

# Transnational Associations

The review of the Union of International Associations



## 2/2001

Les humanitaires dans  
les conflits armés

Should civil society  
organizations be  
institutionalized?

Revue bimestrielle  
Mars - Avril 2001  
Bureau de dépôt Bruxelles X

# Associations transnationales

La revue de l'Union des associations internationales

## Transnational Associations *Associations transnationales*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les humanitaires et la protection des civils dans les conflits armés  
par Jacky Mamou  
Page 54

Reconnaissance et coopération :  
quelle institutionnalisation de la société civile?  
(1<sup>e</sup> partie)  
par Monica Battaglini, Sandro Cattacin et Véronique Tattini  
Page 60

Social movements, activism and social development  
in the Middle East  
by Asef Bayat  
Page 74

*Document*  
Preparation for the 2002 World Summit  
on sustainable development  
Page 99

Association News  
*Vie associative*  
Page 106

Letters to the Editor  
Page 113

Transnational Associations  
*Associations transnationales*

# Les humanitaires et la protection des civils dans les conflits armés

par Jacky Mamou \*

es noms de Tchétchénie, Sierra Leone, Guinée, Colombie... évoquent avant tout pour le grand public exactions et mauvais traitements des populations civiles. Et il a raison. Deux ans se sont écoulés depuis que le Conseil de sécurité des Nations unies, dans une séance publique, a constaté que « les civils continuent à être pris pour cible dans les conflits armés, en violation flagrante du droit international humanitaire et des instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme » (s/prst/1999/6). L'instance internationale la plus impliquée dans ce type de situations rappelait ainsi, que même en temps de guerre, tout n'est pas permis.

## Un ensemble de textes au service de la protection des civils

Les situations de conflits armés sont régies par un certain nombre de règles visant à protéger les populations civiles. Après la deuxième guerre mondiale, la communauté internationale a voulu réagir face au terrible bilan humain : plus de 60 millions de morts, dont la moitié de civils - beaucoup ayant fait l'objet de persécutions effroyables - alors qu'au cours du conflit mondial de 1914-1918, les non combattants ne représentaient « que 10% des victimes »<sup>1</sup> Les Conventions de Genève de 1949, en particulier la quatrième d'entre elles<sup>2</sup> protégeant spécifiquement les civils, furent signées par 188 pays. Les conséquences humanitaires des guerres de décolonisation nécessitèrent la rédaction, en 1977, de Protocoles additionnels, ratifiés par la majorité des signataires<sup>3</sup>. Ainsi était introduite, dans ces documents, la notion de conflit non international. Ce « droit de la guerre » fut depuis complété par un ensemble de textes juridiques relatifs aux droits de l'homme<sup>4</sup>. De ce point de vue, jamais dans l'histoire de l'humanité les règles de la guerre n'ont été autant codifiées.

Et pourtant, ces règles qui devraient être sacrées, sont quotidiennement bafouées par les combattants. Pire encore, l'impression générale est que les parties en présence œuvrent systématiquement pour terroriser ces populations et les prendre pour cibles.

## Les raisons et la nature des conflits ont profondément changé

Si les guerres entre Etats n'ont pas disparu - comme l'atteste celle qui a opposé récemment

l'Ethiopie à l'Erythrée, ou encore la guerre entre l'OTAN et la Serbie - la plupart des conflits contemporains aujourd'hui sont internes. Sur les 108 confrontations violentes que le monde a connues depuis la fin de la guerre froide, 101 se sont produites à l'intérieur des frontières nationales<sup>5</sup> Hubert Vedrine, le ministre français des affaires étrangères, notait récemment plus d'une trentaine de conflits en cours<sup>6</sup>.

D'une part, avec la fin des guerres idéologiques, les raisons qui motivent d'avoir recours à la violence tournent souvent autour de questions identitaires. On fait de plus en plus la guerre pour son ethnicité, sa religion, ou encore la culture ou la langue qu'on estime menacée. Dans ce contexte, le but premier des combattants est d'éliminer ou de chasser d'un territoire une partie de la population. Ce fut le cas du génocide au Rwanda ou de la purification ethnique en Bosnie puis au Kosovo.

D'autre part, l'affaiblissement, voire la désintégration de l'Etat, et donc l'absence de régulation de la violence, ont ouvert l'espace à des entreprises de prédation. Les déplacements de populations ont souvent pour objectif la main-mise des bellégérants sur des ressources naturelles: bois précieux, minerais, pétrole... Dans plusieurs conflits actuels, les trafics de diamants en Afrique de l'ouest, ou de cocaïne en Amérique latine, alimentent le trésor de guerre des factions armées, servant à entretenir une violence qui engendre à son tour des centaines de milliers de réfugiés et de déplacés.

Enfin, la répartition et la captation de l'aide internationale apparaissent aussi comme des raisons d'agir pour certains groupes belligérants. Affamer une population pour attirer et détourner à son profit l'aide humanitaire est devenu une pratique banale des chefs de guerre au Soudan, comme cela s'est passé autrefois en Somalie ou dans les enclaves musulmanes en Bosnie.

Par ailleurs, en de nombreuses occasions, il arrive qu'un conflit intra-étatique déborde au delà des frontières, voire s'étende à une région entière. L'armée dite régulière, s'affronte à une force dite d'opposition nationale, comme en Angola. Chacune reçoit des appuis non désintéressés de la part des pays voisins, en armes mais aussi en troupes... qui éprouveront quelques difficultés à retourner dans leur pays d'origine. La République démocratique du Congo en sait quelque chose.

\*Le docteur Jacky Mamou est président d'honneur de Médecins du Monde

1. *Droit international humanitaire. Réponses à vos questions*, CICR.  
2. *4ème Convention de*

Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949.

3. Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole 1) et relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole 2).

4. Déclaration Universelle des Droits de l'Homme; Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

turc et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants.

5. *Vivre à l'abri de la peur : la politique étrangère du Canada et la sécurité humaine*, 2000.  
6. *U Monde*, Février 2001.

Associations transnationales

Une autre caractéristique de ces guerres réside dans la multiplication du nombre d'acteurs qui interviennent : armée nationale, factions, milices ethniques, mercenaires, troupes des pays frontaliers, gardes privées des compagnies minières ou pétrolières, voire groupes mafieux locaux et organisations criminelles internationales. Dans ces contextes, les alliances se font et se défont, et il est très difficile de savoir qui est responsable de quoi... Tenter de faire appliquer le droit international humanitaire est alors extrêmement difficile.

Le seuil de déclenchement de ces nouveaux conflits est bas car ils sont menés avec des armes légères, peu onéreuses, facilement disponibles sur le marché, mais ayant une grande capacité destructrice<sup>8</sup>.

### Les conséquences des nouveaux visages de la guerre sur les populations

L'enchevêtrement des populations dans des guerres comme la Bosnie peut être tel que l'on ne sait plus très bien faire la différence entre civils et combattants. L'utilisation des civils comme boucliers humains n'est pas rare ; les troupes de Saddam Hussein l'ont largement pratiquée pour mater la révolte chute dans le sud de l'Irak. Des communautés villageoises peuvent, sous la contrainte ou volontairement, apporter un soutien logistique aux guerriers et, dès lors, être victimes de représailles de la part de leurs ennemis.

Ainsi les civils sont devenus des moyens de faire la guerre. Ils se retrouvent au service des stratégies des guerriers. Des flots de population sont déportés, déplacés, expulsés, pris en otage.

En 1994, la fuite de 2,4 millions de Hutus du Rwanda au Zaïre avait pour but principal de permettre aux responsables et aux exécutants du génocide de protéger leur fuite. Les camps de réfugiés ou de déplacés peuvent être infiltrés, voire contrôlés, par des éléments armés. Leur établissement à proximité du pays d'origine peut transformer des camps de réfugiés en sanctuaires menaçant la stabilité de toute une région, comme ceux regroupant les Hutus au Zaïre de 1994 à 1996.

Plus de 20 millions de personnes sont des déplacés dans leur propre pays, la plupart étant

des femmes et des enfants. Ne pouvant bénéficier du statut de réfugiés, elles sont sans protection et sans ressources. C'est pourquoi, le représentant du secrétaire général de l'ONU pour les personnes déplacées internes, Francis Deng, a proposé « des principes directeurs » pour mieux les protéger et les assister<sup>8</sup>.

Evidemment, dans ce type de situation, les plus vulnérables sont les enfants. Selon l'UNICEF, 2 millions d'entre eux sont morts lors de la dernière décennie, du fait des conséquences directes de la guerre. Plus de 6 millions ont été blessés. Des chiffres manquent en ce qui concerne la dénutrition et les maladies du fait de la désorganisation des circuits d'approvisionnement alimentaire et de la paralysie du système de soins. Mais tout le monde s'accorde à dire qu'ils sont importants<sup>9</sup>. Le drame des enfants soldats, enrôlés de force ou non, apporte un élément supplémentaire sur l'absence de protection dans de trop nombreuses situations<sup>10</sup>.

Dans les situations de guerre, les femmes se retrouvent très fréquemment dans le rôle de chef de famille du fait de l'explosion des cellules familiales. Elles sont souvent l'objet de mauvais traitements, en particulier de violences sexuelles, de la part des belligérants. L'utilisation du viol systématique pour terroriser ces populations est de plus en plus fréquente. Il faut noter qu'une décision récente du Tribunal pénal international a considéré que les viols commis lors de la guerre de Bosnie constituaient des crimes contre l'humanité.

Par ailleurs, certains chercheurs s'interrogent sur l'existence d'une diagonale du feu qui traverserait l'Afrique, de l'Erythrée à l'Angola, en passant par les pays des Grands Lacs et l'Afrique australe, où conflits armés et migrations liées à l'industrie minière semblent se conjuguer pour disséminer massivement l'épidémie du Sida...

Les organisations humanitaires qui interviennent auprès des populations se trouvent de plus en plus piégées dans des zones non sécurisées. Elles paient, elles aussi, un lourd tribut à la violence généralisée. On ne compte plus les assassinats d'expatriés ou de membres du personnel local, les prises en otage, la quantité de matériel volé, le nombre de bureaux détruits... L'irruption des militaires sur le champ humanitaire, durant la dernière décennie, a sans doute contribué à

*terrain, Eddy Boutmans, L.Reychler et T.Paffenholz. Ed. GRIP. Bruxelles.*

*internes : le rôle du Haut Commissariat aux Réfugiés, Mars 2000.*

*9. La situation des enfants dans le monde, UNICEF, 2000.*

*10. Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies devant le Conseil de Sécurité. «Les enfants et les conflits armés». A/55/163-S/2000/712.*

brouiller l'image de « neutralité » des secouristes civils. Dès lors, pour de nombreux groupes insurgés, c'est aux acteurs humanitaires qu'il revient de prouver leur bonne foi, et ce, au lieu de bénéficier, de par leur statut, d'une protection. Kofi Annan a proposé, le 20 novembre dernier, « d'abandonner tout de suite le terme humanitaire pour parler d'opérations militaires, au risque de parler un jour de bombardement humanitaire ». Il rejoint ainsi le souci de l'ensemble des acteurs humanitaires, résumé par Cornelio Samaruga, alors dirigeant du Comité international de la Croix Rouge : « nous ne pouvons créer une confusion donnant l'impression que ceux qui lancent les bombes apportent aussi le pain »<sup>11</sup>.

### Les humanitaires et la société civile tentent de réagir

Le droit international humanitaire a évolué pour s'adapter aux nouvelles réalités du terrain. Grâce à l'énorme mobilisation d'une coalition d'organisations non gouvernementales, d'associations et de simples citoyens, a été signée à Ottawa en 1997, par 121 pays, la « Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction ». Il s'agit là d'un progrès indéniable. Reste que des millions de mines sont encore enterrées. Leur explosion tue ou mutilé des milliers de civils. Leur menace interdit l'accès aux champs, et d'une manière générale, représente un frein à toute vie économique et sociale.

Par ailleurs, une campagne internationale se développe pour contrôler la disponibilité des armes légères<sup>12</sup>. A juste titre, le Comité International de la Croix Rouge propose de limiter l'accès aux armes et aux munitions pour les utilisateurs susceptibles de commettre des violations du droit international humanitaire<sup>13</sup>.

L'instauration d'une Cour pénale internationale a fait l'objet de vigoureux plaidoyers de la part des organisations de défense des droits de l'homme et des organismes humanitaires.

De leur côté, des acteurs de solidarité comme Action contre la faim, s'emploient à dénoncer l'utilisation de la famine comme arme de guerre contre les populations civiles.

Ainsi, les initiatives se multiplient **pour aller dans le sens d'une meilleure protection des non**

combattants dans les situations de conflits armés.

### Les réactions des Etats et de l'Organisation des Nations Unies

En de nombreuses occasions, la communauté internationale, et particulièrement l'Organisation des Nations Unies, a réaffirmé le souci d'épargner les populations civiles dans les situations de violences armées. Dans son rapport sur ce thème<sup>14</sup>, paru en septembre 1999, le secrétaire général rappelait que : « la protection des civils est un élément essentiel du mandat de l'ONU, qui ne peut en transférer la responsabilité à quiconque. Elle est la seule organisation internationale qui ait les moyens et le pouvoir de mettre un terme à de telles pratiques ».

Aujourd'hui, le Conseil de sécurité de l'ONU a la possibilité d'imposer l'accès de l'assistance humanitaire, en établissant un lien avec la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales. Malheureusement, il peut s'avérer incapable de prendre une décision face à des situations pourtant d'une extrême gravité. Au gré des crises et des relations diplomatiques, les cinq Etats membres de cette instance composent des dispositifs bien souvent complaisants.

Dans certains cas, la communauté internationale ignore la crise et ses conséquences dramatiques. C'est aujourd'hui l'attitude adoptée face au conflit qui oppose la Tchétchénie à la Fédération de Russie. Là, lorsqu'une prise en compte du conflit finit par s'imposer, la réponse est bien trop souvent tardive et justifiée par un faisceau d'arguments, où la confusion entre politiques, militaires et humanitaires est délibérément entretenue (opération Turquoise au Rwanda, « guerre humanitaire » de l'OTAN au Kosovo, sursaut d'humanité après 25 ans d'exactions indonésiennes au Timor oriental).

La prise en compte et le traitement politique réservés aux crises, avant qu'elles ne se transforment en désastres aux conséquences dramatiques pour les populations civiles, ne sont que trop souvent partiels, tardifs ou inadaptés à la protection effective des populations. Les rapports spéciaux, commandés par le secrétaire général sur l'attitude des Nations unies pendant le génocide au Rwanda et la prise de Srebrenica,

11. Nations Unies (IPS)-Thalif Deen-Terraviva, 20 novembre 2000.

12. La campagne lancée en septembre 1999 par Agir Ici, intitulée: « Armes légères : la balle est dans notre camps » a donné

porte aujourd'hui ce nom.

13. *La disponibilité des armes et la situation des civils dans les conflits armés*, CICR, Juin 1999, Genève.

14. *Rapport du Secrétaire Général au Conseil de Sécurité sur la protection des civils en période de conflits armés*, S/1999/957.

ont largement illustré cet état de fait. L'insuffisance des moyens mobilisés dans les « opérations de maintien de la paix », le manque de formation du personnel envoyé sur le terrain, l'absence d'objectifs clairs de ces missions, ont fait l'objet du rapport de Monsieur Brahimi<sup>14</sup> qui est édifiant.

Le constat tient donc en peu de mots : la vulnérabilité des populations est loin d'être l'objet premier des discussions. Surtout, elle n'est pas une réalité qui impose aux responsables politiques internationaux de prendre des décisions.

Dès lors, la question est la suivante : comment conférer au diagnostic humanitaire, et à la vulnérabilité des populations en temps de conflits armés, une place majeure dans les décisions politiques ?

