-vis des citoyens concernés discrédite la Banque mondiale comme le Fonds monétaire international. Lorsque le panel de « personnalités éminentes » demanda à des organisations de la société civile africaine de se prononcer sur l'évolution des relations ONU-société civile, elles ont avant tout appelé l'ONU à refuser d'accorder son soutien moral aux politiques d'ajustement structurel et de réduction de la pauvreté considérées comme la cause première de l'appauvrissement des peuples d'Afrique.

Vu sous l'angle des rapports entre institutions multilatérales et pays du Sud, ces politiques de promotion de la société civile peuvent être interprétées en termes d'ingérence politique, visant à poursuivre la recomposition des sociétés du Sud et la promotion du marché: une vision très large des acteurs non étatiques laissant un rôle explicite mais ambigu au secteur privé, l'exclusion de la société civile des négociations commerciales et l'accent mis sur les ONG capables de mettre en œuvre l'aide vont dans ce sens. Dans les pays de l'ancien bloc soviétique, l'affrontement entre les États-Unis et la Russie par ONG interposées vise à dominer géopolitiquement et économiquement cette zone stratégique.

64. Voir *Declaration on Civil Society Participation in the United Nations System African Civil Society Organisations*, Johannesburg, nov. 2003 (disponible sur www.civicus.org).

Des sociétés civiles au cœur de luttes d'influence géopolitiques

Dans les pays de l'ex-URSS, les sociétés civiles sont au cœur des luttes d'influence entre la Russie et les États-Unis. L'enquête menée par Manon Loizeau⁶⁵ a mis en lumière comment ces derniers ont aidé et financé les mouvements d'opposition en Serbie, en Géorgie, en Ukraine et au Kirghistan. Prenant le relais de la CIA – avec d'autres méthodes non moins efficaces qualifiées de « marketing de la révolution démocratique » – les ONG deviennent les principaux acteurs de la déstabilisation des gouvernements. Conscient que « quiconque veut jouer un rôle en politique au XX^e siècle doit créer ses propres réseaux d'ONG et leur fournir de l'idéologie, de l'argent et des bras⁶⁶ », le Kremlin commence à mobiliser des ONG, des groupes de réflexion, des médias, dans le but d'affaiblir les gouvernements pro-occidentaux qui se sont mis en place à la faveur des « révolutions orange ».

De plus, craignant une propagation de l'influence des « services secrets étrangers » sur le territoire russe lui-même, la Douma a récemment approuvé une loi qui soumet les activités des ONG à un contrôle draconien de l'État⁶⁷. Dès lors, les ONG russes n'auront plus le droit de recevoir des financements étrangers et les organisations étrangères n'auront plus de représentations en Russie. Par ailleurs, toutes les organisations seront tenues de s'enregistrer auprès des autorités et celles dont les activités « contredisent la Constitution » ou « la moralité et le sentiment national » pourront être interdites.

65. « États-Unis : à la conquête de l'Est », documentaire de Manon Loizeau, voir Guillaume Fraissard, « Révolutions sous influence », *Le Monde*, Cahier Radio-Télévision, 16-17 octobre 2005.

66. Sergueï Markov, conseiller politique russe cité par Ivan Krastev (président du Center for Liberal Strategies à Sofia, Bulgarie), « Les néoconservateurs de Poutine », *Le Monde*, 8 nov. 2005.

67. Voir Marie Jégo, « La Douma place les ONG sous le strict contrôle de l'État russe », *Le Monde*, 25 nov. 2005.

SOCIÉTÉ CIVILE

Enfin, aucune ONG étrangère ne sera autorisée « dans les entités administratives fermées » contrôlées par les services de sécurité (FSB). En revanche, la Douma a donné son autorisation pour débloquer des crédits au profit de la « société civile russe », c'est-à-dire les associations agréées par l'État, mais également les minorités russophones des pays baltes par exemple.

Le succès du terme « société civile » traduit à la fois des changements sociaux et politiques réels dans les pays en voie de développement, mais également une évolution du discours et des approches des bailleurs de fonds en termes d'ouverture à ces nouveaux acteurs. Les organisations de solidarité internationale du Nord ont déjà en partie pris en compte ce double mouvement, mais elles font face à de nombreux défis quant à l'évolution de leurs stratégies d'intervention et leur avenir institutionnel.

5. **La coopération entre sociétés civiles du Nord et du Sud**

Contribuer à l'émergence et au renforcement des sociétés civiles du Sud est sans aucun doute un défi pour les acteurs non étatiques du Nord. Alors que pour nombre de bailleurs, le renforcement des capacités au Sud devient un préalable au financement de projets, comment les organisations du Nord se positionnent-elles ? Dans un contexte où l'on parle de plus en plus de coopération directe de société civile à société civile, où l'on observe la multiplication et la diversification des acteurs – au Nord comme au Sud – et l'émergence d'une société civile mondiale, les défis sont nombreux : avec qui coopérer au Sud et comment ? Agir, renforcer ou plaider ?

Évolution des acteurs de la solidarité internationale

Une approche en termes de coopération entre sociétés civiles démultiplie les acteurs légitimes de la coopération : au Sud, les partenariats sont plus diversifiés ; au Nord, des acteurs autres que les ONG développent ou renforcent des activités de coopération internationale. Outre la pression des bailleurs de fonds, l'irruption de ces acteurs relativement nouveaux complexifie les

relations de coopération. La coopération n'est plus le domaine privilégié des seules ONG.

La mobilisation d'une plus grande diversité d'acteurs du Nord

Les organisations humanitaires et les ONG de développement ont longtemps dominé le paysage des acteurs privés de la solidarité internationale, sans en avoir le monopole. Depuis longtemps, d'autres acteurs des sociétés civiles du Nord, organisations professionnelles et confessionnelles, syndicats et collectivités territoriales ont tissé des relations avec leurs homologues du Sud, ou se sont investis dans le domaine de la coopération internationale. Dans un contexte de mondialisation et de redéfinition des modalités de l'aide au développement, leurs démarches ont pris une ampleur nouvelle au cours de ces dernières années.

Fortement dépendantes des possibilités qui leur sont accordées par les législations nationales, les collectivités territoriales comptent parfois parmi les principaux acteurs de la coopération¹. En France, l'essor de la coopération décentralisée est un fait marquant depuis la loi d'orientation sur la ville de 1992. Ces actions renvoient à des démarches assez diverses que l'on peut schématiquement classer en deux types : les unes se focalisent sur des collaborations de municipalité à municipalité et privilégient les échanges entre services municipaux et élus ; les autres se présentent comme des coopérations de territoire à territoire et s'efforcent de mobiliser l'ensemble des acteurs des deux localités.

Associations de migrants, de quartiers ou de parents d'élèves, lycées professionnels, hôpitaux, associations culturelles et sportives, parcs régionaux, aujourd'hui l'ensemble des organisations qui se réclament de la société civile au Nord ont vocation à

1. Voir Allou S., Di Loreto Ph. (coord.), *Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique* (vol. 1 et 2), Paris, Gret, 2000, 63 p. et 149 p. et Lévy M., *Le Difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée*, Paris, CUF, 2002, 71 p.

LA COOPÉRATION ENTRE SOCIÉTÉS CIVILES DU NORD ET DU SUD

mener des actions de coopération et à créer des partenariats au Sud. Elles sont considérées comme légitimes pour le faire.

**ONG : révolutions coperniciennes
et processus d'autonomisation**

Jusqu'à ces dernières années, les ONG de développement du Nord étaient organisées selon des schémas analogues : d'une part, un siège au Nord, où se concentrent les pouvoirs de décision, les fonctions de supervision et souvent de conception des programmes, ainsi que la gestion de l'interface avec les bailleurs ; d'autre part, des antennes locales ou des programmes installés dans les pays du Sud et chargés de la mise en œuvre des actions, soit avec leurs propres moyens, soit *via* des réseaux de partenaires locaux ou, le plus souvent, par une combinaison d'intervention directe et d'action en partenariat.

Au cours de ces dernières années, de nombreuses ONG se sont lancées dans des processus d'autonomisation de leurs antennes ou programmes et/ou dans la décentralisation sur place de fonctions de direction, de gestion et de supervision jusque-là basées au Nord. Ces processus – de *localisation* dans la traduction anglaise – peuvent poursuivre des objectifs d'autonomisation totale (avec la création de nouvelles personnes morales locales ou des transferts complets de responsabilité à des partenaires locaux pré-existants). Ils peuvent aussi viser des rééquilibrages plus complexes de rapports de force entre des entités Nord et des entités Sud qui ont pour vocation de continuer à travailler étroitement ensemble.

