

# Transnational Associations

The review of the Union of International Associations



4/96

L'éducation au seuil  
du XXI<sup>e</sup> siècle

Globalization from  
below?

Revue bimestrielle  
juillet - août 96  
Bureau de dépôt Bruxelles X

# Associations transnationales

La revue de l'Union des associations internationales

# Associations transnationales

"*Transnational Associations* is a unique bilingual journal whose aim is to deal with major current problems within the perspective of international nongovernmental organizations. It is intended to provide a forum for authoritative information and independent reflection on the increasing role played by these organizations in the international system, and on its philosophical, political, economic or cultural implications.

The approach is intrinsically interdisciplinary, and calls for both specialist expertise and practitioner experience in transnational association matters. *Transnational Associations* provides background information about the actions and achievements of international associations, and insight into their interrelations with intergovernmental organizations. It covers a wide range of topics, among which social organization, humanitarian law, scientific cooperation, language and culture, economic development, to cite just a few.

The programme of the review, in accordance with the principles of the UIA, clarifies general awareness concerning the association phenomenon within the framework of international relations and, in particular, informs associations about aspects of the problems which they tend to share or which are of common interest to them. Contributors to the journal review include association officers, research workers and specialists of association questions who engage only themselves.

Founded in Brussels in 1907 as the Central Office of International Associations, the UIA became a federation under the present name in 1910 at the 1st World Congress of International Associations. Activities were closely associated with the Institut international de bibliographie, which later became the International Federation for Documentation. Its work contributed to the creation of the League of Nations and the International Institute of Intellectual Cooperation (the predecessor of UNESCO). During the 1920s, the UIA created an International University, the first of its kind.

The UIA has consultative relations with UNESCO, UN/ECOSOC, and ILO. It collaborates with FAO, the Council of Europe, UNITAR, and the Commonwealth Science Council.

*Associations transnationales est la seule revue traitant des grands problèmes contemporains dans la perspective des organisations internationales non gouvernementales. Elle se propose d'apporter des éléments d'information provenant des sources les plus autorisées, propres à susciter une réflexion indépendante sur l'affirmation du rôle joué par ces acteurs dans le système international et sur les aspects philosophiques, politiques, sociaux et culturels de cette évolution.*

*La visée adoptée est essentiellement interdisciplinaire et fait appel au savoir comme à la pratique des spécialistes du champ d'action des associations transnationales. Les documents, articles et études publiés par Associations transnationales traitent également des liens établis entre celles-ci et les organisations intergouvernementales. Les domaines couverts s'étendent aux problèmes de société, au droit humanitaire, à la coopération scientifique, aux questions linguistiques et culturelles, au développement économique ou à tout phénomène affectant la vie de ces associations.*

*Le programme de la revue, conformément aux buts de l'UIA, vise à éclairer l'opinion sur la signification de la dimension associative des relations internationales, notamment en informant les associations au sujet des questions qui relèvent de leurs domaines ou affectent leurs intérêts communs. Les textes des auteurs publiés par la revue (dirigeants d'associations, chercheurs et spécialistes des questions associatives) n'engagent que leur opinion.*

*L'UIA a été créée officiellement en 1910 à Bruxelles au cours du premier congrès mondial des associations internationales. Ses fondateurs, le Sénateur Henri La Fontaine, prix Nobel de la Paix en 1913 et Paul Oulet, Secrétaire général de l'Institut international de bibliographie, avaient mis sur pied en 1907 l'«Office central des institutions internationales» auquel l'UIA succéda sous sa forme de fédération. En 1914, elle regroupait 230 organisations, soit un peu plus de la moitié de celles qui existaient à l'époque. L'UIA devait incarner, dans l'esprit de ses fondateurs, les aspirations internationalistes et les idéaux de paix qui animaient les associations et qui allaient aboutir en 1920 à la création de la Société des Nations.*

*L'UIA a obtenu le statut consultatif auprès de l'ECOSOC, de l'UNESCO et de l'OIT. Elle collabore avec l'UNITAR, la FAO et le Conseil de l'Europe. Elle entretient des relations générales et ponctuelles avec les organisations régionales.*

**L'éducation au seuil du XXIe siècle**

par Jacques **Delors**

Page 190

**Globalization from below? Promises and perils of  
the new internationalism**

by **Allen Hunter**

Page 202

**Pour une procéduralisation de la politique sociale**

par Jean De Munck, Jacques Lenoble et Michel Molitor

Page 208

**Beyond the reappraisal: a strategy for European science**

by Wolfgang Hasenclever

Page 240

**Association News**

*Vie associative*

Page 242

**Transnational Associations**

*Associations transnationales*

par Jacques Delors \*

Le texte qui suit est la synthèse du rapport à l'Unesco établi par la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle. Il est repris en préface du rapport complet, publié par les Editions Odile Jacob, et est reproduit dans nos colonnes avec l'autorisation des éditeurs.

Présidée par Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, la Commission est un groupe transnational non gouvernemental de spécia-

Face aux multiples défis de l'avenir, l'éducation apparaît comme un atout indispensable pour permettre à l'humanité de progresser vers les idéaux de paix, de liberté et de justice sociale. La Commission tient donc, à l'issue de ses travaux, à affirmer sa foi dans le rôle essentiel de l'éducation dans le développement continu de la personne et des sociétés. Non pas comme un « remède miracle », non pas comme le « sésame ouvre-tout » d'un monde parvenu à la réalisation de tous ces idéaux, mais comme une voie, parmi d'autres, certes, mais plus que d'autres, au service d'un développement humain plus harmonieux, plus authentique, afin de faire reculer la pauvreté, l'exclusion, les incompréhensions, les oppressions, les guerres...

Cette conviction, la Commission souhaite, au travers de ses analyses, réflexions et propositions, la faire partager au plus grand nombre, à un moment où les politiques d'éducation se heurtent à de vives critiques ou bien sont reléguées, pour des raisons économiques et financières, au dernier rang des priorités.

Est-ce nécessaire de le souligner? Mais la Commission a pensé, avant tout, aux enfants et aux adolescents, à ceux qui, demain, prendront le relais des générations adultes, lesquelles ont trop tendance à se focaliser sur leurs propres problèmes. L'éducation est aussi un cri d'amour pour l'enfance, pour la jeunesse que nous devons accueillir dans nos sociétés, avec toute la place qui leur revient, dans le système éducatif, certes, mais aussi dans la famille, dans la communauté de base, dans la nation. Ce devoir élémentaire doit être constamment rappelé, afin que même les choix politiques, économiques et financiers en tiennent davantage compte. Pour paraphraser les mots du poète, l'enfant est l'avenir de l'homme.

listes des questions éducatives. En sont membres : Isao Amagi (Japon), Roberto Carneiro (Portugal), Fay Chung (Zimbabwe), Bronislaw Geremek (Pologne), William Gorham (Etats-Unis), Aleksandra Kornhauser (Slovénie), Michael Manley (Jamaïque), In'am Mufti (Jordanie), Marisela Padrón Quero (Venezuela), Marie-Angélique Stavane (Sénégal), Karan Singh (Inde), Rodolfo Stavenhagen (Mexique), Myong Won Suhr (Corée) et Zhou Nanzhao (Chine).

Au terme d'un siècle marqué autant par le bruit et la fureur que par les progrès économiques et scientifiques - d'ailleurs inégalement répartis -, à l'aube d'un siècle nouveau à la perspective duquel l'angoisse le dispute à l'espoir, il est impératif que tous ceux qui se sentent une responsabilité accordent leur attention aux finalités comme aux moyens de l'éducation. La Commission considère les politiques de l'éducation comme un processus permanent d'enrichissement des connaissances, des savoir-faire, mais aussi, et peut-être surtout, comme une construction privilégiée de la personne et des relations entre les individus, entre les groupes, entre les nations.

En acceptant le mandat qui leur a été confié, les membres de la Commission ont explicitement adopté cette perspective et voulu souligner, arguments à l'appui, le rôle central de l'UNESCO, dans le droit-fil des idées fondatrices qui reposent sur l'espoir d'un monde meilleur, parce que sachant respecter les droits de l'homme, pratiquer la compréhension mutuelle, faire des progrès de la connaissance un instrument, non de distinction, mais de promotion du genre humain. Tâche sans doute impossible, pour notre Commission, que celle qui consistait notamment à surmonter l'obstacle de l'extraordinaire diversité des situations dans le monde, pour aboutir à des analyses valables pour tous et à des conclusions également acceptables par tous.

Néanmoins, la Commission s'est efforcée de raisonner dans un cadre prospectif dominé par la mondialisation, de sélectionner les bonnes questions qui se posent à tous et de tracer quelques orientations valables tant au niveau national qu'à l'échelon mondial.

De remarquables découvertes et progrès scientifiques ont marqué ce dernier quart de siècle, de nombreux pays - dits émergents - sont sortis du sous-développement, le niveau de vie a continué sa progression selon des rythmes très différents selon les pays. Et pourtant, un sentiment de désenchantement semble dominer et contraste avec les espoirs nés au lendemain de la dernière guerre mondiale.

On peut donc parler des désillusions du progrès, sur le plan économique et social. L'augmentation du chômage et des phénomènes d'exclusion dans les pays riches l'atteste. Le maintien des inégalités de développement dans le monde le confirme. Certes, l'humanité est plus consciente des menaces qui pèsent sur son environnement naturel. Mais elle ne s'est pas encore donné les moyens d'y remédier, malgré de nombreuses réunions internationales, comme celle de Rio, malgré de sérieux avertissements consécutifs à des phénomènes naturels ou à des accidents technologiques. Il n'en demeure pas moins que la «croissance économique à tout-va» ne peut plus être considérée comme la voie royale qui permettrait de concilier progrès matériel et équité, respect de la condition humaine et du capital naturel que nous devons transmettre, en bon état, aux générations futures.

En avons-nous tiré toutes les conséquences, tant en ce qui concerne les finalités, voies et moyens d'un développement durable que peut de nouvelles formes de coopération internationale? Certes non! Et ce sera donc un des grands défis intellectuels et politiques du prochain siècle.

Cette constatation ne doit pas conduire les pays en développement à négliger les moteurs de la croissance classiques, et notamment l'entrée indispensable dans l'univers de la science et de la technologie, avec ce que cela comporte en matière d'adaptation des cultures et de modernisation des mentalités.

Autre désenchantement, autre désillusion pour ceux qui ont vu, avec la fin de la guerre froide, la perspective d'un monde meilleur et apaisé. Il ne suffit pas, pour se consoler ou se trouver des alibis, de répéter que l'histoire est

tragique. Chaque pays le sait ou devrait le savoir. Si la dernière grande guerre a fait cinquante millions de victimes, comment ne pas rappeler que, depuis 1945, il s'est produit environ 150 guerres qui ont entraîné vingt millions de morts, avant et aussi après la chute du mur de Berlin. Risques nouveaux ou risques anciens? Peu importe, les tensions couvent et explosent entre nations, entre groupes ethniques ou à propos des injustices accumulées sur les plans économique et social. Mesurer ces risques et s'organiser pour les conjurer, tel est le devoir de tous les responsables, dans un contexte marqué par l'interdépendance croissante entre les peuples et par la globalisation des problèmes.

Mais comment apprendre à vivre ensemble dans le «village planète» si nous ne sommes pas capables de vivre dans nos communautés naturelles d'appartenance : la nation, la région, la ville, le village, le voisinage. Voulons-nous, pouvons-nous participer à la vie en communauté? C'est la question centrale de la démocratie. Le vouloir, ne l'oublions pas, dépend du sens de la responsabilité de chacun. Or si la démocratie a conquis de nouveaux territoires jusque-là dominés par le totalitarisme et l'arbitraire, elle a tendance à s'affadir là où elle existe institutionnellement depuis des dizaines d'années. Comme si tout était sans cesse à recommencer, à renouveler, à réinventer.

Comment les politiques de l'éducation ne se sentiraient-elles pas interpellées par ces trois grands défis? Comment la Commission ne pourrait-elle pas souligner en quoi ces politiques peuvent contribuer à un monde meilleur, à un développement humain durable, à la compréhension mutuelle entre les peuples, à un renouveau de la démocratie concrètement vécue?

## Les tensions à surmonter

À cette fin, il convient d'affronter, pour mieux les surmonter, les principales tensions qui, pour n'être pas nouvelles, sont au cœur de la problématique du XXI<sup>e</sup> siècle.

La tension entre le global et le local : devenir peu à peu citoyen du monde sans perdre ses racines et tout en participant activement à la vie de sa nation et des communautés de base.

(1) D'après les études de la CNUCED, le revenu moyen des «pays les moins avancés» (560 millions d'habitants) est en recul. Il s'établirait, par habitant, à 300 dollars par an contre 906 pour les autres pays en développement et 21 598 pour les nations industrialisées.

La tension entre l'universel et le singulier : la mondialisation de la culture se réalise progressivement, mais encore partiellement. Elle est en fait incontournable avec ses promesses et ses risques dont le moindre n'est pas l'oubli du caractère unique de chaque personne, sa vocation à choisir son destin et à réaliser toutes ses potentialités, dans la richesse entretenue de ses traditions et de sa propre culture, menacée, si l'on n'y prend garde, par les évolutions en cours.

La tension entre tradition et modernité relève de la même problématique : s'adapter sans se renier, construire son autonomie en dialectique avec la liberté et l'évolution de l'autre, maîtriser le progrès scientifique. C'est dans cet esprit qu'il convient de relever le défi des nouvelles technologies de l'information.

La tension entre le long terme et le court terme, tension éternelle, mais nourrie aujourd'hui par une domination de l'éphémère et de l'instantanéité, dans un contexte où le trop-plein d'informations et d'émotions sans lendemain ramène sans cesse à une concentration sur les problèmes immédiats. Les opinions veulent des réponses et des solutions rapides, alors que beaucoup des problèmes rencontrés nécessitent une stratégie patiente, concertée et négociée de la réforme. Tel est précisément le cas pour les politiques de l'éducation. La tension entre l'indispensable compétition et le souci de l'égalité des chances. Question classique, posée depuis le début du siècle aux politiques économiques et sociales comme aux politiques de l'éducation. Question parfois résolue, mais jamais d'une manière durable. Aujourd'hui, la Commission prend le risque d'affirmer que la contrainte de la compétition fait oublier à beaucoup de responsables la mission qui consiste à donner à chaque être humain les moyens de saisir toutes ses chances. C'est ce constat qui nous a conduits, pour ce qui concerne le domaine couvert par ce rapport, à reprendre et à actualiser le concept d'éducation tout au long de la vie, de façon à concilier la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit.

La tension entre l'extraordinaire développement des connaissances et les capacités d'assimilation par l'homme. La Commission n'a pas

résisté à la tentation d'ajouter de nouvelles disciplines, comme la connaissance de soi et des moyens d'assurer sa santé physique et psychologique ou encore l'apprentissage pour mieux connaître et préserver l'environnement naturel. Et pourtant les programmes scolaires sont de plus en plus chargés. Il faudra donc, dans une claire stratégie de la réforme, opérer des choix, mais à condition de préserver les éléments essentiels d'une éducation de base qui apprend à mieux vivre, par la connaissance, par l'expérimentation et par la construction d'une culture personnelle.

Enfin, et il s'agit là aussi d'un constat éternel, la tension entre le spirituel et le matériel. Le monde, souvent sans le ressentir ou l'exprimer, a soif d'idéal et de valeurs que nous appellerons morales, pour ne heurter personne. Quelle noble tâche pour l'éducation que de susciter chez chacun, selon ses traditions et ses convictions, dans le plein respect du pluralisme, cette élévation de la pensée et de l'esprit jusqu'à l'universel et à un certain dépassement de soi-même. Il y va - la Commission pèse ses mots - de la survie de l'humanité.

## Penser et construire notre avenir commun

Un sentiment de vertige saisit nos contemporains, écartelés qu'ils sont entre cette mondialisation dont ils voient et parfois supportent les manifestations et leur quête de racines, de références, d'appartenances.

L'éducation doit affronter ce problème, car elle se situe, plus que jamais, dans la perspective de l'accouchement douloureux d'une société mondiale, au cœur du développement de la personne comme des communautés. Elle a pour mission de permettre à tous, sans exception, de faire fructifier tous leurs talents et toutes leurs potentialités de création, ce qui implique pour chacun la capacité de se prendre en charge et de réaliser son projet personnel.

Cette finalité dépasse toutes les autres. Sa réalisation, longue et difficile, sera une contribution essentielle à la recherche d'un monde plus vivable et plus juste. La Commission tient à le souligner fortement, à un moment où le

oute s'empare de certains esprits quant aux possibilités offertes par l'éducation.

Certes, il y a beaucoup d'autres problèmes à résoudre. Nous y reviendrons. Mais ce rapport est établi alors que l'humanité hésite entre la fuite en avant ou la résignation, devant tant de malheurs causés par les guerres, la criminalité et le sous-développement. Offrons-lui une autre voie. Tout invite donc à revaloriser les dimensions éthiques et culturelles de l'éducation et, pour cela, à donner les moyens à chacun de comprendre l'autre dans sa particularité et de comprendre le monde dans sa marche chaotique vers une certaine unité. Mais encore faut-il commencer par se comprendre soi-même, dans cette sorte de voyage intérieur jalonné par la connaissance, la méditation et l'exercice de l'autocritique.

Ce message doit guider toute la réflexion sur l'éducation, en liaison avec l'élargissement et l'approfondissement de la coopération internationale sur laquelle s'achèveront ces réflexions.

Dans cette perspective, tout se met en ordre, qu'il s'agisse des exigences de la science et de la technique, de la connaissance de soi-même et de son environnement, de la construction de capacités permettant à chacun d'agir en tant que membre d'une famille, citoyen ou producteur.

C'est dire que la Commission ne sous-estime nullement le rôle central de la matière grise et de l'innovation, le passage à une société cognitive, les processus endogènes qui permettent d'accumuler les savoirs, d'ajouter de nouvelles découvertes, de les mettre en application dans les divers domaines de l'activité humaine, aussi bien la santé et l'environnement que la production de biens et de services. Elle sait aussi les limites, voire les échecs, des tentatives pour transférer les technologies aux pays les plus démunis, précisément à cause du caractère endogène des mécanismes d'accumulation et de mise en œuvre des connaissances. D'où la nécessité, entre autres, d'une initiation précoce à la science, à ses modes d'application, à l'effort difficile pour maîtriser le progrès dans le respect de la personne humaine et de son intégrité. Là encore, la préoccupation éthique doit être présente

C'est aussi rappeler que la Commission est consciente des missions que doit remplir l'éducation au service du développement économique et social. Trop souvent, on rend le système de formation responsable du chômage. La constatation n'est que partiellement juste, et surtout ne doit pas occulter les autres exigences politiques, économiques et sociales à satisfaire pour réaliser le plein-emploi ou permettre le décollage des économies sous-développées. Cela étant dit, la Commission pense, pour revenir à l'éducation, qu'un système plus flexible permettant la diversité des cursus, des passerelles entre divers ordres d'enseignement ou bien entre une expérience professionnelle et un retour en formation sont des réponses valables aux questions posées par l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail. Un tel système permettrait aussi de réduire l'échec scolaire dont chacun doit mesurer l'énorme gaspillage de ressources humaines qu'il provoque.

Mais ces améliorations souhaitables et possibles ne dispensent pas de l'innovation intellectuelle et de la mise en œuvre d'un modèle de développement durable, selon les caractéristiques propres à chaque pays. Chacun doit se persuader qu'avec les progrès présents et attendus de la science et de la technique et l'importance croissante du cognitif et de l'immatériel dans la production de biens et de services il convient de repenser la place du travail et de ses différents statuts dans la société de demain. L'imagination humaine, pour précisément créer cette société, doit précéder les avancées technologiques, si nous voulons éviter que ne s'accroissent le chômage et l'exclusion sociale ou bien les inégalités dans le développement.

Pour toutes ces raisons, le concept d'éducation tout au long de la vie nous paraît devoir s'imposer, avec ses atouts de flexibilité, de diversité et d'accessibilité dans le temps et dans l'espace. C'est l'idée d'éducation permanente qui doit être à la fois repensée et élargie. Car, au-delà des nécessaires adaptations liées aux mutations de la vie professionnelle, elle doit être une construction continue de la personne humaine, de son savoir et de ses aptitudes, mais aussi de sa faculté de jugement et d'action. Elle doit lui permettre de prendre conscience d'elle-même et de son environnement et l'inviter à

pour son rôle social dans le travail et dans la cité.

On a pu évoquer, à ce sujet, la nécessité d'aller vers «une société éducative». Il est vrai que toute la vie personnelle et sociale offre matière à apprendre, comme à faire. La tentation est alors grande de privilégier cet aspect des choses pour souligner le potentiel éducatif des moyens modernes de la communication ou bien de la vie professionnelle, ou bien encore des activités de culture et de loisirs. Au point même d'en oublier certaines vérités essentielles. Car si on doit utiliser toutes ces possibilités d'apprendre et de se perfectionner, il n'en est pas moins vrai que pour être en mesure de bien utiliser ces potentialités, l'individu doit posséder tous les éléments d'une éducation de base de qualité. Mieux, il est souhaitable que l'école lui donne davantage le goût et le plaisir d'apprendre, la capacité d'apprendre à apprendre, la curiosité de l'esprit. Allons même jusqu'à imaginer une société où chacun serait, tour à tour, enseignant et enseigné.

Pour cela, rien ne peut remplacer le système formel d'éducation où chacun s'initie aux disciplines de la connaissance, sous ses multiples formes. Rien ne peut se substituer à la relation d'autorité, mais aussi de dialogue, entre le maître et l'élève. Tous les grands penseurs classiques qui se sont penchés sur le problème de l'éducation l'ont dit et répété. Il revient au maître de transmettre à l'élève ce que l'humanité a appris sur elle-même et sur la nature, tout ce qu'elle a créé et inventé d'essentiel.

## Placer l'éducation tout au long de la vie au cœur de la société

Le concept d'éducation tout au long de la vie apparaît donc comme l'une des clés d'entrée dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Il dépasse la distinction traditionnelle entre éducation première et éducation permanente. Il répond au défi d'un monde en changement rapide, mais cette constatation n'est pas nouvelle, puisque de précédents rapports sur l'éducation soulignaient déjà cette nécessité de retourner à l'école pour faire face à la nouveauté qui surgit dans la vie privée comme dans la vie professionnelle. Cette

exigence demeure, elle s'est même renforcée. Elle ne peut être satisfaite sans que chacun ait appris à apprendre.

Mais un autre impératif se fait jour, celui qui, après la modification profonde des cadres traditionnels de l'existence, nous astreint à mieux comprendre l'autre, à mieux comprendre le monde. Exigences de compréhension mutuelle, d'échange pacifique et pourquoi pas d'harmonie, ce dont précisément notre monde manque le plus.

Cette prise de position conduit la Commission à mettre davantage l'accent sur l'un des quatre piliers qu'elle a présentés et illustrés comme les bases de l'éducation. Il s'agit d'apprendre à vivre ensemble en développant la connaissance des autres, de leur histoire, de leurs traditions et de leur spiritualité. Et à partir de là, de créer un esprit nouveau qui, grâce précisément à cette perception de nos interdépendances croissantes, à une analyse partagée des risques et des défis de l'avenir, pousse à la réalisation de projets communs ou bien à une gestion intelligente et paisible des inévitables conflits. Utopie, pensera-t-on, mais utopie nécessaire, utopie vitale pour sortir du cycle dangereux nourri par le cynisme ou la résignation.

Oui, la Commission rêve d'une éducation créatrice et fondatrice de cet esprit nouveau. Elle n'en a pas négligé, pour autant, les trois autres piliers de l'éducation qui fournissent, en quelque sorte, les éléments de base pour apprendre à vivre ensemble.

Apprendre à connaître, tout d'abord. Mais, compte tenu des changements rapides induits par le progrès scientifique et les formes nouvelles de l'activité économique et sociale, il importe de concilier une culture générale suffisamment étendue avec la possibilité de travailler en profondeur un petit nombre de matières. Cette culture générale constitue, en quelque sorte, le passeport pour une éducation permanente, dans la mesure où elle donne le goût, mais aussi les bases, pour apprendre tout au long de sa vie.

Apprendre à faire, aussi. Au-delà d'un métier dont on poursuit l'apprentissage, il convient plus largement d'acquérir une compétence qui rende apte à faire face à de nombreuses situations, dont certaines sont imprévi-

«... qui facilite le travail en équipe, dimension actuellement trop négligée dans les méthodes d'enseignement. Cette compétence et ces qualifications deviennent plus accessibles, dans de nombreux cas, si les élèves et étudiants ont la possibilité de se tester et de s'enrichir en prenant part à des activités professionnelles ou sociales, parallèlement à leurs études. Ce qui justifie la place plus importante que devrait occuper les différentes formes possibles d'alternance entre l'école et le travail.

Apprendre à être, enfin et surtout. Tel était le thème dominant du rapport Edgar Faure publié en 1972 sous les auspices de l'UNESCO. Ses recommandations sont toujours d'une grande actualité, puisque le XXI<sup>e</sup> siècle exigera de tous une plus grande capacité d'autonomie et de jugement qui va avec le renforcement de la responsabilité personnelle dans la réalisation du destin collectif. Et aussi, en raison d'un autre impératif que le présent rapport souligne : ne laisser inexploré aucun des talents qui sont, comme des trésors, enfouis au fond de chaque être humain. Citons, sans être exhaustifs, la mémoire, le raisonnement, l'imagination, les capacités physiques, le sens de l'esthétique, la facilité de communiquer avec les autres, le charisme naturel de l'animateur... Ce qui confirme la nécessité de mieux se comprendre soi-même.

La Commission a évoqué cette autre utopie : la société éducative fondée sur l'acquisition, l'actualisation et l'utilisation des connaissances. Telles sont les trois fonctions qu'il convient de mettre en exergue, dans le processus éducatif. Alors que se développe la société de l'information, multipliant les possibilités d'accès aux données et aux faits, l'éducation doit permettre à chacun de se servir des informations, les recueillir, les sélectionner, les ordonner, les gérer et les utiliser.

L'éducation doit donc constamment s'adapter à ces mutations de la société, sans négliger de transmettre l'acquis, les bases, les fruits de l'expérience humaine.

Enfin, comment faite en sorte que, devant cette demande de plus en plus grande, mais aussi de plus en plus exigeante, les politiques de l'éducation remplissent un double objectif : la qualité de l'enseignement et l'équité?

Telles sont les questions que s'est posées la Commission à propos des cursus, des méthodes et des contenus de l'enseignement, comme des conditions nécessaires à son efficacité.

## Repenser et relier les différentes séquences de l'éducation

En centrant ses propositions autour du concept d'éducation tout au long de la vie, la Commission n'a pas voulu signifier que ce saut qualitatif dispenserait d'une réflexion sur les différents ordres d'enseignement. Bien au contraire, elle entendait, tout à fait, confirmer certaines orientations majeures dégagées par l'UNESCO, comme l'importance vitale de l'éducation de base, ou inciter à une révision des fonctions assumées par l'enseignement secondaire, ou encore répondre aux interrogations que ne manque pas de susciter l'évolution de l'enseignement supérieur, et notamment le phénomène de massification.

Tout simplement, l'éducation tout au long de la vie permet d'ordonner les différentes séquences, d'aménager les transitions, de diversifier les parcours, tout en les valorisant. Ainsi échapperait-on à ce funeste dilemme : ou bien sélectionner, mais en multipliant les échecs scolaires et les risques d'exclusion; ou bien égaliser, mais aux dépens de la promotion des talents.

Ces réflexions n'enlèvent rien à ce qui a été si bien défini, lors de la Conférence de Jomtien en 1990, sur *l'éducation de base*, sur les besoins éducatifs fondamentaux.

«Ces besoins concernent aussi bien les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissance, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre».

Cette énumération peut paraître impressionnante. Elle l'est effectivement. Mais on ne doit pas en induire qu'elle conduit à une accumulation excessive des programmes. Le rapport

entre l'enseignant et l'élève, l'apprentissage de l'environnement où vivent les enfants, une bonne utilisation des moyens modernes de communication (là où ils existent), peuvent contribuer ensemble au développement personnel et intellectuel de chaque élève. Les savoirs de base y trouvent toute leur place : lire, écrire, calculer. La combinaison de l'enseignement classique et des approches extérieures à l'école doivent permettre à l'enfant d'accéder aux trois dimensions de l'éducation : éthique et culturelle; scientifique et technologique; économique et sociale.

En d'autres termes, l'éducation est aussi une expérience sociale, au contact de laquelle l'enfant se découvre, enrichit ses rapports avec les autres, acquiert les bases de la connaissance et du savoir-faire. Cette expérience doit débiter avant l'âge de la scolarité obligatoire sous des formes différentes selon la situation, mais où doivent être impliquées les familles et les communautés de base.

Deux remarques, importantes aux yeux de la Commission, doivent être ajoutées à ce stade.

L'éducation de base doit être étendue, à travers le monde, aux 900 millions d'adultes analphabètes, aux 130 millions d'enfants non scolarisés et aux plus de 100 millions d'enfants qui abandonnent prématurément l'école. Ce vaste chantier est une priorité pour les actions d'assistance technique et de partenariat à mener au sein de la coopération internationale.

L'éducation de base est un problème qui se pose naturellement à tous les pays, y compris les nations industrialisées. Dès ce stade de l'éducation, les contenus doivent développer le goût d'apprendre, la soif et la joie de connaître, et donc l'envie et les possibilités d'accéder, plus tard, à l'éducation tout au long de la vie.