### Que faire ?

James Orbinski, président du Conseil international de Médecins sans frontières, a fort justement invité les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies à dissocier dans leur approche les causes profondes des conflits de leurs conséquences humanitaires sur les populations<sup>15</sup>. De son côté, Jean-Christophe Rufin, aujourd'hui membre du Conseil d'administration de première urgence, tirant les leçons de « la guerre humanitaire » de l'OTAN au Kosovo, se montre partisan de la création d'un « outil international, neutre et impartial, capable de se saisir en temps réel et avec objectivité des crises humanitaires. Il faudrait à cette Haute autorité des moyens, une indépendance et une universalité qui ne peuvent guère être obtenus ailleurs qu'au niveau des Nations unies »<sup>17</sup>.

C'est en effet à l'ONU, garante de la paix et de la sécurité internationales, qu'il appartient de se doter de moyens efficaces et incontestables pour protéger les populations civiles. Aujourd'hui, des acteurs très divers contribuent à établir des diagnostics humanitaires : agences des Nations unies, organisations non gouvernementales, journalistes, personnalités indépendantes, quand les chiffres disponibles sur le nombre des victimes ne sont pas ceux fournis par les belligérants eux-mêmes... Lors de la fuite des réfugiés Hutus rwandais dans l'est du Zaïre en 1996, s'est tenue, au sein du Conseil de sécurité, une discussion très polémique sur leur nombre. Bien sûr, les Etats les plus puis-

sants possèdent de multiples informations sur le déroulement des guerres. Mais l'enjeu est ici de parvenir à collecter les données humanitaires d'une manière qui soit la plus proche possible de la réalité du terrain, favorisant ainsi la prise de décisions fondées.

La question de l'information lors des crises humanitaires graves est un thème sur lequel le secrétaire général des Nations unies réfléchit actuellement, et à propos duquel il souhaiterait que des mesures concrètes soient adoptées. Cette question sera probablement à l'ordre du jour de son prochain rapport sur la protection des populations civiles dans les conflits armés.

L'analyse la plus rigoureuse possible des besoins de ces populations est un autre élément du diagnostic humanitaire. Pendant la guerre opposant la Fédération de Russie à la Tchétchénie, ce sont des structures paramilitaires russes qui déterminaient et contrôlaient l'aide alimentaire à l'intérieur du territoire tchétchène, mais aussi en Ingouchie où s'étaient réfugiés des centaines de milliers de personnes. Ce sont ces mêmes acteurs qui ont incité les réfugiés au retour en Tchétchénie, diminuant les rations de base, alors que la situation était particulièrement instable dans cette région.

Il aurait été certainement contributif que, dès les premiers signes avant-coureurs (early warning) annonçant la préparation du génocide au Rwanda, un groupe de personnalités incontestables alerte solennellement le Conseil de sécurité sur les risques encourus à ne pas réagir pendant qu'il était encore temps.

Le recours à des experts indépendants pour apporter un éclairage impartial sur des sujets sensibles, est une pratique bien ancrée au sein de l'ONU. Récemment a ainsi été adoptée la constitution d'un groupe de personnalités chargé d'enquêter sur le trafic de diamants en Afrique de l'ouest.

Pour « attirer l'attention du Conseil de Sécurité » sur une situation humanitaire grave (article 99), comme le sont, d'une manière répétitive, les populations dans les guerres, le Secrétaire Général pourrait utilement être secondé par une Commission humanitaire. Instance indépendante, composée de personnalités d'une haute valeur morale et d'une compétence reconnue en matière d'action humanitaire, cette Commission humanitaire aurait pour

15. Ce rapport a donné suite à la Résolution 1327, adoptée par le Conseil de Sécurité le 13 novembre 2000 dans un souci de renforcement des opérations de maintien de la paix.

16. Intervention devant les membres du Conseil de Sécurité. Session d'information menée selon la formule «Aria», qui permet au Conseil d'inviter des experts extérieurs, 13 avril 2000.

17. *Des choix difficiles. Us et d'abus moraux de l'humanitaire*. Gallimard, 1999.

mandat de : collecter toutes les données quantitatives et qualitatives disponibles, quelle que soit leur origine ; évaluer les besoins des populations en analysant les situations et les contextes particuliers dans lesquels elles se trouvent - ce faisant la Commission permettrait de mieux identifier les populations concernées et leurs besoins, d'isoler les entraves pratiques au principe d'accès et d'assistance aux victimes. Cette instance aurait enfin pour vocation d'informer et d'alerter le secrétaire général de toutes les situations qui seraient de nature à por-

ter une grave atteinte aux droits des populations civiles, garantis par les dispositions du droit international humanitaire.

La création d'une telle instance, au sein des Nations unies, permettrait de bien séparer ce qu'est le diagnostic humanitaire de la décision politique qui reste du ressort des seuls Etats. Il ne s'agit pas là de croire que tout sera ainsi résolu, mais sans aucun doute cela constituerait-il un réel progrès dans la recherche d'une meilleure protection des populations civiles.

## La Commission humanitaire

*Proposition de Médecins du Monde*

### Constat

Malgré la volonté constamment réaffirmée de la communauté internationale - en particulier au sein de l'Organisation des Nations Unies - et en dépit de l'existence d'un dispositif juridique contraignant, les populations civiles, loin d'être épargnées, sont les premières victimes des conflits armés contemporains, devenant même parfois un moyen de combat au service des belligérants.

Paradoxalement, il est devenu très difficile - et dans certains cas impossible voire dangereux - de mettre en œuvre, sur les théâtres des conflits armés quelle que soit leur nature et dans les situations d'extrême urgence, les dispositions obligatoires du droit international humanitaire et les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU qui imposent de protéger les populations civiles des hostilités, d'accéder aux victimes et de leur porter secours et assistance.

Cette situation résulte de multiples facteurs et particulièrement de l'ignorance - souvent délibérée - par les combattants des principes fondamentaux et élémentaires d'humanité à respecter en toutes circonstances.

Deux autres raisons font obstacle à l'organisation d'une protection optimale des populations civiles : d'une part, la délicate appréciation de situations factuelles due en grande partie à une fâcheuse dispersion d'informations souvent contradictoires ; d'autre part, la multiplicité des acteurs intervenant dans les conflits armés.

### Améliorer le sort des populations civiles par la création de la Commission humanitaire au sein des Nations unies

Au vu de ce constat, il conviendrait de procéder à une analyse rigoureuse des besoins exacts des populations civiles ainsi que d'expertiser de façon stricte les situations de conflit armé quelle que soit leur nature et celles d'extrême urgence auxquelles elles sont confrontées. Ceci favoriserait des décisions fondées sur des faits pertinents, permettant ainsi d'améliorer le sort des populations affectées.

C'est à l'ONU, garante de la paix et de la sécurité internationales, qu'il appartient de se doter de moyens efficaces et incontestables pour préparer ses décisions et les faire appliquer. Dès lors qu'aux termes de l'article 99 de la Charte des Nations unies, le secrétaire général "peut attirer l'attention du Conseil de sécurité", il serait utile que le plus haut fonctionnaire de l'Organisation :

- *sappuie sur une instance indépendante* composée de personnalités possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité.

- *dispose rapidement d'un panorama le plus fidèle et exhaustif possible* de chaque situation, afin d'apprécier au mieux les mesures concrètes pour protéger les populations civiles dans les conflits armés quelle que soit leur nature et les situations d'extrême urgence.



qui aurait pour mandat de :

- Collecter toutes les données quantitatives et qualitatives, et de fait disponibles quelle que soit leur origine
- Evaluer les besoins des populations en analysant les situations et les contextes particuliers dans lesquels elles se trouvent : ce faisant, la Commission humanitaire permettra de mieux identifier les populations concernées et leurs besoins, d'isoler les entraves pratiques au principe d'accès et d'assistance aux victimes ;
- Informer et alerter le secrétaire général de toutes les situations qui seraient de nature à porter une grave atteinte aux droits des populations civiles garantis par les dispositions du droit international humanitaire.
- Soumettre au secrétaire général son avis afin que celui-ci attire l'attention du Conseil de sécurité en vertu de l'article 99, ou toute autre instance onusienne concernée.
- Etablir, à l'intention du secrétaire général, un rapport annuel sur son action et sur la situation mondiale des populations civiles dans les conflits armés quelle que soit leur nature et les situations d'extrême urgence.

**Ce sont les raisons pour lesquelles il est proposé :**

La création d'un organe consultatif chargé d'évaluer les besoins des populations en cas de

rupture de la paix, de menace contre la paix, de conflit armé quelle que soit leur nature et de situations d'extrême urgence : "la Commission humanitaire".

Cette Commission sera composée d'experts impartiaux et indépendants choisis en fonction de leur haute compétence et de leur totale intégrité.

Placée auprès du secrétaire général de l'ONU, elle aura pour mission de lui fournir toutes informations et analyses nécessaires à l'évaluation des situations humanitaires et à la bonne application des décisions du Conseil de sécurité dans ce domaine.

La Commission humanitaire pourra être saisie par le secrétaire général, l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité. La Commission pourra également, de sa propre initiative, présenter des rapports circonstanciés au secrétaire général.

Dans un rapport annuel au secrétaire général, la Commission humanitaire, établira un bilan de ses activités et du sort des populations civiles dans les conflits armés quelle que soit leur nature et les situations d'extrême urgence.

Cet organe fonctionnera grâce aux contributions volontaires des Etats et/ou à des donations privées.

La création de cette Commission humanitaire constituera une reconnaissance politique formelle du besoin de renforcer la protection des populations civiles dans les conflits armés .

# Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme ?

(1<sup>e</sup> partie)

par Monica Battaglini\*, Sandro Cattacin\*\* et Véronique Tattini\*\*\*

Le présent texte est consacré à l'analyse de l'institutionnalisation de la relation entre l'État et K organisations issues de la société civile, ceci dans sept pays européens choisis. À côté de leurs traductions respectives, deux axes plus précis sont pris en considération pour caractériser le rapport entre l'État et le monde associatif: d'une part, le degré de reconnaissance par l'État des organisations issues de la société civile et, d'autre part, le degré d'autonomie de ces organisations dans la réalisation des politiques publiques.

recherche et sur la littérature secondaire. Dans

## L'État et les expressions organisationnelles de la société civile

Le changement d'option dans l'organisation étatique des années 80 et 90, qui se reflète par une diminution du poids de l'État et par sa réorganisation administrative visant l'augmentation de l'efficacité (utilisation parcimonieuse des ressources) et de l'efficacité (impact des mesures) de son action, a aussi des conséquences sur la relation entre l'État et les organisations issues de la société civile<sup>2</sup> (Cattacin 1996). L'intégration de ces organisations dans la réalisation des politiques publiques est particulièrement prônée dans les domaines de la santé et de l'action sociale, et ceci après une longue phase de mise à l'écart des solutions non-étatiques par l'État social (Cattacin et al. 1997a). Cet État modernisé et allégé n'a pas seulement réévalué sa relation avec le monde des organisations issues de la société civile, il s'est aussi attaché à la redéfinir au niveau pratique. En effet, l'ancien système de subventionnement, peu ciblé et sans contrôle réel, semble faire place à des formes plus contraignantes d'échange de subventions contre des prestations. Le contrat teste le moyen formellement mis en avant pour définir la relation avec les expressions organisationnelles de la société civile (Cattacin et Passy 1993). Toutefois, les critères de son contenu deviennent toujours plus précis : à la place d'une prestation vaguement définie, les contrats déterminent désormais dans les détails les activités et les modalités de leur réalisation (Butschi et Cattacin 1993).

Le but de ce travail est d'analyser l'institutionnalisation des rapports entre l'État et les organisations issues de la société civile. Pour mener cette réflexion, nous avons procédé à une analyse comparative entre divers pays européens en nous basant à la fois sur nos expériences de

conduire une conceptualisation de la société civile en montrant notamment la contribution de ses organisations en tant qu'instances d'intermédiation entre des logiques abstraites systémiques (lois, procédures, standards) et des logiques concrètes (l'entraide, l'amour). Nous parlerons également du développement des relations entre l'État et le monde associatif dans le temps pour montrer qu'aucun de ces acteurs n'est en mesure de résoudre seul les défis sociétaux. Nous quitterons la logique du choix institutionnel qui s'intéresse à savoir quel est l'acteur le plus approprié pour résoudre un problème pour nous baser sur une grille d'analyse qui s'intéresse aux divers arrangements institutionnels entre l'ensemble de ces acteurs - et en particulier les arrangements entre l'État et le monde associatif qui permettent d'apporter les réponses les plus adéquates aux problèmes actuels de la société. Dans un deuxième chapitre, nous avons regardé comment se déroule concrètement la collaboration public-privé dans divers pays européens, ceci afin de construire des modèles analytiques des types de relations existant entre l'État et le monde associatif. Par ces modèles, nous montrerons les éléments centraux mais aussi problématiques dans les relations entre ces acteurs. Les pays que nous avons retenus - l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse - ont été choisis en Europe occidentale et représentent différentes voies de développement de l'État social<sup>3</sup>. Cette analyse comparative nous montrera que la culture, voire la tradition institutionnelle d'un pays, sont des facteurs importants dans l'articulation spécifique du rapport entre le public et le privé, mais également quelles sont les dimensions pertinentes pour décrire la relation entre l'État social et les orga-

\* Conseil économique et sociale du Canton de Genève.

\*\* Professeur à l'Institut des hautes études en administration publique (DHEAP-Lausanne); directeur du Forum suisse pour l'étude des migrations auprès de l'Université de Neuchâtel (FSM).

\*\*\* Collaboratrice scientifique à l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne (IEPI)

1. Nous présentons ici les résultats d'une étude menée dans le cadre du programme prioritaire de la Confédération suisse "Demain la Suisse". Elle s'insère aussi dans une réflexion sur les relations entre l'État et les associations menées au sein du

social (CES) du Canton de Genève. Nous aimerions remercier ici toutes les personnes qui nous ont aidés à la réalisation de cette étude, en particulier M. Jean-Pierre Thorel, directeur du CES.

2. Comme nous le verrons, les expressions organisationnelles issues de la société civile se situent entre les sphères informelles de notre société (la famille, les individus, l'entraide, les ménages), l'État et le marché. Dans ce texte, nous utiliserons également le terme d'acteurs sans but lucratif et celui de monde

onymes du terme, techniquement correct, d'expressions organisationnelles issues de la société civile.

Association transnationales 2/2001,60-73

nisations issues de la société civile et donc pour construire nos modèles. À partir de cette analyse empirique, nous tenterons de formuler quelques considérations appropriées tant pour l'analyse de la relation entre l'Etat et la société civile que pour l'agir politique sur cette relation.

### *Les organisations de la société civile entre logiques étatiques, économiques et solidaires*

Dans nos réflexions (voir par exemple Bütschi et Cattacin 1994), nous nous sommes aperçus que la contribution de la société civile et de ses expressions organisationnelles était relativement sous-estimée d'un point de vue analytique. En effet, l'attention s'est principalement focalisée sur les institutions étatiques au détriment de l'analyse du rôle des organisations non-étatiques dans la reproduction de la société - que ce soient les organisations sans but lucratif ou les organisations orientées sur le marché. Notre argumentation selon laquelle l'analyse de la reproduction de la société doit être élargie d'une dimension complexe représentée par la société civile sera faite en deux pas. D'abord, nous partirons brièvement de la philosophie politique pour justifier la distinction entre Etat et société civile et, plus précisément, introduire une conceptualisation de la société civile. Ensuite, nous nous poserons la question de savoir quel outil analytique utiliser pour cette conceptualisation de la société civile.

