

# Miroir, mon beau miroir

Pour Jean-Luc Dubois, chercheur à l'Orstom qui a collaboré avec la Banque mondiale, les organisations internationales pourraient, en réformant leur structure et leur fonctionnement, mieux refléter les aspirations de la société civile. Surtout si cette dernière est bien organisée comme aux États-Unis.

**Jean-Luc Dubois**  
Orstom\*

Dans un monde qui s'unifie, les organisations internationales sont appelées à jouer un rôle croissant. Elles offrent une plate-forme idéale de rencontre des aspirations des différentes communautés nationales ou régionales. Dans le futur "village planétaire", elles peuvent jouer le double rôle de carrefour des idées nouvelles et de reflet des aspirations de la société civile et guider ainsi les réalisations régionales ou nationales. Cette perspective ne va pas de soi. La principale difficulté vient du fait que, pour agir efficacement au sein d'un environnement de conflit culturel, les organisations internationales doivent développer leur propre culture d'entreprise. Or, celle-ci tend à devenir l'apanage de quelques-uns, qui en tirent le maximum de privilèges et cherchent à freiner toute évolution, refusant notamment l'ouverture à des idées extérieures.

Cette situation de blocage est à l'origine de fractures qui apparaissent peu à peu entre ceux qui représentent l'institution et ceux qui espéraient la voir prendre en compte leurs aspirations. Un tel risque est omniprésent dans toutes les instances internationales et la fracture est d'autant plus marquée que l'institution est moins apte à se remettre en cause en l'absence de pressions extérieures, souvent d'ordre financier.

Les institutions internationales ont facilement accès à l'information existant dans

le monde dans leur domaine de compétence : idées, concepts, expériences avec leurs résultats et leur évaluation. Les supports d'information sont extrêmement variés : messageries électroniques, lien avec les réseaux internationaux thématiques, procédures de diffusion interne de l'information recueillie, etc. Cela permet aux experts des institutions internationales d'être en permanence à la pointe des connaissances.

**Carrefour d'idées.** Mais l'accès à l'information n'est qu'une étape. Il faut ensuite valoriser cette information pour mettre en oeuvre un projet, un programme d'action ou une mesure politique. Là surgissent les premières difficultés, surtout si l'idée est nouvelle, non vérifiée par l'expérience, ou difficile à intégrer dans le courant de pensée dominant. Plus l'idée est originale, plus il faudra d'explications pour convaincre les responsables.

Même si elles ne sont pas acceptées d'emblée, les idées nouvelles ne sont pas pour autant définitivement rejetées, notamment si certains membres de l'organisation y sont personnellement attachés. Mais l'institution peut simplement ne pas être prête à les intégrer. Avec le temps, ces idées font tâche d'huile, en particulier si elles traduisent les aspirations de la société civile et rencontrent un écho chez des chercheurs, universitaires et décideurs. Elles préparent en fait l'émergence d'un nouveau courant de pensée, qui pourra devenir majoritaire quand l'échec du modèle dominant sera patent.

La Banque mondiale fournit un bon

exemple de ce processus. De nombreux courants de pensée cohabitent au sein de cet organisme, même si les tendances néo-libérale et néo-classique demeurent la référence. Les principes de protection du capital humain, de respect des droits et obligations traditionnels, de financement

"La nouvelle rhétorique des institutions financières internationales, qui s'approprient le langage des ONG et celui de la théologie de la libération, révèle qu'elles sont sur la défensive et qu'elles doivent retrouver leur légitimité et leur crédibilité."

XABIER GOROSTIAGA.  
CIUDADANOS DEL PLANETA Y DEL SIGLO XXI.  
IN: PORTAVOZ, N° 43, JUILLET 1995.

d'interventions sociales pour compenser les échecs du marché, de participation des populations aux processus de décision, etc. se sont progressivement introduits, sans que ne soit remis en cause l'objectif d'une meilleure efficacité à long terme. La prise en compte de l'impact social des politiques d'ajustement à travers le programme Dimensions sociales de l'ajustement (DSA) relève de la même approche. Mis en place en 1986, ce programme a dû s'affirmer contre certains macro-économistes de formation "néo-classique pure" pour lesquels toute inter-



vention sociale risquait de remettre en cause l'équilibre économique et la croissance. Pourtant, en 1990, la plupart des idées proposées par ce programme se trouvaient confirmées officiellement dans le Rapport sur le développement consacré à la lutte contre la pauvreté. En 1992, le programme DSA était même intégré dans le plan plus large de lutte contre la pauvreté.

