

La gouvernante veut rouler avec le char de l'Etat

En choisissant d'entamer un débat sur la gouvernance à l'occasion du troisième module de notre Université des alternatives, il y a eu discussion. Classique. Au Gresea, sur les sujets les plus divers, dérisoires ou essentiels, il y a discussion. Cette fois, plus d'un n'a pas manqué de s'interroger en ces termes: "C'est casse-cou". Casse-cou parce que, sur ce thème, il se pourrait qu'il n'y ait pas un chat, la gouvernance, cela n'intéresse personne.

Il est vrai. La gouvernance, ce n'est pas très sexy. Elle n'a, sur sa conscience, ni champs de bataille, ni victimes sanglantes. Elle ne foule pas au pied les droits de l'homme, encore moins ceux de l'urbanisme, par exemple. On ne peut même pas la montrer en photo, c'est un truc abstrait. Il n'y aura jamais de série télévisée sur la gouvernance.

Et pourtant. Comme le suggère, par un raccourci abrupt, l'intitulé de ce nouveau cycle de conférences-débat ("La bonne gouvernance, stade suprême du néocolonialisme ?"), le discours sur la gouvernance figure aujourd'hui parmi les enjeux déterminants pour l'avenir des nations et des peuples, et ce en envahissant les faits les plus banaux de la geste politique: il n'est pas jusque la déclaration gouvernementale de Verhofstadt II qui ne clarifie que les entreprises publiques seront modernisées "selon les règles de corporate governance" (sic - en anglais dans le texte).

Là, on cause "corporate governance" (gouvernance d'entreprise), ce qui, au vu du charivari terminologique, invite à faire une pause étymologique. La gouvernance, comme l'a bien expliqué Colette Guillemard dans une chronique du bon français parue dans Le Figaro¹, est un vieux terme latin signifiant diriger un navire (et par extension, le "char de l'Etat") qui a donné naissance au mot "gouvernante" (épouse du gouvernant et, par extension, la femme chargée de l'éducation d'un enfant) et qui est venu à signifier...

Signifier quoi, au juste? Rien serait-on tenté de dire puisque, dans son acception actuelle, d'origine anglo-saxonne, gouvernance possède un équivalent français que tout le monde connaît, à savoir le couple gérer/gestion. Naturellement, gouvernance a l'avantage, comme le dit avec une pointe de malice Guillemard, de n'être

compris par personne. Faire oeuvre de "bonne gouvernance", c'est tout simplement bien gérer les choses, une entreprise ou un Etat par exemple. Pourquoi une chose aussi simple devait-elle être dite de façon aussi obscure? Une hypothèse est que cela dresse un écran de fumée (d'incompréhension, de modernité, de jargon élitiste) empêchant de voir ce dont il s'agit réellement. Car la "bonne gouvernance" est un concept né et construit au sein du monde des entreprises, une technique de management, si on veut, pour utiliser un autre barbarisme. Une technique de management, donc, qui a cependant peu à peu envahi la sphère publique, de manière intrusive, en dénaturant et déviant tout ce qui fait l'essence de cette sphère publique. On ne gère pas un Etat comme on générerait une usine de pinces à sucre. C'est pourtant à cela qu'on assiste. Une privatisation de ce qui fait l'essence de la sphère publique². Une privatisation, nota bene, car c'en est le deuxième trait, où la "bonne gouvernance"

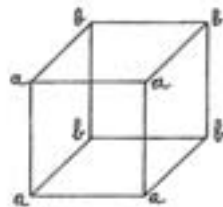
est dictée aux Etats par des éléments qui lui sont extérieurs. En ce sens: néocolonialisme, puisque ce sont les Etats du Sud qui se trouvent ici en première ligne de mire.

C'est dire que la question, pour quiconque s'inquiète de la "dé-démocratisation" de la décision politique, est importante. Importante et... casse-cou. Car la gouvernance, en cherchant à se substituer aux règles et procédures démocratiques classiques, se propose une légitimité parallèle auprès de la "société civile", laquelle, tantôt flattée, tantôt intéressée, se prête souvent au jeu. Remettre en question la gouvernance, pour les mouvements citoyens, équivaut donc souvent à une autocritique. Ce n'est jamais drôle. C'est toujours fécond. ■

Erik Rydberg

1. *Le Figaro*, 24 août 2002.

2. Voir à ce sujet l'article remarquable de Bernard Cassen, *Le piège de la gouvernance*, paru dans le *Monde Diplomatique* de juin 2001.



René De Schutter
GRESEA

De la gouvernance dans tous ses sens

Il faut s'y faire. Des expressions comme "gouvernance" sont polysémiques, ont plusieurs sens et, s'il peut être utile d'en donner une définition d'ordre général pour souligner ce qui relie précisément ces divers sens, on en vient rapidement à considérer que ce qui est le plus utile, c'est justement d'en inventorier les différents sens pour voir ce qui les différencie ou ce qui est complémentaire, ou par exemple le fait qu'un "sens" déterminé éclaire la compréhension d'un autre sens¹

Commençons donc par les définitions plus générales "gouvernance, c'est l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées"².

Ou encore plus large "l'ensemble des nombreuses méthodes par lesquelles les individus et les institutions, publics et privés gèrent leurs affaires communes" (commission on global governance", créée au début des années '80, à l'initiative de W. Brandt).

Par ailleurs, le PNUD de son côté a donné lui aussi une définition très large de la gouvernance (voir l'encadré "La sympathique définition de la gouvernance"). Mais il est vrai qu'il s'agit peut-être plus de la définition de la "bonne gouvernance".

Justement, l'adjonction de ce qualificatif "bonne" est symptomatique. Lorsqu'un terme est trop polysémique, on est contraint d'ajouter des qualificatifs pour éviter les malentendus. On parlera

donc de "bonne", ou de gouvernance "démocratique", de gouvernance "globale", de gouvernance "décentralisée", de gouvernance "associative", de gouvernance "participative", etc.

Une définition sympathique (PNUD)

- "La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux.
- Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends.
- La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit.
- La bonne gouvernance veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société et à ce que les voix des plus démunis et des plus vulnérables puissent se faire

entendre dans le cadre des prises de décisions relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement. "

Source : Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) : La gouvernance en faveur du développement durable. Document de politique générale - "Le développement durable, mythe ou réalité" - Session Méditerranéenne des Hautes Etudes Stratégiques, 12/06/03.

Par domaine concerné

Une autre approche à fin d'inventaire peut être faite ; c'est celle de la gouvernance par "domaine concerné"³. Ainsi on distinguera la gouvernance d'entreprise, la gouvernance des Etats, et plus souvent et d'une manière spécifique de la gouvernance des Etats du Tiers-Monde, de la gouvernance mondiale, et d'une manière plus spécialisée on parlera aussi de la gouvernance européenne et de la gouvernance des associations.

Il y a évidemment d'autres domaines comme la gouvernance urbaine, ou encore la gouvernance du développement durable, ...

Ce qui est remarquable lorsqu'on analyse de près ces différents domaines d'application, c'est qu'en gros on parlera de tout autre chose suivant qu'on saute d'un domaine à l'autre.

Ainsi, les auteurs du rapport de synthèse sur "la gouvernance

mondiale" du Conseil d'Analyse Economique (CAE) s'empresse de déclarer, dès les premières lignes de leur texte : "le néologisme *gouvernance mondiale* est 'utilisé' dans le cas de 'gouvernance d'entreprise' dans un sens très différent de celui que nous voulons lui donner" et, ajoutent-ils, "en un sens bien différent de celui du principe de 'bonne gouvernance' qui porte sur l'adoption de bonnes pratiques dans la conduite des politiques publiques à l'échelle mondiale".

Dans l'entreprise

Lorsqu'on parle de "gouvernement d'entreprise", c'est l'ensemble des règles formelles qui visent à ordonner la répartition des pouvoirs au sein de l'entreprise. En particulier de nombreux textes sur la gouvernance d'entreprise visent à faire en sorte que les pouvoirs qu'il faut bien laisser aux "managers" d'entreprise – à ce qu'on appelait jadis les directions – ne soient pas défavorables à la maximisation de la valeur "actionnariale", c'est-à-dire aux plus grands profits possibles, distribués aux actionnaires⁵.

La "Commission belge du Corporate governance" instituée sous les auspices de la Bourse de Bruxelles ainsi que la Fédération des Entreprises de Belgique ont émis des recommandations sur les règles et structures de "corporate governance" à observer. La commission bancaire et financière de son côté a publié des recommandations sur la publication d'informations en matière de corporate governance. Ces recommandations s'appliquent essentiellement aux sociétés "cotées" dans ces différentes bourses (à terme ou au comptant).

Au niveau européen, de nombreux codes sur la "corporate governance" existent⁶. Tous mettent l'accent sur une distinction de responsabilité entre "management" (la direction) et la "supervision" (en gros, le conseil d'administration), sur la transparence en matière d'élections, de rémunérations, sur la présence d'administrateurs indépendants, sur le respect des actionnaires minoritaires, etc. Par contre, il subsiste d'énormes différences sur le comportement à l'égard des salariés, à l'égard des fournisseurs et clients et à l'égard de la société environnante.

Au Tiers-Monde

On voit tout de suite que la gouvernance d'entreprise a peu à voir avec la "gouvernance" comme condition, exigée par la Banque mondiale des gouvernements du Tiers-Monde qui viennent solliciter un prêt.

Notons au passage qu'il y a là une ambiguïté qui explique en partie les nombreuses difficultés rencontrées en pratique dans l'application de cette conditionnalité : la "bonne gouvernance" doit-elle être considérée comme une précondition à l'octroi de prêts ?⁷ Ou s'agit-il d'objectifs à inscrire parmi ceux à poursuivre dans le cadre de l'action pour laquelle le prêt est sollicité ?

De plus, comment la Banque mondiale et le FMI peuvent-ils "conditionnaliser" le pays sans entrer dans le détail de la pratique de la gouvernance dans la mesure où celle-ci doit nécessairement être "contextualisée" par rapport au pays et à la situation dans laquelle il se trouve ?

Quoi qu'il en soit, la Banque mondiale a été tout à fait hégémonique⁸ dans la diffusion des idées sur la bonne gouvernance des gouvernements du Tiers-Monde. Pour elle, et plus spécifiquement pour ce qui concerne son intervention dans le processus de bonne gouvernance, quatre domaines d'action sont retenus :

1. améliorer le "Management" des Pouvoirs Publics (et cela signifie évidemment des règles de management identiques à celles du secteur privé), mais aussi privatisations, etc. ;
2. "Accountability" rendre "responsables" tous les acteurs de la gouvernance, y compris lutter contre la corruption, éviter l'assimilation des biens de l'Etat aux intérêts particuliers, etc. ;
3. "Predictability", c'est-à-dire que tout doit être prévu, légiféré et connu à l'avance ; sinon comment voulez-vous qu'on puisse faire des affaires s'il n'y a pas de règlements ?
4. Information, c'est-à-dire transparence et participation.

Au-delà des domaines énumérés ci-dessus dans lesquels la Banque mondiale estime pouvoir jouer un rôle, il y a évidemment tout le discours général sur l'"allègement" des Pouvoirs Publics, sur la privatisation, sur le rôle essentiel du "marché" et sur la nécessité de l'intégration au système productif mondial. Au cours des dernières années, tout cela a été relié à des thèmes comme "la lutte contre la pauvreté", la consultation de la société civile, la nécessaire décentralisation, voire le développement durable.

"L'idée centrale est de mettre en œuvre un Etat minimal fonctionnel par rapport au marché"⁹.

"Le concept de gouvernance est proche des objectifs de la 'business administration' et il est orienté vers la performance"¹⁰.

Pour la Banque mondiale, "la démocratie et le marché vont de pair, étant entendu que cet Etat démocratique est un Etat allégé qui agit en symbiose avec le 'marché' et non plus un Etat interventionniste".

Cela signifie que "la gouvernance, un concept flou voulant indiquer que la gestion de la chose publique n'est plus à confondre avec le seul pouvoir de l'Etat, devient une nouvelle conditionnalité de l'ajustement"¹¹.

On veut "responsabiliser" qui?

A un premier niveau, tout le monde ne peut qu'être d'accord sur les affirmations selon lesquelles un Etat doit être bien géré, qu'il doit donc être efficace, qu'il doit être "transparent", qu'il doit informer sur ce qu'il fait, et en particulier sur la manière dont il dépense l'argent des contribuables, sur la responsabilité de ses dirigeants, sur l'interdiction de la corruption, sur la participation des populations et de la société civile, etc.

A ce niveau de généralités, il y aura sans doute peu d'opposition. Mais ce n'est pas à ce niveau que se pose le problème, c'est au moment où les choses deviennent précises et concrètes, c'est-à-dire où l'on commence à dire qu'un Etat minimum est souhaitable. Et sur le contenu de ce minimum et sur l'absence de référence à la responsabilité des Etats du Nord (qui par exemple subventionnent leurs productions agricoles à l'exportation), ou sur la responsabilité des institutions financières internationales, ou encore sur la responsabilité économique des

entreprises, et en particulier des multinationales, ou encore sur le rôle central du marché, ou encore sur l'ouverture à toutes les importations, y compris les capitaux spéculatifs, ce sont sur les "formes" de la gouvernance concrète qu'il y a divergence et nécessité absolue d'analyser et de lutter pour davantage d'égalité et de justice.

C'est aussi sur la nécessité d'"aider" réellement les populations à prendre en charge la construction de leurs "territoires"¹² et de ne pas se contenter d'une consultation.

Et il faut ajouter au surplus qu'à braquer les "réflecteurs" sur la question de la gouvernance des Etats, on oublie peut-être ce qui se passe vraiment sur le terrain.

"En fait, une grande partie de l'analyse occidentale est en porte-à-faux ou en trompe-l'œil. L'Afrique est vue comme une catastrophe en termes de structures de l'Etat et en termes macroéconomiques, mais cela masque totalement la vitalité ou du moins l'intensité de la vie de l'immense majorité des populations urbaines et rurales dont les critères d'utilisation des ressources diffèrent profondément des logiques d'accumulation étatique et privée.

Il faut tenir compte de ces réalités complexes et contradictoires si l'on veut que le concept de 'gouvernance' soit autre chose qu'une nouvelle incantation dans la panoplie des doctrines du développement avortées"¹³.

Gouverner sans gouvernement ?

L'expression a fait fureur : la "gouvernance" exprime le problème de base de l'organisation économique internationale : "comment gouverner sans gouvernement ?", figure dans l'impressionnant rapport

publié par le Conseil d'Analyse Economique français sur la "gouvernance mondiale"¹⁴.

