

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE
CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 17

**Gouvernance participative :
le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté**

par

Hartmut Schneider

- Renforcer le pouvoir des populations défavorisées est un élément déterminant pour lutter efficacement contre la pauvreté.
- Une approche participative reposant sur la demande accroît l'efficacité et l'efficacé.
- L'obligation de rendre des comptes est le pivot de la gouvernance participative.
- Pas de véritable gouvernance participative sans un réel développement des capacités.

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE No. 17

Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté

par

Hartmut Schneider



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION
SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE
L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES

CAHIERS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de Développement s'efforce, dans ses activités de recherche, d'identifier et d'analyser les problèmes qui vont se poser à moyen terme, dont les implications concernent aussi bien les pays Membres de l'OCDE que les pays non membres, et d'en dégager des lignes d'action pour faciliter l'élaboration de politiques adéquates.

Les *Cahiers de politique économique* présentent sous une forme concise, facile à lire et à assimiler, les résultats des travaux de recherche du Centre. De par sa diffusion rapide, large et ciblée, cette série est destinée plus particulièrement aux responsables politiques et aux décideurs concernés par les recommandations qui y sont faites.

Les stratégies traditionnelles de lutte contre la pauvreté ont donné bien souvent des résultats décevants. C'est notamment le cas lorsque l'inégalité résulte d'obstacles politiques à un développement reposant sur une plus large assise. La gouvernance participative émane des avancées de l'économie politique et institutionnelle, ainsi que des expériences menées par des militants du développement social. Elle vise à renforcer les capacités des populations défavorisées à concevoir des politiques de lutte contre la pauvreté plus efficaces, ainsi qu'à assurer leur mise en œuvre de manière plus efficiente et dans la durée. Ce faisant, elle représente un véritable changement de paradigme, potentiellement capable de surmonter les obstacles politiques.

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE
94 rue Chardon-Lagache
75016 Paris, France
Téléphone : (33-1) 45.24.82.00
Télécopie : (33-1) 45.24.79.43

Table des matières

Introduction	5
Définition et arguments en faveur de la gouvernance participative	7
Enseignements de diverses expériences	9
Gouvernance participative et réduction de la pauvreté : caractéristiques essentielles	16
Conclusion	29
Notes	33
Annexe	35
Bibliographie	36
Autres titres dans la série	38

Liste des encadrés et des tableaux

Encadré 1 : Participation et partenariat : renforcement du pouvoir de la population rurale au Sénégal	17
Encadré 2 : Renforcement du pouvoir des pauvres par la Loi de participation populaire en Bolivie	20
Encadré 3 : Mise en pratique de la gouvernance participative	22
Encadré 4 : Renforcement du pouvoir des pauvres par le biais des ONG au Bangladesh	24
Encadré 5 : Mécanismes participatifs dans la réforme agraire aux Philippines	26
Encadré 6 : Décentralisation et supervision collective au Brésil	28
Tableau 1 : Synopsis de quelques expériences de gouvernance participative et de lutte contre la pauvreté	11

Remerciements

Les travaux de recherche qui ont permis de réaliser ce Cahier de politique économique ont bénéficié d'une généreuse contribution financière du gouvernement des Pays-Bas.

Introduction

Les années 90 ont été marquées par un regain et une intensification de l'intérêt porté à la lutte contre la pauvreté au sein de la communauté internationale, comme en témoignent notamment l'édition 1990 du *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale, le « Sommet social » de Copenhague en 1995, le document stratégique du Comité d'aide au développement de l'OCDE intitulé *Façonner le XXIème siècle* (1996), et plus récemment le rapport du PNUD (1998), *Overcoming Human Poverty*. De nombreux pays en développement ont adopté des stratégies de réduction de la pauvreté ou intégré dans le cadre de leur politique générale des objectifs allant dans ce sens¹.

Néanmoins, les résultats mitigés des stratégies traditionnelles de lutte contre la pauvreté s'avèrent décevants. Les études réalisées par le Centre de Développement dans le cadre du programme 1996-1998 sur la bonne gestion des affaires publiques et la lutte contre la pauvreté (voir en annexe la liste des études de cas et des articles thématiques) semblent indiquer que l'absence de progrès observée sur le front de la pauvreté s'explique dans bien des cas par une sous-estimation ou une mauvaise compréhension du rôle de la gestion des affaires publiques. Se contenter de croire ou d'en appeler à la volonté gouvernementale pour réduire la pauvreté peut s'avérer à la fois irréaliste et insuffisant. Pour contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté, la gestion des affaires publiques doit faire intervenir des acteurs extérieurs à l'État et prendre en compte, voire modifier, les incitations qui motivent le comportement des principaux acteurs. Le défi ne consiste donc pas seulement à s'attaquer *simultanément* à la réduction de la pauvreté et à la gestion des affaires publiques, (comme il est préconisé dans l'ouvrage du PNUD de 1998), mais également d'élaborer et de mettre en œuvre les mécanismes de gestion des affaires publiques d'une manière propre à mobiliser les dynamiques de la société en faveur d'une réduction de la pauvreté ; en d'autres termes, de rendre la gouvernance participative.

L'objectif de ce Cahier de politique économique est de montrer comment une approche participative de la gestion des affaires publiques constitue un maillon essentiel dans la chaîne de causalités qui doit être envisagée et prise en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté. Le terme de gouvernance participative (ou GP) dérive de précédents travaux réalisés par le Centre de Développement de l'OCDE (Schneider, 1995) et le Comité d'aide au développement (CAD, 1995 et 1997) sur le thème « Développement participatif et bonne gestion des affaires publiques »². L'une

des principales conclusions de ces travaux est que : « Une gestion publique participative, responsable et efficace permet de mettre les activités de l'État et des citoyens au service de la réalisation des objectifs du développement social et économique durable » (CAD, 1997). Le concept de GP est donc issu d'un débat plus large sur la bonne gestion des affaires publiques qui n'était pas uniquement axé sur la réduction de la pauvreté et englobait à l'origine des questions telles que les droits de l'homme et la maîtrise des dépenses militaires.

La complexité du problème de la pauvreté est largement reconnue, ce qui se reflète dans les approches stratégiques proposées de parts et d'autres³. La triple approche de la réduction de la pauvreté prônée par la Banque mondiale depuis le début des années 90 a reçu un certain écho. Elle repose *i)* sur une croissance à large assise et intensive en main-d'œuvre ; *ii)* sur le développement des ressources humaines, en particulier dans le domaine de la santé et de l'éducation ; et *iii)* sur des filets de sécurité sociale. De par sa globalité, cette approche aborde de nombreuses facettes de la pauvreté, et va notamment au-delà de l'aspect purement pécuniaire de la pauvreté en termes de revenus ou de dépenses. Cependant, sa faiblesse fondamentale réside dans le fait qu'elle néglige les forces sociales sous-jacentes qui constituent le moteur du développement favorable aux plus démunis⁴. La GP entreprend de remédier à cette faiblesse en mettant à l'œuvre ces forces sociales. Celles-ci constituent des acteurs nécessaires au processus, puisque la réduction de la pauvreté n'est pas uniquement une question économique d'ordre technique mais se heurte à des obstacles liés à la répartition du pouvoir politique et des ressources (les capacités des populations défavorisées) auxquels ne s'attaquent pas directement les approches traditionnellement adoptées pour lutter contre la pauvreté. En outre, l'absence d'obligation de rendre des comptes (*accountability*) dans les structures d'incitation les plus courantes entrave généralement la mise en œuvre efficace de stratégies par ailleurs bien conçues.

Une approche participative de la gestion des affaires publiques englobe des éléments tels que l'obligation de rendre des comptes, l'État de droit dans un contexte de libertés fondamentales et le partage du pouvoir. Ensemble, ces éléments peuvent permettre de surmonter ou du moins de limiter les obstacles les plus tenaces à une réduction efficace et durable de la pauvreté. Même si les faits viennent corroborer cette affirmation (voir l'étude de cas évoquée plus bas), la GP n'est pas considérée ici comme la panacée mais comme une manière d'introduire davantage la dimension politico-économique dans les débats et les pratiques liés à la réduction de la pauvreté. La GP est ainsi perçue comme un moyen de compléter et de renforcer d'autres approches de la lutte contre la pauvreté, mais non de les remplacer.

Ce Cahier de politique économique expose tout d'abord les arguments en faveur de la GP (*pourquoi* cette approche ?), puis entreprend de déterminer *comment* elle peut devenir réalité dans différents contextes. La réponse apportée à cette seconde question s'inspire largement des récents travaux réalisés, et en particulier des études de cas qui illustrent diverses expériences menées dans sept pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Bien qu'aucune de ces expériences n'ait été couronnée d'un succès sans partage, elles offrent un aperçu des différentes voies qui peuvent être empruntées et des difficultés qui doivent être surmontées pour lutter plus efficacement contre la pauvreté.