Le Programme des Nations unies pour le développement a suivi une démarche similaire. Les rapports annuels sur le développement humain sont un moyen de regrouper et d'exposer des idées nouvelles dans un cadre de pensée renouvelé.

**Miroir de la société civile.** Être le miroir de la société civile signifie que celle-ci se reconnaît dans les réalisations qui sont mises en oeuvre et qui sont censées refléter ses aspirations. Évidemment, un tel énoncé peut surprendre ceux qui sont sur le terrain et ont souvent l'impression de ne pas être entendu, ni même écouté. Certains mécanismes concourent pourtant à rapprocher les institutions internationales des aspirations de la société civile : groupes de liaison avec les organisations non gouvernementales, nouvelles méthodes (enquêtes sur les bénéficiaires d'un projet, évaluation d'une politique) et échanges de personnes dotées de compétences particulières.

Les représentants des gouvernements qui siègent à titre d'administrateur au sein des organisations internationales peuvent également évaluer la pertinence des stratégies et l'utilité des projets financés et en influencer le contenu et la mise en oeuvre. Par exemple, les pays nordiques et les Pays-Bas interviennent souvent sur certains thèmes : le développement social, la lutte contre la pauvreté, la défense des minorités et le droit des femmes.

Par ailleurs, les organisations internationales sont assez sensibles à leur image dans l'opinion publique. C'est le cas de la Banque mondiale, qui est à l'écoute des critiques émises, sur des bases techniques, par les organisations non gouvernementales (ONG), les médias et les gouvernements. Or, depuis une dizaine d'années, ces contestations se sont multipliées, notamment sur les programmes d'ajustement structurel dont les conséquences sociales sont douloureuses à court terme pour certaines catégories (hausse des coûts, baisse des revenus, perte d'emploi, etc.) et qui ne sont pas toujours couronnés de succès économique. Les ONG sont au premier rang de cette contestation, par exemple Greenpeace en ce qui concerne l'environnement, Oxfam pour les aspects sociaux, Bread for the World pour l'aide alimentaire, etc. Elles obligent la Banque

mondiale à expliciter, à justifier et parfois à infléchir sa démarche.

Les raisons qui poussent la Banque mondiale à prendre en compte ces critiques sont de divers ordres. Il règne au sein de son personnel, majoritairement formé aux États-Unis, un "esprit américain" (esprit pionnier à l'affût de la nouveauté, volonté d'être le meilleur dans son domaine et d'avoir une conscience professionnelle irréprochable). De plus, les statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement imposent de justifier au conseil d'administration toutes les actions et orientations mises en oeuvre. Enfin, la Banque doit compter avec une société civile américaine très organisée, qui est capable d'influencer les décisions du Congrès américain concernant l'aide publique au développement. Or, le gouvernement américain est le plus gros actionnaire de la Banque mondiale et les récentes décisions du Congrès américain d'allouer moins de fonds aux banques de développement l'ont contrainte à une restructuration partielle, comme cela a été le cas pour d'autres agences des Nations unies (BIT, Unesco, FAO, OMS et Pnud)°.

De plus, la Banque mondiale se veut à la pointe des découvertes scientifiques et méthodologiques, afin de préserver son rôle d'institution internationale de développement et son savoir-faire pour l'élaboration des projets et des politiques de développement. Par exemple, alors que l'époque est à la participation des populations, elle oriente une partie de ses actions vers les groupes vulnérables ou pauvres et intègre certaines de leurs aspirations dans la conception des projets, avec l'espoir de les rendre plus efficaces.

**Évolution nécessaire.** Pourtant, des obstacles freinent la réalisation de ces deux objectifs qui sont le carrefour d'idées nouvelles et le miroir des aspirations sociales. Ils sont à l'origine de la fracture qui existe entre les instances internationales et la société civile et transparaît dans les médias de temps à autre. Pour mieux comprendre et surmonter ces obstacles, une analyse approfondie serait nécessaire, mais on peut toutefois en évoquer certains.