Et nous en venons à ce qui constitue l'une des difficultés majeures de toute réforme : les politiques à mener pour les jeunes et les adolescents, sortant de l'enseignement primaire, pour toute la période allant jusqu'à l'entrée soit dans la vie professionnelle, soit dans les enseignements supérieurs. Oserait-on dire que ces *enseignements dits secondaires* sont, en quelque sorte, les « mal-aimés » de la réflexion sur l'éducation ? Ils cristallisent bien des critiques, ils engen-

dront bien des frustrations.

Parmi les facteurs qui perturbent, citons les besoins accrus et de plus en plus diversifiés de formation qui aboutissent à une croissance rapide du nombre des élèves et à un engorgement des programmes. D'où il résulte des problèmes classiques de massification que les pays peu développés ont du mal à résoudre, tant sur le plan financier que sur celui de l'organisation. Citons également l'angoisse de la sortie, ou des débouchés, angoisse accrue par l'obsession d'accéder aux enseignements supérieurs, comme une sorte de tout ou rien. La situation de chômage massif que connaissent de nombreux pays n'a fait qu'ajouter à ce malaise. La Commission a souligné combien était inquiétante une évolution conduisant, tant dans les milieux ruraux que dans les villes, tant dans les pays en voie de développement que dans les nations industrialisées, non seulement au chômage, mais aussi au sous-emploi des ressources humaines.

Il paraît à la Commission que l'on ne peut sortir de cette difficulté que par une très large diversification des parcours offerts. Cette orientation est dans le droit-fil d'une préoccupation majeure de la Commission qui est de valoriser tous les talents, de manière à limiter les échecs scolaires et d'éviter, chez beaucoup trop d'adolescents, le sentiment d'être exclus, d'être sans avenir.

Les différentes voies offertes devraient comprendre celles, classiques, qui sont plus tournées vers l'abstraction et la conceptualisation, mais aussi celles qui, enrichies par une alternance entre l'école et la vie professionnelle ou sociale, permettent de révéler d'autres talents et d'autres goûts. En tout état de cause, des passerelles seraient à établir entre ces voies, de manière que puissent être corrigées de trop fréquentes erreurs d'orientation.

Au surplus, la perspective de pouvoir retourner dans un cycle d'éducation ou de formation changerait, aux yeux de la Commission, le climat général, en assurant chaque adolescent que son sort n'est pas définitivement scellé entre quatorze et vingt ans.

*Les enseignements supérieurs* sont à voir également dans cette même perspective.

Observons tout d'abord qu'il existe, dans de nombreux pays, à côté de l'Université, des

établissements d'enseignement supérieur dont certains participent au processus de sélection des meilleurs, dont d'autres ont été créés pour délivrer, sur une période de deux à quatre ans, des formations professionnelles bien ciblées et de qualité. Cette diversification répond indiscutablement aux besoins de la société et de l'économie, tels qu'ils sont exprimés tant au niveau national qu'au niveau régional.

Quant à la massification, observée dans les pays les plus riches, elle ne peut trouver de solution politiquement et socialement acceptable dans une sélection de plus en plus sévère. L'un des principaux défauts d'une telle orientation est que de nombreux jeunes hommes et jeunes femmes se trouvent exclus de l'enseignement avant d'avoir obtenu un diplôme reconnu, et donc dans une situation désespérante, puisqu'ils n'ont ni l'avantage du diplôme ni la contrepartie d'une formation adaptée aux besoins du marché du travail.

Il faut donc gérer un développement effectifs qui sera cependant limité, grâce à une réforme des enseignements secondaires, telle que la Commission en a proposé les grandes lignes.

L'Université y contribuerait en diversifiant son offre:

- comme lieu de la science, comme source de connaissance, conduisant à la recherche théorique ou appliquée, ou à la formation des enseignants;
- comme moyen d'acquérir, en conciliant à un niveau élevé savoir et savoir-faire, des qualifications professionnelles, selon des cursus et des contenus constamment adaptés aux besoins de l'économie;
- comme carrefour privilégié de l'éducation tout au long de la vie, en ouvrant ses portes aux adultes souhaitant soit reprendre leurs études, soit adapter et enrichir leurs connaissances, soit satisfaire leur goût d'apprendre dans tous les domaines de la vie culturelle;
- comme partenaire privilégié d'une coopération internationale permettant l'échange de professeurs et des étudiants et facilitant, grâce à des chaires à vocation internationale, la diffusion des meilleurs enseignements.

Ainsi l'Université dépasserait-elle l'opposition entre deux logiques que l'on oppose à

tort à la service public et celle du marché du travail. Elle retrouverait ainsi le sens de sa mission intellectuelle et sociale au sein de la société, comme, en quelque sorte, une des institutions garantes des valeurs universelles et du patrimoine culturel. La Commission y voit des raisons pertinentes pour plaider en faveur d'une plus grande autonomie des universités.

La Commission, ayant formulé ces propositions, souligne que cette problématique revêt une dimension particulière dans les nations pauvres, où les universités ont un rôle déterminant à jouer. Tirant les leçons de leur propre passé pour analyser les difficultés auxquelles ces pays se trouvent aujourd'hui confrontés, les universités des pays en développement se doivent d'entreprendre les recherches susceptibles de contribuer à la solution de leurs problèmes les plus aigus. Il leur appartient en outre de proposer de nouvelles visions du développement qui permettent à leurs pays de construire effectivement un avenir meilleur. C'est à elles aussi qu'il incombe de former, dans le domaine professionnel et technique, les futures élites et les diplômés de niveau supérieur et moyen dont leurs pays ont besoin pour parvenir à sortir des cycles de pauvreté et de sous-développement où ils se trouvent actuellement pris. Il importe en particulier d'élaborer de nouveaux modèles de développement pour des régions telles que l'Afrique subsaharienne, comme cela s'est déjà fait pour les pays de l'Asie de l'Est, en fonction de chaque cas particulier.

## Réussir les stratégies de la réforme

Sans sous-estimer la gestion des contraintes à court terme, sans négliger les adaptations nécessaires aux systèmes existants, la Commission veut souligner la nécessité d'une approche à plus long terme pour réussir les réformes qui s'imposent. Elle insiste, par là même, sur le fait que trop de réformes en cascade tuent la réforme, puisqu'elles ne donnent pas au système le temps nécessaire pour se pénétrer de l'esprit nouveau et pour mettre tous les acteurs en mesure d'y participer. Par ailleurs, comme le montrent les échecs passés, de nom-

breux réformateurs, dans une approche trop radicale ou trop théorique, font abstraction des utiles enseignements de l'expérience ou rejettent les acquis positifs hérités du passé. De ce fait, les enseignants, les patentes et les élèves s'en trouvent perturbés et donc peu disponibles pour accepter, puis mettre en œuvre la réforme.

Trois acteurs principaux contribuent au succès des réformes éducatives : en tout premier lieu la communauté locale, notamment les parents, les chefs d'établissement et les enseignants; en deuxième lieu, les autorités publiques; en troisième lieu la communauté internationale. Bien des exclusions ont été dues, dans le passé, à l'engagement insuffisant de l'un ou l'autre de ces partenaires. Les tentatives d'imposer du sommet, ou de l'extérieur, des réformes éducatives n'ont eu, de toute évidence, aucun succès. Les pays où le processus a été, dans une mesure plus ou moins importante, couronné de succès sont ceux qui ont suscité un engagement déterminé de la part des communautés locales, des parents et des enseignants, soutenu par un dialogue continu et une aide extérieure sous diverses formes, à la fois financière, technique ou professionnelle. La primauté de la communauté locale dans une stratégie de mise en œuvre réussie des réformes est manifeste.

La participation de la communauté locale dans l'évaluation des besoins, grâce à un dialogue avec les autorités publiques et les groupes concernés à l'intérieur de la société est une première étape essentielle pour élargir l'accès à l'éducation et pour son amélioration. La poursuite de ce dialogue par l'utilisation des médias, par des débats à l'intérieur de la communauté, par l'éducation et la formation des parents, par la formation sur le tas des enseignants, suscite en général une meilleure prise de conscience, une meilleure faculté de discernement et un développement des capacités endogènes. Lorsque les communautés assument une responsabilité accrue dans leur propre développement, elles apprennent à apprécier le rôle de l'éducation, à la fois comme un moyen d'atteindre des objectifs sociaux et comme une amélioration souhaitable de la qualité de la vie.

La Commission souligne, à ce propos, tout l'intérêt d'une sage décentralisation per-

mettant d'accroître la responsabilité et la capacité d'innovation de chaque établissement scolaire.

En tout état de cause, aucune réforme ne peut réussir sans le concours des enseignants et leur participation active. C'est, pour la Commission, une manière de recommander qu'une attention prioritaire soit portée au statut social, culturel et matériel des éducateurs.

On demande beaucoup à l'enseignant, trop même, lorsque l'on attend de lui qu'il remédie aux défaillances des autres institutions, en charge elles aussi de l'éducation et de la formation des jeunes. On lui demande beaucoup, alors que le monde extérieur pénètre de plus en plus l'école, notamment par les nouveaux moyens d'information et de communication. Ce sont donc des jeunes à la fois moins bien encadrés par les familles ou par les mouvements religieux, mais plus informés, qui se présentent devant le maître. Or celui-ci doit tenir compte de ce nouveau contexte pour se faire entendre et comprendre des jeunes, leur donner le goût d'apprendre, leur signifier que l'information n'est pas la connaissance, que cette dernière exige effort, attention, rigueur, volonté.

Le maître a le sentiment, à tort ou à raison, d'être seul, non seulement parce qu'il mène une activité individuelle, mais en raison des attentes que suscite l'enseignement, et des critiques souvent injustes dont il fait l'objet il souhaite avant tout voir respecter sa dignité. Par ailleurs, la plupart des enseignants appartiennent à des organisations syndicales souvent puissantes et où existe pourquoi le nier - un esprit corporatif de défense des intérêts. Il n'em-pêche que le dialogue doit être renforcé et éclairé d'un nouveau jour, entre la société et les enseignants, entre les pouvoirs publics et leurs organisations syndicales.

Reconnaissons-le, ce n'est pas une tâche aisée que de renouveler le genre de ce dialogue. Mais c'est indispensable pour rompre le sentiment d'isolement et de frustration de l'enseignant, pour que les remises en question soient acceptées, pour que tous contribuent au succès des réformes indispensables.

Dans ce contexte, il convient d'ajouter quelques recommandations concernant le contenu même de la formation des enseignants.

leur plein accès à l'éducation permanente, la revalorisation du statut des maîtres responsables de l'éducation de base, une plus grande implication de ces enseignants dans [es milieux sociaux démunis et marginalisés] là où ils peuvent contribuer à une meilleure insertion des jeunes et des adolescents dans la société.

C'est aussi un plaidoyer pour doter le système éducatif, non seulement de maîtres et de professeurs bien formés, mais aussi des outils nécessaires à une éducation de qualité : livres, moyens modernes de communication, environnement culturel et économique de l'école.

La Commission, consciente des réalités concrètes de l'éducation d'aujourd'hui, a beaucoup insisté sur les moyens, en quantité et en qualité, classiques - comme les livres - ou nouveaux - comme les technologies de l'information - qu'il convient d'utiliser avec discernement et en suscitant la participation active des élèves. De leur côté, les enseignants doivent travailler en équipe, notamment dans le secondaire, de manière notamment à contribuer à la flexibilité indispensable des cursus. Ce qui évitera bien des échecs, fera émerger certaines qualités naturelles des élèves et donc facilitera une meilleure orientation des études et des parcours individuels, dans la perspective d'une éducation dispensée tout au long de la vie.

Vue sous cet angle, l'amélioration du système éducatif requiert du politique qu'il assume toute sa responsabilité. Il ne peut laisser aller les choses comme si le marché était capable de corriger les défauts ou encore comme si une sorte d'autorégulation y suffisait.

La Commission a mis d'autant plus l'accent sur la permanence des valeurs, les exigences de l'avenir, les devoirs de l'enseignant et de la société qu'elle croit à l'importance du politique; lui seul peut, en prenant tous les éléments en compte, susciter les débats d'intérêt général dont l'éducation a un besoin vital. Puisque c'est l'affaire de tous, puisque c'est notre avenir qui est en cause, puisque l'éducation peut contribuer à ce que précisément le sort de chacun et le sort de tous s'en trouvent améliorés.

Et cela nous conduit inévitablement à mettre en évidence le rôle des autorités publiques, auxquelles incombe le devoir de poser

clairement les options et, après une large concertation avec tous les intéressés, de faire les choix d'une politique publique qui, quelles que soient les structures du système (publiques, privées ou mixtes), trace les directions, pose les fondements et les axes du système, en assure la régulation au prix des adaptations nécessaires.

Toutes les décisions prises dans ce cadre ont, bien entendu, des retombées financières. La Commission ne sous-estime pas cette contrainte. Elle pense, sans entrer dans la diversité complexe des systèmes, que l'éducation est un bien collectif qui doit être accessible à tous. Ce principe étant admis, il est possible de combiner argent public et argent privé, selon différentes formules qui tiennent compte des traditions de chaque pays, de leur stade de développement, des modes de vie, de la répartition des revenus.

Le principe de l'égalité des chances doit, en tout état de cause, dominer tous les choix à effectuer.

Au cours des débats, j'ai évoqué une solution plus radicale. Puisque l'éducation tout au long de la vie va peu à peu se mettre en place, on pourrait envisager d'attribuer à chaque jeune, qui va débiter sa scolarité, un crédit-temps lui donnant droit à un certain nombre d'années d'enseignement. Son crédit serait inscrit à un compte dans une institution qui gèrerait en quelque sorte, pour chacun, un capital de temps choisi, avec les moyens financiers adéquats. Chacun pourrait disposer de ce capital, selon son expérience scolaire et ses propres choix. Il pourrait conserver une partie de ce capital, pour être en mesure, dans sa vie post-scolaire, dans sa vie d'adulte, de bénéficier des possibilités de formation permanente. Il aurait également la possibilité d'augmenter son capital, en faisant des versements financiers - une sorte d'épargne-prévoyance consacrée à l'éducation au crédit de son compte à la « banque du temps choisi ». La Commission, après un débat approfondi, a soutenu cette idée tout en étant consciente des dérives possibles, aux dépens même de l'égalité des chances. C'est pourquoi, dans l'état actuel des choses, on pourrait expérimenter l'octroi d'un crédit-temps pour l'éducation à la fin de la période de scolarité obligatoire, permettant ainsi à l'adolescent de choisir sa voie, sans hypothéquer son avenir.

Mais au total, s'il fallait, après l'étape essentielle constituée par la Conférence de Jomtien sur l'éducation de base, signaler une urgence, c'est l'enseignement secondaire qui devrait retenir notre attention. En effet, entre la sortie du cycle primaire et soit l'entrée dans la vie active, soit l'accès aux enseignements supérieurs, se joue le destin de millions de jeunes garçons et filles. C'est là où le bât blesse dans nos systèmes éducatifs soit par élitisme excessif, soit par non-maîtrise des phénomènes de massification, soit par inertie et absence de toute adaptabilité. Alors que ces jeunes sont confrontés aux problèmes de l'adolescence, qu'ils se sentent mûrs dans un certain sens, mais souffrent en réalité d'une absence de maturité, qu'ils sont plus anxieux qu'insouciant quant à leur avenir, l'important est de leur offrir des lieux d'apprentissage et de découverte, de leur fournir les outils d'une réflexion et d'une préparation de leur avenir, de diversifier les parcours en fonction de leurs capacités, mais aussi de faire en sorte que les perspectives ne soient pas bouchées, que le rattrapage ou la correction des parcours soient toujours possibles

## Étendre la coopération internationale dans le village-planète

La Commission a noté, dans les domaines politiques et économiques, le recours grandissant à des actions de niveau international pour tenter de trouver des solutions satisfaisantes aux problèmes qui revêtent une dimension mondiale, ne serait-ce qu'en raison de ce phénomène d'interdépendance croissante, maintes fois souligné. Elle a également déploré le peu de résultats obtenus et la nécessité de réformer les institutions internationales, pour accroître l'efficacité de leurs interventions.

Cette analyse vaut, toutes choses étant égales par ailleurs, pour les domaines couverts par le social et par l'éducation. C'est à dessein qu'a été soulignée l'importance du Sommet de Copenhague, de mars 1995, consacré aux questions sociales. L'éducation tient une place de choix dans les orientations adoptées. Ce qui a

conduit la Commission à formuler, dans ce contexte, quelques recommandations concernant:

- une politique fortement incitative en faveur de l'éducation des jeunes filles et des femmes, et ce dans le droit-fil de la Conférence de Beijing (septembre 1995);
- un pourcentage minimal de l'aide au développement (un quart du total) pour le financement de l'éducation; cette inflexion en faveur de l'éducation devrait également valoir pour les institutions financières internationales, en premier lieu pour la Banque mondiale, qui joue déjà un rôle important;
- le développement de «l'échange entre dette et éducation (debt — for — education swaps), de manière à compenser les effets négatifs, sur les dépenses publiques à finalité éducative, des politiques d'ajustement et de réduction des déficits intérieurs et extérieurs;
- la diffusion, en faveur de tous les pays, des nouvelles technologies dites de la société de l'information, afin d'éviter que ne se creuse un nouveau fossé entre pays riches et pays pauvres;
- la mobilisation du potentiel remarquable offert par les organisations non gouvernementales et donc par les initiatives de base qui pourraient très utilement appuyer les actions de coopération internationale.

Ces quelques suggestions doivent s'inscrire dans une perspective de partenariat, et non pas d'assistance. L'expérience nous y incite, après tant d'échecs et de gaspillages. La mondialisation nous le commande. Certains exemples nous encouragent, comme la réussite des coopérations et échanges conduits au sein d'ensembles régionaux. C'est notamment le cas de l'Union européenne.

Le partenariat trouve aussi sa justification dans le fait qu'il peut conduire à un jeu à somme positive. Car si les pays industrialisés peuvent aider les pays en développement par l'apport de leurs expériences réussies, de leurs techniques, de leurs moyens financiers et matériels, ils peuvent aussi apprendre d'eux des modes de transmission de l'héritage culturel, des itinéraires de socialisation des enfants et plus fondamentalement des cultures et des modes d'être différents.

La Commission souhaite que l'UNESCO soit dotée, par les pays membres, des moyens lui permettant d'animer l'esprit et les actions du partenariat dans le cadre des orientations que la Commission soumet à la Conférence générale de l'UNESCO. L'Organisation le fera en diffusant les innovations réussies, en aidant à la constitution de réseaux appuyés par les initiatives de base des ONG, pouvant viser soit au développement d'un enseignement de qualité (chaires UNESCO), soit à stimuler les partenariats dans le domaine de la recherche.

Nous lui assignons aussi un rôle central dans le développement adéquat des nouvelles technologies de l'information au service d'une éducation de qualité.

Plus fondamentalement, l'UNESCO servira la paix et la compréhension mutuelle entre les hommes en valorisant l'éducation comme esprit de concorde, émergence d'un vouloir-vivre ensemble, comme militants de notre village-planète à penser et à organiser, pour le bien des générations à venir. C'est en cela qu'elle

contribuera à une culture de la paix.

\*  
\*  
\*

Pour donner un titre à son rapport, la Commission a eu recours à La Fontaine et à l'une de ses fables «Le Laboureur et ses enfants»:

*«Gardez-vous (dit le laboureur) de vendre l'héritage,  
Que nous ont laissé nos parents  
Un trésor est caché dedans. »*

L'éducation ou tout ce que l'humanité a appris sur elle-même. En trahissant quelque peu le poète, qui faisait l'éloge du travail, on pourrait lui faire dire:

*«Mais le père fut sage  
De leur montrer avant sa Mort  
Que l'éducation est un trésor»*

# Globalization from Below ? Promises and Perils of the New Internationalism

by *Alien Hunter* \*

The coalitions and networks that emerged in Mexico, Canada, and the US in the early 1990s to oppose NAFTA (North American Free Trade Agreement) represent a promising new phase of internationalism in social movements. Whereas recent internationalism in US social movements has been defined by northern nonprofit organizations addressing economic inequities and environmental degradation in the South, the new internationalism is considerably more reciprocal. Based on mutual solidarity between movements in different countries, it seeks to reorient the direction of development in the North as well as the South.

To clarify what is new about this new internationalism, it is useful to distinguish four approaches to development.

The first, the dominant model today, is consistent with the neo-liberal celebration of the free market: rapid, ceaseless economic growth is the route to development. Among its defining features are cultural homogenization via consumerism, democracy restricted to electing government leaders and heavily circumscribed by property rights, and the overweening power of corporate elites. State regulation of the economy is considered antigrowth, and cutting the social wage is considered essential to development, while environmental problems are seen to be best dealt with by market mechanisms. With slight differences, this is the version of development promoted by the US government, the World Bank, and the IMF. It is the view of the economy that guided the Canadian, Mexican and US economic and political elites in their drive to integrate the North American economy with NAFTA.

The second model also assumes that where the North has been the South shall and should be but only by ending the North's imperial domination of the South. This is the position associated with orthodox Marxism and variants such as underdevelopment theory.

With the crisis of the Soviet model, the growing attention to environmental degradation, and the rise of social movements based on class, gender, racial and ethnic issues, the second model is giving way to a third, which does not seek to reproduce the northern developmental model. Instead, the goal of this model is

sustainable development or peoplecentered development or a form of alternative development that stresses democratic empowerment, local control, a diversity of models, and environmental sustainability.

As different as they are, all three models assume the northern trajectory remains the same. A fourth model — so far more implicit in different regional and global networks than explicitly elaborated — is emerging in response to economic globalization and calls for political transformation in the North as well as in the South and in relations between the regions. In responding to globalization from above, transnational networks are creating an alternative globalisation from below," as writer and activist Jeremy Brecher has called it.

The new internationalism is being produced by many social groups, including workers, women, peasants, indigenous peoples, environmentalists. It thus has diverse, overlapping goals that are largely — but not always — complementary. These include economic and gender equity, environmental sustainability, cultural autonomy for diverse peoples, respect for basic human rights, and democracy. It is less focused on seizing states than on changing what states do and how they do it. It is concerned with gaining greater popular control over international institutions, and strengthening civil society within countries and transnationally. The new internationalism does not seek to infuse people everywhere with a single identity, but to draw out those aspects of diverse identities that are compatible with the struggle for global equity and sustainability.

Globalization, contends this fourth model, should contribute to upward, not downward, harmonization of living standards, rights, and environmental protection. Rather than allowing corporate-dominated globalization to weaken democracy, labor union strength, and environmental oversight, transnational activists argue that the rules and practices of globalization must be modified to contribute to increasing equity between nations and regions of the world. The assumption is that leveraging upward serves the interests of constituencies in better-off as well as poorer regions. It is harder to depress wages in the North

\* Alien Hunter is administrative director of the **Havens Center**, in the department of sociology, University of Wisconsin, Madison. This paper is reproduced by permission from *Social Policy*, Summer 1995.

threatening to shift production to developing nations if wage disparities are cut; it is harder to oppose environmental regulation if similar regulations exist in many nations and/or enforceable global mechanisms are in place.

We have as yet only the vaguest idea of the extent and nature of global change necessary to move the world substantially in the direction of equity and sustainability. Yet, as is generally the case, people have not waited for theoretical clarity before acting; indeed, it is partially through reflection on their actions that clarification will take place.

The emergence of the fair-trade networks was most directly, of course, a response to the elite initiatives for continental economic integration. But, more broadly, the networks were formed in response to the dynamics of economic globalisation. In addition, the mutual focus on globalisation provided one way for many groups (becoming impatient with issue, identity, and geographic fragmentation) to create common agendas and coordinate strategies. The fair-trade campaigns, as the movements in opposition to NAFTA came to be collectively known, built upon transnational ties already cultivated by individuals and groups. These ties were forged through worker-to-worker initiatives, crossborder environmental actions, support for the workers in the Maquiladoras, and immigrant-rights groups.

## Networks in three countries

The fair-trade contribution to the new internationalism began to take form in the process of organizing transnationally against NAFTA. Anti-"free trade" organizing began in Canada in the mid-1980s, in opposition to the US/Canada Free Trade Agreement (ratified in 1989). At that time, Canadian labor unions— but also environmental, women's, indigenous people's, religious, and other organizations— created a national coalition first known as the ProCanada Network, later the Action Canada Network. Canadians had few US counterparts at that point as allies in opposing the binational trade agreement, and were more focused on op-

position to the agreement than on building transnational solidarity.

With NAFTA, the proposition of expanding the free trade agreement to Mexico mobilized US and Mexican networks to coordinate domestic and transnational opposition to NAFTA. The Mexican fair-trade network, the Mexican Action Network on Free Trade (RNIALC), was formed in early 1991, following a meeting the previous fall between a number of Mexican and Canadian organizations. Mainly based in the Mexico City region, RNIALC networks over 100 labor, environmental, women's, peasant, and urban community groups.

In the US, fair-trade groups formed in the early 1990s, with roots in farmers groups worried about the US/Canadian Free Trade Agreement and GATT in the late 1980s. Initiatives came from local and regional labor, environmental, farmer, and solidarity organizations around the country, as well as from Washington-based groups and the national offices of various labor, environmental and other organizations, perhaps most visibly Ralph Nader's Public Citizen. Passing through various organizational incarnations, by 1992 there were two main US organizations, the Citizen's Trade Campaign (CTC) and the Alliance for Responsible Trade (ART). CTC mainly focused on domestic organizing, drawing together local fair-trade campaigns as well as national movements and interest groups; ART did more transnational networking.

What did these networks or coalitions do? They provided educational materials about NAFTA, and later GATT: they located or did their own research to challenge the optimistic economic forecasts of the pro-NAFTA economists: they raised sufficient funds to hire fair-trade organizers to pull local coalitions together; they did some public PR work as well as produce and show videos. They held regular telephone conference calls to give local activists a sense of being part of a larger movement and to strategize: they used e-mail for domestic and transnational sharing of news, analysis and strategic debate.

Similar, if less dense, forms of networking took place trinationally. While there was

some division of labor between those activists primarily oriented toward domestic work and those primarily involved in developing and maintaining transnational linkages, many national strategists and policy analysts as well as regional grassroots organizers were heavily involved in both.

## Not this NAFTA

In this relatively dense intermingling of domestic and transnational activists, there was broad agreement that economic integration in principle was fine, but not along the lines NAFTA was intended to lock in place. While fair-trade activists generally felt they did not have cogent alternatives to offer in NAFTA's place, many believed, or came to believe, that the best alternative would not be found merely in rejection or reform of NAFTA itself, but in a broad alternative to the neo-liberal model as a whole. Thus, for instance, they organized cross-border worker-to-worker visits in the belief that by developing personal ties with their counterparts in Mexico, US workers would be less likely to form views about globalization framed by protectionist and racist views. Through a series of trilateral (and increasingly hemispheric) discussions, fair-trade activists have spent the past several years refining a transnational position paper offering "A just and sustainable trade and development initiative for the Western Hemisphere."

The search for political alternatives involves an ongoing interaction between vision and power. Without vision, the exercise of power will change little; without power, visions remain beyond reach and can lose their attraction.

The promises of a politics of transnational mutual solidarity derive strength from a vision of empowering those who currently have little power—that is among its attractions for radicals. Yet a dilemma for transnational networks is that they can offer most to their allies in other countries when they leverage power in their own countries, when they have the capacity to help determine major political outcomes. Unfortunately, the search for such leverage can

sacrifice mutual solidarity through concessions to the real and presumed exigencies of coalitional politics.

## Defending US sovereignty

In entering the fray of national "hardball" politics around NAFTA and GATT, some US fair-trade activists shifted from proposing an alternative to neo-liberalism into a very different paradigm, insisting instead—sometimes in alarmist tones—that the reason for opposing the treaties was to protect US sovereignty.

Framing opposition this way played up nationalist fears and played down a politics of mutual solidarity. To be sure, it was difficult to effect such major political outcomes while ignoring the dominant frames within which they were placed. In a context in which the Bush and Clinton administrations presented free trade and NAFTA as beneficial for all and protectionists like Perot evoked fears of a giant force sucking jobs South, it was difficult to avoid appealing to nationalism and protectionism or conceding to elite versions of internationalism.

While, at its best, the US fair-trade campaign escaped this trade-off, two related aspects of the campaign contributed to a partial shift away from transnational solidarity. One was the extent to which decisions in the national campaign were made by those most committed to winning the vote in Congress. The other was the related collaboration with Perot's supporters in United We Stand. Both contributed to a shift of resources toward the legislative agenda and away from grassroots organizing which was more committed to situating the issue of NAFTA itself in a global context. Further, the emphasis on winning and working with powerful allies contributed to the marginalization of (domestic) constituencies such as Latino/a organizations in the Southwest that engaged in cross-border organizing and immigrant-rights work as well as anti-NAFTA politics.

The tendency to defend sovereignty was as understandable as it was unfortunate. It is indeed hard for democracy to flourish when decisions are made by distant, secretive elites whose

power is neither grounded in nor responsive to the citizenry. Although transnationally democratic forms of governance may be created in the future, it is easy to see why opponents of NAFTA would focus on the nation in seeking to prevent the erosion of (ex en limited) democratic rule.

Yet, internationalists should oppose upward shifts in power because they are anti-democratic, not because they forfeit national sovereignty. The difference is critical, for nationalist rhetoric undermines support for the very values — global equity, democratic global governance, and the upward harmonisation of living and environmental standards — that animate many US fair-trade activists.