Définition et arguments en faveur de la gouvernance participative

En dépit des réserves initiales formulées par certains, qui ne voyaient dans le développement participatif qu'une nouvelle mode, cette approche s'est non seulement imposée dans la *réflexion* générale sur le développement et dans la *rhétorique* officielle, mais semble également de plus en plus fréquemment adoptée dans la *pratique*⁵. Néanmoins, de nombreuses conceptions différentes de la participation sont encore en usage⁶. Ces dernières années, le débat s'est déplacé vers le renforcement du pouvoir des pauvres (*empowerment*) et la gouvernance, ce qui suppose que la participation ne se situe pas uniquement à l'échelon local mais à différents niveaux, et constitue une approche souple de la gestion publique, en partie déterminée par la demande. La participation des parties prenantes *au processus décisionnel*, par opposition à des formes plus passives de participation (au niveau de l'information, de la mise en œuvre ou des bénéfices) est la marque d'une gouvernance participative. De plus, la GP englobe les éléments clés d'une bonne gestion des affaires publiques qui servent au mieux la cause de la participation, à savoir l'obligation de rendre des comptes et l'État de droit. Ces éléments peuvent bien entendu englober d'autres, tels que la lutte contre la corruption⁷. Quoi qu'il en soit, il n'existe pas de guide « clefs en main » pour la GP, mais seulement des éléments de base qu'il convient de développer en fonction du contexte spécifique au pays, comme l'illustrent les études de cas évoquées ci-après.

La définition généralement donnée de la gouvernance, à savoir « l'exercice de l'autorité et du contrôle au sein d'une société dans le cadre de la gestion de ses ressources en vue du développement social et économique », ne prend pas explicitement en compte les problèmes d'information et de relations entre différents niveaux d'administration (problèmes agent/principal et aléas de moralité). Cette définition suppose implicitement que les décideurs (administration centrale

ou locale) possèdent une connaissance parfaite ou du moins suffisante des ressources existantes, des besoins, ainsi que des méthodes et des moyens à mettre en œuvre pour satisfaire ces besoins. En réalité, l'information est asymétrique, partagée de manière inégale entre les différents niveaux. Des personnes extérieures au gouvernement et à l'administration peuvent détenir des informations auxquelles ces derniers n'ont que peu ou pas accès. La GP tente de surmonter ce problème en introduisant un maximum de transparence et de partage de l'information dans un processus qui englobe toutes les parties prenantes (gouvernement, administration, bénéficiaires potentiels, c'est-à-dire les « acteurs directement concernés » et leurs organisations, voire d'autres acteurs encore) et qui conduit, chaque fois que c'est possible, à une prise de décision collective.

Ainsi, le premier argument en faveur de la GP est une information plus exacte et plus complète, débouchant potentiellement sur une plus grande efficacité au niveau de la prise de décision et des résultats. L'information n'est pas uniquement une question d'ordre technique, elle revêt également une dimension socio-politique. Le fait que dans un processus participatif, différents types d'informations soient détenus et fournis par différentes parties prenantes, augmente les chances de voir ces dernières s'approprier le processus décisionnel et s'impliquer dans son issue. Par conséquent, les chances de viabilité des résultats du processus s'en trouvent accrues.

Le deuxième argument en faveur de la GP, notamment dans le contexte de la réduction de la pauvreté, réside dans l'engagement réel du gouvernement vis-à-vis de cette réduction. Celui-ci est rendu beaucoup plus facile par la GP que par les processus décisionnels traditionnels de type hiérarchique (du haut vers le bas) qui sont de fait fermés à l'examen et à la participation des individus extérieurs au cercle des acteurs politiques et administratifs concernés. Un engagement réel découle de l'obligation de rendre des comptes, qui constitue l'élément central et peut-être le plus puissant d'une bonne gouvernance dans le contexte de la lutte contre la pauvreté. L'obligation de rendre des comptes revêt des dimensions politiques, administratives, juridiques et morales qui forment une trame relativement complexe s'appuyant sur des règles de transparence simples et sur la menace de sanctions en cas de non-conformité. Cette obligation permet d'écartier les problèmes d'aléas de moralité et de relations agent/principal. Sans une responsabilité de tous les acteurs vis-à-vis de toutes les parties prenantes, et sans mécanismes de sanction efficaces, tout engagement au plus haut niveau en faveur d'une réduction de la pauvreté risque d'être fortement entravé par l'inertie ou l'incohérence des actions à ce niveau ou ailleurs.

Ainsi, lorsque les pauvres sont relativement nombreux et/ou que le reste de la population se préoccupe réellement de leur sort, les mécanismes de responsabilisation mis en place dans le cadre d'une GP auront tendance à favoriser un engagement réel du gouvernement vis-à-vis de la lutte contre la pauvreté. L'obligation de rendre des comptes est un puissant levier en présence duquel il devrait être impossible de pouvoir accuser le manque de volonté politique en cas de persistance de la pauvreté. Néanmoins, pour être totalement opérationnel, ce levier doit être intégré à un ensemble de mécanismes institutionnels fonctionnant au sein d'un environnement socio-économique propice à la réduction de la pauvreté.

Il n'existe pas de lignes directrices universellement applicables à de tels mécanismes, mais il est de plus en plus largement reconnu que ces mécanismes ne peuvent être élaborés et fonctionner correctement qu'en présence d'un État plus efficace et « plus proche du peuple »⁸.

Enseignements de diverses expériences

La gouvernance participative dans le contexte de la lutte contre la pauvreté n'est pas simplement une nouvelle façon de désigner la démocratie, avec ses règles formelles de représentation populaire du type « une personne, une voix ». Bien qu'un tel système puisse être utile à maints niveaux, la persistance de la pauvreté dans des pays démocratiques de tous les continents (avec des exemples aussi divers que l'Inde, le Sénégal ou le Brésil) montre bien qu'à lui seul, il est loin de suffire pour combattre ce fléau. Du point de vue de la gouvernance participative, l'élément fondamental de la lutte contre la pauvreté consiste à identifier et à suivre la façon dont les populations défavorisées peuvent contribuer à s'extraire par elles-mêmes de la pauvreté, et à leur en donner les moyens. Dans bien des cas, cela supposera de *renforcer le pouvoir des populations défavorisées*.

Le tableau 1 présente de manière synthétique les éléments de ce renforcement du pouvoir des pauvres, qui peuvent découler des dispositions institutionnelles et de l'orientation politique (première colonne) ou de l'engagement de la société civile (deuxième colonne). Les expériences varient considérablement d'un pays à l'autre. Au niveau officiel, elles vont de l'approche extrêmement formelle et globale adoptée par la Bolivie en 1994 avec sa Loi sur la participation populaire, aux mesures très limitées appliquées par le Bangladesh sous la forme de la participation d'un quota de femmes au sein des collectivités locales. Au niveau de la société civile, c'est au Brésil que le mouvement en faveur

du renforcement du pouvoir des populations défavorisées semble avoir été le plus fort, bien qu'il puisse être observé sous des formes diverses dans tous les autres pays. La conclusion extrêmement positive qui ressort dans tous les pays étudiés est qu'il existe partout une forme ou une autre de coopération, voire de partenariat, entre l'État et la société civile en matière de lutte contre la pauvreté. Le défi pour l'avenir consistera à consolider ces partenariats, qui sont essentiels pour le renforcement des capacités des populations défavorisées et de leurs institutions, ainsi que pour la mise en confiance des parties prenantes. Ces deux éléments, les capacités et la confiance, sont indispensables pour surmonter les obstacles qui barrent toujours la route à une réduction plus rapide et plus généralisée de la pauvreté.

La partie droite du tableau 1 recense les nombreux obstacles à la GP identifiés dans les études de cas. La Malaisie, dont la pauvreté a été réduite de manière impressionnante, semble avoir surmonté la plupart de ces obstacles, mais reste confrontée à d'importantes difficultés dans le domaine de l'extrême pauvreté. Dans l'ensemble, les résultats en termes d'atténuation de la pauvreté demeurent modestes et n'ont pour l'heure été quantifiés que de manière extrêmement rudimentaire. Cependant, aucun verdict définitif ne doit être prononcé à l'égard d'une approche relativement récente qui n'a pour l'instant été appliquée que de manière très limitée. Quoi qu'il en soit, le processus de réduction de la pauvreté par le biais de la GP ne doit pas être perçu comme une solution simple et directe. Dans la majorité des cas, il s'agit d'un processus opposant des parties inégales, processus dont la progression peut être chaotique et parfois douloureuse.

Les exemples et l'analyse présentés dans les pages qui suivent devraient contribuer à une prise de conscience des opportunités qu'offre cette approche, tout en soulignant ses limites. En outre, l'analyse vise à fournir des orientations pour des politiques appliquant le principe de la GP de manière plus systématique dans des situations où cette dernière peut être considérée comme le « chaînon manquant » des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Tableau 1 : **Synopsis de quelques expériences en matière de gouvernance participative et de lutte contre la pau**

Dispositions institutionnelles et orientation politique	Engagement de la société civile	Indications des résultats / impact	Ob
Bangladesh (Sobhan)			
Au niveau des autorités locales, 3 des 12 sièges du conseil sont réservés aux femmes.	Forte participation des ONG nationales à l'atténuation de la pauvreté dans les régions rurales.	Impact des ONG sur le micro-crédit, l'éducation parascolaire et sanitaire, avec renforcement modéré du pouvoir des populations défavorisées ; associations d'ONG ayant une certaine influence politique en faveur des pauvres. Impact faible sur les autorités publiques, à l'exception du LGEB ^b .	<ul style="list-style-type: none"> • lien entre les éli l'administration • méthode de gou hiérarchisée inc les populations • les agents de l'I compte de leurs • manque d'ambi engagement et c en matière de ré pauvreté ; décl
Bolivie (Gonzalez)			
Loi de participation populaire en 1994 ; création d'un Secrétariat national de la participation populaire ; décentralisation des ressources et du pouvoir décisionnel aux municipalités pour les infrastructures locales, l'éducation et la santé ; promotion de la <u>représentation féminine</u> .	« Comités de vigilance » mis sur pied avec des représentants des communautés locales pour veiller à l'application de la loi, à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes.	Participation accrue des collectivités rurales au processus de développement.	<ul style="list-style-type: none"> • faiblesses instit coordination • manque de capa nouvellement c