Généralement, le terme " société civile " est opposé au terme " Etat ". Cependant, comme le souligne Bobbio (1985 : 24), les définitions substantielles sont plutôt rares et ce que l'on entend par société civile c'est surtout le non-étatique - ceci de trois manières : dans une variante jurnaturaliste, le terme de société civile indique une forme pré-étatique de la société, dans des variantes marxistes, la société civile indique une force contrastant l'Etat et, enfin, dans une forme post-étatique de société, l'Etat se résout dans la société civile. Mais quelle définition substantielle pourrait être développée ? Pour répondre à cette question, nous devons tracer l'histoire des idées autour de ce terme. Nous n'allons pas entrer en détail dans ce développement, mais retenons qu'originellement on ne trouvait pas cette dichotomie entre l'Etat et la société civile. En analy-

sant Aristote (1968), l'on voit qu'il ne thématise pas l'Etat et en conséquence nous pouvons en déduire que le terme de société civile l'inclut. Dans la compréhension aristotélicienne, la société civile et l'Etat sont la continuation naturelle de la communauté familiale et non pas construits en opposition avec elle. Aristote parle de passages graduels entre la sphère privée et la société civile. Par son analyse, cet auteur nous permet d'introduire une démarcation puisqu'il propose de situer la société civile en dehors de la sphère de l'intégration familiale. Tönnies (1968) va nous permettre d'approfondir cette distinction. Celui-ci va séparer clairement la société et la communauté qui, contrairement à Aristote, ne se trouvent pas dans une logique de continuité. La société - qui est le résultat du processus de civilisation - est conçue comme l'envers de la communauté et il n'existe pas dans sa conception de retour à des formes de société construites uniquement sur l'intégration communautaire. Toujours est-il qu'un troisième niveau qui différencierait l'action étatique comme tâche spécifique des deux autres sphères est absente dans l'analyse de Tönnies. La sphère d'action étatique y est conçue comme structurellement équivalente à l'action sociétale<sup>3</sup>. C'est finalement Hegel (1986) et Tocqueville (1986 : 1956a) qui introduisent un niveau ultérieur de différenciation. Le passage à trois niveaux dans lequel la société civile est située entre l'être privé et l'action étatique se trouve de manière explicite dans ces deux traditions de réflexion. En effet, Hegel distingue dans ses *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, dans la troisième partie du traité, trois sphères sociétales : la famille, la société bourgeoise et l'Etat. Dans son analyse, la société civile qui est construite de manière complexe - Hegel traite notamment les corporations comme une sous-catégorie de la société civile - prend une place intermédiaire. L'analyse de Tocqueville de la *Démocratie en Amérique* donne davantage de substance à la conception de la société civile que l'on trouve chez Hegel. Il montre que le monde associatif sert à rassembler les citoyens isolés face à leurs propres intérêts privés, mais aussi face à leurs intérêts politiques. Dans la conception de Tocqueville, les associations n'ont toutefois pas seulement ce rôle de défense des intérêts, mais aussi de garant des mœurs. Toutefois, c'est sur-

3. En concurrence avec le terme d'Etat social, l'on trouve ceux d'Etat-providence, d'Etat protecteur ou de *Welfare state*. Nous utilisons le terme d'Etat social en suivant Castel (1995: 269) pour qui l'introduction du terme d'Etat-providence en France signifie davantage une critique de l'expansion étatique.

4. Si Tönnies distingue dans son vocabulaire l'Etat et la société, c'est uniquement pour identifier l'Etat comme un des promoteurs principaux de la dynamique de civilisation.

tout Gramsci (1977) qui va renverser l'approche hégélienne en montrant que ce n'est pas l'État qui formule le bien, mais tout au contraire que celui-ci est dépendant de la société civile et particulièrement de ses expressions associatives. La société civile représente le lieu de représentation des intérêts, mais aussi de critique à l'égard de l'État — c'est donc le lieu de référence pour les acteurs étatiques en quête de consentement. Sa vision donne à la société civile le double rôle d'innovateur et de conservateur d'idées : innovateur quand ce sont des idées nouvelles qui prennent force dans la société civile, conservateur quand ce sont des intérêts traditionnels qui dominent. En outre, Gramsci apporte une vision reconstructive de la société civile en la contextualisant dans un processus historique. Par ce biais, il donne un cadre moderne d'analyse de la société civile, en y situant les associations d'intérêts — mais aussi les mouvements sociaux — comme alternatives contemporaines aux corporations hégéliennes.

Cette brève reconstruction nous permet de concrétiser les éléments constitutifs de la société civile inspirés d'un pragmatisme analytique. C'est par une combinaison de ces divers éléments - à eux seuls lacunaires - qu'on trouve dans les travaux théoriques précités que nous arrivons à une définition moderne de la société civile organisée. Cette dernière peut être définie d'une part — dans un sens substantiel — comme un agir qui s'est formé historiquement par le processus de civilisation pour devenir un lieu diversifié de confrontation d'idées et d'autre part — en partant d'une vision procédurale — comme un espace de mise en relation entre les différentes sphères de la société.

Dans un deuxième point, nous allons essayer de savoir comment analyser cet espace de mise en relation entre les différentes sphères de la société, ce qui nous permettra de montrer le rôle fondamental du monde associatif, mais également des autres acteurs dans la reproduction de la société. Plusieurs auteurs - entre autres Rudolph Bauer, David Billis et Adalbert Evers (voir Bauer 1990; Billis 1989; Evers 1990a) - proposent un schéma d'analyse qui divise la société en trois pôles : à savoir les pôles de l'État et du marché et le pôle de l'informalité (famille, ménages, etc.). Ces pôles s'orientent selon des

logiques précises : la logique bureaucratique qui caractérise principalement le fonctionnement de l'acteur étatique, la logique de concurrence pour celui du monde économique et la logique communautaire — orientée sur le monde vécu - pour des groupes sociaux comme la famille. Entre ces pôles se situe un ensemble très hétérogène d'organisations issues de la société civile ayant des logiques d'action mixtes : les coopératives entre le marché et les ménages ; les groupes d'entraide près de la sphère informelle ; les œuvres sociales entre l'État et le marché, etc. (Cattacin 1998 ; voir Figure 1). E'on peut remarquer que la collaboration avec l'acteur étatique est donc le fait d'une partie du monde associatif seulement. Le rôle de ces formes intermédiaires entre l'État, le marché et la sphère informelle est de traduire les différents besoins qui sont formulés dans ces pôles. Autrement dit, ces acteurs sont des instances d'intermédiation dans le processus d'intégration de la société (Bauer 1990 ; Streeck 1987 : 4) qui jettent un pont dans " la disjonction entre monde vécu et système " (Habermas 1981 : 229). C'est donc entre l'État, le marché et la sphère informelle que l'on peut schématiquement situer les organisations de la société civile comme instances intermédiaires.

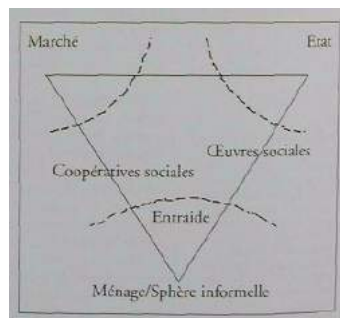


Figure 1: Le triangle du bien-être (d'après Evers 1990b : 196)

Ce constat du rôle fondamental joué par le monde associatif - en tant qu'instance d'inter-

médiation et comme lieu diversifié de création d'idées -, nous pousse à penser l'analyse des systèmes de reproduction de la société sur une base plus attentive à la contribution de la société civile et de ses expressions organisationnelles. Cette perspective nous amène également à souligner que chacun de ces acteurs - que ce soit l'Etat, le marché ou la société civile et ses organisations - a des compétences spécifiques à offrir à la société. La question du choix institutionnel telle qu'elle est posée dans les discours politiques actuels oublie souvent que ni l'auto-organisation de la société civile telle qu'elle était pratiquée avant la mise en place de l'Etat social, ni les mécanismes de marché, ni encore l'Etat planificateur ne sont en mesure de résoudre à eux seuls les problèmes sociétaux et les conflits contemporains. C'est ce que nous allons voir en traçant le développement des rapports entre l'Etat et le monde associatif dans le temps.

*Le développement des rapports entre l'Etat et les organisations de la société civile*

Les problèmes sociétaux ont connu des prises en charge organisationnelles différentes et spécifiques à travers leurs contextes historiques respectifs (Cattacin 1996 : 56). Jusqu'à la fin du Moyen Age, la reproduction de la société a été confinée - exception faite de l'Eglise - à la sphère familiale ou à des communautés restreintes comme les corporations. Avec l'augmentation des problèmes sociétaux, cette organisation primaire n'a plus été suffisante. La nouvelle réponse organisationnelle à ces problèmes sociétaux ne sera ni étatique - par volonté politique - ni reléguée à la sphère privée - qui a démontré sa faiblesse -, mais elle va se situer plutôt au niveau d'un espace intermédiaire que l'on peut appeler "société civile" (Cattacin 1996 : 58). Au 19<sup>ème</sup> siècle, la société civile va répondre de manière autonome à ces problèmes - citons par exemple les premières mutuelles syndicales -, sans toutefois pouvoir entièrement faire face à la pauvreté de masse suite à l'industrialisation. La fonction de l'Etat n'est que minimale. Mis à part l'aide aux pauvres au niveau local où l'Etat intervient directement, il se limite à tolérer l'auto-organisation du monde associatif et intervient avec des réglementations minimales - surtout pour

garantir l'ordre public - lorsque la société civile le réclame (selon le principe de subsidiarité). Les réponses aux défis sociétaux en termes d'auto-organisation sont cependant restées limitées, parcellisées dans la distribution territoriale et hétérogènes selon les catégories visées et les risques pris en compte (Cattacin 1996 : 59). L'autorégulation par les mécanismes de marché prônée par l'Etat minimal ne suffira non plus pas à régler ces problèmes, en particulier celui de la paupérisation. En conséquence, l'Etat sera poussé à intervenir - dès l'après-guerre - dans la prise en charge des problèmes sociétaux<sup>5</sup>. Différents modèles d'Etat social vont se développer dans les pays occidentaux en tant qu'instances centrales de la reproduction de la société (Ferrera 1993). Pour décrire ce processus de genèse et de développement de l'Etat social, l'on pourrait parler d'une lente substitution entre les organisations de la société civile et l'Etat. Les agents de la société civile perdent de leur autonomie et deviennent, au mieux, complémentaires à l'Etat (Cattacin et al. 1997a)<sup>6</sup>. Le débat politique se technocratise et la vision d'une société que l'Etat peut façonner s'impose : ce sont les années du compromis keynésien (Cattacin 1996 : 64). Après une phase de croissance étatique soutenue - les "trente glorieuses" - des critiques vont émerger : au cours des années 70 on parle surtout d'un achèvement de l'expansion étatique, soit pour conjurer l'essoufflement de l'économie par la croissance des contributions dans une situation de crise structurelle, soit pour limiter l'ingérence progressive de l'Etat dans l'autonomie des individus. Après ce débat autour de la "crise de l'Etat-providence", l'attention s'est focalisée sur la réorganisation et la minimalisation de l'Etat social. Ainsi, vers la fin des années 70, mais surtout dans les années 80, la discussion est convergente sur le fait que l'Etat social traditionnel ne correspond plus aux besoins de nos sociétés et qu'il doit être réorganisé, alors même que le développement de l'Etat avait remplacé progressivement les organisations de la société civile. Alors que le développement de l'Etat a remplacé progressivement les organisations issues de la société civile dans la reproduction de la société, à partir des années 80, on cherche des modalités différentes et alternatives à l'Etat social. Cette recherche d'une réorganisation de l'Etat social se propose de donner davantage de poids

5. Le motif majeur de son intervention est l'apaisement du conflit de classes (Alber 1982).  
6. En reprenant les concepts empruntés à Evers (Evers 1990a), l'on assiste, de la part des organisations de la société civile, à un mouvement vers l'assimilation à la logique de l'Etat ou vers l'exclusion des réseaux.

Tableau 1 : État et société civile dans une perspective historique

Rôle de l'État	Rôle de la société civile	Modèle de coopération
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garant de l'ordre XIXe siècle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Prise en charge des problèmes sociaux par l'auto-organisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidiarité</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificateur du bien-être social XXe siècle</li> <li>• Garant de l'équilibre social fin XXe - XXIe siècle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productrice de services complémentaires</li> <li>• Clé d'entrée dans la société civile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hiérarchique - paternalisme étatique</li> <li>• Actions de revitalisation de la société civile - libération des forces du marché</li> </ul>

7. Toute une série de nouveaux instruments d'intervention étatique ont été mis en place pour cette réorganisation entre les différents acteurs. Ces

à remettre en question les frontières entre la société civile et l'État. Des exemples sont l'incitation à l'auto-organisation de la société civile, la délégation, la création d'organisations privées, le subventionnement ciblé, la concertation informelle, mais aussi la tolérance et la défense de niches d'autonomie (Butschi et Cattacin 1994).

aux forces privées du marché, mais également à la société civile (Cattacin 1996 : 71). La société civile (et ses expressions organisationnelles) entrent de nouveau en scène comme un point de référence pour la transformation de l'État social. Après son effritement dans la première moitié de ce siècle, l'on assiste à son retour en force. Les ressources des organisations issues de la société civile intéressent d'autant plus que les ressources venant de l'économie semblent insuffisantes pour répondre à certains problèmes sociaux (Cattacin 1996 : 72).

Pour faire face aux inadéquations des modèles d'État social mis en place dans l'après-guerre, l'on trouve toutefois diverses réponses organisationnelles selon les pays. Ces réponses se ressemblent dans la mesure où des efforts ont été fournis afin de trouver un nouvel équilibre entre l'État, le marché, la société civile et l'individu. Le marché est libéré dans les domaines où la régulation concurrentielle est estimée davantage appropriée (Cattacin 1996 : 91). La société civile et ses expressions organisationnelles sont réactivées et stimulées dans les domaines où une prise en charge différenciée est demandée. Leur reconnaissance implique d'ailleurs une révision de l'architecture démocratique. L'individu est rappelé à sa responsabilité. La sphère du politique se dilate et ne peut plus être identifié aisément — la politique se faisant aussi dans la société (Beck 1993). En effet, les lieux de reproduction de la société sont décentralisés et assument des formes qui varient en fonction des différents types de coopération entre le public et le privé. Ces stratégies impliquent des changements fondamentaux

dans la composition, dans le rôle et dans les moyens d'interprétation des organisations issues de la société civile. Le terrain de ces organisations est à nouveau perçu comme fondamental pour le développement de nos sociétés (voir Tableau I). Cette proposition de responsabilisation de la société civile issue de la crise structurelle de l'État social trouve sa correspondance dans les discussions en sciences sociales. En effet, les chercheurs prédisent des scénarios d'avenir caractérisés par une transformation, voire même une diminution de l'État social dans certaines sphères de la société. Les discussions ont pour point commun d'abandonner la dichotomie marché-État pour introduire une vision plus complexe du fonctionnement du système social, intégrant la société civile et ses expressions organisationnelles. Rose (1985) parle dans ce contexte de *welfare mix* et le définit comme la contribution de chaque institution - le ménage, le marché et l'État - au bien-être (plus largement à la reproduction) de la société (Rose 1985 : 4 ; voir aussi Evers 1990).

