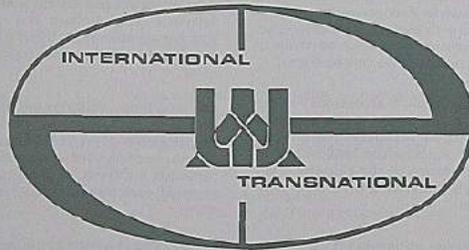


TRANSNATIONAL

ASSOCIATIONS

TRANSNATIONALES



Associations, société civile,
transnationalité

Associations, Civil Society,
Transnationality

1992 - n° 1

The review of international
associations and meetings

Revue bimestrielle jan.-fév. 1992
Bureau de dépôt: Bruxelles X

La revue des associations et
des réunions internationales

TRANSNATIONAL ASSOCIATIONS

TRANSMATIONALE

43rd year

43^{ème} année

This publication, produced by the UAI, appears six times a year.

The purpose of the studies, surveys and information included in this periodical concerning the international and transnational networks of nongovernmental organizations is to promote understanding of the associative phenomenon in a human society which continues to grow and evolve regardless of the consequences.

The programme of the review, in accordance with the principles of the UAI, is intended to clarify general awareness concerning the associative phenomenon within the framework of international relations and, in particular, to inform associations about aspects of the problems which they tend to share or which are of common interest to them.

The columns of this review are open to association officers, research workers and specialists of associative questions. The articles do not of course necessarily reflect the point of view of the publisher.

Cette publication, éditée par l'UAI, se présente à ses lecteurs sous la forme d'une revue de période bimestrielle.

Son objet associatif d'études, d'enquêtes, d'informations, au service des réseaux internationaux et transnationaux d'organisations non gouvernementales, s'attache aux idées et aux faits d'un phénomène de société humaine en expansion continue et en évolution hâtée.

Son programme, conforme aux principes et aux méthodes de l'UAI, vise, en général, à éclairer les connaissances du grand public sur la vie associative dans la perspective des relations internationales et, en particulier, à informer les associations des divers aspects de leurs problèmes propres et d'intérêt commun.

Les colonnes de la revue sont ouvertes à la fois aux responsables d'associations, chercheurs, spécialistes des matières associatives, dont les articles n'expriment pas nécessairement le point de vue de l'éditeur.

<p>UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS EXECUTIVE COUNCIL COMITE DE DIRECTION</p> <p>Président: Auguste VANISTENDAEL (Belgique) Secrétaire général de Coopération et solidarité. Vice-Présidents: Paul CARON (USA) Financial expert Raymond MARTINEAU (Canada) Chargé des relations avec les ONG, Office européen des Nations Unies S.A. SAXENA (India) Former Director of the International Cooperative Alliance. Trésorier général / Treasurer General: Paul E. HEENAU (Belgique) Président honoraire de l'Association des chambres de (EURO-CHAMBRES).</p>	<p>Secrétaire général / Secretary-General: Jacques RAEYMAECKERS (Belgique) Membres / Members: F.W.G. BAKER (U.K.) Executive Secretary, International Council of Scientific Unions, Christian DE LAET (Canada) Institut Gamma, Montréal Philip EVERETS (Netherlands) Professor, Leiden University, Johan GAL TUNG (Norway) Professor of Peace Studies, University of Hawaii. Frans HONDJUS (Netherlands) Directeur adjoint des affaires Juridiques. Conseil de l'Europe. Georges MALEMPRE (Belgique) Chef de la Division des organisations internationales non gouvernementales et des fondations. UNESCO, Marcel MERLE (France) Professeur à l'Université de Paris 1. Gregori MOROZOV (URSS) Maître émérite des sciences de l'Institut de l'économie mondiale, Académie des sciences de l'URSS.</p>	<p>Pierre PESCATORE (Luxembourg) Ancien juge à la Cour de justice des Communautés européennes Andrew E. RICE (U.S.A.) Society for International Development Cyril RITCHIE (Ireland) President, Federation of Semi-Official and Private International Institutions Established in Geneva. Myriam SCHREIBER (Belgique) Vice-présidente de la Fédération abolitionniste internationale. Egon SLOPIANKA (Germany) Vice President, Liaison Committee of Development Gianni Thaldi (Italy) Professeur, Università di Padova REPRESENTATIONS PERMANENTES DE L'UAI UAI REPRESENTATIVES Organisation des Nations Unies: New York: Andrew RICE Genève: Cyril RITCHIE Paris: Maryvonne STEPHAN</p>
---	---	---

TRANSNATIONAL ASSOCIATIONS

ASSOCIATIONS TRANSNATIONALES

1992 - N° 1

Redaction/Editorial
 Jacques RAEYMAECKERS
 Robert FENAUX
 Geneviève DEVILLE
 Anthony J.N. JUDGE
 Ghislaine de CONINCK
 Paul GHILS
 Myriam SCHREIBER

Published by/Publié par:
 Union of International Associations (UIA)
 (founded 1910)
 Issn-0020-6059

Editorial and Administration:
 Rue Washington 40, 1050 Bruxelles (Belgium)
 Tel (02) 640 18 08 - 640 41 09
 Tx 65080 INAC B- Fax (32) 649 32 69

Editeur responsable:
 Jacques Raeymaeckers
 Rue Washington 40, 1050 Bruxelles
 (Belgique)
 Tél. (02) 640 18 08 - 640 41 09
 Télécopie : (32) 646 05 25

Subscription rate: BF 1.300, or equivalent
 per year (6 issues) + postage BF 270.

Abonnement: FB 1.300 ou équivalent, par an
 (6 numéros) + Frais de port FB 270.

Method of payment:
 Mode de paiement à utiliser:

Bruxelles: Compte-chèque postal n° 000-
 0034699-70 ou Compte n° 210-0508283-55 à
 la Générale de Banque, 253, avenue Louise,
 1050 Bruxelles.

London: Account n° 04552334, National
 Westminster Bank Ltd., 21 Lombard Street.

Genève: Compte courant n° 472.043.30 Q à
 l'Union des Banques Suisses.

Paris: par virement compte n° 545150-04200
 au Crédit du Nord, 6-8, boulevard Hauss-
 mann, Paris 75009.

SOMMAIRE

CONTENTS

In Memoriam	3
Le concept de transnationalité, par Marcel Merle	9
Les images de la société civile, par Paul Ghils	14
The Unofficial Commonwealth, by Prunella Scarlett, J.D. Pope and Lynda Charlker	22
African Education and Teacher Organizations, by Raymond J. Smyke	29
Les associations dans la société,	
Groupe X-Y pour la qualité publique	36
A propos de l'auto-évaluation, par Bernard Lecomte	43
Request for Help with Preparation of a Club of Rome Report on "Governance for the 21st Century", by Yehezkel Dror	50

Copyright © 1992 by Union of International
 Associations. All rights reserved. No part of
 this work may be reproduced or copied in any
 form or by any means - graphic, electronic,
 or mechanical, including photocopying, rec-
 ording, taping, or information and retrieval
 systems - without written permission of the
 Secretary General, Union of International
 Associations.

Hommage à un ami et mentor

La carrière internationale de Robert Fenaux coïncida avec l'initiative formidable du Conseil économique et social des Nations Unies de la mise en chantier de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Plusieurs organisations internationales non gouvernementales, dotées du statut consultatif, prirent une part active à cette entreprise historique. C'est dans cette ambiance que nous nous rencontrâmes, au début de notre carrière internationale active, lui au niveau gouvernemental, moi comme représentant d'une ONG syndicale. C'était aussi le début d'une amitié durable.

Lorsque Robert Fenaux devint secrétaire général de l'UAI, j'en devins associé actif, pour le meilleur et pour le pire.

Robert Fenaux fut inspiré par l'innovation qu'apportaient les Nations Unies, dont la Charte proclamait « Nous, les peuples des Nations Unies... ».

Dorénavant, ces peuples ne seraient plus représentés exclusivement par les délégués gouvernementaux, mais également par des consultants d'organisations internationales non gouvernementales. Ce droit de présence des ONG fut énoncé timidement à l'article 71 de la Charte des Nations Unies et limité au Conseil économique et social. La première grande épreuve de ce statut consultatif se joua lors de la discussion sur la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les ONG y prirent une part très active, apportèrent des éléments concrets à la rédaction de plusieurs articles de la Déclaration, notamment au sujet des droits politiques, sociaux, économiques et culturels.

Lorsque Robert prit la succession de son vaillant prédécesseur Patrick Speckaert comme secrétaire général de l'UAI, il avait conscience d'avoir à continuer une grande tradition, qui prit source au début du siècle.

Cet héritage d'une richesse morale considérable imposait néanmoins au nouveau secrétaire général une tâche particulièrement difficile. Les difficultés furent avant tout matérielles, car devant les mutations aussi rapides qu'inévitables il fallait trouver des ressources adéquates. Pendant ces années d'épreuve et de croissance, Robert Fenaux a fait montre d'un courage et d'un engagement extraordinaires. Il bénéficia de la compétence et du dévouement de ses collaboratrices et collaborateurs et sut s'entourer de nouvelles collaborations d'une valeur exceptionnelle, tant au plan personnel que technique.

Ces efforts se réalisèrent par la mise en place d'une informatisation de pointe, rendue possible par une consolidation financière rigoureuse et renforcée par une extension importante des services disponibles.

La réalisation de la Maison des associations internationales a sans aucun doute été l'un des éléments de la réussite, dont Robert Fenaux fut également l'animateur. Cette Maison, constituée comme association autonome, rend des services inestimables au monde associatif.

Jusqu'à la fin de son mandat de secrétaire général de l'UAI, Robert Fenaux fut preuve de sagesse et de dévouement. En effet, il sut préparer sa succession, restant jusqu'à ses derniers jours un conseiller soucieux et éclairé, tout en respectant l'autonomie de décision de son successeur.

Le décès inopiné de mon prédécesseur à la présidence de l'UAI, le professeur Franco Casadio, l'a profondément touché, car à deux ils formèrent un tandem d'intelligences remarquables et de dirigeants exceptionnels. C'est surtout dû à l'insistance de l'ami irremplaçable que fut Robert Fenaux que j'ai accepté de me mettre à la disposition de l'UAI pour aider à continuer avec son successeur l'œuvre de ce tandem.

Personnellement, je lui dois beaucoup et je n'hésite pas à dire que je lui suis reconnaissant au-delà de la mort. C'est surtout depuis ses débuts comme secrétaire général que notre amitié devint très vite entente. Or, cette amitié n'allait pas nécessairement de soi, car il y avait pas mal de circonstances qui auraient pu l'empêcher. Je n'appartenais ni au monde diplomatique, ni au milieu universitaire. J'étais simplement un jeune dirigeant syndical, épris de coopération internationale. Si ce dernier trait pouvait nous rapprocher, nos conceptions philosophiques auraient pu nous séparer. Robert Fenaux m'a spontanément honoré de sa confiance et de son amitié dans le respect de nos différences. Je lui en resterai toujours reconnaissant. Il fut profondément attaché aux valeurs fondamentales de la civilisation et de la liberté, dont notamment les organisations non gouvernementales sont l'une des expressions indispensables au-delà de toutes frontières.

Auguste VANISTENDAEL
Ministre d'Etat
Président de l'UAI



Robert Fénaux

Ambassadeur honoraire de S.M. le roi des Belges.
Secrétaire général honoraire de l'Union des associations internationales.

Né à Nivelles le 2 mai 1909.
Années d'enfance et d'éveil à Arlon (1912-1923).
Diplômé de l'Université libre de Bruxelles.
Licence en Sciences coloniales (1929).
Licence en Sciences politiques (1932).
Professeur agrégé d'histoire diplomatique à l'Institut supérieur de commerce de Bruxelles.
Professeur d'organisation internationale à la French University of New York.

Journaliste professionnel

Matière de politique étrangère et coloniale.
Chroniqueur diplomatique de divers journaux. Pseudonymes: Diplomaticus et Memorator (1932-1940).
Directeur de *L'Horizon*, hebdomadaire politique et littéraire de Bruxelles.
Fondateur des Amitiés belgo-tchécoslovaques et négociateur de l'accord culturel avec la Tchécoslovaquie.

Fonctions politiques de Cabinet (1934-1940)

Au départ, secrétaire particulier de Paul Hymans, leader libéral, premier président en date de la Société des Nations.

En charge de son dernier cabinet, à la vice-présidence du gouvernement Van Zeeland-Hymans-Poulet-Vandervelde.

Suite de Cabinets: Justice, Premier ministre, Santé publique, Intérieur.

Mobilisé civil en 1940.
Commissaire belge aux réfugiés (Cahors).
Clandestinité studieuse (Alpes maritimes).

En 1944, rentrée politique avec Victor de Laveleye, au cabinet de l'Instruction publique (création du Conseil national de la jeunesse).

En 1946-47, chef de cabinet du ministre de l'Intérieur (création du Conseil d'Etat et constitution d'une commission pour le réaménagement des cantons de l'Est).

Affaires étrangères:
Dans l'entretemps de ces fonctions de cabinet, conseiller technique, chargé de mission aux Affaires étrangères pour le règlement des problèmes allemands, en particulier le tracé de la frontière de l'Est (Eupen et Malmédy) en collaboration avec le major Gillard, directeur de l'Institut cartographique militaire.
Conférences à l'Ecole de Guerre.

Carrière diplomatique

Conseiller de légation, adjoint au juriconsulte Georges Kaeckenbeek à la direction du nouveau Service de l'organisation internationale et des traités de paix.

Délégué à la Troisième assemblée historique des Nations-Unies consacrée à la Déclaration des droits de l'homme, à Paris en 1948.

En poste à New York, à la Délégation belge auprès des Nations-Unies, en tant que secrétaire général de la Mission, sous l'autorité de l'ambassadeur Fernand Van Langenhove.

En charge des travaux de la Commission des affaires administratives et budgétaires de l'Assemblée de l'ONU.

Délégué permanent aux sessions du Conseil économique et social, siégeant alternativement à New York et Genève (18 sessions).

Président du Comité des organisations non gouvernementales de l'ONU.

Président du Comité administratif et budgétaire de l'UNICEF (1953-56).

Directeur à Bruxelles du Service de l'organisation internationale élargi à la nouvelle Assistance technique aux pays alors dits sous-développés (1954-56).

Chargé de mission par l'ONU pour la réorganisation de ses services européens à Genève (1955).

Ministre plénipotentiaire, nommé ambassadeur à Bangkok, avec juridiction s'étendant à quatre pays du Sud-Est asiatique: Thaïlande, Birmanie, Cambodge et Laos.

Ambassadeur extraordinaire, représentant le roi aux cérémonies d'indépendance de la Malaisie (1947).

Ambassadeur en Turquie (1960-68), alors double résidence à Ankara et à Istanbul, héritage de la représentation de la Belgique auprès de l'Empire ottoman.

Mission longue et dense, jusqu'à la charge de doyen du Corps diplomatique. Démarche conçue au service de l'Europe en devenir. Années riches en événements de portée historique.

En marge de cette ambassade, participation aux deux assemblées générales de l'ONU (1960-1961) traitant notamment de la décolonisation du Congo, dont ses aspects financiers.

En 1968, présidence de la délégation belge à la Conférence du XXème anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme à Téhéran.

Fin de carrière d'Etat en 1968, admis à l'honorariat. Instants de libres activités intellectuelles de plume, de conférences, de débats et de publications, en Belgique et dans le monde.

Collaborateur-fondateur de la revue *Synthèse*, sous la direction de Maurice Lambillotte.

Chroniqueur régulier du *Soir*: « Faits et Opinions ».
Administrateur de diverses associations philanthropiques et culturelles sans but lucratif.

Fonctions associatives (1970-1987)

Secrétaire général de l'Union des associations internationales (UAI), Institut mondial indépendant de haute tradition historique, au service universel des réseaux associatifs internationaux et transnationaux (ONG) à diverses fins d'études, de recherches, d'enquêtes et de documentation.

Directeur éditorialiste de la revue de l'UAI, *Associations internationales-transnationales* dont la collection porte trace d'une démarche intellectuelle de solidarité humaine jalonnée de congrès, colloques, forums et autres débats consignés dans de nombreuses et substantielles publications de l'UAI distribuées en plusieurs langues.

(Suite p. 8)

A la mémoire de Robert Fenaux

Au cours de nos longues vies, trois moments de collaboration avec Monsieur l'Ambassadeur Robert Fenaux ont créé entre nous des liens privilégiés.

La première fois, à l'automne de 1949, nous commençâmes ensemble, sur le vieux « Queen Mary » une traversée atlantique qui devait mener des délégations européennes à New York. Robert Fenaux appartenait à la diplomatie belge et il venait renforcer la délégation de notre pays à la quatrième assemblée générale des Nations Unies. Il avait déjà à ce moment une vision universelle des problèmes du monde, cultivée dès sa jeunesse, dans ses travaux d'écrivain.

Vingt ans plus tard, je le retrouvai à Ankara, où il était Ambassadeur de Belgique auprès du gouvernement de Turquie. Les rapports qu'il entretenait avec les autorités et l'attention qu'il portait aux intérêts et à la culture de ce grand pays lui conféraient une place remarquée au sein du Corps Diplomatique, et les avis que nous recevions de lui étaient précieux.

Plus tard encore, libérés l'un et l'autre du service public dans notre pays, je le retrouvai dans la mission qu'il avait acceptée, de secrétaire général de l'U.A.L. une «Fondation» dont l'importance ne cessait de croître.

Sa vie diplomatique, dans le contact avec les Nations Unies, lui avait révélé l'apport considérable, mais aussi les limites des institutions intergouvernementales : celles-ci peuvent se saisir des questions majeures auxquelles l'humanité en mouvement doit faire face. Mais qu'il s'agisse de la paix ou de la guerre, des droits de l'homme ou des droits économiques et sociaux, ou de la protection de la nature, chaque gouvernement y apporte ses conceptions souvent inspirées par un intérêt national immédiat bien ou moins bien compris. En abordant l'immense réseau des associations internationales non gouvernementales et non soumises aux lois du profit, l'Ambassadeur Fenaux m'a souvent dit qu'il fut émerveillé par la diversité, la fécondité et la force créatrice des mobiles scientifiques ou sociaux, qui les inspiraient.

Il était lui-même un Européen convaincu; sa propre philosophie s'apparentait au mouvement libéral; il aimait en même temps chacune des sources historiques qui nourrissent la civilisation d'Occident. Mais grâce à son long séjour en Turquie, il était aussi un témoin qualifié du mouvement laïc inspiré par Ataturk, et en même temps, il avait aperçu mieux que d'autres ce qu'avait apporté au monde, la civilisation de l'Empire d'Orient avec la spécificité des croyances et des rites orthodoxes et islamiques. L'Ambassadeur Fenaux croyait donc qu'à côté des organisations mondiales intergouvernementales, la présence multiple des associations internationales privées dont l'U.A.I. devait coordonner et représenter les apports constituait, dans le monde contemporain, une puissante force unificatrice et civilisatrice.

De cette idée, il se fit, des années durant, et presque jusqu'à la fin de sa vie, l'apôtre. La chaleur de sa conviction, l'ardeur de son discours et l'inlassable labeur qu'il consacra à cette tâche furent et demeureront un don capital.

J'aimais d'exprimer ici la fierté et la reconnaissance que ses amis conservent à sa mémoire.

*Pierre Harmel
Ministre d'Etat*

Monsieur le Président,

C'est avec une très grande tristesse que j'apprends le décès de M. Robert Fenaux, qui fut secrétaire général de l'Union des associations internationales (UAI) pendant de très nombreuses années.

Après avoir exercé de hautes fonctions diplomatiques, dont celle d'Ambassadeur de Belgique, où il s'était révélé un ardent défenseur des droits de l'homme et un grand militant de la solidarité internationale, M. Robert Fenaux a apporté une contribution exceptionnelle au mouvement associatif.

Pour l'avoir rencontré personnellement à plusieurs reprises, j'ai pu mesurer son intelligence et la force de son engagement. Je salue en lui un ami fervent de l'UNESCO et un partisan convaincu des libertés démocratiques et de la paix.

J'adresse à votre organisation mes plus sincères condoléances et vous prie de bien vouloir être mon interprète auprès de Madame Fenaux pour lui faire part de ma vive sympathie.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération très distinguée.

*Federico Mayor,
Directeur général de l'UNESCO*

Robert Fenaux

Esquisse pour le portrait d'un humaniste

Depuis quand connaissais-je Robert Fenaux? Je ne crois pas me tromper en répondant, approximativement, un quart de siècle. En tout cas, cette première rencontre et les suivantes eurent lieu dans le cadre feutré et vétusté de la «rue aux Laines», bien avant que l'U.A.I. n'aille s'épanouir dans le cadre fonctionnel et aseptisé de la rue Washington.

Ce sont, bien entendu, les problèmes des O.N.G. qui nous ont rapprochés et qui ont justifié, par la suite, une collaboration multiforme. Mais les O.N.G. ne furent bientôt qu'un thème parmi ceux qui devaient meubler nos conversations et notre correspondance. Aussi bien, n'est-ce pas l'homme public dont je voudrais évoquer la mémoire (d'autres seront plus qualifiés que moi pour le faire), mais la personnalité de l'humaniste que j'ai eu la bonne fortune de rencontrer et dont je m'honore d'avoir été l'ami.

De prime d'abord, il fallait soutenir le regard inquisiteur qui tombait du haut d'une puissante stature et accepter cette voix qui avait gardé de ses multiples interventions publiques une tonalité grave et des accents un peu solennels. Mais le familier que je devais devenir sut rapidement déceler, derrière ce masque, l'affabilité de l'homme et la vivacité d'un esprit toujours en éveil. La curiosité de Robert Fenaux était insatiable. Elle s'exerça même sur mes propres écrits, dont chacun fut l'objet d'une attention bienveillante et critique. Ce lecteur passionné puisait les charmes de sa conversation dans une culture immense. A sa connaissance étendue des affaires du monde, il joignait une connaissance intime des bons et des grands auteurs, hors la fréquentation desquels il n'est pas, aujourd'hui encore, d'honnête homme.

Chacune de nos rencontres, à Bruxelles mais aussi, trop rarement, à Paris, était l'occasion de renouer en aparté ce dialogue auquel il attachait, semble-t-il, tant d'importance. La correspondance, pas toujours administrative, meublait les silences intercalaires. Sans prétendre être devenu son confident, j'ai recueilli de sa bouche des propos concernant ses préoccupations fondamentales et les plus intimes. Qu'il me soit permis d'en révéler un (peut-être le dernier), que je cite forcément de mémoire, mais sans risque d'en altérer la substance : « Vous savez que je suis incroyant. Mais je n'ai pas peur de la mort, parce que j'ai conscience d'avoir toujours vécu en conformité avec moi-même et avec l'idée que je me faisais du service des autres ». Un croyant peut admirer cette sérénité, où l'orgueil et le stoïcisme n'avaient aucune part.

Il faudrait des pages pour donner une idée de la richesse de nos échanges culturels. Mais il est un trait au moins que je me dois de rapporter. Il nous arrivait, parfois, de n'être pas d'accord: sinon, de quoi aurions-nous pu discuter? Certain jour, je me suis permis de lui faire observer qu'il avait confondu, dans un de ses Editoriaux de notre revue, deux auteurs français du XVIII^e siècle. Bien que peut-être pédante, ma remarque était fondée. Elle devait déclencher, chez mon interlocuteur, une réaction et une confusion excessives, dans laquelle j'ai perçu, trop tard, le sentiment panique d'avoir été pris en faute dans un domaine où il se voulait sans reproche : celui de la vénération sans bornes qu'il vouait à la langue et à la culture françaises. Mal m'en prit, car je suis soumis ensuite à une érudition qui me laissait pantois. Attaché par toutes les fibres de sa propre culture à la langue et à la littérature françaises, notre ami ne souffrait pas qu'on les maltraitât ou qu'on leur fit obstacle. Je crois sincèrement que l'évolution de l'U.A.I. vers le bilinguisme a été, de sa part, dictée par la raison contre son sentiment profond.

Mais je dois ajouter que ce défenseur acharné de la francophonie n'était pas, pour autant, un francophile inconditionnel. Combien de fois ai-je senti, dans les propos de mon interlocuteur, une sourde irritation face à la manie, bien française, d'afficher en toutes circonstances, sa « différence » sur l'échiquier diplomatique? Je pouvais toujours tenter d'expliquer sans être sûr de convaincre — ni de me convaincre moi-même de la valeur de mes arguments. Finalement, ce qui nous séparait au sein de la République des Lettres, c'est qu'il est toujours plus facile d'être européen à Bruxelles qu'à Paris...

Ce constat n'est pas une critique, ni un regret ni même une ombre qui aurait terni une amitié dont j'aurai certainement été le principal bénéficiaire. C'est simplement le pli indélébile qui reste marqué sur la feuille de souvenirs qu'il faut maintenant, hélas, vouer au seul culte de la mémoire.

Marcel Merle

Professeur émérite à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I)

Il m est difficile de penser que Robert Fenaux doive devenir un souvenir. Il avait une telle présence. Pour moi, il restera une présence proche et chère.

Toujours je lui ai été et lui suis reconnaissant d'avoir accepté de reprendre, à la suggestion de notre vieil ami commun Louis Verniers, les fonctions de secrétaire général de l'UAI, lorsqu'en 1970, après vingt-deux ans, j'ai souhaité passer à d'autres travaux et au charme d'une retraite hâtive et active.

Mais ma gratitude envers lui est due surtout au fait qu'il a immédiatement et superbement servi, par l'UAI, la cause de la coopération internationale des individus et des peuples.

La grande expérience qu'il avait eue de la diplomatie internationale et des organismes intergouvernementaux a été magistralement mise par lui au service du mouvement associatif international, devenu si cher à son cœur.

Pour expliquer et proclamer la nécessité du double apport du privé et du public pour la paix et le progrès humain, il a utilisé sans réserve toutes les ressources de son intelligence réfléchie, de sa culture, de son âme enthousiaste, de ses convictions, de son talent oratoire et d'écriture, de sa vigueur insistante.

Il a peut-être trop donné de lui-même au détriment, à la fin, de ses forces. Les amitiés qu'il avait, avec tant de chaleur humaine et d'écrits magnifiques, nouées avec de multiples personnalités de nombreux pays, témoignent du charme et de la force de sa personnalité.

Je souhaite que, pour perpétuer sa mémoire, son nom soit donné, dans plusieurs pays, à une des rues d'une ville à vocation internationale.

*Georges Patrick SPEECKAERT
Secrétaire général honoraire de l'UAI (1948-1970)*

Ayant succédé à l'ambassadeur Fenaux au poste qu'il occupa si brillamment pendant de nombreuses années, il m'appartient de me faire ici l'interprète de ceux qui, au secrétariat général de l'UAI, ont eu le privilège de servir sous sa direction.

C'était un chef exceptionnel, qui avait su communiquer à ceux qui l'entouraient son enthousiasme, et mettre en évidence les énormes ressources humaines que représentent les forces du volontariat et du bénévolat au service de la communauté internationale.

Quant à moi, j'ai eu l'honneur de connaître l'ambassadeur Fenaux depuis plus de quarante-cinq ans, pendant lesquels nos carrières diplomatiques se sont souvent croisées dans le domaine des relations multilatérales. Je me souviens d'une conversation que nous avons eue vers 1956, le long de l'East River sur les terrasses de l'ONU, et où sa vision de l'avenir anticipait déjà les développements auxquels nous assistons actuellement.

Tout au long des années, il m'a été donné de bénéficier du rayonnement d'un esprit généreux, lucide, ouvert. Je lui en suis profondément reconnaissant.

Aujourd'hui, c'est en pensant à lui que nous poursuivons, dans la voie tracée par lui, la mission qu'il nous a transmise.

*Jacques Raeymaeckers
Secrétaire général de l'UAI*

(Suite de la page 4)

Lettres et publications

Essayiste, Auteur d'ouvrages, d'études, de chroniques, spécialement en histoire diplomatique, sociologie associative et langage international.

Biographe de *Paul Hymans, un homme, un temps*: une somme d'événements et de rôles ayant trait à l'histoire parlementaire de la Belgique et à l'histoire diplomatique de la Paix de Versailles et de la Société des Nations (Editions Lebègue 1945).

Biographe de *Jean Rey, enfant et artisan de l'Europe* (Editions Labor, 1972).

«Les Mémoralistes politiques», dans l'ouvrage collectif *Lettres vivantes* (Renaissance du Livre).

«Troisième âge de la diplomatie par le chemin des deux autres» (imprimé en Turquie).

Discours sur la fonction internationale de la langue française, publié par l'Académie royale de langue et de littérature française (Bruxelles), ouvrage complété et diffusé mondialement en de multiples éditions, notamment une édition illustrée par Georges Thone à Liège.

Textes divers. Conférences et discours. Universités de Louvain et de Liège (Liber amicorum).

«Origine, nature et fonction des réseaux transnationaux d'organisations non gouvernementales: modes européens de démocratie associative», in *Annuaire européen/Européen Yearbook*, vol. XXVIII, Martinus Nijhof, La Haye, 1982, 16-51.

Distinctions honorifiques

Ordres nationaux:

Grand officier de l'Ordre de la Couronne.
Grand officier de l'Ordre de Leopold II.
Commandeur de l'Ordre de Leopold.
Croix civique de première classe.

Ordres étrangers:

Officier de la Légion d'Honneur.
Grand Cordon de l'Ordre de l'Eléphant blanc du Siam.
Commandeur de l'Ordre du Lion blanc de Tchécoslovaquie.
Commandeur de l'Ordre d'Orange-Nassau des Pays-Bas.
Commandeur de l'Ordre du Chêne du Luxembourg.

Le concept de transnationalité

par Marcel Merle *

Dans le langage scientifique les mots n'ont pas tous la même portée. Certains servent à désigner des concepts mûrement élaborés et font l'objet d'un accord unanime de la part des spécialistes. Même s'il arrive à ces derniers de différer d'opinion sur l'interprétation qu'il convient de leur attribuer, on sait au moins sur quel point porte le différend. Ainsi du mot «Etat», qui est porteur d'une signification claire et univoque, même s'il existe des partisans et des adversaires de l'Etat ou encore si l'on peut débattre de la validité de l'application du vocable à tel ou tel type de société politique.

D'autres termes ne sont pas dotés des mêmes propriétés. Ils évoquent, de façon plutôt symbolique, des phénomènes aux contours plus flous et au contenu incertain, souvent chargés d'une connotation affective : ainsi en va-t-il des mots comme «nation», «peuple» ou «humanité», qui ont été et qui sont encore l'objet de controverses insolubles entre les théoriciens comme entre les politiciens. A côté de ces vieilles connaissances, dont la pérennité suffirait à attester l'existence, dans un champ d'investigation donné (comme les relations internationales), de réalités difficiles à maîtriser mais incontournables, il existe des néologismes dont la fonction est sensiblement différente. L'invention d'un vocable à le plus souvent pour objet d'émettre un signe destiné à attirer l'attention des chercheurs sur un aspect nouveau de l'ordonnement social ou juridique. Le caractère provocateur de ces néologismes en fait à la fois l'intérêt et la fragilité. Pour que le premier l'emporte sur la seconde, il importe non seulement que le vocable soit bien choisi mais encore et surtout qu'il évoque un phénomène ou un ensemble de phénomènes susceptibles d'être aisément repérés et identifiés. C'est au regard de ces critères qu'il faut évaluer la pertinence du terme de «transnationalité» et dévoiler, s'il y a lieu, l'intérêt du concept qu'il recouvre.