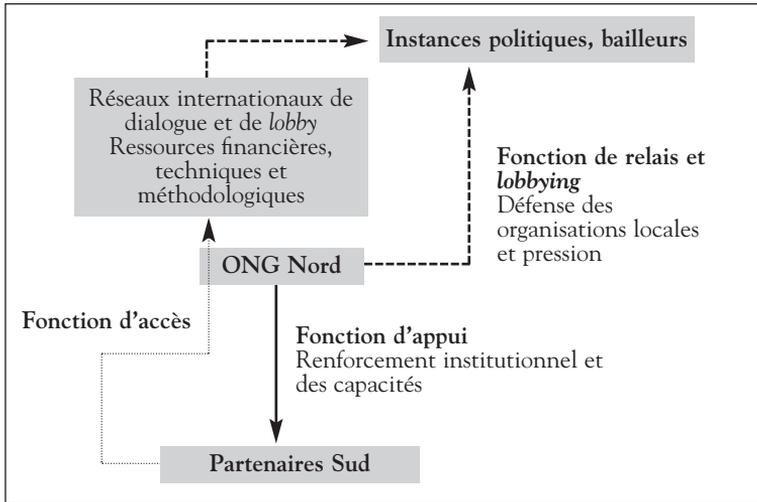
Ces évolutions s'inscrivent dans un changement global du contexte de la coopération internationale qui constitue un sérieux défi pour les ONG du Nord. La forte montée en puissance des acteurs des sociétés civiles du Sud et le soutien direct par les bailleurs² entraînent une concurrence potentielle au niveau opérationnel. La DGCID synthétise ainsi les trois

2. Par exemple, la déconcentration des fonds de l'UE.

SOCIÉTÉ CIVILE

missions qui seraient aujourd'hui celles des ONG du Nord vis-à-vis de leurs partenaires : appui, accès et relais/*lobbying*.

Redéfinition de la mission des ONG du Nord³



Les bailleurs de fonds, qui pour la plupart ont entériné un changement d'orientation de leur coopération en faveur des sociétés civiles du Sud, considèrent les acteurs des sociétés civiles du Nord comme « d'incontestables partenaires et agents pour participer à la construction et au renforcement de la société civile dans les pays en développement⁴. » Indispensables car responsables financièrement de leurs partenaires, les acteurs du Nord redoutent la réduction de leur rôle à celui d'intermédiaires chargés du renforcement des capacités de gestion de l'aide des acteurs du Sud, de courtiers mettant en relation bailleurs

3. Voir ministère des Affaires étrangères/DGCID, *Organisations de solidarité internationale et pouvoirs publics en Europe*, Paris, 2002, 40 p.

4. Marcussen H. S., « Les ONG et la construction de la société civile dans les pays en développement », dans Deler J.-P., Faure Y.-A., Piveteau A. et Roca P.-J. (dir.), *op. cit.*, p. 585.

LA COOPÉRATION ENTRE SOCIÉTÉS CIVILES DU NORD ET DU SUD

internationaux et organisations du Sud. Comme le souligne Coordination SUD, « les ONG du Nord ont un rôle essentiel à jouer, en réintroduisant la complexité du processus et en proposant de véritables mécanismes participatifs basés sur les réalités économiques, sociales et politiques du terrain, au-delà de la participation de façade de la plupart des mécanismes mis en place par les bailleurs [...] et des discours simplificateurs⁵. »

Des espaces de réflexion internes ou interorganisations se développent afin d'évaluer leur action, de réfléchir à la plus-value apportée par les ONG du Nord ainsi qu'à des propositions de processus alternatifs aux modèles de certains bailleurs en termes de renforcement des sociétés civiles du Sud⁶. Pour Coordination SUD, « la question centrale est celle des modalités du passage d'une fonction d'opérateur direct [...] à celle de support technique et d'assistance organisationnelle [...]. Parallèlement, la fonction citoyenne des ONG, d'interface entre les sociétés civiles du Nord et du Sud, *via* l'éducation au développement et le plaidoyer est amenée à prendre de l'ampleur⁷ ». Les ONG sont donc poussées à redéfinir leurs modalités de coopération avec leurs partenaires du Sud.

Diversification des partenaires au Sud

Au niveau théorique, la plupart des acteurs du Nord adoptent aujourd'hui une conception large de la société civile et donc, *a priori*, de leurs partenaires au Sud. L'Institut de recherche et d'application des méthodes de développement (Iram) affirme que le défi actuel consiste à « élargir la vision restreinte de la société civile limitée aux ONG, organisations paysannes ou

5. Coordination SUD, « Programme de travail sur l'évolution du rôle des ONG du Nord », juillet 2003, Paris, p. 2.

6. « Vers une coopération de sociétés civiles à sociétés civiles », séminaire organisé par le CFSI, Paris, 29 juin-1^{er} juillet 2005 ; Ateliers de capitalisation sur le partenariat Nord-Sud, organisés par Coordination SUD, oct.-déc. 2005.

7. Coordination SUD, « Programme de travail sur l'évolution du rôle des ONG du Nord », *op. cit.*, p. 1-2.

SOCIÉTÉ CIVILE

professionnelles en y incluant aussi autorités coutumières, réseaux de commerçants, entrepreneurs (même mafieux), groupes religieux, etc.⁸».

Quand il s'agit de définir les acteurs du Sud avec lesquels coopérer, on constate que les partenaires « naturels » des acteurs non étatiques du Nord, ONG du Sud et organisations de base, restent les principales cibles des actions. Certaines organisations choisissent explicitement un certain type d'acteurs. Privilégiant le domaine économique, SOS Faim (Belgique) a fait le choix de ne travailler qu'avec des institutions de microfinance et des organisations de producteurs. Agriculteurs français développement international (AFDI) travaille de fait exclusivement avec des organisations paysannes. D'autres théorisent cette approche limitée à une catégorie d'acteurs en termes de proximité, d'équilibre et d'efficacité. Le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret)⁹ se concentre essentiellement sur des opérateurs techniques dont les fonctions peuvent néanmoins être diverses (intermédiation, appui technique, maîtrise d'œuvre de projets ou appui à la maîtrise d'ouvrage). Pour des structures de type généraliste, qui ne font pas le choix explicite de ne travailler qu'avec un type d'acteurs, la plupart des programmes mis en place visent les ONG du Sud.

Globalement, ces pratiques évoluent progressivement vers une diversification des partenaires et des bénéficiaires des programmes. La Confédération générale du travail (CGT), par exemple, loin de se focaliser sur de l'appui aux syndicats, valorise une approche ouverte à l'ensemble des acteurs de la société civile afin de favoriser des convergences sur des thèmes

8. Doligez F., «La participation, un thème récurrent du développement?», Iram, *op. cit.*, p. 6.

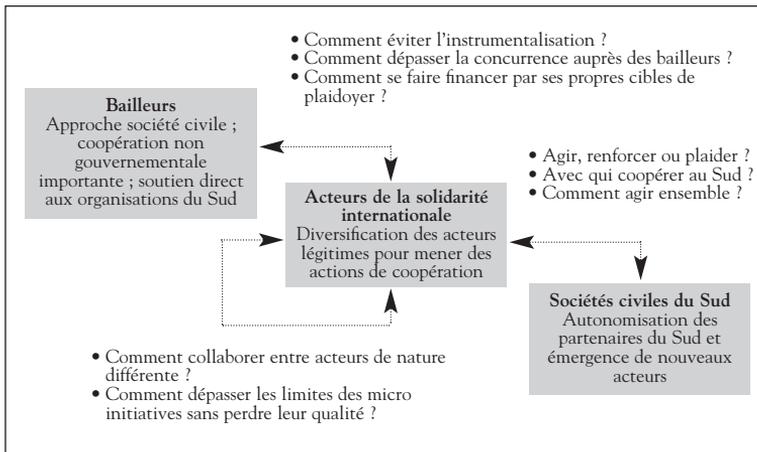
9. Broutin C. et Castallanet Ch., «Partenariat et contractualisation entre organisations de solidarité du Nord et du Sud», Document de travail n° 16, Paris, Gret, août 2000, p. 3, disponible sur : www.gret.org/ressource/index.htm

LA COOPÉRATION ENTRE SOCIÉTÉS CIVILES DU NORD ET DU SUD

transversaux comme la dette (Cameroun et Madagascar) ou la formation professionnelle (Mali, Bénin et Sénégal)¹⁰.

Le schéma ci-après permet de synthétiser une série de défis que doivent surmonter aujourd'hui les organisations de solidarité internationale du Nord face à l'évolution des politiques des bailleurs en faveur des sociétés civiles du Sud, à la multiplication et la diversification des acteurs de la coopération au Nord comme au Sud: élaborer de nouvelles modalités de collaboration entre acteurs au Nord, redéfinir les objectifs du partenariat avec les acteurs du Sud, dépasser le risque d'instrumentalisation par les bailleurs.

Quels défis pour les acteurs de la solidarité internationale ?



10. Entretien avec Pierre Goirand, relations internationales de la CGT, réalisé le 16 octobre 2003.

Partenariat et renforcement des sociétés civiles du Sud

Eux-mêmes partie prenante de sociétés civiles au Nord, les acteurs privés de solidarité internationale défendent tous la perspective de sociétés civiles fortes dans les pays du Sud. Cependant, il existe encore moins d'homogénéité dans leurs conceptions du renforcement de la société civile qu'au sein des bailleurs. L'analyse présentée ici se base essentiellement sur la perception et les pratiques des organisations françaises de solidarité internationale. La majorité d'entre elles associent le renforcement des sociétés civiles du Sud au concept de partenariat¹¹.

Le partenariat entre appui opérationnel et alliance stratégique

Historiquement, l'adoption d'une approche en termes de partenariat par quelques ONG, dès la fin des années 1970, vise à rompre avec l'« assistancialisme » et à remettre en cause la conception du développement comme reproduction du modèle socioéconomique des pays du Nord. Les acteurs du Sud doivent avoir leur mot à dire sur l'évaluation de leurs besoins et la définition des projets dont ils sont les bénéficiaires. Le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) fait figure de pionnier dans ce domaine; d'autres organisations comme les membres du Centre de recherche et d'information sur le développement (Crid), Peuples solidaires ou Frères des Hommes notamment, revendiquent également une longue tradition de partenariat¹².