*La question de l'arrangement institutionnel*

Nous venons de montrer que les rapports entre l'État, le marché et les organisations de la société civile ont changé dans le temps. À chacun de ces changements et modifications dans les rapports entre ces acteurs de la société, incités par l'échec - qui est identifié lorsque de nouveaux problèmes ne peuvent pas être résolus - de la forme d'arrangement précédent, des discussions ont eu lieu pour savoir quelles instances sont les plus appro-

priées pour répondre aux défis émergeant : faut-il faire appel à l'État, au marché, favoriser les organisations de la société civile ou espérer un changement du comportement individuel ? En d'autres termes, le développement de l'État social ne s'est pas imposé de lui-même, mais est plutôt le résultat de débats au sujet du choix institutionnel, d'ailleurs spécifique aux différents pays comme nous le verrons. À chaque fois, il s'agissait donc de réviser le rôle de l'État et ses rapports avec les autres acteurs sociétaux. Ainsi, nous pouvons lire chez Hegel (1986) dans les années trente du siècle passé que ce n'est pas à l'État que devait revenir le rôle d'assurer la sécurité sociale dans la société bourgeoise, mais davantage aux corporations — ou selon une terminologie moderne, aux organisations non-étatiques sans but lucratif. Cinquante ans plus tard, Durkheim (1991 : 436), suite à sa recherche sur le suicide, rappelle aux lecteurs le danger à trop vouloir transférer de compétences à l'État. Il y voyait un risque de perte des référentiels sociaux propres à des groupes primaires ou spécialisés dans l'intégration sociale. En conséquence, il plaiderait pour une réévaluation des corporations :

"Actuellement, les sociétés européennes sont placées dans cette alternative ou de laisser irréglementée la vie professionnelle ou de la réglementer par l'intermédiaire de l'État, car il n'est pas d'autre organe constitué qui puisse jouer ce rôle modérateur. Mais l'État est trop loin de ces manifestations complexes pour trouver la forme spéciale qui convient à chacune d'elles. C'est une lourde machine qui n'est faite que pour des besoins générales et simples. Son action, toujours uniforme, ne peut pas se plier et s'ajuster à l'infinie diversité des circonstances particulières. Il en résulte qu'elle est forcément compressive et niveleuse. Mais, d'un autre côté, nous sentons bien qu'il est impossible de laisser à l'état inorganisé toute la vie qui s'est ainsi dégagée. (...) La seule manière de résoudre cette antinomie est de constituer en dehors de l'État, quoique soumis à son action, un faisceau de forces collectives dont l'influence régulatrice puisse s'exercer avec plus de variété. Or, non seulement les corporations reconstituées satisfont à cette condition, mais on ne voit pas quels autres groupes pourraient y satisfaire. Car elles sont assez voisines des faits, assez directement et assez constamment en

contact avec eux pour en sentir toutes les nuances, et elles devraient être assez autonomes pour pouvoir en respecter la diversité " (Durkheim 1991 : 436).

Des réflexions similaires se trouvent également dans le débat sur la réforme de l'État social. Par exemple, Kurt Biedenkopf, président du Land de Saxe, propose un retour radical au principe de subsidiarité qui permettrait de remplacer l'État social par une structure plus flexible, fondée sur des unités de base - des "petits cercles de vie" - qui s'occuperaient de la reproduction de la société dans le cadre d'une organisation moderne.

Ein Systemwandel muss folglich zum Ziel haben, das Verhältnis zwischen den kleinen Lebenskreisen und den staatlichen Systemen zu verändern. Er muss die kleinen Lebenskreise als den primären Ort der sozialen Sicherheit anerkennen und den staatlichen Systemen die Aufgabe zuweisen, sie durch die Übernahme von Grundlasten und solchen Sonderrisiken zu ergänzen, die nicht in den kleinen Lebenskreisen bewältigt werden können (Biedenkopf 1993:22).

Les différentes formes de l'État social dépendent également de choix institutionnels, ce qui a été notamment étudié par la recherche comparative qui essaie de comprendre ces variantes en prenant en compte les arrangements institutionnels - entre l'État, le marché, la famille et la famille - à l'œuvre dans les pays (par exemple Esping-Andersen 1990 ; Schmidt 1988) :

- L'État social libéral se caractérise ainsi par une politique sociale sélective qui promeut des activités non-étatiques et les complète par des programmes d'assistance sociale étatiques.
- L'État social conservateur est construit sur le principe de l'assurance sociale qui définit les prestations selon les contributions des assurés. Le but de ce système fortement orienté sur l'État est de maintenir le statut social des contribuables. L'aide sociale caritative intervient notamment pour soutenir les personnes qui se trouvent dans une situation sociale et économique précaire.
- L'État social social-démocrate se caractérise par le principe de la redistribution égalitaire qui est organisée par l'État. La société civile ne joue qu'un rôle marginal dans sa contribution à la reproduction de la société.

Il est à noter que la majorité des pays combine des éléments des différents modèles. Par exemple, la Suisse figure dans ce type d'analyse comme une version social-démocrate du libéralisme ou comme un compromis entre le conservatisme et le réformisme (Esping-Andersen 1990 : 74; Möckli 1988 : 27). Ainsi, ces arrangements institutionnels sont analysés comme un mélange - constamment en mouvement - entre divers principes d'organisation (libéraux, conservateurs ou social-démocrates), changeant également selon les domaines<sup>8</sup>.

De cette perspective organisationnelle, il ressort un premier point intéressant du point de vue comparatiste. Plutôt que de se focaliser sur l'idéologie de l'Etat social (comme le fait d'ailleurs Esping-Andersen), les rôles différenciés des acteurs étatiques et non-étatiques — plus précisément de la famille, des acteurs marchands et sans but lucratif — peuvent être davantage analysés dans les arrangements institutionnels. Autrement dit, l'argument que nous nous proposons quitte la logique du choix institutionnel à la Weisbrod (1988) ou Hansmann (1990) pour analyser le système de reproduction de la société comme un arrangement entre les acteurs sociétaux allant des plus formalisés tels que les administrations publiques aux groupes plus informels tels que l'entraide et les ménages. Un deuxième élément nous amène à nous demander - si on analyse cette multiplicité d'acteurs participant à la résolution de problèmes collectifs - quel est l'arrangement institutionnel le plus adapté à un problème concret dans un certain environnement.

Pour résumer ce que nous venons de avancer dans les deux chapitres précédents, ce développement nous suggère que ni l'auto-organisation de la société telle qu'elle était pratiquée avant la mise en place de l'Etat social, ni les mécanismes de marché, ni encore l'Etat planificateur ne sont en mesure de résoudre les problèmes sociétaux et les conflits contemporains. Il ne s'agit pas d'identifier quel acteur entre l'Etat, le marché et les organisations de la société civile est le plus approprié pour répondre à des problèmes ou à des besoins concrets étant donné que chacun a des compétences spécifiques à offrir à la société. Nous quittons donc la logique du choix institutionnel pour nous baser sur une grille d'analyse

qui s'intéresse aux divers arrangements institutionnels entre l'ensemble de ces acteurs - et en particulier les arrangements entre l'Etat et le monde associatif qui permettent d'apporter les réponses les plus adéquates aux problèmes de la société.

### ***Les synergies entre les acteurs et le nouveau rôle de l'Etat***

Ce choix analytique qui consiste à savoir quel est l'arrangement institutionnel le plus adapté aux défis concrets permet de mieux comprendre une série de problèmes fondamentaux qui se posent actuellement à l'égard de l'Etat social et de la reproduction de la société. Cette intuition d'une nécessité de développement des synergies entre les multiples agents a ses fondements dans une série de constats. Autrement dit, nous allons montrer que les divers problèmes auxquels on est confrontés demandent divers arrangements entre les acteurs :

Premièrement, un grand nombre de problèmes actuels font souvent leur apparition de façon inattendue. Des situations de risques sociétaux par exemple (comme les catastrophes naturelles ou technologiques) demandent à être reconnues promptement et les premières mesures pour y répondre ne devraient pas trop tarder. Attendre que le monde associatif s'organise pour prendre en charge ces nouveaux problèmes implique souvent de réagir trop tardivement. Les acteurs non-étatiques ne peuvent que rarement garantir cette vitesse de mise en place des mesures<sup>9</sup> - rendant ambivalent, voire dangereux, le recours au principe de subsidiarité pour légitimer l'action étatique.

Toutefois, pour que l'Etat puisse réagir rapidement, il a besoin de systèmes d'avertissement susceptibles de servir d'observatoires, mais également de liens privilégiés avec des acteurs non-étatiques, notamment pour des problèmes sociaux.

Deuxièmement, se confronter à des problèmes sociétaux signifie aussi faire face au défi de la complexité de la réalité. Ni l'acteur étatique, ni les autres acteurs de la société ne possèdent un monopole du savoir ou des connaissances qui permettent une action isolée. Par exemple, dans le domaine des drogues illégales à Francfort ou à Zurich,

8. Pensons par exemple à l'Italie qui s'oriente sur le modèle conservateur en ce

qui concerne son système de retraite et sur le modèle social-démocrate pour le système de maladie.

9. Considérons par exemple la problématique du HIV/sida. Alors qu'en Suisse, l'Office de la santé publique (OFSP) s'est très tôt chargé de cette problématique et a pris activement part à la production d'une réaction de la société, la réaction étatique aux États-Unis s'est faite attendre, ce qui a eu pour conséquence que l'épidémie s'est rapidement répandue.



Tableau 2 : Complémentarité des acteurs sociaux

Problématique	Compétence
Risque - Réactivité	Etat superviseur
Complexité et connaissances	Acteurs étatiques et organisations issues de la société civile
Pluralisme	Organisations issues de la société civile

l'aggravation des problèmes a conduit à ce que les groupes proches des toxicomanes deviennent des partenaires des acteurs étatiques. En effet, ces derniers ne peuvent réaliser une partie de leurs buts que par une collaboration intense avec ces groupes. Alors que les organisations sans but lucratif garantissent l'efficacité des mesures, l'État livre en échange une aide financière et une légitimation (voir Cattacin et al. 1996). Autrement dit, les problèmes complexes doivent être abordés à travers une collaboration entre plusieurs acteurs facilitant le recours aux connaissances.

Troisièmement, un consensus de base sur les valeurs ne peut plus être attendu dans la société, car elle s'est pluralisée, sécularisée et l'agir légitime peut toujours moins se référer aux valeurs dominantes. La pluralité<sup>10</sup> signifie que l'État ne peut plus intervenir seul dans certains domaines, étant donné qu'il n'est pas reconnu. Il est dépendant des acteurs non-étatiques - que l'État peut subventionner - qui résolvent eux-mêmes les problèmes. Ainsi, plusieurs domaines s'organisent sans l'État et ne reçoivent souvent qu'une aide logistique (voir Tableau 2).

Cette démarche qui a pour but d'analyser les arrangements institutionnels les plus en mesure de répondre adéquatement aux problèmes de la société nous permet de développer une option analytique l'égard de la réforme de l'Etat social dans une société pluralisée. D'abord, elle nous montre que l'Etat social ne doit pas simplement être réduit, mais plutôt transformé pour qu'il puisse renforcer ses fonctions de coordination - ou de superviseur comme s'exprime Wilke (1992). En effet, il ne faut toutefois pas oublier que l'Etat social reste une conquête importante du processus de modernisation de nos sociétés. D'un État de droit qui a dissous l'Etat absolutiste - dont la conséquence a été une égalité de traitement des citoyens devant la loi - on est

passé à un État social. La transformation de l'État de droit - qui n'arrive plus à répondre aux nouveaux défis sociaux comme la pauvreté de masse et aux risques de conflits sociaux - en État social a conduit à une rationalisation des chances de vie selon les critères de justice sociale. L'accès à des services sociaux pour toutes les personnes vivant légalement sur un territoire national a été rendu possible. Dans cette vision d'Etat superviseur, celui-ci ne peut pas être substitué complètement, car il est primordial qu'il réponde à des situations de risque par exemple. L'instance étatique, de par son rôle de superviseur, devrait aussi reconnaître les endroits où résident une offre trop importante de services et où une aide étatique est nécessaire (voir à cet égard par exemple les réflexions de Teubner 1992 au sujet des *network-organizations*).

Ensuite, cette perspective permet aussi d'élargir la conception traditionnelle de la participation politique qui conçoit les élections et les votations comme seules procédures démocratiques. Dans des sociétés pluralisées, la participation doit être comprise comme une implication dans la construction et la réalisation d'une politique - et non pas comme une délégation des décisions ou de leur mise en œuvre. Wilke (1992) a parlé dans ce contexte de la "civilisation de la politique" et entend par ce fait la participation nécessaire des acteurs sociaux à la formulation et à la mise en œuvre de programmes politiques. Les organisations de la société civile sont incluses non pas comme des compléments éventuels à la reproduction de la société, mais comme des instances centrales de sa réalisation. Bien que chaque champ politique ait sa spécificité dans l'intégration des acteurs non-étatiques, l'on peut observer un échange qui s'est instauré entre l'acteur étatique et son environnement qui nécessite ainsi une transfor-

10. Divers changements sociaux ont touché nos sociétés (par exemple les modifications dans la structure d'âge, dans les structures familiales) auxquels il n'est plus possible de répondre par des politiques de tutelle qui ont pour effet d'uniformiser les bénéficiaires. En raison de problèmes financiers, mais aussi parce que les méthodes uniformisantes sont rejetées par des publics ciblés dans une société hautement pluralisée et différenciée dans ses formes de vie.

mation de l'analyse plus ouverte à la contribution de cette environnement à la reproduction de la société.

L'ensemble de cette démarche nous montre que chaque acteur est dépendant des autres, aussi bien pour des raisons logistiques (informations, compétences) que pour des raisons de légitimation. C'est pourquoi des formes de coopération entre les acteurs de la société sont primordiales pour la résolution des problèmes sociétaux. L'Etat coopère avec les formes organisationnelles différenciées de la société pour pouvoir se servir de leurs compétences réciproques: de la compétence de la gestion étatique et du savoir du monde associatif. Pour savoir quelles possibilités et quels arrangements sont à la disposition des acteurs étatiques pour s'appuyer sur le savoir de la société civile, il faut une analyse plus détaillée des formes concrètes d'intégration entre les expressions organisationnelles de la société civile et l'Etat. Ces formes de mise en relation vont être abordées par une analyse comparative entre divers pays dans le chapitre suivant.

Nous pensons que c'est dans des modèles complexes - mais cohérents et démocratiques - de collaboration et de coordination entre le public et le privé qu'il est possible de trouver une orientation permettant d'améliorer non seulement l'efficacité, mais aussi l'efficacité des politiques (Cattacin 1996 : 92).

### **Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme ?**

Quelles formes différenciées de coopération entre l'Etat et les organisations issues de la société civile se sont-elles concrètement développées ? Les réflexions analytiques ne nous donnent à cet égard que peu d'aide. En effet, la redécouverte de l'analyse des organisations sans but lucratif n'a amené la recherche à identifier que des tendances communes de coopération dans les pays occidentaux. Ces recherches se concentrent principalement sur l'attention majeure de la part des pouvoirs publics pour ces organisations issues de la société civile (par exemple Kramer et al. 1993). Des efforts récents ont néanmoins mis l'accent sur l'analyse des différences nationales dans les

formes de coopération, en particulier le travail issu du projet comparatif de Johns Hopkins sur le " Tiers secteur " (Salamon et Anheier 1997). Dans cette recherche, ce sont notamment les traditions de la société civile qui définissent les distinctions les plus importantes. L'analyse nous apprend la nécessité de différencier quatre traditions : celles étatiste, corporatiste, libérale et social-démocrate qui influencent les relations entre l'Etat et la société civile. Les traditions agissent en particulier sur les modes de financement des organisations sans but lucratif (autofinancement par les membres, subventionnement étatique, philanthropie) et sur l'importance (en termes de grandeur) du " tiers secteur ".

Cette analyse nous rend attentifs à l'importance des " origines sociales " de la relation (Salamon et Anheier 1998). Par contre, elle ne nous indique les différences entre les réalités analysées qu'à un niveau abstrait. La relation entre l'Etat et la société civile reste en principe décrite sans être véritablement comprise (voir aussi Evers 1998 : 113). En particulier, la question plus pratique de savoir comment se réalise concrètement la relation entre des organisations sans but lucratif et l'acteur étatique reste ouverte. Nous pouvons aborder ce problème analytique de deux manières supplémentaires.