Notes: a) D'après les travaux réalisés au Centre de Développement de l'OCDE dans le cadre du programme « Bonne gestion des affaires publiques et lutte contre la p
b) Le Local Government Engineering Bureau (Bureau d'étude des administrations locales) a été signalé comme étant un exemple positif relativement exceptic

Dispositions institutionnelles et orientation politique	Engagement de la société civile	Indications des résultats / impact	Ot
<p>B Brésil (Carvalho)</p> <p>Création en 1993-95 du Conseil national de la sécurité alimentaire (CONSEA) auquel participent des représentants de la société civile à l'échelon national et local ; fondation de « Solidarité collective » (SC) en 1995 par le Président Cardoso.</p> <p>Distribution alimentaire d'urgence en zone de sécheresse ; remise sur pied du programme de cantines scolaires ; distribution de lait aux mères et aux enfants ; réactivation de la distribution de terres à 100 000 familles.</p>	<p>Le « Mouvement pour l'éthique en politique » a donné naissance à « L'action citoyenne contre la faim et la pauvreté » (AC) qui a mené campagne pour un engagement réel du gouvernement et a participé à des programmes d'action en faveur des pauvres ; la société civile a contribué à définir, mettre en œuvre et surveiller les mesures de lutte contre la pauvreté ; création d'Actions citoyennes à l'échelon municipal ; stimulation des initiatives avec l'aide des médias ; en 1993, création du Comité des entreprises publiques contre la faim (COEP), qui encourage les salariés à adhérer aux « Comités de citoyenneté » (2 000 comités pour la seule Banco do Brasil) et à s'engager bénévolement. En 1996/97, SC était présente dans 1 111 villes (2 millions de foyers) frappées de plein fouet par la pauvreté ; « SC est une étape importante sur la voie d'une gestion plus efficace et plus démocratique des affaires publiques ».</p>	<p>Un mouvement de masse a conduit à la formation de comités dans les entreprises publiques et privées, les quartiers, les écoles, les paroisses, les clubs, les groupements professionnels, etc. ; ils fonctionnent selon les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • solidarité • autonomie • partenariat • responsabilité vis-à-vis de la collectivité <p>Principaux impacts : <i>i</i>) renouveau de la solidarité au sein de la société, prise de conscience de la nécessité de combattre l'extrême pauvreté au niveau de la société <i>dans son ensemble</i> ; <i>ii</i>) amélioration de la rationalité, de l'efficacité et de la transparence de l'utilisation des ressources dans la lutte contre la pauvreté ; « la décentralisation du pouvoir décisionnel assortie d'une surveillance collective semble avoir tranché le nœud gordien » ; les comités de fonctionnaires ont été d'une importance stratégique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • manque de ressources effectives pour lutter contre la pauvreté • pas été à la hauteur des déclarations • faiblesse des mesures • lenteur de la mise en œuvre • opposition des entreprises et des bureaucrates • opposition des lobbies • portée limitée des programmes • pour avoir un impact à l'échelle nationale • programmes de lutte contre la pauvreté • problème de financement • la pauvreté, qui est devenue un problème structurel
<p>SC vise la coordination au sein des administrations, la décentralisation, la participation et le partenariat avec la société civile et expérimente de nouvelles formes de collaboration public/privé, par ex. au niveau de la formation des jeunes des milieux défavorisés ou de la suppression des obstacles juridiques ou administratifs à une action sociale efficace.</p>			

Dispositions institutionnelles et orientation politique	Engagement de la société civile	Indications des résultats / impact	Obs
<p>Malaisie (Chamhuri)</p> <p>La Nouvelle politique économique (NPE) mise en œuvre de 1971 à 1990 reconnaît explicitement le problème socio-économique fondamental posé par la pauvreté ; processus interactifs bidimensionnels (de haut en bas et de bas en haut).</p> <p>Identification de divers groupes cibles au sein des populations défavorisées ; à partir de 1981, accent mis sur la grande misère, avec un train de mesures spécial (DPHP) à partir de 1991 ;</p> <p>développement des zones reculées des États et des districts les plus pauvres (à partir de 1996).</p> <ul style="list-style-type: none"> • création d'emplois • modernisation de la vie rurale • réduction des inégalités de revenus • développement de l'éducation et de la formation • promotion du secteur agricole et industriel • augmentation de l'accès des Malais à la propriété et au contrôle des richesses dans le secteur moderne. 	<p>Le Comité de développement et de sécurité des villages (JKKK) participe à l'identification, la planification et la mise en œuvre par le biais du Comité de développement des districts (DDC).</p> <p>Le JKKK est le porte-parole des communautés villageoises pour la détermination et la mise en œuvre des projets ainsi que pour l'identification des populations victimes de la pauvreté et de la grande misère concernées par le train de mesures DPHP.</p> <p>Les ONG et les Fondations régionales pour l'éradication de la pauvreté sont impliquées dans des programmes de lutte contre la pauvreté, notamment AIM, une ONG spécialisée dans le micro-crédit, qui participe au DPHP à différents niveaux. Depuis 1995, une division du ministère du</p> <p>Développement rural encourage et coordonne l'aide des entreprises et la participation du secteur privé aux programmes de développement rural et de réduction de la pauvreté (« adoption de villages », formation professionnelle des populations défavorisées, création de centres de ressources, agriculture contractuelle, etc.)</p>	<p>Renforcement du Bureau des réclamations publiques (PCB) afin d'améliorer la réactivité aux problèmes rencontrés par le public dans ses relations avec les organismes publics. Désignation d'agents de liaison du PCB à tous les niveaux (jusqu'aux districts) pour améliorer la transparence et la responsabilité du secteur public et sensibiliser le public au rôle du PCB.</p> <p>Mise sur pied de programmes de formation dans les organismes publics afin d'inculquer <i>des valeurs positives et une éthique du travail</i> et d'améliorer ainsi l'efficacité du service public.</p> <p>Création d'un Système d'inspection destiné à assurer une meilleure coordination et à corriger les problèmes entravant les prestations au niveau des procédures bureaucratiques.</p> <p>Lancement en 1983 de la « Politique intégrée » en vue d'une coopération plus étroite entre les secteurs public et privé concernant tous les objectifs nationaux, y compris la réduction de la pauvreté.</p> <p>Depuis 1956, des efforts particuliers sont déployés pour favoriser l'accèsion des pauvres à la propriété foncière sous l'égide de l'Autorité fédérale de la promotion foncière (FELDA). En 1990, 119 300 familles de colons avaient bénéficié du programme de la FELDA, atteignant des revenus généralement supérieurs au seuil de pauvreté.</p> <p>L'amélioration de l'accès à l'éducation à tous les niveaux a permis de réduire la pauvreté et les disparités entre les groupes régionaux et ethniques ; le taux de pauvreté global est passé de 49,3 % en 1970 à 9,6 % en 1995.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • éloignement géographique • beaucoup des populations défavorisées • hétérogénéité des programmes de développement • manque de prise de spécificités • programmes de pauvreté

Dispositions institutionnelles et orientation politique	Engagement de la société civile	Indications des résultats / impact	Ot
<p>Philippines (Martinez)</p> <p>Programme de réforme agraire globale (CARP) lancé en 1988 ; mise en œuvre par les Collectivités de réforme agraire (ARC) selon une approche participative légalement instituée.</p> <p>« Renforcement du pouvoir du peuple » par le biais du « Calendrier de réformes sociales » ; mécanismes participatifs pour les Bénéficiaires de la réforme agraire (ARB) au niveau national et local visant à mettre un terme à la discrimination à l'encontre des pauvres en termes d'accès à la propriété foncière.</p>	<p>La plupart des organisations paysannes pratiquent une politique de « collaboration critique » avec le gouvernement ; parallèlement aux mécanismes légalement institués, le Département de la réforme agraire effectue des consultations auprès des organismes compétents et des ONG dans tout le pays ; les ARB définissent les objectifs, identifient les moyens, et sont chargés de la mise en œuvre.</p>	<p>Le Système d'information et de suivi des ARB n'est pas entièrement opérationnel, et les résultats sont donc peu concluants.</p> <p>Le cadre des ARC comprend différents niveaux de responsabilité qui ne sont pas entièrement efficaces,</p> <p>principalement en raison des obstacles indiqués dans la dernière colonne et découlant de faiblesses institutionnelles. Des efforts et des ressources supplémentaires sont nécessaires pour renforcer les institutions.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • tous les organismes pas entièrement opérationnels • faiblesse des représentants de différents niveaux • douteux ou cyniques ARB • non respect des principes de renforcement de capacités • facilitateurs du processus • représentation r • ARB dans les c • conflits de prior • organismes pub
<p>Sénégal (Maugé et Sakho)</p> <p>Une organisation de producteurs ruraux participe à l'élaboration du plan d'ajustement agricole et assiste en tant qu'observateur aux négociations entre le gouvernement et la Banque mondiale.</p> <ul style="list-style-type: none"> • privatisation de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles • cadre incitatif pour l'émergence d'un secteur privé dynamique • réforme agraire 	<p>Les producteurs ruraux ont pris des initiatives pour s'organiser au sein d'une fédération nationale (CNCR) destinée à traiter des questions politiques et techniques à tous les niveaux, pour le compte de 3 millions de personnes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • professionnalisation de la représentation rurale en vue de proposer des alternatives réalistes plutôt que des solutions superficielles et des critiques stériles • partenariat critique avec le gouvernement • les organisations paysannes détiennent des participations minoritaires dans la banque agricole nationale • les organisations membres du CNCR participent à la mise en œuvre de programmes subventionnés • remplacement de l'institut de recherche agronomique public par un organisme indépendant géré de manière participative 	<ul style="list-style-type: none"> • limitations de financières et lacunes de la j • d'information • approche inad • populations ex • grande misère