The sovereignty "card" was played by participants in the campaigns against NAFTA and GATT, increasing between the NAFTA and GATT votes. Numerous flyers, newspaper ads, op-eds, and position papers produced by progressive organisations addressed a general audience of potential US opponents to NAFTA and GATT using sovereignty as the main pitch. In an August 6, 1992, op-eds in the *Los Angeles Times*, for example, Ralph Nader — who was deeply involved in opposing NAFTA and GATT personally and through Public Citizen — called NAFTA a mini-GATT that could adversely affect our current laws and national sovereignty." The headline of a Winter 1993/94 Public Citizen flyer read, "Citizen Beware! Sovereignty and Democracy under Attack by the World Trade Organization," and trade activists were urged to warn their congressional representatives that GATT would "undermine our sovereignty by allowing foreign countries to challenge US laws in front of a panel of trade bureaucrats in Geneva, Switzerland".

## An alternative strategy

Some activists have noted that it is important to distinguish popular sovereignty from national sovereignty. They are right in principle. The sovereignty of "the people" in opposition to the rule by kings or despots is different from the independence of a sovereign state in an inter-state system. Yet in practice,

the two are more difficult to distinguish, and, in the examples noted above, opposition to the treaties is framed in terms of national—not popular—sovereignty.

Yet fair-trade activists themselves demonstrated that appeals to sovereignty are not essential to express worries about loss of democratic control. Writing in a "Gatt Facts" flyer about the anticipated effects of GATT on sustainable agriculture, for instance, Mark Ritchie, executive director of the Institute for Agriculture and Trade Policy and one of the leading architects of the fair-trade campaign in the US, did not argue that the shift to global decision-making erodes "court" sovereignty, but that it is part of a process for a "replacing of local, state, and national democratic decision-making with a new global, and mostly unaccountable, policy making institution." This contrast may exaggerate the current degree of democratic control, but the main point is that GATT is as much about articulating power upward and a way from democratic control as it is about trade per se. Making the case, Ritchie does not frame it with a nationalist "we-they" mentality. Instead he shapes his argument around pro- and anti-democracy sentiments that encompass the concerns of people across borders.

While some anti-NAFTA publicity played upon differences between the US and Mexico, others raised criticisms of Mexican politics in ways that drew upon internationalism rather than nationalism. A document entitled "Human Rights and Trade: Protecting Fundamental Liberties" for example, was hard hitting in its criticisms of Mexico's continued assault on human rights, yet unlike most hum an rights statements, it criticised the US both for selective concern with human rights abroad, and for violations of human rights at home. In addition, rather than calling upon the US to fight wrongs in Mexico, the document "calls for each NAFTA partner to ratify the Inter-American Court of Human Rights." Such ratification is itself a concession of national sovereignty because it calls for nations to adhere to international standards. "The US and Canada," it continued, "have not yet ratified the convention and none of the three countries [has] joined the court."

This document was transnational in authorship, and sought transnational solutions. It created openings for addressing issues that are not easily registered by rhetorics framed by sovereignty (e.g., the treatment of immigrants crossing national borders). This document was reproduced by the Mexican Commission for the Defense and Promotion of Human Rights, the US-based Citizens Trade Campaign, the Alliance for Responsible Trade, and the Minnesota Advocates for Human Rights.

## Fracture lines

While the costs and benefits of defending US sovereignty was the emotionally resonant frame for opposing NAFTA (and GATT), they were not explicitly discussed among most fair-trade activists and differences clearly existed. Two fracture lines were significant.

First, appeals to US sovereignty were not well-received by Canadian and Mexican fair-trade activists. While Canada is more like the US than Mexico along the North-South axis of wealth and development, it is closer to Mexico than the US in that—with smaller economies and culture industries, and less powerful political and military states than the US—many people in both fear being dominated, if not swallowed up, by the US. From outside the US, it was understandably difficult to hear appeals for preserving US sovereignty as consistent with calls for mutual solidarity and upward harmonization.

Of concern in Canada were not just issues of national cultural identity, but also economic and political issues such as trade-union organization, welfare-state provisions such as socialized health insurance, and the political space for social democratic politics. (Of course, some Canadian and Mexican trade activists invoked nationalist appeals and worries about sovereignty of their own.)

Second, among US opponents of NAFTA, several strategic differences existed. One regarded how much emphasis should be placed on winning the legislative battle versus building a grassroots movement. Another was over what kinds of alliances should be favored.

Those who emphasized winning in Congressional leaders and "inside the beltway" players—had the political (and often moral) authority as well as organisational resources to ensure that their priority became the priority of the campaign.

In part, the tension between a focus on lobbying Congress and a focus on grassroots organising was the trade campaign's version of the recurrent tension between "beltway" activists and grassroots organisers. But the tension is not only a conflict over political styles or jockeying for power; it is also a tension over political priorities. Among the issues were with whom the national campaign should ally and what issues would be linked to trade. In the Southwest, working with the Perot forces and invoking sovereignty militated against working with Latino/a activists already actively opposing NAFTA, especially because Perot supporters and progressive Latino/a organizations had opposing positions on the salient issue of immigration.

## How to move forward

Since many of the problems were not unique to the NAFTA fight itself, but were manifestations of recurrent dilemmas, it seems reasonable to try to glean some lessons from the experience. In coalitions, it is important that decision-making processes be as transparent and democratic as possible, since there are no general rules that can resolve tensions in coalitions between, among other things, "inside-the-beltway" and grassroots perspectives. Especially because the US remains the most powerful nation on earth and has a long history of imperial domination, US activists committed to internationalism, to global equity and sustainability, should be leery of appealing to nationalism. Racial divisions, too, remain crucial fracture lines in the US, and are replicated in progressive politics. A commitment to anti-racism (including immigrants' rights) implies that the potential racial implications of coalition politics should be a primary consideration.

The more closely we look at the fair-trade

(2) Cf. the comparative typology of G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990.

campaign and initiatives contributing to the new internationalism of globalisation from below, the more we will find that defending sovereignty is only one example of tensions between transnational and domestic commitments. Yet, if adequate réponses to globalization from above necessitate transforming the

North as well as the South, then the tensions and dilemmas have to be faced. The more often they are confronted in ways that strengthen transnational democratic alliances, the closer we will be to forging a viable new internationalism.

par Jean Demunck, Jacques Lenoble, Michel Molitor \*

Arant-propos

Le texte ici présenté constitue le rapport de coordination d'un travail collectif réalisé dans le cadre d'une recherche, subsidiée par la D.G. V de la Commission des Communautés européennes, sur l'avenir de la concertation sociale en Europe". Ce travail s'est donné pour objectif général l'élaboration d'une hypothèse nouvelle concernant la régulation des politiques sociales en Europe : l'hypothèse de la procéduralisation.

Le cadre général de cette hypothèse de travail est présenté ici dans le rapport du groupe de coordination de la recherche, composé des auteurs mentionnés.

L'ensemble du groupe a bénéficié de l'assistance éclairée de André Berten (Université Catholique de Louvain), Philippe De Ville (Université Catholique de Louvain) et Enzo Mingione (Université de Padoue).

La recherche a tenté de baliser un large champ, afin de contribuer, autant que faire se peut, à un renouvellement des cadres conceptuels en matière de politique sociale européenne. Ce travail constitue plus une amorce qu'un aboutissement; il continuera d'être approfondi au sein du Centre de philosophie du droit de Louvain dans les prochaines années.

Le texte ici présenté n'engage que ses auteurs.

Le dialogue social européen semble aujourd'hui dans l'impasse. A entendre les discours généralement tenus sur le sujet, le développement d'une politique sociale européenne apparaît à la fois nécessaire et très difficile à réaliser.

Pour beaucoup d'acteurs, l'Europe sociale apparaît comme une évidente nécessité, le naturel complément du grand marché. Cette conviction anime les auteurs du *Livre Blanc* sur la politique sociale européenne, qui en juillet 1994 annoncent sans équivoque : "L'Europe a besoin d'une politique sociale aux vastes fondements, innovatrice et tournée vers l'avenir, si on veut qu'elle réussisse à relever les défis futurs... Dans la période à venir, l'objectif doit être de préserver et de développer le modèle social européen, alors que nous sommes sur le point d'entrer dans le XXIème siècle, pour donner aux peuples d'Europe ce mélange unique d'aide économique, de cohésion sociale et de bonne qualité globale de la vie qui a marqué la période de l'après-guerre...".

On peut présenter la nécessité de l'Europe sociale sous deux angles, différents et complémentaires. Le premier a trait aux droits des personnes; le second prend le point de vue de l'intégration des systèmes.

Le traité de Maastricht réaffirme les objectifs de libre circulation et de non-discrimination des personnes dans la Communauté. A un premier degré, ces objectifs supposent de toute évidence une coordination des régimes

nationaux de sécurité sociale, ainsi que des harmonisations de procédures de recrutement, d'accès aux emplois (reconnaissance des diplômes), de plans de carrière, etc... Un deuxième degré apparaît lorsqu'on évoque l'idée qu'une réelle égalité des chances dans la Communauté signifierait également une protection sociale minimale européenne. Il y va alors d'une convergence des normes de protection sociale. Cela peut aller d'un salaire minimum garanti à un revenu minimal garanti. Cela peut signifier aussi une convergence des seuils minimaux de protection assurantielle etc... Enfin, à un troisième degré, tous les droits-crédence caractéristiques de l'Etat social peuvent être convoqués : un niveau d'éducation acceptable pour tous, des mesures d'accompagnement des plus faibles, une politique d'égalisation des conditions dans toutes les dimensions de l'existence.

La nécessité d'une Europe sociale émerge également de la considération non de l'égalité des personnels, mais de la convergence des systèmes. Au niveau minimal, une coordination est nécessaire entre les systèmes de protection sociale pour éviter les effets de "dumping social" à l'intérieur de la Communauté, et garantir ainsi une compétition équitale. Mais dans la mesure où des liens systémiques existent entre les niveaux et types de fiscalité, les régimes de protection sociale et les politiques de l'emploi d'une part, toujours d'obédience nationale, et la réalisation d'un marché européen unique d'autre part, on ne peut faire désormais

\* Centre de philosophie du droit, Université Catholique de Louvain

économie d'une harmonisation des politiques socio-économiques en général. Cet argument est encore renforcé par la perspective de la réalisation d'une union monétaire européenne à relativement courte échéance. L'Europe sociale dans cette perspective ne peut être reléguée au rang subalterne d'une "mesure d'accompagnement" du marché unique. Il ne peut s'agir que d'une véritable construction sociale communautaire, prenant le relais des Etats sociaux nationaux.

Cependant, même si on est acquis à l'idée de la nécessité de la politique sociale européenne, on ne peut être aveugle et sourd face aux graves difficultés que présente cette tâche, et qui d'emblée semblent la situer au royaume déjà bien peuplé des utopies modernes. Rien dans la conjoncture actuelle n'apparaît favorable à la constitution d'une Europe sociale au-delà de l'édiction de quelques règles de coordination minimales. Sa réalisation rencontre une double difficulté : la crise du modèle de l'Etat social; et la difficulté propre à la construction européenne.

L'Etat social subit, dans tous les pays de la Communauté, une crise grave. Il serait vain ici de détailler la liste exhaustive de tous les défauts dont est, à tort ou à raison, accusé le système. Rappelons seulement ses trois composantes fondamentales. Il y a d'abord une crise du financement public des systèmes de protection sociale. Ce problème a été remis au premier plan par les normes de convergence en matière de déficit public décidées au niveau européen dans la perspective de la monnaie unique. A bien des égards, la révision des règles de financement et de dépenses publiques des Etats sociaux vont profondément modifier le modèle existant. Il y a ensuite une crise de l'Etat social née de la conscience exacerbée de ses effets pervers. Deux types d'effets pervers sont d'habitude soulignés : les contraintes que font peser les normes sociales sur le marché du travail, empêchant sa flexibilisation; et les effets pervers sur les mécanismes d'intégration sociale, en raison de l'individualisme qu'il génère et d'une certaine "démoralisation" du monde vécu, spécialement en rapport avec le travail pris comme valeur culturelle. Enfin, on constate une crise de confiance dans les acteurs historiques de la construction de l'Etat social : les partis poli-

tiques de masse, surtout socialistes et sociaux-démocrates; et les organisations syndicales représentatives des travailleurs. Cette crise de confiance met en cause le système d'auto-représentation de la société né avec l'Etat social et consolidé au cours des Trente glorieuses. Il y va d'une crise des "conceptions globalisantes" de la société et de l'Etat, qui est ultimement une crise de la rationalité juridique et politique.

Face à cette crise, la politique sociale de la Communauté se trouve dans la situation de vivre une absence de repères et de paradigmes. C'est la première difficulté. A cela s'ajoute le fait que la Communauté européenne n'est pas un Etat-Nation et ne peut espérer le devenir à court, ni même à moyen terme. La politique européenne est contrainte de respecter un principe de subsidiarité qui limite fortement sa capacité d'action. Par ailleurs, la pluralité des situations socio-économiques des Etats membres empêche l'édiction de normes standards par la Communauté en matière sociale. Et au moment même où la centralisation des négociations sociales semble de plus en plus obsolète, même dans un pays comme la Suède où elle a fait pourtant figure d'institution de référence, on voit mal la Communauté tenter d'ouvrir des négociations fortement centralisées au niveau européen.

A ces quelques rappels, on voit que l'avvenir d'une politique sociale européenne apparaît bien sombre. Nécessaire, et presque impossible : voilà le diagnostic désabusé qui résume un sentiment largement répandu dans la Communauté, alimentant un puissant "Euro-scepticisme" qui pousse au repli national.

Cependant, ce type de diagnostic pessimiste présuppose que l'Etat-nation et le modèle du Welfare State classique sont les deux conditions nécessaires et évidentes de toute politique sociale. Si cela était vrai, il est certain que l'Europe sociale serait très improbable. Mais c'est précisément de ces "évidences" qu'entend douter ce rapport. Selon nous, l'impossibilité de construire l'Europe sociale tient plus à la persistance de la référence à un modèle, historiquement dépassé, de la concertation et de la politique sociales qu'à une difficulté indépassable. Le modèle régulateur qui se trouve là mobilisé correspond à la phase "fordiste" de la société industrielle. Nous sommes d'ores et déjà engagés

dans une société post-industrielle; en conséquence, le modèle de régulation doit subir une profonde mutation.

A condition d'opérer ce glissement du cadre de référence, l'Europe pourra trouver sa mission propre : contribuer à la construction d'un modèle régulateur inédit, appelé à prendre le relais des objectifs ambitieux que s'était donné l'Etat — providence, mais en renouvelant complètement les modalités de construction, de représentation et de solution des problèmes. Dans cette perspective, la Communauté ne doit se transformer ni en Etat-Nation, ni en Etat-providence. Elle est au contraire le niveau institutionnel idéal pour dépasser les anachronismes de l'un et de l'autre. Elle peut être à la fois le moteur de la transformation, et fournir le cadre institutionnel évitant les dérapages incontrôlés. Mais il importe, dans cette perspective de tenter de thématiser les conditions de cette nouvelle politique régulateur qui serait appelée à prendre le relais du cadre fordiste et de l'Etat keynésien.

Ce rapport tente de mettre en évidence les mutations nécessaires de notre modèle de régulation démocratique. Dans la phase de transition que nous vivons, il suggère que l'Europe peut être le lieu d'action idéal non pour reprendre à son compte les anciens modèles, et ainsi se substituer aux pouvoirs nationaux, mais pour impulser la mise en place de nouveaux dispositifs de régulation, mieux adaptés au monde post-fordien dans lequel nous nous trouvons désormais plongés. Ce sont les linéaments de ce nouveau modèle qu'il importe de tracer. Pour cela, nous avancerons pas à pas. Nous tenterons de dégager le mode de construction normatif et cognitif caractéristique du fordisme, qui se trouve désormais en difficulté pour organiser un cadre régulateur adapté à la nouvelle donne : la standardisation de la norme, et l'institutionnalisation d'une représentation bipartite des intérêts sociaux, caractérisent ce modèle. Nous en montrerons l'inadéquation pour une politique régulateur globale. Aucun des scénarios actuellement en débat dans l'espace public ne tient suffisamment compte de ce déplacement. Ni le modèle néo-libéral, ni le modèle welfariste, corrigé ou non par une "allocation universelle", ne sont à la hauteur d'une transformation très pro-

fonde de nos modes de coordination et de coopération sociales. Il nous faut donc inventer un nouveau mode de rationalité régulateur : c'est ce que nous visons par le terme, récurrent dans le texte, de "procéduralisation" de la politique sociale. Dans cette ligne, le rôle de l'Europe apparaît à la fois nouveau et essentiel. Le niveau européen est sans doute appelé à reprendre en charge, dans les prochaines années, un certain nombre de compétences nationales. Mais il peut surtout être l'aiguillon d'une réforme régulateur.

## 1. Inventions sur fond de crise : l'émergence d'un nouveau modèle ?

Un nouveau cadre régulateur ne se déduit pas de concepts tout faits, sortant des sciences sociales et juridiques comme un *dens ex machina*. Pour en saisir la teneur, il importe au contraire, dans un premier temps, de se mettre à l'école du réel : les pratiques sociales ont toujours plus d'imagination que leurs théoriciens. L'imagination sociale et institutionnelle n'est pas, quoiqu'on en dise, absente du Vieux Continent. Par un processus inférentiel de décryptage et de conceptualisation, on peut alors se laisser surprendre par les déplacements qui sont déjà à l'oeuvre dans la réalité des pratiques. Pour en suggérer la richesse, voici trois émergences européennes, livrées ici brutes et dans le désordre. Elles ne valent que comme échantillons d'ensembles de pratiques beaucoup plus vastes. Leur intérêt est qu'elles témoignent de la rupture avec des principes-clefs de l'Etat providence européen, tel qu'il avait fonctionné jusqu'à ce jour. La première expérience est allemande, la seconde française, la troisième italienne.

### (1.1) Trois exemples

*Allemagne, 1982.* A Stuttgart, une association nouvelle propose une formule originale de soins pour personnes âgées : l'association "Travail social libre pour le troisième âge"<sup>1</sup>. Elle propose des soins à domicile complets, m-

i) L'expérience est décrite dans Laville (1992:64-66). Tous les éléments descriptifs repris ici proviennent de ce compte-rendu.

nant intiment quatre fonctions : une fonction de garde-malade; une fonction d'aide ménagère; une fonction d'intermédiaire avec hôpitaux, administrations etc...; une fonction de socialisation. L'association entend ainsi combler les déficits criants en matière de soins à domicile aux personnes âgées. Ce déficit est à la fois celui de l'Etat social classique et celui du marché. Face à ce besoin de plus en plus répandu dans une population vieillissante, les deux mécanismes traditionnels de coordination apparaissent en effet radicalement insuffisants. La logique de l'Etat social pousse à l'hospitalisation : un lit "subsidiabile" attend le vieux dans la chambre collective d'un hôpital. Dans ce cas, la personne est arrachée à son contexte de vie, et placée à demeure. Une médicalisation de son cas s'ensuit, qui n'est pas loin de l'aliénation pure et simple. La logique du marché conduit quant à elle au développement de *services privés* de soins à domicile. Mais la logique marchande est implacable : elle pousse soit à une augmentation des prix, soit à une réduction des coûts. Dans le premier cas, on assiste à un immense développement des inégalités; dans le second, à un appauvrissement de la prestation, dont le résultat est presque infailliblement similaire à celui du processus d'hospitalisation : la médicalisation.

Consciente de cette terrible situation, l'association propose, quant à elle, un service global. L'objectif est de rendre abordable un service de soins à domicile, tout en respectant l'autonomie et le cadre de vie de la personne. Le travail est réalisé par des équipes de trois prestataires. Cette organisation en équipe rompt avec la logique segmentaire des prestations effectuées sur base d'une division du travail - logique commune au marché et à l'Etat social. Le financement est évidemment au coeur du problème. L'association survit en mélangeant les sources de financement : une partie des charges sont prises en charge par des dons; des subventions publiques interviennent venant des pouvoirs locaux ou de l'Etat; et les patients ou leurs familles payent les prestations dans une fourchette de prix négociée. En outre, le soutien d'organismes de bienfaisance et les engagements personnels des membres de l'association permettent bon an mal an de boucler le budget. L'association emploie des bénévoles et des pro-

fessionnels qui ont l'habitude de voir leurs revenus fluctuer en fonction de l'état des finances. Elle fonctionne sur un mode autogestionnaire.

Tout n'est pas pour le mieux dans ce type d'expérience. Mais il importe de souligner la nouveauté de ce mode d'organisation. D'abord, elle rompt, dans l'organisation d'un service essentiel aux populations, avec le pilotage par l'offre, de type techno-bureaucratique, caractéristique de l'Etat social. Au contraire, comme le souligne J.L. Laville, il s'agit d'une "création d'espace public de proximité pour une construction conjointe de l'offre et de la demande" (1994:84). Il faut en effet comprendre que les nomenclatures bureaucratiques et la spécialisation du travail médical et social empêchent une rencontre *effective* de l'offre et de la demande : l'utilisateur est entièrement défini par les paramètres de la prestation spécialisée. A cet égard, notons que l'expérience de Stuttgart ne reçoit toujours pas d'appui de la part du Land concerné, "parce que sa structure autogérée et ses principes de soins ne rentrent pas dans les principes de subventionnement d'orientation bureaucratique" (Laville, 1993:66). Deuxièmement, il s'agit aussi de rompre avec la logique de la prestation standardisée selon des normes fixes. Une grande individuation de la prestation est cultivée, exigeant notamment la formation d'équipes pluridisciplinaires. Cet objectif oblige aussi à la formation d'une nouvelle alliance entre les rapports formels (notamment monétarisés) et les rapports informels (avec, notamment la famille et le voisinage). Ce type d'alliance est précisément ce qui fut toujours manqué par l'Etat social classique. Enfin, comme le souligne encore Laville (1994: 85), on assiste à une hybridation des économies : bénévoles et salariés, financements publics et privés se mêlent. Il y va d'un équilibrage entre des ressources différentes. Or, à n'en pas douter, il s'agit d'une mission classique de service public. Mais face aux difficultés bureaucratiques de l'Etat providence, de nouveaux modes de financement sont nécessaires. Ce type de services témoigne de l'invention de nouveaux "mixtes" réglementaires, qui échappent pour partie aux anciens modes de soutien réciproque entre Etat et marché, faisant appel à un troisième acteur : l'association.

*France, 1988.* En votant la loi nouvelle sur le Revenu minimal d'insertion (R.M.I.), le Parlement français engage la politique sociale dans une "discreté révolution" (comme dit Rosanvallon, 1995: 167), d'une profondeur à l'origine insoupçonnée, mais donc on commence à prendre toute la mesure. Le R.M.I. peut être attribué à "toute personne qui en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie ou de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler" <sup>2</sup>. En 1994, on compte près d'un million de bénéficiaires du R.M.I. en France. D'étape transitoire envisagée à l'origine, le R.M.I. est devenu, pour beaucoup d'entre eux, un état permanent. L'insertion visée n'est en effet pas seulement "professionnelle" - et le R.M.I n'est en ce sens pas seulement une allocation de chômage de longue durée. Elle peut être aussi *sociale*, c'est-à-dire qu'elle ne passe pas nécessairement par la détention d'un emploi rémunéré (tel qu'il existe sur le marché du travail formel). Elle peut trouver une concrétisation dans des activités diverses témoignant du maintien d'un lien social quelconque entre le bénéficiaire et un entourage, naturel ou élu.

La rupture avec la logique classique de l'Etat providence est très radicale si on examine de près le modèle <sup>3</sup> de l'expérience française. D'abord, la notion de "contrat d'insertion" rompt avec le caractère automatique de l'indemnisation assurantielle. Elle connote bien la bilatéralité de l'engagement. Certes, dans les termes de la loi, l'objet de l'engagement de la part du bénéficiaire est volontairement imprécis, et en aucun cas il ne se limite à un engagement à l'intégration professionnelle; mais, malgré son flou, cet engagement conditionne la prestation, de sorte que stricto sensu, il ne s'agit pas là d'un "droit". De son côté, l'Etat s'engage à "accompagner" le RMIste dans sa quête d'insertion. Il s'agit donc plus que d'une distribution d'indemnités par ce que Rosanvallon appelle "l'Etat providence passif". Mais il ne s'agit pas pour autant d'un impossible engagement de l'Etat à créer de l'emploi, selon la veille compréhension du "droit au travail" : le R.M.I. ne débouche pas sur l'ouverture de modernes "ateliers nationaux". En second lieu, le R.M.I. marque le passage d'une politique sociale ho-

mogénéisante à une politique individualisante. L'Etat providence définissait des populations qu'il "intégrait" dans des plans visant à "l'homogénéisation à partir du centre" (Castej, 1995: 418). Il procède par directives générales dans un cadre national. Certes, à ses règles et catégories universelles donnant droit aux assurances, l'Etat providence connaissait des exceptions : elles n'en tombaient pas moins dans d'autres catégories, toujours plus précises et raffinées. Ainsi en était-il par exemple de la vaste "handicapologie" qui a permis le traitement, toujours plus extensif, de cas toujours plus particuliers. La politique d'insertion rompt avec ces pratiques catégorielles. Est visé un individu dans une situation, et non pas le membre d'une catégorie, de multiples traits pertinents de la situation peuvent être pris en compte : situation familiale, urbaine, économique, biographique etc... Enfin, le contrôle ne passe plus par une bureaucratie wébérienne appliquant des règlements décidés à Paris, mais par une "Commission locale d'insertion", dont la composition est très ouverte : "une des ruptures introduite par la loi instituant le R.M.I. est donc de convoquer à la table des débats un très large éventail d'institutions et de représentants administratif et politiques qui ne se connaissent guère" (Astier, 1991: 61). Ces commissions travaillent au cas par cas, dossier par dossier, et inventent littéralement le concept d'insertion, très peu précisé dans le texte de la loi. Dans ce cadre, elles sont en position de "magistratures sociales", et doivent argumenter en équité et en efficacité leurs décisions, au croisement de multiples visions de la société (pour un exemple éclairant, cfr Astier 1991). Ainsi, conclut Pierre Rosanvallon, le R.M.I. "va dans le sens de ce qu'on pourrait appeler un droit procédural" (1995: 169).

*Italie, 1994.* Au mois de mai, après deux journées de table ronde, une trentaine de partenaires signent un document commun définissant quelques axes substantiels de ce que devrait être une politique du temps dans la ville de Modène, en Emilie Romagne. Le document s'appelle "patto per la mobilità" <sup>4</sup>. Il prévoit notamment une tentative d'ouverture continue des secteurs liés aux loisirs (habillement, librairies, magazine de musique etc.), un étalement des horaires des écoles supérieures, l'ouverture

(2) Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, in "Journal officiel", 3 décembre 1988.

(3) Nous ne voulons pas par là masquer le fait que le RMI est actuellement l'objet d'évaluations contradictoires. Il était inévitable que l'introduction de ce modèle dans un contexte encore très "jacobin", et encore marqué par les croyances dans la centralité de l'emploi pour toute politique d'insertion, allait s'accompagner de dérives bureaucratiques.

Ainsi, on a vu dans les faits la notion d'insertion se transformer en celle d'"employabilité", c'est-à-dire de mise au travail (cfr. p. ex. Laville in Erne et Laville, 1994). Mais l'important est qu'il est désormais possible de critiquer ces pratiques au nom même du modèle qu'elles entendent mettre en oeuvre. Le déplacement des représentations est désormais possible à partir d'un point d'appui légal. C'est ce déplacement qui apparaît ici d'un intérêt tout particulier.

(4) Ce document est longuement cité et commencé in Mückenberger, 1994.

ici esquissé est emprunté à cet article.

des administrations l'après-midi etc... Ce travail s'insère dans le champ des expériences "tempus délia città", initiée dans différentes municipalités du pays. Il s'agit de décider d'une politique de synchronisation des différents temps de la ville qui tiennent compte de la multiplicité des intérêts en jeu. C'est pourquoi de nombreux partenaires ont été associés à la discussion : administrations, commerces, transports en commun, usagers, syndicats, patrons...

Première originalité : comme le note U. Mückenberger, ces négociations rompent avec le "bipartisme" capital/travail, cher à l'Etat social. Limitée aux acteurs représentatifs traditionnels, toute négociation sur l'aménagement du temps de travail souffre, on le sait, de biais et de préjugés qui rendent impossible l'intégration de tous les intérêts. Ainsi en va-t-il par exemple des intérêts des femmes pour un certain type d'aménagement du temps de travail, à la fois dans la dimension des horaires et dans celle des congés, intérêts souvent négligés par les syndicats traditionnels. Ainsi en va-t-il aussi des enfants qui doivent pouvoir accéder à un certain nombre de services et de biens. Ainsi en va-t-il aussi, plus généralement, des usagers, les éternels oubliés des négociations fordistes au sein de la fonction publique. Deuxième originalité de l'expérience, conséquence du premier : l'objet de la négociation n'est pas seulement le temps de travail, mais aussi le temps de loisir.

Nous approchons là de ces négociations innovantes "où il convient de parler au moins autant de la vie hors travail que des conditions de la production" que Gilbert Cette et Dominique Taddei (1994: 190) appellent de leurs vœux. Troisième originalité : l'aménagement du temps de travail et de loisirs ne prend pas la forme de normes standardisantes définissant les jours ouvrables, ceux qui ne le sont pas, les horaires en vigueur et les exceptions tolérées. Il y va plutôt d'un forum de coordination très ouvert, définissant "un mécanisme nouveau mais diffus d'optimisation et de mise en oeuvre" (Mückenberger, 1994: 28).