A partir de cette idée un peu provocatrice, toute une réflexion devient possible sur l'évolution du rôle des différents acteurs dans le cadre mondial. Il y a là place à d'importants échanges de vue entre tous les membres de la société civile mondiale, et en particulier pour les altermondialistes, comme disait Rudy Dutsché¹⁵ : "Il y a un long cheminement nécessaire à travers les institutions". ■

1. Au GRESEA, et en particulier à l'Université des Alternatives, nous avons rencontré à plusieurs reprises ce problème méthodologique. Par exemple à propos de la société civile (GRESEA Echos N° 33-34, avril-septembre 2002) ; à propos de la Responsabilité sociale des Entreprises (GRESEA Echos N° 30 juin-juillet 2001) ; ou encore à propos des migrations, des multinationales ; ou plus largement à propos du développement ou de la coopération au développement.

2. P. 200, Zaki Laidi et Pascal Lamy "La gouvernance ou comment donner sens à la mondialisation", in Conseil d'Analyse Economique gouvernance mondiale. Documentation française, Paris, 2002, 507 pages.

3. C'est cette approche qui a été essentiellement retenue pour établir le programme du module de l'Université des Alternatives

4. P. 12, Conseil d'Analyse Economique (CEE), *ibidem*.

5. Voir, entre autres, l'article de Marianne Rubinstein dans "Aspects théoriques et empiriques de la gouvernance d'entreprise en France" dans la Revue d'économie industrielle, particulièrement repris dans le numéro 2784 de Problèmes économiques - p. 1.

6. Voir l'étude "Comparative study of corporate governance codes in Europe" par le bureau d'étude WEIL, GOTSHALL et MANGES, janvier 2002.

7. Il y a une très forte tendance au niveau des institutions financières internationales, et aussi au niveau des coopérations bilatérales gouvernementales, de "réserver" désormais l'aide aux Etats qui ont une "bonne gouvernance" sous l'argument que tant qu'un Etat n'a pas une bonne gouvernance, il est inutile de coopérer avec lui.

8. De 1996 à 2000, la Banque mondiale a mis sur pied 600 programmes ou initiatives

relatives à la bonne gouvernance, et cela dans 95 pays du Tiers-Monde et elle a aussi financé des programmes de gouvernance et de réforme du secteur public dans 50 pays.

9. P.30, J. Ph. Peemans, A. Esteves, P.-J. Laurent. "Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernabilité locale", in AGCD, 124 p.

10. P. 34 *ibidem*.

11. P. 95 *ibidem*.

12. P. 65, J. Ph. Peemans, *op. cit.*

13. P. 100, J. Ph. Peemans, *op. cit.*

14. CAE "La gouvernance mondiale", La Documentation française, Paris, 2002.

15. Rudy Dutsche, *le leader de la révolte des étudiants allemands en 1968*.

Étymologie

Le verbe grec kubernân¹⁶ (piloter un navire ou un char) fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes. Il a donné naissance au verbe latin gubernare, qui revêtait les mêmes significations et qui, par le biais de ses dérivés, dont gubernantia, a lui-même engendré de nombreux termes dans plusieurs langues :

* français : gouverner, gouvernement, gouvernance, etc.

* anglais : govern, government, governance, etc.

* espagnol : gobernar, goberno, gobernanza, etc.

* portugais : governar, governo, governaç_o, governança, etc.

* italien: governare, governo, governmento, etc.

Le terme d'ancien français gouvernance a d'abord été utilisé au XIII^e siècle comme équivalent de "gouvernement" (art ou manière de gouverner) puis, à partir de 1478, pour désigner certains territoires du Nord de la France dotés d'un statut administratif particulier¹⁷, avant de s'appliquer aussi, dans

un contexte purement domestique, à la charge de gouvernante. C'est au XIV^e siècle qu'il est passé dans la langue anglaise, donnant naissance au terme governance (action ou manière de gouverner).

Le terme gouvernance remonte aussi aux tentatives faites d'abord au XVII^e et ensuite au XVIII^e siècles pour résoudre les conflits qui avaient éclaté entre les Etats d'Europe, en l'occurrence l'Espagne, la France et la Grande-Bretagne qui possédaient des empires d'outre-mer depuis le XVI^e siècle. Selon Emmanuel Kint (1724-1804), la résolution de ces conflits résiderait dans la restauration d'une communauté dite "cosmopolisme" dont le rôle serait d'instaurer une représentation nouvelle des droits subjectifs capables de changer les relations internationales en un système fondé désormais sur la coopération mutuelle entre les Etats et non plus sur une concurrence implicite.

Emmanuel Kint appelle "gouvernance" cet idéal type du système social et politique mondial fondé sur l'ordre des républicains (Padgen A. dans Revue Internationale des sciences sociales n° 155 mars 1998 – cité par Yao Assogba in "Gouvernance économie sociale et développement durable en Afrique").

Le mot gouvernance réapparaît en 1937, appliqué à la "gouvernance d'entreprise" dans un article "The nature of the firm" écrit par l'économiste américain Ronald Coase.

Le mot anglais governance a été remis à l'honneur dans les

années 1990 par des économistes et politologues anglosaxons et par certaines institutions internationales (ONU, Banque mondiale et FMI, notamment), de nouveau pour désigner "l'art ou la manière de gouverner", mais avec deux préoccupations supplémentaires ; d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution ; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux (national, mais aussi local, régional et international)."

Source : Corinne HUYNH-QUAN-SUU, Service de Traduction
europa.eu.int/comm/governance/docs5-fr.pdf

16. Qui a donné le préfixe "cyber" (cybernétique, etc.).

17. Baillages de l'Artois et de la Flandre.

Genèse d'un concept

Dès 1970, le futur prix Nobel d'économie, **Milton Friedman**, le pape du libéralisme, répondait aux partisans de la thèse de "l'entreprise citoyenne", par son célèbre pamphlet : "l'unique responsabilité sociale de l'entreprise est d'accroître ses profits. Toute autre considération est immorale et antiéconomique".

Pour le courant de pensée dominant, la corporate gouvernance ("gouvernement d'entreprise") consiste exclusivement à réguler des rapports privés ; la prise en compte de l'intérêt général doit à la limite se borner à assurer la sécurité des transactions économiques. La gouvernance d'entreprise plonge ses racines dans les pays anglo-saxons, où plusieurs scandales financiers ont montré les risques liés à l'octroi d'une trop grande liberté au management ou au "pouvoir exécutif".

A l'instigation des investisseurs institutionnels (fonds de pension privés, etc.) et tout en donnant une primauté croissante à la "valeur actionnariale", la corporate gouvernance va prendre de plus en plus en compte, dans son fonctionnement, l'intérêt des parties prenantes, qui inclut bien sûr les actionnaires, mais aussi les salariés, les consommateurs, les ONG. Tout le monde s'y met. Les syndicats sont invités à collaborer au "management participatif" dans les entreprises. L'ONU lance le "Pacte global" entre syndicats, ONG et grandes multinationales. En Belgique, c'est le "Corporate

Funding program" : un partenariat entre sept grandes entreprises et des ONG dans le but de "promouvoir la collaboration en vue d'optimiser l'utilisation des moyens destinés au financement de projets de développement socio-économiques". Des "codes de conduite", autoproclamés par les entreprises ou encore des "labels sociaux", associant pouvoirs publics, partenaires sociaux et ONG, ne sont qu'une des multiples facettes de "la responsabilité sociale des entreprises".

Un appui inconditionnel à la démarche de "responsabilité économique et sociale" des entreprises, telle qu'elle est formalisée par beaucoup de ses promoteurs, déboucherait sur une légitimation d'un capitalisme néolibéral tempéré par la bonne volonté des multinationales, se déclarant sensibles aux dimensions sociales et écologiques. Ce serait accepter de fait la logique de la maximisation de la "valeur actionnariale", sans remettre en cause les grandes options néolibérales : libéralisation des mouvements de capitaux, privatisations, recul des budgets sociaux, mise en concurrence généralisée.

Un deuxième piège, très réel, concerne le fait de court-circuiter les syndicats. Derrière les démarches liées à la responsabilité sociale des entreprises¹, se profilent bien souvent des engagements flous, non contraignants pour les entreprises et définis à

travers des partenariats qui tendent à marginaliser les syndicats. Se profilent également des tentatives et des actes pour affaiblir les droits syndicaux et vider les conventions collectives de leur contenu. (D.H.) ■

Séance du 9 octobre 2003 Bonne ou mauvaise, la gouvernance n'est pas tombée du ciel

A son origine, made in USA, la gouvernance est un concept de management. C'est ainsi qu'il démarre sa carrière, et la poursuit d'ailleurs, avec succès: c'est la gouvernance d'entreprise. En ce sens, il s'inscrit dans les "taylorisme", "fordisme" et autres "benchmarking" qui, avant d'essaimer hors de leur sphère managériale afin d'en monopoliser et d'en contaminer d'autres, méritent d'être analysés dans l'environnement qui leur a donné naissance. La gouvernance, cela vient d'où, qui l'a inventé et pourquoi? Et, puisque tout est parti du monde des entreprises, quel en étaient, là, le contenu et les conséquences, non seulement pour l'activité des entreprises mais aussi pour le travail syndical.

1. Responsabilité sociale des entreprises, ou contrôle démocratique des décisions économiques, in *L'Economie politique*, n° 18, trimestriel avril 2003.

Vu du Sud ...

Plus un texte aujourd'hui émanant des institutions internationales gestionnaires de l'économie mondiale n'oublie de faire référence à cette notion de bonne gouvernance. Que ce soit la Banque mondiale pour critiquer les pays du Sud qui voudraient maintenir un semblant de services publics et de souveraineté économique ou le FMI pour désigner des programmes monétaristes de lutte contre l'inflation et d'"assainissement" des dépenses publiques dans le secteur social, éducatif ou sanitaire destinés à maintenir la confiance des investisseurs. La gouvernance renvoie alors à une gestion des affaires publiques dans laquelle le rôle de l'Etat est réduit à son expression minimale. C'est à l'heure des bilans et des mises en cause des programmes d'ajustement structurel que les "experts" des institutions de Bretton Woods réintroduisent en Afrique le concept de bonne gouvernance. Pour ceux-ci, il y a crise de la gouvernance sur le continent et celle-ci expliquerait les ratés du développement. Mais que signifie pour un Etat africain cette notion de "bonne gouvernance" ?

Mwayila Tshiyembe, juriste, professeur à Paris XII et directeur de l'institut panafricain de géopolitique de Nancy, dans son article "L'Afrique face au défi de l'Etat multinational"^{*}, approche la question en postulant "un nouveau modèle d'Etat multinational fondé sur un pacte social et démocratique ancré dans les traditions du continent".

Mwayila Tshiyembe stigmatise les responsables politiques pour

lesquels "la faillite de l'Etat postcolonial constitue l'épicentre de la marginalisation du continent et la cause de la recrudescence de la violence, qui plonge des pans entiers de l'Afrique dans le chaos. Cette faillite serait aussi à l'origine de la misère exponentielle qui menace la survie de dizaines de millions d'individus, détruit ce qui reste de lien social et laisse le champ libre aux redoutables pandémies du sida et de la malaria, tandis que les cadres sont au chômage, expatriés ou parqués dans une fonction publique en banqueroute, réduisant en poussière les savoirs conquis de haute lutte à l'école occidentale...".

Constat amer s'il en est et qui ne peut rester sans solution. Pour l'auteur, seul un nouveau modèle d'Etat, inspiré des traditions africaines, serait à même de répondre aux défis de la mondialisation. Pour ce faire, il prône l'établissement d'un Etat multinational qui constituerait "un espace fédérateur des nations des nations, langues, religions, cultures, terroirs, normes dont l'Etat a pour charge de garantir la survie". "Démocratique, il est un pouvoir accepté et partagé par les nations et les citoyens. Postnational, il s'articule sur le principe de l'unité dans la diversité".

Cela suppose des bouleversements. Il s'agira de "briser le monopole de la créance exclusive des droits économiques, sociaux et culturels sur l'Etat, placer les citoyens, les nations et l'Etat au cœur de la complexité du réel, en transformant les droits économiques, sociaux et culturels en droits de l'homme et du citoyen, des nations et de l'Etat ; et redonner à chacun un rôle actif dans le cadre d'un partenariat tripartite Etat-citoyens-nations, afin de jeter les bases d'une nouvelle politique de redistribution des richesses". Le débat reste ouvert. (N.W.) ■

Séance du 9 octobre 2003
La "bonne gouvernance" du Sud – une nouvelle théologie de non-libération ?

La bonne gouvernance fait partie des comptines que les choralistes des grandes institutions financières internationales – Organisation mondiale du commerce, Fonds monétaire international, Banque mondiale – entonnent à chacune de leur apparition publique devant les gouvernements du Sud. La manne des aides financières est désormais subordonnée à la conditionnalité d'une bonne gouvernance.

* Le Monde Diplomatique, septembre 2000.

Paul Nchoji Nkwi
Université de Yaoundé
Président de l'Association
Anthropologique
Pan-Africaine
Cameroun

La gouvernance en Afrique : une décennie de malentendus

De récents mouvements sociaux ont entraîné ce qu'on a appelé les "révolutions de velours" et les "révolution en chansons", qui ont conduit à une rupture socio-politique dans plusieurs pays. Ces révolutions sont fondamentalement des manifestations de l'échec de la construction étatique. Comme l'Etat précède la nation, ceci a inévitablement des implications sur la capacité qu'ont les citoyens à imaginer une polis. Dans le contexte africain, ceci a inauguré ce qu'on a appelé en langage populaire la seconde indépendance. Une inflation de la grammaire politique de l'Afrique a accompagné cette indépendance. D'où un recentrage, dans le discours politique, sur les concepts de démocratie, de société civile et de bonne gouvernance. Ces mots à la mode devraient être mis au service de la praxis car le glissement entre la théorie (de jure) et la pratique (de facto) a longtemps hanté le processus de développement de ce continent. Un intérêt similaire devrait être porté à la durabilité, parce-que les résultats peuvent être observés seulement à long terme.