Dispositions institutionnelles et orientation politique	Engagement de la société civile	Indications des résultats / impact	Ot
<p>Tanzanie (Semboja)</p> <p>Réinstauration des autorités locales dans les zones urbaines et rurales (resp. 1978 et 1984) ; pluralisme politique à partir de 1992 ; Programme de réforme de la fonction publique (CSRFP) et décentralisation en cours en 1998 ; projet de Politique nationale d'éradication de la pauvreté (1998) ; ce projet met l'accent sur l'habilitation des pauvres et en particulier des femmes, ainsi que sur la bonne gestion des affaires publiques.</p> <p>L'augmentation des ressources, de l'obligation de rendre des comptes, ainsi que la participation des citoyens au niveau local restent à mettre en œuvre.</p>	<p>Pour des raisons d'efficacité, de transparence et de responsabilité, les ONG jouent un rôle actif dans la prestation des services sociaux, avec le soutien des donateurs.</p> <p>La liberté de la presse accordée au début des années 90 a suscité l'écllosion d'une presse privée qui instaure un dialogue avec le gouvernement, les intellectuels et l'opinion publique concernant les politiques mises en œuvre et contribue à l'éducation civique et à la sensibilisation, notamment aux questions de pauvreté.</p>	<p>Évolution sensible mais cependant insuffisante des mentalités parmi les dirigeants politiques, les hauts fonctionnaires et l'opinion publique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • cadre légal et déficient • le droit coutumier des femmes d'héritage • corruption

Gouvernance participative et réduction de la pauvreté : caractéristiques essentielles

Renforcement du pouvoir des populations défavorisées : objectif intrinsèque et omniprésent

Le fait d'accorder du pouvoir aux populations est une idée très générale qui s'est de plus en plus imposée au cours des dernières années. Il englobe, tout en le dépassant largement, le concept étroit du pouvoir politique, et diffère de la définition classique du pouvoir donnée par Max Weber⁹. L'expression « renforcement du pouvoir » est employée ici pour décrire l'acquisition de la force nécessaire sur tous les plans pour pouvoir s'extraire de la pauvreté, plutôt que « la prise de pouvoir sur quelqu'un d'autre » au niveau purement politique. L'emploi de ce terme dans le contexte de la pauvreté découle d'une constatation : les populations défavorisées sont souvent dépourvues des moyens qui constituent le fondement du pouvoir au sens large, et qui permettent de se sortir de la pauvreté. Parmi ces moyens figurent la connaissance, l'éducation, l'organisation, les droits et la « parole » (Hirschman), ainsi que les ressources financières et matérielles¹⁰.

Toute tentative de réduction de la pauvreté doit donc passer par l'identification des moyens qui font défaut dans le cas concerné et de la manière de les obtenir. Dans l'optique de la GP, cependant, aucune « autorité supérieure » ne s'appuiera sur « ses connaissances supérieures » pour entreprendre seule l'analyse nécessaire et fournir de manière souveraine la « solution » qui s'impose. Au contraire, il faut envisager un processus dans lequel les populations défavorisées formulent des revendications de manière indépendante ou sont aidées (éventuellement par un groupe d'individus et d'institutions) à s'impliquer et à s'organiser en tant que parties prenantes et acteurs à part entière. Ce processus est généralement itératif plutôt que linéaire. Il peut être amorcé simultanément en différents lieux et peut être accompli de manière plus ou moins coopérative ou conflictuelle.

Du fait que les populations défavorisées ne constituent généralement pas un groupe homogène, mais peuvent être situées dans différentes zones géographiques et confrontées à différents types de carences, un certain nombre de revendications et de configurations des acteurs peuvent être envisagées, qui tendent toutes à leur façon vers une réduction de la pauvreté. Face à ces mouvements « désordonnés », il est important pour les autorités de ne pas avoir simplement recours aux traditionnelles méthodes bureaucratiques ou autoritaires, mais de se montrer ouvertes au dialogue. Pour ce faire, il est nécessaire de

reconnaître la légitimité de principe des revendications, qu'elles soient individuelles ou organisées. L'encadré 1 fournit un exemple de développement organisationnel au sein de la société civile basé sur la légitimité des revendications, développement qui a eu des retombées positives manifestes pour une bonne partie, si ce n'est pour la totalité, des populations rurales défavorisées du Sénégal.

Encadré 1. Participation et partenariat : renforcement du pouvoir de la population rurale au Sénégal

Au Sénégal, la pauvreté est un phénomène principalement rural. Le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), créé en 1993 sous la forme d'une fédération d'associations de producteurs ruraux, prétend représenter indirectement 3 millions de personnes et possède assez de poids pour être considéré par le gouvernement et les organismes de coopération externes comme un représentant légitime du secteur primaire. Fondé sur la solidarité et la responsabilisation des organisations rurales, il a été associé aux discussions et à la mise en œuvre du Programme d'ajustement du secteur agricole et à divers débats relatifs au secteur rural, ainsi qu'à des projets spécifiques. Le CNCR ne se contente pas d'émettre des revendications mais élabore des solutions de rechange sur la base d'une analyse autocritique, de commissions spécialisées reflétant son professionnalisme et d'une unité de recherche. Il a parfois démontré son autonomie en refusant de coopérer, par exemple lorsque l'engagement du gouvernement semblait faire défaut.

Si le CNCR a au départ fait l'objet de méfiance et d'hostilité de la part des membres de l'administration et du gouvernement contraints de partager le pouvoir avec lui, les négociations sont aujourd'hui rentrées dans les mœurs et se déroulent sur une base constructive. Cela ne signifie pas pour autant que le processus de développement institutionnel soit achevé. Mais bien que les capacités doivent encore être renforcées et que les résultats en termes d'évolution des revenus soient difficiles à quantifier, il est évident que les activités du CNCR ont eu un impact positif sur un grand nombre de ménages ruraux.

Source : d'après K. Maugé et D. Sakho (1998).

Fondements du renforcement du pouvoir des populations : droits et ressources

Un *climat de libertés civiles* est nécessaire à la fois pour considérer comme légitimes un certain nombre de revendications et pour encourager les populations défavorisées à jouer un rôle actif en formulant des revendications et en s'impliquant dans des activités et des organisations axées vers leur satisfaction. Bien que des revendications puissent se faire jour même en l'absence d'un tel climat de libertés civiles, leurs chances de succès sont minces et elles sont peu susceptibles de s'inscrire dans le cadre plus large d'une gouvernance participative, qui dépend en réalité de l'existence d'un environnement de libertés civiles et d'un État de droit.

On peut imaginer un processus dialectique par lequel l'émergence de revendications rendrait les autorités conscientes de l'existence parmi les populations défavorisées d'une énergie qu'il serait préférable de canaliser de manière coopérative en leur offrant un espace (par les libertés civiles et des mécanismes institutionnels), plutôt que de tenter de gérer les revendications au cas par cas sur un mode défensif voire répressif. Ainsi, le renforcement du pouvoir des populations défavorisées peut être considéré comme le fruit de l'intérêt bien compris du gouvernement, qui peut contribuer à le modeler plutôt que le percevoir comme une menace vis-à-vis de ses propres prérogatives. Dans ce schéma idéal de gouvernement « éclairé », le renforcement du pouvoir des populations déshéritées peut revenir à rassembler leurs ressources et leur énergie et à les combiner aux ressources publiques pour poursuivre des objectifs définis conjointement.

Les libertés civiles concernent à la fois les individus et la société dans son ensemble. La tradition peut influencer la façon dont elles sont exprimées et formulées. Ce qui importe dans notre contexte est que les populations défavorisées soient à l'abri de la crainte d'avoir à souffrir de sanctions ou de désavantages en riposte aux initiatives prises en vue d'améliorer leur sort. Dans certaines situations, la liberté d'expression et d'association peut les aider à attirer l'attention sur leurs difficultés, à en identifier les causes et à trouver des moyens de sortir de la pauvreté. La liberté d'association est reconnue comme un droit fondamental dans la législation internationale et peut être perçue comme un élément de la croissance à large assise conduisant à la réduction de la pauvreté¹¹. De par sa nature même, la GP requiert que ces libertés soient garanties.

La garantie des libertés civiques s'inscrit dans le cadre plus large de l'*État de droit*, qui constitue un élément essentiel de la bonne gestion des affaires publiques. En tant que tel, l'*État de droit* sous-tend le fonctionnement de la société et de l'économie dans son ensemble. Dans le contexte de la gouvernance participative et de la réduction de la pauvreté, il est important de veiller à ce que la législation ne soit pas à l'origine de discriminations à l'encontre des plus démunis, que ce soit directement ou indirectement¹². La discrimination directe peut, par exemple, consister en obstacles juridiques barrant l'accès à certaines ressources (telles que la terre ou le crédit) et susceptibles de désavantager les pauvres, et en particulier les femmes. Mais il peut également exister une discrimination positive, par exemple lorsque certaines ressources sont délibérément réservées aux plus défavorisés. De manière plus indirecte, les pauvres peuvent être lésés parce qu'ils n'ont que peu ou pas accès au système juridique, que ce soit en raison de leur propre statut (illettrisme, manque de moyens financiers) ou du fait de dysfonctionnements de ce système (inefficacité, arbitraire) auxquels ils sont particulièrement exposés.