Premièrement, nous pouvons nous demander de quelle manière cette relation entre l'Etat et la société civile se concrétise dans la *réalisation* des politiques publiques. Plus précisément, nous pourrions isoler des différences substantielles en prenant en considération le degré d'autonomie des organisations sans but lucratif dans la réalisation des politiques publiques. Théoriquement, nous pouvons nous imaginer que le regain d'importance de la régulation à travers des organisations sans but lucratif se fasse à l'extrême par l'instrumentalisation de l'acteur issu de la société civile de la part de l'Etat. À l'autre extrême, il est possible de prévoir qu'un acteur issu de la société civile réponde de manière indépendante à une demande de régulation venant de l'Etat. Il s'agirait de la réalisation d'une politique publique de manière parfaitement autonome. Entre ces deux cas extrêmes se situe probablement souvent la réalité contemporaine d'une " coopération conflictuelle " (Evers 1990a). Néanmoins, nous pensons pouvoir distinguer

Tableau 3 : Reconnaissance et autonomie

Autonomie dans la réalisation des politiques publiques		
Reconnaissance en tant qu'acteur collectif	basse	haute
basse	Instrumentalisation et marginalité	Coopération développée et reconnaissance minimale
haute	Politique symbolique de reconnaissance	Reconnaissance et coopération

concrètement différentes réalités sur cet axe d'autonomie dans la réalisation des politiques publiques - simplement à cause du fait que les politiques vivent quotidiennement cette ambiguïté entre indépendance réciproque et instrumentalisation. Tant pour l'État que pour les organisations sans but lucratif, coopérer signifie admettre sa propre incompétence et impuissance. Il y a donc une tendance des deux parties à contrôler leur indépendance et leur influence, l'une sur l'autre, qui se manifestent dans toute négociation de collaboration. Le résultat en termes de " rapport de force " entre l'État et la société civile dans la réalisation des politiques publiques peut de ce fait marquer les différences entre les réalités territoriales concrètes et les domaines politiques.

Deuxièmement, une concrétisation de la relation entre l'État et la société civile doit prendre en compte l'analyse du *degré de reconnaissance* par l'État des organisations sans but lucratif. Même si les États démocratiques ont développé parallèlement à leur constitution un système de droits incluant la liberté d'association, ils se sont pendant longtemps arrêtés à ce stade initial de la vie associative. Ce droit est formulé, dans la tradition du libéralisme, comme un droit individuel. À partir de ce droit individuel, des associations se sont formées qui ont démontré non seulement leur existence indispensable pour le renouvellement de la démocratie, mais aussi de la société.

À cette importance des organisations issues de la société civile ne correspond que très partiellement une reconnaissance par l'État. Depuis quelques années seulement se renforce un systé-

me de droits collectifs qui sont donnés à ces organisations ou, au moins, à certaines d'entre elles. On ajoute, par exemple, à la reconnaissance des écoles privées religieuses ou au statut d'organisation charitable des droits de veto dans le processus de mise en œuvre de certaines politiques. Par ces droits collectifs, les organisations et les communautés - et non pas les individus - reçoivent une reconnaissance juridique qui permet l'affirmation de leur rôle crucial. Une troisième voie entre l'individualisme des démocraties libérales et le statisme des modèles socialistes est donc en train de se manifester par une " démocratie des associations " (Hirst 1994 ; Hirst 1997). En effet, si le sens de la procédure démocratique est la production de légitimité par la participation des citoyens à la délibération, et si cette légitimité n'est produite que de façon limitée par l'élection de représentants politiques et quelquefois par les votations, on devrait se demander quelles sont les autres procédures existantes de légitimation pour établir le " *legitimity mix* " - l'arrangement de procédures suffisantes ou nécessaires - d'une politique publique. Ceci amène Philippe Schmitter à se demander si une chambre des intérêts parallèle à la chambre des représentants ne pourrait pas augmenter la transparence et la représentativité du système politique (Schmitter 1988).

L'analyse de ces deux perspectives sur la relation entre l'État et la société civile nous semble donc une clé de lecture plus précise des réalités empiriques. Pour mener cette réflexion, nous avons procédé à une brève analyse de certaines réalités européennes. Cette analyse prend en considération, à côté de la dimension " tradition", des axes

plus précis : d'une part, un axe qui veut comprendre l'importance de l'intégration des organisations sans but lucratif dans la réalisation des politiques publiques. D'autre part, le deuxième axe qui prend au sérieux la critique d'Evers (Evers 1997) du manque d'analyse des conséquences démocratiques de ce renouvellement de la coopération avec la société civile, à savoir la nécessité de développer des droits de type collectif.

Le Tableau 3 résume cette perspective en ce qui concerne les deux axes d'analyse. Il ne prend pas en considération les traditions de coopération et de conflits qui peuvent néanmoins aider à expliquer la concrétisation d'une constellation dans un cas précis. De la combinaison des axes résulte notamment une différenciation en quatre modèles de la relation entre l'État et la société civile que nous aimerions soumettre à une première vérification du point de vue empirique.

Ces modèles indiquent des combinaisons de reconnaissance et d'autonomie dans la collaboration : d'une situation de manque de reconnaissance, forte instrumentalisation et marginalité dans l'implication des organisations sans but lucratif dans la réalisation des politiques publiques, nous pouvons nous imaginer des

### Bibliographie

Alber Jens, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Campus, Frankfurt, M./N.Y., 1982.

Alber Jens, "Germany", in F. Peter (dir.), *Growth to Limits : The Western European Welfare States since World War II*, De Gruyter, Berlin/New York, 1987, 1-157.

Anheier K. Helmut, "Der dritte Sektor in Zahlen : Ein sozialökonomisches Porträt", in H.K. Anheier, E. Priller, W. Seibel et A. Zimmer (dir.), *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, Sigma, Berlin, 1997, 29-75.

Archambault Edith, *The Nonprofit Sector in France*, Manchester University Press, Manchester, 1997.

Aristote, *Politique*, livre I et II, édité par J.

Aubonnet, Paris, 1968.

Ashford Douglas E., "Une approche historique de l'État providence", *Revue française d'administration publique*, 39, 495-510, 1986.

combinaisons qui se trouvent exactement à l'opposé, à savoir un respect institutionnel sous forme de droits collectifs combiné à une large autonomie dans la collaboration visant la réalisation d'une politique publique. Des formes intermédiaires sont aussi pensables : forte autonomie avec peu de reconnaissance et, à l'opposé, une politique symbolique de reconnaissance sans une réelle implication dans la mise en œuvre des politiques publiques.

À partir de cette conceptualisation, nous aimerions tester sur un nombre restreint de cas si des différences et des similitudes se manifestent. Les cas sont choisis en Europe occidentale et à partir d'un ensemble qui représente des voies différentes de développement de l'État social, à l'intérieur du continent (Ferrera 1996), à l'égard du niveau de " marchandisation (Esping-Andersen 1990) ou encore par rapport à des politiques sociales spécifiques (Cattacin et Lucas 1999). Les pays que nous allons présenter brièvement au niveau de la tradition et à l'égard des deux axes de la reconnaissance et de l'autonomie sont les suivants : l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Baldwin Peter, *The Politics of Social Solidarity, Class bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Barbetta Gian Paolo, "Il settore non profit en Italia : una definizione", in G.P. Barbetta (dir.), *Senza scopo di lucro*, il Mulino, Bologna, 1996, 35-74.

Bassi Andréa, "Le leggi regionali sul volontariato : un'analisi sociologica", in I. Colozzi (dir.), *Terzo settore e nuove politiche sociali in Italia e in Europa*, Angeli, Milano, 1994, 178-214.

Bauer Rudolph, "Zwischen Skylla und Charybdis : das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem • Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, 2, 153-172 1990.

Bauet Rudolph, "Il terzo settore e le nuove politiche sociali in Germania : uno studio del caso", in G. Rossi (dir.), *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Angeli, Milano, 1997, 88-109.

Beck Ulrich, *Die Erfindung des Politischen*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1993.

- Beveridge William H., *Voluntary Action*, Alien and Unwin, London, 1948.
- Biedenkopf Kurt, "Verstaatlichung der Nächstliebe", *Die Zeit* 23, 22, 1993.
- Billis David, *A Theory of the Voluntary Sector : Implications for Policy and Practice*, The Centre for Voluntary Organizations, 1989.
- Bobbio Norberto, *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica* Einaudi, Turin, 1985 (1ère éd. 1978)..
- Boggio Yann, S. Cattacin, M. Luisa Cesoni et B. Lucas, *Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue*, Georg, Genève, 1997.
- Bohn David E., "The Failure of the Radical Left in Switzerland", *Comparative political studies*, 1, 71-103, 1986.
- Bütschi Danielle et S. Cattacin, "L'État incitateur : nouvelles pratiques de subsidiarité dans le système du bien-être suisse", *Annuaire Suisse de Science Politique*, 33, 143-162, 1993.
- BÜTSCHI Danielle et S. Cattacin, *Le modèle suisse du bien-être, Coopération conflictuelle entre État et société civile : le cas de l'alcoolisme et du vih/sida*, Réalités sociales, Lausanne, 1994.
- Cattacin Sandro, "Organiser les solidarités. La construction du bien-être par l'interface public-privé en Europe", in M.H. Souler (dir.), *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre État et société civile*, Presses Universitaires, Fribourg, 1996, 53-93.
- Cattacin Sandro, "La rete di produzione di benessere. Una critica all'analisi settoriale del sistema di benessere", in J.P. Fragnière, G. Domenighetti, C. Marazzi et L. Broder (dir.), *Fare politica sociale oggi*, Réalités sociales, Lausanne, 1998, 129-155.
- Cattacin Sandro, M. G. Giugni et F. Passy, *États et mouvements sociaux. La dialectique de la société politique et de la société civile*, Actes Sud, Arles, 1997a.
- Cattacin Sandro et B. Lucas, "Autorégulation, intervention étatique, mise en réseau. Les transformations de l'État social en Europe : les cas du VIH/sida, de l'abus d'alcool et des drogues illégales", *Revue française de science politique*, 49, 379-398, 1999.
- Cattacin Sandro, B. Lucas et S. Vetter, *Modèles de politique en matière de drogue. Une recherche comparative sur six réalités européennes*, L'Harmattan, Paris, 1996.
- Cattacin Sandro, C. Panchaud avec la collaboration de V. TATTINI, *Les politiques de lutte contre le VIH/sida en Europe de l'Ouest. Du risque à la normalisation*, L'Harmattan, Paris, 1997b.
- Cattacin Sandro et F. Passy, "Der Niedergang von Bewegungsorganisationen. Zur Analyse organisatorischer Laufbahnen", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 3, 419-438, 1993.
- Ccc, Conseil Communal de Concertation, *Enjeux et perspectives, compétences, composition, fonctionnement*, Règlement interne, Ville de Lille, Lille, 1996.
- Cnva, Conseil National de la vie Associative, *Bilan de la vie associative en 1994-1995*. La documentation française, Paris, 1996.
- Defrasne Jean, *La vie associative en France*, PUF, Pâris, 1995.
- Durkheim Emile, *Le suicide: étude de sociologie*, PUF, Paris, 1991 (1ère éd. 1897).
- Eder Klaus, *Geschichte als Lernprozess?*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1985.
- Esping-Andersen Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Evers Adalbert, "Im intermediären Bereich - Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt." *Journal für Sozialforschung*, 30(2), 189-210, 1990a.
- Evers Adalbert, "Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy", in A. Evers et H. Wimersberger (dir.), *Shifts in the Welfare Mix*, Campus/Westview, Frankfurt M./Boulder, Colorado, 1990b, 7-29.
- Evers Adalbert, "The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare System", in A. Evers et I. Svetlik (dir.), *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Avebury, Aldershot, 1993, 3-32.
- Evers Adalbert, "Tipi diversi di "welfare pluralism". Il nuovo scenario delle politiche sociali in Europa", in G. Rossi (dir.), *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Angeli, Milano, 1997, 13-23.
- Evers Adalbert, "Sur le projet John Hopkins. Un commentaire critique", *Revue du M.A.U.S.S* semestrielle 11(1), 111-118, 1998.
- Evers Adalbert et T. OLK (dir.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996.
- Ferrera Maurizio, *IL Welfare Suite in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 1984.
- Ferrera Maurizio, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna, 1993.
- Ferrera Maurizio, "Modèles de solidarités, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe", *Revue suisse de science politique*, 2(1), 55-72, 1996.

- Fragniere Jean-Pierre et G. Christen, *Sécurité sociale en Suisse, Réalités sociales*, Lausanne, 1988.
- Gentile Pierre, "Intégration des acteurs non-étatiques dans les politiques sociales : quel jeu, quelles limites pour les villes suisses", *Revue suisse de science politique*, 3(3), 71-102, 1997.
- Gilliand Pierre, *Politique sociale en Suisse, Réalités sociales*, Lausanne, 1988.
- Grassman Jeppsson, E. et L. Svedberg, "Voluntary Action in a Scandinavian Welfare Context : The Case of Sweden", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25(4), 415-427, 1996.
- Habermas Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1981.
- Halba Bénédicte et M. Le NET, *Bénévolat et volontariat*, La documentation française, Paris, 1997.
- Hansmann Henry B., "The Economic Role of Commercial Nonprofit: The Evolution of the Savings Bank Industry", in H.K. Anheier et W. Seibel (dir.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, de Gruyter, Berlin, New York, 1990, 65-77.
- Heinze Rolf G, *Verbände- und Neokorporatismus*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1981.
- Hegel G. W. F, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Werke 7, Suhrkamp, Frankfurt M., 1986 (1ère éd. 1821).
- Henriksson Benny, *Social Democracy or Societal Control. A Critical Analysis of Swedish AIDS Policy*, Glacio Bokförlag, Stockholm, 1988.
- Hirst Paul, *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge, 1994.
- Hirst Paul, *From Statism to Pluralism*, UCL Press, London, 1997.
- Hotz Beat, *Politik zwischen Staat und Wirtschaft*, Riegger, Diessenhofen, 1979.
- Kendall Jeremy et M. Knapp, "The United Kingdom", in L. M. Salamon et H. K. Anheier (dir.), *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997, 249-279.
- Knusel René et F. Zurita, "Aux origines de la politique sociale en Suisse. Une sécurité pour qui?", in J.-P. Fragnière et P. Gilliland (dir.), *Santé et politique sociale*, Editions Delta, Vevey, 1980, 119-129.
- Kramer Ralph M., "Il ruolo delle organizzazioni volontarie in quattro welfare state : uno studio comparato", *Polis* VI, 3, 437-465, 1992.
- Kramer Ralph M., H. Lorentzen, W. B. Melief et S. Pasquinelli, *Privatization in Four European Countries*, M. E. Sharpe, Armonk/New York, 1993.
- Kriesi Hanspeter, "Perspektiven neuer Politik : Parteien und neue soziale Bewegungen", *Annuaire suisse de science politique*, 26, 333-350, 1986.
- Kriesi Hanspeter "Bewegungen auf der Linken, Bewegungen auf der Rechten. Die Mobilisierung von zwei neuen Typen von sozialen Bewegungen in ihrem politischen Kontext", *Swiss Political Science Review*, 1(1), 9-52, 1995a.
- Kriesi Hanspeter, *Le système politique suisse*, Economica, Paris, 1995b.
- Kuhle Stein, "Skandinavien im Wandel", *Journal für Sozialforschung*, 1, 21-46, 1989.
- Laville Jean-Louis, "Les rapports entre associations et État : un enjeu politique", *Partage*, juillet-août/124,3-7, 1998.
- Linder Wolf "Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz", in A. Riklin (dir.), *Politisches System der Schweiz*, Band 1, Haupt, Bern, 1983, 255-382.
- Lundström Tommy et F. Wijkström, "Sweden", in L. M. Salamon et H.K. Anheier (dir.), *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1983, 215-248.
- Mäder Ulrich, "Selbsthilfe : Neue Subsidiarität contra Sozialstaat?", *Widerspruch* 14, 97-106, 1987.
- Marin Bernd, Ch. Strümpel, S. Pleschberger et B. Riedel, *Entwicklung eines Aktionsplanes zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements in Niederösterreich*, European Centre, Wien, 1998.
- Möckli Silvano, *Der Schweizerische Sozialstaat*, Haupt, Bern, 1988.
- Olsson Sven E., *Social Policy and Welfare State in Sweden*, 2ed. Lund : Arkiv förlag, 1993.
- Passuello Franco, *Una nuova frontiera : il Terzo settore*, Edizioni Lavoro, Roma, 1997.
- Pestoff Victor, *Between Markets and Politics. Cooperatives in Sweden*, Campus/Westview, Frankfurt M./Colorado, 1991.
- Ranci Constanze, "Le politiche pubbliche", in G. P. Barbetta (dir.), *Senza scopo di lucro, il Mulino*, Bologna, 1996, 237-306.
- Rose Richard, *The Sates Contribution to the Welfare Mix*, Studies in Public Policy, No. 140, University of Strathclyde, Strathclyde, 1985.
- Rossi Giovanna, "Il caso italiano", in P. Donau (dir.), *Sociologia del terzo settore*, Nuova Italia scientifica, Roma, 61-84, 1996.
- Salamon Lester M. et H. K. Anheier (dir.), *Defining the Nonprofit Sector : A Cross-National Analysis*, Manchester University Press . Manchester, 1997.