Au plan international, les conflits d'essence culturelle ou éthique sont souvent inconsciemment à l'origine d'incompréhensions fondamentales. On peut citer par exemple les tensions Nord-Sud, clairement apparues lors du Sommet sur le développement social de Copenhague : les pays du Nord mettaient l'accent sur la montée de l'exclusion sociale, ceux du Sud sur la lutte contre la pauvreté. De même, l'Europe, plus préoccupée de social, s'oppose souvent aux États-Unis,

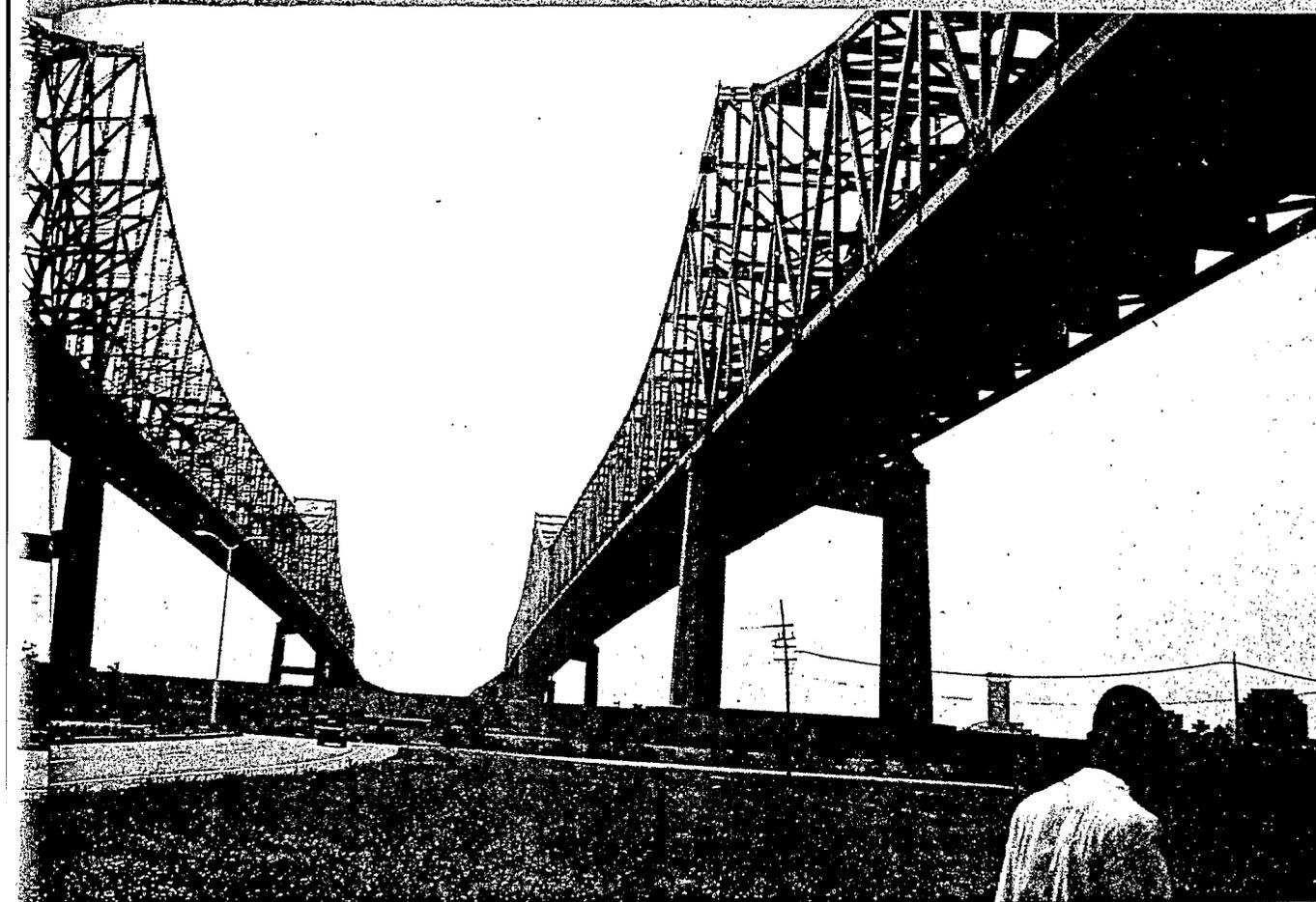


qui insistent sur la libre concurrence économique. Enfin la vision anglo-saxonne des problèmes, fondée sur des dichotomies entre spécialisation professionnelle (économie contre sciences sociales) entre hommes et femmes, etc. s'oppose à la vision plus intégrale des interactions qu'ont les francophones et les latins.

Au plan institutionnel, la culture d'entreprise peut également être source de blocage. Elle est pourtant indispensable pour créer un esprit collectif autour d'un objectif commun. Cette culture peut être plus ou moins homogène et donc plus ou moins niveler les différences. L'Union européenne, qui autorise l'emploi d'une dizaine de langues officielles, permet à chaque culture de s'exprimer, ce qui impose d'être à l'écoute des différents modes d'approche. La communication avec les différentes facettes de la société civile s'en trouve renforcée. À l'opposé les institutions de Bretton Woods<sup>3</sup> imposent une certaine homogénéité, que ce soit dans le recrutement du personnel dans la langue utilisée - l'anglais - ou dans la vision des phénomènes économiques.