1. L'infirmité du vocabulaire

Comme la plupart des termes en usage dans notre discipline, le mot de transnationalité souffre du péché originel commis par Jeremy Bentham il y a deux siècles, quand le

philosophe anglais a cru devoir substituer l'expression de droit international à celle de droit des gens. Ce qui n'était, aux yeux de l'auteur, qu'une commodité de langage, devait avoir ensuite des conséquences fort dommageables quand les concepts d'Etat et de nation, jusqu'alors équivalents et interchangeables (1), furent dissociés par le discours révolutionnaire de 1789. La confusion devait se perpétuer jusqu'à nos jours puisque l'usage a imposé le qualificatif d'« international » pour désigner, en fait, des rapports inter-étatiques (cf. le droit *international*, la Société des Nations, l'Organisation des Nations Unies, etc.). Le terme inter-étatique a été pratiquement banni du langage courant alors même que les spécialistes, à quelques rares exceptions près, s'accordaient pour admettre que ce qualificatif définissait, beaucoup mieux que celui d'international, l'objet et le champ de leur investigation.

Les inventeurs de la « transnationalité » ont-ils voulu innover sur ce plan? Rien ne permet de l'affirmer. Aucun d'entre eux ne cherche à substituer la nation à l'Etat, ni à revaloriser la première par rapport au second. Tous leurs travaux démontrent au contraire que le suffixe « national » est utilisé dans le sens le plus banal et le plus courant. On verra d'ailleurs bientôt que la transnationalité ne se conçoit pas sans référence constante à l'Etat et aux propriétés qui lui sont attribuées par le droit international. En conséquence et en bonne logique, le qualificatif adéquat eût été transétatique plutôt que transnational et le substantif correspondant « transétaticité » (si l'on peut risquer cet affreux néologisme) plutôt que transnationalité.

Il faut donc renoncer à chercher dans la «transnationalité» une formule reléguant l'Etat aux oubliettes et exaltant, en ses lieux et place, les éminentes vertus de la nation. Cette fausse piste étant fermée, il appert que tout l'intérêt du néologisme tient au choix du préfixe et non du suffixe. Que veut-on signifier quand on évoque les phénomènes trans-nationaux à côté ou à la place des phénomènes *inter-nationaux*?

Transnational signifie littéralement à travers les Etats (ou les nations). Ici encore, le sens commun peut nous égarer, tant l'expression choisie est maladroite et approximative: un navire transatlantique traverse l'océan du même nom, le chemin de fer transsibérien va d'un bout à l'autre de la région concernée. Dans les deux cas, il s'agit d'une trajectoire comprise dans un espace homogène. Si l'on devait retenir cette image, la transnationalité s'inscrirait à l'intérieur d'un espace national, c'est-à-dire étatique. Cette acception ne serait pas dépourvue de sens, mais elle

* Professeur émérite à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1).

Cet article est reproduit de *Mélanges René-Jean Dupuy*.
© Pedone, Paris, 1991, avec l'autorisation de l'éditeur.

Le concept de transnationalité

n'aurait aucun intérêt pour la compréhension des relations internationales. La transnationalité ne peut générer un nouveau concept que si elle renvoie au passage d'un Etat à l'autre ou à la traversée de plusieurs Etats, donc au franchissement de la frontière. Mais ce premier élément de définition pourrait aussi s'appliquer aux rapports interétatiques, puisque ceux-ci se traduisent par des flux transfrontaliers: échange de messages, visites, conférences, opérations militaires, etc.

L'étymologie ne peut donc, à elle seule, nous éclairer sur la signification du vocabulaire. L'usage vient, heureusement, combler cette lacune. Tous les auteurs qui, depuis la fin des années cinquante, ont recours à cette terminologie, s'accordent pour l'appliquer exclusivement aux relations qui s'établissent à travers les frontières entre des personnes ou des groupes privés. Le moins qu'on puisse dire est que cette signification ne résulte pas, à l'évidence, d'une terminologie qui relève dans l'obscurité l'identité des acteurs en présence. Quel que soit son caractère arbitraire, cette attribution de sens doit prévaloir puisqu'elle recueille pratiquement l'unanimité de ceux qui l'emploient (2).

L'*international* qualifierait ainsi les rapports *entre* des unités closes sur elles-mêmes et communiquant par l'entremise de représentants ou de mandataires qualifiés; le *transnational* qualifierait les échanges partant d'initiatives privées et s'exerçant à travers les frontières des sociétés étatiques. Quant au *supranational*, il évoque le dépassement du stade des rapports interétatiques et le transfert de souveraineté à des organes décisionnels; il ne devrait jamais être confondu avec le *transnational* (3). Le concept de transnationalité nous invite donc à prêter attention aux phénomènes «internationaux» qui mettent en présence des acteurs non étatiques, et à évaluer la place que ce réseau de relations occupe par rapport à celui qui s'établit entre les Etats.

// La complexité des phénomènes

L'imperfection du vocabulaire, une fois les équivoques levées, ne fait pas obstacle à l'élucidation du concept. Reste à analyser son contenu et à préciser sa portée.

Les phénomènes transnationaux constituent des faits, dont nul observateur impartial ne peut contester l'existence. C'est leur interprétation et c'est leur signification qui font problème. Dans ce débat, les préjugés doctrinaux, qui jouent naturellement leur rôle, ne sont pas seuls en cause; c'est la complexité même du fait transnational qui fait obstacle à sa perception et, à plus forte raison, à la reconnaissance de sa spécificité et de son rôle.

1. Les flux transnationaux, aussi nombreux que variés, s'inscrivent dans un champ d'investigation proprement illimité. Toutes les formes imaginables de transaction d'origine privée, effectuées à travers la frontière, peuvent y figurer: depuis les échanges commerciaux jusqu'à la contrebande, depuis le tourisme et l'action humanitaire jusqu'à l'action terroriste en provenance de l'étranger, depuis la transmission de l'information sous toutes ses formes jusqu'à la pénétration des idéologies, des modes vestimentaires ou de la drogue. Ces transactions mettent souvent en contact des groupes organisés (comme les associations internationales ou O.N.G., ou des firmes dites improprement multinationales), mais aussi bien des courants occasionnels et éphémères comme ceux qui constituent à un moment donné l'opinion publique. Parfois, même une per-

sonnalité isolée peut, à elle seule, défier les interdits et la censure érigés pour protéger une population de la contamination étrangère. Quelle que soit la discussion qui entoure la personnalité et l'œuvre de Soljenitsine, on peut voir dans ce personnage la statue du Commandeur sortant de la nuit du Goulag pour condamner sans appel la terreur stalinienne. La force de ce témoignage aura sans doute pesé plus lourd dans la balance des rapports Est-ouest que la propagande orchestrée par les Occidentaux contre l'Union soviétique.

La diversité des flux rend aléatoire la mesure de leur intensité. Dans certains cas, le chercheur dispose de données quantifiées ou aisément quantifiables: nombre d'ouvrages ou de publications vendus à l'étranger, montant des investissements effectués par les firmes en dehors du territoire de la société-mère, volume du courrier ou des communications par téléphone ou télex entre deux ou plusieurs pays étrangers, etc... (4). Les mesures effectuées par les spécialistes dans différents domaines font d'ailleurs ressortir une tendance générale à l'intensification de ces flux. Ainsi le nombre des O.N.G. (toutes catégories comprises) est-il en augmentation constante (5), ainsi que la part prise dans la production industrielle et dans les échanges commerciaux par l'activité des firmes transnationales. Mais ces indicateurs ne sont pas toujours entièrement fiables, car ils ne peuvent prendre en compte les flux clandestins qui affectent aussi bien les mouvements de capitaux, les mouvements de personnes (migrations non déclarées) ou la circulation des informations (passage de la littérature du *samizdat* en Occident). Les associations internationales ne sont pas toutes «déclarées», et comme elles n'ont pas l'obligation de l'être, c'est sur la base des indications fournies volontairement par celles qui recherchent une certaine publicité que vont s'établir les statistiques de l'Union des associations internationales. Les chercheurs doivent donc très souvent se contenter de travailler sur des ordres de grandeur. Mais la quantification la plus rigoureuse peut aussi être trompeuse: un échange de lettres n'a pas la même portée selon qu'il s'agit d'une correspondance amoureuse, scientifique ou commerciale; la multiplication des associations internationales, souvent citée comme un indice de la solidarité croissante entre les frontières, ne tient compte que de la naissance du phénomène et peut difficilement prendre en considération le nombre des associations mort-nées, inactives ou défuntes. Enfin, une part importante des flux transnationaux échappe aux exigences de la quantification. Le dénombrement des congrès ou des colloques internationaux qui se tiennent chaque année dans le monde et le relevé de leur implantation géographique ne sont pas des indications à dédaigner (6). Mais ces repères ne fournissent aucune information sur le contenu des débats ni sur l'orientation ou la conclusion des travaux. Or l'étude du message ne peut être confondue ni réduite à la comptabilisation du nombre des manifestations qui lui servent de cadre. A plus forte raison en va-t-il ainsi des phénomènes d'opinion où la part de publicité assurée par les médias l'emporte souvent sur les résultats, eux-mêmes bien fragiles et incertains encore, fournis par les sondages internationaux.

Il faut s'y résigner: la transnationalité, incessante et multiforme dans le monde actuel, se laisse difficilement circonscrire et même, parfois, saisir. L'erreur serait de la réduire à ceux des phénomènes que le souci de la quantification (toujours louable) permet le plus aisément de distinguer et de cerner.

2. La seconde erreur à éviter serait d'affecter indistinctement à ces flux une signification univoque. Les tenants du paradigme étatique ont tendance à en minorer l'importance ou à en déplorer la multiplication, alors que les défenseurs du paradigme mondialiste ou globaliste sont tentés de les récupérer au service de leur démonstration. Une analyse scientifique conduit à un tout autre constat. Certains phénomènes transnationaux peuvent être considérés comme «neutres», c'est-à-dire dépourvus d'effet sur le comportement des autres acteurs: ainsi de beaucoup d'activités à caractère scientifique ou professionnel, dont le seul objectif est de renforcer la coopération entre leurs membres. Bien qu'elle ait fait l'objet d'une menace de radiation de la part de l'U.N.E.S.C.O. (à cause de la présence, parmi ses membres, d'une association sud-africaine pratiquant l'apartheid), on ne peut raisonnablement soutenir que l'Association internationale des bibliothécaires constitue une menace pour la paix du monde, non plus qu'une garantie efficace contre la guerre. D'autres flux transnationaux peuvent être affectés d'un signe positif, si l'on entend par là souligner la contribution au rapprochement entre les peuples; ainsi en va-t-il des organisations humanitaires, dont le dévouement et la générosité se heurtent parfois, il est vrai, à la réticence des gouvernements en place. D'autres, au contraire, peuvent être affectés d'un signe négatif, si l'on entend par là une action subversive contre l'ordre établi, soit à l'intérieur d'un Etat, soit dans les rapports entre les Etats: les initiatives des groupes terroristes, les réseaux organisés pour le trafic de la drogue, relèvent clairement de cette catégorie.

Cependant, dans la plupart des cas, la détermination du sens demeure incertaine, parce que les éléments positifs et négatifs se trouvent étroitement imbriqués les uns aux autres. L'exemple des firmes multinationales en fournit l'illustration: pourvoyeuses d'investissement, créatrices d'emplois; vecteurs privilégiés de transfert de technologie pour les uns, elles sont, pour les autres, responsables des situations d'extraversion et de domination. Les organisations politiques, syndicales ou confessionnelles n'échappent pas à cette ambiguïté. Chacune d'entre elles porte le double germe de l'unité et de la division. Ces «internationales» prétendent rassembler leurs partisans dispersés à travers le monde; mais elles militent simultanément contre les organisations rivales, qui sont, elles aussi, porteuses d'un message à vocation universaliste.

Hormis la différence entre ces quatre cas de figure, la signification de la transnationalité est d'autant plus difficile à établir qu'elle exigerait, en bonne logique, la possibilité de mesurer non seulement l'existence mais l'influence des flux correspondants. La recension de ces derniers et, même, l'identification des acteurs transnationaux, ne peuvent en effet suffire à évaluer l'importance du phénomène. Or rien n'est plus difficile à apprécier que le jeu des influences. Certaines organisations internationales privées n'existent que pour entretenir la ferveur de leurs adhérents. D'autres manœuvrent comme des groupes de pression, soit à travers les frontières des Etats, soit dans l'enceinte des organisations intergouvernementales. Mais les résultats qu'elles obtiennent ne sont pas toujours à la hauteur de leurs prétentions. Les plus bruyantes ne sont pas forcément les plus efficaces. Les internationales politiques ont toutes périéclité et peu de gens accordent aujourd'hui quelque attention aux délibérations de l'Internationale socialiste, l'une des dernières survivantes d'une espèce en voie de disparition. Les internationales syndicales campent

sur leurs positions, sans entamer celles de leurs adversaires. Les internationales confessionnelles ont connu et connaissent encore des fortunes diverses, en fonction de leur degré de cohésion interne et de la nature du terrain sur lequel elles opèrent. Par contraste, *Amnesty International* a mis au point un système d'information et de communication qui lui permet de faire trembler les gouvernements, sans doute parce que cette organisation a su concentrer son activité sur un seul point et sur un point d'importance névralgique.

Il faut admettre que, dans beaucoup de cas, nous ne disposons pas d'enquêtes sérieuses sur l'impact des relations transnationales. La littérature sur les firmes multinationales n'échappe souvent au réquisitoire que pour tomber dans la plaidoirie. L'expérience des jumelages entre villes (eux-mêmes objets de concurrence entre organisations rivales) n'a jamais donné lieu à une investigation systématique combinant l'exploration sur le terrain avec les dépouillements statistiques. Ce ne sont là que des exemples parmi beaucoup d'autres. A vrai dire, ces carences ne sont pas le seul fait du hasard: aux difficultés inhérentes à toutes recherches sur le sens et sur l'influence s'ajoutent ici la masse et la disparité des phénomènes étudiés. C'est pourquoi l'on est en droit de s'interroger sur la validité d'un concept qui couvre un foisonnement d'activités difficilement réductibles à un modèle unique — sauf à ne retenir comme critère nécessaire et suffisant du lien entre tous ces phénomènes que la «transgression de la frontière».

3. La réponse à cette question est d'autant plus difficile à fournir qu'on doit aussi s'interroger sur l'identité des partenaires que les liaisons trans-frontalières mettent en présence. Par hypothèse, ce sont des acteurs privés, individuels ou collectifs. Mais cette qualité ne suffit pas, en tout cas pas toujours, à établir l'autonomie de leurs initiatives ni, par voie de conséquence, la spécificité de leur rôle.

Il convient d'abord de rappeler ce qui devrait constituer une évidence et ce qui, pour cette raison même, échappe souvent à l'observation: la transnationalité perdrait à la fois son support et sa raison d'être si le tracé des frontières disparaissait. Dans un espace politiquement homogène et, par hypothèse, unique, la distinction du national et de l'étranger n'aurait plus de sens. C'est parce que les hommes ont surimposé aux obstacles créés par la nature une autre forme de découpage de l'espace, que les particuliers ou les groupes qui désirent communiquer entre eux ne doivent pas seulement gravir les montagnes, traverser les fleuves ou les mers, mais encore et surtout franchir les frontières. Non seulement le quadrillage politique de l'espace conditionne l'existence de la transnationalité, mais il procure à certains types d'opérateurs un champ d'action fertile en avantages. Il en est ainsi des firmes multinationales qui tirent parti de la disparité des situations nationales (dans le domaine de la fiscalité, de l'emploi, de l'accès aux ressources naturelles) pour maximiser leur profit. La rationalité qu'elles mettent en œuvre dans le processus d'exploitation prend appui sur le partage arbitraire de l'espace en unités politiques juxtaposées. A ce stade, les flux transnationaux ne sont plus seulement un avatar du système interétatique, mais un parasite de ce dernier.

L'autonomie du fait transnational se trouve encore affectée par deux autres facteurs. Le premier réside dans la précarité de son statut juridique. En droit strict, les Etats peuvent toujours user de leur souveraineté pour bloquer ou canaliser ces flux à l'occasion de la traversée de la fron-

rière (contrôle des mouvements de capitaux ou de populations, comme des informations, etc.). Les Etats conservent aussi, individuellement et collectivement, le privilège d'attribuer ou de refuser aux acteurs transnationaux la qualité de sujets de droit, et de délimiter les compétences qui leur sont, éventuellement, reconnues. Si quelques progrès ont été accomplis en ce domaine, la collectivité des Etats se montre toujours réticente à rencontrer de concurrents éventuels: ni les firmes multinationales ni les O.N.G. n'ont encore eu droit à un véritable statut juridique international, que tes secondes réclament en vain et que les premières paraissent plutôt redouter (7).

Ces marques d'infériorité ne sont pas réellement domageables, parce que leurs inconvénients sont compensés par l'intervention d'un autre facteur qui contribue, lui aussi, à réduire l'autonomie du fait transnational. L'indifférence ou le dédain apparent dont font preuve les Etats se combine très souvent avec la complicité que ces derniers entretiennent avec les flux transnationaux qui sont conformes à leurs intérêts. Les firmes multinationales sont souvent été considérées comme des instruments au service de l'économie du pays dans lequel leur siège était implanté.

C'est pourquoi on recourt parfois à un amalgame de vocabulaire quand on parle de firmes multinationales «américaines» ou «hollandaises», ou «françaises», etc. Bien que la situation réelle soit plus complexe, on ne peut pourtant nier l'existence d'une certaine connivence entre les initiatives de ce type de firmes et la stratégie des gouvernements qui ferment les yeux sur les exportations de capitaux destinés à financer des investissements à l'étranger. Les actions des groupes terroristes sont parfois financées, commanditées et utilisées dans leur stratégie par des gouvernements étrangers. Chacun sait que le *Fédération syndicale mondiale* est une pièce du mouvement communiste international, lui-même au service de l'U.R.S.S., tandis que la *Confédération internationale des syndicats libres* sert de rempart à la libre entreprise, dont les Etats-Unis se font les champions à l'échelle mondiale. Les mouvements humanitaires ne sont pas à la solde des gouvernements... mais l'essentiel de leurs ressources provient souvent de fonds publics. Les échanges d'étudiants sont fonction de bourses attribuées par les gouvernements...

Certes, tous les flux internationaux ne sont pas aussi dépendants des stratégies gouvernementales et, même dans le cas où la suspicion est fondée, les opérateurs privés conservent une marge d'initiative propre, plus ou moins grande selon les cas. Mais les exemples de compromission sont assez nombreux pour jeter un doute sur la spécificité du fait transnational. Ce dernier n'existe pas, sauf quelques rares exceptions, à l'état pur. A plus forte raison ne peut-on rassembler des phénomènes aussi disparates en un modèle unique, qui serait le prototype ou la matrice d'un «système transnational», ni, surtout prétendre comme sont tentés de le faire des apôtres trop zélés, que le «système transnational» pourrait servir d'alternative au «système interétatique».

4. La tentation est évidemment très forte d'abandonner sur le bas côté du chemin les phénomènes transnationaux

pour se replier sur l'étude du système interétatique qui présente au moins l'avantage de reposer sur des fondements solides et de s'exprimer à travers des combinaisons (alliances) et des formes (guerre, négociation) aisément repérables dans l'espace et dans le temps. Une telle solution serait par trop réductrice, et elle ne présenterait qu'une vision caricaturale d'un système international qui englobe aussi bien les relations transnationales que les relations interétatiques.

Quel que soit le degré de polymorphie et d'ambivalence qui caractérise encore les phénomènes transnationaux, les faits sont là: ces phénomènes s'intensifient au gré du procès incessant des communications; on ne pourrait en faire l'économie que si les Etats étaient en mesure de les contrôler tous, ce qui n'est pas le cas. Dans l'hypothèse où des connivences s'établissent entre le «privé» et le «public» au niveau des relations internationales, les circuits d'influence fonctionnent à double sens.

Plutôt que de s'évertuer à évaluer le solde global des échanges de services rendus, ne vaudrait-il pas mieux se référer à l'état des relations qui s'établissent, à l'intérieur des frontières étatiques, entre le gouvernement et ce qu'il est convenu d'appeler maintenant la « société civile » ? Partis politiques et groupes de pression n'ont pas besoin de statut ni de plan concerté pour contrarier l'action des pouvoirs publics, sinon même investir les postes de commande de l'appareil étatique. Toutes proportions gardées (mais lesquelles?), on pourrait dire que l'intensification des flux transnationaux traduit l'émergence, au niveau des rapports internationaux, de la « société civile » face à la Sainte-Alliance perpétuelle entre les gouvernements des Etats.

Ce mouvement spontané et diffus traduit, de manière souvent maladroite et peu cohérente encore, l'existence d'une «demande sociale» que les Etats, pris individuellement ou collectivement, ne sont pas en mesure de satisfaire. Il assume ainsi, à sa manière, des fonctions de suppléance ou un rôle de contre-poids dont l'importance est vraisemblablement appelée à s'accroître.

Certes, si l'on demeure confiné dans le champ diplomatique-stratégique, on peut encore se contenter du recours au paradigme étatique — à condition d'admettre, ce qui mériterait au moins discussion, que la société civile n'a aucune part dans les ventes d'armes ou dans les actions terroristes. Mais si l'on admet que le sort des relations internationales se joue aussi sur le terrain de la concurrence économique, des tensions culturelles, des manœuvres de propagande ou des équilibres démographiques (toutes données qui s'inscrivent dans la «longue durée» chère à Fernand Braudel), il faut renoncer à confondre le système international avec le système interétatique, et intégrer dans l'analyse du premier le fait transnational. Que cet impératif soit difficile à respecter, nul n'en disconvient. De nombreuses monographies devraient être entreprises pour baliser ce qui demeure encore pour beaucoup un terrain vague. Mais ce dernier n'est pas un maquis où se dérouleraient d'obscures «liaisons dangereuses». Le privé et le public ne sont pas ou ne sont plus compartimentés. Il sont désormais imbriqués, pour le meilleur et pour le pire, dans tous les secteurs de l'activité internationale.

Notes

(1) Cf. Vatel, «Le droit des gens est la science du droit qui a lieu entre les nations ou Etats», *Le droit des gens*, 1758, Préliminaires, § 3.

(2) Cf. Ph.-C. Jessup, *Transnational Law*, Yale, University Press, 1956; Fernand L'Huillier, *Les institutions internationales et transnationales*, Paris, P.U.F., 1961; Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, p. 113.

115; Marcel Merle, *La vie internationale*, Paris, A. Colin, 1963, p. 171-200; Robert O. Keohane et Joseph S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, 1972.

De façon significative, la Revue bilingue publiée par l'Union des Associations internationales a changé de titre au cours des années soixante-dix : elle est devenue *Associations transnationales / Transnational Associations* au lieu de *Associations internationales / International Associations* (1977).

(3) Malgré l'affirmation contraire de Marcel Prelot dans la préface à l'ouvrage précité de F. L'Huillier, ce brouillage conceptuel est lié aux difficultés d'interprétation des premières expériences «communautaires» en Europe.

(4) On trouvera de nombreuses études de cas dans: Keohane et Nye (*Transnational Relations and World Politics*, op. cit.) et dans Richard L. Merritt (éd.), *Communications and International Politics*, University of Illinois Press, 1972.

(5) Cf. *Annuaire des Organisations internationales* publié par l'U.A.I. Le nombre d'organisations recensées passe de 176 en 1909 à 4.235 en 1987.

(6) Le calendrier annuel des Congrès internationaux publié par l'Union des associations internationales.

(7) Ces problèmes sont évoqués dans : *Les acteurs dans les relations internationales*, Economica, 1986.

Les images de la société civile

par Paul Ghils *

Introduction

L'emballage de l'histoire de ces quelques dernières années a été l'occasion, pour les politologues et les spécialistes des relations internationales, de repenser certains des phénomènes et des principes qui sont à la base des systèmes sociaux et politiques de la planète. Mais il a aussi, sans que peut-être on en ait pris la même mesure, accéléré l'évolution des concepts, des notions et des connotations imaginaires associés aux termes communément utilisés pour décrire ces phénomènes et principes et tenter, dans certains cas, de leur donner une assise théorique. C'est ainsi que l'Etat, la nation, le peuple, l'ethnie voire la tribu sont des termes et notions qui se trouvent balayés par des éclairages nouveaux à la suite notamment de l'effondrement de l'idéologie communiste et du déplacement consécutif de la notion de démocratie et des critères de la légitimité politique.

Par ailleurs, d'autres acteurs sont apparus dans le système international et dans ses composantes nationales, qui appellent d'autres conceptualisations et d'autres représentations. Celles-ci sont liées, d'une part, à l'étonnante multiplication des organisations intergouvernementales et de la dimension supranationale que souvent elles incar-

nent, et d'autre part à la prolifération des acteurs non gouvernementaux, du niveau local au niveau universel. Ces derniers sont aussi qualifiés de non territoriaux, et se distinguent par leur caractère extrêmement hétéroclite, puisqu'ils couvrent tous les secteurs de l'activité humaine et se définissent, les uns par des objectifs associatifs non lucratifs à contenu moral, scientifique, religieux ou autre, les autres par des ambitions économiques et commerciales qui se satisfont de moins en moins d'un cadre qui ne soit pas planétaire.

La *société civile* est à cet égard un terme singulier, pris dans les rets des notions voisines ou affines que sont la démocratie, la citoyenneté et le libéralisme politique, et des notions impliquées que sont l'Etat, l'individu, la souveraineté, les droits de l'homme. La réapparition récente de ce terme ne doit pas faire oublier qu'il est, sous l'identité de sa forme actuelle, d'origine lointaine, et que sa signification actuelle porte la trace de son lent cheminement à travers des strates sociales et culturelles multiples. A l'heure où se multiplient les remises en cause de l'Etat dans certaines de ses fonctions et dans la nature et l'extension de sa souveraineté, le problème est de savoir si la société civile correspond à une réalité nouvelle, au-delà des sens et des images qu'elle a conservés de sa longue évolution.

Généalogie de la société civile

Loïn de désigner l'ensemble des citoyens, l'expression antique (*civitas civilis* ou *res publica* en latin, termes de sens équivalent adaptés du grec *polis* ou *koinonia politike*) désigne soit l'ensemble des citoyens, soit la communauté politique, et est reprise dans ce sens — pour nous bivalent

* Institut supérieur de traducteurs et interprètes, Bruxelles.
Union des associations internationales.

Cette étude a fait l'objet d'une communication à la Table ronde «Identités et Altérités» organisée par l'Institut universitaire de la recherche scientifique de l'Université Mohammed V et le Centre européen de coordination de recherche et de documentation en sciences sociales à Rabat, du 22 au 25 novembre 1991. Certains des thèmes développés ici sont repris, dans une perspective plus sémiotique, dans *Le rôle des stéréotypes dans les relations internationales*, sous la direction de C. Villain-Gandossi et J. Bering à paraître en 1993.

- par la philosophie politico-juridique classique. Le *politicus* pouvait s'appliquer aux citoyens, et la *civitas* à la communauté politique. Si dans sa forme française le terme *civil* apparaît vers 1290 avec le sens de ce qui a trait aux rapports entre les individus et, par dérivation, de ce qui est relatif aux infractions aux lois, les usages postérieurs continuent de renvoyer à des sens qui nous apparaissent aujourd'hui comme concurrents et contradictoires. Jusqu'au XVII^e siècle, la dichotomie fondamentale reste en effet celle de la société et de la nature, plutôt que de la société et de l'Etat. Chez les théoriciens du droit « naturel » de ce siècle, la *civitas* peut désigner aussi bien l'Etat que la société, ou encore les deux entités confondues — civil et politique. Thomas Hobbes conserve une terminologie d'essence médiévale et «holiste» où Etat, société civile, corps politique ou encore *commonwealth* sont des termes inter-

changeables dont l'aire sémantique s'oppose globalement à l'état dit de nature.

Cependant, au XVII^e siècle comme de nos jours, l'évolution du langage ne s'adapte qu'avec retard aux mutations sociales et conceptuelles, et sous la polyvalence du vocabulaire politique se dissimule une dissociation naissante, dès cette époque, entre la société civile et l'Etat, la première entendant faire valoir des droits que les monarques sont priés de respecter. C'est au XVII^e siècle également que s'affirme, à la faveur du Traité de Westphalie de 1648 et du traité rédigé par le juriste Hugo Grotius sur la guerre et la paix au début du siècle, la conscience des différences religieuses au sein de chacune des sociétés nationales, en même temps que se définit la souveraineté d'Etats-nations à base territoriale émancipés de la tutelle de l'Eglise catholique. Le traité de Westphalie protège l'autonomie religieuse de l'individu, tout en garantissant une paix fondée sur la coexistence d'Etats souverains suivant les normes juridiques énoncées par Grotius dans son traité. La conscience individuelle se voyait ainsi protégée de l'autorité arbitraire de l'autorité religieuse, qui se voyait du même coup dénier la prééminence politique dont elle pouvait se prévaloir jusqu'alors du fait de son statut spirituel, face aux entités territoriales que constituaient les Etats. La tolérance religieuse interne aux Etats et la sécularisation de la politique internationale exprimaient, la première, les valeurs qui sont au fondement de la philosophie des droits naturels et qui sont l'une des sources des droits de l'homme contemporains, la seconde les normes d'un ordre international fondé sur la souveraineté des Etats [Falk 1989].

C'est ainsi que la société civile, d'abord confondue avec la société globale et opposée à l'état sauvage et non civilisé, en arrive à ne plus désigner que cette partie de la société qui s'oppose à l'Eglise ou à l'Etat. Certes, l'équivalence société civile/Etat devait se maintenir pendant longtemps encore, concurrentement à la dichotomie formée des deux mêmes termes. C'est ainsi que Kant peut encore écrire dans sa *Rechtslehre*: « Cet état du rapport des individus les uns avec les autres dans le peuple est appelé l'état civil (*status civilis*) et leur tout (...) est l'Etat (*civitas*) »; « Les membres d'une telle société (*societas civilis*), c'est-à-dire l'Etat, unis en vue d'une telle législation, s'appellent les citoyens (*cives*) » [Gervais 1989].

Dans la philosophie hégélienne du droit, par contre, la société civile est intercalée entre la famille et l'Etat, comme second moment de la « vie éthique », lequel nie le premier (la famille), engendre la société civile atomisée qui est à son tour niée par l'Etat, moment de l'unité supérieure (troisième moment) [Vincent 1986, p. 146]. Relevons dès à présent, pour les besoins de notre propos, deux traits présents dans la philosophie hégélienne du droit telle qu'elle s'exprime dans la « vie éthique » : celui de l'*atomisation* de la société civile, et celui de la satisfaction de l'*intérêt individuel* (*subsistance*, bien-être, droits et libertés), qui ne prendra tout son sens que dans le cadre de l'Etat moderne, qui seul permet l'accomplissement mutuel et unitaire des dimensions privée et publique, individuelle et universelle. Dans la société civile hégélienne, les intérêts particuliers ne peuvent être réellement satisfaits dans la mesure où ils sont en relation conflictuelle; les individus membres de la société civile poursuivent leurs intérêts sans la conscience claire des conséquences de leur quête, et ce n'est que par une « ruse de la raison » que la poursuite des intérêts particuliers peut parvenir à une relative harmonie sociale. C'est

l'Etat qui permet que ce qui, autrement, resterait en dehors de la conscience individuelle, parvienne à la conscience du lien qui unit les intérêts particuliers à l'intérêt général, par l'avènement des citoyens membres de l'Etat. La défense des intérêts individuels particuliers (l'individualisme possessif ou « hypothétique » dans le sens kantien), de même que la dualité globalité/atomisation, seront essentiels, on le verra, à la compréhension des formes contemporaines de la société civile, notamment dans leurs rapports avec les interprétations modernes des droits de l'homme.

De manière générale, la distinction société civile/Etat se retrouve dans les idéologies issues du libéralisme et du socialisme, qui se représentent leur relation selon des images opposées. Avec la caractéristique remarquable toutefois, commune aux deux courants, de donner de la société civile une représentation essentiellement « économique » reposant sur les intérêts individuels, qu'il s'agisse dans un cas de préserver leur libre jeu en réduisant l'Etat au rôle d'arbitre, ou dans l'autre cas de combattre leur caractère égoïste pour, dans le même mouvement, transformer la nature de l'Etat [Rangon 1986, p. 147-194].