- Salamon Lester M. et H.K. Anheier, "Social Origins of Civil Society : Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *Voluntas*, 9(3) 213-248 1998.
- Schmid Josef, *Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive*, Leske + Budrich, Opladen, 1996.
- Schmidt Manfred G. *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Leske + Budrich, Opladen, 1988.
- Schmitter Philippe C, "Corporative Democracy", Stanford University, mimeo, 1988.
- Seibel Wolfgang, *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*, Nomos, Baden-Baden, 1992.
- Siegenthaler Hansjörg, "Konsens, Erwartungen und Entschlusskraft : Erfahrungen der Schweiz in der Überwindung der Grossen Depression vor hundert Jahren", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 3, 213-235, 1983.
- Streeck Wolfgang, *Vielfalt und Interdependenz. Probleme intermediärer Organisationen in sich verändernden Umwelten*, WZB, Berlin, discussion paper IIM/LMP 87-3, 1987.
- Sylos Labini Paolo, *Saggio sulle classi sociali*, Laterza, Bari, 1974.
- Taylor Marilyn, "IL terzo settore nel Regno Unito", in G. Rossi (dir.), *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Angeli, Milano, 1997, 55-87.
- Teubner Günther, "Die vielköpfige Hydra : Netzwerke als kollektive Akteure höhere Ordnung", in W. Krohn et G. Küppers (dir.), *Emergenz : Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1992, 189-216.
- Therborn Göran, "'Pillarization' and 'Populär Movements'", in F. G. Castles (dir.), *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, 192-241.
- Titmuss Richard, *The Gift Relationship : From Human Blood to Social Policy*, Vintage Books, New York, 1971.
- Tocqueville Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, tome 1, Gallimard, Paris, 1986 (1ère éd. 1835).
- Tocqueville Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, tome 2, Gallimard, Paris, 1986 (1ère éd. 1840).
- Tönnies Ferdinand, *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1968 (1ère éd. 1887).
- Vaillancourt Yves et Jean-Louis Lavoie, "Les rapports entre associations et État : un enjeu politique", *Revue du M.A.U.S.S. semestrielle*, 11(1), 119-135, 1998.
- Wagner Antonin, "Die sogenannten Grenzen des Wohlfahrtsstaates und ihre Bedeutung für die soziale Arbeit", in S. Staub-Bernasconi, Ch. von Passavant et A. Wagner (dir.), *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, Haupt, Bern, 1983, 79-93.
- Wagner Antonin, *Teilen statt umverteilen. Sozialpolitik im kommunitarischen Wohlfahrtsstaat*, Haupt, Bern, 1999.
- Weisbrod Burton A., *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, 1988.
- Willke Helmut, *Die Supervision des Staates*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1997.
- Zaninelli Sergio, "GH sviluppi storici", in G. P. Barbetta (dir.), *Senza scopo di lucro*, il Mulino, Bologna, 1996, 117-146.
- Zimmer Annette, "Public-Private Partnerships : Staat und Dritter Sektor in Deutschland", in H.K. Anheier, E. Priller, W. Seibel et A. Zimmer (dir.), *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, Sigma, Berlin, 1997, 75-98.

# Social movements, activism and social development in the Middle East

by Asef Bayat\*

## Introduction

To what extent is "pressure from below" requisite for meaningful policy change and institutional reform conducive to social development, and for defending people's livelihoods and rights in the Middle East? This paper examines the extent to which activism from below in various forms has contributed to social change from below and to policy change from above in Middle Eastern countries. It discusses various types of social activism—carried out either by or on behalf of grassroots groups—including urban mass protests, organized labour, social and political Islam, NGOs and the "quite encroachment" strategy of the urban poor. The latter refers to non-collective direct actions of individuals and families to acquire basic necessities (land, shelter, urban collective consumption, informal jobs, business opportunities) in a quiet, unassuming, and illegal, fashion. Examining the potential of each for social change, this paper shows that both social Islam and NGOs gained a principal position during the 1990s. However, neither matches the strategy of quiet encroachment in pervasiveness and perseverance.

By the end of the 1990s, more people in the Middle East were living in cities<sup>1</sup> than in rural areas, with a large number living in poverty. Thus, this paper focuses on social activism at the urban grassroots level, principally, the urban poor. Reference to other types of activism, such as movements associated with human rights, democracy, women and farmers, is made only to highlight their relevance to the focus herein. Although I have attempted to survey as many countries in the Arab/Muslim Middle East as possible, Iran and Egypt are the central focus of this study.

## From populism to neoliberal policies

Prior to the advent of political-economic restructuring in the 1980s, most Middle Eastern countries were dominated by either nationalist populist (largely Arab Socialism) states (Egypt, Iraq, Libya, Sudan, Syria, Turkey) or pro-Western rentier states (Arab Gulf states, Iran). Financed by oil or remittances, these mostly authoritarian states pursued state-led development strategies, attaining a remarkable 21 per cent annual average growth rate.<sup>2</sup> Income from oil allowed the rentier states to offer social provisions to many of their citizens; and the ideologically driven populist states dispensed significant economic and social welfare in education, health care, employment, housing and the like (Biblawi, 1990). For the post-colonial regimes, such dispensation was necessary to build a social basis among peasants, workers and the middle classes at a time when they were struggling against colonial powers and the entrenched ruling classes. But it was the state that acted as the moving force of economic and social development on behalf of the populace. Indeed, the economic prosperity and social welfare of most Arab Gulf states in the late 1970s attracted masses of Arab (in particular Egyptian and Palestinian) and non-Arab migrant workers.

Yet, the authoritarian nature of both types of states restricted effective political participation and the development of effective civil society organizations. The regimes' etatist ideology and patrimonial disposition rendered the states the main, if not sole, provider of livelihoods for citizens in exchange for their loyalty. According to this developmental ideology, the state is to industrialize, tend to agriculture, provide education and health services, and further social justice. Such ideology does not leave much room for the society to develop itself—for interests and groups to surface, compete and act autonomously. This kind of ideology, in most cases, has led to demobilization of the populace, or at best selective and controlled mobilization of certain pro-government segments of the population. Thus, corporatist unions and the National Union movement in Egypt under Nasser and currently in Syria, state-run syndicates and the Rastakhiz Party under the Shah, Ba'ath parties in Iraq and Syria, Islamic Associations under Ayatollah Khomeini, and People's Councils in Libya today, exemplify aspects of this controlled mobilization, or general demobilization.<sup>4</sup>

However, at the same time, by building the infrastructure for development, the states unintentionally created social forces—large work-

\* United Nations Research Institute for Social Development  
Copyright © UNRISD.  
The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

This paper was prepared for UNRISD for Geneva 2000, the United Nations General Assembly Special Session for the five-year review of the 1995 World Summit for Social Development held in Copenhagen. The author is grateful for UNRISD's support. He would like to acknowledge the critical comments offered on an earlier version of this paper by Peter Erning, David Westendorff, Shabira Kazvi and Professor Mustapha al-Sayid. The usual disclaimer applies.

1. The 1996 proportions of urban population in Middle Eastern countries were: Bahrain, 79 per cent; Egypt, 44 per cent; Iran, 60 per cent; Iraq, 73 per cent; Jordan, 70 per cent; Kuwait, 96 per cent; Lebanon, 86 per cent; Morocco, 47 per cent; Qatar, 91 per cent; Saudi Arabia, 80 per cent; Syria, 51 per cent; Tunisia, 56 per cent; and Turkey, 67 per cent.

2. By populist I refer to regimes that combine nationalist ideology, etatist economy and authoritarian polity, resting on controlled mobilization of the "popular classes" (workers, peasants, middle classes).

*Transnational Associations*  
2/2001, 74-98



mg classes, especially national labour aristocracy, large middle classes, educated youth, and publicly active women—that would later confront the states, since few institutional channels were made available for their expression. With the exception of Lebanon and Turkey, political parties, independent press, professional syndicates, independent trade unions, and NGOs were limited in the region. Dissidents were not tolerated and many human rights were violated; judicial independence and citizen participation in political life were seriously restricted.

The advent of liberalization and marketization in the 1980s unleashed important socioeconomic changes. The free market economy has made consumer commodities available and enriched society's upper strata, while increasing income disparity. Many Middle Eastern states have retreated from the traditional social responsibilities that characterized their early populist development. Most social provisions have been undermined and poor people must rely on themselves for survival. For example, the Egyptian government, after some delays, began to implement the recommendations of the World Bank and International Monetary Fund (IMF) to "adjust" the economy. Subsidies on basic food stuffs such as rice, sugar and cooking oil have been removed; and on items such as fuel, electricity and transport, subsidies have been reduced. Rent control has been reconsidered, a new land law ended farmers' land tenure, and public sector reform and privatization continue, all with significant social costs. In 1993, a United States Agency for International Development (USAID) report already warned of the "deteriorating social conditions in Egypt" (1993:2). While certain social indicators have improved, unemployment, urban income poverty and income gap reportedly increased in the 1990s (Westley, 1998; Amin, 1998: see also Assad and Roshdi, 1998). Similar changes are taking place in Jordan, but several specific events deepened the crisis there. Until the early 1990s, Jordan enjoyed remittances from its workers in the Persian Gulf. It also received grants, aid and subsidies from neighbouring Gulf countries and the United States for its delicate position in the Arab-Israeli conflict. With the second Gulf war, many of these financial channels were blocked.

Structural adjustment was negotiated with the IMF in 1989, leading to the imposition of austerity measures (Majdalani, 1999a). Iran's government vacillated between etatism and free market policies. Liberalization efforts began in 1990, accelerated in 1993, but were then curtailed by public pressure. Attempts were indeed made to cut back on some subsidies, such as petrol, bus fare and urban services. Yet compared to other countries in the region, the progress of economic liberalization is slow, due partly to labour resistance<sup>3</sup> and partly to the struggle between political factions. Although the Syrian economy remains predominantly under state control, the private sector is being allowed to expand gradually (Hinnebusch, 1996).

Neoliberal economic policies are often said to come with a liberal political structure, although this does not always hold true. Nevertheless, there are indications in the region of changes in political openness in civil society institutions. The Middle East has not been immune to certain positive consequences of globalization. The spread of the concepts of human rights and political participation, often linked to political and economic diplomacy, has placed economic rights and citizen participation on the political agenda. Even gentle reminders by Western governments to their Middle Eastern allies about violation of citizen rights would empower people in the region. In light of anti-state sentiments of the 1990s, Western aid went not to governments, but largely to NGOs. Access to funding encouraged many people to establish local NGOs. The global discourse on civil society following the collapse of the Communist regimes also penetrated the Middle East, albeit to a lesser extent. A recent survey of civil society in the Middle East suggests that despite the cynicism of Orientalist writers, some kind of civil society does exist in the area.<sup>4</sup> According to A.R. Norton's survey, despite the authoritarian nature of many states, pressure from human rights activists, artists, writers, religious figures and professional groups has been brought to bear on governments for accountability and openness. In Egypt, Tunisia, Lebanon and Jordan, the NGO sector has thrived. Trade unions and professional syndicates in Egypt, Tunisia, Turkey, and Jordan remain quite vibrant: and in

3. The average gross national product growth rates for selected Middle Eastern countries during 1970–1979 were: Egypt, 7.6 per cent; Iran, 22.2 per cent; Iraq, 28.8 per cent; Jordan, 19.6 per cent; Kuwait, 22.6 per cent; Saudi Arabia, 37.2 per cent; Syria, 15.4 per cent; and Turkey, 15.1 per cent. Sources: World Tables, 1991; IMF, 1994 and 1996.

4. For a typology of the states in the Middle East, see Richards and Waterbury, 1990.

5. Personal communication with Sobrab Behdad, an Iranian economist expert on these matters.

6. See Norton, 1995:7. He defines civil society<sup>5</sup> as a "melange of associations, clubs, guilds, syndicates, federations, unions, parties, and groups come together to provide a buffer between state and citizen". Civil society implies shared identities with citizenship and civility as part of the concept.

Lebanon they have worked to prevent fragmentation of the country into sectarian enclaves. In Kuwait, the male gatherings (*diwaniyya*) were central to the pro-democracy movement after the war, when they became the main opposition. In many Arab countries, Islamist movements and professional associations offered avenues of social and political participation. In Jordan, specific political reforms were introduced, including the National Charter in 1991, legislative elections, liberalization of political parties, and the lifting of martial law (Brynen, 1998:71—100), which together triggered public debate on social provisions. President Muhammad Khatami's rise to power in Iran in 1997 brought about considerable openness and people's participation—based on the concepts of civil society, rule of law and tolerance.

The expansion of civil society in the region is due to both internal and global factors. Beyond the pressure of globalization, it is attributed to the inability of the populist states to either incorporate or suppress the new social forces (such as lower middle and middle classes) which they helped generate. In other words, when states are unable to accommodate the needs of these groups, they seek civil society institutions to fulfil them. This has invigorated the Islamist movements and NGOs as manifestations of such alternative institutions (Ibrahim, 1998:373—385).

For the student of social movements, these two conditions (deteriorating social conditions and the creation of some political opportunity for expression) should trigger activism and pressure. How does the populace in the Middle East, particularly at the grassroots level, respond to changing social and economic realities? What are the patterns of social activism in the region?

### Social response

Broadly speaking, four types of activism are readily conceivable: passive, survivalist struggles, collective protest and social movements. The "passive poor" perspective, expounded by policy makers and the elite, tends to consider the masses as politically passive, struggling to make ends meet. This idea has an essentialist overtone whereby the poor are given fixed characteristics

such as fatalism, criminality, religiosity, lack of ambition, hopelessness, superstition and the like. Oscar Lewis's "culture of poverty", drawn from his work in Latin America, is a scholarly version of this view (Lewis, 1959).

The theoretical shortcomings of a culture of poverty are well defined: it is essentialist; it disregards the varying ways in which poor people in different cultures handle poverty; it is only one type of culture among many.<sup>7</sup> Sizable studies of popular quarters in the urban Middle East show the inadequacy of the culture of poverty. Unni Wikan (1997) has demonstrated that ambition, hope, social networking, and investment in children are the major "cultural capital" of Egypt's urban poor. Diane Singerman has highlighted the genius ways in which ordinary Cairenes create "avenues of political participation". They extend the family network for security, establish locally based, informal credit systems (*gama'iyyat*),<sup>8</sup> and get around government regulations on taxes and subsidies, pinching bits and pieces from the state (Singerman, 1995). And Homa Hoodfar (1997) unveils the ability of lower-class women to strategize their livelihoods.

