

L'implication des ONG dans les politiques publiques

BIM n° 23 - 02 juillet 2002
Marc ROESCH et Betty WAMPFLER

Il est intéressant de temps en temps de prendre un peu de recul sur les activités quotidiennes et de les situer dans une perspective historique. On pourrait tenter, avec le BIM d'aujourd'hui de replacer dans une perspective non seulement historique mais mondiale, l'action des ONG de la microfinance vis à vis des politiques publiques des pays où elles travaillent, et des pays dont elles émanent.

Expliquons nous. Un article paru dans L'Economie Politique n°12 sur : « Les ONG : deux siècles et demi de mobilisation » (Steve Charnovitz) met en évidence un cycle d'influence des ONG sur les politiques publiques et en analyse les origines. Cette analyse doit permettre de mieux comprendre dans quel contexte, dans quel environnement se situent aujourd'hui les ONG qui tentent d'avoir une influence sur les politiques publiques. Une analyse historique permet de repérer les éléments en faveur ou défaveur de ces influences.

Les organisations non gouvernementales (ONG) participent de plus en plus à la gouvernance internationale. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement, où elles prennent régulièrement part à des conférences multilatérales et surveillent l'application des traités (cf. la récente conférence de Bali). Elles sont également de plus en plus actives à la Banque mondiale et dans les agences chargées des droits de l'homme. Dans le domaine de la microfinance, plusieurs d'entre elles participent activement à la mise en place de législations dans divers pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de « missions préparatoires ».

Le rôle croissant des ONG dans la politique et la législation internationales est un phénomène significatif, mais qui n'est pas sans précédent. Ces organisations, dans le passé, ont déjà influé fortement sur la gouvernance internationale, surtout vers 1900 et dans les toutes premières années de la Société des nations (SDN). Alors que certains observateurs considèrent leur participation comme un phénomène propre à la fin du XXe siècle, elles sont, en fait, actives depuis deux cents ans.

Les organisations totalement dédiées à un combat particulier sont apparues à la fin du XVIII^e siècle et se sont internationalisées en 1850 (la Croix Rouge par exemple a été créée en 1863). Derrière de nombreux organismes intergouvernementaux se tenaient des ONG actives et idéalistes. Elles sont à l'origine de conventions internationales sur les lois de la guerre, la propriété intellectuelle, le droit maritime, la prostitution, les drogues, le droit du travail.

Elles prennent conscience de leur importance au début du XX^e et s'organisent en une « union des associations internationales en 1910 ».

L'analyse de leur influence sur les politiques nationales et internationales met en évidence les cycles suivants :

1775 – 1918 émergence

1919 – 1934 engagement

1935 – 1944 désengagement

1945 – 1949 institutionnalisation

1950 – 1991 sous-performance

1972 – 1991 intensification

1992 - ? accroissement du pouvoir

Après 1919, notamment avec la mise en place de la SDN (Société des Nations) et l'OIT (Organisation Internationale du Travail) et ce jusqu'aux années 1930, les ONG ont la possibilité d'influer sur les accords et politiques internationales. Pendant cette période, il y eut souvent deux stades dans l'implication des ONG. Dans un premier temps, elles travaillaient de l'extérieur à faire avancer des dossiers, afin qu'ils soient examinés à un niveau intergouvernemental. Dans un deuxième temps, elles travaillaient à l'intérieur, directement avec les représentants officiels des gouvernements et les fonctionnaires internationaux, au traitement d'une question internationale. Ce second stade fut fréquemment atteint. C'est ainsi que la LIFPL (Ligue Internationale des Femmes pour la Paix et la Liberté) s'installa à Genève pour influencer directement sur la SDN lors des conférences internationales.

La Chambre de Commerce International participe avec des ONG et au côté de la SDN, aux grandes Conférences Economiques Mondiales.

Mais après la crise de 1929, le retour vers des politiques plus nationalistes, les difficultés de fonctionnement des instances internationales ne permettent plus aux ONG de se faire entendre. Entre 1935 et 1945, leur participation aux débats internationaux décline. Même au niveau de la SDN leur apport n'apparaît plus comme nécessaire, et elles sont écartées.