11. Sorgenfrei M., « Le renforcement de capacités d'une perspective française », Praxis Papers N° 1, Intrac, juillet 2004, 44 p.

12. Voir Crid, « Le partenariat avec les organisations du Sud et de l'Europe de l'Est », *Compte rendu de l'Université d'été de la solidarité internationale*, juillet 2004, p. 30-52. Disponible sur : www.crid.asso.fr/universite/actes_angers.pdf.

LA COOPÉRATION ENTRE SOCIÉTÉS CIVILES DU NORD ET DU SUD

Aujourd'hui, bien que la très grande majorité des protagonistes de la solidarité internationale en France utilisent ce terme pour décrire leurs pratiques, le partenariat est peu théorisé¹³. Il est conçu comme un ensemble de pratiques qui se construisent dans l'action, s'inscrivent dans des processus de long terme. La fédération d'ONG européennes Concord en propose cependant une définition que se réapproprient certains de ses membres: «La relation entre un ou plusieurs organismes pour la mise en œuvre d'un projet (à court ou long terme) qui repose sur la coopération, respectant l'égalité de pouvoir des parties et se basant sur l'échange, la confiance, le respect des engagements, la transparence et la réciprocité. C'est un processus dynamique qui doit s'inscrire dans la durée, sur des compétences données et une vision partagée d'un objectif de solidarité internationale¹⁴.»

Au-delà de cette définition théorique, l'analyse des pratiques met en évidence trois grands types de logiques:

– des logiques d'actions communes de développement local: le partenariat opérationnel ou tactique. Cela recouvre des actions ponctuelles, de court terme, visant à mettre en œuvre un projet défini conjointement par les partenaires (exemple du Gret);

– des logiques d'alliance pour une mobilisation des ressources et un plaidoyer commun: le partenariat stratégique. Il s'agit d'un moyen parmi d'autres pour atteindre un objectif politique ou sociétal, à plus long terme, souvent associé à un processus d'autonomisation (exemple de Frères des Hommes/Haïti Solidarité internationale);

– des logiques d'apprentissage mutuel basé sur l'échange: le partenariat relationnel. Dans ce cas, l'échange avec l'autre

13. Quelques exceptions importantes existent comme Cubillos C. et Apollin F., «Renforcement de la société civile, politiques d'alliances et partenariat», *Traverses*, n° 14, 35 p.

14. Crid, *op. cit.*, p. 33. Voir également le site de Concord: www.concordeurope.org.

SOCIÉTÉ CIVILE

semble être la fin en soi (exemple du programme Profadel du Rafod¹⁵).

Au sein même de ces catégories, les modalités du partenariat et les pratiques varient. Ainsi, entre une simple sous-traitance de la mise en œuvre ou une intégration du partenaire dès les prémices des projets, la relation n'est pas de nature semblable ; de même lorsqu'il s'agit de relayer des revendications du partenaire du Sud ou de l'associer directement aux activités de plaidoyer.

Le partenariat au Comité catholique contre la faim et pour le développement¹⁶

Pour le CCFD, le partenariat recouvre cinq modes d'appui :

- des activités de financement ;
- la mise en réseau des partenaires ;
- des actions d'éducation au développement ;
- l'accompagnement aux actions de plaidoyer ;
- la participation aux événements internationaux.

Il se fonde sur trois critères : l'existence d'une demande, des partenaires porteurs de changement social, la convergence d'intérêts entre le Nord et le Sud.

Le partenariat fait face à de nombreuses difficultés : la dépendance financière des organisations du Sud vis-à-vis de leurs partenaires du Nord (l'argent est « le marqueur du partenariat¹⁷ ») ; l'inégalité de compétences ; le poids des relations interpersonnelles aux dépens d'une procédure de choix du partenaire basée sur des critères visant l'objectivité ; la légitimité parfois déficiente de partenaires créés *ex nihilo* par des organisations du Nord.

15. Entretien avec Gilbert Graugnard, directeur du Rafod, réalisé le 20 octobre 2003 ; Rafod, Document de présentation du Profadel.

16. Voir Crid, *op. cit.*

17. Intervention de Christophe Courtin, Université d'été de la solidarité internationale. Voir Crid, *op. cit.*, p. 38.

LA COOPÉRATION ENTRE SOCIÉTÉS CIVILES DU NORD ET DU SUD

Sans pour autant résoudre intégralement ces difficultés, les évolutions actuelles semblent amorcer un tournant majeur. D'une part, on observe une tendance à la généralisation d'alliances plus politiques visant à peser sur la définition des politiques nationales et internationales. C'est le projet de Coordination SUD qui noue des relations avec d'autres plateformes nationales d'ONG au Brésil, en Inde, en Éthiopie. Des partenariats au départ opérationnels s'ouvrent à des problématiques globales avec en conséquence la diminution de l'appui financier et une augmentation des échanges d'informations et d'expériences¹⁸. Ainsi, l'ONG belge SOS Faim renforce ses activités d'appui-conseil après l'autonomisation de ses partenaires locaux. Artisans du Monde, important réseau de distribution de produits issus du commerce équitable, s'oriente vers la consolidation de ses activités de plaidoyer sur le commerce mondial. Il était en France l'un des principaux animateurs de la campagne contre le sommet de l'OMC à Hong Kong.

Deuxième tendance, l'accent est mis sur le renforcement des capacités des partenaires ce qui permet aux organisations du Sud d'acquérir progressivement plus de poids au sein de ces partenariats. Enfin, le jeu des acteurs se complexifie du fait de la diversification des acteurs de la solidarité internationale, du fonctionnement en réseau et, pour certaines organisations, de la décentralisation du partenariat¹⁹ visant à rapprocher militants locaux du Nord et partenaires du Sud.

Pour certains acteurs, le fait même d'agir en partenariat (par opposition à une démarche opérationnelle directe basée sur des projets) est une façon de renforcer la société civile. Les modalités du partenariat en termes d'implication réelle de l'organisation locale et de processus participatifs, sont alors des éléments déterminants pour atteindre cet objectif. D'autres

18. Pajot C., « Les OSI françaises et le renforcement de capacités des partenaires du Sud », Coordination SUD, nov. 2004, 25 p.

19. C'est le cas par exemple de la Cimade (www.cimade.org) et de Peuples Solidaires (www.peuples-solidaires.org).

SOCIÉTÉ CIVILE

acteurs soulignent que ce ne sont pas les mécanismes du partenariat en tant que tels qui favorisent le renforcement des sociétés civiles. Celui-ci doit être conçu comme un cadre pour mener des actions spécifiques d'appui institutionnel et de renforcement de capacités.

Le renforcement des sociétés civiles, un objectif en soi ?

D'après l'étude menée par Mia Sorgenfrei de l'ONG britannique Intrac²⁰, le renforcement de capacités est une stratégie encore peu développée parmi les organisations de solidarité internationale françaises, contrairement aux acteurs anglo-saxons. Néanmoins, elle met en évidence trois perspectives distinctes selon le champ d'activité des organisations :

- les associations humanitaires développent des compétences dans le but d'améliorer la qualité des opérations et d'augmenter le professionnalisme sur le terrain ;
- les organisations de solidarité internationale (OSI) qui ont des stratégies de développement et de transformation sociale à long terme soulignent les aspects organisationnels et relationnels en lien avec le partenariat et l'autonomisation ;
- les OSI opérationnelles mettent l'accent sur l'amélioration des capacités à mettre en œuvre et à gérer des projets.

Les acteurs de la solidarité internationale divergent quant à l'appréciation du renforcement des organisations du Sud et à sa retranscription opérationnelle. Pour certains, c'est une approche radicalement nouvelle liée aux évolutions du contexte international et du système d'aide et cela entraîne une redéfinition de leurs activités. D'autres affirment mener depuis longtemps des actions de renforcement des sociétés civiles du Sud. La mise en évidence de cette diversité des appréhensions de la problématique du renforcement de la société civile (encadré ci-après) est essentielle pour pouvoir ensuite analyser les pratiques de ces acteurs.

20. Sorgenfrei M., *op. cit.*

LA COOPÉRATION ENTRE SOCIÉTÉS CIVILES DU NORD ET DU SUD

Quatre conceptions distinctes du renforcement de la société civile

Selon les acteurs, le renforcement des sociétés civiles au Sud, c'est soit :

La continuité de pratiques antérieures :

- relation de partenariat à but principalement opérationnel ;
- éventuellement développement du plaidoyer.

Un nouvel objectif :

- renforcement de l'appui institutionnel ;
- programmes spécifiques de renforcement de capacités ;
- mais avec les mêmes partenaires « traditionnels ».

Un changement de perspective :

- accent sur le renforcement de capacités ;
- ouverture vers de nouveaux types d'acteurs ;
- mais sans retrait sur l'opérationnel.

Une redéfinition des rôles :

- abandon d'activités de terrain ;
- appui-conseil, plaidoyer et éducation au développement.

Alors que tous les acteurs de la coopération affirment mener, d'une manière ou d'une autre, des actions de renforcement de la société civile, les modalités d'appropriation de cette thématique et les objectifs des politiques mises en œuvre sont extrêmement divers. Il semble particulièrement difficile d'aller au-delà d'une typologie sommaire permettant de distinguer différentes stratégies des acteurs. Le renforcement de la société civile est intégré au sein de l'organisation comme :

- l'objectif même de l'institution (donc de toutes les actions menées)²¹ ;

21. Par exemple Civicus (www.civicus.org), organisation internationale créée en 1993, qui défend la cause de la société civile et fait de son renforcement sa raison d'être. Intrac (International NGO Training and Research Centre), à travers des formations thématiques renforce les capacités organisationnelles et de gestion d'organisations intermédiaires (ONG du Nord et du Sud) qui elles-mêmes participent ensuite au renforcement d'organisations de base.