Enfin, la composition même du personnel des organisations internationales peut être un élément de blocage lorsque certains groupes sont sur-représentés et que les inégalités entre catégories de personnel sont trop fortes. Les déséquilibres deviennent alors patents : présence insuffisante de cadres féminins, domination

Les organisations internationales et la société civile parviendront-elles à se rapprocher ?



PASCAL BISTON

anglo-saxonne, absence de représentation de certaines minorités, rémunération inférieure de ceux qui n'appartiennent pas au modèle dominant, etc. Autant d'éléments qui augmentent l'étanchéité de l'institu-

tion et affaiblissent les liens avec la société civile.

Les organisations internationales ne renforceront leur rôle de carrefour d'idées nouvelles et de miroir de la société civile,

qu'au prix d'une refonte de leur structure et de leur mode de fonctionnement. D'administrations internationales, elles doivent devenir des organismes souples capables de répondre rapidement aux demandes de service des représentants des gouvernements et de la société civile et de tenir compte de leurs désirs et de leurs aspirations lors de l'élaboration des projets. Peut-être des techniques comme le "Business Process Reengineering"<sup>2</sup> qui sont appliquées dans des entreprises privées (Bull en France, Kodak, Motorola, Bell Atlantic aux États-Unis, etc.) pourront les y aider. ■

## Organisation non gouvernementale Une définition bien floue

Le 9 mars 1995, le Comité des pêches de la FAO invitait les organisations non gouvernementales à discuter de la préparation de son fameux "Code de conduite pour une pêche responsable". En dehors des grandes ONG internationales comme Greenpeace ou Earth Council, les ONG concernées par la question sont en fait des organisations professionnelles : cette réunion a donc mis en présence d'une part des pêcheurs artisans, représentés par l'ICSF (*International Collective in Support of Fish Workers*)<sup>1</sup> et d'autre part des armateurs de flottes de pêche industrielle (ICFA : *International Coalition of Fisheries Association*)<sup>2</sup>.

La notion de pêche responsable suscite fatalement des interprétations diverses. Les pêcheurs artisans rappellent qu'au cœur du problème de la pêche, il n'y a pas que le poisson, il y a aussi le pêcheur. Pour les armateurs du Nord, une pêche responsable est une pêche "socialement efficace", prélevant peu, mais qui, étant industrielle, génère beaucoup d'emplois induits dans la transformation et la commercialisation.

Mais au-delà de cette divergence de vues, c'est en termes de pouvoir de négociation que se mesure la distance qui sépare les deux catégories. Les pêcheurs artisans sénégalais espèrent mettre à profit l'établissement du Code de conduite pour contrer leur gouvernement et l'empêcher de continuer à brader les ressources halieutiques nationales en signant des accords de pêche. Les armateurs déclarent tout simplement ne pas comprendre le pourquoi de cette réunion : quelques jours plus tard aura lieu la session ministérielle du Comité des Pêches, au cours de laquelle les intérêts des pêcheurs industriels seront défendus par leurs gouvernements. Bref, eux ne manquent pas d'appui, et s'ils sont venus, c'est uniquement pour observer l'adversaire. Dès lors, ils ont beau jeu de bloquer la discussion "entre ONG", ce qui ralentira d'autant le processus de négociation du Code de conduite, et leur donnera tout le temps d'élaborer de nouvelles stratégies...

Rémi Mongruel

(1) On utilisera le terme de "société civile" comme un concept générique, en admettant qu'il recouvre les aspirations d'une diversité de sociétés civiles individualisées au plan national ou régional.

(2) Certaines de ces techniques sont actuellement utilisées à la Banque mondiale ou dans des programmes de recherche comme Ocisca (Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun). Les responsables des équipes pluridisciplinaires se voient confier un rôle de guide ou d'animateur. Les financements sont affectés par équipe en fonction d'objectifs qui doivent répondre à la demande sociale extérieure.

\* Orstom - Institut français de recherche scientifique pour le développement - 213, rue La Fayette - 75010 Paris. Tél. 1 43 22 52 75.

DON FRA

whp

**OURRIER**

DE LA PLANÈTE

environnement, les défis d'un monde solidaire

Face à la globalisation  
**Un monde  
de citoyens ?**

PL 16

C.E.D.I.D. — ORSTOM

Numéro 31 - novembre - décembre 1995 - 50 FF