Bien que le système juridique puisse théoriquement offrir une protection aux plus démunis, dans la pratique, cette protection est souvent inexistante. Un autre type de protection peut provenir de la *transparence*. En particulier, la transparence des activités de l'administration publique, qui contraint les fonctionnaires à rendre des comptes, peut révéler les opportunités offertes aux pauvres ou les discriminations à leur encontre. Le degré de transparence souhaitable ou réalisable peut varier d'un cas à l'autre, et aller de l'affichage public des informations à l'obligation faite aux fonctionnaires de fournir certains renseignements sur demande. Quoi qu'il en soit, la transparence est le corollaire de l'obligation de rendre des comptes et constitue donc un élément crucial de la GP. L'encadré 2 illustre comment en Bolivie, cette obligation a débouché sur une loi favorisant le renforcement du pouvoir des populations défavorisées.

Encadré 2. Renforcement du pouvoir des pauvres par la Loi de participation populaire en Bolivie

Promulguée en 1994, la Loi de participation populaire confie aux municipalités des ressources et un pouvoir décisionnel dans le domaine de l'éducation, de la santé, de la culture, des sports, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Elle reconnaît par ailleurs les organisations indigènes sous la dénomination d'« Organisations territoriales de base » (OTB) et les déclare « sujets » de la participation populaire. Les OTB sont notamment mandatées pour superviser la prestation des services publics aux communautés et pour formuler des suggestions reflétant les besoins locaux. Un pouvoir considérable est conféré aux « Comités de vigilance » des OTB, dont la mission est de veiller à l'allocation équitable des ressources dans les zones urbaines et rurales, à l'application de la loi par les OTB (y compris du principe d'égalité des chances pour les femmes, les jeunes et les personnes âgées), et au respect du plafonnement des dépenses de fonctionnement à 10 pour cent des « ressources de participation populaire ». Ces dispositions légales réconciliant les principes administratifs indigènes et occidentaux ont donné lieu à un mouvement de réforme destiné à renverser le processus historique d'exclusion politique et économique de pans entiers de la population.

Bien que le fonctionnement du système soit encore entravé par le manque de ressources, l'illettrisme, les difficultés de transport, le manque de clarté des procédures et l'absence de transparence et de culture démocratique, l'obligation de rendre des comptes est mieux respectée. Certains maires ont été démis de leurs fonctions pour incapacité à satisfaire les exigences des communautés, et des pressions croissantes s'exercent au niveau local concernant l'obligation de résultats. Des sentiments de défiance persistent entre la société civile et l'État, mais des changements d'attitude profonds sont survenus. Les communautés rurales participent de plus en plus au processus de développement. Néanmoins, il demeure nécessaire de renforcer les institutions à l'échelon départemental et municipal, ainsi qu'au niveau des OTB et des Comités de vigilance, organisations issues de la société civile dont la puissance doit être accrue pour augmenter encore le degré de responsabilisation.

Source : d'après Mary Lisbeth Gonzalez (1997).

Enfin, le renforcement du pouvoir repose également sur *la disponibilité et la productivité des ressources*. Les décisions affectant l'accès aux ressources doivent donc être examinées sous l'angle du degré de participation des populations défavorisées¹³. Aussi bien l'utilisation productive des ressources que la question beaucoup plus vaste des droits et de l'obligation de rendre des comptes évoquée plus haut dépendent essentiellement des ressources humaines et de la capacité d'organisation des individus et des institutions. L'éducation des populations

défavorisées est donc d'une importance fondamentale pour faire de la GP une réalité. Une approche participative suppose de veiller à ce que l'éducation ne soit pas uniquement accessible et abordable pour tous, mais contribue également à l'amélioration du sort des plus démunis (en favorisant leurs opportunités économiques, leur condition sanitaire et leur citoyenneté active). Par conséquent, il convient de trouver au niveau national comme à tous les échelons (jusqu'aux villages, où les associations de parents d'élèves peuvent jouer un rôle important), des moyens de prendre efficacement en compte les préoccupations des populations défavorisées dans la prise de décisions et leur mise en œuvre.

Mécanismes de renforcement du pouvoir des populations

Les mécanismes de renforcement du pouvoir des populations peuvent être associés aux fondements évoqués ci-dessus, aussi bien dans le secteur public que privé, et éventuellement dans des « organismes de partenariat » où ces deux secteurs agissent conjointement. Ces mécanismes peuvent être envisagés soit comme des changements à apporter aux institutions existantes, soit comme des institutions à créer et à consacrer spécifiquement à certains aspects de la GP (voir, par exemple, la colonne « Dispositions institutionnelles et orientation politique » du tableau 1). Ces deux axes d'innovation institutionnelle sont généralement adoptés lorsque le pouvoir incombe aux échelons inférieurs du pouvoir, tels que les districts et les villes.

Afin de permettre aux mécanismes pertinents de jouer pleinement leur rôle dans la *mise en pratique de la gouvernance participative*, un changement d'attitude et de comportement des membres de ces institutions, ainsi que de toutes les parties prenantes qui les entourent, est nécessaire. Robert Chambers (1997) évoque les « renversements » nécessaires dans l'attitude des « strates supérieures », comme l'illustre l'encadré 3.

Encadré 3. Mise en pratique de la gouvernance participative

	<i>Tendances normales</i>	<i>Renversements nécessaires</i>
Comportement	<i>Domination</i>	<i>Facilitation</i>
	<i>Paternalisme</i>	<i>Écoute</i>
	<i>Extirpation</i>	<i>Renforcement du pouvoir</i>
	<i>Priorités définies par des professionnels</i>	<i>Priorités définies par les populations défavorisées</i>
Administration	<i>Centralisation</i>	<i>Décentralisation</i>
	<i>Standardisation</i>	<i>Diversification</i>
	<i>Réglementation</i>	<i>Permission</i>
Modes d'apprentissage	<i>Par le haut</i>	<i>Par le bas</i>
Analyse et action principalement conduites par	<i>Des professionnels, des acteurs extérieurs</i>	<i>La population locale, des acteurs de l'intérieur</i>

Source : d'après Chambers (1997).

Ces renversements ne sont pas absolus mais relatifs, et visent à compenser les tendances habituelles. De tels renversements parmi les agents de l'État nécessiteront d'importants efforts, notamment d'innovation, dans trois grands domaines : la formation, les règles de fonctionnement officielles et les incitations liées au comportement et aux résultats. Cependant, les efforts réalisés dans ces secteurs ne porteront leurs fruits que s'ils s'inscrivent dans un processus d'apprentissage conçu et supervisé conjointement par les parties prenantes.

La pratique de la gouvernance participative dans le secteur public peut dans certains cas nécessiter l'existence d'organismes ou de « guichets » spécifiques auprès desquels les personnes défavorisées peuvent demander que leur soient fournis des services spécialement adaptés à leurs besoins ou que soient réexaminées et révisées des décisions administratives lorsqu'elles estiment avoir été lésées. Ce deuxième volet pourrait être mis en place par l'instauration d'un « médiateur » ou d'une « inspection générale ». Naturellement, les administrations

ne forment pas des blocs monolithiques, et des progrès pourraient également être réalisés, notamment au stade initial, avec l'aide d'individus disposés à coopérer au sein des administrations.

Afin d'exercer une influence ou même de participer officiellement à la prise de décisions publique, les populations défavorisées doivent créer leurs propres organisations susceptibles, si elles y sont autorisées, de fonctionner sur le mode de la coopération avec l'administration publique. A défaut, ou en fonction de la question abordée, elles pourront préférer exercer des pressions par le biais de groupes de pression ou de campagnes auprès de l'opinion publique. Pour y parvenir, elles devront se renforcer par la constitution de réseaux et de coalitions avec des sympathisants issus de l'ensemble de la société civile¹⁴. Dans ce contexte, un rôle fondamental peut être joué par les médias.

Les ONG peuvent également jouer un rôle important dans le processus de renforcement du pouvoir des populations, comme l'illustrent de différentes manières les diverses expériences analysées dans cet article (voir également le tableau 1). Néanmoins, le rôle des ONG peut être ambivalent dans ce qui ressemble parfois à un champ de mines politique, et il leur faut souvent du courage et de l'ingéniosité pour s'extraire de situations risquées où le renforcement du pouvoir des populations défavorisées se heurte à l'opposition de l'élite. L'expérience du Bangladesh, bien qu'elle ne soit pas totalement concluante, est particulièrement instructive à cet égard (voir encadré 4).

Encadré 4. Renforcement du pouvoir des pauvres par le biais des ONG au Bangladesh

Au Bangladesh, les populations rurales les plus défavorisées ont tendance à mener une existence économique marginale, puisqu'elles n'ont accès aux marchés des capitaux, du travail et des biens que par le biais de relations protecteur-clients hiérarchisées. Les mêmes liens sociaux fondamentaux conditionnent l'accès aux ressources et aux programmes publics, les populations aisées usant de leur pouvoir de médiation pour élaborer des réseaux de clientélisme politique les rapprochant du pouvoir étatique. Dans un tel contexte social, les programmes d'aide officiels destinés aux populations défavorisées tendent à renforcer les liens de domination et de dépendance qui asservissent ces populations aux élites rurales.