The poor cope with deteriorating social and economic conditions by either stretching their resources to meet their needs or by cutting down on their consumption. Thus, primary earners in households are forced to work longer hours, while other family members—including children—must also work for pay. Some people resort to selling personal belongings for cash, begging and even prostitution. They reduce expenses by sharing living space with relatives, purchasing low-quality food and second-hand clothes, which they may share with others in the household, limiting health and education expenses, and reducing meals to two or one per day. Internal migration and informal saving groups represent additional methods.<sup>9</sup>

Many of these grassroots activities, however, remain in the realm of "survival strategies". The survivalist model goes beyond the culture of poverty, implying that although severely constrained, the poor do not wait for fate to determine their lives. Rather, they are active in their own way to ensure survival. As a relative concept, coping strategies are conceivable not only among the poor, but perhaps everyone. These actions are

7. For criticism on the "culture of poverty" perspective, see Perlman, 1976 and Worsley, 1984:190—194.

8. *Gama'iyyat*, the plural of *gama'iya*, are locally based informal credit systems. Groups of families in the localities contribute money to a fund.

Members needing money borrow from the fund on rotation without any interest.

9. For Egypt, see Shoukry, 1993. For Iran, based upon my own observations.

the immediate responses of individuals to come to terms with a decline in their moral and material conditions, but often carried out at expense to themselves or fellow humans. Thus cutting down on consumption or working multiple jobs may ensure one's survival, but at the cost of possible malnutrition or exhaustion. These strategies are often adopted where resources and opportunities for resistance are seen to be absent, otherwise grassroots groups may engage in social actions. Urban mass protest is one such social action taken in the Middle East.

### Urban mass protests

The Middle East experienced numerous urban riots during the 1980s as various countries tried to reduce their deficits through austerity policies, such as cuts in consumer subsidies. This violated the social contract between the states and the masses, triggering anger and discontent. Although it is difficult to determine the precise profile of the protestors, the urban middle and lower classes were among the main actors. In August 1983, the Moroccan government reduced consumer subsidies by 20 per cent. Despite the fact that public sector salaries were raised by an equal amount, riots broke out in northern Morocco and other regions. Similar riots occurred in Tunisia in 1984 (89 people killed), and Khartoum in 1982 and 1985 (unknown number of dead). In summer 1987, the Lebanese involved in the civil war staged a massive demonstration in Beirut against the drop in the Lebanese pound. Algeria was struck by cost-of-living riots in fall 1988, and Jordan experienced similar violence in 1989 (Richards and Waterbury, 1995:268).<sup>10</sup> These accounts exclude many political protests that raised issues of individual freedoms, regional autonomy and professional matters (for example, Egypt's Military Academy in 1986).

Despite the acceleration of neoliberal policies, urban mass protests ebbed noticeably during the 1990s. Several factors contributed to this. Alarmed by earlier unrest, governments imposed tighter control, while delaying or only gradually implementing the unpopular policies. Aside from internationally sponsored safety nets, such as the Social Fund for Development, additional

outlets were offered by the growth of welfare NGOs and "social Islam".

Compared to other countries (notably Egypt), Iran remained an exception. Unlike the relatively quiet 1980s, six major protests took place in Tehran and other Iranian cities in the early 1990s.<sup>11</sup> In August 1991 squatters in a Tehran district rioted against municipality agents who had begun demolishing their illegal shacks. Rioting occurred in the city of Shiraz in March 1992 when 300 disabled war veterans held a protest and this inspired squatters to protest against forced eviction. Mass unrest in the city of Arak caused hundreds of people to be arrested or detained. But the most dramatic civil unrest took place in the city of Mashad in 1992, and Tehran's Islamshahr in 1995. In Mashad, discontent was triggered by squatters whose demands for legalization of their communities had been rejected by the municipality. The army failed to put down the massive uprising that followed: more than 100 buildings and stores were destroyed; 300 people were arrested; and at least 12 people were killed. Three days of rioting in Islamshahr, a large informal community in South Tehran, in April 1995 had to do with the postwar economic reforms under President Hashemi Rafsanjani. It was started by some 200 youths who demanded better supplies of fresh water and a decrease in bus fares. This grew into a demonstration of 50,000 poor people protesting against price rises for public transport and fuel.<sup>12</sup> The experience of the Islamic revolution and the war with Iraq distinguish Iran from its regional counterparts. While many regimes in the Middle East were shedding their populism during the 1980s and 1990s, this process began in Iran only after the revolution. The Islamic regime's pro-downtrodden (*mustaz'afin*) rhetoric contributed to the mobilization of grassroots groups. Once the war that had suppressed internal dissent ended, a new opportunity for collective activities arose.

The urban protests in the Middle East had mixed results. Following immediate repression, the governments in many cases had to revoke the unpopular measures (as in Egypt in 1977, Tunisia and Morocco in 1984, Sudan in 1985, Algeria in 1988, Jordan in 1989, and Iran many times). At times, they have made tactical con-

10. For a more thorough analysis see Walton and Seddon, 1994.

11. A decision to extend the length of service for army personnel in Egypt in 1986 created unrest, which spread to different sectors of society. In Tabriz, three days of rioting in July 1992 ensued after a dispute between the moral police and some youths after a soccer match. In Qazwin in 1994, people rampaged when Tehran's Parliament refused to grant the city province status. In Tehran and eight other cities, student unrest and wide-spread street demonstrations took place in summer 1999 following a deliberate attack by the Basij groups (informal youth groups supported by conservative elements of the Iranian state) against students in a Tehran University dormitory.

12. For a more detailed discussion of urban unrest in Iran, see Bayat, 1997, Chapter 5.

cessions, such as wage increases. However, these affect only the wage earners and are implemented at the cost of self-employed poor people and the unemployed (Walton and Seddon, 1994:205–214). When protests are local or small scale, governments usually manage to end them by force. In their campaign against downsizing, workers of Kafr Eddawar, an industrial town in northern Egypt, for example, managed to win only part of their demands. The Egyptian farmers' protests across isolated villages in 1998 failed to modify a new policy that ended farmers' land tenure. However, when social protests gain national support by embracing diverse issues and actors (such as students and the middle class making economic as well as political claims), they often follow significant changes including political reform (as in Algeria, Jordan, Tunisia and Turkey in the late 1980s).

Despite their drama and at times remarkable impacts, urban mass protests are usually spontaneous, *ad hoc*, and consequently uncommon; they often involve violence and a risk of repression. Urban riots are a response to the absence of effective, institutionalized mechanisms of conflict resolution. Social groups without an institutional power of disruption (such as the unemployed who cannot strike) and those who enjoy such power but find it inadequate (workers, students) are likely to follow leaders initiating mass protests. However, this is not to say, as some have claimed, that Middle Eastern masses lack a "truly collective life", resorting instead to "mob action".<sup>13</sup> For in favourable conditions, they also engage in modern forms of collective action, such as trade unionism.

### Organized labour

Unlike urban riots, trade unionism represents a sustained institution through which working people defend their rights or exert pressure on economic elites and governments to bring about social change. Trade unions have the potential to respond rapidly and systematically to unjust labour practices, distributive issues and political matters.

Originally, trade unions in the Middle East emerged in the context of European colonial domination. Their struggles involved both class

and nationalist dimensions—usually a tense strategic position. With independence, most trade union organizations were integrated into the state structure or the ruling parties, resulting in the current arrangement where single and compulsory unions are the majority of labour organizations. These types of unions—in which public sector workers constitute the core membership—operate in countries with a populist past (such as Algeria, Egypt, Iraq, Libya and Syria), as well as in Yemen and Kuwait. The Arab Gulf states, using mostly foreign workers, impose tough discipline and prevent labour organizations in exchange for relatively high pay. Surveillance, however, has not prevented occasional outbreaks of labour unrest, such as the Palestinian workers' strike in the Saudi oil industry in the 1980s, and the Egyptian workers' riots against discrimination in Kuwait in October 1999 (AlAhali, 1999:3). Only Jordan, Lebanon, Morocco and Turkey have pluralist unions relatively independent from the state or ruling parties.

Of course, union structure affects workers' ability to maintain or advance their gains. Independent unions are more likely than corporatist ones to defend workers' rights. However, in the experience of the region, workers tend to utilize existing, corporatist organizations to further their interests. In Iran, the earlier labour unions close to the Tudeh Communist Party played a crucial role in the workplace and in national politics during the interwar periods—until the CIA-engineered coup of 1953 crushed both the communist and labour movements. In the following years until the revolution of 1979, the Shah's regime imposed tight controls on labour through the secret police and state-run syndicates. This, however, did not prevent the periodic outbreak of strikes. With the revolution of 1979, plant-level workers' councils (*shuras*) emerged, some of which managed the workplaces. In the meantime, in 1979–1980, unemployed workers organized, struggled and won financial aid for the jobless. They also forced the government to create jobs, reopen shut-down industries, and rush to reconstruct the economy after the revolution.<sup>14</sup> In the following years, the *shuras* gradually turned into workplace syndicates. They currently operate

13. See, for instance, Lapidus, 1967:107.

14. For details on unemployed movements in Iran, see Bayar, 1997d.

under the umbrella of Workers House (*Khane-ye Kargar*), a national labour organization that has a daily publication and representatives in Parliament.<sup>15</sup>

Following a period of relative independence during the liberal era (1928—1952), Egyptian unions underwent a corporatist transformation during Nasser's populist era, at a time when public sector workers enjoyed relative prosperity. Privatization and public sector reform, then, are a major concern of Egyptian unions today. The Confederation of Revolutionary Trade Unions (DISK), dominated modern industry in Turkey starting in 1967. It organized strikes against austerity, and was a factor for military intervention in 1980 that outlawed DISK; but Turk-Is, the main moderate union, continued operation. Following a decade of control, union activities resumed when the military retreated in the mid-1980s. The non-sectarian strikes for peace of the Confédération Générale des Travailleurs Libanais in Beirut in 1986, 1988 and 1990 reflected a class action of this labour union (Johnson, 1997:338—339).

Historical developments aside, organized public sector workers, more than any other group, currently suffer the immediate consequences of economic adjustment. Thus trade unions are concerned with, and often struggle against, cuts in consumer subsidies, price rises, reduced wages and allowances, layoffs and government interference in union affairs. A human rights organization reported 70 strikes in large companies in Egypt during 1998, most of which involved state security forces. The main cause of these industrial actions was "government reform policy". Citing official statements, in early 1999 the Egyptian press reported the occurrence of more than five strikes or sit-ins per week. They resulted largely from reductions in allowances and perks and from the introduction of fines (AI-Wafd, 1999: 1). In Iran, the 1990s witnessed a rapid rise in worker strikes. During the first half of 1991, some 2,000 strikes were reported (Walton and Seddon, 1994:210). According to one account, strikes by workers trying to catch up with inflation were so common that the authorities hardly noticed them.<sup>17</sup> New labour laws, drafted to accord with the neoliberal era and economic realities, have been

hotly contested, since they often strip workers of their few traditional rights, notably job security. In 1994 in Egypt, the labour unions compelled government and business to accept an exchange of "the right to strike for the right to fire" (Posusney, 1997:5). In Iran, labour law remained a matter of dispute for over a decade between the ruling clergy and pro-labour forces.

Some observers underestimate the capacity of organized labour in the Middle East for influencing social and political change, on the grounds that strikes, workers' strongest tool for leverage, are illegal and often involve the threat of arrest and imprisonment for workers. In addition, they argue, states usually co-opt the leaderships of these largely corporatist labour unions, thus rendering union activism practically ineffective.<sup>18</sup> It is true that strikes are illegal and labour leaders may be bought off, with many of them being part of the ruling parties and the state bureaucracy. However, "labor has been able to pursue economic demands and wring concessions from the state, in spite of corporatist controls"; its ability to do so "is contingent on the specific issue at hand and how policy around that issue is made" (Posusney, 1997:10). In fact, even corporatist leadership must be somehow responsive to the views and concerns of rank and file members. Not only do labour leaders often express opposition to certain government policies (such as the removal of subsidies, privatization and aspects of labour law), but the rank and file tend to wage unofficial industrial action when leadership fails to take the initiative. In Egypt the opposition of organized labour has been the main factor causing the delay or renegotiation of terms of adjustment with the IMF. Previous governmental attempts, under Nasser and Sadat, and the current impasse to implement privatization were thwarted by labour opposition. In September 1988, Egyptian President Hosni Mubarak told a rally, "we need economic reform, but I've told the IMF that this reform must be in line with our social and economic situation and the standard of living" (Walton and Seddon, 1994:185).

Notwithstanding its social and political impact, organized labour in the Middle East constitutes only a small portion of the total workforce. The vast majority are self-employed.

15. For a detailed discussion of the workers' councils in Iran, see Bavat 1987.

16. See, for instance, Land Centre for Human Rights, 1998.

17. *Middle East Economic Digest*, special report on Iran, 21 February 1991.

18. See, for instance Richards and Waterbury, 1990:267.

and the majority of wage earners work in small workshops in which paternalistic labour relations prevail. On the whole, between one third and one half of the workforce in cities (Egypt, 43 per cent; Iran, 35 per cent; Turkey, 36 per cent; and Yemen, 70 per cent) are active in the informal sector, and thus remain unorganized and beyond the provisions of labour law.<sup>19</sup> Although tension between bosses and employees is not uncommon in these paternalistic establishments, labourers are more likely to remain loyal to their bosses than to form alliances with workers in the shop next door.

### Community activism

Rather than the workplace, then, urban grassroots groups may find that the community or neighbourhood offers a sense of common identity and a ground for collective action. People are, for the most part, facing the same challenges of day-to-day living: finding secure housing, being able to pay rent, acquiring urban amenities, and having adequate schools, clinics, cultural centres and the like. Community-based collective struggles for such "collective consumption" through institutional settings is what in a sense characterizes "urban social movements". This kind of community activism, often contentious, should be distinguished from the notion of "community development". The latter has had the double effect of maintaining the status quo and engendering social change. Indeed, the program of community development in the West was originally aimed at "counter-insurgency against communism" (in the colonies), containment of discontent among the black underclass (in the United States) and the "management of the poor" by providing "community solution" (in the United Kingdom).<sup>20</sup> Yet, community development may also open space to cultivate resistance against the elite classes and foster social change. This is often the case when grassroots groups initiate development on their own, or are mobilized by local leaders, NGOs, religious groups, or politicians (as in the Brazilian Barrios or the Self-Employed Women's Association in India). Here mobilization may not necessarily be contentious; it could express co-operative community engagement whereby

### people work together to improve their lives and communities with a good degree of control over decisions and outcomes.

How do Middle Eastern cities fare in terms of such community activism? In recent years community mobilizations that bore a resemblance to urban social movements took place in some Middle Eastern cities. In Ezbar Mekawy, a low-income community in Cairo, the people campaigned against industrial pollution created by smelter plants that caused major health and environmental problems (Tewfik, 1995 and 1997). They used traditional strategies of communication within the community, as well as modern tactics such as engaging the media, lobbying politicians and accessing the court system as a means of registering opposition. In another example, members of the Shubra Al-Khaima community rapidly responded to a Governorate's (municipality) plan in August 1994 to demolish an unauthorized section of a community complex. The complex included a mosque, a clinic and a pharmacy, which took inhabitants 10 years to self-fund and build. The Governorate backed down from demolition, and the Interior Minister dismissed a major general for misconduct (Malawi, 1994).