Ces expériences ne sont pas uniques en Europe, et on eût pu ici en citer beaucoup d'autres. Elles témoignent d'une rupture avec d'anciennes logiques, et de nouvelles compositions. Avancé un peu à l'aveugle quant aux

principes, elles annoncent dans les pratiques que nous sommes en train de changer de monde. Mais peut-être pouvons-nous dépasser le flou obligé d'une démarche seulement impressionniste. La question qui a animé notre groupe de recherche est la suivante : y a-t-il, derrière ces expériences qui partagent un incontestable "air de famille", des principes organisateurs susceptibles de les encadrer et de les orienter ? Pouvons-nous déjà discerner de nouvelles configurations globales permettant de recomposer une cartographie d'ensemble ? Et en fonction de cela, pouvons-nous repenser le rôle de la Communauté européenne ?

### (1.2) Le fordisme eu crise

Notre conviction est que ces expériences nouvelles ne méritent en effet notre intérêt que comme des traces d'une crise d'un modèle de régulation, et l'annonce d'un nouveau modèle.

Pour saisir la notion de modèle de régulation que nous venons d'introduire, on peut ici se référer au *modèle concret de régulation* qui a été considéré à la phase de consolidation de l'Etat social inaugurée, grosso modo, au cours des années 1930 : ce modèle était indexé sur le *modèle productif* fordien qui lui fournissait, pour ainsi dire, non seulement sa base matérielle, mais aussi ses repères cognitifs essentiels.

On peut, en suivant la synthèse qu'en fit Robert Boyer (in Durand, 1992), résumer à quatre principes cardinaux le contenu du modèle fordien de production :

- 1° Il faut rationaliser le travail par un découpage analytique des phases et des gestes. La mécanisation est le prototype idéal du processus de travail (taylorisme). En conséquence, le travailleur est "fixé" à son poste de travail.
- 2° il faut indexer l'organisation du travail sur une théorie séquentielle du processus temporel de production : d'abord concevoir la norme, et ensuite seulement, en conséquence, organiser le travail, exécuter les tâches. La phase de la conception (de la formulation de la norme) est donc première, et l'exécution n'est pas appelée à corriger ou réviser le programme.
- 3° il faut piloter le rapport entre l'offre et la de-

mande par l'amont : le but est de vendre ce qu'on sait produire, et non de produire ce qu'on sait vendre. Le marketing et la publicité sont en conséquence les compléments indispensables de cette stratégie. 4° il faut produire des biens standardisés, même de qualité médiocre. Cette stratégie des économies d'échelle est perçue comme la plus efficace pour rentabiliser les investissements. Cela suppose une représentation de la norme de consommation "moyenne", et donc des préférences "moyennes" des individus.

Insistons sur deux éléments-clefs de ce modèle. Ce modèle repose sur deux représentations sous-jacentes, de la *norme* (1) et des *acteurs* (2).

(1) Qu'est-ce qu'une norme qui permet la production de masse et les économies d'échelle, qui mécanise les tâches, distingue entre conception et exécution et établit les "moyennes" des populations ? C'est une norme homogénéisante et standardisante. Elle suppose une organisation hiérarchique du pouvoir. En effet, la firme fordienne est structurée comme une bureaucratie webérienne. Elle suppose une forte intégration verticale, distinguant dans son organigramme entre les fonctions de conception et les fonctions d'exécution. Elle suppose enfin des appareils statistiques permettant de former des ensembles homogènes à partir de la réalité plurielle.

(2) Comment sont représentés les acteurs collectifs dans le cadre fordien ? Ils sont conçus comme des catégories génériques et statistiques, structurées sous la double forme du rapport patrons-travail leurs et du rapport producteurs-consommateurs.

Le rapport patrons-travailleurs est fondé dans le *salariat fordien*. Tout rapport de salariat n'est pas nécessairement fordiste : le salariat accompagne le capitalisme depuis ses débuts, même s'il n'a connu son véritable "triomphe" qu'aux temps de la société fordiste. Le salariat fordiste est une norme de travail très objectivée et formalisée. Elle présente trois caractéristiques fondamentales : (a) elle fixe le travailleur à son poste de travail - la forme prototypique en est donc le contrat à durée indéterminée; (b) elle traite l'ouvrier non seulement comme un travailleur,

mais aussi un consommateur potentiel des produits industriels, justifiant ainsi des augmentations de la rémunération; (c) elle traite le contrat de travail non comme un contrat entre individus, mais entre des positions objectives qui peuvent être représentées collectivement et encadrées par le droit social. Le rapport entre l'entreprise et ses clients est fondé dans une *norme de consommation* elle aussi objective et homogénéisable. Elle peut être construite par calcul statistique des préférences.

Dans de telles conditions, la représentation des acteurs collectifs ne pose pas de problème de principe. Leurs préférences peuvent être dégagées et définies sans trop de peine en fonction de leur position objective dans les structures du monde fordien. Il faut cependant noter une différence importante entre les deux types de rapports sociaux. Le rapport patrons-travailleurs a fait l'objet d'une institutionnalisation importante dans l'entreprise, sous la forme de la reconnaissance des syndicats et de la mise en oeuvre de mécanismes de négociations. Le rapport entre producteurs et consommateurs n'a, quant à lui, fait l'objet de presque aucune mise en forme discursive. La construction de ce rapport fut laissée à l'initiative presque exclusive du producteur.

Le modèle de régulation qui présidait à l'Etat social était en quelque sorte la transposition, dans le champ politique, de ces deux éléments mêlés de la norme homogénéisante et la structuration d'acteurs génériques. En cela, l'Etat social s'édifie comme en miroir par rapport au modèle de production à l'oeuvre dans la phase ultime de la société de consommation. Il repose fondamentalement sur les mêmes repères cognitifs que le modèle fordien.

D'une part en effet, il déployé une immense bureaucratie produisant un savoir homogénéisant du social. Il classe la population selon des nomenclatures englobantes. Il est centralisé, organisant son administration selon un principe pyramidal et hiérarchique. Les fonctions de conception et d'exécution de la norme sont en droit distinguées : elles discriminent d'un côté la place du législateur, authentique représentant politique, qui a la mission de la formulation de la norme; et les places du fonctionnaire et du juge, d'un autre côté, qui doivent appli-

mer des règles décidées en dehors d'eux.

D'autre parc, il institutionnalise la scène démocratique de la représentation des intérêts catégoriels par des acteurs collectifs génériques. La négociation collective en fait la forme paradigmatique de tout consensus socio-économique. Cette forme est reconnue et sanctionnée par le droit social. A l'intérieur même de l'Etat, une concertation des partenaires sociaux joue un rôle important de formulation et de légitimation de la norme générale. Par contre, tout comme l'entreprise fordienne, l'Etat social n'a jamais tenté d'institutionnaliser un véritable rapport égalitaire ou politique avec ses usagers de ses services. En faisant du public des citoyens la clientèle de ses services, l'Etat providence ne vise que la satisfaction de populations moyennes, dont les traits de particularité sont effacés au profit de préférences homogénéisables. De là l'"oubli de l'usager" qui n'est que l'envers de la standardisation des services publics.

Cet appui réciproque que l'Etat et l'économie industrielle prennent l'un dans l'autre fait de ce modèle un modèle extrêmement stable et rassurant. Certes, il est loin d'épuiser la totalité du social : des poches de non-salariat subsistent, des mondes de production non industriels prennent une part significative du marché. Mais le salariat, valorisé par l'entreprise de production de masse comme par l'Etat, joue le rôle d'"attracteur" de toutes les formes de travail. Le projet démocratique trouve une ressource nouvelle dans le processus de rationalisation objectivante du monde, servi par une myriade de techniciens du monde matériel (sciences naturelles) et du monde social (sciences humaines).

### (1.3) Vers un modèle procédural ?

Depuis les années 1970, le modèle de régulation calqué sur le fordisme est entré en crise grave. En ce sens, les trois expériences que nous avons évoquées sont éloquentes. L'expérience italienne montre la nécessité de dépasser le modèle "salarial" de la négociation de l'aménagement du temps. Avec l'expérience allemande, elle souligne la nécessité de prendre en compte

l'usager ou le consommateur par un autre biais que celui d'une norme de consommation construite par le producteur de services lui-même. Et avec le nouveau dispositif français, ces expériences allemandes et italiennes témoignent de l'inadéquation des normes générales et abstraites, des "programmes techniques d'action" et des décisions bureaucratiques pour rencontrer les problèmes contemporains. C'est donc bel et bien le coeur du modèle qui est atteint, et non la périphérie.

Cependant, si le fordisme est en crise, on ne peut cependant dire qu'un autre modèle de production lui ait succédé. Certes, les économistes ont pu tenter de dégager, dans les techniques de production de masse "flexible", une sorte de contre-modèle (quelquefois appelé "toyotisme"), dont on pourrait construire l'idéal-type par une sorte d'inversion des principes fordien (cfr. par exemple la tentative de R. Boyer, 1993:53) : il y aurait pilotage par l'aval là où il y avait auparavant pilotage par l'amont, visée de la différence qualitative des produits là où il y avait visée de la qualité moyenne, développement de la sous-traitance là où il y avait intégration verticale, travail d'équipe là où il y avait subordination au contremaître etc... Certains ont même parlé de "sortie de la société salariale". Ces tentatives de formalisation sont certes valables pour tout un pan de l'économie. Mais elles ne peuvent prétendre au statut de *modèle général*. Il semble plus correct, en suivant Robert Salais et Michael Storper (1993), de constater une irréductible pluralité des "mondes de production" : les principes fordien (ou néo-fordien, cfr. Wood in Durand, 1992 : chap. 2) continuent de valoir partiellement pour le monde industriel de la production de masse; mais d'autres mondes se configurent à côté du monde industriel, exigeant d'autres modèles de coordination et de coopération. En tout cas, le modèle fordien, ou ce qu'il en reste, a cessé de jouer le rôle d'"attracteur".

L'essentiel est de noter que le modèle régulateur ne peut plus faire comme si un seul modèle de production orientait tendanciellement la totalité de la vie économique et sociale. Le modèle de régulation ne peut plus être substantiel, c'est-à-dire se fonder sur une représen-

tion a priori de ce que doivent être une coordination et une coopération socio-économiques optimales. Il ne peut donc être question de substituer un modèle substantiel (par exemple, le toyotisme) à l'autre (le fordisme). Nous devons accepter de vivre dans une pluralité de modèles. Cela engendre bien sûr un accroissement dramatique de complexité sociale, et donc d'incertitude. En cela, comme le souligne fortement K.H. Ladeur dans sa contribution à ce rapport, nous devons inventer de nouveaux mécanismes de gestion de l'incertitude.

Il faut donc changer non seulement de modèle régulateur, mais surtout le *niveau* du modèle régulateur : au lieu de viser une régulation de premier ordre, nous devons envisager un modèle de *second ordre* qui rende possibles les réaménagements internes des différents mondes de production tout en permettant leur coexistence dynamique dans une perspective de démocratie socio-économique. C'est d'un gain de réflexivité dont il s'agit. Pour connaitre ce changement de niveau de réflexivité, nous ferons usage, dans ce rapport, de la notion de "rationalité procédurale".

Le modèle de la rationalité procédurale se définit contre un certain nombre de courants qui traversent actuellement tant le champ théorique que les pratiques sociales institutionnelles. Il s'oppose d'abord à une rationalité purement économique, qui entend cantonner le choix rationnel au seul calcul d'optimisation (le modèle utilitariste, qu'il vise l'utilité individuelle ou collective). Ce modèle, en négligeant les "conventions" (les arrangements institutionnels) qui fondent tant l'accord des producteurs entre eux que celui du producteur et du consommateur, ne peut poser la question régulateur de façon authentiquement réflexive. Il s'oppose ensuite à une version fonctionnaliste de la société, qui, prenant acte de sa différenciation, renonce à l'utopie démocratique au nom d'un froid réalisme qui réduit la vie sociale à une machine fonctionnelle régie par des "codes" autonomes. Il s'oppose enfin à des tendances irrationnalistes, qui valorisent, sous le nom de "post-modernisme", la diversité et l'éclatement pour eux-mêmes.

L'éclatement des logiques sociales, et la pluralisation des modèles qui s'ensuit n'étant

qu'un point de départ (mais non un point d'arrivée), on peut définir une rationalité émergente, qui se déploie à partir d'elle, mais d'une façon qui n'a rien d'automatique, et suppose en conséquence une volonté politique, un pari pour la raison porté par les différents acteurs de la vie sociale. Cette rationalité procédurale a fait son deuil du centralisme bureaucratique et du choix utilitariste. Elle ne se déploie que dans des espaces de délibération, où toutes les personnes concernées par une décision normative peuvent avoir droit à la parole et où le champ des arguments recevables n'est pas *a priori* clôturé. Par procédure, nous ne visons donc pas ici seulement les principes procéduraux tels qu'ils ont été thématiques par le droit (principe de publicité, principe du contradictoire, principe d'argumentation...). Certes ces principes sont importants, mais ne suffisent pas à définir une *rationalité* procédurale. Une rationalité procédurale sera définie comme un discours critique qui permet qu'une communication vraiment ouverte, tant sur le plan cognitif que sur le plan normatif, soit à même de déconstruire les fausses dogmatisations des acteurs, et de construire le litige qui les oppose comme un objet particulier à l'intersection de différents univers de sens pertinents (économique, culturel, social etc...).

Le passage à une régulation procédurale, dans cette perspective, ne signifie donc nullement l'abandon pur et simple de négociations substantielles; elle vise à en accroître les potentialités (éventail d'intérêts représentés, marge de manoeuvre, etc...) par un cadrage plus réflexif, poussant à la fois à l'argumentation et à l'imagination. Il s'agit, face à une incertitude de plus en plus grande, de permettre l'ouverture d'instances de problématisation où des apprentissages, individuels et collectifs, deviennent possibles.

Pour être vraiment à la hauteur des nécessités régulatrices, une double procéduralisation s'impose : celle des dispositifs de légitimation et d'application des normes; celle des modes de structuration des acteurs collectifs. Faute d'être menée dans cette double dimension, une procéduralisation ne pourrait être effective. Les deux dimensions trouvent leur point d'articulation institutionnelle dans le lieu

ême où les acteurs se rassemblent pour décider de la norme commune : l'instance de la négociation collective. Mais celle-ci aussi doit être redéfinie, de façon à prendre le relais de la négociation bipartite fordiste classique sans en répéter les travers. En quelque sorte, il s'agit de passer d'une procéduralisation restreinte et limitée, celle qui a caractérisé l'Etat social, à une procéduralisation générale.

Pour rendre compte et guider la négociation collective, les sciences sociales - thématissant en cela les représentations spontanées des acteurs - ont jusqu'à présent eu recours à deux modèles, qui sont deux versions différentes d'une même rationalité stratégique. Soit d'un point de vue individualiste, on envisageait la négociation sous l'angle d'une rencontre d'intérêts définis en termes d'utilités : le calcul utilitaire est dans ce cas le vecteur de la rationalisation du social. Soit, d'un point de vue "holistique", on envisageait la négociation comme la rencontre politique d'intérêts par principe divergents, cette divergence étant objectivement fondée dans une structure sociale rigide : la négociation n'était alors que la mise en discours et le gel provisoire d'un certain état du rapport de forces. La procéduralisation de la négociation collective suppose le dépassement de ces deux modèles. Elle suppose que la communication discursive n'est pas seulement le réceptacle de rationalités stratégiques qui lui sont étrangères, mais est le Heu d'une rationalité autonome de type "communicationnel", où peuvent se problématiser les intérêts et les différents modèles de justice. Cette procéduralisation des formes de la négociation collective suppose cependant la mise en place de dispositifs institutionnels précis, soutenus et contrôlés par le droit.

#### *(1.4) Comment rendre ce modèle procédural plausible ?*

Les auteurs de ce rapport se sont demandé si le modèle de régulation procédurale, dont nous venons d'esquisser les traits généraux, était une perspective justifiée et réaliste, pouvant orienter la politique sociale européenne

dans les années qui viennent.

L'élaboration du raisonnement se fait en quatre phases. Dans une première phase, *a contrario*, on essaiera de mettre en évidence le fait que les diagnostics (et les remèdes) contemporains de la crise les plus souvent avancés, et qui pour l'essentiel orientent les politiques publiques, sont insuffisants car ils manquent une dimension essentielle de la problématique : la question du mode de régulation, c'est-à-dire celle du modèle de normativité et de structuration de l'acteur collectif. En se centrant uniquement sur la crise de l'emploi, et en proposant des médecines classiques pour l'affronter, ils ont tendance à oblitérer l'inadéquation des modèles régulateurs qu'ils présupposent. Dans une deuxième phase, plus positivement, on tentera de prendre la mesure des mutations que nous sommes en train de vivre. Il s'agira là d'un constat : ce que met en cause la crise du fordisme, c'est fondamentalement l'orientation formaliste de la modernité démocratique. Nous verrons cette crise à l'oeuvre tant dans les modes d'organisation du travail et de structuration de la société, que dans le dispositif de l'action syndicale. La troisième phase se veut alors constructive : elle tend à s'interroger sur ce que pourrait être une procéduralisation de la norme et de l'acteur en politique sociale rompant consciemment avec le formalisme déjà en crise (la deuxième phase l'aura montré). Cette question sera déployée à partir de son lieu institutionnel : la négociation collective. Nous tenterons de dégager les contraintes qui doivent peser sur la négociation pour qu'elle soit vraiment procédurale. Enfin, dans une quatrième phase, nous nous interrogerons sur le rôle du niveau européen dans la promotion de ce nouveau cadre régulateur pour les politiques sociales. Nous verrons que le rôle de l'Europe peut être triple : la Communauté peut constituer un lieu d'intégration systémique qui évite les processus d'harmonisation standardisante; elle peut être un lieu offrant des garanties juridictionnelles obligantes à "procéduraliser" un certain nombre de décisions; enfin, elle peut être un acteur direct, soutenant, à différents niveaux, des initiatives de procéduralisation des organisations socio-économiques.

## 2. L'incomplétude des modèles existants pour une politique régulatoire globale

Depuis 1973, on constate, à des degrés divers selon les nations, une dissolution des composantes du consensus qui a porté la construction de l'Etat social depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

La crise est en général interprétée comme une crise des assumptions empiriques qui forment le consensus fordien. Et à n'en pas douter, cette analyse est juste et profonde. Ces assumptions empiriques forment un ensemble d'évidences liées à un certain état du monde productif et des mécanismes de socialisation dans la société fordienne. En suivant partiellement Claus Offe (1992), on peut résumer à au moins trois composantes le contenu empirique de ce que l'auteur appelle le "syndrome-productiviste" propre au régime fordien :

- les citoyens vivent dans *des familles* qui assurent leur socialisation primaire et une solidarité entre au moins deux générations tant sur le plan des revenus que sur celui des soins essentiels,
- l'immense majorité de ces familles ont en leur sein un salarié, véritable "breadwinner" du groupe, ce qui suppose qu'on traite comme normale à la fois la préférence subjective pour le salaire, et l'existence objective d'emplois salariés en nombre suffisant pour assurer des ressources à tous les ménages.
- l'Etat social peut assumer la couverture des risques et des besoins "résiduels", c'est-à-dire ceux qui ne sont pas couverts par le marché ou par la solidarité familiale. Ces risques et besoins résiduels connaissent une extension limitée et *a priori* déterminable, car on connaît grosso modo la couverture "normale" des besoins fondamentaux.

Mais il s'agit là de croyances contingentes, liées à un état de la société, état qui se trouve justement mis en cause par la crise économique. Progressivement, ces croyances sont devenues de moins en moins acceptables. D'abord, la famille connaît, dans ses formes traditionnelles, une érosion forte, voire un éclatement, qui met très radicalement en cause les so-

lidarités intergénérationnelles. En second lieu, les modifications des mécanismes de la croissance mettent en question la possibilité objective d'assurer à chaque ménage au moins une source de revenu stable (salarisée) : le double phénomène conjoint de la tertiarisation de l'économie (augmentation de la part relative des services dans la structure de la production) et de la révolution technologique a induit une préférence, de la part des entreprises, pour un processus de remplacement du facteur travail par des investissements technologiques. Nous nous trouvons dans une période de croissance sans création d'emplois dont, à ce stade de notre développement économique, rien ne nous permet de dire qu'elle ne sera que transitoire. A ce pôle objectif se joignent les effets d'orientations culturelles qui mettent en cause la valeur du travail comme vecteur d'auto-réalisation de soi. Enfin, a été mise en cause la *possibilité* même de l'Etat providence de faire face à des risques et des besoins croissants. La crise des finances publiques témoigne à suffisance de cette incertitude.

Cette crise de la "normalité" a donc un fondement dans les évolutions des systèmes socio-économiques. Face à cet effritement des contenus empiriques du consensus fordien, on a vu surgir une réponse que nous pourrions ici appeler "néo-formaliste". Elle consiste à vouloir baser le nouveau régime régulatoire post-fordien sur une redéfinition du rapport forme-contenu. D'une part en effet, elle prend acte de la nécessaire transformation des croyances sur l'état des choses (distribution des risques, définition des besoins etc...), c'est-à-dire du *contenu*. Mais elle entend aussi, d'autre part, préserver la croyance en un corps de règles générales, standardisantes et abstraites qui permettraient une régulation de la société. Dans cette perspective, l'Etat doit redéfinir un ensemble de règles universelles de référence, à appliquer dans les situations concrètes de manière autoritaire et bureaucratique, mais non changer les modalités mêmes de la normativité sociale. On peut citer ici trois variantes de ce néo-formalisme des politiques régulatoires. Elles forment l'essentiel des références idéologiques actuellement disponibles dans l'espace public européen : appellons les, pour la simplicité, la "régulation néo-libérale"; la "régulation sociale-démocrate clas-

que" ; et enfin, *in fine*, *in fine* dans le débat, le scénario plus "utopique" de l'allocation universelle (basic income) qui entend refonder l'Etat social sur des bases nouvelles.

Il ne s'agit pas ici de mettre en cause l'efficacité de certaines mesures proposés par chacun de ces modèles. Il s'agit plutôt de montrer qu'ils partagent tous les trois, *s'ils prétendent incarner un modèle régulateur global, un même rapport fondamental à la norme*. En d'autres termes, ces tendances idéologiques présupposent que la crise des contenus empiriques du régime fordiste ne mettent pas fondamentalement en cause un modèle formaliste, plus ancien que lui, qui repose sur les deux éléments que nous avons identifiés dans la première partie de ce texte : la norme standardisante et une constitution naturelle des "préférences" des acteurs, individuels et collectifs.

Passons rapidement en revue chacun de ces trois modèles.

### (2.1) *Le modèle néo-libéral*

La lecture qui est proposée de la crise en fait une crise de rigidité. La rigidité est pensée comme extérieure au marché, trouvant sa source dans le monde des organisations, privées et publiques. Les écoles de management en appellent à une flexibilisation des règles internes des entreprises, pat un recours à une contractualisation souple de sous-traitants. L'école de la dérégulation entend promouvoir un programme de privatisation et de dérégulation du marché des biens et des services comme du marché du travail. Dans les deux cas, la flexibilité est pensée uniquement en termes de marché : il s'agit d'accroître la vitesse d'ajustement des prix et des salaires à la situation réelle du marché. La conséquence de cette politique de "vérité économique" est un abaissement très général du coût du travail, et donc des revenus des classes moyennes et inférieures, et la dislocation de certains standards de protection sociale.

Cependant, cette insistance sur la flexibilité ne doit pas cacher un formalisme profond qui est la vérité du modèle. Il ne s'agit de se dégarer des normes concrètes de comportement induites par l'Etat interventionniste que pour

mieux se conformer au schéma abstrait d'un marché formel-idéal. Pour le néo-libéralisme, le marché n'est autre en effet qu'un corps de règles à appliquer de façon uniforme dans presque toutes les situations de la vie sociale. Il s'agit d'un mode de construction de la réalité sociale selon un schéma articulé sur les deux éléments résumés, dans toute leur simplicité, par Arrow (1974) :

- les acteurs sont supposés être des individus rationnels. La rationalité consiste ici dans la compétence des agents à choisir les moyens les plus économiques pour réaliser leurs préférences, sur la base de leurs croyances et de leurs désirs, étant données d'une part la contrainte d'une situation, et d'autre part celle que leur imposent les choix des autres.
- Les règles de la coordination se ramènent à celles d'un marché efficient, c'est-à-dire à la concurrence entre les acteurs pour des ressources rares sur base de l'ensemble des indicateurs qui constituent les prix.

Ce deuxième élément est l'élément régulateur en tant que tel. Il assure la coordination rationnelle, supposée garantir, sur le long terme, à la fois l'efficacité et l'équité. Les règles du marché sont générales et abstraites : elles supposent le fair-play dans la concurrence, la transparence des informations etc... Dans cette perspective, le rôle de l'Etat est d'assurer la mise en place et le fonctionnement de ce marché formel. Cela peut se faire par l'arsenal classique des droits de propriété et des règles de la concurrence, dont la législation anti-trust (visant à briser les monopoles) constitue une pièce essentielle.

Ce schéma régulateur se fonde donc sur un binaire fondamental : d'un côté, les *contenus* des préférences sont supposés donnés et non problématisables par une quelconque régulation substantielle; d'autre part, les règles de coordination sont *formelles*, consistent en un ensemble de droits et de principes pensés à la fois efficaces et équitables. Ce bipartisme fondateur introduit, dans la pensée libérale, une suite infinie de "doublets" très classiques : le binaire public-privé; le binaire loi-valeurs, etc (cf. à ce sujet l'analyse d'Unger, 1975).

Or, on a de fortes raisons de douter de ce type de schéma régulateur du point de vue d'une rationalité *globale*. La substitution des

règles du marché aux règles impératives de l'Etat interventionniste permet certes une plus grande flexibilité dans l'acquisition, l'emploi et l'aliénation des facteurs de production. Mais le gain n'est que partiel, car de toute évidence il ne concerne pas les dispositifs de coordination institutionnels qui doivent subsister, ne pouvant être purement et simplement remplacés par le marché, ni les individus eux-mêmes.

Les coordinations de type institutionnel donnent naissance à ce que Doeringer et Piore ont appelé le "marché interne" du travail. Il se distingue du marché externe, où "les décisions de rémunération, d'allocation et de formation sont contrôlées directement par les variables économiques" (1971: 1-2). Le marché "interne" se justifie par des raisons d'efficacité et d'équité. Sur le plan de l'efficacité, une certaine protection des travailleurs contre la concurrence propre au marché du travail se justifie pour des motifs d'apprentissage et de préservation des savoir-faire collectifs accumulés au sein des entreprises. En outre, comme l'a indiqué Doeringer (1986), la perte d'efficacité que peut représenter la protection contre le marché externe peut être compensée par une fidélisation plus grande des travailleurs à l'entreprise, et leur intérêt accru à sa réussite collective sur le long terme. Sur le plan de l'équité, la protection permet le respect des règles éthiques propres aux groupes de travailleurs.

Comme l'indique Favereau (1989: 158), les stratégies d'accroissement d'efficacité ne peuvent se ramener à la substitution pure et simple du marché à l'organisation. Elle suppose aussi une redéfinition des règles de l'organisation, flexibilisation "interne" qui échappe aux principes du marché, et sur laquelle le modèle régulateur néo-libéral reste muet. Cette flexibilisation institutionnelle (*versus* mercantile) nécessite en effet la mobilisation de règles non formelles et d'institutions substantielles permettant d'assurer les apprentissages, la coopération collective, la formation d'identités de groupes etc...

Le rôle de la puissance publique dans cette flexibilisation interne est loin d'être négligeable. Tant les dispositifs de coordination collective que les individus ont besoin, pour se flexibiliser, de supports institutionnels et orga-

nisationnels. Un marché du travail flexible suppose, par exemple, l'organisation solide et intelligente de filières de formation et d'apprentissage. Les individus ne peuvent concourir sur le marché du travail que s'ils disposent des savoir-faire adéquats, ou s'ils sont capables de les acquérir sans trop de difficultés. Cela suppose une complexe régulation institutionnelle, qui ne peut être laissée aux seules forces du marché. A cet égard, la situation en Angleterre que décrit B. Franq dans son rapport est révélatrice des dysfonctionnements qu'engendré une trop grande dérégulation de la formation : des déficits de formation, et même d'éducation de base, excluent du marché du travail un certain nombre de travailleurs potentiels. Dans une telle situation, les syndicats ont dû prendre en charge des dispositifs d'enseignement habituellement pris en charge par l'Etat : les coordinations institutionnelles nécessaires à l'établissement d'un marché du travail ouvert, avec égalité des chances, sont dans ce cas subordonnées à la contingence des initiatives privées d'associations émanant de la société civile.

Tout ceci ne signifie nullement que le modèle néo-libéral soit totalement inopérant. Il peut être considéré comme efficace, mais appelle un complément institutionnel non négligeable comme sa condition de possibilité. Le défi d'une politique régulateur aujourd'hui n'est pas de se substituer au marché, ni de s'y réduire, mais de composer des "cocktails" qualitativement nouveaux de marchés et d'institutions.

## (2.2) Le modèle social-démocrate classique

A l'encontre du modèle néo-libéral, on a vu se dresser des défenseurs du modèle classique de l'Etat social, approche que, pour faire bref, nous appelons "sociale-démocrate".

Il s'agit, dans ce cas, de défendre, contre vents et marées, le modèle de régulation caractéristique de l'Etat providence. Sur le plan de la production, les recettes keynésiennes continuent d'une part peu ou prou d'être défendues ; soutien de la croissance par l'investissement public (notamment dans les nouvelles technolo-

mes), défense d'un haut niveau de salaires pour maintenir un marché intérieur. D'autre part, des mesures de réduction linéaire du temps de travail, d'aides sélectives à l'embauche (des jeunes, des chômeurs de longue durée etc...), de pré-pensions etc...accompagnent une défense résolue du droit du travail traditionnel. Sur le plan de la distribution, il s'agit de maintenir les normes de protección sociale, quitte à éventuellement en revoir les mécanismes de financement.