En s'adressant directement aux populations défavorisées et en les mobilisant en vue d'une action collective, les ONG ne se contentent pas d'affaiblir ces relations de dépendance verticale mais favorisent en outre des relations horizontales entre ces populations afin de développer leur conscience de leur propre valeur et de leur solidarité sociale. L'importance accordée par les ONG à la condition des femmes a joué un rôle prépondérant dans la promotion de leur autonomie économique, de la solidarité féminine et finalement du renforcement du pouvoir des femmes des franges inférieures de la population, qui ont de tout temps été les membres les plus défavorisés de la société bangladaise.

Le problème posé par ces initiatives conduites par les ONG réside dans la nature même de leur financement. La plupart des ONG dépendent largement des subventions attribuées par l'intermédiaire du Bureau des ONG. Les efforts entrepris par quelques ONG pour utiliser à des fins politiques la solidarité collective développée parmi leurs « clients défavorisés » se sont heurtés à une forte opposition de la part de l'élite locale, qui n'a pas hésité à user de ses liens intrinsèques avec les rouages de l'administration locale pour faire obstacle aux tentatives de mobilisation politique. Les ONG tentées de suivre la voie du renforcement de leur pouvoir politique ont ainsi été menacées de se voir radier des registres du Bureau des ONG.

Plus récemment, certaines ONG travaillant sous l'égide de l'Association des organismes de développement du Bangladesh (ADAB), organe chapeautant les ONG du pays, ont tenté d'exercer une influence politique sur le gouvernement bangladais en cultivant des liens politiques étroits avec le parti au pouvoir. Ces liens leur ont permis de plaider auprès des instances nationales en faveur de changements de politiques favorables aux populations défavorisées, et d'apporter une certaine protection aux ONG engagées dans la mobilisation politique de ces populations au niveau local. Selon l'ADAB, de nombreux membres de diverses ONG ont récemment été élus à l'« union parishad » (UP), le premier échelon du pouvoir local au Bangladesh.

./..

Il est encore trop tôt pour savoir si les membres des ONG élus dans ces conseils pourront exercer une pression suffisante sur la hiérarchie locale et rompre le lien entre les élites et l'administration, ou si certains d'entre eux finiront par être cooptés comme agents de l'élite en place, affermissant ainsi leur position personnelle. Pour qu'une synergie se dégage de ces victoires électorales, il faudrait une mobilisation sociale permettant aux ONG d'acquérir une influence sur l'administration au niveau national et de peser de leur poids collectif sur le pouvoir local pour influencer sur les décisions dans un sens favorable aux plus démunis.

Source : d'après Rehman Sobhan (1998).

Dans l'idéal, afin de conserver une influence durable et efficace, d'instaurer une confiance mutuelle et d'éviter de gaspiller son énergie, voire son capital de sympathie, dans des luttes acrimonieuses contre l'administration, il serait souhaitable de créer des « organismes de partenariat » par le biais desquels les organisations issues des populations défavorisées et le secteur public pourraient coopérer de manière régulière et apprendre ainsi à généraliser la gouvernance participative. Ces organismes pourraient institutionnaliser le partage du pouvoir, qui se situe au cœur même de la GP. Ils devraient par ailleurs être mandatés pour assurer la supervision du processus de GP et fournir des mécanismes de régulation destinés à empêcher que le système soit détourné ou paralysé par des intérêts particuliers. De tels organismes de partenariat ont été prévus par la Loi de réforme agraire globale adoptée aux Philippines en 1988. Malheureusement, leur composition et leur fonctionnement sont loin d'être parfaits, comme le montre l'encadré 5.

Encadré 5. Mécanismes participatifs dans la réforme agraire aux Philippines

La Loi de réforme agraire globale adoptée en 1988 a introduit des organes participatifs à trois niveaux :

- échelon national : Conseil présidentiel de la réforme agraire (PARC)
- échelon provincial : Comité provincial de coordination de la réforme agraire (PARCCOM)
- échelon des villages : Conseil de la réforme agraire de Barangay (BARC).

Les paysans (bénéficiaires de la réforme agraire) et les propriétaires terriens sont représentés à tous les échelons, aux côtés de représentants de l'État. Au sein du PARC, les représentants des paysans sont même présents au sein du Comité exécutif chargé d'élaborer les décisions. Cependant, la répartition des sièges au niveau national et provincial est telle que les paysans demeurent une petite minorité, à moins de construire une coalition avec les représentants de l'État. Les ONG ne sont représentées qu'à l'échelon des villages, échelon doté d'un pouvoir non pas décisionnel mais uniquement consultatif, et où le nombre des représentants n'est donc pas limité.

En réalité, le processus participatif demeure très faible actuellement (en 1997), car seul le PARC est entièrement opérationnel et il n'existe pas de liens directs entre les représentants des paysans siégeant au sein du PARC et ceux des autres échelons. De plus, on observe des insuffisances du côté des membres de l'exécutif (Département de la réforme agraire) qui auraient besoin de suivre une formation « pour les imprégner du même esprit et du même dévouement que ceux qui animent les membres des ONG ». A défaut, un renforcement des capacités des ONG serait nécessaire pour leur permettre de prendre la relève des fonctionnaires et de se charger du gros de l'organisation.

Source : d'après Juan Edmund F. Martinez (1997).

La *décentralisation* peut être une manière de partager le pouvoir, les ressources et les responsabilités et de rapprocher géographiquement les prises de décision des populations défavorisées, voire de les rendre participatives. Bien que quelques expériences récentes se soient avérées positives, notamment en Bolivie, on observe également un certain scepticisme à l'égard des effets bénéfiques de la décentralisation sur les populations déshéritées. Ce scepticisme semble

justifié dans les cas où la structure locale du pouvoir défavorise ces populations et/ou lorsque les capacités locales sont si faibles que la qualité des services fournis au niveau local (décentralisé) est inférieure à celle des services fournis par le pouvoir central.

Cependant, le postulat sur lequel se base la GP en matière de réduction de la pauvreté est que les structures du pouvoir peuvent être modifiées et que les capacités doivent être renforcées au niveau des individus (d'où l'importance de l'éducation !) et des institutions locales. Cela nécessite du temps et des ressources. La décentralisation ne doit donc pas être considérée comme un moyen rapide et économique de réduire la pauvreté, mais comme une approche qui mérite d'être tentée moyennant les précautions nécessaires. Par exemple, elle ne doit pas être « imposée » d'en haut tant qu'elle ne peut pas être épousée par une dynamique venue d'en bas et s'appuyant sur les capacités minimales requises. Une approche graduelle peut être envisagée, consistant par exemple à s'appuyer d'abord sur les capacités présentes au niveau intermédiaire, en attendant que les capacités aient été renforcées aux échelons inférieurs. Les contacts directs au niveau le plus bas sont théoriquement propices à un contrôle local, contraignant les différents acteurs à rendre des comptes. Dans un environnement où coexistent des intérêts locaux divergents, par exemple, le contrôle au niveau local peut permettre une familiarisation avec les modes de fonctionnement ainsi qu'un apprentissage de la gouvernance participative. Quoi qu'il en soit, il convient de veiller à ce que la décentralisation ne donne pas lieu à un simple déplacement, voire même à une multiplication, des intérêts antagonistes au sein du pays. Elle doit au contraire offrir la possibilité de réunir des ressources supplémentaires, et notamment des connaissances et l'engagement des différentes parties prenantes à s'attaquer de manière plus réelle et plus efficace au problème de la pauvreté.

La mise en route d'un processus de GP et la création des institutions appropriées nécessitent une vision politique, l'engagement des plus hautes instances en faveur d'une société plus équitable, ainsi que des ressources considérables. Cependant, l'initiative peut également provenir de différentes sphères de la société civile ou des populations défavorisées, dont la confiance est la condition préalable au bon fonctionnement de tout processus participatif. Mais la dynamique de GP peut aisément être anéantie ou rendue inopérante si elle se heurte à des réactions hostiles de la part des instances supérieures. Dans certains cas tels que celui du Brésil (encadré 6), la formation de *coalitions d'individus déterminés* issus de divers horizons, ainsi que d'un cadre institutionnalisant les partenariats, a pu agir comme un véritable moteur.

Encadré 6. Décentralisation et supervision collective au Brésil

« Même à partir de faits dispersés, il est possible d'affirmer que des changements significatifs sont déjà intervenus au niveau des méthodes de gestion des affaires publiques. La plus grande participation des communautés locales à la mise en œuvre des politiques adoptées a accru le niveau de transparence non seulement du processus politique, mais également de l'attribution des ressources publiques. Par conséquent, les possibilités de corruption et de détournement de ces ressources ont diminué. La décentralisation des décisions relatives à l'acquisition de biens et services par les autorités locales a toujours été redoutée, car perçue comme une source de corruption. D'un autre côté, la centralisation telle qu'elle a été pratiquée dans un passé encore récent n'a pas éliminé la corruption mais y a ajouté des inefficacités et des gaspillages. La décentralisation des décisions assortie d'une surveillance collective semble être la meilleure façon de trancher ce nœud gordien. L'illustration la plus parlante de la supériorité de cette méthode est fournie par le programme de cantines scolaires : la nourriture est désormais achetée sur le marché local, ce qui permet de réduire le gaspillage de denrées périssables, d'adapter les menus aux habitudes alimentaires locales, d'accroître l'utilisation de produits frais et de réduire les frais de transport, tout en offrant des débouchés aux producteurs locaux et en permettant à la population de pouvoir contrôler les prix payés. C'est une victoire importante pour la démocratie et l'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques que de faire de la participation des membres de la communauté locale aux comités de surveillance une condition préalable à l'attribution de ressources publiques à ces programmes. »

Source : Carvalho (1998).