Sans aucun doute, les changements causés par ce qui est cité plus haut devraient entraîner des résultats concrets comme l'introduction de nouvelles formes de responsabilité politique, le fait d'accorder plus de pouvoir aux citoyens en leur donnant leurs droits (comme cela est prescrit par différents instruments tels que la Déclaration Universelle

des Droits de l'Homme ainsi que la Charte Africaine des Peuples et des Droits Humains). Ces changements devraient également servir de ciment social, qui aiderait à l'épanouissement des différents groupes ethniques des divers Etats. La démocratie participative qui en découlerait permettrait de créer un environnement favorable au développement. Des suppositions normatives mais aussi des preuves empiriques ont corroboré ceci, comme le démontre le cas des pays d'Europe occidentale qui ont adopté ce mode de gouvernance après la Deuxième Guerre mondiale. On a espéré que ce modèle serait reproduit en Afrique, et le fait que ça pourrait arriver soulève un optimisme sans limite.

Mis à part ce tableau, qui veut que ces concepts soient importés sans autres considérations politiques, certaines questions préliminaires méritent une analyse plus détaillée. Il faut admettre que la démocratie n'est jamais un projet fini, ce qui a contribué à alimenter les polémiques qui entourent sa pratique, sinon même sa définition. En matière de démocratie, la question est de savoir si, au lieu de créer une autre école, l'Afrique devrait copier ce qui existe actuellement en Europe. Cela ne mènerait-il pas à la reproduction du modèle linéaire, actuellement contesté dans le domaine du développement et de la politique? L'Afrique devrait-elle alors réinventer la roue, notamment en "indigénisant" la pratique de la démocratie ?

De plus, il existe des problèmes de faisabilité. Il est généralement admis que des conditions historiques spécifiques ont donné naissance à ce mode de gouvernance en Europe. Le système féodal qui prévalait à ce moment de l'histoire a fait qu'une partie limitée de la population pouvait bénéficier de la politique d'inclusion. Ce concept était déjà évident dans les écrits d'Aristote. Même après la Révolution Française de 1789, tellement célébrée et qui a placé au premier plan la liberté, la fraternité et l'égalité, cette dernière a été apparemment "désaccentuée" par le Jacobinisme quand il fut préféré à la démocratie "libérale". L'exclusion est restée en vogue à travers l'Europe. En Angleterre par exemple, le suffrage universel a été élargit à tous les citoyens en 1956. Les conditions historiques sont différentes en Afrique et ont façonné la nature et l'articulation des exigences politiques. Par exemple, contrairement à l'Europe, où les différentes classes sociales ont bénéficié des pratiques démocratiques par vagues, on a insisté en Afrique sur leur inclusion immédiate et totale. Aucune considération de propriété ou d'éducation n'a été prise en compte. On peut dire que ceci soulève des problèmes particuliers, notamment en refrenant la passion d'apprendre. Sans aucun doute, d'autres affirment que le clientélisme pratiqué en Afrique aura des répercussions sur la pratique de la démocratie.

Le poids du colonialisme.

Une autre spécificité qui continue de marquer l'Africain résulte du colonialisme. V.F. Mudimbe indique, avec raison d'ailleurs, que le colonialisme comportait, entre autres, l'intégration de l'histoire africaine à l'histoire économique européenne, ainsi que l'acculturation de l'Africain. Cette dernière est caractérisée par Reginald Greene comme la forme la plus insidieuse du colonialisme. A cause de cette acculturation, deux formes de relations sociales coexistent sur le continent, l'africaine et l'euro-péenne. D'où l'affirmation selon laquelle l'Africain est hybride. Quelles sont, si elles existent, les implications de cet état de chose sur la pratique de la démocratie ? Cela place-t-il l'Africain dans une bonne position pour "libéraliser la démocratie "libérale"? En d'autres termes, est-ce que cela contribue à la reproduction de la démocratie comme elle était pratiquée dans les cités grecques ? Ici, l'hypothèse est que l'interprétation par l'Africain serait toute différente. En incluant tout le monde, elle n'exclurait pas les femmes et les esclaves, comme c'était le cas en Grèce.

Nous pouvons commencer à envisager -ne fut-ce que de façon préliminaire- les preuves disponibles après environ dix ans de pratique démocratique. Les opposants à cette thèse élèvent "l'arbre à palabre" comme modèle. Selon eux, les diverses conférences nationales souveraines (CNS) qui ont eu lieu en Afrique en sont des exemples typiques. Sans aucun doute, ceci évoque un bon souvenir mais ne tient pas compte de la question cruciale de "transférabilité." Est-ce qu'un mode de gouvernance de l'Afrique pré-coloniale peut être adopté dans un Etat post-colonial, qui n'a d'autre antécédent que l'Etat

colonial? Alors que certains acceptent la contribution des CNS à la promotion de la démocratie en Afrique, ils affirment que ce n'est pas spécifique au continent. Ceux qui s'opposent à cet argument affirment que les CNS relèvent du patrimoine général, tout comme les autres assemblées qui ont été mises en place en France après sa révolution démocratique. La question de l'origine des CNS ainsi que la tendance à leur trouver des origines nobles sont sans aucun intérêt pratique. L'accent devrait plutôt être mis sur l'institutionnalisation de ce forum. En effet, c'est la seule façon de contribuer à nourrir la démocratie. Il est vrai que les CNS ont poussé le président Konare du Mali à instaurer ce qu'on appelle le système d'interpellation. Cependant, le fait de consulter le peuple de façon épisodique ne peut pas être considéré comme un processus qui lui permet de participer à la prise de décision au jour le jour. En plus, il n'y a rien de typiquement africain dans ce processus, car les démocraties occidentales utilisent le même moyen pour sonder les souhaits du peuple. D'un autre côté, le cas du Congo Brazzaville montre que les CNS ne garantissent pas le respect des normes démocratiques. A cause de l'impact négatif de la soi-disant rationalisation de l'Etat sur la vie quotidienne du peuple, l'économie politique liée à la guerre est devenue plus attrayante. Au Congo par exemple, Sassou Nguesso a utilisé la guerre pour évincer le gouvernement légitime de Pascal Lissouba. Et comme la guerre engendre la guerre, les chances d'instaurer la démocratie dans ce climat sont très réduites. Ceci explique en partie les insurrections armées continues de la part des milices de Lissouba et de Kolela. Il n'y avait pas de résistance populaire, puisque certaines personnes ont bénéficié de la guerre qui a précédé. En outre, le cas du

Congo a montré que le contexte est important, puisque les efforts de guerre étaient appuyés par le groupe pétrolier français Elf Aquitaine, qui ne voyait pas d'un bon œil l'assaut de Lissouba sur le monopole dont bénéficiait cette société sur le pétrole congolais. La démocratie africaine a besoin non seulement d'une indépendance théorique, mais aussi d'une indépendance de fait. La plupart des pays africains rencontrent cette conditionnalité mais, selon Jackson et Rosberg, c'est la communauté internationale qui maintient la vie quotidienne de ces pays en coma financier. La subversion d'un processus démocratique peut donc venir de l'extérieur. Ceci a été démontré par le cas de Jean-Christophe Mitterrand, conseiller spécial de son père François Mitterrand aux Affaires Africaines. Il a été accusé d'utiliser sa position pour expédier des armes vers l'Angola. Ce qui a contribué à attiser la guerre civile plutôt qu'à mener vers une résolution négociée du conflit, qui aurait été propice au développement de la démocratie dans ce pays.

Big Man

La situation historique de l'Africain peut avoir des effets pervers sur le développement de la démocratie sur le continent et, par là même, la déformer. Comment concilier ceci avec le syndrome du "Big Man" qui est un élément marquant du paysage politique africain ? La propagation et l'institutionnalisation de la corruption, considérée comme illícite dans toute démocratie opérationnelle promeuvent ce syndrome. Même si l'Africain tend à stigmatiser la corruption, il y a des preuves accablantes selon lesquelles le "Big Man" qui acquiert ses richesses de cette façon (capitalisme parasitaire) est révééré. L'accent semble être mis sur la façon d'utiliser ses

richesses plutôt que sur les moyens mis en œuvre pour les accumuler. Sa magnanimité sera louée si un usage commun en est fait. *"Une personne qui fait preuve de générosité en dépenses publiques est non seulement pardonnée, mais également considérée comme agissant correctement."* Apparemment, les perceptions cognitives africaines fournissent une justification à cette pratique, puisqu'on fait souvent allusion au fait de manger, mais aussi de manger seul. Il est courant d'entendre des personnes se faire réprimander de manger seule ou avec une cuillère, plutôt qu'avec une fourchette qui ne laisse tomber aucun morceau par terre. Au Cameroun, ceci est l'une des différences cruciales entre le régime de Ahidjo et celui de Biya. Quelles que soient les différences, cette pratique a conduit à fermer les yeux sur des formes patrimoniales contraires à la démocratie. Cette position a été remaniée dans la Déclaration de principes du Plan d'Action du Sommet des Amériques en 1994, où les chefs d'États de 34 nations de l'Hémisphère Sud ont conditionné de façon significative la survie de la démocratie à l'éradication de la corruption. *"Une démocratie véritable",* ont-ils déclaré, *"exige une offensive globale contre la corruption, un facteur de désintégration sociale et de distorsion du système économique, qui sappe la légitimité des institutions politiques."*

Ce qui explique que l'Afrique se trouve en tête du classement de "l'Index de la Corruption", établi par **Transparency International**. C'est devenu à la mode, car le rôle de l'État, jusque-là dirigiste, est maintenant limité à maintenir un environnement favorable à la promotion du développement économique.

Ce qui précède ne signifie pas que la corruption a été légitimée dans l'esprit des Africains. Des cas abondent de leaders africains poursuivis pour avoir privatisé l'État en

vue de piller les biens publics. Apparemment, ces responsables, que le Professeur Falk qualifie de "réfugiés indésirables", trouvent toujours protection dans les pays étrangers, malgré l'origine malhonnête de leur fortune. Selon **Kofe Kale**, ils sont impunis à cause des contraintes étatiques ainsi que des lacunes au niveau du droit municipal, positif et procédural. Sur la base de ce qui est dit plus haut, il affirme qu'un système de bonne gouvernance peut réussir dans ces pays, mais seulement si une discipline judiciaire est assurée. Ce qui ne peut être effectué que si le déploiement d'un instrument international est assuré. Ceci a été reconnu dans le préambule de la Convention interaméricaine contre la Corruption où les signataires se sont mis d'accord sur *"la nécessité d'adopter, le plus tôt possible, un instrument international qui encourage et facilite la coopération internationale pour combattre la corruption" et "la responsabilité des États dans l'éradication de l'impunité."*

Par contre, les sceptiques affirment qu'analyser le "possibilisme" de la démocratie en Afrique est un mauvais départ pour aborder la question. Selon eux, il serait plutôt nécessaire d'avoir un autre regard sur la démocratie "libérale" ainsi que sur son "applicabilité" en Afrique. D'abord, cette forme de gouvernance a été jusque-là adoptée par des sociétés qui utilisent des repères individuels plutôt que des repères de groupe, pour se définir. Serait-il approprié de le faire en Afrique où, justement, cela a rendu l'appartenance aux groupes ethniques plus importante ? La prévalence du "primordialisme" le prouve bien. Ce sentiment est tellement fort qu'il a mené à la "ruralisation" des villes, qui sont présentées comme une métaphore de l'intégration. Cette tendance à rechercher la sécurité au sein de sa tribu a

conduit à inclure les termes tels que "allogène" et "autochtone" dans le vocabulaire politique africain. Les relations entre ces deux groupes sont caractérisées par l'antagonisme au lieu de la confrontation des idées, processus intrinsèque à toutes les démocraties. Dès lors, on peut affirmer que l'Africain souffre de lacunes en "techne politique", le cadeau que l'humanité a reçu de Zeus par l'intermédiaire de Hermès, selon la mythologie. C'est ce cadeau qui lui permet de gérer toutes les affaires relatives à la cité, parce qu'il lui confère la capacité de discerner le bien du mal. Ceci exige une prise de distance éthique. Mettre au premier plan l'identité par rapport au groupe rend ceci impossible, car l'appartenance prime sur l'objectivité et devient le facteur déterminant dans toute prise de décision. Ailleurs, ceci prend la forme du fondamentalisme religieux, en introduisant des anomalies dans les relations sociales. Au Nigeria par exemple, au nom de la pureté religieuse -pour ne pas dire du fascisme- l'introduction de la Sharia dans le Nord a conduit à toutes sortes d'abus sur les autres Nigériens. Cela a toujours été suivi de représailles, puisque les musulmans vivant au Sud ont également été attaqués. Aussi, pour se venger, les gouverneurs des États pétroliers du sud ont demandé une nouvelle formule dans le partage des revenus du pétrole. Un autre aspect de la même logique se retrouve au Cameroun, où il a été question de tenir compte, non seulement des richesses minières, mais également de leur répartition géographique dans la distribution des sièges à l'Assemblée Nationale. Généralement, ces considérations portent un coup à certains principes fondamentaux de la démocratie tels que celui d'"une personne une voix", ou d'une représentation équitable.

Humanisme ?

Evidemment, insister sur les différences, qu'elles soient tribales ou religieuses, conduit à la formation d'une moralité en faveur du groupe auquel on appartient. Ce phénomène est contraire à l'éthique démocratique, qui repose sur l'humanisme et la tolérance. Selon **Werner Goldschmidt**, *"l'humanisme se concentre sur l'homme et proclame l'unité de la race humaine (d'où l'égalité de tous les hommes et l'unicité de chacun.) La tolérance tient compte de la vérité et enseigne que le seul moyen sûr de conviction est un processus qui permet à chaque individu ou à chaque partie de défendre librement son point de vue. La tolérance est liée à l'humanisme."*

Deuxièmement, on a avancé que seule "la démocratie à faible intensité" existe en Afrique. Il est vrai qu'on insiste sur les droits de l'homme, au détriment des autres pratiques telles que "une personne un vote". Ceci n'est pas un nouveau phénomène, le terme de "démocratie à faible intensité" a été fabriqué sur la base de ce qui a été observé en Amérique latine. Il est opportun de noter que les circonstances qui ont donné naissance à cette pratique ont été copiées en Afrique, lors de la mise en place des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). La plupart des sociétés parastatales créées sous des gouvernements dirigistes sont cédées aux compagnies occidentales, qui insistent sur la stabilité politique. Après analyse, les Africains affirment que la stabilité politique veut dire, pour ces sociétés, traiter avec le gouvernement en place. Compte tenu de ceci et de la tendance de ces compagnies à travailler avec des réseaux, on peut comprendre que cela joue un rôle déterminant dans le choix de la politique étrangère de plusieurs pays. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des pays occidentaux

aient tendance à sous-estimer la pratique de la démocratie. Au contraire, ils insistent sur les droits de l'homme, ce qu'ils considèrent comme inoffensif, face à d'autres concepts tel que celui d'"un homme une voix". Le cas du Congo, où Elf Aquitaine détermine la politique française, en est une illustration. De la même façon, on a dit que Charles Pasqua était à l'origine du soutien français qu'à reçu Paul Biya en 1992, malgré sa défaite aux urnes. Non seulement, il était considéré comme l'un des leurs, qui protégerait les intérêts de la France dans sa chasse gardée, mais en plus, son principal opposant- l'anglophone Fru Ndi- était vu comme le promoteur du sabotage des biens français lors de la lutte pour la démocratisation du Cameroun, au début des années 1990. Le fait d'insister sur "la démocratie à faible intensité" n'est pas de bon augure pour le maintien de la démocratie en Afrique. Les Afro-pessimistes verront ici la preuve que l'Afrique est incapable de contribuer au développement de la démocratie et de la pacification du continent.