SOCIÉTÉ CIVILE

- un des objectifs parmi d'autres (certaines des actions menées doivent avoir ce but) ;
- un volet des actions de coopération (cela doit être un des aspects de toutes les actions).

Les acteurs de la solidarité n'ont pas tous la même perception de cette évolution de leurs missions. Certains s'en félicitent, d'autres s'y opposent. Soit parce qu'elle entre en conflit avec leur conception du développement et qu'ils se méfient des arrière-pensées de certains bailleurs, soit parce qu'elle signifie une remise en cause difficile à accepter de leur rôle. Ces derniers critiquent la mise en place de financements directs des organisations du Sud, dénonçant la dépendance par rapport aux bailleurs en termes d'agenda et de priorités que cela entraîne.

De nombreux acteurs de la solidarité internationale soulignent la nécessité de maintenir une action de terrain et de mise en œuvre de projets. D'une part, dans certains pays, les acteurs du Sud ont encore un grand besoin de financements, d'infrastructures ou d'appui opérationnel. D'autre part, c'est de la connaissance du terrain, des besoins et des revendications locales que vient la légitimité des organisations de solidarité internationale à défendre ensuite leurs partenaires du Sud dans leurs activités de plaidoyer. Le risque est grand en termes de perte de crédibilité et légitimité à renier totalement cet axe de leur action²².

La même diversité d'appréciations existe dans le secteur de la coopération décentralisée. Si, pour certaines collectivités, le financement d'infrastructures reste l'axe principal d'intervention, le renforcement de la société civile et l'appui institutionnel deviennent des préoccupations de plus en plus importantes. On assiste donc à une évolution d'une multitude de projets ponctuels vers une approche tournée vers la problématique dite de

22. C'est notamment la position des membres du Groupe Initiative (www.gret.org/ressource/rech_traverses.asp).

LA COOPÉRATION ENTRE SOCIÉTÉS CIVILES DU NORD ET DU SUD

développement local avec la participation de l'ensemble des acteurs d'un territoire²³.

Les pratiques de coopération des organisations de la société civile du Nord se transforment donc progressivement. Si le partenariat Nord/Sud reste le cadre principal d'intervention pour la majorité de ces organisations, la préoccupation du renforcement des sociétés civiles du Sud implique des choix nouveaux en termes de définition des programmes mis en place.

Quelles capacités renforcer et comment ?

La très grande majorité des acteurs de la solidarité internationale entend le « renforcement de la société civile » comme le renforcement des capacités internes des organisations. S'il s'agit uniquement d'un moyen parmi d'autres, c'est l'angle d'approche qui est le plus souvent choisi, aux dépens d'actions sur l'environnement des organisations, c'est-à-dire notamment le cadre légal qui autorise leur existence (État de droit, droit d'association), le respect des droits de l'Homme et le développement de la citoyenneté, la présence de médias indépendants et la mise en place de mécanismes de concertation²⁴.

Compétences individuelles et professionnalisation

Les programmes de renforcement de capacités visent à consolider des compétences individuelles au sein des organisations, à professionnaliser le personnel. On peut distinguer trois types de capacités :

– la plupart des ONG d'appui reconnaissent avoir une activité de renforcement presque exclusivement centrée sur des

23. Allou S. et Di Loreto Ph. (coord.), *op. cit.* et Lévy M., *op. cit.*

24. Certaines organisations font exception. Ainsi l'ONG Transparency International mène un important travail de plaidoyer sur le cadre légal ; l'Institut Panos, spécialisé sur les médias, mène des projets sur l'accès à l'information ; certains volets du PCPA Cameroun intègrent également cet élément.

SOCIÉTÉ CIVILE

capacités techniques et méthodologiques (opérationnelles de mise en œuvre des activités);

– sous la pression des bailleurs, des programmes de renforcement de capacités de gestion (ressources humaines et financières) se mettent en place;

– enfin, le renforcement de capacités de type organisationnel (*institution building*) ou stratégique (de structuration, de direction, de définition d'objectifs, de stratégies politiques et relationnelles) est une approche plus récente, reconnue aujourd'hui comme essentielle à la pérennisation des organisations.

Le clivage le plus important se situe sans doute entre les organisations qui assument d'intervenir sur des questions de fonds, d'enjeux stratégiques pour l'organisation locale et celles qui choisissent de se limiter à des aspects plus méthodologiques et techniques du management associatif. Ces dernières argumentent en faveur d'une neutralité de leur action et affirment ne pas vouloir développer une approche politique car les acteurs du Sud sont en mesure de le faire eux-mêmes.

Les premières organisations font le raisonnement selon lequel il existe aujourd'hui un besoin fondamental d'appui en termes de formation et d'information offrant des « clés de lecture du monde » aux acteurs de la société civile qui se retrouvent face aux pouvoirs publics ou aux bailleurs de fonds. Leur capacité à exister comme forces sociales, à comprendre les enjeux et créer un rapport de force favorable nécessite un apprentissage. L'approche est bien évidemment plus répandue dans la coopération syndicale qu'au sein des ONG. Ainsi, le projet mené par le Congrès du travail canadien auprès des syndicats d'Afrique de l'Ouest visait explicitement à former un réseau de militants démocratiques pouvant contribuer à instaurer des régimes civils, une fois les militaires chassés du pouvoir²⁵.

La panoplie des actions de renforcement de capacités est en constante évolution autour de quelques grandes tendances :

25. CCCI, « Renforcement des capacités pour l'essor de la démocratie. Enseignements de la société civile sur l'efficacité de l'aide », mars 2003.

LA COOPÉRATION ENTRE SOCIÉTÉS CIVILES DU NORD ET DU SUD

- des formations individuelles thématiques (sur la gestion des ressources humaines, le marketing, les techniques de communication, les procédures financières des bailleurs) qui sont potentiellement réappropriées et reproduites en interne;
- du diagnostic institutionnel pour élaborer des programmes spécifiques de renforcement (c'est la démarche d'Intrac par exemple²⁶);
- la mise à disposition d'outils (méthodes d'évaluation, intervenants extérieurs spécialisés, méthodologie, etc.);
- l'échange d'expérience, à travers un partenariat bilatéral ou se déployant en réseau (le programme de renforcement de l'offre de formation professionnelle d'agents de développement local du Rafod²⁷, par exemple).

Mia Sorgenfrei souligne que la mise en place de ces actions implique que les prestataires de services en renforcement d'organisations du Sud consolident leurs propres capacités.

La structuration des sociétés civiles du Sud

La structuration interorganisationnelle apparaît comme l'une des modalités principales du renforcement des sociétés civiles au Sud. Elle a pour objectif de donner plus de visibilité et de poids à ces acteurs dans leurs activités de mobilisation et de plaidoyer. C'est également un moyen de favoriser les échanges de pratiques et la capitalisation commune d'expériences. Cette structuration répond aussi à une exigence des bailleurs qui, mettant en place des processus « participatifs », réclament des interlocuteurs légitimes et représentatifs de la société civile.

Le choix des modalités de structuration suggérées par les programmes des bailleurs répond toujours à une certaine vision normative – explicite ou non – du paysage associatif: une ou plusieurs plates-formes? Structuration thématique, organisationnelle ou territoriale? Privilégier quelques grandes organisations

26. Entretien avec Mia Sorgenfrei, assistante de programme Intrac, réalisé le 3 octobre 2003.

27. Entretien avec Gilbert Graugnard, directeur du Rafod, *op. cit.*

SOCIÉTÉ CIVILE

ou viser l'exhaustivité? Quel équilibre entre les différents acteurs? Quelles représentativité et légitimité des réseaux? quels interlocuteurs? Quel degré de formalité? Ces choix sont rarement explicités par les acteurs et relèvent souvent plus d'une adaptation au contexte que d'une réelle analyse des enjeux.

Consciemment ou non, les acteurs du Nord ont tendance à reproduire leurs propres modèles d'organisation. Certains soulignent l'importance de consolider des mécanismes de fonctionnement démocratiques, l'existence de règles universelles de gestion financière; d'autres privilégient la souplesse des modes d'organisation, arguant de l'importance des facteurs culturels locaux et de l'impossibilité de définir un cadre universel de structuration des sociétés civiles. Le souci de ne pas multiplier les petites structures en soutenant quelques grandes organisations perçues comme plus représentatives est souvent caractéristique de l'approche des acteurs anglo-saxons. D'autres acteurs tentent de valoriser une multiplicité d'associations permettant d'avoir des structures plus légères et donc plus spontanées et réactives. Ainsi le CCFD défend le maintien de petites structures. Elles seraient garantes d'un équilibre favorisant l'innovation et leur disparition correspondrait à une perte de savoir-faire pour l'ensemble du milieu associatif.

Ces évolutions et les débats qu'elles impliquent sur la redéfinition des modalités de coopération entre sociétés civiles conduisent à s'interroger sur les modalités de l'action commune dans un espace mondial.

Dans un dernier chapitre, nous analysons l'émergence de cette « société civile mondiale », ses caractéristiques et ses modes d'action, à travers le prisme de la solidarité internationale. Forums, campagnes, réseaux, les convergences à l'échelle de la planète ne se font pas sans difficultés, à la hauteur des enjeux.

6.