De 1945 à 1949, l'article 71 de la Charte des Nations Unies permet aux ONG de participer à certaines activités de l'ONU. Il est significatif que des ONG aient fait partie comme consultants de la délégation des Etats-Unis à San Francisco et aient contribué à la rédaction du projet de cet article, ainsi qu'au texte de la Charte traitant des droits de l'homme. Les délégués des ONG participaient à titre consultatif aux premières conférences patronnées par l'ONU.

Pendant les années 50 et 60, bien qu'actives auprès de l'ONU, les influences des ONG ont été très faibles. Elles ont eu à brider leurs actions à cause de la guerre froide. D'autre part, un de leurs lieux d'expression privilégié, l'ECOSOC (Economic and Social Council) était institutionnellement très affaibli.

Les années 1968-70 ont vu les ONG reprendre de la vigueur par leur nombre, par leur force de contestation et leur ténacité. C'est en lien direct avec la contestation qui s'est développée au niveau mondial (écologie avec les actions spectaculaires de Greenpeace créée en 1971, les actions pour les droits de l'homme, les actions contre la guerre du Vietnam...). Mais leur participation aux débats internationaux se fait davantage sous la forme « protestataire » et non « co-gestionnaire » comme elle l'a été après 1919 et entre 1945 et 1950.

A partir des années 1990, le mouvement ONG atteint de nouveaux sommets, elles sont reconnues par un nombre croissant d'institutions internationales et sont plus influentes dans les négociations multilatérales.

Steve Charnovitz écrit : « Il existe au moins quatre raisons pour que les ONG soient plus actives aujourd'hui qu'il y a dix ans dans l'élaboration de la politique internationale. Premièrement, l'intégration de l'économie mondiale et la prise de conscience croissante des problèmes mondiaux provoquent des négociations intergouvernementales plus nombreuses, avec des retombées sur les politiques nationales.

Deuxièmement, l'arrêt de la guerre froide a mis fin à la concentration de la politique mondiale entre les mains des super-puissances.

Troisièmement, l'apparition d'un média global tel que CNN International donne aux ONG des occasions de faire connaître leur point de vue au public.

Quatrièmement, la diffusion des normes démocratiques a fait naître des attentes à l'égard des institutions internationales en matière de transparence et de participation publique. »

Pour mesurer la portée du rôle des ONG, il faut étudier deux questions.

- > « La première : à quel point s'introduisent-elles dans les réunions intergouvernementales ou dans les organisations internationales ? C'est la procédure. Les ONG peuvent-elles soumettre des pétitions, participer aux réunions, s'y exprimer, contribuer à des comités techniques, recevoir les documents en discussion, etc. ?
- > La seconde : est-ce que leurs propositions influencent les gouvernements ? C'est la substance. »

Si l'on reprend les cycles d'influence des ONG, on se rend compte que deux facteurs ont joué :

- > les besoins d'aide, d'avis des gouvernement, ou des fonctionnaires en charge des dossiers
- > les compétences des ONG dans les questions mises en débat.

En somme l'offre et la demande

A la fin du XIX^e et après les deux grandes guerres, l'inexpérience des gouvernements ou leurs difficultés à traiter des questions en intergouvernemental, au niveau national les a amené à faire appels aux ONG. Elles avaient constitué des alliances qui permettaient un travail à ce niveau. La mise en place des organisations internationales et la rédaction des traités étaient facilitées par leur « expertise ».

Le retour sur des politiques plus nationales (dans les années 1930) ou « l'impérialisme » des blocs ont marqué le recul des ONG. Les nations n'avaient plus besoin d'elles.

« La capacité à participer est le second facteur qui explique en partie le modèle cyclique. Une ONG la doit à sa liberté politique, à son leadership interne, à son expertise, au nombre de ses adhérents, à la fiabilité de son financement et aux technologies de la communication. Toutes choses dont disposent aujourd'hui de nombreuses organisations ».

Un autre élément important est la personnalité des leaders des ONG. L'action « personnelle » des responsables d'ONG auprès des politiques était un facteur prépondérant pour donner une

place aux ONG dans le débat. C'est beaucoup moins vrai actuellement ; le rôle des médias et des nouvelles technologies de l'information est devenu prépondérant.