Les Afro-pessimistes seraient tentés de figer l'euphorie qui a suivi la naissance de la démocratie à un moment de l'histoire. Il est vrai que dans certain pays, l'expérience de la démocratie s'est évanouie avec la vague qui l'avait portée. Mais le cas du Botswana, du Sénégal et du Ghana témoignent du fait que la démocratie peut régner en Afrique. L'accent devrait probablement être mis sur l'existence d'une culture démocratique au sein de l'équipe au pouvoir. Sans aller trop loin, ceci se voit à travers les structures que ces dirigeants mettent en place. Dans certains pays par exemple, les autorités ont contrecarré les demandes, formulées par le peuple, d'introduire des commissions électorales indépendantes.

Celles-ci auraient garanti les mêmes chances pour tous ainsi qu'une application plus équitable des procédures. Ainsi, ils ont créé des institutions qui ne peuvent pas résister au test du "voile de l'ignorance" de **Rawls**. En effet, elles sont plutôt là pour entretenir le culte de la personnalité. A cet effet, c'est l'électoralisme, plutôt que les élections, qui doit être la norme. C'est la prévalence de ce courant qui a poussé **Jackson** et **Roseberg** à écrire un livre sur le leadership en Afrique.

Manteau de légitimité

Même la venue de la démocratie pluraliste n'a pas changé cette situation. Des cas d'élections truquées vont du Zimbabwe, où Robert Mugabe et son parti, le ZANU-PF, ont privé le Mouvement pour le Changement Démocratique de sa victoire aux élections, jusqu'au Cameroun qui est connu pour avoir déclaré les résultats des élections bien avant le dépouillement. Cependant, les régimes issus de ces élections sont conscients du déficit de légitimité dont ils peuvent souffrir. Afin de redresser la situation, ils ont mis en route des mécanismes censés leur conférer un manteau de légitimité. Au Cameroun plus récemment, la preuve en fut la création de l'Observatoire National des Elections. Parmi les clauses odieuses de cette loi, il y a le fait qu'elle attribue au Président de la République la prérogative de nommer tous les membres de cet Observatoire. Sans aucun doute, ceci sape toute base consensuelle de la démocratie et, par cela, prépare le terrain à toute contestation future.

Avant que certains commencent à y voir la preuve d'un autre mauvais départ de l'Afrique, pour utiliser la phrase de **René Dumont**, j'aimerais prouver qu'il existe des exemples où

ces organismes, à qui on avait donné le rôle de béni oui-oui, ont choisi de "vivre avec la vérité" au lieu de "vivre un mensonge", comme dirait Vaclav Havel. Des exemples récents comprennent le cas de la Côte d'Ivoire où cette Commission s'est imposée contre son chef, le Général Guei. La victoire de Laurent Gbagbo devenant évidente, le Général a fait appel à la Commission pour le déclarer vainqueur des élections, sans succès. Le soulèvement populaire qui a poussé Guei vers la sortie a éclaté seulement après que la Commission eut refusé de valider les résultats que le Général avait proclamés. Pour que la démocratie réussisse dans des pays dotés de tels mécanismes, les membres de ces Commissions doivent devenir nomades. En d'autres termes, ils devraient copier ce qui se fait dans les pays comme la Côte d'Ivoire ou peut être la République Tchèque, où le personnel de la Radio et de la Télévision a récemment refusé un Directeur général nommé par le Premier Ministre.

Concept brouillé

Voir la société civile émerger en Afrique, pour ne pas parler de son renforcement, a suscité beaucoup de scepticisme. Mais que signifie le terme société civile ? Le problème de définition doit d'abord être résolu, car en Afrique on a donné de l'élasticité à ce terme afin que son sens dépende de l'interlocuteur. Hegel et Antonio Gramsci conçoivent la société civile comme une source d'opposition à l'Etat. Pour Alexis de Tocqueville, elle comprend des associations intermédiaires autonomes qui empêchent l'Etat de s'arroger plus de pouvoir que celui que les citoyens désirent lui accorder. A la lumière de ces définitions, il devient évident que le

sens de ce concept a été brouillé dans le contexte africain. Au Cameroun par exemple, l'Etat a choisi les membres de la société civile au sein de la Conférence Tripartite, supposée réviser la Constitution. Pour les besoins de cet article, la société civile serait *"une arène où divers mouvements sociaux et des organisations civiques provenant de toutes les classes essaient de s'organiser afin de s'exprimer et de représenter leurs intérêts."*

J'aimerais croire que cette définition est acceptable. Des débats récents en Afrique ont montré que ceci équivaut à une tromperie. Même si ce problème était résolu, cela ne ferait qu'en soulever un autre. Est-ce que la société civile en Afrique peut jouer le même rôle qu'en Europe ? Son rôle a été célébré en Europe, puisqu'elle a permis au commun des mortels de confronter l'Etat non seulement dans son espace marginal, mais également dans son espace vital. Ceci ne peut pas se faire en l'absence d'une culture "civique." Cette culture peut-elle être implantée en Afrique où, à cause de la prévalence de l'obligation morale de rechercher le bien des siens, "des organisations invisibles" tendent à promouvoir la conscience primordiale en tant que moralité publique ?

Même s'il est correct d'attribuer l'échec de l'émergence de la société civile en Afrique à la prévalence de la conscience primordiale, ce n'en est pas la seule raison. Il faut également noter l'absence de classes économiques autonomes. En effet, la majorité des économies africaines dépendent du capitalisme tel que promu par l'Etat. La transformation du capitalisme en une sorte de parasitisme a poussé presque tout le monde à chercher à pénétrer l'Etat. On peut dire également que la bourgeoisie naissante

a tenté de dépendre de l'Etat pour sa survie. Pire encore, elle a mobilisé son énergie à capturer et maintenir le pouvoir étatique. Puisque l'Etat était transformé en mode de production, il va de soi que ceux qui se sont emparés du pouvoir n'ont pas intérêt à introduire de nouvelles formes de responsabilité politique. Au contraire, ils voudront décourager toute forme de compétition politique. En général, la domination de l'Etat -même, à un certain degré, sa présence dans l'économie- n'est pas favorable au développement de la société civile. Ceci peut être démontré par le cas de l'Afrique du Sud et du Nigeria par exemple, où une société civile forte s'est développée grâce à la prospérité du secteur privé.

Si la contribution de la société civile est cruciale dans l'avancement de la démocratie, comment cette société peut-elle être nourrie ? Le retrait de l'Etat vis-à-vis de l'économie est-il de bon augure pour la croissance de cette société civile ? Apparemment oui. Cependant, ceci devient paradoxal quand les services sociaux telle que l'éducation pour tous, sont assurés par l'Etat et sont nécessaires à son fondement. Aussi, l'éducation est-elle un élément catalyseur dans la construction de la société. Le cas des Xhosa en Afrique du Sud le prouve, puisque ceux d'entre eux qui sont allés à l'école transcendent les barrières primordiales et entrent en relation avec les autres groupes. Bien qu'admettant l'importance de l'enseignement formel, j'aimerais insister sur le fait que l'accent devrait être mis sur l'enseignement civique, au lieu de l'enseignement formel per se. Des institutions qui prônent le dialogue mutuel dans leurs modes opératoires peuvent remplir efficacement ce rôle.

Allo, les ONG ?

C'est ici que les organisations non-gouvernementales peuvent jouer un rôle prépondérant. Leur rôle pourrait être intensifié si elles étaient des organisations à "buts multiples." En outre, il y a des questions annexes telles que : comment les organisations représentatives sont-elles représentatives de la société civile? La globalisation et l'émergence de la diplomatie de second plan où les ONGs internationales (ONGIs) jouent un rôle vital, devraient renforcer leurs moyens ainsi que leur capacité à influencer la politique de l'Etat. Ici, la supposition est que l'efficacité des ONGs au niveau national serait identique à celle des ONGIs au niveau international.

Pour des raisons de responsabilité politique, on insiste actuellement sur la gouvernance. Comme les autres mots à la mode, elle souffre du problème de sa définition. Elle perd sa qualité inoffensive lorsqu'elle est accompagnée des adjectifs "bon" ou "mauvais". Est-ce que la bonne gouvernance est synonyme de démocratie ? La démocratie est considérée comme la panacée du "mal développement" introduit dans les régimes patrimoniaux et autoritaires en place en Afrique post-coloniale. Un taux de croissance élevé a pu être observé dans les démocraties "libérales" en Europe. Il existe donc un lien entre la démocratie et la croissance économique. On peut affirmer que ceci peut être reproduit en Afrique. La croissance économique où le développement devrait pousser les Africains à développer des "aspirations plus profondes", qui sont des besoins de libertés politiques ou personnelles, en sus de la satisfaction des besoins primaires. Cet argument se base sur l'expérience européenne. Par contre, il passe sous silence le fait qu'en Europe,

tout le monde n'a pas bénéficié des effets induits par cette croissance économique. Est-ce que les Africains qui, au contraire des Européens, sont "enveloppés" dans le système lignager et qui sont en même temps exposés aux images réfractaires de la société de consommation véhiculées par les médias, vont vraiment accepter les inégalités qui accompagnent l'introduction d'un tel système de gouvernance ?

La tendance à glisser sur certains de ces sujets pertinents est attribuée au fait que la gouvernance est supposée freiner la corruption qui a, en Afrique, une dimension pathologique présumée. La corruption comme passe temps favori de l'élite est un des facteurs qui handicapent la croissance des démocraties "libérales". En tant que bénéficiaires de ce profit, peut-on compter sur les dirigeants africains pour instaurer des réformes visant à empêcher cette pratique ? Le fait de ne pas affronter ce problème a jusqu'ici donné l'impression qu'en Afrique, il existe une conception absolutiste de la loi où ceux qui la font sont au-dessus d'elle. Et même si c'était le cas, faudrait-il dès lors faire la distinction entre la corruption dans le seul but de s'enrichir et la corruption pour survivre ? En d'autres termes, il y a-t-il des circonstances où la corruption est moralement acceptable ? Si oui, ceci nous amène à la question épineuse de l'établissement d'un seuil d'acceptabilité/non acceptabilité. La question serait hypothétique si l'accent est mis sur un Etat de droit.

La liberté de la presse

Existe-t-il une synergie entre la démocratie, la bonne gouvernance et la liberté de presse ? La presse, en fin de compte, est présentée comme le quatrième pilier de l'Etat,

qui dépend du système de partage des pouvoirs. Sa capacité de remplir son rôle, virtuellement celui de surveillance, a été facilitée par les progrès dans le domaine de la technologie. Cependant, la liberté de la presse est toujours menacée en l'absence d'une culture démocratique. Il y a un consensus sur le fait que cette culture est toujours naissante en Afrique. Comment est-ce que la liberté de la presse peut être garantie dans ces conditions ? Est-ce que les instruments tels que les Conseils Nationaux de la Communication, désignés par l'Etat pour contrôler les médias, peuvent être indépendants ? Les récents développements dans le domaine de la technologie -Internet par exemple qui s'inscrit dans une "logique globale" - brouillent les rapports avec l'Etat, qui prône toujours les principes de souveraineté politique et d'intégrité territoriale (interaction de l'interdépendance et de l'indépendance.) L'Etat ne peut-il pas utiliser "la doctrine de la raison d'Etat" pour tenir la presse en bride ? Dans l'affirmative, quelles seraient les répercussions potentielles d'une telle politique ?

En conclusion, il apparaît que la démocratie peut prospérer seulement dans un environnement favorable. Son épanouissement requiert non seulement la croissance, mais également le renforcement de la société civile, la bonne gouvernance et des médias forts. Compte tenu des liens organiques entre ces concepts, ils doivent bénéficier de la même importance. Cependant, dans le contexte africain, ils devraient être adaptés aux réalités africaines. Il est important de mettre au pluriel le mot réalité, car il n'y a pas qu'une seule réalité africaine. Qu'on souligne le fait qu'il existe des principes tels que "les aspirations profondes" qui doivent rester universels, et seuls les standards

internationaux d'acceptabilité peuvent être utilisés pour mesurer à quel degré ils sont satisfaits, même dans le contexte africain. ■

Traduit de l'Anglais par Espérance Kana et Nadine Braglia

Références

Bayart Jean François

1999 "Civil Society in Africa".

In Chabal Patrick (Ed.) *Political*

Domination in Africa: Reflections on the Limits of Power, Cambridge, Cambridge University Press.

Forje, John "Africa and Democracy" in *Democracy, Decentralisation, Media and Good Governance*.

1999 *Proceedings of a Regional Conference organized by ICASSRT with a financial support of UNESCO – Paris*, PP 14-39,

Jua, Nantang "Civil Society's contribution to Democratic Consolidation in Africa", in *Democracy, 1999 Decentralization, Media and Good Governance. Proceedings of a Regional Conference*

Organized by ICASSRT (ed. Paul Nkwi), Yaounde, Cameroon pp.47-62

Keene, John
1999 *State and Civil Society*. Verso Editions

Mugenzi, I.K "Le Rwanda dans le processus démocratique" in *Democracy, Décentralisation, Media 1999 and Good Governance. Proceedings of a Regional Conference organized by ICASSRT, Yaounde, Cameroon, pp.40 - 46*

Mandani M.

1999 "A Critique of the State and Civil Society Paradigm in Africanist Studies". In Mandani and Wamba-Dia-Wamba (Eds.) *African Studies in Social Movements and Democracy*. Dakar, CODESRIA, PP. 602-616

Ndoudoumou, J.J "Bonne Gouvernance et Principes sous-jacents: l'expérience du Cameroon" in 1999 *Democracy, Decentralization, Media and Good Governance. Proceedings of a Regional Conference organized by ICASSRT, Yaounde, Cameroon, pp.64-76*

Ndiva Kofele Kale "Good Governance as Political Conditionality" in *Democracy, Decentralization,*

1999 *Media and Good Governance.*

Proceedings of a Regional Conference organized by ICASSRT, Yaounde, Cameroon pp.77-96

Ethno-net Africa

1999 *Democracy, Decentralization, Media and Good Governance.*

Proceedings of a Regional Conference organized by ICASSRT with a financial support of UNESCO – Paris.