Agir ensemble dans un espace mondial

Dans la géopolitique post-guerre froide, les modalités de l'action collective qui existent au niveau national tendent à se redéployer dans un espace mondial. Nombre d'acteurs de la société civile argumentent en faveur d'une transformation de la gouvernance mondiale introduisant de nouvelles formes de représentation des citoyens. Les campagnes internationales de mobilisation et plaidoyer, la structuration en réseaux, l'essor des forums sociaux et du mouvement altermondialiste illustrent ce défi de l'action globale. Au Nord, les acteurs de la solidarité internationale oscillent entre un rôle de porte-parole des revendications des sociétés civiles du Sud et le renforcement des capacités des organisations locales pour leur permettre d'être partie prenante de cette citoyenneté mondiale en construction. Comment mener des actions ensemble dans un espace mondialisé?

Actions médiatiques, mobilisations et plaidoyers

Entre dialogue et confrontation, les modes d'expression des organisations de la société civile empruntent à différents régimes de l'action collective. Au mois de janvier, elles peuvent être dans les couloirs de Davos et dans la rue à Porto Alegre. Seattle,

Gênes, Cancùn, Gleaneagles, Hong Kong, plus aucun des sommets de l'Organisation mondiale du commerce et du G8 n'échappe à la mobilisation citoyenne. Mais certaines organisations de cette société civile mondiale sont également consultées par la Commission européenne, le secrétariat général de l'ONU et la Banque mondiale.

Complémentarité des modes d'action

Traditionnellement plus proches de la concertation et du plaidoyer que de la manifestation et de la confrontation, les pratiques des ONG se rapprochent de celles d'autres acteurs de la société civile dont les formes de revendications sont considérées comme plus radicales. Tout en distinguant trois répertoires contemporains de l'action collective (mobilisation du nombre, recours au scandale et discours d'expertise), Michel Offerlé montre qu'il y a des éléments de continuité et de complémentarité entre ces formes d'action¹ : un mouvement social qui dure et réussit tend à se cristalliser en groupe de pression, à disposer d'accès aux lieux de décision ; à l'inverse, un groupe de pression qui sent ses interlocuteurs insuffisamment attentifs mobilisera des soutiens. Les évolutions actuelles en termes de modes d'action remettent en cause une dichotomie trop rigide entre l'univers des mouvements sociaux qui manifestent lors des contre-sommets et celui des ONG de plaidoyer : « une recette marche : résistance, engagement critique sur place avec d'excellentes recherches et actions dans la rue et avec les médias² ».

Contrairement à d'autres acteurs comme les syndicats et les organisations de base, les ONG peuvent cependant éprouver des difficultés à radicaliser leur discours et leurs actions du fait de leur dépendance financière vis-à-vis de leurs cibles de plaidoyer³. Elles développent alors des logiques de contre-expertise

1. Offerlé M., *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994.

2. Steele D., « Réformer l'ONU ? », *Courrier de la Planète*, vol. III, n° 63, 2001, p. 38.

3. La plupart des ONG confessionnelles (CCFD, ASMAE, Secours catholique) gardent une relative indépendance du fait de l'importance de leurs

qui mobilisent les arguments de la science et opposent ainsi « un effet d'autorité » à un discours néolibéral lui-même à prétention scientifique⁴.

Expertise citoyenne

Le développement des logiques d'expertise est une tendance qui marque profondément les modes d'action actuels des organisations des sociétés civiles⁵. C'est un nouvel outil qui vise à montrer qu'il existe des alternatives concrètes à certaines politiques publiques et à influencer les décideurs, mais aussi à renforcer un processus d'éducation populaire par la publicité donnée à des analyses qui restaient jusqu'ici confinées dans des sphères d'experts. La première exigence sur laquelle se fonde implicitement le recours à l'expertise est celle de la transparence, du droit à l'information et à la connaissance des dossiers. Outre le travail d'éducation populaire, l'intérêt est médiatique : la sortie simultanée d'un contre-rapport lance le débat public à travers les médias, ce qui renforce la crédibilité des organisations mobilisées et exerce une forte pression sur les gouvernements pour la prise en compte des revendications.

Alors que l'information et le savoir sont devenus des instruments de pouvoir, la contre-expertise crédibilise la contestation par le professionnalisme des experts et le recours aux méthodes scientifiques : décryptage très détaillé des documents officiels, données chiffrées, utilisation de documents d'analyse et de données reconnues provenant d'organisations internationales (notamment la CEPAL, l'OEA, la FAO), mise en relation des propositions alternatives avec des ressources, qu'elles soient économiques, institutionnelles, intellectuelles ou juridiques.

fonds propres. D'autres, comme Agir Ici, Amnesty International ou Greenpeace ont fait le choix de ne recevoir aucune subvention publique.

4. Bourdieu P., « Les chercheurs, la science économique et le mouvement social », *Contre-feux*, 1998, p. 58-65.

5. Neveu E., *op. cit.*

SOCIÉTÉ CIVILE

Les associations de défense de l'environnement, du fait de la présence d'ingénieurs agronomes, ont été les pionnières de ce mouvement. En France, des organisations et réseaux comme l'Association internationale des techniciens, experts et chercheurs (Aitec)⁶, Attac⁷ ou la fondation Copernic⁸ témoignent d'une institutionnalisation de ce travail d'expertise citoyenne. Associée à un fonctionnement en réseau, l'expertise permet d'exploiter au mieux les complémentarités de chaque organisation : « l'expertise est basée sur une présence à long terme dans telle ou telle arène politique. Dans la construction de réseaux d'ONG, il convient d'abord de reconnaître quels sont les lieux d'expertise des différents partenaires et d'utiliser les liens qu'ils ont su bâtir au cours du temps⁹ ». L'expertise reste souvent le domaine réservé des organisations du Nord qui la mettent au service de celles du Sud. La reconnaissance de l'expertise de certaines organisations du Sud et le renforcement de leurs capacités dans ce domaine sont des enjeux cruciaux aujourd'hui.

Ce dialogue entre organisations et chercheurs peut favoriser une plus grande efficacité pour peser sur le processus de décision, notamment lorsqu'il est associé à des activités de mobilisation, voire d'actions médiatiques dans le cadre de campagnes internationales.

L'internationalisation des campagnes

Pétitions, *mail bombing*¹⁰, boycotts, blocages et occupations, les campagnes de sensibilisation et/ou mobilisation recouvrent une vaste gamme d'interventions, de l'information à l'action directe. Chaque campagne est centrée sur un thème. La pression

6. Entretien avec Gustave Massiah, Revue *Ecorev*, janv. 2003. Voir http://ecorev.org/article.php3?id_article=111.

7. Attac se définit comme un « mouvement d'éducation populaire tourné vers l'action » (www.attac.org).

8. Voir www.fondation-copernic.org.

9. Jordan L. et Van Tuijl P. « Se jeter dans l'arène », *Courrier de la Planète*, vol. III, n° 63, 2001, p. 31.

10. Envoi coordonné d'e-mail pour saturer des sites officiels.

sur les décideurs, par la mobilisation des citoyens et l'utilisation des médias, est fréquemment couplée à des processus de concertation. Les principales organisations environnementalistes (Greenpeace, Les Amis de la Terre) ou de défense des droits de l'Homme (Amnesty International, Human Rights Watch) sont pour certaines depuis longtemps familières de ces campagnes au niveau international. C'est plus récemment que les ONG d'urgence et de développement les ont rejointes. La remise de deux prix Nobel de la paix à Médecins sans frontières et Handicap International témoigne de l'importance de leurs campagnes respectives sur les médicaments génériques et les mines antipersonnel.

Première campagne internationale de très grande ampleur, Jubilee 2000 avait rassemblé autour de la question de l'annulation de la dette un vaste ensemble de coalitions nationales composées d'ONG, de syndicats, d'associations confessionnelles, de mouvements de femmes. La campagne contre l'Organisation mondiale du commerce a ensuite connu une première victoire avec l'arrêt des négociations sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) en 1998. Depuis, de Seattle à Hong Kong, les organisations de la société civile n'ont cessé de lutter contre les politiques menées par cette institution et l'élargissement de ses compétences. Avec l'Action mondiale contre la pauvreté (Global Call for Action on Poverty: G-CAP) lancée en 2005, des milliers d'organisations se sont mobilisées à travers le monde pour interpeller les responsables politiques, afin que les logiques de rentabilité et de croissance soient soumises aux impératifs de liberté et de dignité des personnes et des peuples. En France, c'est la première fois qu'une coalition aussi large d'associations et de syndicats se constitue autour d'enjeux de solidarité internationale¹¹.

11. Voir www.2005plusdexcuses.org.

Lutter pour des droits

L'essor de ces campagnes de plaidoyer est lié à l'adoption d'une approche en termes de droits qui se substitue à une perspective centrée sur les besoins. Ainsi, le Comité français pour la solidarité internationale, comme le Foodfirst Information and Action Network¹² défendent le droit à l'alimentation au-delà du besoin de se nourrir. Basée sur la déclaration universelle des droits de l'Homme et sur les déclarations internationales sur les droits civiques et politiques puis économiques, sociaux et culturels (DESC), cette approche en termes de droits est aujourd'hui revendiquée par la plupart des organisations de la société civile. Elles convergent vers les organisations de défense des droits de l'Homme, lesquelles intègrent la question des DESC dans leur mission (Amnesty International, la Fédération internationale des droits de l'Homme) ce qui les rapproche des organisations qui agissent dans le champ du développement socioéconomique. Cette évolution permet également la convergence des revendications des sociétés civiles du Nord et du Sud. La question de l'accès aux droits fondamentaux se pose autant au Sud face à l'extrême pauvreté, qu'au Nord dans des contextes d'exclusion sociale et économique. Les organisations de la société civile sont alors mises au défi de trouver un équilibre entre développement au Sud et reconstitution des mécanismes de solidarité sociale au Nord¹³.