Mais on découvre également, dans la formation des représentations plus idéologiques des sociétés civiles contemporaines, une deuxième dissociation qui s'instaure progressivement, parallèlement aux représentations contradictoires de l'Etat: minimal ou maximal, démocratique ou totalitaire, légitime ou usurpateur. La première conception de la société civile, empreinte d'idéologie mercantiliste, remonte aux groupes de marchands qui, au XVI^e siècle, ne se considéraient plus comme un nouveau corps médiéval ni comme l'instrument de la monarchie absolue, mais comme les représentants d'intérêts spécifiques et puissants. Les marchands revendiquaient le droit de propriété, l'autonomie individuelle, la sécurité, la liberté face au pouvoir arbitraire et aux privilèges aristocratiques. Fondée sur l'indépendance de l'individu et le respect de la personne, la perspective mercantiliste impliquait la séparation nette du public et du privé, ainsi que la mise sur pied d'une législation qui garantisse les droits et les libertés de la société civile. Toutefois, comme le fait remarquer Andrew Vincent [1987, p. 113], la distinction ainsi opérée reste interne à l'Etat constitutionnel : c'est ce dernier qui institue la séparation entre l'autorité publique et les libertés privées, d'où la caractère factice de cette séparation. Le même auteur souligne que la dimension juridique de la société civile tend au contraire à éviter toute caractérisation de l'individu ou de tout groupe d'individus en fonction de la naissance, du statut ou d'autres privilèges. Tout en défendant la conception d'une liberté maximale et égale pour tous, le droit fonde les conditions d'une vie morale, juste et vertueuse. Opposé à l'arbitraire du traitement réservé aux individus, il leur attribue une pleine conscience et une entière responsabilité, toutes deux orientées par une finalité morale. On retrouve chez Kant une distinction analogue, entre l'impératif hypothétique, d'une part, qui commande à l'individu de défendre les droits d'autrui si ceux-ci sont dans son intérêt propre; dans le cas contraire, l'individu sera amené à protéger ses intérêts en imposant sa domination aux autres, autrement dit en ne respectant pas les droits d'autrui. C'est l'état de nature hobbesien. Mais les droits individuels peuvent d'autre part se fonder sur une conception morale et universelle (catégorique chez Kant), selon laquelle il y a obligation de défendre les droits individuels chaque fois qu'ils sont menacés ou violés. Combattre le pouvoir qui est à l'origine de ces violations

peut alors aller à rencontre des droits propres de l'individu. Il y a manifestement, dans cette dernière conception du droit individuel, une vision de l'hérité qui contient en germe la notion de droits collectifs qu'on retrouvera à notre époque dans certaines interprétations des droits de l'homme.

La société civile du premier type, qui s'est fortement développée dans les sociétés industrialisées soit pour reprendre la formulation d'Ernest Gellner [1991, p. 498], «*es institutions et associations indépendantes de l'Etat*» — est enracinée avant tout dans la sphère économique. En ce sens, la complexité et l'interdépendance des institutions qui composent ces sociétés sembleraient interdire à la société civile de devenir réellement plurielle et d'acquérir les moyens de contrebalancer effectivement le pouvoir étatique. En réalité, la pluralité des acteurs économiques est sérieusement menacée par l'hypertrophie des pouvoirs économiques et financiers, même si l'extension de ces pouvoirs, par la mondialisation et la «transnationalisation» de l'économie, entraîne l'érosion progressive de prérogatives étatiques que les frontières nationales protègent de moins en moins efficacement.

Le deuxième type de société civile correspond à ce deuxième type d'individualisme signalé plus haut (l'individualisme catégorique de Kant), et dont l'ambition s'affirme comme plus moraliste et universaliste. En contraste avec l'individualisme d'intérêts isolés centrées sur la défense de leurs propres intérêts, l'individualisme de deuxième type engendre une altérité qui, lorsqu'elle s'étend aux

groupes humains, donne au terme collectivité une connotation positive. C'est la conception qui anime de nombreux mouvements associatifs, les réseaux de solidarité locaux, régionaux et universels, la défense des minorités et le droit des peuples. Sous cette dernière forme, les droits collectifs ont cependant revêtu une certaine ambiguïté dans la mesure où ils ont pu aboutir à la négation des droits de l'individu, voire à leur confiscation par les Etats ou à la confusion avec le droit étatique, comme l'illustre de façon malheureuse le préambule de la Charte des Nations unies «*Nous, les peuples...*».

La contradiction entre droits individuels et droits collectifs n'est cependant qu'apparente si l'on considère que tout droit ne s'exerce en fin de compte qu'au sein d'une collectivité, et que le rapport à l'Autre est la structure fondamentale de toute vie en société. L'opposition entre les deux types de droits joue alors la fonction positive d'engendrement de corps intermédiaires entre l'individu et l'Etat, où se retrouvent selon les cas les motivations rationnelles (rentabilité économique, recherche scientifique), les groupements d'intérêts (associations syndicales et professionnelles), les affinités affectives, naturelles ou spirituelles (communautés religieuses, linguistiques, ethniques). Sans cette tension contradictoire, la relation société civile/Etat risque en effet, comme nous le verrons plus loin, de tomber dans la schizophrénie, par coupure irrémédiable entre les individus atomisés et l'Etat, ou dans une forme totalisante où l'individu se voit écrasé par le Leviathan ou soumis aux normes édictées par les docteurs.

Les configurations logiques de la société civile

Dans sa conception la plus courante aujourd'hui, la société civile repose sur cette dialectique subtile et fragile entre individualisme et collectivité, intérêts claniques et rationalité étatique, affectivité communautaire et rationalité économique ou scientifique. La complexité de la notion, la nature souvent floue et vague de ses composantes sémantiques la rendent rebelle à toute conceptualisation, au même titre que des termes tels que peuple ou nation et à la différence de l'Etat. Les définitions en sont donc rares, les sens souvent implicites et chargés de connotations. La structure de référence communément admise est la relation société civile/Etat, avec éventuellement une dominance diachronique ou synchronique de l'un des termes. C'est ainsi que dans l'histoire de la Grande-Bretagne, les acteurs sociaux acquièrent rapidement leur autonomie, l'Etat apparaissant davantage comme un centre de coordination qu'en tant qu'espace propre. Le politique y est le point d'articulation de la société civile (qui comprend les institutions religieuses), et non un contre-poids de celle-ci. Dans d'autres contextes culturels où l'Etat s'est formé précocement (comme en France), les acteurs civils s'organisent eux aussi, mais en fonction cette fois du mode particulier de pouvoir étatique auquel ils se trouvent confrontés : la corrélation se trouve inversée par rapport au cas précédent, et c'est alors la société civile qui dépend dans son fonctionnement du type d'Etat qui lui correspond [Birnbaum P. 1982; Badie 1986]. On retrouve cette même dualité, sous une forme parfois stéréotypée, dans les descriptions courantes des conflits qui opposent les sociétés

civiles d'Europe centrale et orientale aux régimes communistes dans les années 80, dans l'image manichéenne de la lutte entre le «mauvais» Etat et la «bonne» société [Schopflin 1991].

En ce qui concerne les acteurs non étatiques eux-mêmes, les représentations qui en sont faites sont habituellement plus complexes, l'accent étant mis selon les analystes sur la dimension politique, économique, associative, communautaire ou autre. C'est ainsi que Ralf Dahrendorf [1990] considère que «*La société civile concerne les sources de pouvoir significatives en dehors de l'Etat et, le plus souvent, contre l'Etat. Elle réfère à la création d'un réseau serré d'institutions et d'organisations autonomes disposant non pas d'un, mais de milliers de centres, et peuvent donc être aisément détruites par le monopole d'un gouvernement ou d'un parti. La société civile, dans un certain sens, s'entretient elle-même. Elle ne semble pas avoir besoin de l'Etat. On pense à la société italienne, la mafia et le reste, bien que cet aspect souligne le risque couru par une société civile qui ne comporterait pas à la fois certaines règles et certaines procédures qui lient l'ensemble des individus. C'est la raison pour laquelle je préfère considérer que la société civile fournit le terrain de la constitution de la liberté, y compris ses composantes économiques. Les deux sont nécessaires, société civile et Etat, mais chacun possède sa raison d'être et sa réalité autonome propres*». La définition de Reinhart Bendix [1976, p. 523] va dans le même sens: la société civile représente «*toutes les institutions dans lesquelles les individus pour-*

suivent des intérêts communs sans direction ni interférence du gouvernement».

Dans de nombreux usages, les références à la société civile sont nettement implicites, et font appel à l'un des éléments (acteurs économiques, démocratie, pluralisme...) retenus dans la formulation de Dahrendorf, sans que pour autant les autres éléments soient explicitement exclus. C'est ainsi que Luc Rouban [1988], traitant de la crise de l'Etat moderne et de la politique scientifique, illustre volontiers la notion par les relations liant les acteurs économiques et professionnels (employeurs et employés, entreprises...). Avec toutefois une insistance particulière sur le rôle nouveau joué aujourd'hui par la connaissance, notamment scientifique et technique, qui se présente comme une nouvelle forme de pouvoir sans reposer pour autant sur aucune forme de légitimité politique. Par ailleurs la notion d'innovation, inhérente au savoir scientifique, tend à envahir les autres domaines, notamment celui du politique, en même temps que la notion de complexité qui l'accompagne. Devenu de la sorte innovateur et complexe, sous une forme qui d'ailleurs est souvent réduite à la métaphore, le politique s'interroge en permanence sur ses finalités propres et sur sa raison d'être. Asservi par les structures conceptuelles de l'activité scientifique et technicienne qu'il pensait programmer et maîtriser, il se trouve vidé de sa substance propre. Cette « vacuité du politique », selon Rouban mène à la désinstitutionnalisation des rapports entre l'Etat et la société civile, et à une réorganisation de l'ordre social qui passe par le retour à la notion d'incorporation, qui évoque l'image classique de Corps royal, terrestre ou mystique. La notion de société complexe issue des métaphores de la complexité scientifique recèle donc le danger de se déplacer vers la métaphore organique du « corps social », qui implique souvent l'absence d'antagonisme, le consensus bâti sur la communication généralisée et évolutive. La constitution d'un nouvel espace public fondé sur cette pensée oscille dès lors entre l'utopie démocratique nourrie de la création constante de réseaux sociaux impermanents, et la tentation totalitaire encouragée par cette fragilité des institutions intermédiaires et le culte de l'innovation (technique, scientifique et politique).

Dans d'autres contextes, la conception de la société civile se centre davantage sur l'associationnisme. Les études anthropologiques, et plus récemment les programmes de développement, mettent fréquemment l'accent sur le rôle essentiel joué par les acteurs non gouvernementaux à vocation non lucrative dans le renforcement ou la recomposition de la société civile dans de nombreuses régions du monde. En Afrique par exemple, le développement de la société civile est aujourd'hui considéré comme lié au renforcement d'un pluralisme démocratique au sein duquel les organisations non gouvernementales, les réseaux de type associatif et coopératif constitueraient à la fois des contre-pouvoirs et des facteurs de dynamisation de la société dans son ensemble: «*La société civile incarne le peuple dans sa diversité, dans sa pluralité, lorsque ce peuple a pris conscience de son rôle et de sa mission*» [Rencontres de Cotonou 1991]. Dans l'optique de l'anthropologie politique, la société civile peut inclure les organisations religieuses (chrétiennes, islamiques et autres) et professionnelles, les unions de producteurs du secteur industriel privé et les petites et moyennes entreprises, les petits agriculteurs, etc. [Bratton 1989]. Il apparaît ici que la société civile a plus de chances de pros-

pérer dans un contexte d'économie de marché, mais aussi lorsque le pouvoir étatique est effectif, dans la mesure où celui-ci crée les conditions d'existence de la société civile.

La relation Etat/société civile, contrairement à certaines représentations, ne se présente pas nécessairement sous la forme d'un jeu à somme nulle où les détenteurs du pouvoir étatique verraient leur rôle réduit proportionnellement à l'accroissement du rôle des acteurs sociaux non étatiques - la relation peut être à somme positive lorsque les formations civiles influent sur la politique globale dans le sens d'une plus grande correspondance entre les politiques menées et les besoins de certains secteurs de la société. En sens inverse, les organisations civiles peuvent décharger l'Etat d'une partie de ses tâches, ou améliorer l'application ou l'administration de son autorité. Un Etat faible peut alors se renforcer (du point de vue de l'efficacité et de la puissance de son action, mais aussi de sa légitimité), en permettant le développement d'un certain pluralisme social. De sorte que les acteurs étatiques et non étatiques se trouveront, selon les situations, en relation de désengagement mutuel, d'affrontement direct (engagement conflictuel) ou de collaboration étroite (engagement convergent). Enfin, le degré de démocratie dépendra non seulement des latitudes permises par l'Etat, mais aussi de la pratique démocratique au sein même des organisations civiles, que la forme de ces dernières soit institutionnelle et d'origine européenne ou qu'elle s'enracine dans l'associationnisme africain de type plus traditionnel [Ghils 1986].

Dans le contexte de la « nouvelle Europe », les potentialités de la société civile sont généralement perçues comme très différenciées, prometteuses mais aussi sous-estimées, que ce soit dans la perspective du Traité d'union politique de la Communauté européenne ou du processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Les rédacteurs du Traité de la CE hésitent en effet (malgré l'existence déjà ancienne de formes de coopération de la Commission avec les ONG européennes de développement) à reconnaître formellement l'existence des associations européennes à côté de celle des citoyens, tandis que les nouvelles dispositions de la CSCE, et notamment la Charte de Paris adoptée en 1990, si elles reconnaissent le rôle que les acteurs non gouvernementaux (individuels et collectifs) sont appelés à jouer dans la construction politique d'une Europe démocratique et pluraliste, ne le font qu'en des termes vagues et de manière anachronique [Birbaum K. 1991].

Certes, le cadre social et politique européen est fortement différencié et ne peut être traité de façon uniforme. La situation de l'Europe centrale et orientale, par exemple, a suscité un grand intérêt de la part des politologues et des sociologues en raison de la faiblesse, voire de l'inexistence des sociétés civiles, et par conséquent de l'énorme tâche que représente leur construction ou reconstruction. A ce titre, les sociétés de ces pays constituent un cas de figure presque pur, dans la mesure où l'appareil étatique qui y régnait posait l'atomisation sociale comme le postulat dont dépendait sa propre survie, et s'est donc efforcé de réduire toute forme de différentiation sociale, politique ou même culturelle susceptible de favoriser l'autonomie individuelle ou collective. D'où la difficulté de l'entreprise de reconstruction, dans la mesure où la société civile est précisément associée à la notion de pluralisme politique (condition nécessaire mais non suffisante de son émergence) et à l'économie de marché (condition généralement considérée

comme favorable). On remarquera que, du fait de son caractère potentiel, la société civile est ici particulièrement chargée de connotations et de projections quasi mythiques qui rappellent celles de la nation dans sa représentation classique (idéal démocratique universaliste, communauté de destin, lien social fondé sur une conscience politique unifiée). On comprendra aussi pourquoi, n'ayant pas encore de contenu bien défini, la société civile comme forme abstraite peut s'accrocher à des aspirations nationalistes ou ethniques qui lui offrent un contenu immédiat.

Dans le monde islamique, la relation société civile/pouvoir politique se présente sous une forme qu'on pourrait voir, avec Ernest Gellner [1991a; 1991b], comme l'image «en miroir» de celle que nous venons d'évoquer au sujet des sociétés post-communistes. L'instance de représentation que constitue une société civile encore largement potentielle en Europe post-communiste se trouve être, en régions musulmanes, portée par l'élément religieux. La société civile se trouve ici tout aussi atomisée, mais de manière inverse au cas précédent. L'entreprise de déstructuration de la société civile s'est faite, comme l'observe Gellner en se référant aux observations faites anciennement par Ibn Khaldoun, par l'affirmation de la société urbaine, politiquement unifiée par l'Etat colonial et post-colonial aux dépens de l'islam rural, traditionnel et populaire des marabouts et des derviches, de structure tribale et politiquement différencié. Le dynamisme de la foi s'est reporté sur cet islam «supérieur» sobre et moraliste, expurgé de ses déviations populaires et dont l'ambition aujourd'hui est d'obtenir du pouvoir politique qu'il crée les conditions de l'observance religieuse, ou même qu'il la fasse respecter. Ce qui fait conclure à Gellner que, contrairement aux sociétés post-communistes assoiffées de société civile et qui ont perdu la foi dans l'idéologie étatique, le monde musulman est resté attaché à sa foi, sans chercher à autonomiser une société civile pulvérisée. Certes, comme toute métaphore, l'image spéculaire comporte un aspect réducteur qui occulte l'hétérogénéité des formations sociales dans leur réalité quotidienne, pour ne rien dire des différentiations internes à l'islam lui-même. Les sociétés islamiques accordent ainsi une certaine autonomie à la sphère économique et, aujourd'hui, à la sphère

scientifique et technique. D'autre part, pour ne prendre que l'exemple de la société civile égyptienne, plusieurs courants continuent de se concurrencer en son sein: Gilles Kepel [1985] a montré comment le conflit entre système social et ordre transcendantal est réactivé par les islamistes (intellectuels de fonction mais dénués de statut), qui s'opposent à la fois aux oulémas (intellectuels de statut, ou clercs), qui avaient légitimé l'ordre social au nom de l'ordre transcendantal, et à l'intelligentsia (non-religieux), qui l'ont légitimé au nom de l'ordre traduit. Au point que Kepel parle de «duopole» des oulémas et de l'intelligentsia sur le marché intellectuel de la société civile, les islamistes livrant aux uns et aux autres un combat sans merci pour la conquête du monopole.

Les exemples qui précèdent renvoient à autant de configurations des sociétés civiles qui, depuis la coupure majeure survenue au XVI^e siècle avec la naissance de l'individualisme moderne, se dessinent autant de polarités, de «bassins d'attraction» qui s'actualisent ou se potentialisent suivant les temps et les espaces. Ce mouvement multiple et multiplicateur possède par ailleurs la caractéristique de se fonder sur des processus dont certains sont réversibles, d'où la coexistence aujourd'hui de configurations complexes et de configurations simples. Les premières sont multipolaires, centrées sur autant de «Cités» comme les nomment Luc Boltanski et Laurent Thévenot [1991]: la Cité marchande, la Cité scientifique, la Cité industrielle, la Cité «inspirée» (des spirituels et des artistes), etc., chacune d'elles étant animée d'une volonté de légitimité interne (par la représentativité de ses membres) et externe (dans sa relation à l'Etat). La concurrence de ces diverses polarités, les tensions qui se créent entre elles, engendrent autant de «bassins sémantiques» de la notion ou des notions qui y réfèrent et impliquent par nécessité une pluralité d'actions et de rationalités, de convergences et de divergences latérales (entre Cités) ou verticales (acteurs civils/Etat). Dans sa forme paroxystique, la relation Etat/société civile correspondra à l'Etat totalitaire et à l'atomisation de la société civile, dans le cas inverse à l'affaiblissement de l'Etat ou, dans les cas extrêmes inexistantes aujourd'hui mais repérés par l'anthropologie politique [Balandier 1984], à la société sans Etat.

Du local à l'universel

Les configurations de la société civile décrites plus haut, de même que d'autres configurations qui, potentielles, pourraient résulter des forces socio-culturelles et de leurs interrelations, peuvent également être analysées du point de vue de leur extension spatiale. Entre l'individu et l'Etat, il y a place en effet pour toute la gamme et tous les degrés des regroupements collectifs, depuis les associations familiales et claniques jusqu'aux partis politiques qui, après avoir conquis le pouvoir, s'identifient au fonctionnement de l'Etat dans sa globalité. Au-delà, les fédérations et réseaux de type associatif transposent aux niveaux international, transnational et supranational, non sans d'ailleurs subir au passage quelques mutations, les objectifs poursuivis aux niveaux «inférieurs». Il serait toutefois trop simple de voir là une hiérarchie simple faite de formes emboîtées. Les associations, communautés, organisations

religieuses, syndicats, groupements professionnels et autres partis politiques obéissent en effet à un principe contradictoire qui les mène à s'allier, dans certains cas, le plus souvent pour limiter l'emprise de l'Etat ou infléchir sa politique et à entrer en concurrence, dans d'autres cas, pour défendre leurs intérêts ou objectifs propres ou pour obtenir l'appui de l'Etat dans la poursuite de ces mêmes objectifs.

On pourrait aussi voir dans ce conflit l'affrontement d'un principe d'hétérogénéité, où les opinions et intérêts particuliers s'affirment dans leur extranéité, et d'un principe identitaire, lorsqu'un parti, une église ou un groupe de pression tente d'imposer un monopole par le biais de l'Etat qui, reconnu unitaire et souverain par le pacte social, est l'instrument par excellence d'unification et d'identification d'une société. Mais on ne saurait ici ignorer le développe-

nient d'un phénomène relativement récent, qui mine par des voies transversales d'une part, et non territoriales d'autre part, la souveraineté et l'identité des Etats. Les systèmes formés par les acteurs non étatiques, on l'a vu plus haut, sont essentiellement de nature ouverte, par la perméabilité de leurs frontières et leur capacité de transformation, là où l'Etat est perçu comme une instance essentiellement identitaire et homéostatique. Les premiers ont donc pu, à la faveur de la révolution de l'information et des communications, tisser des liens transfrontières à l'échelon régional, continental ou planétaire. C'est le phénomène qui correspond à la notion de «transnationalité», qu'elle soit le fait des organisations internationales non gouvernementales (OING) ou, dans un sens plus fréquent en anglais, des acteurs économiques (en premier lieu les sociétés multinationales). Or c'est par ces voies transversales (par rapport à la territorialité des Etats) que certains acteurs non étatiques, ici internationaux ou transnationaux, se transforment en acteurs non territoriaux, transcendant par là la géopolitique des Etats. Si les religions à vocation universaliste s'étaient déjà définies comme non territoriales, l'avènement d'autres organisations civiles se définissant comme telles dans le domaine des droits de l'homme, de l'information scientifique, des échanges culturels et des problèmes écologiques pour ne prendre que ces exemples, constitue assurément un fait nouveau propre à la modernité.

Le terme *société civile* se trouve être de ce fait un terme «poreux» (de l'allemand *porosität*), dans le sens où le philosophe Friedrich Wasmann [1951] désignait l'attribut d'un terme qui, en raison de l'évolution des réalités et des notions censées leur correspondre, devient indéterminé. Ainsi, la société civile qui se déploie dans le cadre juridictionnel d'un Etat particulier et en revendique ordinairement la reconnaissance de sa légitimité, acquiert une certaine porosité — aux niveaux terminologique, notionnel et référentiel — dès le moment où elle cherche sa légitimité dans le cadre du système transnational ou de la communauté internationale. D'autre part, il est tout aussi essentiel de se rendre compte de ce que tout acteur de la société civile, individuel ou collectif, se caractérise également par le «flu» de son appartenance ou allégeance. L'acteur non étatique, beaucoup plus que l'étatique, est en effet appelé suivant les circonstances à agir simultanément ou consécutivement au niveau local, sous-régional, national, régional, transnational ou universel. Son rôle est polyvalent, dicté par des allégeances multiples; il prendra donc des identités diverses ou composites, insérées dans des altérités mouvantes. Situation nullement anarchique, mais plutôt polyarchique, pour reprendre l'expression de Seyom Brown [1988]: il y a pluralité des centres de pouvoir, d'où la diffusion de la souveraineté étatique vers les acteurs non étatiques et l'obligation qui est faite à ceux-ci de négocier à tous les niveaux l'allégeance des individus et des groupes sociaux. C'est la complexité de ces allégeances imbriquées que désigne le terme *société civile internationale*, qui a récemment fait son apparition dans le vocabulaire des relations internationales [Ghils 1992]. Les connotations du terme sont remarquables, par leur enracinement dans les valeurs liées à la société civile «nationales» d'une part, et par leurs prolongements dans la quête d'une communauté internationale, d'autre part.

Notion à la fois intuitive et rationnelle, la société civile fait appel à des valeurs et repose sur des dynamismes qui la lient simultanément à l'Etat, à la nation, au peuple, à la

patrie et, dans son extension universalisante, à la communauté internationale. A l'heure où la nation n'est plus une référence aussi fondamentale que par le passé, la société civile n'est-elle pas le nouvel avatar des forces qui la sous-tendaient? La désacralisation de la nation, et aujourd'hui le discrédit de l'Etat ont créé un vide où la société civile reconstruit des représentations qui semblent illustrer cette récurrence des grandes figures de l'imaginaire que l'anthropologie repère à travers l'histoire des sociétés [Durand 1979]. La société civile reprend en effet dans les deux premières «générations» des droits de l'homme contemporains (droits à la liberté individuelle opposables à l'Etat, et droits économiques, sociaux et culturels constituant une créance sur la collectivité nationale et internationale organisée [Vasak 1990]) certaines des visées profondes de la nation entre le XVI^e et le XVIII^e siècles, celles qui défendent la souveraineté de droit, qui «*coagulent des savoirs et des affects et un mythe fondateur, un noyau de sacralité*» [Wunenburger 1990, p. 9]. La société civile s'apparente également à la nation par son caractère de forme en évolution, plus que de contenu clairement défini: constituée de corps intermédiaires liant l'individu, les groupes sociaux et l'Etat, la société civile se donne comme essai de synthèse entre l'idéal et l'intérêt des uns, la rationalité identitaire de l'autre.

Elle se rattache également à la notion peu usitée aujourd'hui de *patrie*, par son caractère d'instance critique, où une collectivité humaine se situe simultanément dans son unité et sa diversité: associations, mais aussi dissociations. Contrairement à la perception contemporaine de la notion, la patrie représentait l'instance où pouvaient s'exprimer toutes les oppositions à l'Etat centralisateur comme à l'ordre économique capitaliste. «*Le plus grand patriote sera celui qui pourra produire la plus forte insatisfaction*» selon le mot d'un politicien anglais du XIX^e siècle [Dietz 1989, p. 188]. D'autres produits de la patrie — exigence de justice, reconnaissance du citoyen, liberté de pensée associée au mouvement des Lumières du XVIII^e siècle — font voir à Yves Guiomar [1990], dans la société civile moderne, la continuation de la patrie ancienne.

Le rapport au *peuple* est lui plus problématique. Cette dernière notion est en effet éminemment polysémique. A certaines périodes, elle évoque la masse indifférenciée, réalité indéfinie et potentielle; à l'opposé, le peuple prend une conscience affective de son unité, et se transforme en prolétariat, le «*sujet historique*» de la tradition marxienne, notion nettement identitaire associée à l'actualisation d'un projet, d'une rationalité. La société civile intersecte le peuple au point où se croisent la thématique de la communauté affective et celle de la société rationnelle. De là la relation ambiguë du mouvement associatif international et transnational, plutôt transnational ici, avec le «*droit des peuples*» celui-ci oscillant entre la défense du droit des minorités et l'aspiration de ces mêmes peuples au statut étatique.

De ces diverses notions, la société civile retient des éléments essentiels qui la situent, au même titre que les premiers, au niveau des schèmes, forme kantienne de généralisation intermédiaire entre les données de la sensibilité et les concepts (comme constructions *a priori*) de la rationalité. Or dans sa dimension universaliste contemporaine, la société civile a précisément pour aspiration de transcender l'ordonnement étatique et interétatique, dans la quête d'une communauté internationale qui, sans exclure les Etats, invite ceux-ci à reconnaître la légitimité d'autres acteurs. Loin de vouloir se substituer au pouvoir

politique central, elle est une aspiration à la synthèse entre les forces divergentes qui travaillent les sociétés.

D'un côté les comportements des acteurs étatiques et non étatiques, et les systèmes ou sous systèmes qu'ils constituent, correspondent à des logiques distinctes, comme l'a bien noté Jean-Louis Vuillierme [1988; 1989]. Le paradigme classique, caractérisé par la théorie de la souveraineté, l'antériorité de l'autorité politique sur une société qui au départ serait plongée dans l'anarchie primitive, serait en effet régi par une logique monopolistique, une volonté prométhéenne qui commande toutes les transactions prenant place sur le territoire relevant de sa juridiction.

A cette première logique répond une logique de la communauté, celle-ci étant organisée en entités distinctes régies par un principe d'hétérogénéité au sein d'un écosystème commun au fondement duquel certains sociologues aperçoivent le retour, non pas de l'individu, mais de structures groupales, réticulaires, communautaires, «tribales», que Michel Maffesoli [1988] associe au retour de la figure emblématique de Dionysos. Les phénomènes transnationaux de toutes natures correspondraient alors aux dépendances transversales entre les différentes unités politiques englobées dans l'écosystème de référence. Si on admet avec Vuillierme que le système politique est le seul des systèmes à s'opposer par nature aux transversales, on perçoit la raison des antagonismes entre logique étatique et logique transnationale, les acteurs étant le siège actuel ou potentiel de deux sentiments d'appartenance qui se font concurrence. La *société civile internationale* correspondrait alors au déploiement des forces transversales, qu'elles soient sectorielles, régionales ou universelles, concurrentiellement à l'affaiblissement corrélatif des unités étatiques.

Certes, la nature complexe et contradictoire des forces qui tissent la société civile internationale la menacent

Références bibliographiques

- BADIE Bernard, *Les deux Etats* (pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam), Fayard, Paris, 1986.
- BALANDIER Georges, *Anthropologie politique*, PUF, Paris, 1984.
- BAYART Jean-François, «L'énonciation du politique», in *Revue française de science politique*, juin 1985, 34-373.
- BENDIX Reinhart, *Kings or People*, University of California Press, Berkeley, 1976.
- BERTING et al.(eds.), *Human Rights in a Pluralist World. Individuals and Collectivities*. Unesco/Roosevelt Study Center, Middleburg (Pays-Bas), 1990.
- BIRNBAUM Karl E., « Civil Society and government policy in a new Europe», *The World Today*, mai 1991, 84-85.
- BIRNBAUM Pierre, *La logique de l'Etat*, Fayard, Paris, 1982.
- BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.
- BOOTH Ken, «Security in anarchy: Utopian realism in theory and practice», *International Affairs*, juillet 1991, 527-545.
- B RATTON Michael, «Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa», in *World Politics*, April 1989, 407-430.
- BROWN Seyom, *New Forces, Old Forces, and the Future*

constamment de déséquilibres, voir d'aplatissement dans un sens ou dans l'autre. Certaines polarités l'attirent vers, l'hypperrationalité d'une entité régulatrice universelle, un Etat supranational homogène, dont la juridiction serait coextensive à l'ensemble de la planète; d'autres polarités l'imprègnent d'une rationalité scientifique et technique tenue pour vérité ultime, présentée comme horizon indépassable. L'attraction exercée par les conceptions totalisantes expliquent la crainte exprimée par Rouban [1988] de la fusion des composantes dans une unité organique, alors que dans le même temps d'autres analystes parlent d'un «nouveau médiévalisme» [Booth 1991] sous-tendu par une «communauté de communautés», la pluralité des allégeances, la dialectique du territorial et du non-territorial, l'imbrication des souverainetés.

D'autres forces, au contraire, sont susceptibles de replonger la société civile dans l'abîme cataclysmique d'une atomisation généralisée, dans l'état de nature hobbesien que le récent adieu aux armes n'a pas aboli, et dont les dissensions sociopolitiques et culturelles autant que les déséquilibres écologiques ne cessent d'évoquer le spectre. Le destin des sociétés civiles et de la société civile internationale est peut-être d'être entraînées dans ce mouvement paradoxal, entre l'intensité de la conscience affective et l'extension de la conscience effective, axiologique, conceptuelle. Les figures oxymoroniques utilisées de nos jours pour décrire cette tension fondamentale sont à cet égard significatives: Maffesoli [1985] parle d'*«harmonie conflictuelle»* Booth [1991] de « *société anarchique* ». N'est-ce pas, en fin de compte, à la figure synthétique d'Hermès, messager des dieux et dieu du lien, de l'altérité et de la plénitude, que nous renvoie l'image de la conciliation d'une nécessaire altérité, comme structure fondamentale de tout système social jusqu'à l'universel, et d'une identité toujours poreuse, constamment redéfinie?