Instituer la société civile!?

La question peut être formulée de manière abrupte: "Les dispositifs de "dialogue civil" et de "gouvernance", loin de contribuer à la participation citoyenne en Europe, signifient une nouvelle étape dans la transformation de la "chose publique" en espace de compétition entre groupes d'intérêt." C'est ainsi que

Isabelle Darmon, sociologue au Cabinet d'études sociales et à l'Icas Institute (Barcelone), résume l'article qu'elle a consacré au sujet, en 2002, dans *La Revue Nouvelle*^(*). Le point de vue est critique, sans cela il serait sans intérêt.

Passons en revue l'argument. Prenant comme point de départ le récent Livre blanc sur la gouvernance de la Commission européenne et son postulat de base (combler le fossé séparant citoyens et Union européenne par l'instauration de mécanismes de "dialogue civil"), Darmon en dresse, un à un, les écueils et dérives possibles. Primo, note-t-elle, l'objectif initial de participation démocratique a fait place "sans que cela pose problème, ni aux institutions ni aux ONG elles-mêmes, à l'idée de consultation d'expertise. Autrement dit, les ONG ne sont pas considérées comme des canaux d'expression citoyenne, mais comme des canaux d'information, qui viennent pallier les lacunes des institutions communautaires". (On peut d'ailleurs, ajoute-t-elle, s'interroger sur la capacité de ces ONG à donner corps au débat citoyen, étant souvent "des gestionnaires de projets, amplement financés à ce titre par la Commission européenne"...)

Secundo, les associations consultées représentent en réalité souvent... "des groupes professionnels

puissants", et monopolisent en tout état de cause le dialogue dit "civil". A cet égard, assène Darmon, "la notion de gouvernance présente le grand avantage de transformer en activité normale d'un processus participatif les activités antérieurement perçues comme étant du lobbying". La démocratie y gagne?

Enfin, tertio, et contrairement à l'intention de certains des promoteurs de la notion de gouvernance, "la déssectorialisation et la décentralisation pourraient fort bien accentuer la dépolitisation des débats européens et la légitimation des orientations aujourd'hui dominantes".

Alors? Alors, pour reprendre l'interrogation inquiète de Darmon, on est en droit de se demander, "de manière plus fondamentale (si) les tendances actuelles, via la gouvernance (...), à institutionnaliser la société civile, en niant l'autonomie d'un espace d'expression citoyenne, en niant la possibilité de contestation et de conflit, puisque tout est supposé pouvoir se résoudre par le dialogue, (n'aboutira pas) à la marginalisation de cet espace autonome, et à sa "criminalisation", notamment en le forçant à radicaliser ses actions"? Sombre tableau. Il vaut d'être médité. (E.R.) ■

Séance du 16 octobre 2003
La gouvernance des ONG
– outil alibi ou de contre pouvoir?

Invitées dans les grandes arènes internationales, les ONG ont tôt fait de s'emparer du concept de bonne gouvernance pour le reprendre à leur compte. L'arme n'est pas dérisoire pour exiger de grands bonds en avant dans la démocratisation du Sud et des multinationales qui y prennent pied. Il n'est pas rare, cependant, que la formule magique se retourne contre son auteur. Il est de bon ton, aujourd'hui, d'exiger des ONG que leur cuisine interne obéisse, elle aussi, aux préceptes et critères de la bonne gouvernance. Les dés seraient-ils pipés?

(*) *La Revue Nouvelle*, numéro de mars-avril 2002.

Frédéric Debuyst
Professeur émérite (UCL)

Outil alibi ou contre pouvoir?

Les considérations qui suivent sont la synthèse - susceptible de modifications - d'un exposé plus large et davantage illustré.

1. Le contexte de la gouvernance

La notion de gouvernance, véhiculée par une pensée dominante, obéit aux besoins d'une politique de contrôle sur le monde, ou d'un développement répondant aux impératifs d'une globalisation néolibérale. Elle s'inscrit dans un contexte caractérisé par :

- une tendance à la subordination des Etats aux agents économiques transnationaux qui imposent leur logique et leur modèle de bonne gestion;
- une imposition, principalement par les agences publiques internationales (FMI, Banque Mondiale ...) de "conditionnalités" pour l'octroi des aides financières aux pays des Tiers-Monde et de l'Est : en termes de règles d'ajustement structurel et en outre, plus récemment, d'exigences politiques: conformité aux principes démocratiques et respect des droits de l'homme;
- la nécessité, à la suite des échecs des grands programmes centralisés de coopération et du renforcement de la pauvreté, des différenciations sociales et de l'exclusion, d'un certain délestage des activités de l'Etat, en procédant à des décentralisations et à des prises en charge - au moins partielles - des situations problématiques par les organisations de la "société civile".

2. Du global au local

Répondant aux exigences de ce contexte, la gouvernance représente un style de gouvernement marqué par une interdépendance entre l'Etat, le secteur privé et la société civile. Dans un document du Programme du Développement des Nations unies, la gouvernance se décline comme suit : *"La gouvernance inclut l'Etat mais le dépasse, impliquant le secteur privé et la société civile. Les trois sont décisifs pour un développement humain durable. L'Etat crée un environnement politique et légal favorable. Le secteur privé engendre emplois et revenu. Et la société civile facilite l'interaction politique et sociale en mobilisant les groupes à participer aux activités économiques, sociales et politiques. Parce que chacun présente des faiblesses et des forces, l'objectif majeur de notre soutien pour une bonne gouvernance est de promouvoir l'interaction entre les trois"*.

Dans ce document, les objectifs d'un développement humain sont proclamés : priorité aux pauvres, promotion des femmes, respect de l'environnement et création de moyens pour l'emploi et les biens essentiels, mais il est significatif que malgré les références à l'"empowerment" des populations, à l'équité, à la coopération, l'optique générale et le rôle de l'Etat restent centrés sur le secteur privé : dans les stimulants qu'il apporte à la création d'un environnement macro-économique stable, au maintien de marchés compétitifs, aux incitations aux entreprises à engendrer des emplois...

Les organisations de la société civile - parmi lesquelles les ONG semblent occuper une place privilégiée - ont pour mission globale d'établir le lien entre les individus et l'Etat, en renforçant la participation et les moyens d'influence des populations sur la politique et en permettant un meilleur accès aux ressources publiques. L'objectif essentiel réside dans l'acquisition d'un "capital social" ou d'un plus grand potentiel de relations sociales.²

Toute cette littérature sur la gouvernance - dans sa version émanant des Nations unies un peu plus réformatrice - est émaillée de termes qui créent l'illusion d'une vision démocratique et soucieuse d'une réduction des inégalités du monde. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que cette gouvernance qui opère du niveau mondial au local, présente un autre rapport entre ses trois partenaires : inversion d'une part d'une relation asymétrique entre les agents multinationaux et les Etats actuellement au profit des premiers, c'est-à-dire introduction de moyens effectifs de régulation publique, et d'autre part inversion d'une relation asymétrique entre le binôme Etat-intérêts économiques dominants et les organisations de la société civile actuellement au profit des premiers, c'est-à-dire création de moyens effectifs d'une démocratie substantielle incluant des droits économiques et sociaux en faveur de tous.

Les organisations de la société civile - dont il faudrait analyser les composantes - ne disposent pratiquement d'aucun pouvoir de déci-

sion dans les sphères internationales et si elles interviennent dans la gouvernance locale institutionnelle, c'est le plus souvent dans un rapport de subordination à des impératifs de contrôle social ou de recherche d'un consensus populaire aux politiques publiques.

A cet égard l'exemple de l'Amérique latine est révélateur. Le secteur public et les politiques d'assurance et de protection sociales ont été reniés au bénéfice des privatisations et des programmes assistantiels en faveur de secteurs bien ciblés (les plus pauvres). Dans les années 80/90 de nombreux programmes nationaux de "solidarité" voient le jour : ce sont des "fonds d'investissement social" incorporant les ONG locales et les municipalités qui assument les frais de la gestion sociale.

Dans une approche très critique, un auteur chilien **Fernando Ignacio Leiva** montre qu'à travers un Programme National d'Action contre la Pauvreté, l'Etat a réduit ses coûts en *"externalisant et en sous-traitant ses fonctions sociales aux ONG et aux municipalités"*. Il subordonne en même temps sa conception des politiques sociales aux principes de l'économie et du marché, comme le montre l'auteur : *"La pauvreté ne se combat pas par une redistribution, mais par une focalisation" (sur une population cible) "et par l'action partagée Etat - ONG pour que les pauvres développent l'esprit d'entreprise. Les programmes sociaux et de formation cherchent à reconverter les organisations sociales et les valeurs solidaires en microentreprises..."*

*"Le secteur informel plutôt que d'être un problème devient la "solution" de la marginalité sociale en étant rendu fonctionnel aux stratégies de réduction des coûts des entreprises exportatrices"*³

La dynamique et l'esprit de l'économie solidaire et les revendications sociales sont en grande partie cassés et canalisés par une incorporation sélective des pauvres aux

bénéfices des programmes sociaux ou aux règles du marché.

3. Chère la société civile ...

La société civile ne consiste pas seulement en un ensemble d'organisations de la société, mais fait aussi référence aux rapports entre les forces sociales, culturelles et politiques engagées dans des alliances et des conflits, et soumises ou rebelles à diverses formes d'influence et de contrôle idéologique émanant de l'Etat, des pouvoirs économiques et des institutions privées. Les ONG agissent au sein de la société civile, et sont l'émanation de ses divers courants. Posons deux remarques préalables :

1° Nous ne souscrivons pas à une affirmation radicale qui considère que toute ONG, intervenant dans la coopération au développement est purement et simplement un outil alibi du fait que la coopération au développement dans son ensemble n'est qu'un trompe l'œil : une manière trompeuse et inopérante de compenser les effets nocifs d'échanges inégaux Nord-Sud et de l'emprise des investissements et interventions au Sud. Sous le couvert d'assistance humanitaire et avec sans doute les meilleures intentions, elles participeraient à une supercherie générale : ce que l'on donne d'une part on le reprend ou le détruit d'autre part. Une telle position - qui présente un fond de vérité, négligerait le contenu alternatif de diverses expériences de développement et aussi les capacités d'autonomie des ONG face aux politiques officielles.

2° Les ONG locales ne représentent pas ipso facto les organisations populaires et ne sont pas comme telles les portes paroles d'un mouvement associatif ou revendicatif de base. Elles peuvent l'être, mais elles sont aussi le réservoir d'une

petite bourgeoisie "éclairée" et sont soucieuses de maintenir leur emploi. Qu'elles soient soumises ou non aux impératifs d'une politique dominante, elles forment un écran ou un canal souvent obligé des groupes de base. Elles acquièrent donc un pouvoir propre dont elles profitent, dans leurs contacts avec les ONG de financement des pays du Nord, les pouvoirs publics, etc... Disons en outre que pour les ONG du Nord, le recours à des cofinancements avec les administrations nationales ou l'Union Européenne, par exemple, peut conduire à une relative perte d'autonomie concernant les critères de sélection et le mode de gestion des projets de développement.

Les critiques que nous énonçons ne concernent pas toutes les ONG, loin s'en faut. Celles-ci représentent un ensemble hétérogène dont les parties pourraient être situées sur les deux axes : l'axe des orientations où nous trouverions un continuum allant de positions de subordination aux objectifs d'une globalisation ou modernisation néo-libérale, à des positions allant dans le sens d'alternatives populaires; et un axe concernant les actions qui peuvent aller de la gouvernance - par une intervention dans les projets locaux ou régionaux de développement - à des pressions, lobbying, analyses critiques, campagnes et mobilisations.

4. Gouvernance alternative

Proposons quelques brèves réflexions sur les critères et les formes d'expression d'une alternative populaire.

Dans une perspective alternative, l'ONG devrait soit émaner des organisations ou associations populaires elles-mêmes, soit ne jouer qu'un rôle de consultance et d'appui en fonction des demandes de

celles-ci. En d'autres termes elles devraient être portées par la dynamique d'un mouvement social et s'incorporer à celui-ci.

Face aux discours lénifiants de la pensée dominante, conquis à l'apologie du consensus social, l'orientation alternative se construit dans un contexte de tensions, pressions, luttes sociales, contradictions. Le conflit est une donnée inhérente à toute action alternative.

Les expressions d'une gouvernance alternative sont multiples et doivent être appréciées en fonction de spécificités régionales mais aussi de facteurs de convergence. Jean Philippe Peemans a par exemple mis en avant la notion de gouvernance historique⁴. Celle-ci peut être vue comme la capacité des populations locales à vivre, renouer et tirer parti de tout le capital d'expériences historiques dans la gestion de leur territoire, dans leurs modes d'adaptation aux changements par l'innovation et surtout par la résistance aux impositions extérieures permettant la poursuite de leur propre voie de développement.

A ce sujet, les débats concernent le rôle (souvent ambigu) des autorités et des organisations communautaires traditionnelles, les capacités de maintien du lien communautaire et d'un héritage culturel propre, les éléments de continuité et rupture de cette gouvernance. Dans certains cas, elle se dilue sous l'effet du métissage culturel, des mouvements migratoires vers les villes, des exodes ruraux saisonniers et de la différenciation paysanne. Dans d'autres cas, comme en Amérique latine par exemple, nous pouvons parler d'une revitalisation et d'un élargissement d'une gouvernance historique au-delà du local dans le cadre de mouvements indianistes (voir Equateur, Chiapas, ...) qui incorporent des moyens modernes /post modernes dans leurs stratégies.

A côté de cette gouvernance historique, l'alternative prendrait la forme d'une gouvernance associative quand les associations populaires dépassent l'aspect purement économique (coopératives, producteurs associés) ou social pour disposer d'un quota de pouvoir dans la gestion du local, en incluant donc la dimension politique.