La contribution des acteurs non étatiques au droit international s'est fortement accrue tout en changeant quelque peu de nature: « Il ne s'agit plus seulement de composer aimablement avec les États, à l'image du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) lors de l'élaboration et de l'adoption des conventions de Genève, mais d'utiliser de manière plus combative le droit pour promouvoir des causes (humanitaires,

12. Voir www.cfsi.asso.fr et www.fian.be.

13. « Vers une coopération de sociétés civiles à sociétés civiles », séminaire cité.

environnementales, économiques ou sociales) auxquelles résistent les États. L'objectif consiste à "creuser" dans la norme pour combler les vides juridiques et resserrer le "filet normatif"¹⁴. » Le succès de ces mobilisations internationales s'illustre dans la mise en place d'instruments juridiques de plus en plus nombreux: Convention des Nations unies contre la torture en 1984, Déclaration de Rio sur l'environnement en 1992, Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel en 1997, Convention de Rome sur la Cour pénale internationale en 1998. Aujourd'hui encore des campagnes sont en cours qui visent, par exemple, le contrôle du commerce des armes (plateforme Control Arms¹⁵) ou la reconnaissance de biens publics mondiaux¹⁶.

Réseaux et convergences

Les campagnes internationales de plaidoyer menées conjointement par des organisations du Nord et du Sud sont l'illustration de convergences qui se retrouvent dans le processus des forums sociaux mondiaux et continentaux. Certains évoquent aujourd'hui la fin du couple ONG du Nord-partenaire du Sud, tant valorisé, théorisé et promu dans le partenariat. L'heure est au réseau, aux actions de type multi-acteur. Au niveau des organisations de solidarité internationale, diverses modalités d'institutionnalisation de ces rapprochements sont ébauchées.

Forums, alliances et réseaux

Michael Taylor, ex-directeur de Christian Aid, argumente en faveur d'un tournant radical vers l'internationalisme pour les ONG du Nord. Il s'agit non seulement de tenter d'avoir un discours sur les enjeux internationaux depuis le Nord, mais aussi de

14. Devin G., *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2002, cité par Offerlé M. (coord.), « La société civile en question », *op. cit.*, p. 103.

15. Voir www.controlarms.org.

16. Voir www.bpem.org.

SOCIÉTÉ CIVILE

favoriser la création de réseaux thématiques internationaux de partenaires égaux. C'est le modèle du Jubilee 2000, avec ses coalitions nationales au Nord et au Sud qui se sont rencontrées pour approuver une plate-forme commune. Coordination Sud développe des partenariats plus formalisés que de simples campagnes thématiques avec d'autres coordinations nationales d'ONG (Abong au Brésil, CRDA en Éthiopie, Vani en Inde). L'objectif de ces alliances stratégiques est de renforcer la « diplomatie non gouvernementale », selon les mots d'Henri Rouillé d'Orfeuil. Autre exemple, Oxfam International construit une vaste confédération d'organisations nationales dans le but d'influer sur les institutions internationales. Cette multinationale de la solidarité se décrit comme dotée « d'un tronc et de branches au Nord mais de racines au Sud » desquelles proviennent l'expérience et l'information nécessaires pour légitimer le plaidoyer. Tout en explorant les voies d'une réforme de la gouvernance mondiale, la Fondation Charles Léopold Mayer œuvre, quant à elle, pour le développement d'une « Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire » et la naissance d'une citoyenneté planétaire¹⁷.

Le fonctionnement en réseau semble particulièrement adapté aux nouvelles modalités de la coopération et notamment à la diversification des acteurs. Sans nier l'importance des apports de partenaires du Nord à ceux du Sud, cette approche se fonde sur l'idée d'échanges réciproques (d'expériences, d'informations) Nord-Sud, voire Sud-Sud, et sur la complémentarité des acteurs. Elle reconnaît que les acteurs du Sud peuvent avoir des domaines de compétence importants. Grâce à la propagation massive des nouveaux outils de communication dans les années 1990, le coût du fonctionnement en réseau a considérablement

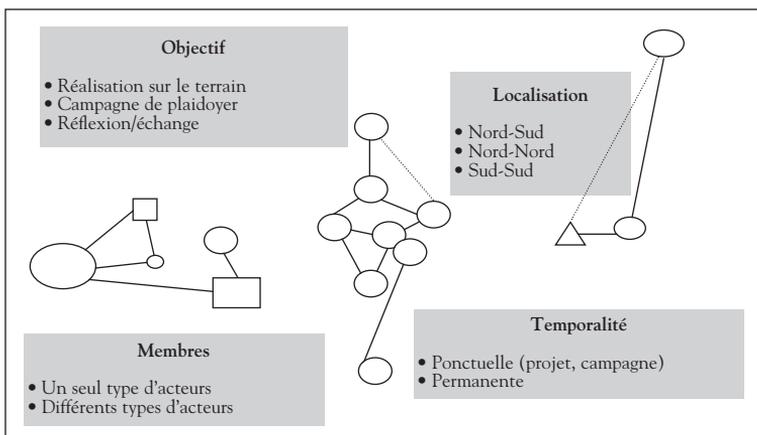
17. Calame P. et Sauquet M., « Réseau international de recherche comparative et de débat sur la réforme de la gouvernance. Une proposition de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme », octobre 2004, 5 p.; www.alliance21.org; voir aussi www.rinoceros.org. Ce texte est le texte fondateur de l'IRG (voir présentation en page 6).

AGIR ENSEMBLE DANS UN ESPACE MONDIAL

diminué. En l'absence de structure formelle, une ou des organisations copilotent les activités pour l'ensemble des membres qui jouent un double rôle de validation politique des orientations et de relais des actions. Ces réseaux se caractérisent par leur fluidité et l'horizontalité des relations entre les membres. Ils apportent la flexibilité et l'ampleur nécessaires à une action à l'échelle planétaire.

Le schéma ci-après tente de synthétiser les critères de spécificité de différents types de réseaux. De l'échange d'information à l'élaboration d'une stratégie politique commune, en termes d'objectifs, on trouve trois types de réseaux : échange et réflexion ; mobilisation pour des actions sur le terrain ; mobilisation pour des campagnes de plaidoyer. Ces réseaux sont constitués d'un même type d'acteurs (ONG le plus souvent) ou sont multi-acteur (ONG, syndicats, associations, collectivités locales). Ces réseaux se distinguent également en termes de localisation : Nord-Nord ; Sud-Nord ; Sud-Sud. Enfin, leur vocation est tantôt ponctuelle sur un projet ou une campagne tantôt à plus long terme, potentiellement permanente. Ces critères de distinction ne sont bien sûr ni exhaustifs ni exclusifs, une même organisation pouvant développer plusieurs types de réseaux.

Éléments pour l'identification des réseaux de coopération



SOCIÉTÉ CIVILE

Quelles que soient ses caractéristiques, le fonctionnement en réseau implique des relations interorganisationnelles complexes. Les principales difficultés sont liées à l'asymétrie entre les partenaires ainsi qu'à la nécessité de définir des priorités au sein d'une multiplicité de revendications : « Les relations entre ONG engagées dans des activités militantes sont un sujet sensible : elles peuvent être source d'inégalités aussi profondes que celles que les campagnes combattent [...], dépasser les limites des spécialités de chacun et créer ainsi des alliances plus efficaces n'est pas toujours possible [...] ; cela suppose des choix difficiles en termes d'allocation des ressources.¹⁸ » Au sein même de ces réseaux, il peut exister d'importantes divergences politiques sur les modes d'action. Kumi Naidoo, secrétaire général de Civicus, montre que trois tendances cohabitent sur la question de la collaboration avec la Banque mondiale¹⁹ : le refus de collaborer de la part d'un nombre croissant d'organisations qui dénoncent le poids démesuré des pays riches dans la prise de décision ; celles qui optent pour une participation sélective en fonction d'opportunités ponctuelles déterminées par un calcul coût/bénéfice ; celles qui prônent une participation compréhensive sur les « imperfections » de la Banque afin de faire connaître les positions de la société civile.

Les organisations qui agissent en réseau sont mises au défi de dépasser leurs divergences tactiques dans la mesure où leurs différentes approches permettent d'avancer vers un objectif commun. C'est notamment le cas des forums sociaux qui fonctionnent selon un triptyque « réseau-consensus-agrégat »²⁰ : les

18. Jordan L. et Van Tuijl P., *op. cit.* p. 33.

19. Naidoo K., « *Should civil society engage with governing institutions even when they have deep democratic deficits?* » et « *One month gone, eleven to go: is 2005 the year civil society focuses on its common shared values and agrees to disagree on strategy and tactics?* », Civicus, fév. 2005 (disponible sur www.civicus.org).