- of World Politics*, Glenview (Illinois): Scott, Foresman and Co, 1988.
- DAHRENDORF Ralf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Chatto & Windus, Londres, 1990.
- DIETZ Mary G., « Patriotism », in T. BALL et al. (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge University press, Cambridge, 1989.
- DUPUY René-Jean, *La Communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, Economica/Unesco, Paris, 1986.
- DURAND Gilbert, *Figures mythiques et visages de l'œuvre*, Berg International, Paris, 1979.
- FALK Richard, *Revitalizing International Law*, Iowa State University Press, Ames (Iowa), 1989.
- GELLNER Ernest, «Islam and Marxism: some comparisons», *International Affairs*, janvier 1991, 1-6.
- GELLNER Ernest, «Civil Society in Historical Context», *International Social Science Journal*, 129, 1991.
- GERVAIS R., «Société civile», in Sylvain Auroux (éd.), *Encyclopédie philosophique universelle*, 1989, 325.326.
- GHILS Paul (éd.), *L'identité associative en Afrique et la participation des ONG au développement/The Identity of African Associations and the Participation of NGOs in Development*, actes du colloque UAI 1984/Proceedings of UAI Symposium 1984, UAI, Bruxelles, 1986.

- GHILS Paul, « La société civile internationale », *Revue internationale des sciences sociales*, 1992.
- GUIOMAR Jean-Yves, *La Nation entre l'histoire et la raison* La Découverte, Paris, 1990.
- HAARSCHER Guy, « European Culture, individual rights, collective rights », in Jan BERTING et al. (eds.) [1990].
- MAFFESOLI Michel, *La connaissance ordinaire*. Précis de sociologie comprehensive, Méridiens/Klincksieck Paris, 1985.
- MAFFESOLI Michel, *Le temps des tribus. Le déclin de l'individualisme dans les sociétés de masse*, Méridiens/Klincksieck, Paris, 1988.
- PAINE Robert (éd.), *Politically Speaking. Cross-Cultural Studies of Rhetoric*, Institute for the Study of Human Issues (ISHI), Philadelphie, 1981.
- RANGEON Francois, *L'idéologie de l'intérêt général, Economica*, Paris, 1986.
- RIGAUX François (ed.), *Le concept de peuple*, E. Story-Scientia, Bruxelles, 1988.
- ROUBAN Luc, «Innovation, complexité et crise de l'Etat moderne», *Revue française de science politique*, juin 1988, 325-347.
- SCHOPFLIN George, « Post-communism ; constructing new democracies in Central Europe », *International Affairs*, avril 1991, 235-250.
- VASAK Karel, «Les différentes catégories des droits de l'homme», in A. LAPEYRE et al. (eds.), *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1990.
- VINCENT Andrew, *Theories of the State*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- VULLIERME Jean-Louis, «Les deux niveaux logiques du politique», conférence prononcée au colloque de Cerisy «Praxis et cognition», septembre 1988.
- VULLIERME Jean-Louis, *Le concept de système politique*, PUF, Paris, 1989.
- WAISMANN Friedrich, «Verifiability», in A. Flew, *Essays on Logic and Language*, First Series, Basil Blackwell, Oxford, 1951.
- WUNENBURGER Jean-Jacques, «Raison et déraison de l'idée de nation : le clair-obscur du politique», in *L'idée de nation*, Editions universitaires de Dijon, 1990, 3-12.

The Unofficial Commonwealth

by Prunella Scarlett *

The Commonwealth is about relationships — between Governments, between organisations and above all between peoples.

The main official organisation for inter-governmental co-operation is the Commonwealth Secretariat. Founded in 1965, it is well-known and appreciated, but the vast network of Non-Governmental Organisations (NGOs), from the very large to the very small, could claim to be the real infrastructure that keeps the Commonwealth together through a multitude of different working relationships.

The range of NGOs is enormous. There are well established pan-Commonwealth organisations such as the Commonwealth Parliamentary Association or the Association of Commonwealth Universities. There are development organisations, such as Oxfam or Christian Aid, without the word Commonwealth in their title but working mainly in the member countries of the Commonwealth, and there are Professional Associations — including doctors, journalists, vets, librarians and many others. There are tiny, locally based NGOs working at village level in probably every field of human endeavour. To some the terms non-governmental or unofficial appear negative. But to those who work within the network they are positive.

NGOs have the ability to be flexible and to react quickly without the constrictions of bureaucracy. They can unlock resources in a way that Governments cannot. They catch the imagination and commitment of thousands of people who cheerfully give their time, expertise and money to projects that interest and involve them. Working with minimum budgets and maximum enthusiasm it is extraordinary what can be achieved, particularly within the Commonwealth with its shared traditions and a common language.

But the official Commonwealth has been somewhat wary of this network. NGOs are not tidy Government-controlled departments. They can be critical of imposing one culture's views on another. They have been known to act as a cover for destabilising influences.

One organisation, the Royal Commonwealth Society (now linked with The Victoria League for Commonwealth Friendship) has been consistent in its attempt to persuade the official Commonwealth to recognise the value of working with the unofficial network. With a history reaching back to 1868 the Society has helped the foundation of a number

* Director Commonwealth Affairs, Commonwealth Trust.

These articles (pp. 22-28) are reproduced from *The Commonwealth Ministers Reference Book 1991/92*. Commonwealth Secretariat/Kensington Publications Ltd, London, 1991.

of Commonwealth NGOs such as the Commonwealth Youth Exchange Council or the Commonwealth Magistrates Association. In 1964 the Society brought together for a one-day conference a wide spectrum of organisations to persuade Commonwealth Prime Ministers of their potential. These discussions were part of the process which helped Governments to agree in 1965 to set up the Commonwealth Foundation with the broad remit "to administer a fund for increasing interchanges between Commonwealth organisations in professional fields throughout the Commonwealth".

Gradually, and with the guidance and funding of the Foundation, the network of Commonwealth Professional Associations came into being. They were followed in the developing Commonwealth by Centres, which provide basic services for all professions in capital cities.

Important though the professional links are, Commonwealth NGOs cover a much wider range. The RCS recognised this and in 1975 called a one-day meeting on "The Official and Unofficial Commonwealth". Some interesting ideas emerged; through its links, the Society was able to interest the University of Dalhousie, Nova Scotia in the subject. Supported by the Government of Canada, plans emerged for an international conference in Halifax in 1976 which would bring together representatives from NGOs, the media, Universities and various unofficial and official Commonwealth agencies.

The two-day meeting was a notable success and an important advance in the growing relationship between Commonwealth governments and the non-governmental community.

The conference recognised the need for more attention to be given to the importance of communication and education in maintaining public appreciation of the relevance of the Commonwealth. It also recommended a plan of action to Commonwealth Heads of Government, requesting them to:

- Issue a declaration giving encouragement and continued support to the work of NGOs;
- Make possible at an early date the broadening of the scope — with the necessary increased income — of the Commonwealth Foundation to enable it to promote the development and to support the work of not only the professional associations but also other NGOs which have a contribution to make to Commonwealth objectives;
- Invite the Commonwealth Secretary-General to promote collaboration with NGOs in functional activities related to the work of the Secretariat, especially in the areas of

economic and social development, using the Commonwealth Fund for Technical Co-operation funds as appropriate;

* Make a fresh assessment of the Commonwealth's information, cultural and education programmes. It suggested that the Secretariat should assemble relevant background material for consideration in detail by the senior officials committee that meets during the Commonwealth Heads of Government Meeting;

* Endorse the suggestion that some two per cent to three per cent of official development assistance resources be directed through multilateral Commonwealth channels.

The conference hoped that the Commonwealth Secretary-General would support another meeting of NGOs during 1978 so that further impetus could be given to the important preliminary deliberations, and to the recommendations made at Dalhousie.

At the London Heads of Government Meeting in 1977, NGOs featured in the Communiqué for the first time. It was agreed that an Advisory Committee should be set up to "report on concrete steps to promote mutually beneficial ties between the official and unofficial Commonwealth". It could usefully be active in further specific areas in close consultation with non-governmental bodies — provided increased contributions were forthcoming.

The Advisory Committee, under the Chairmanship of Britain's Sir Geoffrey Wilson, Chairman of Oxfam, met in 1978. They grappled with the problem of defining the unofficial Commonwealth. In their report *From Governments to Grass Roots* they stressed the need for closer links between the NGOs and made a series of recommendations. Unfortunately one of these, the setting-up of an NGO desk within the Commonwealth Secretariat, proved controversial both with the NGOs and with Governments. Some NGOs did not want a "desk" to get in the way of their carefully monitored relationships with the official Commonwealth. Some governments did not want the NGOs so closely involved and looked adversely at another suggestion, the inclusion of NGOs on official delegations. The suggestion of a "desk" was finally turned down for financial reasons.

However, at the Lusaka Heads of Government Meeting in 1979 another recommendation was accepted which expanded the work of the Foundation to include culture, information, social welfare and rural development. The meeting also encouraged Commonwealth consultative bodies dealing with technical and professional matters to include NGO representatives as observers. Gradually and slowly the relationships developed. The Foundation imaginatively extended its range of support. Some of the Secretariat's expert working groups included representatives from the unofficial Commonwealth.

Amongst others the expertise of the Royal Commonwealth Society for the Blind (now called Sight Savers) was acknowledged, as was the assistance given by the Commonwealth Trade Union Council in the training of South Africans and Namibians. The relevance of women's organisations was increasingly recognised, particularly in development programmes. Cultural co-ordination brought in another network of organisations. The Commonwealth Games is the Commonwealth occasion that attracts the most public interest around the world. In 1978 in Edmonton, Canada, a Commonwealth Arts Festival took place simultaneously for the first time, an exciting idea which was carried on with great success in Brisbane, Australia in

1982. Edinburgh, Scotland in 1986 had problems with the boycott of the Games by some countries, but even so the Festival went on, with more countries participating in it than did in the Games. Some countries' governments increasingly co-funded development work with NGOs, recognising their effectiveness. Canada entered a class of its own with an innovative and flexible NGO programme under the auspices of the Canadian International Development Agency. NGOs themselves were reacting more sensitively to the priorities of governments.

But still the official Commonwealth lagged behind in its relationships with NGOs by comparison with the UN or the European Community. The Royal Commonwealth Society tried again and held two meetings of NGOs in October 1984 and July 1985. From these a paper titled "Towards a People's Commonwealth" was produced and circulated to governments for discussion at the summit in Nassau in October 1985. Six recommendations were made and the final paragraph stated: "*The Society and our colleagues in other Non-Governmental Organisations spread throughout the Commonwealth, believe there is a vast and so far not properly recognised body of people and expertise in all 49 countries who could with help from governments, immeasurably improve the development of our countries and make the Commonwealth relevant to a cross-section of its peoples. The inter-governmental machinery is crucial but it is people who will ensure that the Commonwealth evolves successfully into the future.*" One of the recommendations backed the Commonwealth Foundation's initiative "to establish Commonwealth Liaison Units in Member States as an appropriate step in developing better communications between the official and unofficial Commonwealth". This was welcomed by Heads of Government. They also asked the Secretary-General "to consider the most efficient means of promoting further co-operation and collaboration with and between NGOs." The Foundation then organised a series of regional symposia bringing together NGOs to discuss how best to form the Commonwealth Liaison Units (CLUs). There were two broad objectives and functions:

- To provide opportunities for NGOs to share ideas, information and fellowship and to learn from each other on a local, national, regional and Commonwealth level;
- To foster joint action where appropriate between NGOs within the Commonwealth.

The reactions of each symposium were positive although it was felt that the pattern of operation of each CLU would vary from country to country.

The Solomon Islands were the first to start work. They soon proved the value of a CLU when they quickly amassed assistance from a number of NGOs in order to deal with damage by a hurricane which threatened to cripple the islands. The other CLUs are gradually coming into being. Each has its own character, but will generally act as a clearing house for the dissemination of information between Commonwealth NGOs on a local, national, regional and inter-Commonwealth basis. Each has, where possible, used modern information technology to help with communications.

An example of how the CLUs can operate is their involvement in a new initiative, the establishment of a regular Commonwealth Forum of Non-Governmental Organisations. This initiative was put forward by the Commonwealth Foundation and welcomed at the Commonwealth Heads of Government Meeting in Kuala Lumpur in 1989. The Forum

The Unofficial Commonwealth

will provide a focus for the many forms of consultation that continue in all levels of Commonwealth contact. The first is to be held in Harare before the next Heads of Government Meeting in 1991. A task force has been set up which has agreed that the theme should be. "Environmentally Sustainable Development: The Search for Solutions", with the two following sub-themes:

- NGO-government relations and;
- NGOs and post-apartheid South Africa.

The CLUs are being asked to initiate discussion on the proposed themes at national level and to suggest suitable participants for the Forum.

This is but one example of the potential for this huge informal network around the Commonwealth. The results of recent development and the reaction of the official Commonwealth should be evident by the end of this year after the Heads of Government Meeting. Opportunity will no

doubt have been taken, by the High Level Appraisal Group, set up at the Kuala Lumpur summit to look ahead to the role of the Commonwealth in the 1990s, to reappraise the relationships between the Governmental and Non-Governmental Commonwealth.

The unofficial Commonwealth has a resilience and a dynamism which is often underrated. It spends little or no time publicising itself — it gets on with the work. Governments and NGOs alike have limited resources. They have to be committed. They have to be adaptable. They have to understand — but not follow — bureaucratic methods. They have to relate closely to people, and this is their greatest strength. The Commonwealth is a unique network of relationships crossing the barriers of race, religion, creed, status and wealth. But it needs popular support. To survive it needs to be relevant to people's lives. It is the unofficial Commonwealth that can make it so.

P. Scarlett

The Role of the Commonwealth Trust

Commonwealth Trust was formed in January 1989 to link together the Royal Commonwealth Society and The Victoria League for Commonwealth Friendship. Commonwealth Trust is a pan-Commonwealth Non-Governmental Organisation, independent of government and of any national economy. The Trust's mission is to serve and further the interests of the Commonwealth. It does this in several ways. First, by furnishing, at Commonwealth House, an environment which encourages men and women from all parts of the Commonwealth to stay, to meet and above all to feel at home; and, second, by promoting ideas and understanding within the Commonwealth community and beyond through the activities of the Commonwealth Affairs Department and of the 100 branches including those of the Founding Societies (and approximately 20,000 members) throughout the world.

The mission of the Trust is to *"provide a meeting place in which men and women from all parts of the Commonwealth may come together to share friendship, foster mutual causes and enjoy its society. It provides a centre in which Commonwealth people may draw upon the rich resources of knowledge and understanding provided by the speeches of Commonwealth leaders, scholars and experts, by the treasure house of a famous library, and by the sharing of more personal experience."*

Commonwealth Trust is a members club, open to all but of particular interest to those who work in, or have connections with other Commonwealth countries. As a club, Commonwealth House provides a home for visitors from all over the Commonwealth and from all walks of life, with bedrooms, restaurants and bars, a programme of social and cultural activities and a library that has one of the finest collections of books, photographs and other materials on the Commonwealth to be found anywhere in the world. It is much used by writers and researchers alike. But more important than this the Trust is a charity whose aim is to promote the Commonwealth. Commonwealth Trust runs

an extensive meetings programme and is considered to be the most significant forum in Europe for the discussion of Commonwealth affairs. It regularly provides a platform for heads of government and senior statesmen visiting Britain and for meetings to discuss both specialised and more general Commonwealth topics.

Over the last few years the Trust has staged a major series of talks and discussions on Southern Africa, with a succession of star speakers such as ANC President Oliver Tambo, Archbishop Desmond Tutu, Joe Garba, Zach de Beer and Sir Geoffrey Howe. The range of topics covered in the programme are as diverse as the Commonwealth itself but other themes that have featured regularly during 1991 are sustainable development, business and development, aid and good governance — pertinent issues in the modern Commonwealth.

Commonwealth Trust, through the Royal Commonwealth Society, has a reputation for encouraging the establishment of innovative organisations, including the Commonwealth Foundation and NGOs such as the Commonwealth Magistrates and Judges Association and the Commonwealth Professional Associations. It is also home to several NGOs including The West India Committee, The West Africa Committee, The Commonwealth Nurses Federation and The Royal African Society.

The Royal Commonwealth Society has been an integral part of several conferences which have examined the role of NGOs, running from the Dalhousie Conference held in Nova Scotia, Canada in 1976 entitled "The Commonwealth and Non-Governmental Organisations", up to the St Catherine's Conference at Cumberland Lodge on "Joining in Change: A Commonwealth of Peoples in the 1990s" in July 1990. The Commonwealth High-Level Appraisal Group received the recommendations of this last conference.

Commonwealth Trust is the Commonwealth Liaison Unit acting as a focus for Commonwealth NGOs in Britain and provides the Secretariat for the Joint Commonwealth

Societies Council. It is through the Joint Commonwealth Societies Council, that the Trust is involved in co-ordinating the annual Commonwealth Day Observance at Westminster Abbey and in distributing the Queen's Commonwealth Day Message to over 40,000 schools throughout the Commonwealth. Commonwealth Day is held on the second Monday in March; a date selected because it was a normal school-day and thus enabled young people in schools throughout the Commonwealth to participate in celebrations. Branches of the Founding Societies throughout the Commonwealth co-ordinate Commonwealth Day celebrations including observances, dinners, teas, balls and school festivals. From 1991 it was decided that Commonwealth Day was to have a theme, which would last for one Commonwealth year (March to March) and the theme for 1991 was "Science in the Commonwealth" - and all Commonwealth celebrations this year therefore had a strong emphasis on science.

The Trust is involved in bringing together and encouraging young people in the Commonwealth in a number of ways. In conjunction with the British government and the British Council the Trust co-sponsors HOST, which organises hospitality in private homes for overseas students in Britain, giving them the opportunity to experience life in a British family. In London, Commonwealth Trust, through the Victoria League supports a 60-bed student hostel which gives University-level students a chance to meet and to get to know others from around the world. There is also an increasing number of Young Commonwealth Trust branches being established, which is the under-40s group of the Commonwealth Trust, set up in 1989 to gear Commonwealth Trust activities specifically to the younger generation.

Through its network of branches and members in many countries, the Trust organises a pan-Commonwealth essay competition which encourages young people to learn about

the Commonwealth. The competition has become increasingly successful, with nearly 4,500 entries in 1991 from children between the ages of 6-18 years old. Entries came from 43 independent countries and 10 dependent territories. Children compete at international level for prizes of travel, cash and book awards. Many of the branches are also engaged in arranging lectures, public speaking competitions and debates in schools which promote knowledge about the Commonwealth.

The Ottawa Branch of the Royal Commonwealth Society pioneered the Student Commonwealth Conference - a week-long event which teaches senior year students about Commonwealth issues and concerns; it is an exercise in leadership development and, through a model Heads of Government Meeting, it encourages the students to participate in discussions of international issues while assuming the role of "head of government". This model is now being used in a number of other Commonwealth countries.

With the success of the Student Conference behind them, the Ottawa Branch went on to establish the Commonwealth Conference for Young Leaders, a similar concept applied to emerging leaders (aged 25-35) instead of school children.

Through its involvement with young people, Commonwealth Trust has made a long-term commitment to the future of the Commonwealth and to the increasingly important role of Non-Governmental Organisations in that future. Over the coming years Commonwealth Trust intends to expand greatly its activities as a focus for the Non-Governmental Commonwealth, linked with Commonwealth governments and professional and other organisations worldwide. It also sees a special role for promoting awareness of Commonwealth expertise and organisations in the European forum.

The Unofficial Lawyers

by J. D. Pope *

The Commonwealth is generally viewed as belonging essentially to the people of the Commonwealth, and not simply to the governments of member countries. It is a "Peoples' Commonwealth", and as such a feature of the association is the wide variety of non-governmental organisations which make up what is occasionally called the "Unofficial Commonwealth". This is one of the association's very great strengths, as these organisations - in the main associations of professional people from callings as diverse as land surveying and nursing - are also very much features on the legal landscape of the Commonwealth.

The oldest of these associations is the Commonwealth Lawyers Association, whose roots 90 back many years to when it was known as the "Commonwealth Legal Bureau". At last year's Commonwealth Law Conference in Auckland

the presidency moved from the Caribbean to Africa, as Mr Rodger Chongwe SC was elected to succeed Lt Col Hurlstone Whitehorn of Jamaica, who has led the CLA with distinction over the past three years.

It may be testimony both to the lawyers' love of travel and to the rich rewards of private practice, but the triennial Commonwealth Law Conferences staged under the auspices of the Commonwealth Lawyers Association are in fact the largest regular Commonwealth event outside of the Commonwealth Games.

These occasions provide an opportunity for the Commonwealth legal fraternity to come together from all its various streams - ministers and attorneys-general, chief justices and judges, government lawyers, academic lawyers and, especially, lawyers from private practice. There were more than 3,000 attending the most recent Commonwealth Law Conference held in Auckland in April 1990, and there could have been many more had there been the capacity to accommodate them.

* Director, Legal Division, Commonwealth Secretariat.

It was spectacular in every way, with the quality of the intellectual debate being challenged only by the glitter of the entertainment. At all times, even during the coffee breaks, groups of entertainers whether Maori, from the Cook Islands, Niue, Western Samoa or Tonga were serenading delegates, and the whole affair came to a most spectacular finale with a full length concert featuring the various Pacific Island communities so much a feature of Auckland city - which is known for being "the capital of Polynesia". Even hardened New Zealanders were moved to tears by the poignant rendition of "Haere Ra" ("Now is the Hour") the traditional Maori song of farewell - sung, not by a professional troupe, but by the choir of an Auckland Secondary School.

Mention here is made of the multi-cultural entertainment because much of the business discussion focussed on the rights of indigenous peoples. New Zealand was celebrating the 150th anniversary of the signing of the Treaty of Waitangi, the Treaty between Britain and the Maori people which brought New Zealand into the British Empire and which has been the focus of considerable debate in New Zealand in recent years.

Within the ambit of the Commonwealth Law Conference too, a number of other Commonwealth legal NGOs took the opportunity to come together. These saw legal advisers to armed forces meeting at a time when in a neighbouring room the members of the Commonwealth Association of Legislative Counsel were getting together to exchange both experience and trade secrets as to how to render the preparation of legislation more efficient. The Commonwealth Legal Education Association, which draws its mem-

bership from members of law faculties in universities throughout the Commonwealth, also had a series of meetings and elected as its new President Professor Yash Ghai, originally of Kenya, but presently holding a Chair at the University of Hong Kong on leave from the University of Warwick in Britain.

Not formally an NGO, but more of a club, are the members of Law Reform Commissions, and they met - rather unusually - on a huge catamaran which cruised Auckland's Hawaki Gulf while their business was conducted.

Prior to Auckland, the Conference in recent time has been held in Ocho Rios, Jamaica (1986), Hong Kong (1983), Lagos, Nigeria (1980) and Edinburgh (1977). It will be hosted by Cyprus in 1993 and by Canada in 1996.

To the outsider, these may appear to be jolly and pleasurable occasions, entertaining for those privileged to attend but of little relevance to those who do not. Nothing, however, could be further from the truth. While the meetings are certainly very friendly - there is a curious chemistry between members of the Commonwealth legal profession that sees total strangers ignite into spontaneous friendship - most significantly, and most importantly, the foundation of co-operation between Commonwealth lawyers around the world is renewed, re-affirmed and strengthened. The similarity in legal systems means that Commonwealth legal systems are able to "interface" in a manner quite unlike that of any other significant grouping. Add to that personal knowledge and affinities between the individuals charged with making the systems work for the benefit not only of governments but more especially of people, and there is a very potent force for good.

Women and Literacy

by The Rt Hon Lynda Charlker MP *

The importance of literacy

Literacy has to be the primary aim of all education. It is the very foundation on which all else rests. And literacy does not just mean being able to read words and connect them to objects and ideas. It includes the application of reading and writing to everyday life - to acquire information, to be numerate, to communicate, to organise and to co-operate. In fact literacy is at the centre of the development process both for the individual and for society at large. This was recognised by the designation of 1990 as International Literacy Year.

Why women ?

Adult women make up the majority of the estimated 500 million illiterates in the world. And it disturbs me to know that the number of women illiterates continues to grow.

Women's literacy in the Third World is important in itself and for several practical reasons too. The first is that

women have a major role to play in development. In many societies women, not men, are responsible for growing the food crops necessary to survival.

They market the surpluses and contribute their labour to producing cash crops. If agriculture is to progress, and productivity to increase, it is vital to reach those women. If they are not literate they cannot acquire even basic information on different plants, the use of fertilisers, techniques and equipment. Nor can they gain access to credit and co-operative facilities, nor master the business skills necessary for breaking out of subsistence and improving their families' living standards.

The second practical reason is that women are not only responsible for bearing children but, usually, also for rearing them. Theirs is the main burden of ensuring success for the next generation. All the evidence shows that the better educated a woman is, the healthier and better educated her children are likely to be. Women play a major role in reducing infant mortality. And just as important, they need to receive the vital message on birth control. So it is women who need the access to information on health, care, nutrition and family planning which only literacy can give them.

* Minister for Overseas Development, United Kingdom.

The tragedy in many Third World countries is that women face serious constraints and obstacles to achieving literacy. In common with their men-folk, they may be unable to reach literacy centres due to the large distances involved. But unlike the men they may also find that they do not have the time after managing the home, feeding the family and working long hours in the fields. In addition they may not be able to leave their children. In some societies these problems are reinforced by social factors - traditions which prevent women from moving away from the domestic environment. Some women even attend classes in secret to avoid being found out.

One other important aspect of women's literacy is that it enables them to have their say in decisions and to take part in the political process. One of the lessons we have learned from the failure of many countries to develop their full potential is that Governments must be effective. Above all this means that they must be accountable — Government by the people and for the people. Illiteracy can be a powerful weapon in the hands of Governments that are not prepared to allow people to participate in decisions affecting their future, and to share in the fruits of development. Democratisation has a vital role to play in improving standards of government. To keep women illiterate would be to disenfranchise half the population. There can be no better reason for tackling the issue of women and literacy.

The need for universal literacy

Let's consider how we are to go about achieving this aim. While our subject is *women* and literacy, the problem goes much wider. I am totally committed to providing literacy classes for adults.

But let us be clear that, however important, this is just a remedial effort. These classes would not be necessary if adults could already read and write thanks to a proper school education.

The first task therefore is to improve schooling at the basic level. Girls *must* have open and adequate access to schooling. The University of Hull is already carrying out a study on behalf of the ODA into factors which inhibit girls' access to formal education in a number of countries. When that study is completed we shall be better able to channel our support to school systems in ways that enable girls to claim their educational birthright. Developing countries which address this problem can expect support from bilateral and multilateral donors, including the UK.

In India, in the state of Andhra Pradesh, this is exactly what we are doing. In co-operation with national and state government we are currently investing over £30 million in improving rural school buildings and helping teach teachers. We are shortly adding a specific literacy element to this programme. Our assistance is based on the principle of increasing the access of girls to formal schooling, and ensuring female students are retained throughout the cycle of schooling.

Adult literacy programmes

Programmes such as these, however will not deal with the problem of children who slip through the literacy net in future, or those whom the system has already failed. For them special measures will be required. And, as I have already mentioned, the problem is greater for women than for men.

We are therefore fully committed to providing help with adult literacy outside school. We will not only do this in specific programmes, but also by linking adult literacy with other sectoral initiatives.

A good example of this is Operation Hunger — a charity operating in South Africa which we support. In this project, groups of women handed together for marketing and other back-up services. But of wider reasons they began to see a need for increased literacy. The need to market their wares properly led to a desire for literacy which in turn brought about more effective economic organisation. Another example : in Ghana our Programme of Action for the Mitigation of the Social Costs of Adjustment includes a major adult literacy project. The aim is to improve services in the social sector at a time when the economy is under pressure. We are therefore assisting with the co-ordination of literacy classes throughout Ghana, using new approaches and materials and a special emphasis on functional literacy. Women are the main targets of the project and part of the work will be operational research into women's needs.

Materials

Appropriate materials are a vital element of successful literacy programmes. Here we take particular care. In Namibia for example we provided money and expertise to produce booklets for newly literate people in the pre-independence refugee camps. But these were written by young Namibians, and carefully edited to give them a simplicity of language appropriate to the newly literate. Moreover they drew on rural images and stories from their future homeland. For women and literacy, materials are even more important still. If women are to overcome social prejudices and traditions programmes must reflect wider concerns than sewing and cooking. Only in this way will they have the necessary impact. Literacy classes must help women to become good citizens in the widest sense. So nutrition and health should be covered, but also economic activity like agriculture and marketing. In India the Bengal Social Service League, with our help, successfully prepares material of this sort specifically directed at women's needs.

The role of NGOs

So far in my examples I have concentrated on the role we, the Government, can play in promoting the cause of women's literacy. This is right and proper since education is normally in the hands of government in developing countries; and this is where we must start if we are to raise standards. But we recognise that there can be shortcomings. Governments can fail to give literacy adequate priority within education, despite our efforts to convince them otherwise.

Government bureaucracies can be ineffective due to out-dated ideas or inadequate staffing. Alternatively there can be conflicts of interests between government departments, or inadequate definition of responsibility. Ministries of education may neglect adult literacy because it falls outside their remit. Social Welfare Ministries may recognise the problem but not have the means to tackle it. We as a government must do what we can to solve these problems in co-operation with our developing country partners.

But part of the solution will still be to work outside official channels in order to tackle the problem at grassroots

level. This is difficult for a donor government to do. We therefore lay great importance on channelling assistance through non-governmental organisations. Our Joint Funding Scheme with NGOs has co-financed with the voluntary agencies many major long-term development projects.

Some of the most successful small-scale literacy schemes have been supported through the JFS. I hope we can increase our joint efforts. We have more than quadrupled JFS funding over the last five years, and I am keen to see it grow further. I also welcome closer links with NGOs — we have much to learn from each other.

The future

We must as a matter of priority tackle the issue of women's literacy within primary and adult education. In particular we must link it where possible to other sectoral initiatives. We shall ensure that women's literacy and other issues of Women in Development are mandatory criteria in assessing our programmes. We will continue to work closely with and through NGOs using their independence and innovation.

But we cannot afford to rely on the JFS as our only way forward. Much of the burden must be borne by governments. Here we must carry our message out to them and persuade them of the need to use scarce aid funds in particular to improve adult literacy. Our work in Ghana which I have described, and programmes we have undertaken in Kenya in the 1980s, point the way forward. We must be

careful to avoid criticism or interference in the way other governments set their priorities. But I believe that the new climate of co-operation and aid dialogue with developing countries is an opportune time to raise these issues.

We shall not let women's education, and in particular literacy programmes, go by default. We shall make contact with those responsible for literacy programmes and try to find innovative ways to help. Above all we shall try to ensure that the development of literacy for women is linked to useful, productive activities based not only the home, but also in the community and the workplace.

I will end with an extract from a famous Indian novel *He Who Rides a Tiger* by Bhabari Bhattacharya :

"Kalo could just read and write and as his daughter began to get on at school, a trouble grew in his mind. When she came home, she asked him many questions about the orange shape of the earth and the cause of the moon's eclipse, about kings and wars of olden times, and much else. How could he let her see his vast ignorance ? With resolve he started to teach himself. All day he was busy with his work but late at night, when Lekah lay asleep, he took her books from her green school bag and poured over them for hours by the light of the kerosene lamp".

This illustrates the sense of unworthiness that lack of education can provoke; and the divisions that unequal access to education can cause, in society and even within families. But it also gives us hope by showing how man's (and woman's) indomitable spirit can overcome such adversities. We must not let ourselves be daunted by the task that we face in promoting literacy.