Les exemples recueillis dans différents pays font ressortir certains résultats positifs mais révèlent également les difficultés d'une généralisation durable de la GP. Les expériences analysées dans le tableau 1 indiquent une grande diversité de modèles et nous rappellent qu'il n'existe pas de « mode d'emploi » universel.

Ces expériences permettent d'observer des positions extrêmement divergentes à différents niveaux. Alors qu'au Bangladesh, le gouvernement semble « s'abriter » derrière des déclarations de pure forme en faveur d'une réduction de la pauvreté, plusieurs pays ont lancé de vigoureuses initiatives de rénovation des institutions. L'action la plus formelle est peut-être celle entreprise par la Bolivie avec la Loi de participation populaire adoptée en 1994 et avec une réelle décentralisation des ressources et des prises de décision. Mais les faiblesses institutionnelles et le laps de temps trop court écoulé depuis l'introduction de ces réformes limitent naturellement de manière considérable les résultats enregistrés dans ce pays¹⁵. La Malaisie possède en revanche une longue expérience,

puisqu'elle a commencé dès 1971 à mettre en place un système de gestion des affaires publiques axé sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Ce système, fondé en partie sur l'amélioration de l'efficacité des organismes publics, ne prévoit qu'une participation limitée au processus décisionnel. Si l'on peut dire qu'en Malaisie, c'est l'État qui a constitué le principal moteur du mouvement, on observe un phénomène inverse au Brésil, où l'impulsion première a été donnée par la société civile et où les récents gouvernements ont répondu de manière positive en s'engageant dans des partenariats visant à réduire la pauvreté. Enfin, il semble que les Philippines, en dépit du dynamisme de la société civile et du mandat légal dont bénéficient les approches participatives, aient encore beaucoup à faire en termes de renforcement des capacités, de confiance et de dynamisme pour obtenir de la gouvernance participative des résultats plus positifs.

Conclusion

En résumé, le rôle de la gouvernance participative au regard de la lutte contre la pauvreté est triple : *i)* fonder les actions à mener sur une meilleure information ; *ii)* veiller à un engagement plus fort de la part des décideurs et de l'administration que dans un environnement de gouvernance non participative ; et *iii)* rendre la mise en œuvre des mesures plus réelle et plus efficace. Grâce à ce triple rôle, la GP peut réduire de manière significative les difficultés et les dilemmes qui entravent habituellement l'accès aux populations défavorisées, tout en modifiant la qualité et les dynamiques de l'action gouvernementale. Une telle évolution équivaut à un *changement de paradigme* qui nécessite une action résolue de la part de l'ensemble des parties prenantes pour pouvoir aboutir sans heurts. Mais il peut également être perçu comme un cheminement sinueux, dont l'issue n'est jamais atteinte, mais qu'il est cependant bon d'entreprendre pour en glaner les bénéfices en cours de route.

La trilogie formée par le renforcement du pouvoir des populations, l'obligation de rendre des comptes et le développement des capacités constitue les fondements de la gouvernance participative. Ces fondements sont manifestement interdépendants, puisqu'il n'est pas de renforcement du pouvoir des populations sans obligation de rendre des comptes ni développement des capacités, et qu'à l'inverse, il n'est pas d'obligation de rendre des comptes et de développement des capacités sans renforcement du pouvoir des populations. Il faut du temps pour modeler et consolider ces éléments afin de les inscrire dans un processus d'apprentissage permanent au sein duquel ils se renforcent mutuellement.

Afin de tirer des conclusions plus précises concernant les mesures à adopter, il est utile d'établir une distinction entre les différents acteurs. Pour les *décideurs des pays en développement* soucieux de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté, il importe tout d'abord de comprendre que la GP constitue un changement de paradigme générant des synergies positives pour le développement du pays dans son ensemble, et pas uniquement une idée propre à quelques militants de la cause sociale ou à des organismes de développement international. S'ils sont établis de manière crédible, les éléments d'une bonne gestion des affaires publiques qui participent de la GP, tels que l'obligation de rendre des comptes et l'État de droit, seront en réalité bénéfiques à l'ensemble de l'économie (par le biais notamment d'un changement de comportement des investisseurs ou d'une réduction de la corruption), tout en servant la cause de la lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, la GP est une manière de concilier croissance et justice sociale, et de surmonter ainsi le dilemme entre ces deux objectifs jugés incompatibles. Cependant, si ce changement de paradigme peut s'opérer de manière rapide et indolore sur le plan intellectuel, il représente dans la pratique un processus d'apprentissage nécessitant une évolution des comportements de la part de tous les acteurs. Pour les décideurs, il suppose l'abandon d'une approche centralisée fondée sur la technocratie et l'État-providence, en faveur d'une approche tirant sa force de l'implication de l'ensemble des principaux acteurs.

Pour que cette implication devienne réalité, il est nécessaire d'instaurer un climat de confiance mutuelle entre les parties prenantes, qui vont devoir agir en tant que partenaires. Une stratégie d'information, d'éducation et de communication (IEC) devra généralement être mise en place au stade initial et pour une durée prolongée. Même si le gouvernement peut commencer par exposer sa vision politique en termes généraux et expliquer les contraintes auxquelles il est soumis, il est crucial de procéder par étapes afin de permettre un véritable échange avec l'ensemble des parties prenantes et leurs organisations et de déboucher sur une large adhésion et des engagements mutuels réalistes. La répétition du processus d'IEC au niveau national et aux autres échelons, ainsi que son institutionnalisation sous une forme souple, seront nécessaires pour parvenir à ce résultat.

Bien que le processus d'IEC contribue en partie au renforcement des capacités par le biais de l'éducation, d'autres actions devront être élaborées et mises en œuvre de manière participative pour offrir de nouvelles opportunités aux populations défavorisées. Il conviendra dans cette optique de mettre l'accent sur les domaines présentant des obstacles à leur pleine participation au développement du pays.

Ce processus nécessite une vision politique pour s'amorcer, de la ténacité et des ressources pour se perpétuer. Il est hors de question de se conformer du début à la fin à un plan préétabli, sachant qu'il s'agit d'un processus ouvert pour lequel il n'existe pas de mode d'emploi. Si l'État peut apporter une vision politique et donner une impulsion par le biais d'un véritable engagement et d'un réel esprit d'initiative, il lui faudra néanmoins mobiliser des ressources avec l'aide des autres acteurs et favoriser un processus d'apprentissage lancé conjointement par de nombreuses parties prenantes (dont l'État). Ce processus doit être participatif et réactif à l'évolution de la situation des populations défavorisées et de leur environnement socio-économique.

La création de véritables partenariats et la réactivité de l'administration publique supposent de modifier le rôle de l'État : un État qui s'attaque au problème de la pauvreté et de l'inégalité en donnant « voix au chapitre » aux populations défavorisées et en leur permettant, ainsi qu'à leurs organisations, de défendre leurs intérêts par la constitution de coalitions et de devenir ainsi les sujets de l'action gouvernementale et les partenaires de l'innovation institutionnelle. Ainsi, cette approche de la lutte contre la pauvreté se trouve, au moins en partie, déterminée par la demande.

Le ciblage des mesures et des prestations en faveur des pauvres a de tout temps posé des problèmes à la fois techniques et politiques qui peuvent être atténués par une approche participative. L'implication de représentants des populations défavorisées et d'autres parties prenantes dans un processus d'information, de négociation et de mise en œuvre permet de trouver des moyens moins coûteux et plus efficaces de définir et de satisfaire les besoins de ces populations, tout en garantissant l'acceptabilité politique de ces mesures.

Une *aide extérieure* peut constituer un précieux catalyseur pour ce processus. Celle-ci ne doit cependant pas « prendre les commandes des opérations », car cela menacerait leur appropriation par les parties prenantes internes au pays, appropriation indispensable à la viabilité et au caractère participatif de l'action entreprise. Il est essentiel que l'aide extérieure s'appuie sur une compréhension poussée de la situation socio-politique et économique des populations défavorisées. Pour peu qu'elle soit fondée sur une telle compréhension et qu'elle adopte une perspective à long terme, l'aide extérieure peut s'avérer utile à bien des égards. De manière plus indirecte, elle peut contribuer à l'amélioration des conditions socio-économiques auxquelles sont soumises les populations défavorisées, par exemple sur le plan de la santé, de l'éducation ou dans leurs domaines d'activité économique. Parallèlement, et de manière plus directe, l'aide extérieure a pour mission de surveiller et éventuellement de

soutenir les processus socio-politiques qui donnent la parole et des droits aux populations défavorisées et leur confèrent un rôle de partenaire. Afin de pouvoir exercer au mieux son rôle de catalyseur, l'aide extérieure doit bénéficier d'une certaine crédibilité, voire être associée à différentes actions.

Afin de réunir pour la première fois les partenaires potentiels « sur un terrain neutre », des manifestations ou des forums spécifiques peuvent être organisés pendant un certain temps avec une aide extérieure, constituant ainsi des lieux où les processus d'apprentissage individuels et collectifs sont amorcés et entretenus. Dans la même optique, l'aide extérieure peut s'avérer fort utile pour l'expérimentation d'innovations institutionnelles à petite échelle. Le coût de ces expériences dépasse parfois le cadre de ceux qui y participent directement. Il convient donc de veiller à éviter toute confusion et non seulement de coordonner les activités parmi les donateurs et les partenaires directs, mais également d'assurer une transparence raisonnable parmi les autres parties prenantes. Plutôt que d'entreprendre seuls de telles initiatives, les donateurs ont tout intérêt à s'associer à des acteurs de la société civile disposés à coopérer. La presse peut jouer un rôle majeur dans ce contexte, comme l'a montré l'exemple du Brésil. Les intellectuels et les fonctionnaires convaincus, ainsi que le secteur privé et ses ressources économiques, ont également joué un rôle positif dans divers pays, et peuvent être en mesure de promouvoir de manière durable le processus de la GP.