Ce modèle régulateur rompt avec les pré-supposés du modèle néo-libéral, d'une façon qui, pour ainsi dire, en renverse les termes :

- les acteurs sont appréhendés comme des acteurs collectifs, comme des catégories sociales exprimant leurs préférences par une voie politique. Leur rationalité ne se limite pas au calcul des moyens; elle intègre également une finalité substantielle de justice sociale.

- les mécanismes de coordination ne se limitent pas aux règles du marché concurrentiel. Ils supposent aussi des accords négociés dans les enceintes appropriées, et une norme étatique, imposée, le cas échéant, autoritairement.

Comme on le sait, le propre du modèle social-démocrate n'est pas de substituer purement et simplement au premier modèle (néo-libéral) le deuxième modèle (interventionniste et politique), mais de tenter d'articuler l'un et l'autre. Il reste que cette articulation modifie radicalement les règles du jeu régulateur. En un certain sens, les normes de coordination deviennent matérielles et instrumentales. Matérielles, car il s'agit bien, dans ce cas, de programmes politiques concrets devant être exécutés par l'Etat. Instrumentales, car ces normes sont mises au service d'objectifs qui les dépassent (justice sociale, croissance, plein emploi etc...), et à l'aune desquels elles pourront être révisées.

Cependant, pas plus que la "flexibilité" néo-libérale, la "matérialité" sociale-démocrate ne peut oblitérer le formalisme "résiduaire" du modèle. Ici encore, nous avons affaire à un corps de règles appelées à régir à l'extérieur les interactions sociales. Une fois définies, elles s'imposent a priori aux acteurs en situation, à partir d'un lieu d'où la société peut être connue et transformée selon un programme. La différence

avec le modèle néo-libéral est certes que ces normes, au lieu d'être fondées dans la "nature" du marché efficient, sont négociées entre des acteurs collectifs. Cependant, cette négociation politique ne change pas la nature du mécanisme normatif. Ainsi, les normes standards du système de la sécurité sociale homogénéisent les groupes, en régulent les positions et les interactions selon des schémas fixes appliqués par des bureaucraties.

Ce modèle a un objectif de rationalité. Il s'agit de pallier les irrationalités du marché par un mécanisme étatique centralisé d'intervention. Cependant, on peut, sur base de l'expérience récente de nos sociétés douter de la rationalité de ce type de régulation. Une immense littérature sur les "regulatory failures" de l'Etat interventionniste s'est développée au cours des dernières années (cfr., pour une présentation synthétique de ces théories Teubner, 1993 : 114-117).

Le cas des programmes spéciaux pour chômeurs, caractéristique d'une intervention du type de l'Etat social classique, est instructif à cet égard. L'Allemagne connaît les célèbres A.B.M. (Arbeits beschaffungs massnahmen). De son côté, la France a rassemblé sous le label "contrats emploi-solidarité" (CES) les différents statuts créés dans le but de donner des emplois à des chômeurs de longue durée. Ce statut rassemble les Travaux d'utilité publique (les TUC), et d'autres formules telles les Programmes d'insertion locale (PIL). Le but est de permettre l'accès à l'emploi de chômeurs de longue durée. Ce type de programme est typique du modèle que nous évoquons ici en ce que :

- il vise des catégories générales définies par des paramètres administratifs (moins de 25 ans; chômeur de longue durée; tel niveau de formation etc...), constituent le public cible de la mesure,
- il crée par voie administrative des postes de travail non générés par le marché,
- le financement de ces emplois est assumé de façon presque exclusive par la puissance publique,
- un statut est attaché aux emplois ainsi créés, définissant de façon formelle un certain nombre de droits et de devoirs (durée, etc...).

Ces programmes ont certes eu une inconcevable utilité, au moins temporaire, pour de nombreux chômeurs. Cependant ils rencontrent des limites si fortes qu'on peut douter qu'ils ouvrent vraiment une perspective politique à long terme. Deux fortes limitations apparaissent en effet.

La première limite apparaît dans le mode de construction entre le chômeur (aidé) et l'emploi créé. Les mesures prises, étant générales et catégorielles, ne rencontrent pas des situations par nature très diversifiées. Comme le dit La-ville (1994 : 80-81), "la logique des places disponibles (...) supplante la logique d'itinéraire personnel, à l'image de ce qui se passe dans la formation. Quelles que soient les préoccupations qualitatives de départ, la pression exercée par le volume de chômage est telle qu'elle entraîne un glissement vers les objectifs qualitatifs". Le chômeur rencontre donc un emploi qui n'est pas taillé à sa mesure, et qui ne le propulse pas vers des emplois dans les circuits normaux du marché du travail. En outre, le statut est souvent perçu comme stigmatisant, empêchant la constitution d'une identité fière, et donc la valorisation *subjective* de l'emploi d'utilité publique. Soumis à des classements bureaucratiques, ces travailleurs deviennent paradoxalement des "inclassables" : on ne sait plus trop s'ils sont actifs, chômeurs ou inactifs.

Une seconde limite est rencontrée dans le type de construction qu'effectue ce type de programme du rapport de service entre prestataire et usager. Téléguidée du haut, l'emploi créé apparaît souvent comme artificiel, ou comme se substituant à des emplois existants. L'offre ne crée la demande que si on peut compter sur un réel investissement de l'offreur dans son produit. Or, c'est précisément ce que ce type de dispositif étatique, malgré ses bonnes intentions, rend très difficile. Du coup, les usagers potentiels ne se retrouvent pas dans les services créés.

L'enjeu de ce débat n'est pas de critiquer comme telle l'intervention de l'Etat, tant au niveau du financement qu'à celui de l'encadrement juridique, mais d'en problématiser les formes mêmes. L'alternative n'est peut-être pas tant aujourd'hui celle entre un marché dérégulé et un Etat interventionniste, qu'entre des

modes formalistes de construction de la réalité sociale, et un mode plus "procédural". C'est pourquoi, malgré tout l'effort d'imagination qu'il représente, un scénario comme celui de l'allocation universelle reste, lui aussi, encore relativement impuissant.

### (2.3) Un nouveau compromis social-démocrate : l'allocation universelle ?

Un certain nombre d'auteurs et de philosophes sociaux sont désormais bien conscients des mutations que connaissent nos sociétés, et qui rendent obsolètes certaines croyances empiriques partagées sur les modes "normaux" de vie, d'emploi et de solidarité. Leur objectif est alors de "refonder" la solidarité universaliste et formelle promue par le Welfare State en changeant radicalement les bases des prestations de l'Etat providence.

Une des idées avancées, qui a dynamisé le débat, est celle de l'allocation universelle (aussi appelée revenu de citoyenneté, basic income, Grundeinkommen etc...) (i.a. Van Parijs, 1992; Standing, 1990). On entend par allocation universelle le paiement inconditionnel d'une allocation à chaque citoyen par l'Etat, allocation établie à un niveau tel que chacun peut en vivre. Cette allocation se substituerait aux actuelles allocations de chômage et aux allocations de handicap en tout cas, et peut-être aussi aux pensions des personnes âgées. La perspective philosophique de la proposition est de modifier l'ensemble du *contenu* des concepts qui forment le background consensuel justifiant une redistribution étatique partielle de la richesse. Trois concepts fondateurs sont révisés. D'abord, il s'agit de revoir le concept de la conditionnante de l'allocation : ce n'est plus l'emploi, mais la *citoyenneté* qui est au coeur du système. Ainsi entend-on tirer toutes les conséquences de la crise structurelle de l'emploi dans les sociétés post-industrielles. Ensuite, on modifie le critère de *l'égalité* des bénéficiaires : il s'agit d'assurer une égalité selon les besoins, et non pas en fonction des mérites, des compétences ou des statuts occupationnels. Enfin, le concept même de *sécurité* est modifié. L'allocation universelle ne vise pas à donner une sécurité substantielle totale dans

certaines secteurs de l'existence, mais à assurer une sécurité minimale des ressources en vue de maximiser le champ de l'autonomie et de la responsabilité individuelle dans la prise des risques.

Nous ne voulons pas ici discuter des avantages et des inconvénients de ce type de mesure qui, en un certain sens, continue de s'inscrire dans un programme social-démocrate. Nous nous contenterons de souligner deux limites à ce type de scénario, qui, sans en condamner tous les aspects, en limite la portée : 1° une première limite tient à la définition "standard" de la sécurité minimale que suppose ce type de scénario. Cette définition prend une double forme. D'une part, on suppose qu'existe un tel standard, transversal à toutes les situations dans une nation donnée; d'autre part, on suppose que ce standard est entièrement définissable dans une mesure monétaire. Or cette standardisation est très difficile, pour deux raisons. D'abord, la liste des "besoins élémentaires" ne cesse de faire l'objet de discussions au sein de la société : va-t-on y inclure l'éducation des enfants et à quel niveau ? Les besoins en formation ? Les loisirs ? Ensuite, de toute évidence, la possibilité de rencontrer ces besoins par une allocation monétaire est conditionnée par l'état des services et l'insertion du bénéficiaire dans des circuits sociaux. Une variable de situation intervient. Il faut reconnaître que le caractère standard de l'allocation ouvre à des inégalités dans l'accès réel aux biens et aux services, dans la mesure où elle ne tient pas compte de la réalité de l'environnement de l'allocataire pour évaluer ses critères. Par exemple, une variable de localisation intervient dans l'évaluation du prix d'un logement décent : un loyer dans une grande ville européenne est beaucoup plus cher qu'un loyer dans une cité provinciale. En d'autres termes, l'inconditionnalité du montant *monétaire* de l'allocation est fortement contrebalancée par la condition que fait peser l'environnement sur le niveau *réel* de couverture des besoins. Certes, l'allocation universelle n'exclut nullement que *par ailleurs*, d'autres mesures d'égalisation soient prises, formant à ainsi un

"policy package". Mais ces mesures auront une influence décisive sur la perception de la légitimité de l'allocation, et sur son efficacité. En conséquence, le sens même de l'allocation change considérablement selon qu'elle est incluse dans tel ou tel "policy package" : par exemple, selon qu'elle accompagne une dérégulation massive du marché du travail, ou au contraire un renforcement de l'intervention étatique.

2 une seconde limite à l'allocation universelle tient à son absence de considération pour les problèmes d'intégration sociale. Le modèle fordiste de la solidarité était plus que l'imposition d'un temps contraint voué au culte de la productivité : le travail avait une importante fonction de socialisation du citoyen. L'allocation universelle en elle-même ne remplit pas davantage cette fonction que les droits actuels à la sécurité sociale. Même si elle cherche à promouvoir un "secteur autonome", l'objectif de socialisation n'est pas atteint car "le travail sous forme de "travail indépendant", d'"activités autonomes" ... ou de "community work" ne remplit pas non plus cette fonction" : il n'y a en effet pas de reconnaissance publique et institutionnelle de ce type d'activités (Zoll, 1994 : 5). Or ce problème de l'intégration sociale ne se résout pas par des mesures uniformes et autoritaires. Il faut plutôt mettre au point des dispositifs institutionnels, souples et sensibles aux contextes locaux, tenant compte des ressources diverges des personnes. Eventuellement, un pouvoir de "contrainte", dans le cadre d'un contrat d'insertion par exemple, peut être requis. Quelle que soit la solution concrète envisagée, on doit constater une nouvelle fois l'incomplétude de ce type de mesure.

Dans les deux dimensions, l'allocation universelle semble rencontrer une limite dans son insensibilité aux contextes particuliers. La diversité de ces contextes met en cause à la fois son efficacité et sa légitimité. En distribuant une allocation de façon automatique, elle fait tomber sur la réalité concrète un "voile d'ignorance" qui, pour réaliser une incontestable économie cognitive, fait peu de place à la complexité des sociétés modernes.

### 3. Prendre la mesure des mutations des modèles cognitifs et normatifs.

Répétons que, dans ce qui précède, nous n'avons nullement voulu déclarer, de façon cavalière, que certaines mesures régulatrices avancées par les partisans de ces trois modèles ne sont adéquates d'aucune manière pour rencontrer la crise contemporaine des politiques sociales<sup>5</sup>.

Nous avons voulu seulement jeter un soupçon sur leur capacité à *intégrer* une politique régulatoire globale, au niveau national comme au niveau européen, c'est-à-dire à satisfaire simultanément à des exigences d'efficacité et des exigences d'équité. Ce à quoi nous avons voulu amener le lecteur, c'est à thématiser ce qui, trop souvent, dans leur usage idéologique, nous paraît leur point aveugle : le modèle cognitif et normatif de la politique régulatoire qu'ils présupposent.

Qu'on se rapporte un instant à trois exemples que nous venons de citer : le déficit en matière de formation induit par une politique néo-libérale; l'insuffisance du modèle des TUC; et les limites de l'allocation universelle. Dans ces trois exemples, il nous semble qu'un trait commun est à relever : la limite provient du fait que la situation à gérer est construite comme un cas d'application d'une norme standardisée, posée à l'extérieur de cette situation. Même lorsque cette norme est négociée, comme dans le modèle social-démocrate, elle n'est négociée qu'en amont, produisant ainsi en aval les effets de segmentation que nous avons déploré. Une discussion "en situation" ne peut pas problématiser la règle à appliquer. Elle méconnaît la nécessité d'une réflexivité dans l'application, qui lui ferait perdre son caractère de traitement "automatique", pour pluraliser les registres du sens, et prendre acte de la complexité des situations. C'est précisément ce type de fonctionnement de la normativité que, par contre, tentaient de dépasser les trois expériences innovantes que nous avons citées en introduction de notre première partie. Ce modèle nous semble donc méconnaître un certain type de transformations déjà en cours dans nos sociétés. De là aussi leur caractère insatisfaisant, caracté-

re largement par les acteurs responsables, tant au sein de la société civile (les syndicats, le patronat, les divers groupes comme les chômeurs, les jeunes, les femmes...) qu'au sein des instances étatiques.

Pour donner plus de consistance à cette intuition qui fait l'axe de ce rapport, nous allons dans cette section donner quelques précisions conceptuelles et empiriques. D'abord, nous allons donner quelques précisions conceptuelles pour permettre au lecteur de mieux s'orienter dans nos développements (3-1-); ensuite, nous donnerons quelques éléments empiriques nous permettant de penser que les dispositifs de coordination sont en train de changer de façon très radicale (3.2).

#### (3.1.) *Précisions conceptuelles*

Donnons donc quelques précisions conceptuelles sur des notions déjà annoncées, mais encore trop floues à ce stade de notre développement.

Par *dispositifs de coordination*, nous entendons les dispositifs créateurs de prédictibilité dans l'action (réducteurs d'incertitude); par *dispositifs de coopération*, nous entendons ceux qui permettent la mise en oeuvre d'actions collectives.

Ces dispositifs sont à la fois producteurs d'un savoir sur le monde (aspect cognitif) et producteurs de normes sociales stabilisant les interactions possibles entre acteurs (aspect normatif). Ils présentent trois caractéristiques importantes. D'abord, ils ne sont pas des dispositifs éternels; *historiques et changeants*, ils ne peuvent être réduits à des formes naturelles. Nous éviterons donc de parler du Marché, comme s'il y avait une essence pure; ou de parler de la Bureaucratie, comme s'il n'y avait d'organisation qu'autoritaire et hiérarchisée. Ce couple antinomique et absolutisé qui est sous-jacent à bien des débats contemporains ne prend pas l'exacte mesure du caractère construit, diversifié, et donc virtuellement optionnel, des dispositifs d'action. Ensuite, ils supposent la mise en place de *médias techniques et institutionnels*, dont le degré d'explicitation et de formalisation peut varier. Les médias tech-

(5) Au demeurant, sur ces mesures, les membres de notre groupe étaient souvent divisés, comme cela apparaîtra dans les rapports particuliers joints à ce texte de synthèse. Par exemple, sur la question du revenu de citoyenneté, les opinions divergent, et nous n'entendons pas reformer cet important débat politique par une parole prétendument "experte". Le lecteur peut

deux positions particulièrement fortes à cet égard défendues par des membres de notre groupe: celle d'U. Mückenberger (avec Ofie & Ostner, 1989) et celle de R. Zoll(1994).

riques induisent des modes de traitement particuliers de mesure, de classement et de traitement de l'information. Les médias institutionnels stabilisent des processus de construction de savoir sur le monde en établissant des modes de communication légitimes et en produisant des règles d'action. Enfin, nous supposons que ces dispositifs sont *critiquables et justifiables en raison*.

Ces dispositifs de coordination peuvent être caractérisés par un fonctionnement *formaliste*. Par ce mot, nous visons un modèle :

- supposant un fonctionnement hiérarchique de règles s'appliquant à des situations via des procédures d'interprétation non contextualisées et des contrôles autoritaires (organisation bureaucratique "wébérienne", standardisation des règles etc...). Ce fonctionnement vise autant les règles abstraites du marché, que celles, matérielles, de l'Etat social classique,
- fondé sur des dichotomies binaires rigides (conception/exécution; apprentissage/travail; travail/activité domestique; travail/loisir, monétaire/non monétaire, biens/services etc...)
- mono-centré autour d'une catégorie privilégiée (de travailleur, de contrat de travail, de style de vie...).

Pour proposer un contre-modèle par rapport au formalisme ainsi qualifié, nous avançons le concept de *raison procédurale*. Par là, nous entendons faire valoir un concept de raison qui se caractérise par deux traits. D'abord, il s'agit d'une raison *élargie*, c'est-à-dire qui ne se réduit ni à la raison efficiente du marché (critère d'optimalisation) ni à la raison axiologique du droit naturel (valeurs de liberté et d'égalité). C'est un concept intégré de rationalité qui guide le jugement, qui fait sa place à la fois à l'efficacité et à la justice. Nous entendons aussi un concept "pragmatique" de raison, qui suppose l'instauration d'un dialogue en situation avec tous les acteurs concernés par la norme discutée. La liste de ces acteurs n'est pas a priori close, enfermée dans une représentation toute faite des rapports sociaux. Elle est toujours à construire.

### (3.2.) *Les nouvelles cartes de la coordination et la mutation de l'acteur collectif*

Nous avons dit que les modèles régula-

toires "classiques" que nous avons décrits manquent leurs objectifs de rationalisation de la société. Mais nous pouvons, pensons-nous, dépasser à présent ce constat purement négatif pour tenter de dégager quelques traits d'un modèle émergent. Certes, ce modèle est en gestation; nous ne pouvons que le décrire partiellement, sous une forme provisoire qui devra être complétée. Cependant, d'ores et déjà, un examen attentif de la réalité sociale permet, malgré ses multiples contradictions de tenter de ressaisir quelques traits pertinents qui doivent informer toute tentative de reformulation d'une politique régulatoire. Nous allons nous tourner vers ces deux piliers que nous avons identifié au sein du modèle fordiste que sont le type de *modèle normatif* et la structuration des *acteurs collectifs*. Dans ce dernier cas, nous nous limiterons à l'acteur syndical, en délaissant ici l'acteur patronal, qui mériterait une étude particulière. Nous ne doutons pas cependant que des traits similaires à ceux que nous tenterons de mettre en évidence pourraient être repérés dans ses nouvelles figures.

#### *La transformation des dispositifs de la coordination sociale*

Pour nous orienter dans un espace, nous avons tous à l'esprit, plus ou moins floue, une carte des lieux, c'est-à-dire un ensemble de repères spatiaux. Nous savons à quoi ressemble en général un espace; et nous avons donc appris à établir des cartes selon un schéma typique : nous savons qu'il y a un haut et un bas, trois dimensions, une gauche et une droite etc... Il n'en va pas autrement dans le monde social. Non seulement nous avons à l'esprit une certaine carte de la société dans laquelle nous évoluons, mais nous savons aussi, le cas échéant, selon quel schémas typiques construire cette carte. L'hypothèse que nous faisons est la suivante : pour décrire adéquatement le changement social qui se déroule sous nos yeux, il ne suffit plus de simplement décrire un changement des lieux, mais il faut surtout s'attacher à décrire le changement de la *notion de l'espace social* comme tel. Il y va donc d'une modification des schémas typiques de toute carte sociale. Ce sont les modifications de ces règles de construction qu'il importe de saisir si nous voulons par-

venir à nous repérer dans le monde nouveau en construction. Pour donner un aperçu de cette modification, nous évoquerons tour à tour les transformations des règles de construction du savoir sur la société; et les transformations des schémas structuraux de cette société. Les deux aspects sont intimement liés et nous ne les distinguons ici que par nécessité analytique.

### 1. *Le schéma cognitif.*

Un modèle institutionnel, et notamment le modèle du droit, porte par devers lui une certaine représentation de la production, de la circulation et de la distribution du savoir collectif. Dans ce modèle, se dépose simultanément une certaine auto-représentation de la *société*, ainsi qu'une "théorie" épistémologique du *savoir pertinent* pour faire face à la gestion quotidienne de la société.

Comme on l'a souvent souligné (cfr. par exemple Ewald, 1986 ou Luhmann, 1990), la naissance de l'Etat social accompagne une restructuration du modèle cognitif de la société. La société industrielle devient une société des organisations, permettant la production et l'accumulation de nouveaux stocks de connaissance. En particulier, la maîtrise de l'appareil statistique va permettre une rationalisation nouvelle de la société selon un schéma positiviste dont la sociologie (Durkheim ou Parsons) donne une version explicite et réflexive. Ce savoir permet la construction de la catégorie du risque collectif (ou objectif). La rationalité du modèle met en jeu les composantes épistémologiques classiques du positivisme. Des schémas linéaires de causalité sont convoqués pour donner des théories explicatives des faits sociaux ayant, tel est du moins l'espoir, une valeur prédictive. Et les rationalités sont construites de manière univoque, segmentant la réalité sociale selon les modes de construction partiels de systèmes sociaux, auxquels correspondent les disciplines des sciences humaines.

Or, les transformations actuelles de la société accroissent sa complexité, rendant de plus en plus obsolète ce type de savoir positiviste. Une complexité nouvelle se manifeste, ouvrant largement l'incertitude des situations, qui ne peut plus être maîtrisée par le seul appareil statistique. Le découpage de la réalité sociale selon

des rationalités univoques fait place à la conscience, de plus en plus vive, d'un perspectivisme nécessaire sur le monde. La multiplication des descriptions d'une même réalité, sans réduction à un déterminant ultime, est désormais perçue comme une démarche épistémologique indispensable pour saisir adéquatement la réalité. Ainsi, par exemple, le phénomène de la pauvreté n'est plus appréhendé seulement dans une dimension socio-économique hypostasiée, mais dans des jeux de langage multiples dont une version chaque fois particulière du phénomène : la description psychologique se juxtapose à la description urbanistique, à la description économique, à la description culturelle, etc... Cette multiplicité des descriptions nous conduit naturellement à des schémas de causalité diffuse (cfr. le rapport de K.H. La - "deur), mettant en jeu de multiples facteurs. Le savoir statistique doit alors faire place à un savoir probabiliste et stochastique. On ne peut plus, pour prévoir les évolutions des systèmes, se fonder sur des schémas linéaires. Il faut plutôt développer des scénarios multiples de combinaisons d'états possibles du monde. Cela suppose la mise en place d'expériences pragmatiques plutôt que de programmes (cfr. par exemple Dourlens, 1994).

Les conditions de production du savoir collectif entraînent donc ce que K.H. Ladeur appelle une nouvelle "épistémologie sociale". Cette transformation de la carte du savoir est immédiatement corrélée à une transformation des systèmes d'attente.

### 2. *Les mutations des systèmes normatifs structurant les rapports sociaux*

Par rapport au modèle "formaliste" de structuration des rapports sociaux que nous avons identifié, une certaine déformalisation a déjà eu lieu dans la société. Nous en donnerons deux indices : les réaménagements des modes d'organisation du travail dans la partie la plus innovative du monde des entreprises, et les transformations du mode construction de la structure sociale en tant que telle. Il faut noter que, par rapport à ce mouvement de fond de notre société postindustrielle, l'Etat et ses politiques régulateurs ont pris un retard considérable.

(1) Au niveau de l'organisation du travail, de profondes mutations affectent les processus de production, tant dans le secteur manufacturier que dans le secteur des services en expansion.

En suivant Ch. Sabel (1991), on peut résumer en deux traits les mutations en cours. D'une part, des méta-entreprises se substituent aux entreprises. Il faut entendre par là que les règles de l'organisation intègrent comme une condition de leur fonctionnement la possibilité de réviser les règles, c'est-à-dire d'offrir des réponses flexibles à des marchés caractérisés par une incertitude grandissante. Le pilotage par l'aval du procès de production ("pas de stocks" et "juste à temps") (Boyer in Durand, 1993) ou la mise en place de technologies polyvalentes sont caractéristiques à cet égard. D'autre part, les organisations prennent de plus en plus la forme typique d'une bande de Moebius, où l'intérieur et l'extérieur deviennent indistinguables. Les sous-traitants contractualisés sont à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise. Disparaît là le "centre intégrateur caractéristique de la rationalité industrielle. En conséquence, s'engage une horizontalisation des rapports de production. Les dispositifs de contrôle deviennent plus latéraux que verticaux. Une forte valorisation de l'interaction (client/producteur; producteur/producteur) apparaît comme une condition fonctionnelle de ce modèle de coopération.

Une des conséquences importantes de cette réorganisation du travail est la modification qu'elle impose aux mécanismes de la formation et de l'apprentissage professionnel. Le problème des filières de la formation professionnelle est que le poste de travail n'est plus défini à l'avance, car la flexibilité nouvelle des entreprises dissout sans cesse les frontières stables. Il faut donc établir de nouvelles interactions entre l'entreprise et les lieux d'enseignement extérieurs à l'entreprise, de façon à éviter les ruptures entre l'offre et la demande de formation. Il faut aussi envisager des mécanismes d'apprentissage permanent. Alors que le modèle éducatif propre à la société industrielle réservait les temps de formation à des moments bien situés dans la biographie d'un travailleur "normal", la société post-industrielle oblige les in-

dividus à s'engager dans un "life-long learning" qui bouleverse les schémas classiques de formation. On constate en conséquence une triple déformalisation : une déformalisation des contenus du savoir, qui échappent de plus en plus à la logique de ce que B. Schwartz a appelé la "logique du catalogue"; une déformalisation des lieux de la formation, qui la conduit à un processus d'aller-retour entre entreprise et centres de formation; une déformalisation du temps de la formation, puisque les logiques d'apprentissage deviennent un élément constitutif des processus de travail. Une expérience comme celle de B. Schwartz en France, rapportée par B. Franco dans son rapport, est à cet égard révélatrice des nouveaux défis adressés au champ de la formation professionnelle.

(2) Au niveau de la structuration sociale, la déformalisation se marque par une multiplication des statuts : le nombre de formes de contrats de travail s'est multiplié dans les années récentes. Cette *multiplicité* des statuts se couple à une *hybridation* des statuts : chômeur/travailleur, travailleur/en formation, temps partiels, travailleur occasionnel, pré-pensions, pauses-carrières, chômeur mis au travail etc... Le "multiple jobholding" devient une réalité importante (Mingione, 1994:7). La carte de la structuration sociale s'en trouve bouleversée. Il n'y a pas, comme le présupposent trop vite les thèses de la dualisation de la société, un secteur "formel" intégré opposé à un secteur informel désintégré. Il y a plutôt une déformalisation massive du monde du travail, de sorte que c'est la définition même du "travail" (par opposition au non-travail) qui se trouve problématique. L'essentiel est précisément l'apparition d'une vaste zone grise entre travail temps plein/salarié à un extrême du spectre, et inactivité/pauvreté à l'autre extrême. Dans cette zone grise apparaissent des mixtes nouveaux d'activité et d'emploi.

Du côté des employeurs, la déformalisation correspond à des stratégies de défense de la compétitivité dans un univers incertain. Ils cherchent à maximiser leur "valeur d'option", c'est-à-dire à créer des situations réversibles et modifiables. Si, certes, il existe de nombreuses stratégies de flexibilisation, la flexibilisation des *statuts* est la plus économique pour eux, puisqu'elle reporte son coût sur le travailleur.

En côté des ménages, la déformalisation correspond à un nouveau mixage des activités et à une problématisation de la division classique des tâches. Des stratégies de survie nouvelles font éclater les partages du monétarisé et du démonétarisé.

En synchronie, se recompose une image tout à fait nouvelle de la stratification sociale. Celle-ci ne correspond plus à des fonctions de production comme dans la société industrielle. En diachronie, les processus de gestion collectifs et les parcours biographiques individuels doivent faire face à une complexité et une incertitude grandissantes.

La nature même du conflit socio-économique s'en trouve bouleversée : comme l'écrit Gaullier, "la lutte des classes, comme on l'a dit, est remplacée par une lutte de classement entre les individus avec ses gagnants et ses perdants. Les gagnants, ce sont ceux qui peuvent utiliser cette culture post-taylorienne pour leur mobilité ascendante dans la même entreprise ou dans plusieurs, ceux qui peuvent mettre au service de leurs projets personnels les projets d'entreprise (les "mercenaires" dit l'entreprise dont les règles se retournent contre elle). Les perdants, ce sont tous les autres, ceux qui pour des raisons professionnelles, psychologiques ou sociales ne peuvent faire face au processus de sélection permanente et qui de sélection en précarisation aboutissent à l'exclusion" (in Eme et Laville, 1994:59).

#### *Lamutation des structures de l'action collective*

C'est à la lumière de cette restructuration émergente des dispositifs de coordination qu'on peut lire et comprendre mieux la crise de l'action collective dont témoigne la crise du syndicalisme européen. Celle-ci n'est contestée par personne (pour un panorama de cette crise, cfr. Bibès & Mouriaux, 1990). Elle se déployé dans trois champs : la représentativité des syndicats traditionnels, la définition de leur agenda prioritaire et leurs structures organisationnelles.