20. Voir Aguiton Ch., *Le Monde nous appartient*, Paris, Plon, 2001, 251 p. ; Durand C., « Le mouvement altermondialiste : de nouvelles pratiques organisationnelles pour l'émancipation », *Mouvements*, n° 42, nov.-déc. 2005, p. 103-114.

principaux réseaux d'organisations établissent des consensus auxquels viennent s'agréger de nombreux autres acteurs. Cela permet d'avancer sur des points décisifs comme le choix d'échéances communes tout en rassemblant très largement ONG de développement, de défense des droits de l'Homme, environnementalistes, syndicats, mouvements sociaux, organisations de l'économie solidaire, groupes de jeunes, de femmes, autour d'une opposition commune aux politiques néolibérales. Ce « mouvement des mouvements » se définit comme un espace de convergence et de réflexion de la société civile mondiale. Aux côtés d'autres organisations de la société civile, les ONG affirment avoir un rôle essentiel à y jouer étant donné leur potentiel de mobilisation des acteurs du Sud qui restent pour l'instant en grande partie absents de ces mouvements.

Des convergences parfois difficiles

Ces quelques exemples révèlent aussi les difficultés politiques à développer des campagnes communes Nord-Sud. Au sein des collectifs membres de Jubilee 2000, des clivages importants sur l'ampleur des revendications ont amené à une scission. Certaines organisations, du Sud principalement, se sont rassemblées au sein de Jubilee South pour demander l'annulation inconditionnelle de la dette de tous les pays du Sud et non pas des seuls pays les plus pauvres. Fondée sur une position de principe (l'exploitation des richesses de ces pays a déjà permis de rembourser largement l'équivalent de la dette), cette orientation s'explique également par des raisons pratiques : difficile de mener une telle campagne dans des pays du Sud comme le Brésil ou l'Afrique du Sud qui seraient exclus des revendications. Les principes fondateurs de Jubilee South sont de renforcer la solidarité Sud-Sud et par là même la voix, la présence et le leadership du Sud dans le mouvement international contre la dette.

Lors du lancement de l'Action mondiale contre la pauvreté, Jubilee South – qui rassemble aujourd'hui plus de 80 organisations et mouvements sociaux originaires de plus de 40 pays

SOCIÉTÉ CIVILE

d'Amérique latine, des Caraïbes, d'Afrique, d'Asie et du Pacifique – a refusé d'y participer « pour la simple et bonne raison que l'on ne peut lancer une campagne au bénéfice des pays du Sud sans avoir au préalable consulté, informé et associé pleinement des réseaux du Sud »²¹. Par la voix de Nicola Bullard, Focus on the Global South, autre acteur majeur basé à Bangkok, critique la volonté de « légitimer une campagne pré-déterminée et conduite par le Nord²² » et dénonce le *lobbying* auprès du G8 au nom de nombreuses organisations du Sud. Celles-ci refusent toute requête auprès du G8 arguant que c'est « une institution de gouvernance globale totalement illégitime et irresponsable, les pays qui en font partie et leurs entreprises sont historiquement responsables de la plupart des problèmes des pays en voie de développement et le demeurent aujourd'hui ».

Au sein de la campagne contre l'OMC, le débat sur les clauses sociales oppose, d'un côté, le mouvement syndical du Nord, favorable au conditionnement du commerce et au respect des droits élémentaires définis par l'Organisation internationale du travail (OIT) et, de l'autre côté, de nombreuses ONG et mouvements du Sud qui craignent que ces normes masquent des mesures protectionnistes et qu'une telle démarche renforce la légitimité de l'OMC. Le même débat concerne les normes environnementales. Aujourd'hui, l'enjeu le plus crucial concerne sans doute les politiques agricoles. Alors que certaines organisations, comme Oxfam Grande-Bretagne, adoptent une posture libérale soutenant que le Sud peut se développer par le commerce et exigent donc la remise en cause des subventions aux agriculteurs du Nord, d'autres se fondent sur le droit à la souveraineté alimentaire pour réclamer des mesures de protection à l'importation pour les pays du Sud.

21. Brian Ashley cité par Hodkinson S., « Dans les eaux troubles de la campagne britannique "Faire de la pauvreté de l'histoire ancienne" », *Grain de Sable*, n° 524, 7 sept. 2005.

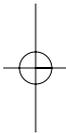
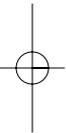
22. Nicola Bullard cité par Hodkinson S., *op. cit.*

Ces divergences dépassent aujourd'hui le clivage Nord-Sud. Au sein de la « société civile mondiale », les plus radicaux, qui luttent pour l'abolition d'institutions considérées comme illégitimes et irresponsables – le G8, l'OMC, la Banque mondiale et le FMI – s'opposent aux modérés, partisans de la réforme de ces institutions. Cette opposition entre « bons » et « mauvais » protestataires est souvent instrumentalisée par les médias et les gouvernements aux dépens de possibilités de convergence qui s'esquissent, par exemple lors des forums sociaux mondiaux. Alors qu'elles revendiquent toutes une fonction de porte-parole des sociétés civiles du Sud, les organisations de solidarité internationale s'affrontent entre elles sur ces questions. Leur position devient d'autant plus complexe lorsque des organisations du Sud – qu'elles ont parfois contribué à renforcer – contestent leur légitimité à parler en leur nom.

Néanmoins, l'existence même de ces campagnes toujours plus nombreuses et capables de rassembler jusqu'à plusieurs milliers d'organisations ou, à une autre échelle, d'associer réellement quelques partenaires du Nord et du Sud – comme la campagne sur l'exportation massive des poulets « L'Europe plume l'Afrique²³ » – témoigne des enjeux de ces convergences mondiales autour de la défense des droits fondamentaux. Caisse de résonance des revendications locales au sein d'un espace public mondial, l'émergence de ce contre-pouvoir planétaire augure sans doute de nouvelles formes de régulation du système international²⁴.

23. Copilotée par Agir Ici, CFSI, GRET en lien notamment avec deux associations camerounaises, SAILD (Service d'appui aux initiatives locales de développement) et l'ACDIC (Association citoyenne de défense des intérêts collectifs).

24. Fardeau J.-M. et Pinaud B., « Face à l'émergence d'une conscience citoyenne planétaire et la mobilisation des acteurs sociaux, de nouveaux modes d'organisation pour les ONG françaises », dans *Coordination SUD* (dir.), *Les ONG dans la tempête mondiale*, Paris, ECLM, 2004, p. 75-83.



Conclusion : des enjeux pour les organisations de solidarité internationale

La problématique du renforcement de la société civile est aujourd'hui centrale dans les débats publics et dans les politiques de coopération. Les acteurs du développement sont unanimes quant aux enjeux que représentent les sociétés civiles pour l'avenir des pays du Sud et intègrent cette préoccupation à leur discours et à leur répertoire d'actions.

Afin de rendre intelligible cette évolution, nous avons commencé par présenter les diverses approches du concept de société civile, en abordant les problématiques des rapports État/société, de l'action collective et de la définition des politiques publiques et des modalités de l'aide. Dans un deuxième temps, la mise en lumière des pratiques et des objectifs politiques qui les sous-tendent nous a amené à nous interroger d'abord sur les bailleurs puis sur les acteurs privés de la solidarité internationale. Eux-mêmes partie prenante de sociétés civiles au Nord, ces derniers défendent tous la perspective de sociétés civiles fortes dans les pays du Sud. Néanmoins, ils font face à d'importants défis concernant le renouvellement de leurs pratiques. Cette conclusion propose quatre axes de réflexion en termes de renforcement des sociétés civiles du Sud pour les organisations de la solidarité internationale.

Réhabiliter le politique et l'État

L'utilisation du terme comme concept normatif (ce que devrait être la société civile) et non pas empirique (ce qu'elle est) favorise souvent une approche technique – qui se voudrait apolitique – du renforcement de la société civile. Dans un contexte néolibéral prônant l'affaiblissement de l'État, la société civile, idéalisée, réalise des fonctions d'intérêt général et compense les défaillances du marché. Alors qu'ils sont concernés au premier chef par la « chose publique », les acteurs doivent néanmoins agir le plus indépendamment possible du politique. Dans cette perspective, c'est en effet dans sa constitution contre le politique ou contre l'État que la société civile puise l'essentiel de sa légitimité. Nous avons montré que la société civile se construit cependant toujours en référence à la société politique, qu'il s'agisse de renforcer un processus démocratique, de pallier les défaillances de l'État, de le contourner, de lui opposer un contre-pouvoir ou de participer à la prise de décision.

La réflexion sur la société civile devrait donc s'associer à une réflexion sur le rôle de l'État, en tenant compte des réalités politiques et sociales locales. Il s'agit de dépasser l'opposition radicale entre société civile et État et d'articuler démocratie représentative et participative pour construire une complémentarité entre deux types de solidarité : d'une part, un État solidaire responsable (redistribution, régulation, protection des biens publics) et, d'autre part, une société solidaire fondée sur la participation des citoyens (espaces d'auto-organisation, participation à la définition des politiques publiques, actions en complémentarité et non en substitution aux services publics). Le cœur du processus de construction d'une meilleure gouvernance démocratique réside sans doute dans la création ou la consolidation de mécanismes stimulant la participation et la médiation entre société civile et sphère politique.

CONCLUSION

Le partenariat : trouver la bonne distance

L'homogénéisation abusive de la société civile et la domination d'approches normatives plutôt qu'empiriques de cet espace, entravent l'identification des véritables forces sociales. En pré-supposant l'universalité des caractéristiques de la société civile et en l'idéalisant, on risque d'exclure des acteurs qui ne correspondent pas au modèle que l'on imagine, mais qui sont en phase avec leur société. De plus, l'afflux d'offres de financement ciblées vers un type donné d'organisations correspondant aux projections du Nord suscite la création ou la consolidation d'institutions parfois virtuelles très éloignées des réels acteurs sociaux légitimes. Ce processus, impulsé de l'extérieur, risque de briser des trajectoires endogènes de développement des sociétés civiles et peut piéger les acteurs du Sud dans la dépendance financière.