Empruntons encore des exemples à l'Amérique latine. Les gouvernances alternatives concernent tant les milieux ruraux qu'urbains. Les expériences ont pris une grande ampleur dans le milieu urbain à travers tout le "mouvement municipal" (citons par exemple : Villa Salvador au Pérou - système auto puis co-gestionnaire de très grande ampleur; des cas mexicains et vénézuéliens, les municipalités gagnées par le Parti des Travailleurs au Brésil, dont Porto Alegre, avec le budget participatif, etc...). Dans les mouvements ruraux, l'aspect revendicatif se mêle aux tâches gestionnaires comme dans les Ligues Paysannes au Pérou, le Mouvement des Sans Terre au Brésil, les Mouvements civiques en Colombie

Proposons, à titre de conclusion, quelques questions susceptibles d'un débat:

- Une culture de la gouvernance associative - qui existe dans de nombreux mouvements sociaux à des moments différents, présente-t-elle à travers des flux et reflux, une continuité historique ?
- Les exemples présents sont-ils susceptibles de former un contre-pouvoir qui affaiblisse ou pervertisse (modifie la substance) des logiques dominantes ?
- En serait-il de même des mouvements de rassemblement (tel que le courant alter-mondialiste) sur des aspects revendicatifs et identitaires multiples (sentiment d'exclusion, opposition à la globalisation économique, conscience écologique, volonté citoyenne de

participation, revendication de services à proximité, revendications culturelles, défense des immigrés et anti-racisme, etc...). qui incorporent toute une panoplie d'ONG. Pourront-ils contribuer à agglomérer toutes ces luttes et aspirations à faire converger les stratégies et à donner ainsi un autre sens à la gouvernance ? ■

1. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Governance for sustainable human development. A UNDO policy document, January 1997*

2. Dans ce document, le capital social est défini comme "les caractéristiques de l'organisation - en termes de réseaux et de valeurs comprenant la tolérance, l'inclusion, la réciprocité, la participation et la confiance, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un profit mutuel. Le capital social est inhérent aux relations parmi et entre les acteurs" (opus cité, Glossaire).

3. Fernando Ignacio LEIVA, *Los limites de la actual estrategia de lucha contra la pobreza y el dilema de los ONGs*, PAS, *Taller de Reflexión*, n°7, mayo 1995, 64 p.

4. Jean Philippe PEEMANS, *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Academia Bruylant / L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, Paris, 2002 (voir surtout chapitre 14, pp 429-460.)

L'angle du bien commun

Qu'advierait-il si des biens tels que l'eau, la santé, la culture, l'enseignement, la sécurité sociale, la biosphère, le savoir et la connaissance, les besoins fondamentaux... se retrouvaient happés dans une marchandisation systématique? Une telle hypothèse n'a, hélas, rien d'irréel.

La marche forcée vers la mondialisation de l'économie capitaliste, avec, aux commandes, les firmes transnationales et les marchés financiers, impose ses impératifs de profit et de régression, avant toute considération sociale, environnementale, humaine.

L'Etat ("gouvernance à l'échelle nationale") – "devient un acteur parmi d'autres, chargé de créer les conditions les plus favorables à la compétition des entreprises"¹. Il met en œuvre les politiques néo-libérales de déréglementation, de privatisation, de libéralisation des mouvements de capitaux et des échanges. La gouvernance économique et financière mondiale (FMI, Banque mondiale, OMC, institutions de l'Union européenne...) coordonne, au niveau planétaire, ces politiques. Elle échappe, en grande partie, au contrôle démocratique, tout en étant sous la vigilante pression des grands groupes industriels et financiers.

L'idée qu'une série de "biens communs" feraient partie du patrimoine de l'humanité s'impose cependant sans cesse davantage. La convergence des problèmes les plus généraux s'effectue désor-

mais au niveau mondial, en même temps qu'émergent des valeurs dites universelles (droit au développement, protection de l'écosystème, droits de l'homme, etc.). L'idée d'une mise en commun des ressources et des moyens pour y apporter des solutions, ce qui implique de fixer des règles de droit international adéquates, est évoquée de toute part à travers des formules telles que le "patrimoine commun de l'humanité" ou les "biens à destination universelle". Ces questions sont traitées dans des conférences internationales. Elles sont également au cœur des rencontres altermondialistes dans les forums sociaux mondiaux et continentaux.

La question de la construction d'une gouvernance démocratique mondiale est posée. Elle fait par exemple l'objet d'un débat polarisé sur l'OMC. D'où la proposition d'une subordination de l'OMC à la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux conventions internationales portées par plusieurs organismes des Nations-Unies.

La mobilisation autour de l'eau, bien commun de l'humanité, est un bel exemple de cette articulation entre différents niveaux de pouvoir et de gestion, les Etats-nations gardant ici un rôle essentiel : "Il ne s'agit pas de créer une gigantesque machine bureaucratique mondiale, mais de mettre en place – sur la base des principes d'autonomie locale, de subsidiarité, de mutualité et de solidarité – des

structures locales, nationales et transnationales (au niveau des grands bassins hydrauliques) de gestion coopérative des services d'eau. Ceci dans le cadre d'un "welfare" social mondial, fondé sur le principe de la primauté du droit à la vie pour chacun de nous et sur la priorité donnée aux conditions du "vivre ensemble"². (D.H). ■

Séance du 23 octobre 2003 Gouvernance mondiale et biens communs : même combat ?

Dérégulation et privatisation n'ont jamais aussi bien fonctionné qu'en tandem avec les Etats-nations, qui sont les outils indispensables à leur propre affaiblissement. Cette évolution a conduit à vouloir régler de plus en plus haut ce qui paraissait hors de portée au niveau de la prise des décisions et donc à chercher le salut dans une "gouvernance mondiale" pour réguler tout ce qui ne l'est plus. Taxation sur les flux financiers, par exemple. La démocratie va y gagner?

1. Groupe de Lisbonne, *Limites à la compétitivité, Pour un nouveau contrat mondial*, sous la direction de R. Petrella, Ed. Labor, 1995.

2. Riccardo Petrella, *Pour une Autorité mondiale de l'eau*, in *Transversales*, n°66, décembre 2000.

Brahim Lahouel
GRESEA

Afrique : la gouvernance sans tous ses Etats*

En restaurant la notion de "bonne gouvernance", les institutions de Bretton Woods, soutenues et appuyées par les gouvernements du Nord, semblent, tel un Ponce Pilate, se laver les mains à bon compte de l'échec de l'indépendance économique du Sud. En 1989, l'année de l'effondrement du Mur de Berlin, les experts de ces institutions constataient ce qu'ils avaient appelé "*crisis in governance*". Raté, le développement. Les responsables de cet échec sont vilipendés : les nababs, potentats, tyrans et autres dictateurs. Que faire ? D'après ces mêmes experts, les Etats africains devraient être insérés dans un "*voisinage global*" dont l'axe principal serait non point un gouvernement, mais la "*gouvernance*".

Comment ces nouvelles formes de "*gouvernementalité*" affectent-elles les capacités des Etats à faire société ?

Des africains qui pensent leur propre histoire nous disent : il n'y a pas trop d'Etat en Afrique; il y a un "manque d'Etat". En effet, un grand nombre de pratiques économiques, sociales, juridiques, culturelles attestent en Afrique le "besoin" d'Etat. La responsabilité difficile des intellectuels africains est de les nommer, de les mettre à jour, de leur proposer un discours qui les réunisse et les fasse avancer. Assumer ce rôle, c'est, expose **Bernard Founou-Tchuigoua**, directeur de recherches au Forum du Tiers Monde à Dakar, prendre position : "*prendre position pour un socialisme encore largement à inventer, dans lequel la solidarité humaine s'exprimerait à travers le principe selon lequel une société ne devrait pas être considérée comme démocratique tant que le groupe dirigeant s'oppose à ce que l'Etat joue le rôle d'agent principal, mais pas nécessairement exclusif, de la socialisation de la sécurité sociale*"¹.

Comment communiquer en quelques lignes ces pensées de résistance africaines ? Les économies des pays africains soumises aux pressions des programmes d'ajustement structurel ont été contraintes de s'ajuster conformément aux seules exigences du commerce extérieure. L'objectif principal demeure son insertion dans la mondialisation. Or, cette insertion se décline de plusieurs façons. **Achille Mbembe** propose une hypothèse, celle de l'"enchevêtrement" : "*En Afrique, la privatisation et les programmes d'ajustement structurel aidant, c'est une économie concessionnaire qui se met en place, faite de monopoles lucratifs, de contrats secrets, d'arrangements privés et de passe-droits dans les secteurs du tabac, du transport, du transit, de l'agro-industrie, des grands travaux d'équipement, du pétrole, de l'uranium, de lithium, de manganèse, de l'achat d'armes, de la formation et de l'encadrement d'armées et de milices tribales, du recrutement de mercenaires. Un processus, non de désengagement comme on le prétend, mais de jonction et d'enchevêtrement entre les réseaux internationaux de trafiquants et les négociants locaux s'opère ainsi et fait basculer dans l'économie souterraine des pans entiers des relations internationales de l'Afrique*"².

L'Afrique apprivoise le temps de la mondialisation de plusieurs manières et avance vers plusieurs directions, simultanément : poursuivre une insertion rentière dans la mondialisation, sortir de l'économie internationale régulière et formelle pour profiter des opportunités transnationales d'activités spéculatives et de trafics. Pour la première direction, de nombreux Etats, Nigeria, Angola, Congo-Brazzaville, République Démocratique du Congo, Afrique du Sud, y sont invités. Ce sont eux qui concentrent la majeure partie des

IDE (investissements directs à l'étranger). Les Etats concernés sont intéressés : la gestion centralisée permet de gérer des lieux parallèles d'enrichissement ou d'opportunités d'acquiescer des ressources. La gestion centralisée des rentes pétrolières, minière ou/et agricole s'explique par la nécessité pour l'Etat rentier de répondre simultanément à deux fonctions : la fonction d'accumulation, convertir les rentes en capital productif et la fonction de légitimation. L'octroi des licences d'importation, les exonérations fiscales, l'aval de l'Etat pour des emprunts à l'étranger, l'annulation des dettes des entreprises, l'accès préférentiel au marché d'Etat ont constitué autant de moyens de prédation sur le bien commun et de sources de profits pour les classes sociales investissant l'appareil d'Etat et leurs fins et pour les courtiers et négociants étrangers qui émargeaient aux diverses rentes.

Illustrations de ces processus : les exportations illégales de produits pétroliers, sur lesquels l'Etat ne perçoit pas de taxes, souvent par l'entremise de militaires, sont estimées à 16% de la production effective de produits raffinés au Nigeria. Au sommet de l'Etat nigérian, les militaires ont détourné des montants considérables de revenus du pétrole. Le rapport Okigbo, commandé en 1993 par le général Abacha, a notamment fait état du détournement de 12 milliards de dollars en 1993. Ces derniers provenaient des prix du pétrole pendant la guerre du Golfe. L'ampleur prise par le trafic des drogues au Nigeria souligne aussi, depuis le début des années 90, comment, exclus de la répartition de la manne pétrolière, des pans entiers de la société s'abandonnent à des trafics de tous genres.

Pour la deuxième direction : sortir de l'économie internationale régulière et formelle pour profiter des opportunités transnationales d'activités spéculatives et de trafics. Pour des pays ne disposant pas comme ressource principale de ressources de sous-sol permettant l'insertion rentière dans la mondialisation, les travaux du CODESRIA (Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique - Dakar) et du CERI (Centre d'études et de recherches internationales) formulent l'hypothèse qu'à la faveur des politiques d'ajustement structurel, levier principal d'insertion forcée dans la mondialisation, il va se passer un déplacement des rentes. Ainsi, **Béatrice Hibou** diagnostique que les rentes, auparavant situées sur des lieux de production (sur les activités économiques via les mesures de protection, les financements d'investissements productifs, les marchés publics, ...) sont de plus en plus intensément déplacées vers des lieux de simple circulation des richesses (rentes sur la fraude et la contrebande, sur la circulation des produits illégaux, sur le détournement de l'aide budgétaire, ...).

L'un des événements politiques majeurs de la décennie 90 réside dans l'effritement de la souveraineté et la mise des États africains sous la tutelle des créanciers internationaux. Le mode de "gouvernement par procuration" que connaissent les États est susceptible d'élargir les fractures au sein des sociétés africaines quand on met ensemble les secousses qui l'ébranlent : l'apparition de formes inédites de mobilisation politique qui n'indiquent pas forcément une transition vers la démocratie, la décomposition de l'État dans un contexte de résurgence de l'économie de prédation, et une diffusion de la guerre et de la violence armée pour s'approprier des propriétés.

Si d'autres régions du monde sont également soumises à ce gouvernement par procuration, **Achille Mbembe** en souligne les conséquences majeures : "L'État n'a pas seulement perdu une grande partie des capacités de régulation et d'arbitrage qui lui permettaient de se

construire une légitimité ; il ne dispose plus des moyens financiers, du pouvoir administratif et, en général, de toutes sortes d'autres biens qui auraient permis de résoudre politiquement les nombreux conflits qui entraînent désormais, presque partout, des violences qui jusque-là avaient pu être contenues dans des limites plus ou moins tolérables. N'ayant plus de droits à émettre ni à honorer et n'ayant plus grand chose à distribuer, l'État n'a plus de crédit public. Ne lui reste alors que le poids de la violence à l'échelle interne, dans un contexte marqué par la dévastation matérielle, la désorganisation et la recomposition des circuits de crédit et de production et une brutale récession des notions de bien public, d'utilité générale, de loi et d'ordre est ainsi devenue la question majeure à laquelle sont confrontées les sociétés africaines postcoloniales...".

La responsabilité des institutions financières internationales est épinglée par **Bédoui Abdeljelil**, économiste tunisien : "la libéralisation et la déréglementation se sont traduites dans la majorité des cas par le développement des activités informelles, la fuite des capitaux et la généralisation de la corruption (...) L'ensemble de ces évolutions fâcheuses a non seulement entamé la légitimité de l'État, mais aussi jeté le discrédit sur les réformes libérales engagées et sur les institutions internationales qui sont derrière ces réformes : Fonds monétaire international (FMI), Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Organisation mondiale du commerce (OMC)"³.

Les expressions d'un besoin d'État sont multiples mais elles sont voilées, parasitées par le discours dominant de la tutelle internationale qui s'appelle : bonne gouvernance, libérer les initiatives du secteur privé, laisser la société civile expérimenter ses initiatives, décentraliser les prises de responsabilités. Les acteurs africains, nous dit **Mamadou Diouf**, historien sénégalais, "voyagent, à la recherche des mots justes qui diront leurs luttes. (...) Il est difficile de tirer une conclusion de ces trajectoires heurtées, parfois convergeantes, souvent changeantes mais toujours violentes d'acteurs sociaux, individuels et collectifs, institutionnels et économiques, pris à la gorge par des transformations qu'ils impulsent et/ou subissent à partir de ressources, de motivations, de formes

d'appropriation, d'intérêts concurrents et de sites différents. Comment faire converger des ensembles hétérogènes vers une volonté commune de vivre en commun ? Est-il possible et à quelle condition de créer une sociabilité et une civilité propre à assurer des modes démocratiques de gestion des sociétés et des économies africaines ?"⁴. Poser la question... ■

* Certains passages sont extraits de la brochure "L'Afrique au futur", Bruno Carton et Brabim Labouel, Gresa, avril 2001.