African Education and Teacher Organizations

by Raymond J. Smyke *

Introduction

In preparation for the official 1990 visit of Nigerian President General Ibrahim Badamasi Babangida to France, background information to the press noted that the population of all 18 French-speaking countries in Africa is nearly equal to that of Nigeria. (1) This was stated in the context of economic market potential, but it also has significant implications for education. This paper will trace some of those implications and the impact they have had on educational policy and practice today. It will concentrate on the 30-year period 1960-1990, the earlier date being the watershed year when 17 African states became independent. Since then the growth of public education in all African countries has been phenomenal. This investment in education has consistently been the largest or second largest item in almost all annual budgets of Black African countries. Indeed, the expenditures on military and education have often been the two largest annual budget items totalling over 50%, to the obvious detriment of other services, i.e., health, welfare, transport and industry. Despite generous development assistance from United Nations agencies and bilaterally from national governments and non-governmental organizations, the fact remains that *fully 98 % of all funds spent on public education came from the country itself*. In the primary sector, the largest part, well over 90 %, of all education budgets is allocated to pay teacher salaries.

A summary of the 1988 World Bank Report on Education in Sub-Saharan Africa and the Symposium on it appeared in the February 1989 issue of the *Comparative Education Review*. (2) The World Bank, the lead funding agency in the world, sets the tone for national aid agencies, foundations and like-minded bodies interested in Africa. Its sectoral studies, like education, have a far-reaching impact. There is an increasing number of critics engaged in 'World Bank bashing' because of dislike for its heavy-handed and hard-hearted development policies. This paper is not such a critique; rather it attempts to analyze why the

numerous studies by the Bank and other intergovernmental agencies have had little or no impact on African education since independence. One very basic problem lies in the macro approach. Just as the Nigerian statistic cited above indicates great national disparities, one cannot lay an educational grid over Black Africa and hope for continental results. Persons familiar with African education who read the 1988 Report will admire its detailed listing of the problems and the valuable tables and statistics, but alas, the sense of powerlessness to do much about African education is what the Report really conveys. Over the years the Bank has proposed a number of similar strategies all aimed to : a) cut the high cost national education, and b) make the service more efficient. These are noble aims, and worth striving for, but unless certain basic African educational realities are addressed, the Bank's efforts will remain only noble aims.

There are many reasons for the predominance of education as a public service in Africa today, and for its excessive cost to the state as well as for its lack of efficiency. Some of these are:

- the continuation of expatriate-colonial salary scales and terms of service by public sector employees in the new African states after independence. Since the public sector was at the time - and remains today - the largest employer in all African countries, excessive salary bills should not surprise;
- the failure of educational planning; (3)
- the growth of single national unions of teachers;
- the power and viability of the African public service;
- the blind faith of African parents in education as a stepping stone to success for their children;
- the stagnant economic situation in almost all African countries and others.

Together they account for the fact that by 1990 a huge and expensive education juggernaut continues each year to send out school leavers who are unable to find employment and, for the most part, who are trained by the schools to do nothing useful. Education change, (4) the battle cry of donor agencies over the last 20 years, has changed nothing at all!

This paper will touch briefly on four of the many reasons why change is difficult in the current economic climate. These four are selected because they do not appear in current literature on the subject, nor are they addressed in the

* Deputy Director, Webster University in Geneva.

This study is reproduced by permission from *Education and Development*, revue de l'Institut universitaire du développement et de la Société suisse d'études africaines/Schweizerische Afrika-Gesellschaft, Genève, 2/1990.

1988 Bank Report. They are : a) the antecedents of modern education in Africa; b) the role of the African parent; c) the organized teaching profession and d) the African civil servant. (5)

Antecedents of modern education in Africa

African historiography does not deal with education in a substantive way. In the two major linguistic areas, French and English-speaking Africa, non-Muslim education began and developed differently reflecting European religious history. These differences account for some of today's problems. The post-Reformation period saw the gradual establishment of religious tolerance among the many different Christian denominations. The once dominant position of the Roman Catholic Church in both the political and temporal order receded and new groupings of Christians formed as a direct result of the Reformation. Anglican, Baptist, Methodist, Lutheran, Wesleyan, Seventh-day-Adventist and a host of others all had several objectives in common. *Theologically*, they each developed a belief system and rules governing it, based on their own interpretation of the Christian message. *Administratively*, they accumulated a network of believers who built places of worship wherever they lived, to be in communion with each other, excluding those who did not share their belief system. *Educationally*, they recruited adult members by attraction and conversion from old ways of believing, but more importantly, all denominations counted on expanding by training the children of their faithful. The traditional way of doing this was by establishing schools where only children from a particular belief system could be students. While fulfilling a basic state requirement for education, these private or parochial schools would inculcate habits of thought and living that reflected the belief system of the church which sponsored the school. Essentially the same pattern was transposed to Africa.

While this process went on at more or less the same pace throughout Europe in the 18th and 19th centuries, it was affected by its national environment. For example, in France through the turmoil of the French Revolution and the Napoleonic wars, Roman Catholicism had suffered severely. Early in the present century, anti-clericals were a powerful force in the French government and between 1900 and 1905 were able to bring about the separation of church and state which, *inter alia*, barred religious orders from public school teaching reducing the influence of the church in this vital area. This is a primary reason that education in French-speaking Africa began as a secular, state-controlled system devoid of religious influence in *diametric contrast* with the role of education in English-speaking Africa. The system of education in French African colonies replicated the metropolitan system of the day. Basically, fewer schools were started, but they had the same standards as public schools in France, permitting those who rose to the top to be well educated, comparable to a metropolitan French student. This was the basis of a colonial system which aimed to assimilate an elite into the French culture and way of doing things.

The relative religious freedom found in England permitted missionaries in British colonial territories to operate within a well defined church network which aided proselytizing by financially supporting schools and mission-related

activities. While the French aimed at assimilation, *differentiation* was the basis of English colonial policy. This implied that the governed were different and not to be assimilated. The main task was to maintain order and security in the territory permitting private business to carry on unmolested for the benefit of the métropole. A secondary aim encouraged, but did not initially pay for, the basic education of the indigenous people in literacy, numeracy and religious knowledge so that they could serve as clerical and support staff for both business and the colonial administration and at the same time be converted to the religion of the school proprietor.

The missionary enterprise of the 19th century was remarkable for its outreach. In his seven-volume study on the *History of the Expansion of Christianity*, the distinguished Yale University historian, Kenneth Scott Latourette, examined in some detail 19th century Christianity. He observed that never, since the time of Christ, had it exerted such an influence on the whole of mankind. It had been taken to more people than ever before and entered as a transforming agency into more cultures than in all the preceding centuries.⁽⁶⁾ In order to understand education and the teaching profession in Africa today one must try to see *why* this occidental religion suddenly burst forth on the world with such vigor and *what* impact it had on subject people. Religion, after all, is a product of its environment and not an entity to itself. The 19th century saw new forces shaping the way men thought and acted, loosening the hold that feudal religion had on them. These forces included a remarkable advance in the knowledge of the univers, steps towards mastery of the environment, the development of the scientific method, which combined to change the way things were done, i.e., from the guild to the factory system of production and all that it entailed. This period also saw the introduction of ideologies as a basis for restructuring society, expanding intellectual currents and growing European nationalism. Yet, it was a time of peace. Following the Battle of Waterloo there were no major conflicts for almost 100 years until the outbreak of World War I in 1914. This calm helped to consolidate man's belief in himself. It refracted a growing optimism despite change and fears of the unknown. This power-driven self-confidence began to break down the non-European cultures of Africa and to penetrate the older civilizations of the East. Since no condition is permanent, this influencing power of Europe was itself in a state of flux. Lastly, as Hobson demonstrates, it was English-speaking people who were in the forefront of these movements and this outward expansion in the 19th century.⁽⁷⁾

This great and complex 19th century movement of Christian missionaries to all parts of the world, particularly to Africa, must be accounted for in some way other than the desire to travel or for personal economic gain. There seems to be no other explanation than that of a renewed, individual belief or faith than one was doing God's will and thus prepared to overcome all obstacles. The great upsurge of vitality that the Christian churches of all denominations experienced in this period was not due to state cooperation or support, but was in some instances carried out under official hostility. The funds contributed to both Roman Catholic and Protestant missions to support their respective work amounted to millions of pounds sterling, francs and dollars all voluntarily given, mostly by the faithful poor. This is what supported thousands of young men and women who willingly went off, in groups of two's and

three's, to preach the Gospel of Christ in strange and inhospitable places. (8) The primary objective of this movement was to educate the indigenous people in the most densely populated areas of the continent. The way this was done is noted below.

My research and work with teacher unions suggests that the bulk of today's African teachers, those in primary and secondary schools, as well as the senior civil servants who administer education, have been taught by those one generation removed from direct missionary influence. 19th century modes of learning, thinking and acting are assured through rote teaching methods, absence of modern textbooks and the inability of the profession to hold gifted teachers. To this vast group change is inimical. The western development models of education superimposed on Africa today by well meaning inter-governmental agencies attempt to alter behavior anchored in traditional African beliefs overlaid with a 19th century missionary philosophy that suggests 'times are difficult, but God will provide!' The inability of model makers to take this variable into consideration when preparing solutions to African problems prompts the sense of powerlessness mentioned in the Introduction.

The African parent

The education sector throughout Africa is the largest employer of trained personnel. It uses the majority of national resources and is a preoccupying concern to many. It touches more citizens than any other sector except perhaps farming. Its very size and the differing expectations that students, parents, teachers, administrators and others have of education make it a controversial public function. Parents view it as a means of providing their children with a better life regardless of their own social position. Children soon learn that it is away to the future. Administrators see it as a job to be done, while politicians use it as a vehicle to perpetuate power. Churches look on it as a means to inculcate ethical and spiritual values; development aid agencies as a source of trained manpower for modernization. Teachers see it as a social necessity and as a means of employment. Indeed, it would be extremely difficult throughout rural Africa, where 80 % of the people live, to find an illiterate peasant without a strong opinion about the local school or its personnel. Like parents everywhere the different groups deal with education at several levels, objectively as a social service and subjectively at what it does to or for their children.

This is undoubtedly true in all countries in the world, but in a developed society with universal education, near full employment and alternate means of self-advancement, the pressure on education is dissipated. In Latin America and Asia the problems differ. The strains of relatively recent independence for the most part do not exist. Education - the social function - is buttressed by an age-old, well defined cultural heritage with colonialism a historical fact relegated to the past. These regions are concerned with up-dating and adjusting a generally accepted system making it more responsive to locally defined needs, but within an accepted parameter. In this sense Africa is unique. A national or continental philosophy of education is yet to emerge. It is still a matter of very active debate carried on by senior civil servants professionally trained for the most part outside of Africa and reflecting what they learned in Europe, America, the Socialist countries or elsewhere.

Those who have attended an African university are aware that in many instances it is non-African in character, staffing or curriculum. The debate assumes that the colonial education structure - still in place today - must be changed even though no consensus exists as to how. In a vacuum, no doubt a solution would ultimately be found. However, nothing, particularly education, exists in a vacuum. For example, between 1960 and today Africa has experienced 112 attempted or successful coups d'états. As a barometer of political instability little commentary is needed. Yet, the African parent - literate or illiterate, employed or unemployed, rural or urban, rich or poor - in whom the continent's collective wisdom resides, has a steadfast faith in education as the key to his child's future. This, of course, may be true elsewhere, but the African parent's belief is tantamount to natural law. No politician, from the first head of state - 'the father of the nation' - to their successors, either military or civilian, has ever challenged the African parent's belief in education. Indeed, education remains sacrosanct as do schools - no matter their physical condition - and by association, teachers. Education administrators are respectful of this parental concern. They realize that change is viewed suspiciously by parents; tinkering with their children's future is serious and not lightly accepted. No administrator is going to promote change on the basis of some agencies' advice, without the certainty that parents, the community, traditional leaders, teachers and his own ministry staff are in agreement. This canonization of African education is not easily grasped by outsiders trying to promote change. (9) Yet, understanding it is vital to examining the continent's problems today.

The organized teaching profession

As noted, between 1900 and 1960 African education had developed essentially under *government* control in the French territories and under *missionary* control in the English territories. As one might imagine the growth was rational, carefully paced and tightly, controlled by Paris under the French, while under the British it was irrational, competitively explosive in the recruitment of indigenous converts (one religious denomination against another) and until after World War II, it remained largely outside of colonial government control. Schools were built indiscriminately in towns and villages, often six or more denominations in the same place, with the work supported by carefully articulated church funding agencies in the mother country.

At independence the net result of these contrasting policies was this. One teacher training institution, l'Ecole William Ponty in Senegal, trained primary teachers for the whole of French West Africa (AOF). The majority of teachers in the limited number of secondary schools were French nationals. (10) Almost all African teachers were civil servants, that is local government employees, who belonged to the teachers' section of the monolithic trade union, l'Union Générale des Travailleurs de l'Afrique Noire (UGTAN) and its teacher wing the Fédération des Enseignants d'Afrique Noire (FEAN) founded in 1957. After 1960 UGTAN broke up into national organizations reflecting the newly independent countries. These national trade union centers catered for all salaried employees including teachers. In the traditional French pattern of collective bar-

gaining for terms and conditions of service, the national center bargained for the whole work force, that is, all of its affiliates. This trade union power was used effectively to keep public sector salaries in the French-speaking countries of Africa equal to or ahead of inflation even when the national economy could not afford it.

In English-speaking Africa, at the same time, 80 % of teachers were privately engaged mission employees, the remainder civil servants. Mission teachers had no employment security and absolutely no negotiating or bargaining power with employers. Since numerous Christian denominations were employing teachers they all had their own *employer-regulated association*. Ghana, at independence in 1957 had nine separate and distinct teacher associations both denominational and functional, often employing the same names as those of teachers in the United Kingdom with whom they identified. Thus, the task in these countries was to unify disparate teacher groups into single national unions, *just the opposite of what was happening in French-speaking Africa*. (11)

In the three decades between 1960 and 1990, strong single national unions of teachers have been formed in all Black African countries. They all have a significant income base generated from dues deducted at source and with this money they employ full-time trained staff and carry out services for members as any other professional association. In addition to this, through well developed international links they receive external funding to carry out training and upgrading projects for their membership. Since approximately 70 % of all teachers in Africa are women much of this training has been aimed at women teachers. (12) The case can be made that teacher unions in Africa today have been one of the overlooked factors in the education equation. Not at all under government control, they work harmoniously with their national ministries of education which are respectful of 'teacher power'. Almost all agencies like UNESCO, the World Bank (including the 1988 Report cited above), the ILO, UNICEF and others concerned with education change, reform and efficiency, propose the reduction of teacher salaries and the doubling of class size. No national ministry of education in Africa would ever push teachers towards salary cuts since, at a minimum, it would mean public service cuts across the board. While structural readjustments imposed by the Bank and the International Monetary Fund have indeed brought about token cuts in the public services of Ghana and some other states, the large scale teacher salary reductions proposed are unlikely to be adopted in Africa. It is possible to conceive of harnessing African 'teacher power' to serious and coordinated efforts of modernizing education - but not by cutting their salaries!

To examine teacher unions more closely, one may look at associations in the most densely populated areas of Africa where population is reaching critical mass. To demonstrate how teacher population translates into 'teacher power' one may compare the four Largest Black African countries in each linguistic grouping. The following is from the 1988 UNESCO *Statistical Yearbook*:

Zaire	1983	112,000
Nigeria	1983	360,000
Madagascar	1984	42,000
Kenya	1983	138,000
Cameroon	1984	32,000
Ghana	1985	65,000
Ivory Coast	1984	32,000
Zimbabwe	1985	58,000

The above figures in 1990 are: Nigeria 700,000, Kenya 190,000, Ghana 120,000, Zimbabwe 70,000. The French-speaking countries shown have registered more conservative rates of growth in the same period of time, on the order of 10 %. (13) Except for Zaire, they each have several competing unions, initially encouraged by governments to divide teachers. The four English-speaking unions each have one single unified national organization, self-financed from dues income.

A brief look into the formation of African teacher associations in English-speaking Africa will help to understand the current situation. The first teacher training institutions appeared in English-speaking West Africa in the late 19th century. They came later to East and Central Africa where settler-dominated societies retarded the education of Africans. Before this, most teachers received informal instruction in the home of missionaries who were initially responsible for education. Candidates were chosen for the promise they showed as leaders, for their intelligence, and the zeal with which they embraced the word of God. Since they were expected to serve as both catechists and teachers the formation stressed moral training, preaching the gospel and proselytizing. These teacher catechists were a hardy lot. After home formation they had to fend for themselves in rural areas under extremely adverse conditions with little or no salary. The early mission control had several important results. When government subsidy was made available, it was distributed to voluntary agencies to pay teacher salaries, sometimes based on examination results. These grants were intended to cover certain designated educational costs, but the agencies had great latitude in their application. Since the costs of furniture, fixtures, and transport for expatriate staff were relatively fixed items, the only areas where economies could be made were African teacher salaries. This seemed reasonable enough from the European point of view but made little sense to an African teacher trying to support a family. At the time, the teaching profession held little or no status for partially qualified primary school teachers. It was a dull, humdrum job that lacked security, status and opportunity for advancement. Since the majority of teachers were not articulate, and educated only to primary level, the mission hold on them was immense. Teachers who questioned 'God's Policy' were labelled ingrates; some lost their jobs.

A number of issues prompted teachers to form professional associations: inequality of salaries compared to government teachers with the same qualifications; severe discipline invoked by expatriate employers; lack of opportunity for advancement, since top positions were always held by Europeans; the fading of the white man's charisma as it became clear that adoption of the foreigner's values did not in fact give entrance to the foreigner's world; the apparent double standard of Christianity which, upon close comparison of the Gospel with everyday life, suggested that Africans were second class citizens, even in the Kingdom of God. All of this - coupled with the multiplicity of Christian doctrines preached by the various denominations - provided grounds for legitimate doubt about the message brought by the white man. But it was the economic reality of earning less money that coalesced all of these tensions. Understandably, teacher organizations in English-speaking Africa followed the establishment of education. Sierra Leone and several groups in South Africa trace their origins to the last century; by the 1920s associations began in West Africa and after World War II in East and Central

Africa. The circumstances of their beginning are remarkably similar although there was very little inter-African contact among teachers at the time.

It has been suggested by some writers on Africa that both French and English education authorities, for different reasons, disdained private business and entrepreneurship as a calling for Africans. This inclined students towards the public service as a career goal in the colonial administration setting a pattern continuing until today. It may be one of the reasons why Africa today lacks an 'adequate pool of appropriately trained individuals to manage public and private sector institutions', an observation made in a November 1989 World Bank study.

The African civil servant

A public education system anywhere in the world is a cumbersome apparatus. If left to decline its bottom is reached when parents lose confidence in the ability, of education to perform its normal social function. This may be the case in some American inner cities; however, *it has not yet happened in Africa*. There are a number of reasons why. Primarily, it is linked to the belief of African parents that schooling per se is a key to their child's future. There are large numbers of university educated and employed urban parents who realize that the local school system falls short of expectations. Their choice is the same as for parents elsewhere. They can continue to send their children to the public schools or they can spend a large amount of personal income to send their children to the growing number of private schools in urban Africa, thus positioning their children for university entrance. For the average working parent secondary or university education in Europe or North America is a near impossibility due to restrictions on the purchase of foreign currency, although this may well be the first choice of many.

But public education in Africa is not as bad as its critics would have us believe. True, it is extremely costly to the state; some of it is probably inefficient like public schools elsewhere, valuing certification over practical knowledge. There are undoubtedly lay-about teachers and lax administrators, some not above taking a dash or bribe to enroll a student. The list of shortcomings could go on, but we are talking about life everywhere and not uniquely in Africa. The *real failing* it would seem is being heedless of good advice from foreign experts. Changing a system of public education requires a generation or more of time, an agreed-upon, well articulated goal, with most actors in the system - teachers, parents, administrators and students - pulling in the same direction bolstered with assured public funding by sympathetic authorities. (14) There is evidence today, that this is beginning to happen in a few African

Notes

- (1) 120 million for the 18 French-speaking states and 106 million for Nigeria.
- (2) World Bank, *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization and Expansion* (Washington, D.C., World Bank, 1988), 'Symposium: World Bank Report on Education in Sub-Saharan Africa', *Comparative Education Review*, Vol. 33, No. 1, February 1989, Special issue on Africa, pp. 93-133.

countries, notably Botswana, Swaziland, Kenya and, until the refugee crisis hit it, Malawi. A common denominator in these places is a strong, confident leader of the educational establishment, in this context called the Permanent Secretary, Ministry of Education. (15)

All African countries have inherited the colonial system of public administration with only minor changes. The permanent secretary in British public administration today or as it was in the colonial empire was a generalist. He could be assigned to any ministry and was frequently changed. Thus, in the colonial dispensation it was not unusual for someone to come to education from prisons, or transport or health and run each ministry with consummate ability. This was the case in all colonial territories. However, a adaptation has taken place in the countries named above. Specifically, the permanent secretary is a well qualified professionally educated person often holding a doctorate from a foreign university, but most importantly remaining in the position for a number of years, long enough to see policy decisions carried through to completion. The position has become one of power within the public service because of a large percentage of budgetary funding allocated to education each year. With time and power one surrounds oneself with a like-minded team that has the interests of the country at heart. This arrangement sees education supported at the highest political authority. In the countries cited, the permanent secretary works cooperatively with the single national union of teachers treating them with respect as part of the total national commitment to education. Although ministers of education come and go the administrative head stays. This is the really new development in African education that augurs well for its future. In this way power is concentrated to deflect, absorb or ignore the advice coming from representatives of international organizations wishing to influence the nation's public educations.

Conclusion

I have made an attempt to examine some issues related to African education that are not normally treated in the professional literature or by inter-governmental, non-governmental and national aid agencies concerned with African education. No one, least of all a foreigner, can speak on behalf of Africa. However, 25 years of daily work with teacher unions in all Black African countries has given me a perspective different from that shown in current educational or developmental literature. Having in one's possession the archival documents of the 25 year period permits a careful examination of current issues from the above optic and the sharing of results from research and reflection with interested colleagues.

- (3) A 1969 conference called by the University of Sussex and culminating in a two volume report called *The Crisis in Planning* (London, Chatto and Windus, 1971) conveys, perhaps, the best analysis of why planning in general and education planning in particular was a failure as an aid to development assistance. For the prior 15 years, national planning and 'The Plan' were the pillar on which all domestic and international aid agencies provided development assistance. Cited among a

- thousand and one reasons' for failure were: the weakness of statistics, isolation of planners from administrators, preoccupation with plan elegance rather than relevance, major planning decisions being made abroad, most plans being merely an appeal for aid framed by donor agencies, more electoral-political than economic significance, sabotage by administrators, the assumption of questionable economic theories and, of course, the straightforward political considerations which many economists were unable to comprehend. It is suggested that it may not have been the total fault of planners, but rather the formidable African variables they had to face and, as expatriates, their inability to cope. Fundamentally, for those working in African education at the time one could observe the complete non-involvement of teachers, through their national unions, in decision making and the absence of a clear national policy of education to guide local decision makers who were being buffeted and pressured by national donors. Anxious to do some good, donor experts brought to the recipient country what they knew best - their own educational experience - urging the host to adopt their advice. The then Secretary General of the Zambia National Union of Teachers (ZNUT), Mr. Mulatambo Mubita, in 1974 showed the author nine different Ministry of Education directives over an 11-year period, giving totally new instructions to teachers and local administrators reflecting the advice of the donor who happened to be dispensing educational aid at the time.
- (4) In addition to the 1988 document cited above, a number of World Bank publications explain its policies to bring about educational change in Africa: *Education Sector Working Paper*, Washington, D.C., 1974; *The World Bank and Education Projects*, March, 1979; *The Developing World*, Washington, D.C., 1980; *Education Sector Policy Paper*, Washington, D.C., Third Edition, 1980; Echer, Jean-Claude, *Education Costing and Financing in Developing Countries: Focus on Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., World Bank, 1984.
- (5) Research and background for this paper is taken from the author's longitudinal study entitled, 'The Founding and History of Teacher Unions in Africa'.
- (6) Latourette, Kenneth Scott, *The Great Century: A.D. 1800 - A.D. 1914. History of the Expansion of Christianity*, Volume IV (New York, Harper and Brothers, 1941), p. 7.
- (7) Hobson, J.A., *Imperialism a Study*, (London, George Alien and Unwin, 1902, Third Printing, Fifth Impression 1954), pp. 17, 23. The charts on these pages show that England effectively administered more territory than any other empire in recent times, and by virtue of this fact, had the administrative responsibility for more people than all of the other colonial powers combined.
- (8) A very interesting and understudied aspect of this tremendous effort is the number of women that were involved among both Protestants and Roman Catholics. Some estimates suggest that they made up 50 % of the total number of mission workers.
- (9) One recent example where attempts to curb teachers and other public service salaries by reducing them 8 % to 17 % took place in the Ivory Coast, following a World Bank sponsored restructuring arrangement to reduce the foreign debt. Reuters News Agency reported in the 19 April 1990 issue of the *International Herald Tribune*: 'Following the most violent protests since its independence 30 years ago, Ivory Coast on Wednesday (18 April) suspended wage cuts that were to take effect at the end of April as part of an economic austerity plan.'
- (10) In 1960, 'the dawn of independence', I could point out to interested listeners that I knew personally and by name every African secondary school teacher in the whole of French West Africa. It was relatively easy as there were only six of them - all the rest were French nationals.
- (11) For an expanded account of the above see: Smyke, Raymond J., 'Teacher Organizations as NGOs in African Development', *Associations Transnationales* 1/1985, pp. 36-40, and Smyke, R.J., 'The Case for Teacher Participation in Development' in *Conflict and Harmony in Education in Tropical Africa*, eds Godfrey Brown and Mervyn Hiskett, *Studies on Modern Asia and Africa Series No. 10* (London: George Alien and Unwin, 1975). For an example from Africa's most populous country see: Smyke, R.J. and Storer, D., *The Nigeria Union of Teachers - An Official History* (Ibadan: Oxford University Press, 1974), 300 pp.
- (12) In 1962 as a staff member of the World Confederation of Organizations of the Teaching Profession (WCOTP) I was invited by an affiliate, the Canadian Teachers Federation, to design, provide participant orientation and field test an innovative NGO development effort called PROJECT AFRICA, later renamed PROJECT OVERSEAS. It aimed to send volunteer, experienced Canadian teachers to conduct intensive month-long training for underqualified African teachers who were members of WCOTP's African affiliates. It is actively functioning today, on a world-wide basis, almost 30 years later. The same development strategy with minor alterations was adopted in 1965 by the Swiss teacher organizations Schweizerischer Lehrerverein (SL) and the Société Pédagogique de la Suisse Romande (SPR). In the early 1970s the concept was extended to Nordic teacher unions including Svenska Facklorarforbundet (SFL), Norsk Lærerlag (NL), Opettajien Ammattijärjestö Lararnas Fackorganisation (OAJ) and the Danmarks Lærereforening (DL). These four brought greatly expanded resources for teacher union development primarily in Africa, the Caribbean and Latin America with a few activities in Asia. From inception until 1984 I was responsible for all of the Nordic project design, staff training, and evaluation methodologies. A large number of reports on individual projects are available. Nordic assistance preferred projects aimed at improving the status of women teachers. One aspect of the Canadian experience is succinctly described in 'A Brotherhood of Acts and Deeds - A Review of Bilateral Projects Undertaken by the Ghana National Association of Teachers and the Canadian Teachers Federation, 1968-1979', by Stephen Y. Manu and Robert M. Buzza, published by the Canadian Teachers Federation, Ottawa, Canada, 1980, 45 pp.
- (13) The author maintains his own statistics on current teacher population in Africa in connection with the longitudinal study mentioned in footnote 4. Some other useful reading in this general field follows: B.A. Harawa, *The Teacher's Union of Malawi: Its Emergence, Development and Activities from 1943 to 1973* (PhD diss., Ohio State University, 1974). Also, A.H. Mphonda, *The History of the Teachers Union of Malawi* (Manuscript, 1980). Mr. Mphonda is the founding Secretary General of the TUM. S.J. Kioni, *Service and Justice - The Founding of the Kenya National Union of Teachers* (Manuscript, 1970). Mr. Kioni was the founding Secretary General of the KNU. R.L. Peteni, *Towards Tomorrow - The Story of the African Teachers Association of South Africa* (Algona, Michigan and Morges, Switzerland, Reference Publications and WCOTP, 1979). Nicholls, Y.L., ed., *A Short History of National Teacher Organizations in Southern Africa* (Morges, WCOTP, 1974). The published literature on teacher organizations in French-speaking Africa is scarce indeed. It is intricately linked with the trade union movement on which there is abundant writing. The basic sources for this article and for the longitudinal study mentioned earlier are the WCOTP archives in the author's possession. These contain, for French-speaking Africa alone, over 4000 individual items, mainly correspondence with teacher unions, but also published and internal reports, confidential memoranda exchanged among the then staff of the Confederation on specific teacher issues in French-speaking Africa. There are also some interesting secondary sources. A great deal of UNESCO and ILO data exists largely on education and labor issues respectively.
- (14) The most interesting and exciting education debate going on in the world today is in South Africa. Education, a tool of apartheid, is now being re-thought and re-designed for post-apartheid South Africa.
- (15) The public service in Black Africa is a woefully neglected field

of study largely, perhaps, because few understand concepts of public administration different from their own. Yet the public service is the largest employer in Africa and is a net consumer rather than a producer of wealth. A nation's prosperity depends to a large extent on the private sector which pays taxes to the government and engenders savings normally a basis of further productivity. Salaried workers in the public sector comprise 15 to 20 % of the total work force, the largest sector of course being unsalaried peasants-agriculturalists. Under these circumstances the public service, particularly the upper echelons, have the highest status in society in both English and French-speaking countries. Consequently: a) it is the foci of real power in the state; b) it is the first employment choice of secondary school and university leavers; c) it perpetuates itself in power. Senior civil servants collectively exercise primary administrative, and by implication, political control in all countries due to the absence of alternate power bases as exist in developed societies. In North America and Europe the civil service is not a high status calling. Industry, banking and the money business attract the bright young men and women. My contention is that the inability of foreign aid donors and the expert cadres from inter-governmental organizations to recognize and pay homage to the African senior civil servant is one of the main reasons for development intransigence. The non-shooting war between the World Bank and the Economic Commission for Africa is the present battle ground. Fortunately, instead of moter rounds they lob statistical reports at one another. For an excellent analysis of this standoff and a

hint at its deeper implications see: *CSIS Africa Notes*, No. 108, February 20, 1990. The World Bank's Africa Update' by Carol Lancaster. Limited to education as this paper is, it is necessary to recognize the institutional power wielded by permanent secretaries in ministries of education in accepting or rejecting programs of change proposed from outside Africa, but more importantly to recognize their own agenda for shaping their country's educational future. One of the early studies on the training of civil servants immediately before and after independence is: Nylen, Mitchell and Stout, *Handbook of Staff Development and Human Relations Training: Materials Developed for Use in Africa* (Washington, D.C., NTL/NEA, 1967). The authors, all with the Ford Foundation, attempted to apply the techniques developed by L. Bradford of the National Training Laboratories Institute for Applied Behavioral Science, then associated with the National Education Association of the United States, to training civil servants in Africa. The emphasis was on what were called at the time 'T-Groups'. The target was persons from the senior ranks of Africa's new public service in English-speaking countries. For an interesting study of new concepts of public service in developed countries see: OECD, *Administration as Service The Public as Client* (Paris, 1987). The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has carried out a series of seminars and meetings to try to improve the performance of public management in its 22 member countries. It has relevance to the public service in Africa.

Les associations dans la société

Militants dans différentes associations qui ont en commun de se préoccuper de la qualité d'un service ou d'une fonction publique, nous sommes une dizaine qui, depuis un an, réfléchissons au rôle et aux problèmes de ces associations. Cette réflexion est loin d'être terminée. Mais nous croyons pouvoir déjà soumettre un premier texte à la critique d'un cercle plus large de personnes engagées dans ces associations.*

Préciser les identités du "non-marchand"

Le "non-marchand" est à la mode. En Wallonie et à Bruxelles, le mouvement des enseignants en 1990 a fait école. Des associations engagées dans des activités d'éducation permanente ou de travail social, et victimes, elles aussi, de restrictions budgétaires, ainsi que des associations soucieuses d'une revalorisation de fonctions publiques autres que l'enseignement, cherchent à se raccrocher à ce mouvement, pour bénéficier de sa force et pour l'élargir. C'est cet ensemble plus large, qui pourrait se joindre au mouvement, qu'il est tentant de désigner comme "non-marchand".