Cela change les rapports de force

L'article résumé dans ce BIM a été écrit il y a 5 ans et concluait sur une note optimiste en mettant en avant trois facteurs favorables à la poursuite de l'influence des ONG sur les politiques :

- > « la gouvernance mondiale a progressé sous l'effet de la mondialisation économique et d'une reconnaissance de l'interdépendance écologique
- > le désengagement des Etats est favorable à un accroissement du rôle des ONG
- > la décentralisation joue également en faveur du renforcement des ONG. »

Mais les événements du 11 septembre, et la montée en puissance des Etats Unis (refus de signature de traités internationaux, main mise sur l'OMC, le FMI, la Banque Mondiale...) pourrait faire craindre à un retour vers des politiques plus rigides, moins participatives. Et donc un « tassement » de la participation des ONG aux grands débats internationaux.

La « crispation » des membres du G8 qui s'enferment et débattent dans des lieux isolés est-ce un signe de repli durable ou les derniers soubresauts avant une ouverture sur des débats « mondiaux et ouverts » ? La revue a publié à nouveau cet article pour susciter une réflexion et une recherche sur la façon dont pourrait évoluer le mouvement ONG suite aux événements récents.

Quelques éléments de réflexion sur cette grille d'analyse appliquée à la microfinance

Nous avons diffusé, il y a quelques mois déjà, plusieurs BIM présentant une typologie des ONG de la microfinance qui avait suscité un débat sur leur rôle et leurs formes d'intervention.

Il est indéniable que les ONG, sous différentes formes, ont eu un rôle clé dans l'émergence et la consolidation du secteur de la microfinance et qu'elles participent aujourd'hui plus activement que jamais à son expansion et à la mise en place du cadre institutionnel qui est nécessaire pour réguler son développement.

Notre typologie des ONG de la microfinance mettait en évidence une forte implication des ONG du Nord, divisées, en schématisant un peu, en deux groupes : un petit groupe d'ONG « professionnelles » et dotées de compétences spécialisées en matière de microfinance et un groupe beaucoup plus important d'ONG plus généralistes, impliquées de manière plus marginale dans le développement de la microfinance. Au Sud, le développement des ONG impliquées dans la microfinance est un phénomène plus récent : hormis quelques ONG nées dans le sillage des grandes IMF asiatiques, les organisations restent de petite taille, sont souvent faiblement professionnalisées et en cours de construction de compétences.

Ce sont pour l'instant les grandes ONG professionnelles du Nord qui apparaissent le plus impliquées dans l'élaboration des politiques publiques de microfinance. Les ONG du Nord plus généralistes ont une capacité à mobiliser le grand public – et éventuellement à drainer des dons - autour de quelques idées forces (« développer le crédit pour les pauvres », « favoriser l'autonomie des femmes en leur permettant de développer des activités rémunératrices », ...), mais n'interviennent pas directement dans l'élaboration des politiques publiques. Au Sud, la

faiblesse actuelle des ONG limite leur participation à l'élaboration des cadres politiques. Progressivement cependant, émergent sous des formes diverses, des alliances d'IMF qui vont pouvoir jouer ce rôle.

L'implication des ONG apparaît à différents niveaux de politiques publiques :

- > dans leur pays d'origine, elles peuvent influencer sur les politiques publiques d'investissement de l'aide publique dans la microfinance
- > dans les pays où elles travaillent, elles peuvent appuyer directement ou indirectement les politiques nationales de régulation et d'appui à la microfinance
- > cette influence peut s'étendre à des niveaux politiques « sub-nationaux », régionaux (l'UMEOA en Afrique par exemple)
- > elle peut s'exercer aussi dans le domaine de diffusion de la « norme » qui va influencer sur l'esprit des politiques publiques, à travers la participation à des institutions internationales comme le CGAP par exemple.

Comment les ONG interviennent-elles dans les politiques publiques ?

Sont-elles militantes, protestataires, co-gestionnaires ? Sans doute faut-il distinguer là les ONG du Nord et celles du Sud.

Très en amont de l'élaboration de la politique publique, c'est probablement dans le domaine de l'expérimentation que les ONG du Nord ont joué un rôle majeur pour déterminer les champs du possible en matière de microfinance, les points de blocage, les solutions potentielles. Certaines grandes ONG du Sud sont aujourd'hui présentes dans ce champ de l'expérimentation.