1. Bernard Founou-Tchougoua, "Afrique : le manque d'État", in revue *La Pensée*, n°301, mars 1995.
2. Achille Mbembe, "Du gouvernement privé indirect", CODESRIA, 1999.
3. Bédoui Abdeljelil, "Une économie tunisienne face à des défis majeurs", Université de Tunis, 2003.
4. Mamadou Diouf, "Mouvement sociaux et démocraties, perspectives africaines", in *Les Avatars de l'état en Afrique*, publication du GEMDEV, Paris, Karthala, 1997.

La gouvernance selon les institutions internationales

Banque Mondiale

"La gouvernance est la manière dont la puissance est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays"

(Managing development - the governance dimension/ Banque Mondiale, 1994)

[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDCG/\\$file/GovConcept-f.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDCG/$file/GovConcept-f.pdf)

Commission Européenne

"Qu'est-ce que la gouvernance ?

C'est un ensemble de transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en oeuvre et contrôlées. Quels doivent en être les champs ? La finance, l'environnement, le commerce, la santé, les normes sanitaires et sociales, la lutte contre le crime et la défense des droits de l'homme. "

(Pascal Lamy, Commissaire Européen en charge du commerce extérieur, intervention du 29/09/2000 au Club Actes et Paroles)

<http://www.geoscopie.com/acteurs/a702gov.html>

FMI (Fonds Monétaire International)

"La bonne gouvernance est importante, pour les pays, à tous les stades de leur développement... Nous concentrons notre approche sur ces aspects de bonne gouvernance qui sont le plus étroitement liés à notre contrôle des politiques macro-économiques - à savoir la transparence des comptes des gouvernements, l'efficacité de leur gestion des ressources publiques, la stabilité et la transparence de l'environnement économique et réglementaire en ce qui concerne les activités du secteur privé. "

(Michel Camdessus s'adressant au Conseil Économique et Social des Nations Unies, 2 juillet 1997)
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>

Haut Conseil de la Coopération International

(France)

"La "bonne gouvernance" est en passe de rejoindre la lutte contre la pauvreté comme l'un des deux dogmes de la coopération et du développement. "

"En matière de gouvernance démocratique, il n'y a aucune raison de reconnaître une quelconque prééminence des institutions financières internationales (ISF) pour en fixer le contenu et les conséquences (...) La gouvernance démocratique ne constitue pas un modèle préétabli à importer, elle n'est ni un système de règles, ni une activité, mais un processus à amplifier. "
<http://hcci.gouv.fr/travail/avis/avis-gouv.html>

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)

"L'exercice du pouvoir politique, ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social. "

(Orientations du CAD sur le développement participatif et la saine gestion des affaires publiques/ CAD-OCDE, décembre 1993)

ONU (Organisation des Nations Unies)

"Sans bonne gouvernance et tout ce que cette notion recouvre - état de droit, administration transparente, légitimité politique et réglementation adéquate -, le monde en développe-

ment restera irrémédiablement à la traîne, quel que soit le volume des investissements, et en dépit d'éphémères miracles économiques. "

(déclaration faite par Kofi Annan devant l'Association du Canada pour les Nations Unies, à Toronto, le 3 décembre 1997, communiqué de presse SG/SM/6412)
<http://www.un.org/french/docs/sgf/citations/6412.htm>

PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement)

"La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends. La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit. La bonne gouvernance veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société et à ce que les voix des plus démunis et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans le cadre des prises de décisions relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement. "

(La gouvernance en faveur du développement humain durable/ PNUD)
<http://magnet.undp.org/Docs/UN98-21.PDF/GOVERNA.NCE/IGSHD.FRE/igshdone.pdf>

(F.W.)

Fabrice Wilvers
GRESEA

Pour en savoir plus...

Articles

>> La Banque Mondiale, la corruption et la gouvernance/ Jean Cartier-Bresson, in : Revue Tiers Monde n°161, T. XLI, janvier-mars 2000

>> La "bonne gouvernance" néolibérale/ Bernard Conte, 2003
http://conte.montesquieu.u-bordeaux.fr/Enseig/Lic-ecod/docs_pdf/Gouvernance.pdf

>> Criteria for good governance in the Third World (from a liberal perspective), anonyme, non daté
[http://www.fnf.org.za/Publications/3_Liberal Opinion/criteria_for_good_governance.htm](http://www.fnf.org.za/Publications/3_Liberal%20Opinion/criteria_for_good_governance.htm)

>> De la gouvernance des économies à celle des territoires/ Centre de Documentation de l'Urbanisme, août 1999
<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/gouvernance/note.htm>

>> De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme/ John Brown, 2001
<http://attac.org/fra/list/doc/brown.htm>

>> "Dialogue civil", "gouvernance" et société civile/ Isabelle Darmon, in : La Revue Nouvelle n°3-4, mars-avril 2002, p.69-81

>> Etymologie du terme "gouvernance"/ Corinne Huynh-Quan-Suu, non daté
http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc5_fr.pdf

>> Global governance needs reformed institutions and new ones too/ Chakravarthi Raghavan ; in : Third World Economics n° 292, 1er novembre 2002, p. 6-8

>> La gouvernance culturelle/ Patrice Meyer-Bisch, 15 octobre 2002 (version corrigée)
<http://www.unifr.ch/iiedh/publications/series/Dt6.pdf>

>> Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ?/ Claudette Lafaye, non daté
http://www.sociologia.unimib.it/mastersqs/dida/testidue/5_lafaye.pdf

>> La gouvernance en faveur du développement humain durable (document de politique générale)/ PNUD, janvier 1997
<http://magnet.undp.org/Docs/UN98-21.PDF/Govfre.htm>

>> Gouvernance et libéralisme/ Sylvain Reboul, non daté
<http://sylvainreboul.free.fr/gou.htm>

>> Gouvernance mondiale, fiche n°10 du dossier documentaire sur le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg 2002/ Ministère de l'écologie et du développement durable ; France, 30 mai 2002
<http://www.environnement.gouv.fr/international/johannesburg2002/fich10.htm>

>> Gouvernance mondiale : le rôle des avocats/ Christian Chavagneux, in : Alternatives Économiques n°209, décembre 2002, p. 87

>> Gouvernance : sous les mots, les maux/ Philippe Arondel, non daté
<http://www.cftc.fr/images/administrables/35/20021104111314.doc>

>> Pauvreté, participation et bonne gouvernance/ Marc Totté, in : La pauvreté en "Références" ; COTA, GRESEA, Le Monde selon les femmes, Bruxelles, 2003

>> Le piège de la gouvernance/ Bernard Cassen, in : Le Monde Diplomatique n° 567, juin 2001, p. 28

>> Point de vue sur la notion de "gouvernance"/ Michel Mercadié, 2 mai 2001
<http://sylvainreboul.free.fr/dia18.htm>

>> Les quatre écoles de la gouvernance mondiale/Roger Tooze, in : Alternative économiques Hors-série, n°47, p.22-25

Monographies

>> Gouvernance, économie sociale et développement durable en Afrique/ Yao Assogba ; Université du Québec, Chaire de recherche en Développement Communautaire (CRDC), CRISES, Cahiers du CRISES, Coll. Working papers, série Recherche n°16, novembre 2000, 36 pages
<http://www.crisis.uqam.ca/cahiers/c2000/0019.PDF>

>> Gouvernance mondiale : rapport de synthèse/ Jean Ptsani-Ferry, Pierre Jacquet, Laurence Tubiana ; La Documentation Française, Paris, 2002, 505 pages

>> Gouvernance européenne : un livre blanc/ Commission Européenne ; Commission Européenne, Bruxelles, 25 juillet 2001, 40 pages
http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

Sites de référence

>> Governance Resource Centre (GRC)
<http://www.grc-exchange.org/index.html>

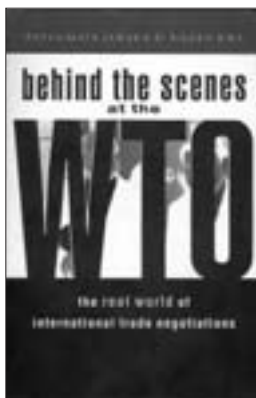
>> Institut de la gouvernance
<http://i-gouvernance.com/>

A Lire



Justice pour le peuple serbe /
Jacques Vergès ; L'Age d'Homme ; 160
pages, 28 euros.

La guerre d'agression des USA contre l'Irak, l'Afghanistan et l'ex-Yougoslavie ont en commun d'inaugurer une nouvelle ère dans le droit des peuples, qui se voit foulé au pied par le droit du plus fort dans la plus parfaite illégalité. L'ouvrage de Jacques Vergès qui décortique, à l'aide de quatre sommités du droit (Drago, Zorgbibe, Decocq et Dana), la monstruosité juridique censée légitimer la parodie de procès intentée à Milosevic, l'ancien président élu de la Yougoslavie, mérite de figurer parmi les livres de chevet de tout démocrate. On y apprend non seulement comment l'Allemagne a précipité, en coulisse, l'éclatement de la Yougoslavie (acte méritant d'être qualifié de crime contre la paix et poursuivi à ce titre), suivie en cela par les USA dans leur appui aux terroristes de l'UCK au Kosovo, mais aussi, masquée par la désinformation anti-serbe qui a fait le bonheur de la presse asservie, comment l'Otan (air connu) a ensuite appuyé cette guerre d'agression sans se préoccuper un instant d'obtenir l'aval du Conseil de sécurité des Nations unies. Il en a résulté ce "Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie", un instrument mercenaire (subsidé par le privé !), inféodé aux grandes puissances, qui fait fi des règles élémentaires du droit. Lecture indispensable. (E.R.)



Behind the scenes at the WTO /
F. Jawara et A. Kwa; Zed Books; 329
pages, 20 euros.

Un petit joyau. En quelque trois cent pages compactes, Fatoumata Jawara et Aileen Kwa réunissent tout ce qu'il importe de savoir de l'OMC, sa genèse, sa machinerie, ses organigrammes officiels et officieux, ses dossiers phares, ses coups tordus à Doha, racontés au jour le jour par le menu, car comme le titre l'indique, *Dans les coulisses de l'OMC*, les auteurs ont fait oeuvre de journalisme investigatif critique et éclairé, et, étayé par des interviews de la nomenclatura OMC, le récit gratte jusqu'aux ressorts réels du grand Machin. L'"élection" du tandem Moore-Supachai ? Scellée par un coup de téléphone par Madeleine Albright. L'OMS veut publier un dossier sur les médicaments ? L'OMC bloque et dénature le contenu. Des ambassadeurs du Sud dérangent à l'OMC ? Les États-Unis les démolissent. Le Sud renâcle ? Il y aura chantage sur les aides de coopération au développement. Ou blocage des candidatures dérangeantes, celle de l'Iran, par exemple. Car la règle d'une voix par pays membre ne résiste pas au veto du tandem Zoellick-Lamy (USA-UE). Alors ? Les auteurs, avec quelque naïveté, placent leurs espoirs dans un "coup d'Etat démocratique" : l'OMC n'est-il pas dominé (80% des voix) par les pays du Sud ? Qui vivra, verra. A lire d'urgence, c'est du tout beau travail. (E.R.)



Les multinationales et la mise en concurrence des salariés /
Claude Pottier ; LHarmattan ; 252 pages, 21 euros.

Quels sont les impacts et les visées des transnationales pour les travailleurs du monde ? Le thème reste peu exploré et, pour quiconque veut voir clair dans la mondialisation, Claude Pottier offre un bel outil d'analyse. L'approche est marxienne et s'éclaire par le constat de Rosa Luxembourg (1913) : *"Le capital ne peut se passer des moyens de production et des forces de travail de la terre entière"*. Clairvoyance prémonitoire. Le secteur privé allemand "emploie" aujourd'hui 310.000 travailleurs en Europe centrale, l'américain en a 750.000 au Mexique et le japonais 1.360.000 en Asie orientale. Délocalisation du travail dans les pays à bas salaires, mise en concurrence des salariés du monde entier. Au Nord, cela se traduit par du chômage et une pression à la baisse des salaires. Au Sud ? Les masses rurales y servent de réservoir malléable comme auparavant celles du capitalisme naissant, au début de l'industrialisme. Avec les mêmes effets dévastateurs sur le tissu social. L'intégration économique mondiale, comme y insiste Pottier, signifie "désintégration sociale". Tous perdants. Bourré de chiffres et de données dures rarement publiés et mis en perspective, ce livre trace des sillons au laser. (E.R.)



La société civile congolaise : état des lieux et perspectives/ Baudouin Hamuli Kabarhuza, Ferdinand Mushi Mugumo, Norbert Yambaamba Shuku ; Editions Colophon, 2003, 126 pages. 10 euros.

Les auteurs de cet utile opuscule, au thème relativement peu traité dans la littérature récente, s'emploient à disséquer les composantes de la société civile congolaise, fédérant sous cette expression prise dans son sens le plus large, à peu près tous les types de groupement oeuvrant en République démocratique du Congo (à l'exclusion des partis politiques et des entreprises privées) : ONG, Eglises, associations de presse, collectifs, syndicats...

Ils examinent tour à tour les dynamiques qui l'animent, ses modes d'organisation (réseaux, plate-formes) et les relations - très souvent antagonistes - qu'elle a nouées au fil de l'Histoire avec les pouvoirs publics.

Si l'on peut récuser certains raccourcis de commodité (fallait-il bien, pour ne pas avoir à y inclure la sphère du pouvoir politique, qualifier la société civile d'"apolitique"?!), cet ouvrage n'en est par moins tout particulièrement précieux pour ceux qui veulent se faire une idée concise et bien documentée de l'état actuel du secteur associatif au Congo. (F.W.)



Rapport mondial sur le développement humain 2003/ PNUD ; Economica, 2003, 367 pages. 25 euros, 10 euros pour les pays en développement, téléchargeable gratuitement sur <http://www.undp.org/hdr2003/francais/>.