Très général, ce terme n'aide pas à penser les problèmes propres de la nébuleuse des associations volontaires et de l'institution publique. Les unes sont aussi différentes de l'autre qu'elles le sont de l'ensemble des entreprises marchandes. La confusion risque de handicaper l'action humaine. Car l'action dépend non seulement de la compréhension des phénomènes mais aussi de l'identité ou de l'image de soi que se donnera le mouvement. Se définir de façon négative, par opposition à un autre - jci le marchand - est un signe et un facteur de faiblesse. Nous croyons qu'il faut affirmer positivement les valeurs que portent le public et l'associatif, ainsi que les contributions de ces deux secteurs à la société globale.

En outre, les associations sont très diverses: elles visent des problèmes différents et des catégories de personnes différentes. Certaines se portent très bien. D'autres sont menacées de disparition. Il faut donc pouvoir les classer.

Ce texte propose une grille de lecture pour situer les associations volontaires dans l'ensemble des institutions et pour distinguer différentes catégories d'associations. Il focalise l'attention sur une catégorie particulière, que nous appelons "associations pour la qualité publique".

Une telle grille, schématique, ne rend pas compte de toute la complexité du réel. C'est au prix de cette simplification que nous pouvons, ici, proposer une identité commune pour ces associations et aborder la question de l'équilibre entre leurs différentes actions.

* Il s'agit d'un document de réflexion sur la vie associative en Belgique. Nous pensons que cette "grille de lecture" peut être utilement transposée et proposée au niveau international.

Cette grille pourrait aussi faciliter une réflexion sur d'autres problèmes auxquels les associations sont confrontées: équilibres entre objectifs et moyens, conflits entre membres. Ces aspects ne sont cependant pas abordés ici.

Nous examinerons successivement:

1. la place des associations parmi les autres institutions,
2. le besoin auquel elles répondent: un besoin d'autonomie,
3. l'évolution des rôles de celles qui ont une activité politique, dans une chaîne politique qui s'allonge,
4. les questions de qualité publique que posent certaines associations, les nouvelles problématiques qu'elles abordent,
5. les caractéristiques communes de ces "associations pour la qualité publique",
6. la conclusion que nous en tirons sur leur rôle politique commun,
7. l'équilibre entre les actions des associations.

1. Les associations: un "pôle" parmi l'ensemble des institutions

Nous parlerons ici des "associations volontaires". Nous entendons par là des associations sans but lucratif (qu'elles aient formellement ou informellement ce statut). Leurs membres se sont librement, volontairement, choisis un ou des objectifs collectifs plus ou moins précis.

Trois pôles principaux

Il existe d'autres regroupements d'individus, d'autres types d'institutions. Les principaux nous semblent être:

D'une part les entreprises: c'est ce que nous appelons le "pôle marchand".

D'autre part, nous trouvons les autorités et les services publics: c'est le "pôle public".

Et enfin, il y a le "pôle domestique": la famille.

"Pôles" plutôt que "secteurs"

On parle souvent de "secteur marchand" et de "secteur

public". Plutôt que les termes "secteur" ou "type d'institution", nous utilisons le mot "pôle". Notre but est de mettre en évidence que, à côté des institutions purement marchandes, ou publiques, ou domestiques, il y a des institutions où l'on peut voir les caractéristiques de ces types "purs" se mélanger: l'entreprise publique est à la fois marchande et publique; le ménage de "travailleurs indépendants" est à la fois entreprise et famille. Chacune de ces catégories intermédiaires est plus ou moins attirée par les différents types purs, par les "pôles" marchand, public et domestique (1).

Un quatrième pôle, moins fort, mais qui s'affirme

Les associations volontaires constituent elles aussi un "pôle". Cependant, ce 4ème pôle se détache moins nettement dans la société que les 3 premiers. Pourquoi? Probablement parce qu'il est plus hétérogène, plus varié, et que les différents éléments (les différentes associations) qui le constituent sont chacun attirés par l'un ou l'autre de ces 3 premiers pôles.

Sont par exemple proches du pôle public des associations volontaires comme les partis politiques. Car ils participent à l'exercice du pouvoir; ou du moins leur but est d'y parvenir. Ou encore les mutuelles. Leur rôle est de veiller à la solidarité, à la réalisation de l'intérêt général (la santé publique): or il s'agit là de fonctions publiques. Citons aussi les sociétés caritatives (exemples: les services sociaux privés, les organismes de coopération au développement du Tiers-Monde). Ces sociétés veillent également à la solidarité et au bien-être général.

Près du pôle marchand, on trouve par contre les syndicats et les associations patronales, et aussi les coopératives de production. Ces dernières sont en fait des structures mixtes: à la fois entreprises et associations volontaires.

Près du pôle domestique, on trouve les associations culturelles et sportives: elles partagent avec la famille le temps libre des individus. On trouve également les coopératives et associations de consommateurs. Car la famille, le "domestique", est le principal lieu de la consommation des personnes. On trouve enfin les associations familiales (ex.: La Ligue des Familles).

2. Les associations répondent à un besoin d'autonomie

Chaque Pôle répond à un besoin

Les institutions de chacun des quatre pôles que nous venons de distinguer répondent à un besoin différent des individus. Le pôle marchand répond surtout aux besoins matériels. Le pôle public répond plutôt à un besoin d'ordre et de sécurité. Et le pôle familial à un besoin d'amour. Certes, avec le développement des services - marchands et publics - et avec la pénétration du service à distance qu'est la télévision dans le domaine domestique, cette correspondance entre pôles institutionnels et catégories de besoins devient moins nette. Il est vrai aussi que l'entreprise marchande produit du profit pour ses propriétaires autant que des marchandises pour ses clients. De même, l'institution publique répond au désir de domination de ceux qui exercent le pouvoir. Et la famille est le lieu où les

mâles et les adultes peuvent le mieux assouvir un désir de domination patriarcale. Mais ceci n'exclut pas cela.

Quant au pôle associatif, il répond à un besoin d'autonomie des individus. Nous allons préciser ce que nous entendons par autonomie. Avant cela, remarquons que le développement de la vie associative manifeste aussi des besoins, apparemment contradictoires, d'individualité et de sociabilité. Car, d'une part, il y a là une affirmation de l'individu contre les institutions qui prétendent qu'il leur appartient: la famille, la patrie ou l'entreprise. Celles-ci lui sont imposées par la naissance, l'histoire ou la contrainte salariale (il faut travailler pour vivre). Aussi l'individu préfère-t-il, pour s'exprimer, le cadre d'institutions qu'il peut choisir et auxquelles il peut imprimer sa marque.

D'autre part, les gens cherchent à sortir de l'alternative constituée d'un côté par le cocon d'une cellule familiale (qui se réduit souvent au couple - sinon à la solitude), et de l'autre côté par l'anonymat des services que l'Etat leur fournit et des emplois qu'ils peuvent trouver dans les entreprises. Ils se tournent dès lors vers une société faite de groupes où l'on peut connaître les autres et s'exprimer soi-même dans des rôles plus divers et plus complexes.

L'autonomie, une liberté pratique

L'autonomie, c'est la liberté dans la vie de tous les jours. Son contraire est à la fois:

- la nécessité (de travailler pour vivre), imposée par nos besoins matériels,
- l'exploitation, qui est l'obligation de travailler pour le profit d'autrui,
- l'hétéronomie, qui est l'obligation d'exécuter des ordres que l'on ne comprend pas,
- la soumission à la domination d'autrui.

Nécessité, exploitation, hétéronomie et domination se trouvent, étroitement mêlées, dans la plupart des institutions. Cependant, dans ce mélange, la nécessité et l'exploitation sont prépondérantes dans les entreprises du pôle marchand. Dans les administrations du pôle public, c'est l'hétéronomie qui l'emporte. Dans la famille, c'est la domination.

A notre époque, les gens gagnent progressivement un peu d'autonomie, grâce, surtout, à une lente réduction du temps de travail. Cette réduction explique probablement en partie l'augmentation considérable du nombre d'associations volontaires que l'on constate depuis vingt ans.

Selon la réponse qu'elles apportent à ce besoin d'autonomie, on peut établir des catégories parmi les associations ou parmi les activités d'une même association. Nous en distinguerons quatre: le ludique, le coopératif, le "caritatif", et la contestation.

Le *ludique* désigne les loisirs collectifs: les sports, les activités culturelles. L'organisation de ces loisirs prend assez naturellement la forme d'association.

Le *coopératif* comporte les coopératives de consommation et les coopératives de production. Les unes et les autres vendent et achètent des marchandises. Elles relèvent donc du pôle associatif mais aussi du pôle marchand. Au sein de celui-ci, elles cherchent à constituer une alternative à la logique d'exploitation qui anime l'entreprise privée et à la "séparation marchande". Ce dernier terme signifie que les entreprises, à la recherche de leur profit, ne s'efforcent pas nécessairement que leurs produits répondent toujours mieux aux besoins des consommateurs.

Les coopératives de consommateurs visent à procurer à leurs membres des produits de meilleure qualité, à remonter en amont de la consommation : d'abord en s'occupant de la distribution des produits, puis éventuellement en s'occupant de leur production. Leur objectif est différent de celui des coopératives de consommation du mouvement ouvrier, que l'on connaissait au début du siècle. Il est plus radical. Car les coopératives du mouvement ouvrier cherchaient plutôt à procurer aux travailleurs des biens de consommation meilleur marché, en court-circuitant les coûts de distribution.

Les coopératives de production peuvent réduire l'exploitation à la source, en quelque sorte: il s'agit de partager les moyens de production entre les travailleurs. En outre, leur volonté d'autonomie, elles la manifestent sur le terrain du travail productif, de l'activité vitale (et non plus de l'activité ludique). Elles relèvent du pôle marchand en tant qu'entreprises. Mais dans la mesure où leurs membres peuvent agir de façon autonome dans l'organisation de leur travail et/ou la conception de leur produit, elles relèvent aussi du pôle associatif. Il y a une contradiction entre l'idée d'autonomie et le fait de se soumettre au marché. Mais cette contradiction peut être résolue par des compromis plus favorables à l'autonomie que les compromis qui ont cours dans les entreprises privées.

Le "caritatif" consiste à aider d'autres personnes (tandis que la coopérative de consommation répond aux besoins de ses propres membres). Dans l'action "caritative", on peut vouloir développer l'autonomie de ceux qu'on aide, mais on risque aussi de les rendre dépendants de l'aide qu'on leur apporte. L'association répond aussi aux besoins d'autonomie de ses propres membres en leur permettant d'agir "en voyant le bout de leurs actes" : c'est-à-dire en percevant plus concrètement ce qu'ils font que quand il s'agit d'une action politique, qui vise à accroître l'organisation publique de la solidarité. Certaines associations mènent une telle "action directe" sur des objectifs autres que sociaux. Sur des objectifs écologiques, par exemple: nettoyage d'un site pollué. Nous considérons que cela relève du "caritatif" au sens large.

Le terme "caritatif" a une connotation péjorative et on pourrait lui préférer le mot "solidaire". Mais celui-ci comporte une idée de réciprocité qui nous rapproche du "coopératif". Il existe des associations concrètes dont l'action se situe à mi-distance entre le "coopératif" et le "caritatif" : ce sont les mutuelles. La mutuelle aide les gens dans le besoin, mais parmi ses membres. Sa volonté d'autonomie, elle la manifeste face à l'aspect aléatoire de la nécessité. La mutuelle, quand elle n'était pas encore un appendice de l'Etat-Providence, concrétisait le mieux l'idée de solidarité. C'est pour mieux distinguer quelques types "purs" d'autonomie que nous préférons ici parler de "caritatif".

Dans la mesure où l'action "caritative" vise l'intérêt général, on pourrait dire que le "caritatif" est au public ce que le coopératif est au marchand : on n'est jamais mieux servi que par soi-même.

La *contestation* relève d'une volonté d'autonomie qui vise plus loin. Il ne s'agit plus d'être autonome, ici et maintenant, dans des associations créées à cette fin. Il s'agit de chercher à réduire, dans les autres secteurs de la société, ce qui s'oppose à l'autonomie des gens, et de développer des projets pour transformer différentes parties de la société. Pour cela aussi, des associations se sont constituées. On y conteste l'exploitation, la domination et l'hété-

ronomie, telles qu'elles se manifestent dans les pôles marchand, public et domestique.

A chaque pôle sa contestation:

On peut classer les associations qui se consacrent surtout à la contestation d'après le pôle institutionnel qui est l'objet principal de leurs critiques. Le pôle marchand présente deux faces : les gens y participent en tant que travailleurs et en tant que consommateurs. Les logiques à l'œuvre dans les entreprises - exploitation et séparation marchande - sont contestées par les syndicats, qui sont des associations de travailleurs, et par les associations de consommateurs.

En ce qui concerne le pôle public, l'action des pouvoirs publics est contestée par les partis politiques qui sont dans l'opposition, et par les "associations pour la qualité publique" que nous examinerons plus en détail.

Quant au pôle familial, la domination patriarcale - qui se manifeste dans toutes les institutions mais qui est enracinée dans la famille - a suscité le mouvement féministe, avec les diverses associations qui l'animent.

Une vie politique complexe:

La contestation des pouvoirs en place suscite des réactions de défense qui prennent aussi la forme d'associations : associations patronales face aux syndicats et aux associations de consommateurs; partis au pouvoir face aux partis dans l'opposition.

Le mouvement féministe, beaucoup plus diffus, trouve, pour lui résister, une mentalité patriarcale tout aussi diffuse qui n'a pas besoin, pour s'exprimer, d'associations spécifiques. Par ailleurs, la famille est l'objet privilégié d'un type d'associations - chez nous la Ligue des Familles - qui s'adresse aux familles concrètes sur les modes de la persuasion et de l'éducation plutôt que de la contestation. Et son action contestataire est dirigée surtout vers le pôle public, dans la mesure où des politiques publiques déterminent les conditions de la vie familiale.

Il existe d'autres contestations transversales, focalisées sur le pôle public. Les Pouvoirs publics sont confrontés non seulement aux syndicats de travailleurs du secteur public, mais aussi à des contestations de la politique économique par les organisations "interprofessionnelles" des syndicats et par les associations patronales, dont les revendications sont le plus souvent opposées les unes aux autres.

L'ensemble de ces contestations, contre-contestations et contestations croisées constitue l'activité politique. La complexité de la politique peut avoir des effets contradictoires sur la démocratie.

D'une part, plus nombreuses sont les associations, chacune avec ses buts spécifiques, plus se multiplient les interactions entre toutes ces associations et les autres institutions. Et plus cette vie politique est difficile à comprendre par les citoyens (d'où l'intérêt de grilles de lecture comme celle-ci).

D'autre part, si les associations sont nombreuses et différentes, il y a plus de chances pour que chacun trouve, dans une ou plusieurs d'entre elles, des lieux qui répondent à ses aspirations personnelles, à son besoin d'adhésion, des lieux où il puisse agir avec d'autres qui partagent les mêmes buts. Des lieux où il peut, en outre, le faire sans

être dupe des médiateurs politiques, car ceux-ci se trouvent ailleurs, clairement identifiés comme cible de l'action politique et non plus comme porte-parole d'un mouvement.

En résumé, dans l'ensemble des institutions, on peut distinguer quatre pôles: le marchand, le public, le domestique et celui des associations. Ces dernières répondent à un besoin d'autonomie sous quatre formes: le ludique, le coopératif, le caritatif et la contestation. Ces formes se mélangent souvent dans la pratique. Ainsi certaines de ces associations en combinent plusieurs, tandis que d'autres sont relativement spécialisées dans l'une de ces quatre formes.

3. Une chaîne politique qui s'allonge

Nous venons de distinguer différentes catégories d'associations politiques. Certaines se sont constituées il y a une dizaine d'années seulement, d'autres il y a plus de cent ans. Examinons donc comment elles se sont ajoutées les unes aux autres, au cours de l'histoire, pour complexifier la vie politique.

' Une boucle à trois: la société civile, le Prince et l'Etat

Sous sa forme classique, mettons pour simplifier telle qu'elle se présentait au XIX^{ème} siècle, la démocratie représentative fonctionne en boucle : les pouvoirs émanent de la population - ou société civile. Celle-ci est soumise à l'action administrative des services publics. Ces derniers sont eux-mêmes orientés par les pouvoirs publics.

Les pouvoirs agissent donc sur les services, ceux-ci sur la société et cette dernière élit ceux qui exercent les pouvoirs.

Un quatrième maillon dans la chaîne: les partis

Au milieu du XIX^{ème} siècle apparaît un maillon supplémentaire : les partis politiques, qui servent d'intermédiaires entre la société civile et les pouvoirs publics. Cette évolution fut probablement accentuée par l'émergence de la question sociale. Ceux qui posent cette question sont surtout les partis socialistes, qui s'opposent à l'idéologie libérale. Ils obtiennent le suffrage universel. Or, les électeurs des couches populaires n'ont pas les moyens de s'informer sur les nuances des positions individuelles des élus et des candidats aux élections. Ces électeurs-là ont besoin de repères plus nets, plus simples, plus contrastés. Une fonction primordiale des partis devient donc d'élaborer des programmes où les électeurs puissent reconnaître leurs propres aspirations et juger de la cohérence des discours et des actions des candidats et des élus.

Un cinquième maillon: syndicats et associations

Puis, au milieu du XX^{ème} siècle, apparaît la concertation entre associations patronales, syndicats de travailleurs et pouvoirs publics. Parallèlement s'atténue la polarisation entre idéologie libérale et idéologie socialiste. Car tous les partis politiques souhaitent s'attirer les suffrages des couches moyennes, qui s'accroissent en effectifs. Chaque parti doit montrer en outre qu'il est capable d'organiser en

son sein un arbitrage constructif entre les intérêts qui partagent la société civile.

Dans ce contexte, l'élaboration des programmes glisse des partis politiques vers les organisations interprofessionnelles des syndicats et des associations patronales, qui sont vraiment sur le terrain concret de l'économie, de la production et du partage des richesses. Syndicats et associations patronales apparaissent dès lors comme un autre maillon encore de la chaîne politique: ils organisent les revendications de la société civile à l'égard des partis qui, quant à eux, exercent le pouvoir public.

Aujourd'hui enfin, à côté de l'opposition capital/travail émergent de nouvelles questions: écologie, féminisme, pacifisme, défense des consommateurs, lutte contre l'exclusion sociale, dysfonctionnement des services publics. Ces nouvelles problématiques sont mal intégrées, tant par les syndicats que par les partis. Elles sont exprimées par la voix d'associations volontaires. Ces associations sont très inégalement organisées; leur voix est parfois encore balbutiante. Mais elles cherchent à organiser la pression des citoyens sur les pouvoirs publics et les partis. Comme les syndicats et les associations patronales le font dans les matières concernant directement travailleurs et entreprises.

Ce rôle conduit les associations à élaborer des programmes plus ou moins cohérents et détaillés dans les différents domaines qui les préoccupent.

Ce partage de la chaîne politique actuelle en cinq maillons est en partie arbitraire. Ainsi, il y a une réelle connivence entre les associations du mouvement écologiste et les partis verts, ou entre syndicats et partis sociaux-démocrates, ou encore entre associations patronales et partis conservateurs. Et cette connivence peut donner, dans certaines circonstances, un caractère formel à la distinction entre les deux derniers maillons. Cette différence se renforce cependant dans la pratique. Et on peut mieux penser cette pratique en distinguant les concepts.

4. De nouvelles problématiques

Comment classer ces problématiques nouvelles (nouvelles par rapport à l'opposition capital-travail) que des associations spécifiques font valoir aux pouvoirs publics et aux partis?

Plus haut, à propos des contestations dirigées vers chacun des pôles institutionnels, nous avons relevé que:

- le pôle marchand est contesté par
 - les syndicats, associations de travailleurs,
 - les associations de consommateurs,
- le pôle familial, habité par une logique patriarcale, est l'objet
 - d'une action éducative des associations familiales,
 - d'une contestation du mouvement féministe,
- le pôle public est l'objet de différentes "associations pour la qualité publique".

Examinons ces dernières, en les groupant en six catégories.

* *Le mouvement écologiste* est le dernier-né du pôle associatif de la société. Il se compose d'une multitude d'associations. Elles sont centrées soit sur un enjeu local, soit sur un problème spécialisé. Mais elles sont fédérées au sein d'intervenir. (Nous excluons les *partis* écologistes: en tant que partis politiques, c'est-à-dire comme candidats à l'exercice du pouvoir, nous les classons dans un autre secteur).

* *Le mouvement démocratique* est beaucoup plus ancien. Il a longtemps vécu en symbiose avec le mouvement ouvrier. Depuis 2 décennies, il a pris des formes nouvelles: Amnesty International, Ligue des droits de l'homme, juristes démocrates, associations syndicales de magistrats et d'avocats, associations de fonctionnaires en lutte contre l'arbitraire bureaucratique comme le GERFA.

* *Le mouvement pédagogique* s'attache quant à lui à promouvoir des méthodes actives dans l'éducation des enfants. On y trouve des associations comme la Confédération générale des enseignants, les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation actives, Education populaire, etc... Le mouvement pédagogique est lié au mouvement démocratique: il veut une éducation qui produise des individus autonomes, capables de participer aux décisions démocratiques. Le mouvement pédagogique se rapproche en outre du mouvement ouvrier, parce que sa lutte contre l'échec scolaire lui donne une dimension sociale.

* *Dans le domaine de la santé*, de multiples associations se consacrent à la prévention de l'une ou l'autre maladie, ou à l'aide à ses victimes. Certaines visent à promouvoir la santé publique dans son ensemble: le GERM, par exemple.

Lui aussi contribue au mouvement démocratique: il veut promouvoir un rapport des usagers aux professionnels de la santé où les individus soient le plus autonomes possible. Une relation où ils participent à la décision à tous les échelons: depuis le face-à-face soigné/soignant jusqu'aux grandes orientations et aux priorités en politique de santé. Il veut également lutter contre les inégalités face à la santé, ce qui le rapproche aussi du mouvement ouvrier.

* *Contre l'exclusion sociale* se sont constituées d'autres associations. Elles se consacrent aux plus pauvres, aux plus démunis. Leur action peut se focaliser sur l'une ou l'autre question particulière: logement, nourriture, santé, éducation, droits. Cependant leur action tend à se recentrer sur la question du revenu. De ce point de vue, leur rôle peut se comparer à celui des syndicats qui, pour les gens qui ont un emploi, s'attaquent en priorité à ce problème du revenu.

* *Face au sous-développement du Tiers-Monde* se sont développées des associations non gouvernementales (ONG) d'aide au développement. Comme la catégorie précédente, elles présentent une dominante caritative. Mais elles articulent leur action aux dispositifs publics de coopération au développement. Parallèlement, elles développent une attitude critique à l'égard des rapports économiques internationaux.

Nous regroupons ces six problématiques sous le vocable de "qualité publique". En effet, elles relèvent de l'intérêt général. Or, celui-ci ne peut être défini qu'au travers de conflits qui ne peuvent être arbitrés que par un pouvoir public. C'est la qualité de cet arbitrage et de sa mise en œuvre que ces différentes catégories d'associations cherchent à améliorer.

Dans cette classification, il y a certes une part d'arbitraire. Différentes associations sont à cheval sur plusieurs de ces six catégories.

De plus, les institutions publiques exercent, sur les familles et les entreprises marchandes, des fonctions de police et de régulation. Et, de ce fait, les syndicats, les associations de consommateurs, les associations familiales et le mouvement féministe sont aussi intéressés par la qualité de certaines fonctions publiques. Inversement,

les entreprises marchandes et les ménages ont aussi leur rôle à y jouer. Cependant, le rôle des institutions publiques est majeur dans la résolution des six problématiques que nous venons d'énumérer. Elles n'interviennent par contre que de façon secondaire dans la solution des problèmes que posent syndicats, associations de consommateurs, associations familiales et mouvement féministe. Ces dominantes différentes justifient, nous semble-t-il, la séparation conceptuelle que nous proposons entre ces quatre dernières catégories et celle des "associations pour la qualité publique".

5. *Qui se ressemble...*

Ces associations ont des caractéristiques communes. Passons-les en revue, avant d'en tirer au chapitre 6 une conclusion pour nous très importante.

Le point de vue des usagers

D'abord, elles prennent le point de vue des usagers d'un bien commun: l'environnement; ou d'un service public: l'école, la justice, les services de santé, l'aide sociale ou l'aide au développement. Elles défendent toutes les intérêts de ces usagers. De ce point de vue, elles sont complémentaires aux associations de consommateurs. Ces dernières jouent le même rôle de défense et prennent le même point de vue des usagers, mais dans un autre domaine: celui des biens marchands.

Complémentaires et concurrentes des syndicats

Ensuite, elles sont à la fois complémentaires et concurrentes des syndicats. Si la défense par les usagers eux-mêmes de leurs propres intérêts est un idéal pour la plupart de ces associations, elles sont souvent constituées d'une majorité de professionnels du service concerné. Ceci les rapproche des syndicats qui y voient une concurrence, au moins dans la répartition du temps des individus entre deux types de militance. Cette cohabitation est cependant facilitée par une répartition claire des objectifs: aux uns l'intérêt des usagers du service, aux autres l'intérêt du travailleur. Bien sûr, ces deux intérêts se rejoignent, surtout à long terme. Parfois même, les deux fonctions sont assumées par un même organisme. Dans le secteur de la justice, par exemple, des associations de magistrats et d'avocats veulent défendre à la fois les intérêts des usagers et ceux de leur profession.

Le partage de leurs activités entre trois orientations

Enfin, un partage des activités entre trois orientations - le caritatif et la contestation, déjà évoqués, ainsi que l'éducation permanente - est une troisième caractéristique commune de ces "associations pour la qualité publique".

Le "caritatif" désigne ici la prestation, par l'association elle-même, du service auquel elle s'attache et qui peut être considéré comme un service public. Cette complémentarité peut se concrétiser par l'action autonome d'une association dans un domaine où un pouvoir public pourrait tout aussi bien intervenir, comme la protection d'un site naturel. Elle prend souvent la forme de subventions publiques aux

associations qui présentent le service considéré comme pour l'aide au développement. Dans ce cas le caractère caritatif réside dans les contributions volontaires, en argent ou en temps de travail, que l'association rassemble.

L'éducation permanente pourrait être incluse dans la catégorie précédente. On peut imaginer qu'un service public la réalise et l'association reçoit souvent une subvention pour cette activité. Nous préférons en faire une catégorie distincte, pour différentes raisons. Si elle s'adresse aux usagers du service - dans le domaine de la santé, par exemple - elle peut tendre à ce qu'ils produisent eux-mêmes le service, en l'intégrant dans la sphère domestique ou à ce qu'ils prennent en main la défense de leurs propres intérêts. Par là, elle tend à réduire le caractère professionnel de l'association ou du mouvement qu'elle anime. Si elle s'adresse aux professionnels du service - celui de l'école par exemple - l'éducation et la formation permanente contribuent directement à l'amélioration de la qualité de ce service sans se substituer à l'institution publique pour la prestation de ce service. Enfin, dans le cadre de l'éducation permanente peut se diffuser et s'élaborer un projet politique, ce qui la rapproche de la catégorie suivante.

La contestation réside dans la critique que fait chacune des associations du service public dont elle se préoccupe. C'est par la même occasion une critique des pouvoirs publics qui orientent ces services. Ceci implique d'intervenir dans le débat politique, et d'interférer dans l'action des partis, qui exercent le pouvoir public ou sont candidats à son exercice.

6. ... gagnerait à s'assembler

Ce dernier aspect débouche pour nous sur une conclusion importante: ces associations peuvent, ensemble, constituer un facteur de critique externe de l'institution publique. Or, l'institution publique a besoin d'une telle critique pour améliorer la qualité des services qu'elle produit. Toute institution a besoin, pour changer ses pratiques internes, d'un tel facteur externe de "mise en crise", de critique. L'entreprise marchande trouve ce facteur dans la concurrence. A l'institution publique, il peut être apporté par ces associations. Pour mettre ce rôle en évidence (et il reste souvent encore potentiel), nous proposons de les appeler: "associations pour la qualité publique".

Nous mettons ainsi l'accent sur le rôle politique, rôle d'aiguillon à l'égard des Pouvoirs publics, qu'ont et que peuvent développer ces associations. Cela n'implique aucune dévalorisation de leur action directe ou caritative, là où elle est aussi efficace que celle d'une institution publique. Mais il faut aussi, face à une idéologie marchande - qui, sous le terme général de "privé", tend à récupérer la sympathie qu'éveille - l'association volontaire - il faut aussi réaffirmer qu'il existe un intérêt général qui ne peut être défini qu'au travers de conflits que nous voulons résoudre démocratiquement. Un intérêt général dont la mise en œuvre revient, pour cette raison, aux institutions publiques.

7. L'équilibre des actions des "associations pour la qualité publique"

Nous avons montré que, dans l'ensemble des associa-

tions volontaires, on peut distinguer quatre catégories d'activités autonomes: le ludique, le coopératif, le caritatif et la contestation. Nous venons de voir que les deux dernières, avec l'éducation permanente, constituent trois orientations que l'on retrouve, avec des pondérations différentes, dans les différentes "associations pour la qualité publique".

Nous avons remarqué aussi que la "chaîne politique" s'allonge. Entre la masse des citoyens et les partis politiques qu'ils choisissent pour exercer les Pouvoirs publics, surgissent des associations attentives à la promotion d'objectifs particuliers. Nous l'avons dit, ce sont les syndicats pour les intérêts des travailleurs (et les associations patronales pour ceux des entreprises), qui s'expriment dans des mécanismes de concertation instituée. Ce sont, de façon plus informelle, les associations de consommateurs, les associations familiales et les "associations pour la qualité publique".

Pour ces dernières, cette fonction politique correspond à l'orientation "contestataire" de leur action. Ceci nous conduit à nous demander si l'équilibre est satisfaisant entre cette orientation et les deux autres, celle du caritatif et celle de l'éducation permanente.

Nées d'un basculement de la militance

Ces associations sont encore jeunes. La pondération actuelle entre ces trois orientations de leur activité peut s'expliquer par les conditions de leur naissance.

Elles sont nées dans le sillage de la crise culturelle de l'après 68, en réponse à trois changements distincts dans l'idée de militance:

- un basculement du politique au culturel. On ne change pas la société par Décret, on la changera donc par l'Education permanente
- un basculement du public au caritatif: on ne peut pas attendre que le pouvoir public se bouge, agissons nous-mêmes
- une sectorialisation: plutôt que militer pour un changement global d'une société de plus en plus complexe, luttons pour un changement concret dans un secteur que nous connaissons.

Un retour de balancier

On peut imaginer que, ayant expérimenté les limites de cette militance plus sectorielle, plus directe ou plus qualitative et culturelle, ceux qui veulent vivre autrement redécouvrent maintenant:

- que la culture et l'éducation des peuples ne progressent qu'en s'appuyant sur une pratique. Celle-ci exige des structures instituées par une action politique,
- qu'on ne peut pas changer la société seulement par des réalisations individuelles ou associatives, de caractère privé, dont la force de conviction suffirait à les multiplier. Une telle multiplication suscite des conflits d'intérêts dont l'arbitrage implique les Pouvoirs publics,
- que les différents secteurs de la société sont liés par des échanges et des structures communes. Un changement dans un secteur ne peut pas progresser, et risque même d'être éphémère, s'il n'est pas relayé par des changements complémentaires dans d'autres secteurs.

Stimuler la vie politique par une production culturelle

Un tel retour de balancier de la culture militante ne doit pas se comprendre comme un retour en arrière. C'est une progression en spirale. Il ne s'agit pas d'abandonner l'action directe et qualitative ni l'action volontaire pour l'éducation permanente. Il s'agit d'accorder un peu plus de place, dans l'activité des associations, à la contestation politique.