Toujours en amont, l'accumulation de compétences techniques et organisationnelles confère aux ONG une capacité d'expertise sur laquelle les pouvoirs publics des pays du Sud – et ceux du Nord qui les financent –, dépourvus de compétences spécialisées dans ce nouveaux secteur, vont s'appuyer pour élaborer les cadres réglementaires, les procédures de régulation, de contrôle, d'incitation. L'expertise constitue la principale porte d'entrée des ONG dans l'élaboration des politiques publiques.

C'est aussi au double titre d'opérateur de microfinance et d'expert que certaines ONG ont accès à des sphères internationales où s'élaborent les « normes » en matière de microfinance (le PAG du CGAP par exemple).

Dans un rôle plus militant, l'ONG en tant qu'opérateur de microfinance, ou appui technique à un opérateur national, peut interpeller la puissance publique et les bailleurs de fonds sur les failles d'un dispositif d'encadrement et d'appui (inapplicabilité d'un règlement, exclusion de certains modèles d'IMF,...), sur les questions non résolues (financement des zones défavorisées, financement de l'agriculture, ...).

Comment s'établit l'influence des ONG de microfinance sur les politiques publiques ?

L'influence, le poids des ONG dans l'élaboration des politiques publiques, peuvent être liés à des facteurs très différents :

- > certaines ONG sont fortement liées à des coopérations bilatérales qui imposent leur expertise dès lors qu'elles financent une action d'appui
- > l'expertise, d'abord fondée sur une expérience réussie d'opérateur de microfinance, peut permettre à des ONG de taille relativement réduite de participer activement au processus politique
- > l'expertise est aussi la porte d'entrée dans les institutions internationales « normatives »
- > plus récemment, l'émergence de collectifs d'ONG crée de nouvelles forces de propositions, des synergies de compétences sur lesquelles les pouvoirs publics peuvent s'appuyer.

Problèmes et perspectives

L'implication de la société civile, dont les ONG émanent, dans l'élaboration politique, favorise l'émergence de vraies politiques publiques, négociées, et soutenues par un consensus social. Les formes d'implication actuelles des ONG dans l'élaboration des politiques de microfinance posent cependant quelques questions :

- > De nombreuses ONG influentes ont acquis leur statut d'expertise sur la base de leur expérience d'opérateur d'un « modèle donné » d'institution de microfinance. Dans certains cas, leur appui d'expertise reste fortement centré sur ce « modèle » initial, et peut conduire à l'élaboration de politiques relativement monolithiques, favorisant implicitement ce modèle et excluant les autres : le mode d'élaboration initiale de la loi PARMEC, fortement centré sur les modèles mutualistes, en est un exemple. Quels dispositifs sont à mettre en place pour assurer une pluralité de la représentation, éviter les conflits d'intérêts ?
- > La dynamique des ONG du Nord est fortement liée à l'évolution de leur mode de financement ; la concentration des bailleurs de fonds sur quelques grandes ONG entraînera à plus ou moins long terme la disparition des petites ONG, et compromettra ainsi la diversité de l'expérience disponible.

Comment préserver cette richesse d'expérience et la diffuser efficacement ?

- > Les ONG, qui jusqu'ici cultivaient volontiers la concurrence et la dispersion des forces, sont aujourd'hui interpellées quant à leur capacité d'alliance. Tant au Nord qu'au Sud, c'est sur cette capacité d'alliance que reposera leur capacité future à faire entendre leurs voix dans l'élaboration des politiques publiques.
- > Encore faut-il cependant que les pouvoirs publics reconnaissent l'intérêt de telles alliances et sachent valoriser la richesse d'expérience qu'elles peuvent offrir. Comment favoriser ce dialogue ?
- > Même si le désengagement des Etats, et la décentralisation favorisent l'émergence des ONG au Sud, celles-ci restent souvent fragiles et peu professionnelles, particulièrement dans le champ de la microfinance. Comment professionnaliser ces organisations pour les consolider et leur permettre de rendre une part active aux débats politiques sectoriels ?

Texte en italique extrait de l'article de Steve Charnovitz, juriste chez Willmer, Cutler & Pickering Washington : les ONG : Deux siècles et demi de mobilisation paru dans « L'Economie Politique n° 13 1^{er} trimestre 2002 : Le pouvoir des ONG ». Il comporte deux autres articles sur : Le mouvement citoyen mondial par Gustave Massiah président du Crid (Centre de re-

cherche et d'information sur le développement et La Contestation de la Mondialisation par
Pierre Jaquet AFD