Concernant la représentativité, le phénomène essentiel n'est pas ce que l'on stigmatise souvent comme l'individualisme post-moderne, qui conduit à une revalorisation de la sphère de la proximité (famille et attachements communautaires) contre l'universalisation des posi-

tionnalités de classe et citoyenneté politique). Ce n'est là qu'un phénomène dérivé. A vrai dire, des potentialités de solidarité ne cessent de se manifester dans nos sociétés. Le phénomène essentiel est plus structurel que culturel. Il s'agit de la différenciation des situations, qui pose un problème cognitif de généralisation des intérêts, c'est-à-dire de construction de catégories sociales. Le syndicalisme classique réalisait une double opération cognitive :

1. il homogénéisait les intérêts d'un groupe supposé cohérent. Les contradictions internes entre sous-groupes de travailleurs n'étaient certes pas absents, mais étaient considérés comme a priori surmontables en raison d'une commune position objective dans le système productif.
2. une grande cohésion morale et culturelle lui permettait de faire l'économie d'un débat culturel interne.

Or, ces deux positions ne peuvent plus être maintenues intactes, mettant en péril l'auto-représentation du syndicalisme. La différenciation des statuts apparaît comme un obstacle majeur à la représentation collective. Une frange de plus en plus importante des travailleurs ne sont plus représentés par des organisations centrées sur le salariat. Il en va ainsi de la masse toujours grandissante des travailleurs à domicile, ou autres membres du secteur "informel" en expansion, où s'expérimentent des formes atypiques de travail. Cette difficulté prend notamment la forme, caractéristique d'une transition, d'un conflit intergénérationnel : les jeunes ont déserté le militantisme syndical. D'autre part, une grande diversification des modes de vie a mis à mal la stratégie de cloisonnement du socio-économique par rapport aux enjeux culturels qui a orienté l'effort d'homogénéisation de la catégorie du "travailleur" au cours de l'histoire syndicale. L'arrivée des femmes sur le marché du travail en particulier, et la crise de la famille, induisent une dynamique de problématisation des styles de vie présupposés par des programmes standards (tel la journée des 5 heures). Il en va de même pour l'arrivée de travailleurs immigrés, aux références culturelles très diversifiées.

Les effets sur l'agenda des questions syndicales-clefs ne manquent pas d'être impor-

tants. L'agenda fordien avait réduit le champ du problématisable dans le cadre d'une division des tâches qui permettait une simplification des enjeux. Il comprenait comme éléments essentiels le niveau des salaires, le temps de travail, la sécurité et l'hygiène sur les lieux du travail. Les autres éléments de la négociation étaient considérés comme périphériques à l'action syndicale, car fondamentalement pris en charge par d'autres instances de coopération : l'Etat était appelé à s'occuper de l'éducation et de la formation, la famille de la socialisation, et à l'entrepreneur était laissée la tâche de la gestion de l'entreprise. Or ce partage vole en éclats, appelant à des arbitrages et à des mixages thématiques inédits. Le niveau du salaire doit être négocié désormais en fonction d'un objectif d'emploi, obligeant le syndical à tenir compte de la gestion de l'entreprise, et notamment de sa compétitivité. Le temps du travail ne peut plus être négocié sous un voile d'ignorance des positions socio-culturelles, c'est-à-dire que la négociation doit inclure, en quelque sorte, le temps de non-travail. Les mécanismes de socialisation et de formation deviennent cruciaux. Comme le remarque B. Francq dans son rapport, la formation était jusqu'il y a peu le parent pauvre du syndicalisme européen. De plus en plus, elle apparaît aujourd'hui un enjeu majeur de toute action visant à défendre les travailleurs -et les non-travailleurs.

Enfin, les structures organisationnelles de l'action collective sont elles-mêmes problématisées.

Comme le notent R. Zoll et U. Mückenberger, même si des différences organisationnelles sont notables parmi les différentes traditions syndicales européennes, le mouvement ouvrier n'en partage pas moins une même représentation fondamentale de l'action efficiente. Le syndicat est pensé comme un ensemble organique hiérarchisé. Des délégations mandatées assurent, via une complexe pyramide stratifiée en paliers, la communication entre la base, plurielle et composite, et le sommet, qui a une tâche d'unification de l'action. Des cadres professionnalisés assurent l'encadrement de l'action et de la gestion quotidiennes. D'une manière ou d'une autre, le syndicat fonctionne donc selon une structure dont Lenine fit la

théorie caricaturale à travers le concept de "centralisme bureaucratique". L'institutionnalisation du compromis fordien a travers de multiples appareils de gestion, publics ou privés, a transformé les élites syndicales en co-gestionnaire du système.

Cette structure autoritaire, demandant au militant une intériorisation de normes et de valeurs, est devenue un obstacle à la coopération. Dans la mesure où les intérêts se complexifient, ce mode-là d'intégration est de moins en moins satisfaisant. La nette tendance à la décentralisation des négociations collectives, au cours des années 1980, est allée de pair avec une certaine délégitimation des solidarités fordiennes. Quant aux permanents syndicaux, ils apparaissent peu représentatifs, et comme des obstacles à l'ouverture de réelles discussions.

#### 4. La procéduralisation de la concertation sociale

Face à ces phénomènes de transformation des dispositifs de coordination et de coopération, une politique régulatoire doit viser à accroître la *flexibilité réflexive* des acteurs et des normes. Mais la flexibilité réflexive n'est pas la flexibilité néo-libérale : plutôt que de miser sur la flexibilisation des prix et des salaires, totalement insuffisante pour faire face aux exigences d'une véritable politique régulatoire, il faut aussi miser sur la flexibilisation *interne* des organisations et des schémas cognitifs des individus<sup>6</sup>.

Les dispositifs de la concertation sociale doivent être les relais de cette flexibilisation interne réflexive. C'est par eux que passe une "procéduralisation" effective de la politique sociale. Face aux pures règles individualistes du contrat de travail libéral, l'institutionnalisation de la négociation collective de type fordien avait *déjà* signifié une procéduralisation restreinte des institutions économiques. Mais elle était encadrée par une définition stricte du champ du négociable. Le concept de négociation que nous entendons ici promouvoir nous fait passer d'une procéduralisation restreinte à une procéduralisation générale.

(6) Conformément à un usage en passe de se généraliser, on pourrait qualifier de "flexibilité interne" les formes de flexibilité internes aux organisations, et notamment aux entreprises, et de "flexibilité externe" les formes de flexibilité externes à ces mêmes agents: en pratique, les flexibilités de marché -c'est-à-dire de façon encore plus réductrice le degré de réaction des prix et des salaires aux conditions des marchés des biens et du travail" (Favereu 1989-174)

#### (4.1) La construction et l'introduction de nouveaux acteurs collectifs

Pour faire face à la crise de représentativité des syndicats, deux lignes de réflexion ou d'action peuvent être déployées. D'une part, on peut penser que le mouvement syndical institué a la possibilité de mener une sorte de révolution interne, et qu'il est en mesure de reconstituer une certaine unité catégorielle sur de nouvelles bases. Certes, cette ligne d'évolution est partiellement souhaitable, car on voit mal comment la démocratie pourrait se passer d'instances syndicales fortes et représentatives. Mais les risques de cette stratégie sont grands, car les pesanteurs d'anciens modes de structuration demeurent énormes. Comme le note K.H. Ladeur dans son rapport, jusqu'à présent "les processus de négociation collective avaient présupposé une disposition cognitive orientée par le corporatisme et la standardisation, et les conventions étaient basées sur elle. Mais quand ce cadre se fracture parce que le domaine des options lui-même n'est plus pré-donné, le risque est grand que la négociation collective ne se limite à un processus de sauvegarde des rentes". Pour éviter ce risque, les déclarations de bonnes intentions des acteurs collectifs ne suffisent pas. Dans la mesure où ce sont les schémas cognitifs eux-mêmes qui sont en question, il y a lieu d'accompagner le processus interne de restructuration syndicale par un effort institutionnel pour intégrer, à tous les échelons de la négociation, de nouveaux acteurs. Il nous faut donc penser à déployer de nouveaux dispositifs institutionnels de représentation des intérêts. De là une seconde ligne, complémentaire de la première, qui vise à pluraliser les représentants légitimes.

#### (4.2) L'ouverture du lieu et de l'agenda de la négociation

Le lieu et le contenu de la négociation ont fait l'objet d'une stricte délimitation dans le modèle fordien, délimitation qui est aujourd'hui devenu un obstacle à la négociation collective elle-même.

Une négociation procéduralisée doit faire communiquer l'intérieur et l'extérieur de l'entreprise, de la même façon qu'elle doit rétablir des ponts entre les différentes composantes de l'entreprise. L'entreprise ne peut être coupée artificiellement de son environnement. C'est pourquoi des enjeux sociétaux doivent être intégrés dans les contenus de la négociation : par exemple l'environnement, ou les effets des politiques industrielles sur la qualification de la main d'oeuvre locale. On peut ici évoquer les effets de la restructuration de certaines entreprises, qui ont un effet sur l'environnement régional : dans ce cas, une procéduralisation de la décision ne concerne pas seulement les représentants des travailleurs de l'entreprise, mais aussi des acteurs extérieurs. Dans son rapport, F. Bleeck évoque la nécessité d'une telle prise en compte à propos du phénomène dit des "délocalisations".

Une concertation institutionnalisée devrait aussi permettre la rupture du clivage qui n'a cessé de s'approfondir au cours des dernières années entre les détenteurs du capital financier et le reste de l'entreprise. Si elle met face à face les travailleurs et le management de l'entreprise, la négociation fordienne permet de moins en moins la négociation entre les travailleurs et les propriétaires réels de l'entreprise. Elle fait l'économie des multiples contradictions qui peuvent surgir entre management et propriétaires, ou entre des sous-groupes de propriétaires. Dès lors, pour être vraiment efficace, la négociation devrait rétablir des réseaux de communication entre les différents "stakeholders" de l'entreprise. Pour cela, comme Robert Cobbaut l'indique dans son rapport, des modes institutionnels procéduralisés de surveillance de l'entreprise seraient à envisager.

Le contenu de la négociation ne peut donc plus se tenir dans les limites du "deal fordiste" qui consistait à écarter de la négociation les questions de management et de contrôle financier pour la limiter aux questions classiques de la rémunération, du temps de travail et de la sécurité interne à l'entreprise. Elle doit réussir à intégrer, dans des ensembles cognitivement maîtrisables, des *combinaisons de thématiques diverses*.

Le propre du modèle formaliste que nous avons critiqué est de penser le temps normatif sur un modèle d'action rationnelle qui décompose les trois phases de la délibération rationnelle, de la décision et de l'exécution. Or c'est précisément ce modèle qui, nous l'avons vu, est désormais déficient pour la définition des politiques régulatrices.

Plutôt que de réserver la négociation au moment de la délibération et de la décision, laissant l'application à des modes de gestion autoritaires et mécaniques, il convient d'introduire une exigence de réflexivité à tous les stades de la séquence. C'est dite que l'application de la règle doit elle-même être procéduralisée, et faire l'objet d'une contextualisation dialoguée. Les procédures d'évaluation et d'auto-correction deviennent dans ce cadre cruciales. Les dispositifs ne peuvent être considérés comme rationnels que s'ils sont conçus de façon à tolérer une réflexivité accrue. C'est là toute la différence entre un T.U.C. et le R.M.I., pour reprendre ces deux exemples que nous avons visités. Le T.U.C. suppose une négociation, éventuellement importante, en amont du processus, mais ne permet pas une contextualisation fine en aval. Le R.M.I., par contre internalise comme une condition de son efficacité la négociation avec le bénéficiaire, et le contrôle de l'effectivité des engagements contractés, avec leur possible révisabilité.

#### (4.4) La prise en compte de l'extériorité

Même négocié de façon collective, un accord social peut être "privatisé" en ce sens qu'il n'intériorise pas, dans la situation, les exigences d'une prise en compte d'une extériorité sociale globale dans laquelle il s'insère. Cette extériorité se présente sous deux formes corrélées. D'une part, il s'agit d'une Cité politique qui promeut certains principes de justice, d'égalité et de liberté. Tout accord n'est pas acceptable, dans son contenu, du point de vue de ces principes. D'autre part, il s'agit de systèmes d'action complexes régulés selon des exigences de globalité,

exigences irrédicibles à la volonté des parties. Les accords collectifs produisent des effets sur leur environnement (externalités et effets sur les politiques publiques). Il faut donc assurer la compatibilité des accords avec les politiques régulatrices d'ensemble.

Pour assurer le lien avec cette extériorité, deux stratégies sont possibles. On peut soit introduire, *de façon interne*, des partenaires à la négociation chargés de représenter l'extérieur (pouvoirs locaux, régionaux, nationaux) ou d'informer sur lui (experts). On peut aussi, *de façon externe*, assurer des "reviews" des accords par des instances juridictionnelles, qui pourront baser leur contrôle sur la compatibilité de l'accord avec les politiques publiques, ou sur une interprétation des droits. C'est dans ce cadre qu'il faut envisager un rôle nouveau du droit dans la vie socio-économique.

#### (4.5) Un dispositif institutionnel régulateur

Comment rendre le dispositif régulateur conforme aux exigences de ce concept procédural de la concertation sociale? L'élaboration institutionnelle des prochaines années devrait permettre de répondre à cette question, sur un double plan : d'une part, elle devrait faire peser des obligations sur les acteurs, contrôlées par des moyens de contrainte adéquats; d'autre part, des ressources devraient leur être fournies pour les remplir.

Une négociation procéduralisée de la décision fait peser sur les acteurs un certain nombre d'obligations. Certaines de ces obligations sont classiques et appartiennent de fait au concept fordiste de la concertation sociale. Elles doivent être complétées et renforcées.

Il s'agit par exemple de l'obligation de publicité : transparence, explication des décisions et information régulière vis-à-vis des parties concernées. Une procéduralisation supposerait dans cette optique que la "partie concernée" ne soit pas restreinte à la catégorie des travailleurs, mais que des procédures adéquates permettent de diffuser de l'information à un public plus vaste<sup>7</sup>. En second lieu, bien sur, il y aurait obligation de tenir des négociations ouvertes, éventuellement sous la férule d'un mé-

(7) A titre d'exemple, on peut songer à certains dispositifs propres à la "régulateur)- négociation" conçue dans le cadre du droit public américain pour susciter des réactions, avis etc...des parties concernées par une mesure. parties donc le catalogue n'est pas établi à priori. A ce sujet, cfr. De Munck J. & Lenoble J (1995)

rateur ou négociateur professionnel. Tour à tour nouveau par rapport aux négociations formelles : une "obligation de scénario" pèserait sur les acteurs de la négociation, obligés de formaliser non seulement leurs propositions, mais aussi de thématiser les effets de ces propositions sur la situation prise dans son ensemble. Ainsi, les "externalités" de la négociation feraient l'objet d'une prise en compte *explicite*. Enfin, il y aurait obligation de suivi et d'évaluation des décisions. Trop souvent, on constate un fort déficit de rationalité des décisions dû à l'absence d'évaluation et de possibilités de révisabilité.

De si fortes obligations ne sont évidemment acceptables que si de nouvelles ressources sont mises à la disposition des acteurs pour les remplir, et pour exiger que les autres les remplissent. Il faudrait donc songer à déployer un "arsenal" de moyens de trois types : juridiques, cognitifs et financiers.

Le plan juridictionnel a souvent été un peu négligé dans la culture syndicale, qui a vu dans le juge une menace plus qu'un allié. Cependant, dans une société décentralisée, le contrôle juridictionnel, s'il est bien conçu, peut être un authentique instrument de démocratisation. C'est ce qu'Antoine Lyon-Caen a tenté de thématiser dans le rapport qu'il a rédigé dans le cadre de la présente recherche.

Outre le plan juridictionnel, de nouvelles ressources cognitives devraient pouvoir être inventées et mobilisées par les acteurs. Il s'agit de les aider par là à remplir leurs obligations "de scénario". Pour cela, divers mécanismes peuvent être prévus et mis en place, de l'attachement d'experts aux parties de la négociation à des mécanismes institutionnels plus stables, sous forme d'agences par exemple.

Enfin, une concertation sociale procéduralisée coûtera en temps et en argent. Peut-être serait-il bon d'envisager des fonds publics spécifiques, de sorte que la tenue des concertations sociales ne soit pas dépendante des capacités financières des parties.

Cette question des ressources de la concertation sociale devrait faire l'objet d'une réflexion pratique approfondie en fonction d'expériences concrètes. Nous n'avons fait ici qu'indiquer quelques pistes. Avec la définition des obligations, la question des ressources devrait

faire l'objet d'approfondissements ultérieurs, car elle conditionne pratiquement les mécanismes d'une régulation procédurale encore à inventer.

## 5. Le rôle de l'Europe

Le rôle de l'Europe doit être pensé dans le cadre que nous venons d'indiquer. La Communauté n'est ni un dispositif destiné à détruire les Etats sociaux existants, ni une instance destinée à reprendre tel quel le modèle de l'Etat social. Dans les deux cas, serait manquée la nécessaire redéfinition de nos politiques régulatrices au vu de la mutation profonde de nos modes de coordination.

La Communauté doit agir dans le cadre du principe de subsidiarité. Nous allons brièvement commenter le sens que prend ce principe dans la ligne que nous venons d'évoquer. Sur cette base, on peut distinguer deux niveaux d'action pour l'organe "exécutif" de la Communauté, la Commission. D'une part, un rôle de coordination systémique mérite d'être assuré au niveau européen, de façon plus puissante qu'il ne le fut jusqu'à présent. C'est la part légitime de "transposition", au niveau européen, de mécanismes déjà existants au niveau national. D'autre part, un rôle plus nouveau doit aussi être envisagé : celui qui permet de passer de la "procéduralisation restreinte" à la "procéduralisation généralisée", c'est-à-dire qui permet une amélioration qualitative des mécanismes de la concertation.

### ( 5.1. ) Le principe de subsidiarité

Le rôle du niveau de pouvoir européen est défini par le Traité de Maastricht dans les limites strictes du principe de subsidiarité.

Dans la lignée de ce que nous venons de développer, il importe que la Communauté se tienne à distance de toute conception formaliste de la subsidiarité, qui serait à la fois inopérante et illégitime dans le contexte contemporain. Cette conception formaliste présuppose : (1) que des compétences matérielles peuvent être naturellement attribués à un niveau de pouvoir

plutôt qu'un autre, en fonction du critère de "meilleure réalisation" (selon la formule du Traité de Maastricht); (2) que ces niveaux de pouvoir s'empilent l'un sur l'autre dans un schéma hiérarchique, le niveau le moins élevé disposant du pouvoir résiduaire. A l'encontre de ce schéma, il convient plutôt de penser le rôle de la Communauté dans ce que R. Salais appelle une convention "d'Etat situé". Le rôle d'un Etat situé n'est pas prédéterminé par un "domaine réservé". Il est plutôt celui qui apparaît comme un adjuvant par rapport aux mécanismes de coordination des acteurs *quand ils sont déficients* : "selon les conventions de l'Etat situé, chacun fait ce qu'il peut et l'Etat supplée en dernier ressort" (1993: 331-346). Cependant, il ne s'agit pas là de la formule d'un Etat minimal de type néo-libéral. Les actions des acteurs sont déficientes de différents points de vue, justifiant l'intervention européenne.

Une telle conception, non-formaliste, du principe de subsidiarité nous tient à distance d'une double confusion sémantique dont ce vocable est souvent le réceptacle<sup>8</sup>. D'une part, le principe de subsidiarité sert de barrière à toute action volontariste de la Commission au nom de "domaines réservés" aux Etats nationaux. Mais il n'y a rien comme un tel "domaine réservé" matériel qui puisse être défini a priori. Par contre, nous pouvons envisager une spécialisation fonctionnelle des interventions européennes en fonction de déficiences de coordination non comblées par les Etats nationaux ni un quelconque autre niveau de pouvoir. Par exemple, face à la complexification des savoirs, l'Europe peut se spécialiser dans la prestation de services cognitifs; ou encore, au vu d'une certaine rigidité des structures nationales de concertation sociale, se spécialiser dans l'innovation procédurale. La seconde confusion est celle qui amène à confondre subsidiarité et désengagement de l'Etat : en ce sens, la Communauté serait l'alliée naturelle du marché puisqu'elle imposerait uniquement des normes de concurrence, détruisant ainsi des pans entiers de la politique des Etats nationaux (par exemple, en aidant à la dérégulation du marché des télécommunications). Le principe de subsidiarité s'avère ainsi un paravent de la reformalisation "néo-libérale" des rapports sociaux.

La conception développée ici évite ces deux écueils en faisant du principe de subsidiarité un principe d'activation de la société civile. Sans domaine réservé, la Commission se donne alors pour objectif de suppléer aux dispositifs mis en place par les acteurs du seul point de vue d'un accroissement du potentiel réflexif des institutions et de sa prise en compte des exigences communes systémiques et démocratiques.

Dans cette ligne, nous pouvons distinguer deux niveaux d'intervention. Le premier tente d'instaurer, au niveau européen, un cadre réglementaire négocié. Il s'agit d'un niveau de *convergence*. L'élément essentiel est à ce niveau d'organiser une concertation procéduralisée des acteurs concernés. Ni les experts, ni les Etats nationaux, ni les syndicats, ni tous les autres acteurs potentiels de la négociation ne doivent être exclus de ce lieu d'élaboration des politiques sociales. Mais dans la mesure où il ne peut s'agir d'un lieu de concertation fordiste, décidant de mesures substantielles de façon très centralisée, il importe en outre que l'Europe soit le lieu d'une promotion de procédures innovantes aux échelons de décision inférieurs. Pour cela, le niveau européen doit pouvoir fournir des ressources aux acteurs, leur permettant d'initier des négociations, et d'y participer en toute connaissance de cause. C'est pourquoi un deuxième niveau de procéduralisation plus nouveau, doit être également promu : il s'agit de renforcer effectivement le *potentiel de construction réflexive des situations*. Dans ce cas, c'est une aide aux innovations procédurales qui doit être prioritairement fournie par l'Europe.

En ajoutant ce deuxième niveau d'intervention au premier, l'Union européenne échapperait aux insuffisances du modèle de l'Etat social tout en en recueillant l'héritage.

### **(5.2.) L'Europe comme lieu nouveau d'intégration systémique**

On peut envisager la construction de bornes de compatibilité quantitatives, dans certains domaines, sous la forme d'un "serpent social européen"; on peut aussi penser à des mesures de convergence intra-européenne de façon à harmoniser, au niveau communautaire, divers

(8) Nous devons cette remarque à U. Mückenberger

### Vers un serpent social européen ?

L'imposition de normes sociales standardisées est peu souhaitable et peu plausible dans l'état actuel de l'Union. Aux yeux de certains partenaires, elle apparaîtra toujours trop faible ou trop forte par rapport à leur situation réelle.

Or, une certaine forme de convergence sociale à l'échelle communautaire est certainement nécessaire. Seule une harmonisation communautaire peut garantir efficacement contre le risque de distorsions de concurrence entre les différents Etats membres, tentés de jouer sur les différentiels de protection sociale; c'est seulement en présence d'une harmonisation communautaire que les négociations entre partenaires sociaux ont une réelle signification, dans la mesure où elles pourront avoir lieu sans la menace permanente d'une perte de compétitivité par rapport aux autres Etats membres, avec la forme de chantage que cela permet aux employeurs d'effectuer. Il s'agit d'éviter d'encourager l'inertie en matière sociale par des perspectives trop alléchantes sur les matches concurrentiels.

Une formule inspirée du Serpent Monétaire Européen pourrait peut-être permettre de combiner harmonisation communautaire et souplesse dans la négociation. Une telle formule s'inscrit dans les compétences de la Communauté, qui a parmi ses objectifs de "promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté" et "l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun" (art. 2 et 3 du traité CE). Il s'agit par une telle formule de *rendre aux formes de dialogue social menées dans les différents Etats membres leur pleine signification, tout en prenant en compte le fait que toute politique sociale conduite au plan national a des effets sur l'ensemble des autres Etats membres*, dans le cadre d'un régime de libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. Ces effets sont des externalités positives et négatives. Ainsi, l'accroissement du degré de protection sociale dans un Etat A peut conduire les travailleurs les plus qualifiés de l'Etat B à se déplacer en A, mais en même temps peut encourager les investisseurs à placer des capitaux en B (à cause du lien entre poli-

tique sociale, fiscalité et liberté d'entreprise). Par contre, pour les partenaires sociaux en B, l'évolution en A signifie un cadre de négociation favorable à une meilleure protection sociale des travailleurs, ce que permet par ailleurs l'afflux de capitaux espéré. On mesure les risques de "dumping social" engendrés par une absence de politique convergence.

Un Serpent social européen supposerait que l'on résolve trois difficultés.

1. La construction, d'indicateurs sur la situation des pays membres. Une grille d'évaluation des différents niveaux de protection sociale dans les différents Etats membres serait à instituer, comprenant des données quantifiables (salaire minimum, revenus de remplacement, assurances-maladie) et non quantifiables (degré de concertation sociale; protection légale contre le licenciement; protection de la maternité; formation professionnelle; systèmes de placement des demandeurs d'emploi). Cette proposition englobe notamment celle, formulée dans leur rapport par U. Mückenberger et R. Zoll, de l'établissement d'un "registre" des politiques salariales, c'est-à-dire d'une banque de données qui collecte systématiquement les résultats des différentes négociations collectives européennes. La difficulté réside bien sûr dans la comparaison de systèmes sociaux parfois très différents, et dans la quantification des données a priori non quantifiables. Le poids respectif accordé aux différents éléments de la grille suppose qu'on prenne, au plan communautaire, position sur des questions qui engagent la philosophie sociale même des différents Etats membres : il faut, comme dans toute construction d'un monde commun, définir une "règle d'équivalence". Pour cela, le passage par des procédures de négociation, à la fois politiques et expertes, serait nécessaire.
2. Les différents systèmes de protection sociale étant évalués *séparément*, il s'agit d'en penser l'interdépendance. Deux possibilités existent. Ou bien on constitue un "panier" des différents systèmes, chacun des systèmes se voyant accorder un poids différent en fonction de l'importance de l'Etat membre

considéré. Ou bien on considère arbitrairement qu'une moyenne arithmétique est à établir, qui ne tienne pas compte du poids respectif des différents Etats. Ainsi se constitue un "niveau moyen de protection sociale communautaire", autour de laquelle une "marge de variation" pourrait être définie.

3. Le système étant établi, on peut en faire un double usage : soit il est indicatif pour les politiques à mener au niveau national (par exemple, servir de contrainte au sein de négociations sociales), la Commission pouvant aider les Etats qui sortent de la fourchette tolérable à mettre au point des plans de rattrapage; soit il est impératif, c'est-à-dire qu'un système de sanctions peut être mobilisé contre les Etats qui dépassent les bornes. Une question supplémentaire est relative à l'existence ou non d'un "tunnel" à l'intérieur duquel le "serpent" des différents systèmes de protection sociale pourrait évoluer, dans la terminologie qui était celle du serpent monétaire antérieur au SME. En d'autres mots : peut-on définir (1) non seulement quel est le différentiel tolérable de chaque système de protection sociale vis-à-vis de l'ensemble des autres systèmes, mais (2) aussi a) en-dessous de quel niveau il ne peut en tout cas pas chuter, et b) au-dessus duquel il ne peut en tout cas pas évoluer?

Supposons ces difficultés résolues. On a alors non seulement une évaluation des différents systèmes de protection sociale, mais aussi la définition d'une "moyenne" à partir de ces différents systèmes. Ainsi, l'idée d'une harmonisation communautaire minimale serait de tolérer l'existence de différentiels de protection sociale, dans le respect de certaines marges définies au départ de la moyenne de l'ensemble des systèmes de protection sociale considérés. Plus large serait la marge, plus large serait la liberté de négociation des partenaires sociaux, et donc la possibilité des mouvements considérés ci-dessus (mobilité de la main-d'oeuvre la plus compétente et des capitaux d'investissement); plus étroite serait la marge, et plus on restreint la marge juridiquement admissible du dialogue social, tout en plaçant ce dialogue dans les limites de la concurrence équitable entre pays membres.

*La convergence européenne des mécanismes de négociation collective*

Une certaine parallélisation des négociations salariales nationales et sectorielles pourrait être envisagée. Cela supposerait l'établissement d'un calendrier au niveau européen, de même qu'une concertation entre les partenaires européens. Cette parallélisation serait soutenue par la diffusion d'informations pertinentes par la Commission d'une part, par la Fédération européenne des syndicats d'autre part. Une certaine publicité médiatique donnée aux "rounds" de négociation européenne permettrait d'introduire la préoccupation sociale dans l'agenda des mass-médias, ayant ainsi un effet sur l'espace public. A titre d'exemple de cet effet de "visibilisation", on peut songer à l'importance qu'eut l'Uruguay round pour la prise de conscience, par l'opinion publique, des enjeux des accords commerciaux internationaux. De cette parallélisation, on pourrait donc attendre une internalisation plus grande, aux niveaux sectoriels, régionaux et nationaux, des exigences de convergence.

Un renforcement du dialogue social au niveau européen devrait être envisagé, selon les lignes de force dégagées par Rainer Zoll et Ulrich Mückenberger (développer un dialogue sectoriel, plus de consultations rapides, plus d'aide matérielle de la Commission, extension des contenus...).