Dans des contextes économiques, sociaux et politiques complexes, les organisations de la solidarité internationale sont ainsi mises au défi d'accompagner des dynamiques locales spécifiques. Tout en veillant à la promotion réelle d'un intérêt général et de la construction d'un espace public, les acteurs de la solidarité internationale doivent donc favoriser le développement par les acteurs du Sud de leur propre vision de la société civile.

Le renforcement des capacités ne peut pas se faire à sens unique, il s'agit donc également, pour les acteurs du Nord, d'apprendre à accompagner, d'être capable de se distancier de leurs projections, de renforcer leur compréhension des enjeux politiques et sociaux dans les pays où ils interviennent. C'est notamment en prenant en compte les rapports de pouvoir et en reconnaissant la diversité des intérêts – économiques, politiques, religieux – au sein des sociétés, qu'ils pourront se défaire d'une vision idéalisée de la société civile. Au-delà des ambiguïtés du discours sur le partenariat – d'une relation paternaliste ou verrouillée à un chèque en blanc qui n'est pas toujours plus efficace – l'enjeu est de trouver la bonne distance, les façons de

coopérer (de travailler ensemble) à partir de valeurs partagées mais dans le respect de l'autonomie de chacun.

Construire une autonomie face aux bailleurs

Les acteurs des sociétés civiles jouent un rôle important, consciemment ou non, dans le jeu idéologique visant à affaiblir l'État. Ils critiquent parfois violemment ce modèle néolibéral comme le montrent les débats sur les ajustements structurels. Il s'agit d'échapper à l'instrumentalisation par les principaux bailleurs de fonds qui tendent à marginaliser les aspects militants et revendicatifs pour cantonner ces organisations à un rôle de prestataires de services sociaux. Sélectionnées en fonction de leurs capacités administratives et financières plutôt que sur la qualité de leur intervention, les organisations deviennent des sous-traitants, relais des politiques des bailleurs.

La difficulté des acteurs de la solidarité internationale à construire leur propre position vis-à-vis du renforcement des sociétés civiles du Sud signifie que beaucoup d'entre eux ont simplement accepté celle des principaux bailleurs. Un travail d'appropriation de cette thématique et de définition de leur propre démarche est aujourd'hui nécessaire. Très concrètement, la réflexion doit notamment porter sur la réactualisation des modalités de l'aide, afin de permettre une meilleure adéquation aux rythmes du renforcement des capacités, de la coconstruction de l'État et de la société civile organisée.

Reformuler des stratégies de coopération entre sociétés civiles

Autonomisation des partenaires du Sud, mobilisation plus diverse d'acteurs des sociétés civiles du Nord, le monde de la coopération se complexifie. Les ONG de développement ont perdu leur prépondérance et c'est la coopération entre sociétés civiles du Nord et du Sud qui devient un axe majeur des poli-

CONCLUSION

tiques de développement: au Nord comme au Sud, ainsi qu'entre le Nord et le Sud, sont en train de se développer des réseaux d'échanges de pratiques, des campagnes de plaidoyer et des actions opérationnelles conjointes. Peut-on évoquer alors la possible disparition des ONG en tant que telles, celles-ci n'ayant plus de spécificité à leur action de coopération? C'est certainement plus en termes de reformulation de leurs rôles et de redéfinition de leurs pratiques, que se posent les enjeux. Le renforcement des organisations des sociétés civiles du Sud devient pour certaines le seul et unique objectif, alors que d'autres conservent une activité opérationnelle sur le terrain, arguant du fait que seule l'expérience directe donne la légitimité d'agir au-delà, notamment par le plaidoyer.

La mise en commun des compétences et la complémentarité entre acteurs au Nord seraient sans aucun doute un vecteur de renforcement des sociétés civiles, permettant de dépasser la concurrence qui naît parfois face aux bailleurs. Cela nécessite cependant de renforcer des capacités de dialogue et de coordination et un apprentissage du travail en commun entre structures de nature différente. C'est aussi à travers un tel travail de mise en réseaux Nord-Sud et de structuration mondiale des sociétés civiles que peuvent se construire les mouvements et les rapports de force qui feront évoluer le contexte international et inverser les logiques actuelles d'exclusion, au Nord comme au Sud. C'est ce que semblent augurer, non sans difficultés et débats, le processus des forums sociaux et l'émergence de cette société civile mondiale, de Porto Alegre à Mumbâi, de Bamako, Caracas, Karachi à Nairobi.

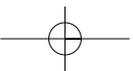
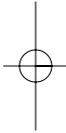
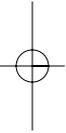


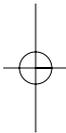
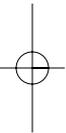
Table des matières

Introduction	7
1. Un concept controversé	11
Perspective historique	11
Enjeux autour de la définition de la société civile	18
Un discours hégémonique ambigu	26
Réappropriation du concept par la pensée libérale	27
La société civile idéalisée : une conception apolitique	29
2. Du Nord au Sud, les sociétés civiles dans leur contexte	33
Les principaux protagonistes	33
Au Nord, diversité au sein du « modèle » occidental	41
Adaptations et innovations au Sud et à l'Est	45
3. L'action de la société civile	53
Des organisations contribuent à la production de biens publics et au développement socioéconomique	53
Gouvernance et démocratie participative	62
4. Sociétés civiles et politiques de coopération	71
Panorama des bailleurs	71
Identification des acteurs et rôles attribués	95
Participation et renforcement	97
Instrumentalisation de la société civile ?	100

5. La coopération entre sociétés civiles du Nord et du Sud	107
Évolution des acteurs de la solidarité internationale	107
Partenariat et renforcement des sociétés civiles du Sud	114
Quelles capacités renforcer et comment ?	121
6. Agir ensemble dans un espace mondial	125
Actions médiatiques, mobilisations et plaidoyers	125
Réseaux et convergences	131
Conclusion : des enjeux pour les organisations de solidarité internationale	139
Réhabiliter le politique et l'État	140
Le partenariat : trouver la bonne distance	141
Construire une autonomie face aux bailleurs	142
Reformuler des stratégies de coopération entre sociétés civiles	142

La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (www.fph.ch) est une fondation indépendante de droit suisse créée en 1982. Les revenus annuels du patrimoine légué par son fondateur Charles Léopold Mayer sont mobilisés pour contribuer à l'émergence d'une communauté mondiale et au développement de nouvelles pratiques citoyennes susceptibles de répondre aux grands défis de ce début de siècle. Trois de ces défis sont plus particulièrement au cœur des actions qu'elle mène et soutient avec des partenaires du monde entier: celui de *systèmes de gouvernance* à repenser et à réformer, du niveau local au niveau mondial; celui d'une *éthique* toujours à construire, qui concerne non seulement les droits mais aussi les responsabilités des êtres humains et s'applique à tous les milieux (scientifiques, économiques, académiques, médiatiques...); enfin celui d'une *nouvelle vision de l'économie*, visant au renouvellement des modes de production, de consommation et d'échange. Les modes d'action de la Fondation sont diversifiés: *promouvoir des idées et des propositions* (par l'édition, la mise en débat d'une charte des Responsabilités humaines, l'alimentation de sites ressources Internet, l'organisation de rencontres internationales, etc.); appuyer l'émergence d'*alliances citoyennes internationales* (alliances d'habitants, d'organisations rurales, d'ONG, de juristes, de chercheurs...); enfin promouvoir des *méthodes d'échange, de réflexion collective* et de structuration de l'information.

Les Éditions Charles Léopold Mayer (www.eclm.fr) sont constituées depuis 1995 sous la forme d'une association à but non lucratif (loi 1901). Elles éditent des livres de témoignages, d'analyse et de propositions sur les nouvelles démarches et les nouvelles actions citoyennes qui se développent aujourd'hui tant au niveau local qu'à celui d'une société mondialisée en quête d'alternatives et d'idées. Le soutien de la Fondation Charles Léopold Mayer leur permet de tenter de jouer un rôle pionnier dans des domaines encore peu connus mais susceptibles de le devenir, comme ce fut le cas, il y a une dizaine d'années, lorsque les Éditions ont entrepris de publier sur le commerce équitable, la gestion municipale participative, l'économie solidaire, les réseaux paysans au Sud, etc. Environ 500 ouvrages ont été publiés depuis la création des éditions, essais, «dossiers pour un débat», «cahiers de propositions», etc., dont la moitié sont encore au catalogue aujourd'hui. Ils sont distribués en librairie. En outre, ils sont téléchargeables sur le site www.eclm.fr. Certains livres, enfin, sont coédités avec des éditeurs francophones, dans le cadre de *l'Alliance des éditeurs indépendants pour une autre mondialisation* (www.alliance-editeurs.fr) dont les Éditions Charles Léopold Mayer sont membres.



Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 300 titres sur les thèmes suivants :

<i>Économie, solidarité, emploi</i>	<i>Construction de la paix</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Écologie, environnement</i>
<i>Relations sciences et société</i>	<i>Prospective, valeurs, mondialisation</i>
<i>Agricultures et organisations paysannes</i>	<i>Histoires de vie</i>
<i>Dialogue interculturel</i>	<i>Méthodologies pour l'action</i>
<i>Communication citoyenne</i>	

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à diffusion@eclm.fr ou par courrier à :

Éditions Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 Paris (France)