Cette orientation contestataire peut être précisée en considérant le rôle d'intermédiaire entre les citoyens, d'une part, et les partis dont les élus exercent les pouvoirs publics, d'autre part. Il ne s'agit pas de vouloir remplacer les partis dans l'exercice du pouvoir. Il s'agit de remplir une tâche qu'ils ont abandonnée: la production de mythes mobilisateurs, appuyés sur des analyses théoriques et détaillés en programmes d'actions.

Les "associations pour la qualité publique" sont bien placées pour le faire:

- chacune connaît la réalité du secteur auquel elle s'attache,
- par leur action directe ou caritative, elles ont expérimenté des pratiques nouvelles qu'elles peuvent évaluer,
- par leur action éducative, elles peuvent développer une didactique de leur message programmatique et assurer une part de sa diffusion.

Il ne s'agit donc pas, pour ces associations, de renier leur caractère sectoriel ni leur investissement dans leur action directe ou caritative et dans l'éducation permanente. Il s'agit de les compléter en les valorisant dans la production de discours programmatiques plus élaborés et en développant une activité commune de "fédération" de leurs discours sectoriels.

Ces discours théoriques, mobilisateurs et programmatiques peuvent concrétiser le rôle politique, de contestation, de ces associations. Et ils peuvent aussi fournir des hypothèses nouvelles, plus nuancées, à leur action directe ou caritative, et des contenus plus pertinents à leur action d'éducation permanente.

Projets

La grille de lecture que nous venons de proposer est nourrie par une volonté de classification assez systématique. Elle sera probablement contestée. Elle peut certainement être améliorée. Pour le faire, notre groupe serait heureux d'en débattre avec tous ceux qui militent dans les associations évoquées ici.

Nous savons que cette réflexion doit être complétée dans trois directions :

- une confrontation plus précise des caractéristiques communes repérées au chapitre 5 (Qui se ressemble...) avec la réalité concrète de chacun des secteurs que nous avons distingués au chapitre 4 (De nouvelles problématiques);
- une exploration des implications d'une caractéristique commune que nous n'avons pas abordée dans ce texte: les "associations pour la qualité publique" évoquées ici se situent en dehors des "piliers" qui partagent la société belge. Elles s'opposent de façon plus ou moins explicite à ce partage clientéliste. Car elles y voient un frein important à la qualité publique;
- l'élaboration d'une grille de lecture pour les rapports entre les différentes associations d'un même secteur, pour l'organisation interne de ces associations, pour la collaboration entre volontaires et permanents, ainsi que pour la dépendance de nombreuses associations à l'égard des subventions publiques.

Janvier 1991

Au fil conducteur,

Eugène MOMMMEN.

A la plume,

Catherine KESTELYN.

Aux nuances, Omer ARIJS, Albert CARTON, Isabelle de VIRON, Jean-François GOOSSE, Lise-Anne HANSE, Jacques LIESENBORGHS, Henri ORFINGER, Thierry POUCKET, Alain SQUILBECK, Jacques YERNA.

A propos de l'auto-évaluation

par Bernard Lecomte *

L'évaluation est l'une des fonctions qui facilitent la maîtrise d'une action en cours. Dans la plupart des projets « de développement » (par opposition aux projets « d'équipement », plusieurs groupes d'acteurs combinent leurs efforts pour réaliser une action. Parmi eux, trois groupes d'acteurs sont essentiels: l'administration nationale, l'agence d'aide extérieure et la population. Souvent, l'initiative de l'évaluation d'un projet est prise par l'agence qui veut estimer l'effet de son intervention, mesurer l'écart entre les objectifs de l'accord initial du projet et les résultats atteints, négocier le renouvellement, la modification ou l'arrêt de son appui. L'administration nationale est, en général, associée à l'exercice d'évaluation. Par contre, il est rare que la population soit considérée autrement que comme objet de l'évaluation, comme si elle n'était que bénéficiaire et non co-acteur. L'évaluation reste alors un processus extérieur aux gens. N'est-il pas irrationnel d'écarter de la pratique de l'évaluation le groupe dont dépend, pour la majeure partie, le succès d'un projet?

Pour éviter ce défaut des évaluations classiques, il est fait usage de méthodes dites d'auto-évaluation. Par ce terme, on entend — dans l'acception la plus générale — un processus d'évaluation assumé, en tout ou partie, par les acteurs d'un projet eux-mêmes, par opposition à l'évaluation externe où le travail est confié à des évaluateurs extérieurs au projet *.

1. LES DIFFERENCES ENTRE L'EVALUATION EXTERNE ET L'AUTO-EVALUATION

Une première différence est celle du nombre d'acteurs impliqués. Dans une évaluation externe, l'acteur essentiel est l'évaluateur envoyé par l'agence d'aide. Dans une auto-évaluation, le nombre d'acteurs est variable mais toujours élevé: les agents de l'équipe du projet, les responsables des collectivités locales, les représentants des organisations de base, etc. Les rôles de chacun d'entre eux peuvent varier dans de larges proportions. Ces rôles, même réduits au minimum, sont exigeants: un participant à une auto-évaluation mesure selon ses propres critères, reçoit

une information sur les mesures faites par les autres participants, émet des explications et des propositions, apprécie ou critique celles exprimées par autrui.

Une deuxième différence porte sur la gamme des critères et indicateurs utilisés. Un évaluateur externe utilise les objectifs du projet comme source de la gamme de critères. Il enrichit celle-ci par le fruit de son expérience personnelle; dans une auto-évaluation, les gammes des critères de chaque évaluateur sont variées et, partiellement, imprévisibles d'avance. Par exemple: «la mobilisation de la capacité d'investissement de chaque famille» est un critère rarement retenu au moment de la préparation d'un projet d'aide à des familles démunies. Or, sur le terrain, cette capacité est essentielle; elle permet à certaines familles de disposer d'un peu d'épargne, tandis que d'autres ne peuvent le faire. Si l'auto-évaluation a pu permettre aux différents types de famille de s'exprimer, ce critère va prendre sa place et une place plus ou moins essentielle selon les groupes. On observe, au fur et à mesure du déroulement d'une auto-évaluation, que la multiplicité des critères et de leurs pondérations met en évidence le caractère normatif et réducteur des objectifs décrits dans le projet initial. Ceci donne à ce dernier non plus le statut d'un modèle à atteindre mais celui d'un schéma indicatif à réviser en permanence. Des praticiens indiens résumant ainsi cette différence: «*les critères et les indicateurs que nous utilisons sont des variables et non des constantes ou d'infaillibles pierres de touche*» (3).

Une troisième différence est celle du rôle de l'évaluateur extérieur. Personnage-clé de l'évaluation classique, l'évaluateur venu de l'extérieur n'est pas automatiquement éliminé du processus d'auto-évaluation. Il est utilisé pour diverses raisons. On espère que sa présence sera — comme pour les autres évaluations — un gage de recherche d'objectivité; mais ce rôle de témoin critique apparemment neutre est complété par d'autres fonctions: une fonction d'expert en méthodologie d'évaluation ou une fonction d'appui à la mise en place du processus d'auto-évaluation. Quel que soit le rôle ou l'ensemble de rôles qui lui sont confiés, l'évaluateur se trouve dans une situation moins simple que dans son travail classique. Pour établir son propre jugement, il ne peut ni s'appuyer sur le seul document-projet, ni s'en tenir aux critères qui lui paraissent importants. Il est considéré comme un allié de chaque groupe d'acteurs car tous espèrent qu'il ne laissera pas le processus être approprié par un seul. Il provoque facilement la déception de l'agence d'aide habituée à recevoir des résultats clairs et nets dans un délai fixé d'avance.

* Ingénieur-conseil, auteur du livre *L'aide par projet: limites et alternatives*, OCDE, Paris, 1986, publié en italien sous le titre: *L'aiuto progettuale, limiti e alternative*, ASAL, Roma, 1987.

La présente étude a paru en italien dans *Forum Valutazione*, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), Roma, Mai 1991, et est reprise en version française avec la permission de l'auteur et de l'éditeur.

A propos de l'auto-évaluation

Ce problème du délai introduit une quatrième différence: celle qui concerne la durée. L'évaluation classique s'accomplit, sauf incident de parcours, dans un temps déterminé d'avance et d'une durée de quelques semaines. Une auto-évaluation est un processus complexe dont les étapes sont difficiles à prévoir. Elle dévore beaucoup de temps. Il n'est pas raisonnable d'espérer que l'exercice d'analyse des estimations de résultats, soit vite achevé. Cette interprétation est l'œuvre de nombreux partenaires dont la participation ne peut être obtenue qu'après plusieurs itérations, si l'on veut éviter que seul l'avis des dirigeants soit pris en compte.

Les deux processus sont, enfin, différents par leur nature. L'évaluation externe s'applique à un certain stade du cycle du projet d'une façon normative, selon des règles du jeu fixées d'avance dans les termes de référence de l'évaluateur. Ces règles sont connues et acceptées par les quelques acteurs concernés. L'auto-évaluation, quant à elle, est un apprentissage, l'apprentissage d'une tâche d'estimation souvent mal connue par une partie des acteurs. Son déroulement peut suivre des cheminements variés et faire de brusques détours et retours en arrière. Les étapes d'analyse et de confrontation entre évaluateurs peuvent freiner ou emballer tout le processus. En résumé, «l'auto-évaluation est un processus qui s'affine au fur et à mesure que les groupes la pratiquent» (3).

2. QUELQUES RAISONS DE PRATIQUER L'AUTO-EVALUATION

Nous serions tentés de dire: autant d'acteurs, autant de raisons différentes de pratiquer ou de faire pratiquer une forme ou une autre d'auto-évaluation. Mettons en évidence quatre gammes de raisons, parfois communes à plusieurs acteurs, parfois spécifiques à l'un d'entre eux.

Premier cas. Certains responsables de projets ou de budgets d'aide publics comme privés, espèrent que l'auto-évaluation permettra d'éviter une partie des défauts des évaluations classiques. Ils ont constaté, par exemple, qu'un rapport d'évaluation externe peut avoir l'effet de bloquer l'évolution souhaitée de la stratégie d'une équipe de projet. Ils espèrent qu'en faisant participer le chef du projet et ses agents au travail d'auto-évaluation, on facilitera cette évolution. En effet, lors d'une évaluation «externe» l'évaluateur cherche pendant la phase d'enquête, à obtenir de l'équipe le maximum de renseignements; ensuite c'est l'évaluateur qui traite l'information, estime, critique et recommande; son rapport va servir de référence à ceux qui l'ont envoyé en mission; une fois ce rapport établi, le chef de projet et son équipe sont réduits à la défensive. Par contre, en participant comme auto-évaluateurs à l'exercice, ils sont moins mal placés et peuvent exprimer eux-mêmes leurs propres estimations, critiques et recommandations avant que d'autres ne le fassent, ou au même moment qu'eux (9).

Deuxième cas. Certains gestionnaires de budgets d'aide choisissent l'auto-évaluation pour poursuivre la démarche participative utilisée lors de la préparation et de l'exécution d'un projet. Cet argument est celui de certaines agences privées de financement, il est aussi celui des agents chargés de la formation des populations: ces spécialistes utilisent déjà l'auto-évaluation au cours des cycles de formation permanente pour vérifier les acquisitions des stagiaires, libérer l'expression de critiques et de propositions, programmer la suite des interventions (2). Il leur

paraît cohérent de rester «participatifs» pour le travail d'évaluation.

Troisième cas. L'auto-évaluation est promue aussi par des institutions d'appui qui cherchent à améliorer leur propre efficacité. Celle-ci est le résultat, entre autres, des rapports d'intérêt et de pouvoir existants au sein de l'institution et entre elle et ses divers partenaires. En pratiquant l'auto-évaluation, les partenaires (groupes de population, agences de financement, équipes d'appui, etc.) constatent que leurs critères sont différents et parfois incompatibles entre eux. Cette «co-évaluation» pratiquée par les divers acteurs est l'un des moyens de conscientiser en explicitant les présupposés, les intentions et les valeurs de chacun.

(5) Enfin, une quatrième gamme de raisons motive ceux qui attendent de l'auto-évaluation qu'elle «maintienne vivante l'évolution d'un groupe en facilitant la recherche de sa propre identité» (1). L'auto-évaluation est alors un instrument de maîtrise des processus du changement social vécus par ceux qui s'auto-évaluent. Guy Le Boterf, dans une étude déjà ancienne, notait: «le terme d'évaluation formatrice signifie un processus continu d'analyse accompagnant et guidant l'action» (4). L'analyse est formatrice dans la mesure où elle est menée par les participants eux-mêmes. La formation est alors obtenue par une réflexion et un recul de ce qui est vécu. L'auto-évaluation devient pour le groupe un moyen, sinon le moyen, de maîtriser lui-même tant que faire se peut, son avenir.

3. CHAMPS D'APPLICATION DE L'AUTO-EVALUATION

Nous distinguerons deux champs: celui des projets d'aide, celui des organisations de base. Puis nous observerons les conditions habituelles d'introduction de l'exercice dit d'auto-évaluation.

Au sein des projets d'aide

Intéresser les divers acteurs d'un projet à évaluer eux-mêmes, et en majeure partie entre eux, leurs actions est à priori une démarche utile pour tout projet où se conjuguent les efforts de différents acteurs.

Parmi les types de projets classiques, nous distinguons trois types:

- a) ceux dont la réussite dépend essentiellement d'apports externes au milieu considéré, par ex. le financement par l'Etat ou l'aide extérieure d'un équipement à construire par une entreprise;
- b) ceux qui, pour la réalisation d'un aménagement, combinent, pour une période et un objet déterminable à l'avance, les efforts des populations, de l'Etat et de l'agence d'aide;
- c) ceux qui appuient des groupes de population pour des programmes de développement dont la durée, l'étendue et les ressources ne sont que partiellement prévisibles. La réussite de ce type de projet dépend étroitement de l'articulation cohérente et continue des efforts de différents acteurs.

La pratique de l'auto-évaluation est sans intérêt pour le cas a). Elle peut être utile pour le cas b) si le projet n'est pas complètement corsé par les budgets et les méthodes prévues initialement. Elle est très utile et, à notre avis, nécessaire pour le cas c).

On distingue — parfois on oppose — les projets d'amé-

nagement et de développement placés sous l'autorité des administrations et ceux initiés par des organisations non gouvernementales (ONG). Certains soutiennent que l'auto-évaluation n'est utilisable que pour ces dernières. A notre avis, ceci est un a priori. Nous avons pu constater, à l'occasion de travaux d'appui à l'auto-évaluation au Rwanda, au Togo, au Mali et au Sénégal, qu'il existait des administrations intéressées par ce processus et des ONG qui le rejetaient ou l'utilisaient sans reconnaître le droit des populations aidées à prendre part à l'exercice. Nous avons observé que certains dirigeants des administrations centrales sont attentifs à prendre connaissance de la variété des paroles des différents groupes et des jugements émis par les acteurs de base. L'auto-évaluation, pourvu qu'elle transmette directement aux différents partenaires ce que chacun exprime, sans interprétation par des intermédiaires, peut être un moyen d'ébranler les systèmes d'idées préconçues qu'ont les personnes des administrations centrales envers ceux qui ne sont pas de leur culture et ne vivent pas comme des salariés urbains.

Il est moins évident que la pratique de l'auto-évaluation soit facile à introduire au niveau des administrations décentralisées qui agissent directement au contact des groupes de population; toute augmentation du pouvoir de cette dernière peut apparaître comme un danger pour l'administration locale. Cette résistance se rencontre au moment de la collecte des données; l'administration se dessaisit plutôt contre son gré d'informations la concernant, surtout quand elle sait que ces informations seront rendues disponibles aux «bénéficiaires» de son action.

L'auto-évaluation sera de faible utilité dans les projets où tout a été décidé d'avance et depuis l'extérieur ou dans les projets à gestion dictatoriale; elle créera alors plus de frustration que de dynamisme de changement. En effet, *«l'auto-évaluation ne peut fonctionner que là où existe une organisation propre aux gens eux-mêmes, aussi rudimentaire soit-elle»* (1).

Au sein des organisations de base

Dans les villages et dans les quartiers urbains naissent aujourd'hui un grand nombre d'organisations de base; leur trait commun est la recherche d'une autonomie de réflexion, de décision et d'action. Chacune d'entre elles cherche à ce que ses membres prennent leur destin en main. Elles progressent par essais et erreurs; elles ont besoin de pratiquer activement l'estimation continue de leurs résultats et l'analyse des facteurs de réussite et d'échec. L'auto-évaluation paraît être un instrument essentiel pour elles, tant pas sa fonction de critique précise du passé que par ses effets de formation et de prévision. Nous verrons cependant que cet instrument ne s'introduit pas si facilement au sein des organisations de base et de leurs fédérations.

Qui provoque l'exercice d'évaluation?

Il est tout à fait rare aujourd'hui qu'une évaluation soit décidée par les organisations de base et même par une équipe de projet. Les évaluations et, aussi, les auto-évaluations sont le plus souvent proposées initialement par les agences d'aide. Ce sont celles-ci qui élargissent aujourd'hui les champs d'application de ces méthodes.

Leurs propositions peuvent être émises à deux

moments: au moment de la première négociation de l'appui ou au moment du renouvellement éventuel de l'appui. Dans le premier cas, la possibilité pour le receveur d'aide d'accepter, de refuser ou de modifier le processus d'auto-évaluation existe; il dispose ensuite du temps nécessaire pour mettre en place un processus d'auto-évaluation. Par contre, quand la proposition est faite quelques mois avant l'éventuel renouvellement de l'appui, elle ne devrait pas être acceptée par le projet ou l'organisation de base, parce qu'elle peut devenir un danger pour ces derniers. L'exercice sera faussé par l'enjeu. En ce cas, mieux vaut une évaluation externe faite par un expert. Si, après celle-ci, la décision de renouveler le financement est prise, les deux partenaires pourront définir un processus d'auto-évaluation à mener à bien avant le renouvellement suivant.

Quel que soit le moment où la proposition est faite, son origine externe pose problème. L'évaluation n'est pas une fonction habituelle des projets ou des organisations de base. Même favorablement accueillie, la proposition est une contrainte lourde pour les responsables locaux; elle leur impose un mode de fonctionnement qui peut ne pas correspondre à leurs façons de faire; elle les contraint à donner la parole aux bénéficiaires de leur action et à publier les informations recueillies. Elles les expose finalement plus qu'une évaluation classique, dans la mesure où des acteurs plus nombreux et peu soucieux des règles du jeu conventionnelles vont avoir leur mot à dire.

L'introduction du processus d'auto-évaluation

Les réticences justifiées des agents des projets et des organisations de base ne peuvent être surmontées que par une lente et soignée introduction de la proposition et des premières étapes de l'auto-évaluation. S'intéresser à une auto-évaluation puis y prendre part ne sont des actes habituels ni pour un groupe de base, ni pour un agent de développement. Etant donné ces attitudes, convient-il de suivre complètement D. D'Abreo (1) quand il affirme: *«les gens doivent se sentir absolument libres d'accepter ou de rejeter une proposition de participation à une auto-évaluation»*. Car comment accepter ou rejeter sans connaître un tant soit peu le contenu d'une offre? Faire connaître le pourquoi et le comment d'une auto-évaluation constitue, en pratique, la première étape du processus, celle de la proposition. Ce n'est qu'après cette étape qu'il peut y avoir refus ou acceptation.

La réussite de l'exercice suppose qu'un certain seuil de motivation ait été précédemment atteint par une bonne partie des acteurs concernés. Quel contenu a cette motivation? Pour l'organisation de base, ce sera le désir, par exemple, de voir l'action en cours être réellement la sienne. Pour l'agent du projet, ce sera d'obtenir, entre autres, des preuves montrant que cette appropriation est en bonne voie. Mais rares aujourd'hui sont les projets où la responsabilité des bénéficiaires sur la conduite de l'action est en pratique recherchée, si bien que les motivations des gens sont souvent du type revendicatif plutôt que co-responsable. Dans ce contexte, une démarche d'auto-évaluation risque d'exacerber les relations, à moins d'être conduite à un moment où un changement effectif des rôles (population/agents/projet) soit désiré sinon par tous, au moins par quelques-uns.

Il existe des cas où le besoin d'auto-évaluation naît au sein du projet lui-même sans pression externe. K. Bhasin

décrit la naissance d'un processus d'évaluation à l'intérieur d'une organisation de militants indiens: à l'origine «une petite équipe s'est réunie de manière informelle pour formuler des questions qui lui venaient à l'esprit». Elle a réfléchi aux rapports existants entre cette analyse critique, sa compréhension de la réalité locale et ses activités. Elle s'est peu à peu élargie et finit par se réunir quasi-quotidiennement. Quelques mois après, elle a invité des gens de l'extérieur à réfléchir avec elle. «Ces échanges ont établi une relation dialectique entre l'action et la réflexion, la théorie et la pratique» (3).

Cette naissance du processus au sein même d'un projet n'est pas encore courante. Généralement, c'est de l'extérieur que provient l'initiative. D'entrée de jeu, la question suivante se pose: parmi les divers partenaires d'un projet de développement, lesquels choisir pour introduire de l'extérieur un processus d'auto-évaluation? La méthode courante est de former, au sein de l'équipe du projet, un comité composé de dirigeants et d'agents aidés par un spécialiste d'évaluation extérieur au projet. Ce comité est chargé d'organiser le travail d'auto-évaluation proprement dite au sein du projet. L'expert agit auprès de lui comme pédagogue puis comme conseiller.

Dans une autre procédure, le spécialiste extérieur travaille en premier lieu et directement avec les groupes de population concernés par le projet. Sans chercher à former à ce stade des groupes à la pratique de l'auto-évaluation mais en provoquant leurs expressions dès le début du processus.

A notre avis, la tâche la plus difficile étant d'intéresser les groupes à jouer leur rôle dans le processus, cette deuxième voie est plus féconde mais elle porte le risque de créer une résistance au sein des agents du projet. De son côté, la première voie présente l'avantage de ne pas marquer de rupture dans la marche du projet. Mais il n'est jamais commode pour l'équipe d'un projet de passer le témoin de l'auto-évaluation aux groupes dépendants de son action. Aussi, mieux vaut placer dès le début la balle dans le camp de ces derniers.

4. DE LA CRITIQUE COLLECTIVE

A LA CO-EVALUATION

La distinction que nous avons faite, dans les paragraphes précédents, entre les projets d'aide et les organisations de base autonomes, a fait comme si ces deux types d'institutions n'étaient pas reliées entre elles. En réalité, bien rares sont les organisations de base qui n'ont pas de relation avec le système d'aide. Deux types d'auto-évaluation vont donc se conjuguer: d'une part les missions d'auto-évaluation et d'évaluation externe incitées par les agences d'aide, d'autre part les fonctions internes de suivi-évaluation assumées par les organismes de base et leurs fédérations. Cette conjugaison est un défi car les différentes formes d'évaluation participative ne se combinent pas facilement. Koenaad Verhagen (6) exprime bien cette difficulté par son expression: "l'évaluation participative: utopie attirante ou illusion décevante?" Une collectivité a sa propre façon de libérer la parole de ses membres et de provoquer ou de laisser s'exprimer des critiques et des propositions. De son côté, l'évaluation formalisée est un savoir-faire nouveau pour les villageois. Son introduction, de gré ou de force, au sein des organisations de base et de leurs unions, est un fruit de leurs relations avec le système d'aide. Or, celui-ci peut blesser, sinon détruire, l'autono-

mie de la réflexion villageoise. Voyons d'abord comment s'effectue celle-ci.

De la critique collective à l'évaluation, au village

En Afrique de l'Ouest, dans les villages et les groupements, la fonction d'auto-critique collective n'est pas un acte courant. La création d'un groupement au sein d'un village est une sorte de prise de parole. Une animatrice burkinabè explique ceci: «jusqu'à présent, les problèmes étaient réglés au niveau de chaque famille. En fait chacun garde ses problèmes et on ne sait pas comment les autres font pour les résoudre. Et puis, celui qui est plus aisé ne cause pas avec toi qui est plus pauvre. Et puis, il y a eu la sécheresse (1973), et les blancs (des Sociétés d'Etat) sont partis; leurs projets sont tombés. Alors les gens se sont concertés pour voir comment leurs ancêtres faisaient. Au point de départ d'un groupement, il y a la nécessité d'accepter d'aller vers les autres pour s'entraider, à cause des difficultés» (7).

Jusqu'à présent, les gens avaient peur de parler. Ils avaient peur d'être dénoncés par les autres aux autorités. La colonisation est restée. «Se regrouper fait peur» et fait peur encore aujourd'hui dans les villages reculés. Dans un groupement, la critique de ce qui a été réalisé n'est pas quelque chose qui va de soi. Chacun des membres peut craindre d'être marginalisé. Le responsable qui a pris l'initiative, au village, de créer le groupement est considéré comme une sorte de sauveur; il paraît être au-dessus de toute critique. La solution d'un problème ne dépend que de sa seule personne, et chacun attend sans s'exprimer.

Le récit suivant indique les étapes d'une démarche d'évaluation non formalisée, menées par les femmes d'un village burkinabè. On y voit apparaître les éléments d'une évaluation institutionnelle (celle des pouvoirs) et les prémisses de systèmes de mesure et d'estimation des résultats. « Prenons l'exemple d'un moulin d'un groupement. Le moulin est à la disposition de tout le village et il a, pour le diriger, un comité de douze personnes comprenant 6 hommes et 6 femmes. De l'extérieur, nous voyons que le moulin fonctionne mal, mais que faire, c'est le problème des gens. Les femmes se plaignent parce qu'elles ont vu que les hommes du comité examinaient toujours les comptes au moment où les femmes allaient faire la cuisine. Avec le conseil d'une animatrice extérieure, elles ont obtenu de retarder l'heure des réunions. Et puis elles ont monté un système de garde journalière pour surveiller le meunier, parce qu'elles ne comprenaient pas pourquoi on faisait si peu de bénéfices. Elles ont vérifié, auprès du président, les rentrées de chaque semaine et elles ont comparé avec ce qu'il y avait dans la caisse. Elles ont aussi comparé ce qui s'est passé au début du moulin, avec ce qui se passait maintenant. Elles ont vu que les rentrées d'argent étaient beaucoup moins importantes maintenant qu'avant. Elles ont demandé à aller visiter d'autres comités de gestion et ont discuté avec les femmes, entre elles, pour bien comprendre comment cela se faisait; elles étaient si intéressées qu'elles ne voulaient plus quitter. Elles ont mis 6 amées avant d'arriver à prendre le pouvoir dans le moulin et à faire changer le comité » (7).

Ce travail d'estimation, de réorganisation et de prise du contrôle par le sous-groupe des femmes, pose une question essentielle: «qui bénéficie du travail d'évaluation?»

Ceux qui risquent d'obtenir non pas un bénéfice mais une diminution de leur influence ou de leurs intérêts ne seront pas les promoteurs de cette critique. L'introduction d'une fonction d'évaluation ou plus simplement d'un enregistrement permanent de données sur l'évolution d'une activité ou d'une institution n'est pas un acte neutre. Évaluer est un acte risqué, supporté par ceux qui — conscient d'être lésés — osent exprimer leurs questions et estimer les préjudices. Cette audace n'est pas habituelle. Or, elle est nécessaire. Dans certaines sociétés, elle était reconnue comme utile et institutionnalisée. Un exemple en est donné par le rôle particulier confié à un dignitaire dans l'ancienne société *mossi* (Burkina-Faso): «*le pouvoir des responsables, si grand soit-il, n'était pas sans limites. Un responsable ne pouvait pas faire ce que bon lui semblait: le groupe veillait au respect du code et savait lui rappeler son devoir. Cette tâche revenait en particulier à un dignitaire appelé MAANEM YAM NAABA : « Celui qui fait ce qu'il veut ». Il pouvait tout faire et tout dire sans être inquiété. C'était une sorte de fou ou de bouffon : il provoquait, stimulait, dénonçait et, de mille façons, savait faire comprendre son tort au fauteur; il avait l'art de faire avaler la quinine enrobée dans le sucre »* (8).

5. L'AUTO-EVALUATION COMME INSTRUMENT DE L'AUTO-PROMOTION DES ORGANISATIONS DE BASE

Pour les organisations de base, l'auto-évaluation peut être un instrument de construction et de maîtrise de leurs processus d'autopromotion. Avant d'examiner comment certaines unions de groupements utilisent ou gâchent cette possibilité, nous présentons un aperçu des divers types de naissance des organisations de base dans les villages.

Les modes de naissance des organisations de base et le fondement de l'auto-évaluation

Dans une région comme l'Afrique de l'Ouest francophone, on observe, depuis le début des années 70, trois modes de naissance d'organisations de base et recherche d'autonomie. Là-bas, on appelle ces organisations des «groupements». Un groupement naît:

- a) soit de la conscientisation effectuée par un leader fondateur;
- b) soit de la coupure du cordon ombilical entre un groupe et l'organisme extérieur qui «l'animait»;
- c) soit par imitation et adhésion à une fédération locale ou régionale de groupements déjà existants.

Ces modes de naissance sont porteurs d'effets sur les processus de maîtrise de l'auto-promotion et sur l'auto-évaluation en particulier. Examinons chacun des trois modes, au moment de la création des organisations de base, première étape du processus.

La variante a). Une organisation de base peut naître par un effet de conscientisation. Le plus souvent, cet effort de réflexion sur soi-même est provoqué puis rendu continu et solide par un leader interne, une sorte de fondateur. Les gens effectuent une analyse de leur passé; ils critiquent leur histoire propre, leurs relations avec les pouvoirs, leurs essais et leurs échecs; ils interrogent leur système de valeurs. C'est souvent le sentiment d'être méprisé ou de n'avoir pas réussi qui motive cette analyse ou bien une réaction contre l'excès d'encadrement subi jusqu'alors. Enfin, dans les cas les plus vivants, le leader-créateur est effectivement quelqu'un de doué pour une approche qui

s'intéresse aux finalités, au sens des efforts de développement. En ce cas, cette phase d'analyse par évaluation débouche sur l'invention, par le groupe, d'un projet social, c'est-à-dire d'un dessin de changement de leur propre système d'organisation sociale en vue de mieux satisfaire certaines aspirations, certains besoins ou de résoudre certaines tensions. C'est par ce type de naissance que les principales fédérations de groupements paysans sont nées en Afrique de l'Ouest. Dans ces organisations-là, l'auto-évaluation est profondément enracinée, même si le concept et les pratiques spécifiques que son exercice va entraîner ne sont pas connus par les créateurs. Dans ces groupes, il sera relativement facile, au moment d'une crise ou au moment de changements institutionnels par exemple, de revenir à la pratique de l'analyse du passé et à la critique du sens pour stimuler la réflexion et l'auto-évaluation.

La variante b). Une organisation de base peut naître par coupure du cordon ombilical qui la reliait avec un animateur (par exemple avec un curé de paroisse ou avec un volontaire). Cette pratique, elle aussi, est proche de l'évaluation, mais plus strictement d'ordre institutionnelle. Cette évaluation, par les gens du groupe, de leur manque de pouvoir peut les porter à la rupture, mais il n'est pas sûr qu'elle les amène à accoucher d'un projet social original. La rupture peut être considérée par eux comme leur seul objectif. On observe alors plutôt une naissance par refus qu'une naissance par construction de quelque chose de neuf, l'organisation reprenant les finalités et les objectifs que lui ont enseigné l'organisme de tutelle.

La variante c). Une troisième voie — qui est aujourd'hui dominante — est la naissance par imitation. Dans une région, des groupements existent déjà et une fédération commence à les rassembler. Certains villageois se constituent en groupements pour venir se rattacher à cet effort. Ce troisième cas, généralement, ne présente pas une occasion réellement constructive en matière d'évaluation. Ces groupes font souvent l'économie de la phase de conscientisation; ils adhèrent à une fédération en cours de croissance; ils rejoignent un courant un peu comme, quand telle religion devient à la mode, on l'adopte. Or, la phase initiale d'auto-analyse est la phase fondatrice de l'identité du groupe et il est peu probable que cette phase puisse être facilement revécue une fois que le groupe a adhéré à une fédération. Cette adhésion pourrait être un moment de dialogue et de reconnaissance, à la fois d'une autonomie du nouveau groupe et d'un enrichissement de la fédération par certaines différences qu'apportent ce nouveau groupe. Ceci serait effectivement une tâche du type évaluation. Elle est rare. Pour beaucoup de mouvements, il s'agit plutôt d'intégrer, le moins mal possible, les nouveaux en les soumettant à un certain nombre de rites initiatiques organisés par les «animateurs» de la fédération.