L'intitulé du *Rapport mondial* 2003 du PNUD "Les objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté" reflète, par sa longueur inaccoutumée, l'inflation du nombre de pages (une centaine gagnée sur l'édition 2002). S'il s'articule toujours en deux grandes parties (rédactionnelle, avec les rubriques habituelles, et statistique), il s'enrichit cette année de données complètes sur la situation des pays concernés par la Déclaration du Millénaire en regard des huit objectifs retenus lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies (faire disparaître l'extrême pauvreté, garantir à tous une éducation primaire, promouvoir l'égalité des sexes, réduire la mortalité des enfants, combattre le sida...), qui viennent s'ajouter aux quelques trente indicateurs du développement humain classiquement répertoriés par le Rapport mondial. S'il fallait retenir un fait sur la foule ici réunie, ce serait celui-ci, qui n'étonnera guère : le fossé entre pays pauvres et riches s'est encore accru. (F.W.)



Les dessous de l'ALCA; Zone de libre-échange des Amériques, Points de vue du Sud. Alternatives Sud, CETRI/L'Harmattan, Vol. X (2003) 1, 185 pages, 13 euros.

L'entrée en vigueur de l'ALCA (zone de libre-échange des Amériques), prévue pour 2005, confortera la domination économique des Etats-Unis sur l'ensemble des Amériques. La zone concernée est peuplée de 800 millions d'habitants. Elle représente 40% du PIB mondial et 20% du commerce de la planète. Le but de l'opération, lancée par les Etats-Unis, est résumée par J. Stiglitz, ancien vice-président de la Banque mondiale : "l'ALCA consiste en une extension de l'ALENA et se base sur les clauses de l'OMC et les orientations fondamentales du FMI et de la BM" A l'image de l'ALENA (accords de libre-échange de l'Amérique du Nord, Etats-Unis, Canada et Mexique), entré en vigueur le premier janvier 1994, l'ALCA est "un projet d'annexion de l'Amérique latine", comme le démontre Osvaldo Martinez, dans la première contribution de cette dernière publication d'Alternatives Sud. Ce numéro 10 d'Alternatives Sud, avec sa dizaine de contributions sur l'ALCA, éclaire, sous différents aspects, la logique de l'intégration/ soumission que signifie l'établissement de zones de libre-échange, sous l'égide du capital. Il aborde également les résistances et les mobilisations d'acteurs sociaux face à "l'accord entre le requin et les sardines". (D.H.)

Ces ouvrages, et quelque 3.000 autres, monographies et publications, sont consultables gratuitement au centre de documentation du Gresea (accessible au public les mardi, mercredi et jeudi de 14 à 17 heures et les autres jours sur rendez-vous - 02/219.70.76). Vous y trouverez également des périodiques et lettres d'informations, en anglais et en français, à caractère économique ou social, produits par des ONG belges et étrangères spécialisées en développement ou par des départements de recherche universitaire étudiant les pays du Sud, sans oublier les brochures et dossiers établis par l'équipe du Gresea, ainsi que les rapports des institutions internationales.

Les feuilles de route du GRESEA

Ma maman ne travaille pas à l'OMC

A l'heure où nous écrivons ces lignes, 9 septembre 2003, Cancun n'a pas encore eu lieu. Nous sommes à l'heure des mobilisations, du tam-tam médiatique, des ultimes bras de fer entre grands et petits de ce monde. Tout cela est aussi fiévreux et amphétaminé qu'une "rave party" d'enfer, les pertes de conscience et les aubes titubantes en moins. Le suspense, peut-on dire, est intolérable. Passera, passera pas, Cancun? A l'heure où ces lignes seront imprimées, le rideau aura tombé¹. Il y aura d'autres mobilisations et puis d'autres rideaux. La vigilance citoyenne, attentive à tous les fronts du calendrier, peut s'estimer satisfaite mais, observée sous cet angle, au long cours, il est difficile d'encore parler de suspense. Ainsi va la vie. De combat en combat.

Le rideau aura tombé mais, comme chacun sait, à l'OMC, rien n'est jamais fini. Les négociations sont permanentes, tant que subsistera le moindre obstacle à la transformation de toute chose en marchandise. Comme tant d'autres, et de longue date, le Gresea n'est pas resté insensible à cette inquiétante tournure de l'histoire contemporaine, qui affecte la vie de tous, au Nord comme au Sud, à l'Est comme à l'Ouest. Le Gresea a participé à la fronde populaire, notamment syndicale, contre l'AGCS, il était présent au Larzac et il a édité - voir ci-contre - une brochure analysant les rouages de l'OMC. Afin que chacun sache de quoi est faite cette machine à commercialiser le monde.

Il y a, sur cette question, beaucoup de choses qui prêtent au sourire. Au

sourire amer et ironique, cela va de soi. Ce sont, la conférence de Cancun s'approchant, ces trépidations, ces appels d'un affolement mal réprimé où on trouvait, soudés par une même profession de foi, la Banque mondiale et une cohorte d'entreprises américaines², toutes deux abjurant le Nord de lâcher du lest sur l'agriculture afin que, grâce à ce geste à l'égard du Sud, Cancun ne soit pas un échec. Et ce sont, toujours pour amadouer le Sud, toujours dans la même période, le pseudo-accord du 13 août entre Union Européenne et Etats-Unis sur le même dossier agricole et, 30 août, la pseudo-concession de l'OMC dans le dossier des médicaments génériques produits dans le Sud. Faut-il que la nervosité ait été grande pour que le Nord cherche avec autant de fracas à faire illusion sur son empressement à couvrir le Sud de petits cadeaux.

C'est naturellement un des paradoxes, un des grands mystères de la théologie diffusée par l'OMC. Si le libre-échange, si la libre concurrence du marché étaient vraiment, et d'évidence, la panacée universelle et le moteur de toute croissance, pourquoi tellement de pays du Sud renâclent-ils? Pourquoi, aussi, est-ce le Nord qui tient tellement à faire de Cancun un succès alors que, à l'entendre et à lire ses chiffres qu'on n'ose imaginer truqués, c'est le Sud qui devrait en retirer le plus grand profit? Et pourquoi faut-il quelque 22.500 pages de règlements afin d'imposer par la contrainte, tribunal taillé sur mesure à l'appui, ce joli régime de libertés? Même un écolier de dix ans restera sceptique. A cet égard, l'observation d'un Jan Vandemoortele (PNUD) offre comme un début d'explication.

*"Le postulat selon lequel la croissance est a priori une bonne chose pour les pauvres, dit-il, indépendamment de ce qu'il advient de l'équité, doit être remis en question. Il est incorrect de penser qu'un gain en croissance se traduira en un recul de la pauvreté."*³

Au-delà du paradoxe, cependant, il y a le malaise. On ne compte plus désormais, dans les mouvements citoyens, les spécialistes en herbe qui jonglent avec les arcanes de l'OMC. Pour dénoncer telle disposition inique. Pour exiger la démocratisation de telle processus de décision. Le risque, d'évidence, est de rester le nez collé au pare-brise, de s'enfermer dans une critique du détail et, à force de combattre l'"ennemi" sur son propre terrain, de prendre place à la table des marchands de tapis, de se confondre avec eux. La vue d'ensemble et la faculté de penser librement s'en trouveront perdues (et avec elles tout espace pour appréhender la signification d'une église qui affirme que, hors du commerce, il n'est pas de salut), de même que les questions de fond qui hurlent ici en silence: ces "richesses" auxquelles le commerce est censée ouvrir ses portes, de quelle nature sont-elles, qui va les créer, qui va en bénéficier et pour quoi faire?

On trouve un écho de ce malaise dans les divergences d'opinion au sein des mobilisations citoyennes. Bien sûr, tout le monde est d'accord pour penser que, suivant en cela le mot d'ordre de la FGTB, que "les droits des citoyens sont plus importants que la liberté des affaires"⁴. Encore faut-il s'accorder sur la manière de faire front. La plate-forme belge suggère d'intégrer l'OMC dans l'ONU (idée hasardeuse lorsqu'on voit le rôle qu'on voudrait confier à l'appareil onusien dans

l'Irak occupée), en exclure les services publics (lesquels n'ont, pour mémoire, aucune définition universelle) ou la démocratiser en renforçant le contrôle parlementaire de ses mandataires. A l'opposé, un réseau du Sud tel que l'Asia Pacific Network on Food Sovereignty traite l'OMC à l'égal d'une délinquance irréformable et plaide, dans ces matières, pour la primauté des souverainetés nationales⁵. On ne peut vouloir l'un et l'autre. On peut par contre, et c'est peut-être l'urgence, entamer l'analyse de l'OMC, non au travers de ses constructions juridiques, mais en tant qu'église et opium des peuples.

Erik Rydberg

LOMC décodé

OMC : Radiographie d'une pathologie - Analyse des rouages de l'Organisation mondiale du commerce au regard notamment des droits de l'homme et des peuples, GRESEA, deuxième édition révisée 2003, 58 pages, 4 euros.

Rédigée par Anne Graindorge, juriste au GRESEA, la brochure propose, dans un langage accessible à tous, une analyse globale et rigoureusement argumentée des rouages de l'OMC. Publiée à la veille de la 4ème conférence de l'OMC à Cancun (10-13 septembre), cette radiographie démontre, textes juridiques à l'appui, que "le droit OMC se heurte inévitablement à la protection de nombreux droits fondamentaux, tels que le droit au développement, le droit à l'alimentation, le droit à la santé, le droit à l'information, le droit à la culture, le(s) droit(s) au travail ou le droit de disposer des ressources naturelles". A ce titre, il constitue un outil précieux pour qui-conque refuse de voir le monde entier transformé en marchandise.

Enquête internationale

Dans le cadre de son programme de recherches sur la Responsabilité économique des entreprises (REE), le GRESEA a lancé un enquête interna-

tionale auprès d'une série de personnalités et d'ONG du Sud. Convaincu que le développement des économies du Sud est très souvent entravé, affaibli, voire empêché par des décisions économiques des entreprises du Nord (que ce soit par des politiques d'achats, par des concurrences sur le terrain, par l'exercice des droits de propriété intellectuelle, etc.) et, donc, que l'approche "sociale" ou "environnementale" est insuffisante pour appréhender correctement l'impact des décisions prises par les opérateurs économiques du Nord sur les peuples du Sud, particulièrement au regard du droit au développement, le GRESEA cherche par voie de conséquence à étayer, en s'appuyant sur l'expérience des mouvements sociaux du Sud, cet outil d'analyse. Le questionnaire, de même que la lettre d'information du GRESEA sur la REE, est accessible sur le site du GRESEA (www.gresea.be) ou sur simple demande.

Forum social européen

C'est à Paris que se déroulera, du 12 au 15 novembre 2003, le deuxième Forum social européen (FSE). S'inscrivant dans la dynamique citoyenne, commencée à Porto Alegre en 2001, le FSE rassemble des acteurs, mouvements sociaux et citoyens qui souhaitent confronter leurs analyses, leurs propositions alternatives pour une autre Europe, dans un autre monde. Membre du Forum social de Belgique, le Gresea prépare, pour le FSE, un atelier sur "les multinationales et le droit au développement", un thème qui renvoie à la responsabilité économique des entreprises (REE). Après tout, ce sont les 500 plus grandes multinationales qui contrôlent 80% des investissements étrangers, 70% du commerce international et 30% de la production mondiale.

La REE sera abordée sous quatre éclairages : qu'est-ce que le droit au développement ; la stratégie des multinationales confrontée au droit au

développement dans les pays du Sud ; les délocalisations au Nord et au Sud (qui sont les gagnants, qui sont les perdants !) et enfin, la résistance des peuples, en soulevant la question de la justiciabilité des transnationales au regard du droit au développement.

Midis du Tiers Monde

Fruit d'un partenariat entre 5 ONGD (GRESEA, CNCND, ITECO, Monde Selon les Femmes, le COTA), les conférences des MTM abordent des sujets en rapport avec la problématique Nord-Sud. C'est ainsi que, durant ce deuxième semestre 2003, les MTM organisent quatre séances sur les thèmes suivants.

Une première séance, en septembre, a présenté le rôle des radios communautaires en Afrique de l'Ouest. Une deuxième séance, organisée avec le CNAPD, a donné un nouvel éclairage sur la situation dramatique du peuple palestinien, à travers la construction du "Mur" séparant les communautés. Une troisième séance, portée par le Gresea, abordera la question "agro-alimentaire" à travers la responsabilité économique des entreprises (REE), en particulier des multinationales agro-alimentaires dans la dégradation des conditions d'existence des populations du Sud. Une quatrième séance portera sur le thème du partenariat en éducation au développement. Pour tout renseignement, prenez contact avec le Gresea.

1. Dernière minute: Cancun s'est donc conclu par un crash ne laissant guère de rescapés. Nous ne verserons pas, ici, de larmes de crocodile. Tout considérer à l'aune du commerce, jusqu'à y gâcher sa vie comme une caricature de Picsou: n'est-ce pas cela, aussi, qui vient de faire faillite à Cancun? L'idée qu'un autre monde est possible perce les décembres de Cancun, elle n'est pas douceur et espoir.

2. US Business Urge Bush to Signal "Concessions" on Agriculture in WTO Talks, *International Trade Daily*, 4 septembre 2003.

3. Growth alone is not the answer to poverty, *Financial Times*, 13 août 2003.

4. Message de la CISL et de la FGTB pour la conférence de Cancun, *Syndicats*, 16 mai 2003.

5. Let us cut our losses and let us do it fast, APNFS statement, 1 septembre 2003.

L'Université des Alternatives

MODULE 3

La gouvernance, stade suprême du colonialisme ?

PROGRAMME

Jeudi 2 octobre 2003 – 18H00-20H30

Bonne ou mauvaise, la gouvernance n'est pas tombée du ciel

Jeudi 9 octobre 2003 – 18H00-20H30

La "bonne gouvernance" du Sud – une nouvelle théologie de non-libération?

Jeudi 16 octobre 2003 – 18H00-20H30

La gouvernance des ONG – outil alibi ou de contre pouvoir?

Jeudi 23 octobre 2003 – 18H00-20H30

Gouvernance mondiale et biens communs: même combat?

Lieu:

NCOS, 11 rue de la Linière, 1060 Bruxelles, Grande salle 5ème étage

Horaire: 18h00 – 20h30

Inscriptions au GRESEA:

par fax 02.219.64.86, tél.02.219.70.76,
mail gresea@skynet.be, ou sur le site www.gresea.be.

Droit d'inscription pour les 4 séances:

10,00 € à payer lors de la première séance

Toute inscription donne droit à une farde documentaire de référence.

Le module 4 de l'Université des alternatives traitera du thème
de la responsabilité économique des entreprises,
et se déroulera les jeudis, 27/11, 4/12, 11/12 et 18/12.