En postulant un processus de partage du pouvoir dans le cadre de partenariats fondés sur les libertés civiles et l'obligation de rendre des comptes, la GP s'avère un concept exigeant, et ses protagonistes doivent se montrer prêts à surmonter de nombreux obstacles. La GP se heurtera à l'opposition des membres du secteur public ou privé ayant bénéficié de rentes sous un régime non participatif. Elle exigera beaucoup de toutes les parties prenantes, qui devront modifier leurs anciens schémas de domination ou de soumission pour devenir d'authentiques partenaires. Elle mettra un terme au contrôle absolu exercé par les « strates supérieures » et semblera encombrante aux yeux des individus pressés et convaincus de la supériorité des méthodes traditionnelles. Son instauration pourra s'avérer délicate dans les pays où la situation politique est instable, ainsi que sous les régimes autocratiques. Elle ne constitue donc pas une solution miracle. Et pourtant, elle mérite des efforts marqués et soutenus de la part de ses partisans, car cette approche, qui se distingue des méthodes traditionnelles plus technocratiques, présente l'avantage d'améliorer la cohésion sociale tout en augmentant l'efficacité et la viabilité des mesures de réduction de la pauvreté.

Notes

1. Selon une étude portant sur 130 pays ; voir PNUD (1998).
2. Sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, un groupe de travail sur ce thème a été créé en 1994 pour donner une impulsion particulière au débat qui avait déjà été amorcé. Les conclusions de ce groupe de travail ont été publiées (CAD, 1997). Shaikh Maqsood Ali, coordinateur du Groupe d'intervention pour l'atténuation de la pauvreté de la Commission de planification du gouvernement du Bangladesh, a également proposé que la politique mise en œuvre tende vers une gouvernance participative plutôt que vers une bonne gouvernance ; voir DSE (1997b), p. 21.
3. Le forum organisé conjointement par le Comité d'aide au développement et le Centre de Développement sur « Les éléments clés des stratégies de réduction de la pauvreté » (4-5 décembre 1997) a très clairement fait ressortir ce point (publication à venir). La reconnaissance de la complexité du problème de la pauvreté est également omniprésente dans les travaux préparatoires de la Banque mondiale pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*, qui sera axé sur le thème de la pauvreté et du développement.
4. Pour une évaluation critique de la stratégie d'intervention de la Banque mondiale en Afrique, voir Elling N. Tjønneland *et al.* (1998).
5. Par exemple, le KfW en Allemagne affirme que de nombreux pays partenaires se sont engagés dans des processus de décentralisation fondés sur l'idée qu'une véritable participation améliore l'efficacité et accroît la responsabilité. Il rapporte en outre que dans le cas de programmes entrepris au Cap-Vert et au Pérou, « l'engagement total des utilisateurs dans la planification et la mise en œuvre des mesures de construction » a constitué l'un des principaux facteurs de réussite. (KfW, 1998, p. 68-69).
6. Pour une vue d'ensemble de l'utilisation du concept de participation, voir Nelson et Wright (1997).
7. Des travaux distincts sur la corruption ont été réalisés au Centre de Développement conjointement avec le PNUD (PNUD/OCDE, 1998) et de nouveaux travaux sont en cours.
8. Le chapitre 7 du *Rapport sur le développement dans le monde 1997* met l'accent sur cette question, tandis que l'ensemble du rapport s'intéresse à « L'État dans un monde en mutation ». Pour une analyse critique des questions de gestion des affaires publiques dans ce rapport, voir également Cornia (1998).
9. Selon Max Weber, « le pouvoir désigne la possibilité d'imposer sa volonté en dépit même des oppositions, quels que soient les fondements sur lesquels repose cette possibilité ». Citation de Dirk Messner (1997).

10. Un exemple très intéressant de la manière dont en Inde, ces moyens peuvent conjointement permettre le renforcement du pouvoir des femmes défavorisées est fourni par Ela Bhatt, « Moving towards People-centred Economy » in DSE (1997a).
11. Voir Philippe Egger, *Freedom of Association, Rural Workers' Organisations and Participatory Development*, in Hartmut Schneider (dir. pub.), (1995).
12. Pour une analyse complète de ces questions, voir Hélène Grandvoininnet (1997). Je m'inspire ici de cet article, qui a été préparé dans le cadre du programme de recherche du Centre de Développement de l'OCDE sur le thème « Bonne gestion des affaires publiques et lutte contre la pauvreté ».
13. Concernant la question de l'accès des populations démunies aux ressources financières, voir également Hartmut Schneider (dir. pub.) (1997).
14. Tasso Jereissati fournit un exemple très intéressant de formation de coalitions dans l'État de Ceará, au nord-est du Brésil, où de jeunes chefs d'entreprise progressistes ont lancé une mobilisation sociale contre le clientélisme du système politique traditionnel, qui nuit de maintes façons aux populations défavorisées ; voir DSE (1997a).
15. En outre, la Loi de participation semble menacée d'abolition (information personnelle fournie par Horst Grebe début 1999).

Annexe

Études de cas et articles thématiques préparés dans le cadre du programme 1996-1998 sur le thème : « Bonne gestion des affaires publiques et lutte contre la pauvreté » :

CARVALHO LOPES, F. (1998), "Fighting Extreme Poverty in Brazil: The Influence of Citizens' Action on Government Policies", *Document technique* n° 142, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

CHAMHURI, S. (1998), "Good Governance and Poverty Reduction in Malaysia", Centre de Développement de l'OCDE, ronéo.

GAKUSI, A.-E. (1997), « Croissance économique, inégalités et pauvreté en Malaisie et en Thaïlande », Centre de Développement de l'OCDE, ronéo.

GONZALEZ, M.L. (1997), "Participatory Governance for Poverty Alleviation, the Case of Water and Sanitation in Bolivia", Centre de Développement de l'OCDE, ronéo.

GRANDVOINET, H. (1997), "The Rule of Law and Poverty Reduction", article présenté lors du séminaire du CROP/IISL sur les systèmes juridiques et la pauvreté, Onati, Espagne, 22-23 mai.

MARTINEZ, J.E.F. (1997), "Good Governance Practices in Philippine Agrarian Reform Efforts and the Impact on Poverty", Centre d'Ateneo pour la politique sociale et les affaires publiques et Centre de Développement de l'OCDE, ronéo.

MAUGE, K. et D. SAKHO (1998), « Gouvernance et réduction de la pauvreté : le cas du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux au Sénégal », Centre de Développement de l'OCDE, ronéo.

SCHNEIDER, H. (1997), "Poverty Reduction and Good Governance, Elements for a Framework of Research", Centre de Développement de l'OCDE, ronéo.

SEMBOJA, J. (1998), "Governance and Poverty Reduction in Tanzania", Centre de Développement de l'OCDE, ronéo.

SOBHAN, R. (1998), "How Bad Governance Impedes Poverty Alleviation in Bangladesh", *Document technique* n° 143, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

Bibliographie

- BANQUE MONDIALE (1990 et 1997), *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, D.C.
- CHAMBERS, R. (1997), *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, Intermediary Technology Publications, Londres.
- CORNIA, G.A. (1998), "Convergence on Governance Issues, Dissent on Economic Policies", in *IDS Bulletin*, vol. 29, n° 2.
- DSE (DEUTSCHE STIFTUNG FÜR INTERNATIONALE ENTWICKLUNG) (1997a), *Development Policy Forum et Banque mondiale, Rapport sur la table ronde internationale "The Capable State"*, Berlin, 8-10 octobre 1997.
- DSE (1997b), *Development Policy Forum, Rapport sur le symposium international "Human Development against Poverty"*, Bonn, 12-13 juin 1997.
- KfW (KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU) (1998), *New Trends in Financial Co-operation*, Francfort.
- MESSNER, D. (1997), *The Network Society, Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, Frank Cass Pub., Londres.
- NELSON, N. et S. WRIGHT (dir. pub.) (réédition 1997), *Power and Participatory Development, Theory and Practice*, Intermediary Technology Publications, Londres.
- OCDE/CAD (1995), *Orientations pour le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*, Paris.
- OCDE/CAD (1996), *Façonner le XXIème siècle : la contribution de la coopération au développement*, Paris.
- OCDE/CAD (1997), *Rapport final du Groupe de travail ad hoc du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*, Sections I et II, Paris.
- PNUD (1998), *Poverty Report, Overcoming Human Poverty*, New York.
- PNUD/CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE (1998), *Corruption et politiques de renforcement de l'intégrité dans les pays en développement*, New York.

SCHNEIDER, H. (dir. pub.) (1995), *Mettre en œuvre le développement participatif*, Séminaires du Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

SCHNEIDER, H. (dir. pub.) (1997), *Microfinance pour les pauvres ?*, Séminaires du Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

TJØNNELAND, E.N. *et al.*, (1998), *The World Bank and Poverty in Africa*, Rapport d'évaluation 7.98, Institut Christian Michelsen pour le ministère royal des Affaires étrangères, Oslo.

WORLD BANK (1992), *Governance and Development*, Washington, D.C.