L'auto-évaluation durant l'étape de renforcement des organisations de base

Cette période est celle de la multiplication des activités prises en charge par les groupes. Ces activités couvrent tous les domaines de la vie. Elles déconcertent l'observateur externe qui observe un foisonnement d'initiatives toutes plus ou moins incomplètes. Durant cette phase, les groupements sont particulièrement peu intéressés par l'évaluation de leurs résultats. Justement au moment où il

serait judicieux qu'ils le soient. En effet, l'analyse de leurs multiples essais et erreurs leur permettrait de définir des priorités réalistes.

Cette étape de renforcement n'est pas non plus favorable à des évaluations en profondeur, des évaluations par exemple des finalités. En fait, les finalités (l'autonomie, l'effort propre, la participation de tous, etc.) sont plutôt utilisées au niveau du discours. Elles sont une sorte d'appât pour se mettre en bonne relation avec l'aide extérieure. Même dans les mouvements nés selon la variante a) on observe rarement, à cette phase, des attitudes dures et pures qui permettraient aux fédérations de voir assez vite clair dans leurs orientations.

De leur côté, les agences d'aide extérieure sont mal à l'aise en matière d'évaluation; elles voient bien qu'une évaluation externe proprement dite ne correspond pas à l'orientation d'autopromotion. Elles voient aussi que la pratique de l'évaluation (externe ou interne) n'est pas facile puisqu'il y a très peu d'objectifs précisés d'avance.

Par contre, durant cette étape, on voit poindre, sinon l'envie, au moins la nécessité d'utiliser des méthodes d'évaluation institutionnelle. En particulier le système de décision d'une fédération de groupements est quelque chose de non-connu par l'expérience de la tradition villageoise. Les gens n'ont pas l'habitude de déléguer à deux ou trois niveaux au-dessus d'eux. Ils continuent à essayer de trouver des solutions par la biais d'assemblées générales, etc. Les systèmes de décision se bloquent et n'arrivent plus à assumer d'une façon effective un certain nombre de fonctions. Les groupements perdent alors confiance dans leurs constructions fédératives et ceci introduit la nécessité d'évaluer leurs façons de fonctionner.

L'auto-évaluation durant l'étape d'affirmation du processus d'autopromotion

Après quelques années, les fédérations et leurs groupements deviennent adultes et sont alors en voie d'être respectés par les autres acteurs. Le passage de la deuxième à la troisième étape n'est pas une évolution tranquille. Jusqu'alors, les groupements étaient relativement protégés par la modestie de leurs ambitions économiques et politiques et par la présence à leur côté de différentes formes d'aide extérieure. A un certain moment, leur taille économique (par exemple, l'arrivée sur le marché de surplus de maraîchage produits par leurs propres groupements et qui pourrissent) les oblige à s'intéresser non seulement à introduire l'activité de maraîchage au sein des groupements, mais à introduire les groupements comme acteurs sur le marché des produits alimentaires. Ceci pro-

Documents cités

(*) Les trois premiers paragraphes de ce texte résument une étude faite par Hélène DOUET et Bernard LECOMTE, en 1988, pour la société GTZ - Eschborn (D) intitulée: *L'auto-évaluation, état de la question*.

- (1) D'ABREO Desmond: *Ideology and process of participatory evaluation*, Indian Social Institute, 1983, New Delhi.
- (2) EASTON Peter: *L'éducation des adultes en Afrique noire: manuel d'auto-évaluation assistée*, Karthala 1984, Paris.

voque le passage à des fonctions plus proches de l'entreprise que de l'association à but social. Ce passage demande que les petits comités de gestion, multiples et qui travaillaient avec plus ou moins de souci de l'efficacité, se transforment pour devenir des entreprises spécialisées, efficaces et plus responsables du succès de leurs actes économiques.

L'évaluation, à ce stade, devient normalement quelque chose d'accepté par les groupements et leurs unions. Elle prend des formes diverses. La plus novatrice pour les mouvements est l'évaluation financière de leurs ressources, ne serait-ce que pour être pris au sérieux par les banques. Une évaluation faite par des méthodes d'expertise-comptable permet à chacun de savoir où il en est dans la constitution de son capital, dans la production d'une marge brute, etc. Les unions de groupements sont amenées à faire progresser leurs membres dans des centaines de lieux différents, chacun des groupements devant arriver à avoir cette comptabilité d'entreprise. Le critère de la rentabilité qui, jusqu'à présent, n'était pas au centre de la préoccupation des groupements (qui utilisaient plutôt le critère de l'attente ou celui de la diffusion égalitaire entre les membres des opportunités économiques qui se présentaient) devient tout à coup important. Il n'est pas évident qu'il s'articule si facilement avec les autres critères qui, jusqu'à présent, gouvernaient l'orientation des associations. De leur côté, les agences d'aide extérieure, qui n'attachent pas beaucoup d'importance à ce critère de rentabilité ni au critère de la prémitté des actions, n'ont pas habitué les groupements à s'intéresser aux calculs précis du profit prévisible et du profit réellement fait.

Un deuxième contenu nouveau de l'évaluation apparaît parallèlement. La confrontation avec l'Etat, la dimension «entreprise» naissante. Les tensions entre ceux qui croient encore en l'association et ceux qui la voit comme un vêtement devenu inutile, forcent les membres à une évaluation sérieuse du sens de leurs efforts et des finalités nouvelles à poursuivre par leur association et par leurs entreprises. Cette évaluation de type philosophique n'est pas facile. L'époque où les gens se groupaient autour d'un leader, bon conscientisateur, est oubliée. De nouveaux leaders sont présents, intéressés parfois par d'autres objectifs plus politiques ou, au contraire, plus économiques. Ils se font concurrence. Les intérêts individuels sont beaucoup plus apparents à cette phase qu'ils ne l'étaient dans les phases antérieures. L'autopromotion collective a produit des possibilités d'autopromotion personnelle. Les évaluations deviennent plus riches et plus complexes, en particulier par confrontation de systèmes de valeurs différents entre les membres.

- (3) BHASIN Kamla: *Sommes-nous sur le bon chemin?*, (rapport des journées d'étude de Secunderabad sur l'auto-évaluation participative) in *Idées et Actions*, n° 160/161, 1985, Rome.
- (4) LE BOTERF Guy: *Formation et auto-gestion*, ESF, Entreprise Moderne d'Édition, 1975, Paris.
- (5) LECOMTE Bernard: *L'aide par projet : limites et alternatives*, OCDE, 1986, Paris.
- (6) VERHAGEN Koenraad : *Evaluation in partnership : attractive Utopia or deceptive illusion ?*, 1989, CEBEMO - La Haye, (Ronéo).
- (7) IUED (Institut d'études du développement): *Compte*

A propos de l'auto-évaluation

rendu du séminaire de Bossey: *Auto-promotion et Coopération*, Genève, 1989 (Ronéo).
(8) SIX S. : *Atelier sur l'auto-évaluation*, Ouahigouya, 1989, (Ronéo).

(9) WILLOT Paul : *Une centaine de fiches pour la pratique de l'auto-évaluation animée*, 5030 Vedrin (B), 1984 (Ronéo).

Request for help with preparation of a Club of Rome report on "Governance for the 21st Century"

by Yehezkel Dror *

Having been invited by the Club of Rome to prepare a draft report on "Governance for the 21st Century", I would like to invite colleagues interested in this cardinal subject to help by providing ideas, suggestions, papers, literature references etc. All inputs will be gratefully acknowledged.

To somewhat structure this request, I present below some tentative thoughts on the Report, as an incitement and preliminary frame for shared thinking.

Preliminary thoughts on Club of Rome draft report on "Governance for the 21st Century"

1. Contemporary human governance is in pivotal respects amazingly similar to core governance institutions dating back more than 4000 years. True, much progress has taken place in mass democracy, human and social values, capacities of citizen, importance of non-governmental and non-state entities, many governance techniques, and other important features; and some further significant innovations are emerging, such as the European Community and perhaps a strengthened United Nations. Still, many core elements of governments are relatively stable, such as rulers, advisors, bureaucracies, many features of decision processes, important aspects of citizen behaviour and more. Statecraft, however conceptualized, has not improved either with the exception of domains based on relatively advanced disciplines such as economics.

* Department of Political Science
The Hebrew University
Jerusalem
ISRAEL 91905
Office telex : 26458
Office fax : 972-2-322545
Home and private office telephone: 972-2-781679.

In October 1991, Professor Yehezkel Dror concluded a two-year assignment with the European Institute of Public Administration.

2. Such relative stability of UR-elements of governance in the face of radical transformations in knowledge, values and situations, however natural when viewed within an evolutionary time perspective, explains on a fundamental level the glaring inadequacies of governance. These are further aggravated by the fact that governance elements which have evolved relatively recently also lag in important respects behind rapidly changing problems, demands and needs.

3. Therefore, all in all, governance lags behind a rapidly changing world. The 21st Century will be one of turbulence and far going transformations in the world, in global integration coupled with pluralism and tensions, in population sizes and characteristics, in geo-strategic configurations, in ecology, in economy, in technology, in values and in cultures. Therefore, if the speed of innovation in governments is not accelerated, the gap between at most incremental improvements in governance on one side and rapid transformation in its environments and tasks on the other will grow and become an abyss, with dismal results.

4. Shifts do occur in the functions of different layers of governance, but the overall importance of governance is not decreasing. Rather, because of the growing impact potentials of collective choice, thanks both to advances in science and technology and in organizational knowledge, the quality of governance becomes more crucial to the future of humanity. Nuclear and soon biological weapons, ecological issues including possible Heat Trap effects, potentials of bio-technology and increasingly explosive tensions between most of humanity as concentrated in poor Third World countries and the affluent societies—these are just a few illustrations from the large issue spaces where governance must play pivotal roles and which pose com-

plexities beyond the capacities of presently available governance institutions.

5. The desire of many societies to transform themselves adds to the "missions nearly impossible" facing governance. Moving from command economies to quasi-market economies and democratization, giving up apartheid, engaging in rapid economic and social development, moving towards multi-state integrations, and trying to originate societal and political structures fitting both transcendental belief systems and technological-economic modernity — these illustrate endeavour posing supreme challenges before governance. This conclusion is strengthened by the conjecture that all societies will have to transform themselves in important ways in order to meet global imperatives and prevent decline, for instance in employment patterns and energy sources and utilization — adding to the difficult and crucial tasks of all levels and forms of governance.

6. If the actual and potential impact of new tools, such as information technologies, on the very fabric of governance is added to the picture, then the that far going innovations in some core features of governance are essential seems inescapable.

7. It is a mistake to assume that difficult governance redesigns can be avoided by letting government as a whole wither away. While shifts do occur in division of labour between different forms of governance and significant governance functions can be transferred to other structures, such as market mechanisms — this in now way reduces the aggregate significance of governance as a whole. On the contrary, its significance will increase in the 21st Century because of critical collective choices faced by humanity and its various segments.

8. Ergo, deficits in governance quality will carry in the 21st Century even higher risks of high costs and serious consequences, up to hard to reverse damage to the evolutionary potentials of humanity and perhaps its survival. This is the fundamental *problématique* of the subject.

9. Therefore, strenuous efforts to upgrade governance are essential. But this is a very resistant to change, but finicking with them is dangerous and may produce unanticipated and undesirable consequences. Furthermore, promising ideas on significantly upgrading governance are scarce, most of the available proposals being either too incremental for achieving needed breakthroughs or too Utopian in assumptions on the materials out of which governance is composed to be feasible. Some interesting ideas are dispersed in literature and some individuals and teams do important work on some parts of the governance *problématique*. But, no comprehensive redesign conceptions on the level of "realistic visions", which could serve as a compass for concrete and significant governance reforms, are available. It is symptomatic that science and social fiction literature too is lacking interesting ideas on governance, demonstrating the poverty of human thinking on this crucial subject.

10. Deliberate and imaginative efforts are therefore needed to mutate governance onto a high-capacity trajectory fitting the 21st Century, with all its uncertainties, dangers and hopes. This is the task of the *Resolutique* part of the envisaged report.

11. As provisionally envisaged, the Report will deal with select aspects of the subject on an aggregate between various societies, regions and value systems which may require adjustments in governance designs. Tentatively, the Report will be structured as follows:

a. Estimation of 21st Century situations, values, knowledge, global settings and functional requirements which shape governance functions and required governance qualities.

b. Main specifications which governance must meet, in values and visions, cognitive capacities, political will formation, and implementation abilities. Comparison with reality and derivation of main deficits — which serve as design criteria for the governance redesign recommendations.

c. Evaluation of main building materials out of which governance is structured, such as behaviour patterns of *homo politicus*, political cultures, organizations, movements etc., and their improvement potentials. These delimit realistic governance redesign possibilities and serve as targets for betterment and as constrains.

d. Alternative macro-structures of governance as a whole. Possible allocations of governance functions to alternative societal institutions. Alternative divisions of labour within governance itself : A network approach to differentiated governance levels and their interrelations, with alternative structural possibilities, and different desirable interplays between global, multi-national, national, regional and local structures and processes on one hand and non-state diverse governance structures on the other.

e. Main principles for upgrading governance for the 21st Century, dealing with core components of governments and their interactions : Values and goals, knowledge systems, structures, processes, personnel, culture, and more.

f. Governance restructuring principles, such as: Strengthening comprehensive, global and pan-human perspectives; revised human and group rights and duties and their enforcement; upgrading policy and political elites, increasing citizen enlightenment, formats for combining of power concentration with power accountability and diffusion, production of relevant knowledge and new formats for integrating power and knowledge, institutionalization of long-range time perspectives, full utilization of information technologies, and more.

g. Operational recommendations for better realizing the principles, such as : Revisions of basic norms, such as conceptions of sovereignty and nation-states, and constitutional revisions; new governance structures, including both global and localized ones; changes in modes of selection and terms of office of various types of politicians, including upgrading their knowledge; new types of university programmes, training and career patters for governance professionals; changes in control of mass media as a main political power; augmentation of policy R&D, evaluation and learning organizations working for various forms of governance and the public at large; and more — including perhaps some aspects of governance of large corporations salient to public governance).

(Not to prejudice solicited inputs and not to freeze my own thinking prematurely, I avoid at this initial phase of the study elaboration and presentation of more concrete proposals).

12. Finally, a number of reform strategies will be considered, including institutionalization of governance redesign endeavour as a main meta-governance (i.e. governance of governance) requisite.

All this is tentative. Surely, I do need help with this demanding, ambitious, exciting and possible very important project. Suggestions, queries, proposals, ideas, material and references are therefore most welcome, to be sent to the above address:

Annex

STATEMENT BY THE CLUB OF ROME ON HUMAN RESPONSIBILITY

One of the hopeful trends of recent decades has been that of spreading concern for the recognition of fundamental human rights and the need to ensure that they are respected universally.

However the enjoyment of rights, cannot be ensured without the acceptance of obligations - rights have to be balanced by duties, privileged by responsibility. Both are essential to the governance of nations and societies.

Duties are implicitly accepted by individuals within a society; they pay taxes in return for the security and services which society provides; for freedoms gained, they submit to the constraints of common interest; many obligations are accepted in the operation of society and the enjoyment of a harmonious daily coherent life within it.

Yet, we see around us innumerable examples of individual and collective acts deliberately taken, which violate the basic concept of responsibility. We observe gross manifestations of irresponsibility in financial scandals, corruption and extortion, vandalism and terrorism and in the operations of the drug trade. At the level of the nation, we see exploitation, suppression of minorities and even military invasion. In less dramatic ways we are all guilty, to a greater or lesser extent of lack of responsibility of caring our relation to other individuals, and to the environment.

*While obligations to society are accepted with few questions, although often ignored or circumvented, responsibilities across a broad spectrum of human activities are seen or acted upon in very different ways by different people, as determined by their various concepts of values. The erosion of values or the paying of mere lip-service to them is a main feature of the contemporary scene. The Club of Rome, in its recent report *The First Global Revolution*, argues that the infusion of an ethical element in the transactions of individuals and their societies is necessary if we are to solve the global problems and move towards a Just, creative and sustainable world. Revitalization of the value system in terms of the contemporary world is imperative and its manifestation through an enhanced exercise of responsibility on the part of all people and of their institutions is urgently called for.*

We therefore call upon all people and institutions to work for the deepening and spreading of responsible thinking and actions as fundamental in the building of a better world.

Amongst the areas of human interactions where these is a manifest need for the exercise of greater responsibility, we cite the following:

*in the relationship between men and women;
within the family;
in the education of children for life in a new world;
in attitudes towards the aged, the infirm and the disabled;
in financial transactions;
in attitudes towards other ethnic or religious groups;
as citizens within the life of the community and the nation;
with regard to economic disparities both within and between nations;
on the part of the media;
between the nations;
in the search for peace;
towards nature and the other species of creation;
in the preservation of the natural environment;
for the future generations.*

In conclusion, The Club of Rome states its conviction that at this historic moment of change, transition towards a just, harmonious and sustainable world society, cannot be achieved without a mutation of human values and a full acceptance of human responsibility.

We therefore consider it important that a process of reflection be undertaken, amongst other things towards extension of the Universal Declaration of Human Rights so as to become, The Universal Declaration of Human Rights and Responsibilities. This reflection must take place in the minds of individuals throughout the cultural diversity of the world and by discussions within their civic, professional, religious and other organizations. To that end, The Club of Rome offers the attached essay for a wide discussion.

Governance for the 21st Century

Why this declaration ?

Human beings everywhere face the experience of coping with the colliding impact of growing interdependence and growing demands for autonomy. In response, are reactions of hope and fear, enthusiasm and despair, antagonism, competition, and collaboration. In a profound sense this experience subsumes all the problems and opportunities that require humans to be responsible toward each other and toward the natural environment. Challenges will continue to arise about who is responsible to whom and for what, whether the experience is direct or indirect, whether it arises from local or global activities, whether it is connected with a personal, group, or national issue, whether a person is an infant, young adult, or aged, and whether an organization is formal or informal. Unavoidably, the experience of this impact will continue to be the overarching context that requires persons, communities, organizations, and governments to engage the opportunities and problems involved in acting responsibly toward one another and toward the societal and natural worlds.

The Declaration is forwarded with deep appreciation that different communities, cultures, and societies, will engage issues of responsibility through very different histories, values, ways of being and doing, and current socio-economic circumstances. We recognize that others may well respond differently to the challenges of responsibility in a turbulent, creative, world of widely different circumstances, needs, aspirations, and belief systems. But no declaration about responsibilities can acknowledge all of these differences, or can do justice to the implications for conduct of such differences, or can synthesize the potential synergies among them, or can resolve their profound differences in philosophy and conduct. No statement can speak substantively for the many perspectives or life circumstances that comprise our world. We recognize, too, that recourse to abstract statements are ritual at best or simply vacuous and an emphasis on details of conduct, would unavoidably select among perspectives. Both would vitiate our purpose in forwarding this declaration.

Therefore, The Clue of Rome offers this statement *to further discussion* — to draw attention to the issues of responsibilities in a world where, individually and in collectivities, humans use autonomy and interdependence at all levels as means for attaining very different social/economic and spiritual priorities, often by very different modes of conduct. Nevertheless, The Club of Rome insists that, whatever the nature of the differences, the imperative for responsible individual and organized conduct is of supreme importance. Without persistent experiment and discovery, without *learning* how to live together responsibly, we cannot live humanely and constructively in this turbulent, complex, uncertain world of diverse aspirations and conduct enmeshed in the impact of growing interdependency on the one hand and aspirations for autonomy, on the other.

Invigorating discussion has always been the Club's purpose but with other topics the imperative of responsibility has been implicit for the most part. Now we wish to contribute explicitly to dialogue about responsibility and, thereby, to stimulate reflection and action in this crucial area.

Responsibilities toward the differing cultures of humankind

In all that follows we recognize that, regardless of the will, the capability to act responsibly with regard to many situations depends on the resources of time and effort a person or organization can devote to larger issues. Poverty and lack of sufficient education, whether they be personal, communal, or national, undermine most human potentials including that of being actively responsible in a world larger than one circumscribed by survival requirements. It follows, then, that a signal intention underlying the topics of responsibility emphasized herein is to provide human beings with the conditions under which they are *able* to fulfill their potential as responsible participants in the world, both as individuals and as members of groups.

Indeed, in all the follows the term "*responsible persons*" means *persons in their private world and persons as members of their various collectivities and communities*.

Responsible persons are actively engaged with the community, the culture and the civilization in which they participate. Such persons seek to understand their roots and history and contribute to their development by furthering their positive and challenging its negative characteristics.

In the same spirit responsible persons hold respectful and open attitudes towards other cultures and civilizations and attempt to understand their specific strengths and weaknesses in the present era and looking ahead. But responsible persons do not ignore challenges to their own basis values present in the values and practices of other groups, cultures or societies.

Conflict over ways of being in this world are unavoidable at this stage of human development. Indeed, further development will depend on the degree to which challenges from different values and practices are directly faced. So, responsible persons, acting from their own carefully reflected-upon convictions will seek to challenge values and practices they believe are inimical for an enlightened community. But responsible persons will also recognize that there will be differences over this dilemma while not turning their back on what they believe is wrong in the world.

Responsible persons will understand that their values may benefit from revision and, thereby, look to other communities, cultures and civilizations as a source of further enlightenment. Responsible persons will make every effort to bring to persons and organizations the techniques for resolving value and practice conflicts to the end of their felicitous resolution.

It is the responsibility of mature humans to attempt to act in the interests of future generations as well as the current ones. Both questions and answers will change over time and circumstance. While it is impossible to know with certainty what will be in the interests of future generations, hence their requirements for responsible behavior, it is nevertheless incumbent upon responsible persons, in both their personal and organizational preoccupations, to assign high priority to this requirement for responsible conduct toward both humans and the natural environment.

Responsibilities toward children

Responsible persons protect infants from influences and circumstances that would adversely affect their physical, mental, and spiritual development. Every effort should be made to protect them from the absence of love, without which there is likely to be an irremediable loss of potentiality.

Responsible persons provide children with the circumstances needed for their physical, mental, and spiritual development as a competent, responsible persons endowed with self respect.

A competent, responsible human participates in the world as part of multiple person arrangements which have their own norms and procedures deemed appropriate for their contribution to the world. Therefore, each child should have opportunities to understand ideas and to participate in experiences and activities that prepare him or her for responsible engagement in family, community, organizational, national, and planetary ways of conduct.

Responsibilities toward the disabled

One way of another, the chances are high that most persons will be at least temporarily disabled and, if one lives long enough, one will suffer the unavoidable disabilities of the very old.

Responsible civic education should include opportunities to experience and to learn about the mental and physical circumstances of the disabled from infancy to old age and the kinds of opportunities and challenges that face them for living comfortably and establishing self-respecting relationships in the world of humans who are not disabled.

Responsible persons should seek to overcome obstacle to the mental, physical, and spiritual well being of the disabled that arise from unnecessarily maldesigned physical and social environments.

Efforts by responsible persons to help the disabled improve their condition should, whenever possible always involve the intended beneficiaries in the design and implementation of those efforts. Responsible persons should facilitate the disabled in their own self-help efforts to create physical and social environments intended to help them surmount obstructions that prevent the full use of their potentialities to contribute to their own well being and to their community.

Responsibilities toward the natural environment

Responsible persons recognize that they are a part of the natural order and that, by virtue of the human mind, they are also stewards of that part of nature that humans can affect for better or worse (which, also includes, by definition, other humans). To be thus responsible requires proactive as well as reactive policies, procedures, and actions.

It requires that humans protect humans from devastating events, such as floods and famines by engaging the natural and the human environment wisely and knowledgeably. Too often such "natural" calamities are the long term product of irresponsible behaviour toward both humans and the environment.

It requires responsible persons to act so as to provide enhanced opportunities to experience nature's gifts, including beauty and inspiration. Overall, responsible persons and organizations (including government) will intervene in the natural environment only after intensely evaluating the systemic consequences, over both time and space, for both the human and non-human parts of nature.

Responsibilities regarding knowledge and information

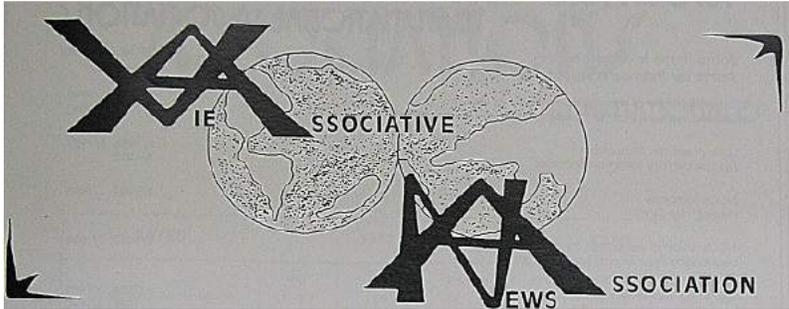
With regard to the areas for responsibility noted above, this is a world rich in successful activities based on information, and knowledge applied to human welfare and to protecting the environment. And it is a world increasingly tied together by information technology. But this is also a world of turbulence, ignorance, unnecessary pain, and deprivation. These deplorable circumstances are in important part the result of asymmetric access to information and knowledge and of the opportunity to use it for human betterment. Therefore, it is irresponsible to avoid or ignore the use information and understanding, wherever available, that can enhance the material, psychological, and spiritual human condition. It is the obligation of mature persons, both in their personal capacity and in their formal role in organizations and groups, to seek and to use that knowledge and information which, when combined with the knowledge and wisdom of their culture and society, can further the fulfilment of more specific responsibilities.

Moreover, it is a central responsibility of those persons in institutions of governance and other facilitating entities to help potential beneficiaries of such knowledge and information gain access to it so they can apply it in furtherance of the responsibilities described herein.

In a world so rich in diverse responses to perceived problems and opportunities, a responsible person and institution will understand that everyone must become and remain learners, discoverers. Responsible persons will recognize that we will have to learn, to discover, how to share and reconcile questions regarding the salient questions as well as the appropriate answers to questions about responsibilities for improving the human condition. Both questions and answers will change over time and circumstance.

Recognizing this, the responsible learners will acknowledge that about which they are uncertain and where dilemmas pertain. They will use these uncertainties as the basis for reaching out to embrace errors they discover in what they do or believe. In this way they will learn from their uncertainties how to make a more responsible and responsive world for human development and enhancement of the natural environment.

Responsible learners will provide the resources and occasions for others also to be learners and will praise and support the risk-taking that accompanies discovering how to be responsible in an uncertain and turbulent world.



LA COORDINATION DE L'AIDE HUMANITAIRE DE LA CE

Création d'un «Office européen de l'aide humanitaire d'urgence»

La Commission européenne a entamé il y a quelques mois une réflexion sur l'ensemble de sa politique en matière d'aide d'urgence et vient d'annoncer, le 5 novembre 1991, la création d'un «Office européen de l'aide humanitaire d'urgence». Objectif du futur Office: permettre à la Communauté d'agir de façon plus directe et mieux coordonnée lors de situations d'urgence. Il commencera à fonctionner dès le 1^{er} mars 1992.

L'Office européen qui vient d'être créé au sein de la Commission aura une mission à facettes multiples. Tout d'abord, à l'intérieur de la Commission, il se verra confier la responsabilité unique de l'ensemble des aides d'urgence, actuellement dispersées dans plusieurs services. La Commission espère ainsi introduire une plus grande rationalité et efficacité dans son organisation interne. D'autre part, l'Office aura pour tâche

(*) Comité de Liaison ONG-CE, 62, Avenue de Cortenbergh, B-1040 Bruxelles. Tél.: (02) 736 40 87. Télécopie: (02) 732 19 34.

de faciliter la mobilisation de ressources budgétaires en cas de crise de grande ampleur. Dans ce but, la Commission prévoit notamment de créer des mécanismes budgétaires permettant de mobiliser plus rapidement des fonds. Cette intention rejoint les demandes faites par le Comité de Liaison (*) en juin dernier.

«Ne plus être uniquement un banquier»

Mais surtout, en créant l'«Office européen», la Commission souhaite se donner les moyens d'intervenir de manière plus directe et plus visible dans les situations d'urgence. Cette recherche de visibilité est en ce moment une préoccupation lancinante de la Communauté, fatiguée semble-t-il d'octroyer des fonds sans en retirer les bénéfices médiatiques. La Communauté octroyé il est vrai plus de 800 millions d'Ecus chaque année pour l'aide humanitaire et, regrettent les responsables communautaires, «cette situation de principal donateur d'aide au monde n'apparaît pas suffisamment».

Le futur Office devrait donc permettre d'accroître la présence de la Communauté sur le terrain. Cette présence se développera selon une approche progressive. Au départ,

l'office continuera de travailler comme jusqu'à présent avec les «intermédiaires habituels» (Nations unies, ONG de développement). Dans une seconde étape, il initiera également des interventions directes à différents stades de l'aide: identification des besoins, mobilisation d'équipes et de matériel d'intervention, suivi et contrôle des actions, évaluation, etc.

Il aura d'autre part pour tâche d'améliorer la coordination de l'aide en favorisant des actions conjointes avec les ONGD, les Etats membres de la CE et d'autres donateurs.

L'Office est créé pour une durée limitée dans un premier temps à 7 ans. Il sera placé tout d'abord sous le responsabilité conjointe des commissaires Marin, Matutes et Andriessen responsables respectivement de la politique de développement, des relations Nord-Sud et des relations extérieures. A partir de 1993, il dépendra d'un commissaire unique, chargé de l'aide humanitaire d'urgence.

(ONGD-CE Nouvelles, novembre 1991).

ASSOCIATIONS TRANSNATIONALES TRANSNATIONAL ASSOCIATIONS

Some items in recent issues:

Parmi les thèmes traités récemment:

the recognition of the legal personality of INGOs
La reconnaissance de la personnalité juridique des OING

Latin American Associations
Les associations latino-américaines

INGOs tomorrow
L'avenir des OING

INGOs' vision of education for Peace
L'éducation pour la paix selon tes OING

New social movements
Les nouveaux mouvements sociaux

Cooperatives in today's world
Les coopératives dans le monde contemporain

Voluntary work
Le travail volontaire

Cooperation between INGOs and IGOs (Unesco, World Bank, EEC, ...)
La coopération entre les OING et les OIG (Unesco, Banque mondiale, CEE, ...)

INGOs' view of environmental problems
Les OING et les problèmes écologiques

Humanitarian aid
L'aide humanitaire

Europe 1993

Language in a transnational perspective
Langage et transnationalité

Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa
Au-delà de l'Etat: la société civile en Afrique

NGOs and the Replication Trap
Les ONG et le piège de l'essaimage

Issue number:
Numéros:

3/1986, 3/1990.
5/1990, 6/1990.

3/1990. 6/1986, 6/1989.

3/1987, 1/1990.

6/1987, 3/1989.

1/1988, 6/1989.
1/1990, 3/1990.

3/1988, 1/1990.
5/1990.

2/1989, 3/1990.
4/1990, 6/1990.

2/1990, 3/1990.
2/1991.

3/1989, 4/1989.
1/1990.

2/1988, 6/1989,
4/1990.

5/1990, 6/1990,
4/1991.

1/1991, 6/1991.

3/1991
3/1991

4/1991

Forthcoming topics:

Dans les prochains numéros:

- Respect for international humanitarian law
Le respect du droit international humanitaire
- NGOs in health care in developing countries
Les ONG et la santé dans les pays du Sud
- Social change in Eastern and Central Europe
L'évolution sociale en Europe centrale et orientale

Articles appearing in the journal are indexed in PAIS - Public Affairs Information Service.