Ce renforcement devrait être accompagné par une double démarche visant à :

- pluraliser les représentations au sein du dialogue social, de façon à éviter la reproduction de négociations "fordiennes" au niveau européen. Cela suppose que les syndicats et les entreprises abandonnent leurs prétentions au monopole de la représentation légitime.
- ne pas viser à se substituer à des négociations de niveau inférieur, mais limiter le champ européen à un certain nombre de principes contraignants devant être internalisés par les autres niveaux, principes qui peuvent être conçus dans l'esprit procédural que nous avons défini. Il s'agirait donc moins de définir des règles matérielles (niveau effectif de revenus, etc...), lesquelles sont laissées à des négociations moins générales, que des exigences de prise en compte d'intérêts dans le processus

d'élaboration de la décision : intérêt écologique, intérêt des sans-emploi, consultation des travailleurs etc.

#### (5.5.) *L'Europe comme facteur de procéduralisation*

La Communauté européenne doit, à notre sens, mettre l'accent sur trois dimensions nouvelles importantes dans la mutation que nous vivons. D'une part, elle doit fournir les ressources juridiques d'un contrôle accru du juge sur les processus de décision dans le secteur socio-économique. D'autre part, eu égard aux transformations de la carte et des structures de l'action collective, elle doit fournir, autant que faite se peut, les ressources d'une "démocratie procédurale" en gestation. Enfin, la Commission doit cibler ses interventions sur le terrain en fonction d'un critère d'innovation sociale allant dans le sens de la procéduralisation que nous évoquons ci-dessus.

#### *Fournir des ressources de contrôle juridictionnel*

Le cadre européen est le cadre adéquat pour fournir des références "constitutionnelles" dans le domaine social. Un corps de principes communs pourrait servir de base au contrôle qu'exercerait le juge européen sur le respect effectif des exigences de la procéduralisation.

Il importe de bien spécifier le statut de ces principes. Eu égard à la grande incertitude qui caractérise la société contemporaine, et face à l'exigence d'un pilotage réflexif des situations, les principes de référence ne peuvent avoir un contenu pré-déterminé. Ils ne sont pas des standards à appliquer d'une manière uniforme dans toutes les situations. Ils doivent être, comme le souligne A. Lyon-Caen, des "références nominales" pouvant être traduites de façon souple en "objectifs" d'intérêt public s'imposant aux négociations particulières. L'essentiel est qu'ils puissent fournir une grammaire normative de référence aux multiples situations, sans que pour autant ils n'imposent des schémas interprétatifs rigides qui feraient violence à la compétence réflexive des acteurs. Ainsi, le principe d'égalité entre hommes et femmes ne doit pas signifier identité absolue de traitement. Il doit

être actualisé en tenant compte non seulement d'éléments de fait, mais des jugements évaluatifs propres aux acteurs dans des situations pragmatiques diverges.

Le complément indispensable d'une telle proclamation d'un corps de principes de référence serait donc la procéduralisation de leur interprétation. Il ne peut en effet s'agir de défendre un nouveau gouvernement des juges, qui seraient ainsi amenés à décider souverainement et solitairement du juste et de l'injuste. Fournissant une grammaire normative commune, le cadre de principes garantirait aussi un schéma d'interprétation de ces principes de type *procédural*. Les principes étant posés, il importe en effet que des procédures dialogiques en déterminent le sens dans les situations multiples. C'est pourquoi, eu égard aux principes qu'il a la charge de promouvoir, le juge doit-il vérifier le respect des exigences d'argumentation. Pour en donner une intuition concrète, nous pouvons ici faire référence aux déplacements observés par Antoine Lyon-Caen dans les modalités d'intervention du juge français dans quelques cas récents de contrôle de décisions de licenciement pour motif économique. Les juges dans ces cas ont tenté de soumettre les acteurs aux "obligations de scénario" que nous décrivions plus haut : alors, écrit A. Lyon-Caen, "les directions d'entreprise sont tenues de reprendre les différentes étapes de leur calcul, d'explicitier les raisons de choix de telle option et non de telle autre, et les attentes qu'elles ont attachées à l'option prise, ce qui conduit dorénavant, dans nombre de cas, à leur attribuer une responsabilité en cas d'erreur de prévision et, dans quelques cas, à leur opposer des droits ...".

L'Europe ne doit pas seulement être le lieu d'intégration systémique que nous décrivions ci-dessus. En tant de présentification d'un niveau spécifique d'extériorité aux accords privés, elle doit aussi donner consistance à des principes-cadres de type démocratique, qui s'imposent aux acteurs comme des exigences de justice. C'est qu'une négociation n'est pas d'emblée démocratique et procédurale par le seul fait de son existence. Elle doit s'appuyer sur des repères visibles, dont le juge peut être le gardien. Ainsi seraient introduites dans les processus de concertation des contraintes actives

qui, sans cela, pourraient se refermer sur un fonctionnalisme teinté de corporatisme. En suivant le vœu d' A. Lyon-Caen, on peut espérer que la Communauté européenne parviendra à se doter d'un tel corps de principes. Les principes généraux et les droits dont la Cour de Justice a déjà la charge valent comme l'esquisse restreinte, la précieuse et imparfaite indication de ce nouvel ordre constitutionnel qui verrait son extension s'étendre au-delà des seules institutions communautaires. Sans doute la légitimité de tels principes gagnerait-elle à une authentique proclamation constitutionnelle européenne, qui vaudrait comme "un acte de refondation" (A. Lyon-Caen).

#### *Fournir aux acteurs les ressources d'une démocratie cognitive*

Face à la complexité cognitive, et à l'inégale distribution des savoirs pertinents pour l'action, la Commission devrait assumer le rôle de fournir aux acteurs les possibilités de construction cognitive des situations qu'ils vivent. Comme le note K.H. Ladeur en finale de son rapport, plutôt que d'être acteur elle-même, la Commission devrait primordialement viser à ce type de renforcement de la société civile. Dans ce but, elle devrait permettre la constitution de postes d'observation critique des politiques sociales menées dans différents Etats membres, en vue de permettre leur correction et ajustement. On pourrait aussi penser à une "agence" d'aide à la construction cognitive des situations, service démocratique mis à la disposition des acteurs par la Commission.

Dans cet effort, une double préoccupation pourrait animer la Commission : 1. Une première préoccupation serait d'éviter de concevoir cette aide cognitive comme l'institution d'une expertocratie détenant un savoir objectif (positiviste) de la réalité sociale. C'est pourquoi une réflexion critique sur le type de modèle épistémologique à développer doit être effectuée. Dans une perspective non positiviste, on doit traiter les modèles comme des constructions d'intérêts de groupes, qui sont en même temps des constructions des groupes eux-mêmes. De là l'obligation qui pèserait sur cette agence de construire des modèles alternatifs - modèles

et contre-modèles, de façon que s'engage un débat méta-théorique sur les critères d'évaluation etc. De là aussi la nécessité d'une intégration interdisciplinaire des experts - évaluer l'économisme, ou le sociologisme etc... En finale de son rapport, K.H. Ladeur donne de précieuses indications sur le type de philosophie qui devrait animer cette agence; nous nous permettons d'y renvoyer le lecteur.

2. Une seconde préoccupation serait de construire des mécanismes par lesquels les problèmes à étudier et à traiter par une telle agence feraient l'objet de discussions avec les acteurs. La définition des problèmes pertinents n'appartiendrait donc pas uniquement aux experts eux-mêmes. Des groupes auraient alors un *droit de tirage* : moyennant les procédures de sélection appropriées, la Commission leur fournirait les moyens en finances et en expertise pour construire leur "version" de la réalité. Par exemple, un groupe de chômeurs, d'agriculteurs ou d'étudiants pourraient trouver là une ressource pour construire leur version de la situation. Ce serait en même temps une réponse partielle à la crise de la représentation. Dans la mesure où les intérêts ne peuvent plus être considérés comme donnés dans l'objectivité d'une totalité sociale "fonctionnelle", l'essentiel pour des institutions démocratiques est d'offrir des ressources de construction cognitive aux acteurs. On passe donc d'une démocratie de rencontre d'intérêts à une démocratie cognitive.

#### *Favoriser les innovations selon le critère de la procéduralisation*

En matière d'aide sociale, la Commission doit actuellement mettre l'accent sur la promotion d'expériences innovantes dans diverges régions d'Europe. Cette ligne s'inscrit dans la philosophie qui a déjà sous-tendu les Programmes de lutte contre la pauvreté, initiés dans les années 1970 avec le programme "pauvreté 1", et qui ont trouvé un aboutissement avec le programme "pauvreté 3". Le programme "exclusion 1", encore relativement imprécis, semble partager la même préoccupation. Cependant, ce que nous avons développé ci-dessus

tend à suggérer de donner une double inflexion à cette philosophie :

- 1) introduire un critère de procéduralisation : la sélection des programmes pourrait peut-être s'inspirer de la perspective ici développée. Cela supposerait de tenir compte de trois éléments :
  - la dimension discursive de la structuration de l'expérience : Tente-t-elle de construire par des dispositifs procéduraux le rapport entre les "producteurs" des services et la "clientèle" concernée ?
  - l'existence de dispositifs d'évaluation (plurielle et contradictoire) et d'auto-correction de l'expérience
  - la prise en compte de l'environnement externe : L'expérience a-t-elle sa place dans un environnement déjà structuré par des politiques et des pratiques sociales effectives ? Tente-t-elle, à toutes les étapes de sa réalisation, d'internaliser les exigences de l'environnement par des dispositifs opératoires ?

## Ouvrages ou articles cités.

Arrow (1974), *Limited Knowledge and Economic Analysis*, in "American Economic Review", mars, 1-10.

Bibès G. & Mouriaux R. (1990), *Les syndicats européens à l'épreuve*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard (L'espace du politique)

Donzelot J. (dir.) (1991), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris : Esprit (société)

Dourleins Ch. (1994), *Figures du pragmatisme. Complexité, incertitude, et prévention des risques*, DRAST, Ministère de l'équipement, du tourisme, et des transports, Centre de prospective et de veille scientifique, Paris : ed. CERP.

Durand J.P. (dir.) (1993), *Vers un nouveau modèle productif ?*, Paris : Syros (Alternatives économiques).

Erne P. & Laville J.L. (1994), *Cohésion sociale et emploi*, Paris : Desclée de Brouwer (Sociologie économique).

Ewald F. (1986), *L'Etat providence*, Paris : Fayard

Favereau O. (1989), *Valeur d'option et flexibilité : de la rationalité substantielle à la rationalité procédurale*, in Cohendet P. & Llerena P., "Flexibilité, information et décision", Paris : Económica.

2) mieux penser les conditions d'efficacité des interventions<sup>9</sup> : la Commission a souvent conçu son soutien aux innovations d'une manière trop limitée. D'une part, elle était respectueuse d'un principe de subsidiarité conçu de façon trop hiérarchique, qui laissait l'initiative aux Etats membres. D'autre part, elle a donné la préférence à des expériences ponctuelles pendant un temps relativement court, espérant que ces expériences allaient naturellement proliférer de par leur seule existence. Il nous semble que la Commission pourrait s'affranchir du concept limitant de subsidiarité qu'elle semble privilégier (c'est-à-dire l'idée d'un domaine réservé des Etats) pour aller dans le sens d'une activation de la *société civile*. Et que ces interventions devraient viser à donner une beaucoup plus grande *visibilité* et *durée* aux expériences qu'elle soutient.

Mars 1995

Laville J.L. (ed.) (1993), *Les services de proximité en Europe*, Paris : Syros

Laville J.L. (1994), *L'économie solidaire*, Paris : Desclée de Brouwer (Sociologie économique)

Luhmann N. (1990), *Political Theory in the Welfare State*, trad. J. Bednarz Jr, Berlin-New-York : Walter De Gruyter

Millon-Delsol C. (1992), *L'Etat subsidiaire*, Paris : P.U.F. (Leviathan)

Mingione E. (1994), *Report on Informal Employment of the European Union (First Draft)*.

Mothé D. (1994), *Le partage du travail dans l'impasse*, in "Esprit", août-septembre 1994.

Mückenberger U., Offe C. & Ostner I. (1989), *Das staatlich garantierte Grundeinkommen - ein sozialpolitisches Gebot der Stunde*, in Krämer H.L. & Leggewie C. (eds), *Wege ins Reich der Freiheit*. Festschrift für André Gorz zum 65. Geburtstag, Berlin : Rotbuch, 247-278.

Offe C. (1984), *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, trad. J. Nicolas, Madrid : Alianza Editorial.

Offe C. (1982), *A Non-Präditch'ist Design for Social Policies*, in Van Parijs (1982), *Arguing for Basic Income*, London-New York : Verso, 61-78

(9) Ces remarques doivent beaucoup aux suggestions du Professeur Mingione (Milano), membre de notre groupe de travail.

- Pialoux M. & Beaud S. (1993), *Permanents et temporaires*, in Bourdieu P. (1993), *La misère du monde*, Paris : Seuil, 317-367.
- Rogers J. & Sabel Ch. (1993), *Imagining Unions*, in Boston Review, octobre-novembre.
- Rosanvallon P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence*, Paris : Seuil
- Sabel Ch. (1991), *Moebius-Strip Organisations and Open Labor Markets : Some Consequences of The Reintegration of Conception and Execution in a Volatile Economy*, in Bourdieu P. & Coleman J. (1991), "Social Theory for a Changing Society", Boulder : Westview Press.
- Salais R. & Storper M. (1993), *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, Paris : Editions de l'Ecole des Hautes études en sciences sociales.
- Schiller B. R. (1973), *Moving from Welfare to Workfare*, in "Public Policy", n° 21
- Standing G. (1990), *The Road to Workfare : Alternative to Welfare or Threat to Occupation ?*, in "International Labour Review", n° 6
- Teubner G. (1993), *Le droit, un système autopoïétique*, Paris : PUF (les voies du droit)
- Van Parijs Ph. ( 1982), *Arguing for Basic Income*, London-New York : Verso
- Zoll R. (1994), *Un nouveau modèle du partage du travail*, (inédit)

by Wolfgang Hasenlever\*

As a result of the ratification of the Maastricht Treaty, the incorporation of the European Parliament and the Council into the outlining of EU research and technology policy, and the expansion of the Commission's responsibilities, the influence which the "research community" exercises on the courses taken by European research policy is in danger of becoming increasingly marginal. The consecutive establishment of additional European associations such as ALLEA and more informal platforms such as EuroHORCs will probably not make it possible to counteract this development to any substantial degree.

On the contrary, it is still agreed that, up to now, science lacks an appropriate instrument at European level with which it can voice its uncommon interests, pool its competence and place its expertise at the disposal of political and administrative decision-making bodies. Considering its structure, such an organisation should be a credible representative of the manifold national scientific cultures and their institutions with their respective scientific tasks and goals.

It is precisely the institutional and cultural heterogeneity of national research organisations which sets the premises for the development of a European scientific organisation:

- \* on the one hand, the demand for a solution which is suited to autonomy cannot be defined solely by referring to the member organisations' institutional status quo. The future structure requires complementary adjustments at European level, as well as within the member organisations.
- on the other hand, considering the difficulty encountered in defining regulatory forms which generally preserve autonomy, it is not possible to attune these in view of the actual need for coordination which must be met at European level.

In order to achieve co-ordination in science policy which is adequate with respect to European integration in other areas, it is thus necessary to find coordinative forms which restrict the capacity for autonomous action on the part of national research organisations and communities as little as possible. Altogether, numerous questions ensue which must be an-

swered in connection with the establishment of a European scientific organisation.

According to the opinion of many national organisations, the ESF offers the broadest basis for turning into such a representative, i.e. a "European voice of science". The ESF has initiated an internal process of renewal in order to be able to protect the common interests both of European science as a whole and also of its disciplines. This is a long-term process which has not yet been concluded, and which offers the following challenges:

- Today, the ESF is mainly an association of national research organisations and cannot be readily seen as an all-inclusive representative of different disciplines, as well.
- » Research is not only pursued within publicly financed research organisations; it is also undertaken at universities, in state institutions and, above all, by private industry. It is, therefore, necessary to organise those ESF bodies which should represent the European interests on the part either of science or of individual disciplines in such a way that they - perhaps in the form of "joint communities" - work together with representatives of research which is organised differently.

Consequently, an independent European scientific organisation must deal with the need for communication and co-ordination at different levels:

- the interests on the part of the disciplinary "scientific community";
- the community's national member organisations;
- the manifold state and non-state organisations and institutions in other social areas at European level;
- state and non-state organisations in other regions of the world, and also of international organisations (OECD), special scientific associations (ICSU) and institutions (UN, UNESCO, etc.).

A "European voice of science" finds potential fore at these levels. The precondition is, however, that it also employs or initially accentuates suitable forms of dialogue, either through participation in the bodies of different organisations, or through the creation of its own bodies.

\* Dr Hasenlever is General Secretary of the Max-Planck-Gesellschaft, an ESF Member Organisation. The article contains the main points of a paper presented at the ESF workshop on *The Accountability of Scientist to Society* which was held on 14 February 1995, at the headquarters of CNRS in Paris. It was first published in *Communications*, European Science Foundation, December 1995.

*Transnational Associations*, 4/1996, 240-241.

In order to be able to exercise this function in an effective way, the ESF must, step by step, complement the geographical point of view which is the basis for most political concepts with a continentally or globally interwoven strategy which includes adequate procedures, structures and measures. The ESF began by defining strategic tasks in research policy in its statutes, and is continuing by organising a workshop within the scope of a symposium entitled "New Perspectives for Science in Europe". The goal is to formulate recommendations for the manner in which these procedures, structures and measures can be developed and implemented on the basis of both national as well as international experience.

In the long run, it seems necessary to "deconstruct" standpoints on scientific quality and research policy within the ESF structures and to delegate certain responsibilities to groups of experts, e.g. to the Standing Committees with regard to defining the scientific context of R&D programmes at European level. On the other hand, "joint communities" on overriding questions should include representatives from research which is organised differently and from other social areas (education, economy, law) in Europe. Relations with the following must be strengthened:

- European and international associations of experts (especially within the scope of the ICSU);
- international intergovernmental organisations (the OECD's Committee for Science and Technological Policy as well as the Megascience Forum);
- European research institutions such as CERN, ESO, and EMBO;
- groups of representatives from European science such as ALLEA, the European Rectors' Conference and EuroHORCs;
- European bodies for research policy, above all the European Commission's expert committees devoted to the individual programmes and networks within the scope of the Fourth Framework Programme as well as the groups preparing the Fifth Framework Programme, CREST, and IRDAC, and also with the European Parliament and the Council, and, last but not least, with the newly established European Science and Technology Assembly (ESTA).

Informal contacts (regular exchange of information between offices) as well as the establishment of formal contacts (e.g., by means of reciprocal membership in official bodies) offer possibilities in this respect.

## La France signe la Convention du Conseil de l'Europe sur la personnalité juridique des ONG

*Conseil de l'Europe, Strasbourg, 04.07.967*

La France a signé aujourd'hui la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales.

Cette Convention esc déjà en vigueur en Autriche, en Belgique, en Grèce, au Portugal, en Slovénie, en Suisse et au Royaume-Uni.

Avec cette Convention, le Conseil de l'Europe a mis au point le premier instrument international qui traite directement de toutes les organisations internationales (\*), à dimension européenne et mondiale. Elle fait obligation aux Etats contractants de reconnaître de plein droit leurs personnalité et capacité juridiques telles que prévues dans l'Etat contractant de leur siège statutaire.

Pour bénéficier des dispositions de la Convention, une Orga-

nisation internationale non gouvernementale doit remplir les conditions suivantes:

- avoir un but non lucratif d'utilité internationale;
  - avoir été créée par un acte relevant du droit interne d'un Etat contractant;
  - exercer une activité effective dans au moins deux Etats;
  - avoir son siège statutaire sur le territoire d'un Etat contractant et son siège réel dans cet Etat ou dans un autre Etat contractant.
- La Convention établit les règles régissant les preuves à apporter aux autorités de l'Etat contractant où la reconnaissance est demandée et énonce les cas exceptionnels où un Etat contractant peut refuser la reconnaissance (par exemple, lorsque les activités de l'organisation considérée contreviennent à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la

défense de l'ordre et à la prévention du crime, etc.).

La Convention présente un intérêt particulier pour des pays qui sont le siège de nombreuses ONG. Elle constitue un instrument utile et concret pour stimuler le développement de la société civile dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

L'Ambassadeur Michel Lennuyeux - Commene, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe, a signé cette Convention en présence de Daniel Tarschys, secrétaire général du Conseil de l'Europe

*Contact Presse: Christiane Demmeuyer, Service de presse du Conseil de l'Europe  
Tel: +33/88.41.25.63-  
Fax: +33/88.41.27.90  
Réf. 392(96)*

*Communiqué de presse*

## The international tax treatment of NGOs

A Round-Table

Danube Hotel, Rybné Námestie 1, 813 38 Bratislava, Slovak Republic, 16 and 17 December 1996

Under the high patronage of Mrs Katarína Kost'álová, Deputy Prime Minister of the Slovak Republic

*Chairpersons: Dr Frits W Hondius, Katarína Kostalova  
General rapporteur: Debra Morris  
Rapporteurs: Dr Trevor A Carmichael, Q.C., Dr Friedrich Schwanck, Nicole Van Crommigghe, Dr Milan Ukrop, Prof. Ignace Cléys Bonnaert, Coordinator: Ing. Viliam Figush*

This Round-Table is organised jointly by The Europolis Trust (Oxford), a European NGO promoting the third sector which is celebrating this year its 10th anniversary, and SAIA-SCTS (Bratislava), the Slovak third sector

service centre. It will bring together up to 50 scholars and practitioners from different countries, as well as policy-makers.

The proceedings will be published by Kluwer Law International.

### Objective

Charity does not stop at national borders. Non-governmental organisations (NGOs) constitute a formidable network of human solidarity. They operate in a global market-place. Governments and international organisa-

tions frequently appeal to private donors and NGOs to give aid for humanitarian causes or disaster relief. But national law, and in particular tax law, seldom takes this into account. The Round-Table will examine what inhibits the tax legislator from adopting a more liberal attitude and what steps can be taken to overcome these problems.

The Round-Table will consider in particular  
a) the present situation with regard to the tax treatment of NGOs, their donors and benefi-

(\*). Jusqu'ici les organisations internationales non gouvernementales, malgré le caractère international de leurs objectifs et de leurs activités, étaient régies par la législation nationale relative aux associations et fondations dans chaque Etat.

- ciaries in regional and local levels)
- b) international activities of NGOs (international NGOs, national NGOs active abroad, transborder NGO networks)
- c) multilateral and bilateral poli-

cies and legal instruments (treaties, resolutions etc).

*For further information contact:  
The Chief Trustee's Office, P.O. Box  
100, 67069 Strasbourg Cedex,  
France, Phone 33 88 56/640, Fax*

3388561210

*Bratislava Office, Klárová 5, P.O.  
Box 217, 81000 Bratislava / Slo-  
vakia, Phone 421 533 562, Fax  
4275335672*

## FAO regional conference to prepare World Food Summit in November.

Today almost 800 million people in developing countries face chronic malnutrition and some 200 million children under the age of five suffer from acute or chronic protein and energy deficiencies. Hunger and famine, whether caused by war, drought, poverty or natural disaster, are inflicting wide-spread suffering on humanity. Spiralling population growth is intensifying pressures on natural resources while hunger and armed conflicts are provoking displacements of people, often on a massive scale. If no determined action is taken to reverse these trends, the number of chronically undernourished people may still be as high as 730 million by the year 2010, over 300 million of them in Sub-Saharan Africa.

It was for these reasons that the Director-General of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) proposed the convening of a World Food Summit. This Summit is to be a forum where the problems of hunger and famine can be addressed by those who are concerned, at the highest political level, to ensure their nations' food security, and who are in a position to influence policy for all sectors of the economy. This proposal was unanimously approved by the 28th session of the FAO Conference in October 1995, which decided that the World Food Summit would be held from 13 to 17 November 1996, at FAO Headquarters in

Rome. World-wide in its scope, the Summit will combine a global perspective with recognition of the national and regional realities that affect food security. World leaders present at the Summit are expected to adopt food security strategies. World leaders present at the summit are expected to adopt a policy statement and a plan of action on universal food security, for implementation by all parties concerned: governments, international institutions and all sectors of civil Society.

*Participation of NGOs in the Summit process:* Non-governmental Organizations (NGOs) have a very important role to play, along with government and other civil society actors, in analyzing problems of food security and proposing remedial action at various levels, ranging from international and national policy making to planning, implementing and monitoring activities related to food security at local levels. Thus the FAO decided to hold a series of regional consultations with non-governmental organizations in preparation for the World Food Summit. The first at these was the regional conference for the Near East which was held in Rabat, Morocco from 24-25 March 1996. Immediately following was the regional governmental conference which took place from the 26-30 March 1996.

*Consultation of Non-governmental organizations in the Near East:* Food security is a tenet of

international human rights. Developed countries, who claim to be the champions of human rights in the political scene, continue to neglect the main content of human rights, which is food security. While FAO originally began its campaign to achieve food security back in 1974, very little has been achieved since then.

Today it has been realized that there is no necessarily a lack of food supplies in the world, but rather there is a serious fact of access to food supplies. This is mainly due to the low levels of purchasing power of the vulnerable groups of society. Governments must work to increase individual and household purchasing power. Of paramount importance to this is the issue of women. 50% of global agriculture is produced by women. However, these very same women are unable to get credit from their governments. While government efforts have recently been made to offer credit to urban women, little if nothing has been done for rural women. According to Mr. Mohammed Idris, chairman of International Federation of Agricultural Producers (IFPA) and president of Central Agricultural Cooperative Union of Egypt, in Egypt 70% of agriculture products and 80% cash products are produced by rural women.

Mr. Idris also attributed the entreat food crisis to water resources. He reiterated the need for water issues to be seriously

studied and addressed. Continued exploitation by certain countries of limited water resources will not only lead to continued famine and hunger but more importantly to the wars of the future. Egypt suffers, and will continue to in the future, because of the increased water reservoirs being built in Ethiopia, the source country of the Nile. Finally, Mr. Idris urged that the issue of food subsidies and their role in agricultural deterioration also be studied and addressed. All members of the consultation reiterated the need for FAO to provide specific roles for NGOs to carry out the World Food Summit (WFS) Plan of Action. FAO needs to give assistance and guidance to NGOs to ensure the successful implementation of their roles. NGOs, as grassroots organizations, can participate in working for sustainable development. Not only can NGOs help in the global provision of food, but they can moreover help in the protection of soil, water and in the prevention of desertification. FAO, through local NGO networks, can set up working groups to support and promote agricultural development, proper agricultural production methods and product distribution, all in an effort to achieve sustainable development.

on the WFS Draft Policy Statement and Plan of Action began immediately following the opening speeches. The primary complaint was the fact that members of the consultation received the Draft Statements on the opening day of the conference. This not only did not allow the members to thoroughly read through the documents, but it also delayed the conference's actual working

procedures in an effort to give members sufficient time to read and comment on them. A second request was that previous UN Summit documents be incorporated into the WFS ones. There was continued talk of the lack of integration with previous UN summit documents.

Civil Society: More specifically, the notion of civil society seemed not to be taken into account in the WFS document. Indeed past UN summit declarations, including the March 1995 Social Summit for Development in Copenhagen and the September Women's Conference that same year, have stressed the need to strengthen civil society through a program of support for NGOs in developing countries which promote community participation, social and training services for women, income generation, human rights, etc. But in this regard the WFS document was somewhat lacking, perhaps because the FAO traditionally functions as a partner to state agencies in the host country rather than NGOs. But this neglect of civil society, which is rampant in the region, can not be so vaguely and simply addressed in such a document. The specifics of the "expected role of civil society" needs much elaboration.

"Hidden poverty" was another issue that was not properly accounted for. The household is not addressed and the acknowledgment of "household specific" problems are not made. For example, nutrition is not just a national problem but it is also a household specific problem that needs not just national policies but household defined ones.

With regards to the plan of

action, many felt that the list of actions needed to be extended and more comprehensive. For example the issue of human resources is not addressed under the plan of action. Also the role of women in development programs is not a specified course of action. There is a need to elaborate recommendations for women and young farmers to fulfill their full potentials in food production. Liberalization of trade and the opening of trade barriers in the region are also to be accentuate competitive trade. Technical cooperation and exchange training programs need to be institutionalized in the region through a plan of action.

The consultation concluded with a series of recommendations and corrections that came out of three working groups. These NGO suggestions and criticisms were formally written and presented to the Regional Governmental Conference, which was held the following day. Two NGO Consultation members, one from Syria and another from Lebanon then presented the results of the NGO Consultation to the governmental officials in their opening session. While it has yet to be determined whether the corrections will actually be made or not, the actual convening of such a consultation was a success in and of itself. This was the first time the FAO includes NGOs in its summits, and they are to be highly commended for it. This was also the first in a series of regional NGO Consultations and conferences, and judging by its outcome, the WFS preparations are clearly heading down a successful path

*Civil Society, April, 1996*

# La première consultation régionale des ONG dans les Etats arabes s'est ouverte à Amman en Jordanie

L'UNESCO a organisé du 10 au 14 mars à Amman en Jordanie la première Consultation régionale des organisations non gouvernementales (ONG) dans les Etats arabes, visant à favoriser les contacts entre ONG dans la région et améliorer leur coopération avec l'UNESCO afin de mieux préparer et mettre en oeuvre les programmes de l'Organisation au plan régional.

Gerce consultation était organisée en coopération avec la Commission nationale jordanienne pour l'UNESCO, la Queen Alia Fund et le Comité permanent des ONG de l'UNESCO. Elle s'inscrit dans le cadre des efforts de décentralisation menés par l'UNESCO pour mieux se mettre à l'écoute de la société civile dans chaque pays,

afin de mieux cerner le type de partenariat à établir avec les ONG en matière d'éducation, de science, de culture et de communication.

Dans le cadre de trois tables rondes, les représentants d'une centaine d'ONG ayant leur siège ou des bureaux dans la région arabe, ont discuté de la spécificité de la vie associative dans les pays arabes, de leurs relations avec les commissions nationales pour l'UNESCO et les bureaux hors siège de l'Organisation, ainsi que de leur rôle en ce qui concerne l'information de l'opinion publique sur les objectifs et les programmes de l'UNESCO.

Les participants ont examiné par ailleurs les nouvelles directives adoptées par la 28ème session de la Conférence générale pour

diversifier, revitaliser et renforcer la coopération de l'UNESCO avec les ONG. Ils se sont penchés sur les aspects de la Stratégie à moyen terme et du Programme et budget de l'Organisation pour 1996-97 relatifs aux Etats arabes.

Leurs recommandations au Directeur général et aux commissions nationales sur les modalités de leur coopération avec l'Organisation figurent dans un rapport qu'ils devaient adopter en clôture de leurs travaux.

Des consultations de ce type se sont déjà tenues à Dakar (Sénégal) en 1987 pour l'Afrique, à Quito (Equateur) en 1990 pour l'Amérique latine et les Caraïbes, et à Hanoi (Viet Nam) en 1994 pour l'Asie et le Pacifique.

*Unecopresse*

## Today Europe, tomorrow the world?

### *The European Works Council*

*Directive, adopted two years ago, comes into force in September, 1996. Many trade unionists are seeing it as the beginnings of a global industrial relations system.*

Multinationals operating in the European Union (EU) have had two years to set up works councils since the EU's Council of Ministers adopted the European Works Council Directive in September, 1994. In September this year, push is due to turn into shove: the directive has by then to be incorporated into the national law of EU member-states (except the United Kingdom, which opted out of the directive).

There is every sign that they will hit the deadline. A working group of experts from the

member-states has been meeting to oversee the process and make sure each country takes the same approach to all the detailed questions.

The directive has already had a big impact on the European industrial relations scene. More than 60 of the largest companies in Europe have already set up European Works Councils (EWCs) during the two-year voluntary period.

But when it becomes legally enforceable, its effect will be even more dramatic. Any company employing more than 1,000 workers throughout Europe and with 150 workers in two member-states will have to have, as the directive puts it, "a European Works Council, or a procedure for informing and consulting employees" where

the workers ask for it. The law will cover more than 1,200 companies operating in Europe, employing a total of 15 million workers.

Trade unions are being careful not to oversell the directive. Willy Buschak of the European Trade Union Confederation says that EWCs "are no panacea for, say, preventing undertakings from relocating."

John Monks, the general secretary of the UK trade union centre, the TUC, warned a union conference last year that "management ate busy developing strategies at least some of which will be unwelcome to us".

Some companies have tried to set up Europe-wide consultation mechanisms that bypass trade unions. UK retailers Marks and

Spencers boycotted a 1995 conference by the European union federation for commercial workers, EURO-FIET, and tried to set up a non-union structure. Unions have beaten off similar attempts by other companies, including US multinational CPC and the Danish-based cleaning company, ISS.

But there is no underestimating the significance of the EWC directive for the long-standing trade union campaign to tame the multinational corporations.

Attempts to limit their activities at world level have largely failed, producing voluntary guidelines at best. By September this year, the EWC directive will have the force of law. And it is clear that its effect will be felt far beyond the borders of those countries where it actually becomes law.

The UK's escape attempt proves this. The British government used its right under the European Union Maastricht Treaty to opt out of the directive. But since the directive was adopted in September, 1994, the opt-out has been shown to be a sham. More than 100 UK companies are covered by the directive anyway because their European operations meet the criteria. Many big companies see the opt-out as a non-

sense. When General Motors announced plans to set up a works council for its European operation. GM Europe, it made it clear that its UK staff working for Vauxhall would be included.

"Vauxhall is such a key part of our operations that it would have made no sense at all not to include the UK", a senior executive said.

European Commissioner Pdraig Flynn has pointed out that "none of the companies that have reached agreement so far have cut their British workers out of the

One UK company, the IPT group, has set up a works council even though it falls below the employee threshold.

Finally, of course, the opt-out may not last for ever. A change of government in the UK, or institutional changes at the EU's Intergovernmental Conference later this year may leave opted-out UK companies forced to join arrangements they had no say in, and which may not suit them.

Unions are hoping that the question of whether the directive will have a ripple effect world-wide is also a matter of when rather than if. Early signs are that it may be. Already some observers

from Central and Eastern Europe have been attending EWC sessions as observers.

The first-ever world-wide works council has also been set up in a 1994 agreement between the International Metalworkers Federation and The Swedish metalworking company, SKF.

And of the companies covered by the directive, it's worth noting that 187 are based in the USA and 32 in Japan. They may opt in completely as they see the benefits unions claim the directive will bring. As Willy Buschak put it at a recent union conference, "management is also receiving... something very precious: the advice of the best management consultant existing - namely, the workers of the company."

All this will mean a massive programme of work for trade unions. An estimated 36,000 union representatives will participate in European Works Councils. Most of them will not be full-time officials, and they will need training and technical support. If global works councils get going, the demand for such backup could explode.

*The World of Labour, May 1996.*

## European civil society asserts itself

The joint appeal signed by 48 NGOs on the initiative of the IEM is a "warning to the European political society". "It is no longer time for secret diplomacy nor for ambiguous compromises, which reflect mutual distrust", states the text which, in order to "better take into account the demands of the civil society", calls for an improvement in the following:

- European citizenship: the Member States must give strength to this concept and extend it to all men and women legally residing within the Union".

- Citizens' rights: The Intergovernmental Conference must put the rights of citizens on its agenda, "including economic and social rights, as well as anything pertaining to justice and

home affairs". The EU should participate in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (which would give the opportunity to bring the European institutions under the jurisdictional control of the European Court of Human Rights). It should also adhere to the Social Charter of the Council of Europe adopted in Turin. The

"break" now being rather "between those who are working and those who are not", the Treaty must "include, among the objectives of the Union, an explicit reference to the eradication of poverty and social exclusion which constitute a de facto violation of human and citizen rights". It must also "guarantee the elimination of any discrimination" (race, ethnic origin, colour, religion, sexual orientation, age, national and social origin ....) and must, above all, "promote equality between men and women, a family policy, the integration of the disabled, the right to a healthy environment, the right to security...". In short, "it has to be a real constitutional pact asserting the values and the principles on which our societies are based".

- Economic and social cohesion. "The objective of the single

currency, guarantee of economic and political stability, must allow for the strengthening and not the weakening of cohesion between all Member States and also within these states", while "employment, the fight against exclusion and the necessary investments must constitute, in the present situation, the priority objective of the economic policies" of the EU.

- Democracy in representation and participation. The democratic deficit must be made up by "strengthening, in particular, the legislative role of the European Parliament" in which the "power to propose and adopt reform of the Maastricht Treaty on an equal footing with the representatives of national governments" must be recognised".

- The right to information. This right must be codified in the

Treaty. - Services of general interest. These services must be recognised in the Treaty.

- The role of Europe throughout the world. The EU should be given the means to act effectively in the field of CFSP.

- Partnership. "The Treaty must acknowledge the organisations of the civil society as permanent interlocutors" by granting them "official status".

In this respect, IEM Secretary General Pier Virgilio Dastoli announced that the intention of the signatories was to continue to work together over the next few months "in a sort of civil society

*Letter from the European Movement,*

26.1.96.

## Constitution of a parliamentary council

During a meeting chaired, on 19 October last, by IEM Vice-President Carlos Ferrer, it was decided to relaunch the Parliamentary Council of the European Movement with all MEPs wishing to do so. The Council, which would work hand in hand with the Crocodile Club and the EP federalist intergroup, would above all give priority to the tasks of strengthening relations with national MPs, working in close collaboration with the civil society organisations and developing initiatives with a view to the Inter-governmental Conference.

Thirty-six MEPs have now shown they are interested in such an initiative. During the meeting, Gordon Adams, Otto Bardong, Joan Collom i Naval, Willy De Clercq, Raymonde Dury, Concep-tio Ferrer and Renzo Imbeni gave their reasons for supporting the

project. They explained it was appropriate to react to the public's flagging confidence in Europe, the rarefaction of Heads of State and Government inspired by the prospect of Europe and the rise of nationalist tendencies almost everywhere.

In this context, the Parliamentary Council could be a useful instrument. Its role will be to lobby and work for the emergence of a new European project and to show teaching skill in explaining to citizens, wherever they may be, that Europe is not responsible for all their troubles - quite the contrary.

In a practical way, MEPs present considered it essential that the EP should have the right to submit amendments to the proposals on changes in the Maastricht Treaty, resulting from the IGC. They therefore urge that it should

have a "constitutional" power of co-decision and thus support the claim put forward by the IEM. They also noted that relations between national and European parliamentarians have not always been perfect and that the national Councils of the IEM are in an ideal position to promote dialogue between them.

It should be noted that 50 members of the federalist Intergroup established within the Italian parliament, members of the Italian EM Council, presented a proposal of resolution which is to a large extent inspired by proposals made by the IEM in its first considerations on reform of the EU... notably concerning acknowledgement of a "constitutional" power of co-decision for the EP.

*Letter from the European Movement,*

26.1.96.

Des délégués des ONG présents à la conférence de l'ONU Habitat II ont manifesté, dimanche 9 juin à Istanbul, contre les violations des droits de l'homme en Turquie. La veille, entre 500 et 1.500 personnes auraient été arrêtées dans une rue piétonne au moment où des policiers dispersaient une manifestation en faveur de détenus sur lesquels les autorités ne donnent aucune nouvelle (AFP).

## Croix-Rouge

BURUNDI: les organisations humanitaires internationales ont décidé de suspendre leurs

activités à compter de vendredi 7 juin, pour une durée d'une semaine, protestant contre l'assassinat, mardi, de trois délégués du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui a déjà annoncé la suspension de ses interventions pour une durée indéterminée, en attendant notamment le résultat des enquêtes exigées des autorités locales. (AFP).

Bonn veut devenir le siège d'institutions internationales

Le siège de l'Organisation des volontaires des Nations unies (UNV), autrefois basée à Genève, s'installe officiellement à Bonn à

partit du 1er juillet. Le secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros-Ghali, en a inauguré les nouveaux locaux mercredi 19 juin. C'est la première fois que l'ancienne capitale allemande accueille une organisation de l'ONU. Avec le déménagement des institutions fédérales à Berlin, qui devrait être achevé autour de l'an 2000, Bonn espère devenir le siège d'institutions internationales ou d'établissements scientifiques ou universitaires, avec une prédilection pour le secteur de l'aide au développement.

*Le Monde*, 21.6.96.

## La génétique humaine

Une carte à grande échelle couvrant plus de 75% de nos chromosomes, une autre, plus fine, portant sur quatre d'entre eux (les chromosomes 3, 12, 16 et 22), et le séquençage partiel de plus de 30.000 gènes: en six articles rédigés par deux cent coauteurs, l'épave Genome Directory (Annuaire du genome) que vient de publier la revue *Nature* témoigne, en coulisses, des gigantesques intérêts économique-politiques que met désormais en jeu le projet international Génome humain. Mais il souligne aussi, et c'est là l'essentiel, les fantastiques avancées qu'a

connues en l'espace de quelques années ce projet mégalomane, dont le but est de décrypter intégralement, aux alentours de l'an 2000, la composition de notre patrimoine héréditaire.

Le rêve prit forme dans les années 80, autour d'une poignée de chercheurs (parmi lesquels deux Prix Nobel, Walter Gilbert et James Watson, codécouvreur de la structure en double hélice de l'ADN). Le coup d'envoi fut véritablement donné en 1988 par les Etats-Unis - plus précisément par le puissant National Institute of Health (NIH), si confiant dans le

projet qu'il lui dédia une agence dotée d'un budget annuel de plus d'un milliard de francs. Quelques mois plus tard, les généticiens les plus renommés dans le monde fondaient l'association HUGO (Human Genome Organization), structure non gouvernementale destinée à coordonner les recherches au plan international. La mise en carte du patrimoine héréditaire de l'humanité était en route. Et elle n'a, depuis lors, cessé d'accélérer le pas.

*Le Monde*, 30.9.95.

## L'Observatoire international des prisons

Dans un rapport rendu public jeudi 20 juin, l'Observatoire international des prisons (OIP) dénonce le durcissement des conditions de détention dans le monde: allongement des peines en Europe, rétablissement de la peine

de mort dans plusieurs Etats des Etats-Unis, conditions d'hygiène tragiques dans les pays du tiers-monde.

Depuis sa création, il y a six ans, le rapport de l'Observatoire international des prisons (OIP)

dresse annuellement un état des lieux du monde pénitentiaire. De la France au Chili, en passant par Israël, les Etats-Unis, la Venezuela ou l'Ouganda, ce document passe en revue des données aussi variées que le nombre de condamnations à

ort, la qualité des soins médicaux ou les sanctions infligées aux détenus. «La veille, la vigilance, l'observation, ce regard sans défaillance posé sur autrui sont la base même de la solidarité, et donc de la plus élémentaire démocratie, soulignait, dans le premier rapport, la présidente de l'OIP, Christine Dauré-Serfaty. Que le regard se détourne, que la vigilance disparaisse, et tout peut arriver.»

En France, l'augmentation de la population carcérale se poursuit: au 1er janvier 1996, les prisons comptaient 55.000 détenus, soit près du double d'il y a vingt ans.

Sur les 29 pays recensés par l'OIP, 10 continuent à exécuter des condamnés à mort. La plupart sont situés en Afrique - Burkina-Faso, Cameroun, Egypte, Maroc, Ouganda, Tchad et Zaïre -, mais la peine capitale est aussi appliquée au Chili, au Japon et, surtout aux Etats-Unis. En 1995, elle a été rétablie à New York et en Pennsylvanie, ce qui porte à 58 le nombre d'Etats qui l'ont intégrée dans leur Constitution. L'année dernière, 56 exécutions ont eu lieu, soit près du double de l'année précédente.

Si l'on met de côté le Rwanda, où les prisons sont sur-

peuplées en raison du génocide de 1994, les Etats-Unis présentent le taux d'incarcération le plus élevé des pays recensés cette année par l'OIP: plus de 600 détenus pour 100.000 habitants. En Europe, ce chiffre est, en moyenne... six fois plus faible: 95 en France, 78 en Allemagne, 74 en Belgique, 91 en Italie et 97 en Grande-Bretagne.

\* Rapport 1996, *Observatoire International des prisons*, 16, avenue Berthelot, BP 70783, 69301 Lyon Cedex 07. Tél.: (33)72-71-83-83.

LeMonde,  
21.6.96.

## Dialogue Nord-Sud? Non: Sud-Nord

*Quand une ONG malaysienne se développe dans les pays riches*

Le Sud ne vit pas seulement dans l'attente d'un geste du Nord. Soucieuses de prendre désormais leur destin en main, des ONG nées dans le tiers-monde se montrent de plus en plus actives. Parfois au détriment des droits de l'homme...

Ce n'est pas tous les jours que, pour critiquer violemment la politique extérieure de son gouvernement, un député britannique se fonde sur un document diffusé par une ONG malaysienne. Telle est pourtant la démarche de Jeremy Corbyn, député du Parti travailliste, qui a cité Dominance of the West over the Rest. [La domination de l'Occident sur le reste du monde], un ouvrage publié par la Just World Trust [JWT, Association pour un monde juste].

Comme on pouvait s'y attendre, M. Corbyn est également président de la branche britannique de cette organisation, qui comprend 30 membres, pour la plupart des universitaires, des journalistes et des personnalités politiques. "JWT nous permet d'éviter de regarder les choses par le petit bout de la lorgnette. Nous devons montrer qu'au Nord aussi beaucoup de gens n'acceptent pas le modèle actuel de mondialisation, dont les effets sur l'économie et l'environnement sont désastreux", explique-t-il.

La JWT n'est pas une organisation militante comme les autres. Elle va à contre-courant du sens habituel des relations Nord-Sud, en travaillant à partir de la Malaisie et en ayant mis sur pied

des ramifications en Occident. Ses militants adorent, d'autre part, soulever des polémiques, non seulement contre leurs adversaires politiques, accusés de "créer un système mondial injuste", mais aussi contre des soutiens potentiels dans le monde.

Pour Chandra Muzaffar, président de la JWT, il est essentiel que le groupe ait ses racines dans le Sud. "La plupart des ONG internationales, comme Amnesty International et Greenpeace, voient le jour en Occident, puis créent des branches dans le reste du monde. La JWT est différente. Notre organisation a une nouvelle façon d'appréhender les préoccupations du Sud face à cet ordre mondial."

Son idée maîtresse: cet ordre est injuste pour l'immense majorité". "Notre rôle consiste à mettre en lumière l'avenir d'un Sud tenu à l'écart des grands débats mondiaux, qu'il s'agisse de l'Islam, de la Bosnie ou de la réforme des Nations unies", explique Farish Noor, coordinateur des activités de la JWT en Grande-Bretagne, qui prépare un doctorat en sciences politiques à l'université de l'Essex. "Ces débats sont trop souvent faussés dès le début, notamment parce que l'Occident a la main mise sur les médias internationaux."

Chandra, orateur et essayiste convaincant, est depuis près de vingt ans un opposant au gouvernement malaysien. En 1977, il a fondé Aliran, un mouvement pour la réforme sociale. En 1987, il a même été emprisonné pendant sept mois pour "activités contraires aux intérêts de la sécurité nationale", avant d'être relâché sans condition. Une fois la guerre froide terminée, il s'est engagé dans divers types d'actions et c'est en 1992 qu'il a fondé la JWT. A ce jour, 200 personnes de plus de 20 pays oeuvrent dans cette organisation et près de 2.000 autres sont tenues informées de ses activités.

Dans son comité consultatif international figurent d'éminents intellectuels américains, tels Noam Chomsky, professeur de linguistique au Massachusetts Institute of Technology, et Richard Falk, professeur de droit international à Princeton, ainsi que des personnalités asiatiques comme, pour l'Inde, le physicien et écologiste Vandana Shiva et l'ancien juge de la Cour suprême Krishna Iyer. Pour le Japon, citons Kinhide Mushakoji, universitaire de renom et ancien vice-recteur de l'université des Nations unies à Tokyo. Outre M. Corbyn, le député britannique, d'autres personnalités

occidentales soutiennent la démarche de la JWT, mais en insistent sur d'autres aspects. Auteur d'un commentaire de la JWT critiquant la politique de sanctions de l'ONU, le représentant de l'organisation en Autriche, Hans Koecher, professeur de philosophie à l'université d'Innsbruck, estime qu'un échange intellectuel est nécessaire. "Nous devons améliorer le dialogue Nord-Sud et la JWT est l'une des ONG les mieux placées pour le faire", souligne-t-il.

Son autre mission importante est de réformer l'image négative que l'Occident a de l'Islam. Pour Abdurrahman Alamoudi, responsable de l'American Muslim Council, installé à Washington, et l'un des plus fervents partisans de la JWT aux Etats-Unis, c'est la priorité absolue. "Mon organisation milite en faveur de l'éducation des musulmans et de leur plus grande participation au pouvoir aux Etats-Unis. Just World Trust peut permettre un rapprochement entre les musulmans du Sud et ceux d'ici", explique-t-il. Il considère également comme un point crucial une meilleure information de l'Asie sur l'Occident. "Récemment, lors d'une conférence de la JWT en Malaisie, dont le thème était l'image de l'Islam, de nombreux participants étaient aveuglés par leurs sentiments hostiles envers l'Occident. Nous devons aussi changer cela".

#### *Un soutien à la position du gouvernement malaysien*

On touche là un point sensible chez les autres militants occidentaux et asiatiques, qui s'inquiètent de voir la JWT soutenir la position du gouvernement malaysien dans la majorité des questions de politique étrangère. L'un des diplomates les plus importants du pays, Raznl Ismail, ambassadeur auprès des Nations unies, est également conseiller de l'association. Et les fréquentes attaques contre

l'Occident du Premier ministre, Mahathir Mohamad, sont reprises dans de nombreux projets de l'initiation. Aussi les détracteurs de la JWT ne manquent pas. Pour Ichijo Muto, l'un des principaux militants japonais qui se battent en faveur du progrès social, l'initiative de cette ONG qui, en décembre 1994, avait invité Mahathir à ouvrir une conférence sur les droits de l'homme "dépasse l'entendement" et place "les droits de l'homme dans un contexte complètement faussé".

Mais les militants de l'organisation ne s'en émeuvent guère. Pour M. Alamoudi, la défense des droits de l'homme en Malaisie n'est pas une priorité, et M. Corbyn est favorable à un dialogue avec Mahathir. Toutefois, en tant que président de la commission parlementaire britannique sur les droits de l'homme, il n'aurait aucun scrupule à critiquer les violations des droits de l'homme en Malaisie", si le besoin s'en faisait sentir. En attendant, Chandra espère tranquillement que le message de la JWT sera entendu. "J'ai la ferme conviction que, dans tous les pays, nous avons besoin d'un groupe au sein de l'intelligentsia qui s'intéresse aux questions internationales. Si nous n'y parvenons pas, nous verrons apparaître un ordre mondial dominé par les grandes entreprises et par une élite politique. Or chacun de nous a le droit de contribuer à modeler la destinée de notre planète".

Hugh Williamson et  
S. Jayasankaran.

(For Eastern Economy Review,  
repris dans *Le Courrier international*,  
8-14 fév. 1996)

UAI World Wide Site

URL : <http://www.uia.org/>

Please pay us a visit on-line

Some items in récent issues : <i>Parmi les thèmes traités récemment :</i>	Issue number : <i>Numéros :</i>
Transnational actors in the international system <i>Les acteurs transnationaux dans le système international</i>	4/1993, 2/1994 6/1994, 6/1995.
The recognition of the legal personality of INGOs <i>La reconnaissance de la personnalité juridique des OING</i>	3/1986, 3/1990, 5/1990, 3/1995.
Cooperation between INGOs and IGOs <i>La coopération entre les OING et les OIG</i>	2/1994, 3/1994, 1/1995, 5/1995, 6/1995, 2/1996.
Latin American Associations <i>Les associations latino-américaines</i>	6/1989, 3/1990, <b>1/1993.</b>
African Associations <i>Associations africaines</i>	3/1994, 4/1995, 1/1996, 2/1996.
European Associations after Maastricht <i>Les associations européennes après Maastricht</i>	1/1994, 2/1994, 6/1994, 1/1995.
The Management of INGOs <i>La gestion des OING</i>	2/1996.
Social movements, trade unions and coopératives <i>Mouvements sociaux, syndicats et coopératives</i>	3/1990, 4/1994, 4/1995, 1/1996.
Social and economic development <i>Développement économique et social</i>	4/1994, 5/1994, 4/1995, 1/1996.
INGOs view of environmental problems <i>Les OING et les problèmes écologiques</i>	<b>4/1989</b> , 1/1990, 4/1995, 2/1996.
Humanitarian aid and humanitarian law <i>L'aide et le droit humanitaires</i>	2/1992, 4/1992, 2/1994, 2/1996.
Language and transnational communication <i>Langage, communication et transnationale</i>	2/1992, 5/1994, 6/1994, 1/1996.

CIVIL SOCIETY AND THE STATE 3/1994, 3/1995  
*La société civile et l'Etat*

Some authors / ont publié dans nos colonnes :  
Chadwick Alger, Chérif Bassiouni, Mohammed Bedjaoui, Jan Berring, Maurice Bertrand, Elise Boulding,  
Boutros Boutros-Ghali, John Clark, Thomas Dichter, Adama Dieng, Johan Galtung, Susan George, André Gorz,  
Group of Lison, Robin Gurhrie, Robert Harris, Jürgen Höffler, Alexandre Kiss, Alain Labrousse, Ronnie D.  
Lipschurz, Marc Luyckx, Elikia M'Bokolo, Morton Mitchnik, Basarab Nicolescu, Ignacio Ramonet, François  
Rigaux, Nigel Rodley, Wolfgang Sachs, Pierre de Senarclens, Christiane Scrivener, Vaudana Shiva, Rodolfo  
Stavenhagen, Rajesh Tandon, Charles Taylor.

Forthcoming topics :

*Dans les prochains numéros :*

- Modernization of trade unions in Europe  
*La modernisation des syndicats en Europe*
- UNDP and civil society  
*Le PNUD et la société civile*
- Internationalism in women's movements  
*L'internationalisme dans les mouvements de femmes*

Articles appearing in the journal are indexed in PAIS (Public Affairs Information Service) and AGRIS (International Information System for the Agricultural Sciences and Technology), FAO.

	FB	FF	FS	£	US\$	DM
Subscription / Abonnement 1996	1.450	250	58	24.00	46.00	72
+ postage : surface mail	300	50	13	5.00	9.50	13
or by airmail					16.00	

Commande à envoyer directement à / Order to be sent directly to :

UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES

Rue Washington 40 - B-1050 BRUXELLES, Belgique - Telex 65080 INAC B - Fax (32 2) 646 05 25

Order Form :

Bon de commande :

Name.....Nom

Address.....

Adresse.....

- Payment enclosed
- Paiement ci-joint
- Payment made to your account n° .....
- Virement fait à votre compte n° .....
- Invoice required
- Veuillez envoyer une facture

Date.....

Signature .....

*Methods of payment / Modes de paiement*

Mandat international à notre compte chèque postal n° 000-0034699-70 à Bruxelles ou virement en francs belges

auprès de la Générale de Banque compte n° 210-0508283-55 Agence Magistrat, 1050 Bruxelles.

Genève : Compte n° 472.043.30 Q o l'Union de Banques Suisses.

Köln : Konto nr 1.0672712.90, Generale Bank & C°, Christophstrasse 33.

Paris : Compte n° 545150/04200 au Crédit du Nord, bid Haussmann, 6-8.

London : Account n° 04552334, National Westminster Bank Ltd, 1 Princes Street.

# Transnational Associations

## Associations transnationales

Editors/Rédaction  
Jacques RAEYMAECKERS  
Geneviève DEVILLE  
Anthony J.N. JUDGE  
Ghislaine de CONINCK  
Paul GHILIS

Method of payment:  
Mode de paiement à

postal n° 000-0034699-70 ou  
Compte n° 210-0508233-55  
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.

n° 545150-04200 au Crédit  
du Nord, 6-8 boulevard  
Haussmann, Paris 75009.

Copyright© 1996 by

Associations. All rights  
reserved. No part of this  
work may be reproduced or

any means-graphic,  
electronic, or mechanical,  
including photocopying,  
recording, taping or

systems - without written

General. Union of

UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES  
UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS

EXECUTIVE COUNCIL  
CONSEIL

President:  
André DE SCHUTTER  
(Belgium)  
Professeur ,mérite  
Université de Paris I

Vice-Présidents:  
Anne Marie BOUTIN (France)  
Conseiller maître  
à la Cour des Comptes  
Raymonde MARTINEAU  
(Canada)  
Chargée des relations avec  
les ONG, Office européen  
des Nations Unies  
Turkia OULD DADDAH  
(Mauritanie)  
Directeur général de l'Institut  
international des sciences

Trésorier général /  
Treasurer General:  
Paul E. HIERNAUX  
(Belgium)  
Président honoraire de  
l'Association des chambres

européennes  
(EURO-CHAMBRES)

Secrétaire général /  
Secretary-General:  
Jacques  
RAEYMAECKERS  
(Belgium)  
Ambassadeur honoraire.

Nina BELYAEVA (Russia)  
Président  
Interlegal Research Center  
Mario BETTATI (France)  
Professeur à l'Université  
de Paris 2  
Paul CARÓN (Suisse)  
Expert financier  
Christian DE LAET  
(Canada)  
Président, Development,  
Alternatives, Montréal.

André DE SCHUTTER  
(Belgium)  
Président de la Fédération des

établies en Belgique (FAIB)  
Philip EVERTS  
(Netherlands)  
Professor, Instituut voor

Fris HONDIUS  
(Netherlands)  
Chief Trustee  
Europhil:  
George KIBEDI (Canada)  
President, Educational  
Society  
Georges MALEMPRE  
(Belgium)

Directeur du  
Cabinet du directeur général  
UNESCO.  
Andrew E. RICE (USA)

Society for International  
Development  
Cyril RITCHIE (Ireland)  
President, Federation of  
Semi-Official and Private

Established in Geneva (FIIG).  
Egon SLOPIANKA  
(Allemagne)  
Ancien secrétaire général de

UCJG-YMCAS (EAY).  
Gianni TIBALDI (Italie)  
Professeur, Università di  
Padova, SIOI-Palazzo Reale.  
August VANISTENDAELE  
(Belgium)  
Ministre d'Etat

REPRÉSENTATIONS  
PERMANENTES DE  
L'UAI  
UAI  
REPRESENTATIVES  
Organisation des Nations  
Unies:

New York: Andrew RICE  
Genève: Cyril RITCHIE  
Paris: Maryvonne  
STEPHA

Published by/Publié par:

Associations (UAI)  
(founded 1910)  
Issn-0020-6059

Editorial and

ue Washington 40,  
1050 Bruxelles (Belgium)  
Tél (02) 640 1808  
640-4109

Fax (522) 646 05 25  
E mail: uia@uia.be  
WWW:http://www.via.org

Editeur responsable:  
Jacques Raeymaeckers  
rue Washington 40  
1050 Bruxelles (Belgique)  
Tél. 02/640 1808-  
6404109  
Télécopie: (322) 646 05 25

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

Abonnement: FB 1.300 ou  
numéros) + Frais de porc  
FB 270.