At certain periods—notably when states become more vulnerable—even more enduring and large-scale mobilization develops. Shantytown (*gecekondul*) construction in Turkish cities has resulted from collective land occupation by largely rural migrants. After the 1967 war, collective land takeovers and squatting occurred in Alexandria, Egypt by people driven from their homes as a result of the hostilities. Similarly in Beirut during the civil war many displaced families were mobilized to occupy vacant homes; and thousands from the south moved to the southern suburb (*dahiya*) of the city, building illegal settlements that currently make up 40 per cent of housing in the area. The Iranian case is as remarkable. Immediately after the Iranian revolution of 1979, many poor families took advantage of the collapse of police control by taking over hundreds of vacant homes and half-finished apartment blocks, refurbishing them as their own properties. In them, they established apartment councils (*shura-ye apartman*) to discuss common matters of concern. As the option of home squatting was

19. For more detailed figures, see Richards and Waterbury, 1994:140.  
20. For a discussion on community development and social movements see Community Development Journal, Special Issue, Vol.32, No.3, July 1997; see especially People and Shaw, 1999:101 — 198.  
21. For a detailed discussion of these kinds of movements, see Bayat, 1997b, Chapters 4 and 5.

limited, land takeover and illegal construction accelerated, despite a police crackdown. With the help of local and outside mobilizers, squatters got together and demanded electricity and running water; when they were refused or encountered delays, they resorted to do-it-yourself mechanisms of acquiring them illegally. They established roads, opened clinics and stores, constructed mosques and libraries, and organized refuse collection. They further set up associations and community networks, and participated in local consumer co-operatives. A new and more autonomous way of living, functioning and organizing the community was in the making.<sup>21</sup> Perhaps the most remarkable examples were the Palestinian popular organizations (for women, youth, neighbourhoods and health) that emerged in villages and cities during the Intifada.<sup>22</sup>

However, when compared to some Latin American countries, these experiences seem uncommon. They tend to happen in extraordinary social and political circumstances—revolutionary conditions, in times of crisis and war when the state is undermined, or when it is totally absent, as in Palestine. Thus, few such activities become a pattern for sustained social mobilization and institutionalization in normal conditions. Once the exceptional conditions (in which these types of community mobilizations took place) come to an end, the experiments begin to wither or become distorted. In Iran, community activism did not have the chance to consolidate. Lack of experience, rivalry between outside mobilizers and political groupings, and especially the hostility of the government, seriously undermined the experiment. During the war with Iraq, many poor neighbourhoods in the cities, therefore, functioned around the official mosque associations. The latter offered assistance to local people by distributing basic necessities such as food, while it also served to control political discontent in the neighbourhoods. By the late 1980s, the mosque associations dwindled and neighbourhood associations became an extension of the state without much mobilizational impact. Indeed, they resembled the community development associations (CDAs), 3 000 of which currently operate throughout Egypt.<sup>23</sup> Although CDAs improve the poor's social well-being, their mobilizing impact is

minimal. As a field researcher working in a popular quarter of Cairo stated, 'Even in the highly politicized Sayyeda Zcinab, organized social action that involves the areas inhabitants seems minimal. Residents' role is usually limited to that of beneficiaries of whatever services that are available' (ElKaranshaw, 1998).

Needless to say, urban communities are not black holes, devoid of social interaction. Surely they are more than small villages subject to individualism, anonymity and competition; they contain numerous forms of networks and institutions. In the modern city of Tehran, neighbourly relations, according to a recent study, still prevail; residents assist each other, pay visits, consult and take part in weddings and funerals.<sup>24</sup> In Egyptian cities, migrant associations have institutionalized some of these functions.

Funeral activities and maintaining cemeteries for people from "home villages" are their main activity.<sup>25</sup> Influential individuals may take advantage of the state-controlled neighbourhood councils (*majalis el-mahalliah*, *shura-ye mahallat*). But the informal credit system (*gamaiyyat*) is perhaps the most important form of community network in urban Egypt, and to a lesser degree in Iran.

However, social networks that extend beyond kinship and ethnicity remain largely casual, unstructured and paternalistic. The weakness of civic or non-kinship co-operation at the community level only reinforces traditional hierarchical and paternalistic relations with people who depend on local leaders (*kubbar*, *shaihs* or Friday prayer leaders), problem solvers, and even local bullies (*laats* or *bakagiyya*) more than on broad-based social activism. In such social conditions, modern institutions such as political party branches, local NGOs or police are susceptible to clientelism. So, while the Egyptian lower classes, for instance, are aware of environmental problems, they do little in the way of undertaking collective action, either through communal engagement to upgrade the community itself- or through contentious protest actions to demand that officials do it for them (Hopkins et al., 1998).

Why is it that community activism—a social action for collective consumption—is relatively uncommon in the Middle East? Why is the

22. For popular organizations in Palestine, see Hiltermann, 1991.

23. For a good analysis of the CDAs, see Mahfouz,

24. On this survey, see Sadiq Sarvestani, 1997  
25. In 1990, there were 823 such associations, of which 80 per cent were concentrated in greater Cairo. See Tanada, 1996.

region a "blank space on the global map of community action", as some observers have put it?<sup>26</sup>

One reason has to do with the legacy of populism that continues to influence the political behaviour of ordinary people in most Middle Eastern countries. Populist regimes established a social contract between the lower/middle classes and the state, whereby the state agreed to provide basic necessities in exchange for support, social peace, and consequent demobilization, or controlled mobilization. This was an agreement between the state and not independent classes, but a shapeless mass, an aggregate of individuals and corporate institutions in which independent collective identity and action were seriously undermined.<sup>27</sup> While the social contract is currently waning and market forces are escalating, many people continue to look at the state as the main source of protection—as well as misfortune. In countries where authoritarian populism still predominates (such as Iran, Libya and Syria), statesmen's dread of the public sphere has given to regimes a structure that tends to incarcerate the population (Middle East Report, 1999).

The legacy of populism has also contributed to the tendency among many ordinary people to seek individualistic solutions to their problems.<sup>28</sup> More often than not, families of different social strata tend to compete when resources are scarce. This is more evident in the new and heterogeneous communities (such as Dar es Salaam, Madinat Al-Nahda and Kafr Seif in Cairo; and Islamshahr and Khak-e Sefid in Tehran) than in the old city quarters where the relative homogeneity of inhabitants and long-term residence have produced a spatial identity. The coexistence of identifiable strata in a community, such as old-timers and newcomers, those with and without security of tenure, and different ethnic groups, often sharpens competition and leads to conflict.<sup>29</sup> Consequently, with solidarity being intangible among the people, recourse in the mighty state—this provider and punisher—becomes an alternative way to achieve their goals. Many of them know, however, that the bureaucracy is unable or unwilling to respond formally to the growing demands of the urban poor, and they thus tend to seek informal, individualistic and even opportunistic ways of cultivating connections (*wasta* or *parti*),

including bribing officials. "The best way to get whatever you want done," stated a resident of Sayyeda Zeinab district of Cairo, "is to pay a bribe to any of the assistants of any of the area's big politicians and they will do for you whatever you want" (El-Karanshawy, 1998:11).

A key contributor to such social response is the lack of opportunities for mobilization. The advent of neoliberal economies in the Middle East has not been sufficiently accompanied by a democratic policy.<sup>30</sup> Simply put, most governments in the region are still apprehensive about losing political space and so tend to restrict independent collective mobilization. In many states, public demonstrations and gatherings are illegal. The restrictive "Emergency Law" in Egypt, with a relatively more liberal regime, has remained in force since the assassination of President Anwar Sadat in 1981. As a street vendor in Cairo's Madinat al-Nahda reminded us, "If I call my neighbouring street vendor to get together and do something collectively, this would be called mobilization, and I could be taken in for that" (Eid, 1998:88). A Land Centre for Human Rights account of farmers' protests against the new Land Law in Egypt, in 25 villages over an eight-month period, reported 15 deaths, 218 injuries and 822 arrests (Ismail, 1998:136).

However, where opportunities arise—when states are undermined and political restrictions removed—we observe an upsurge of participation from below, either out of necessity of self-help or of desire to take responsibility. The collapse of the Shah's regime in Iran triggered a sudden rise of grassroots mobilization in factories (workers councils), farms (peasant councils), universities and communities (neighbourhood councils). And again after years of repression, once the victory of pro-reform President Khatami opened an opportunity, public interest in participation mounted. "We witness," stated a leader of the new Tehran City Council, "a very energetic desire for public participation: we constantly receive requests from young people asking for neighbourhood meeting places and sports fields, offering to maintain and operate the facilities themselves once they are established" (Middle East Report, 1999). The collapse of the state during the Lebanese civil war

26. See, for instance, Durning, 1989:71.

27. For some of these discussions in the Egyptian context, see Bayat, 1993.

28. This segment draws heavily on my article on Egypt in Bayat, 1996.

29. As was the case in the poor Cairo community of Kafr Seif, where villagers,

dwellers and tent dwellers lived side by side. Similar problems along ethnic lines could be observed in the Khak-e Safid squatter settlement in Tehran. In Kafr Seif, villagers feared that the shanty dwellers and the tent dwellers might jeopardize their own insecure position and the latter groups kept quiet so as not to be noticed by the municipality. And in Khak-e Safid, non-Azeri people would accuse Azeri settlers of being involved in illicit activities, such as drug dealing. For a report on Kafr Seif, see Abdel Taher, 1986. For Khak-e Safid, see Khasrowkhavar, 1992.

30. See the perceptive article by Al-Sayid, 1995.



generated community participation in the Muslim south, which continues today. Following the Iraqi invasion of Kuwait in August 1990, networks of volunteer and associational groups played a vital role not only in supporting civil disobedience, but in filling the vacuum created by loss of municipal services (Ghabra, 1991). The Palestinian Popular Organizations were the main organs of social provisioning and development in the Occupied Territories both during the Intifada, and after (Hiltermann, 1991).

Once states begin to control popular initiatives, the grassroots level tends to lose interest, with the result that its activism fails to sustain itself. As the supporting environment would be lacking, they fail to experiment and learn new ways of doing things. Thus most of the genuine, popular institutions transform into an extension of the state. Even a 1996 initiative by the Tehran Municipality to set up consultative associations of local leaders in neighbourhoods—to encourage people's participation in local development and to fight "alienation"—did not go very far. For as unelected bodies with no procedures or mechanisms for local participation, they failed to become truly representative of the people.<sup>31</sup> Although grassroots actors may use such official organizations to further their interests, to mature and evolve they must operate within a democratic structure.

Political democracy is instrumental in another way. In a truly competitive polity, political forces are compelled to bargain with and thus mobilize grassroots groups to win their electoral support. This is how the urban poor in Iran became the subject of intense competition between the ruling clergy and various oppositional groups. But things had changed since the 1980s, when the ruling clergy monopolized power, pursuing instead a strategy of mixing repression with redistributive policy. In comparison, a sustained competitive system in Turkey allowed the Islamist Rifah Party (RP) to mobilize the urban masses in the 26 municipalities it controlled, thereby giving the electorate strong bargaining power. Manipulative electoral practices in Egypt render the oppositional parties able to engage only in restricted local campaigns, as in Ezbet Mikawy.

Finally, collective patronage may also unintentionally lead to social and political mobilization when patrons bargain with their poor clients' leaders in their quest for personal/political power. The mobilization of street vendors in Mexico City, through negotiation between the vendors unions' leaders and politicians, is partially the result of this type of political patronage (Cross, 1998). In much of the Middle East (except for Lebanon, or the Istanbul Street car parkers "mafia"), however, patronage seems to work through individual channels and rarely leads to group activities. Favours are granted more to individuals or families (in getting security of tenure or jobs, for instance) than groups; the former can then bargain with their patron for support.

In brief, community activism in the sense of urban social movement seems to be largely a Latin American model rooted in socio-political conditions of this region (with the exception of South Africa and India). Local soup kitchens, neighbourhood associations, church groups and street trade unions are hardly common features of the Middle East. The prevalence of authoritarian states and the legacy of populism, together with the strength of family and kinship ties in this region, render primary solidarities more pertinent than secondary associations and social movements.

### Islamist movements and social development

There is, however, an argument that views the current Islamist movements in the region as the Middle Eastern model of urban social movements. In this view, Islamism, in particular "social Islam", articulates the concerns and struggles of underprivileged urban Middle Easterners. For many, the seemingly disadvantaged background of the radical Islamists (in Egypt) is indicative of the nature of the movements. Others look at the locations of their activities, in the poor areas, to arrive at a similar conclusion.<sup>32</sup>

No doubt Islamist movements, notably that of "social Islam", represent a significant means through which some disadvantaged groups survive hardship or better their lives. Islamist move-

31. For an analysis of the functions of the outcome of the consultative associations, see Tabrizi, 1997.

32. See, for instance, Kepel, 1986; Ayubi, 1991; and Ismail, forthcoming.

ments contribute to social welfare primarily by direct provision of services, such as health care, education and financial aid, as well as involvement in community development and social networks, most of which are established in local, non-governmental mosques. In addition, Islamist movements tend to foster social competition, wherein other religious and secular organizations are compelled to become involved in community work. Finally, governments, in order to out-manoeuvre the Islamists and regain legitimacy, are often forced to implement social policies in favour of the poor.

Although Islamic social welfare activities have a long history in the Middle East, recent decades have seen an unprecedented upsurge. During the growth of Islamism in Turkey in 1980s, mosques and their attendant religious associations represented direct channels of "neighbourhood organization and recruitment" (Margulies and Yildizoglu, 1996:149). The Islamist RP continued in the 1990s to focus on grassroots community issues—"garbage, potholes and mud", as was pertinent in Turkey (Akinci, 1999:77). Many RP mayoral candidates even distributed in-kind incentives to secure support. Their grassroots strategy led to massive victory in the 1994 elections, capturing 327 municipalities throughout the country, including Ankara and Istanbul. Since then, mayors have boasted of addressing the problems of congested transportation, water and fuel shortages, inadequate housing, pollution, corruption and the like (Akinci, 1999:78—79). The Islamic Salvation Front (FIS), a coalition of different Islamist parties in Algeria, captured municipal elections in June 1990 in a similar fashion. When the Algerian National Liberation Front allowed a multiparty system in 1989, FIS activists began to work with existing charity associations (mosque-centred networks), which had been established in the 1980s by religious activists. Supported by the charity associations, the FIS brought their political ideas into the neighbourhoods (Verges, 1996).

In a quite different context, Hezbollah, filled the vacuum created by the absence of the state in southern Lebanon to construct the infrastructure for social development. During the 1980s, Hezbollah began gradually to address

social problems faced by the Shi'a community. The movement then developed plans to offer medical care, hospital treatment, electricity and water supply. It also paved roads, built housing, managed sewage systems, set up gas stations, operated schools, nurseries, hospitals and sport centres (Kfoury, 1996). It provided 130,000 scholarships, aid for 135,000 needy families and interest-free loans. Repairing war-damaged houses and attending to the daily needs of the Shi'a population were priority areas of intervention (Majdalani, 1999b:13).

Egypt's "social Islam" has become perhaps the most pervasive in the Middle East. In the last two decades, the shortcomings of traditional top-down planning and implementing development objectives in Egypt boosted the expansion of local and small scale NGOs. Islamic associations, often centred in mosques built and controlled by the people (*ahli* mosques) rather than the state, were quick to utilize the opportunity and grew extensively. They accounted for one third of the total private voluntary organizations (PVOs) in the late 1980s,<sup>33</sup> and at least 50 per cent of all welfare associations, or 6,327 in the late 1990s,<sup>34</sup> offering charity and health services to millions of Egyptians. Today, more than 4,000 religious tax (*zakat*) committees organized in mosques mediate between donors and the needy. Some estimates put the number of beneficiaries of Islamic welfare (health) services at 15 million people (in 1992), compared to 4.5 million in 1980 (Qandil, 1998:145—146). Indeed, it appeared that the mosques came to provide alternative support services to low-income people to compensate for the government's withdrawal of social provisions after more liberal economic policies. As a typical association, the Islamic Community Development Association in Ezbat Zein in Cairo, offered classes on the Koran but also provided a sewing centre, daycare, medical treatment, remedial tutoring, a food co-operative, and septic tank cleaning (Sullivan, 1994:65—68). Others offered video clubs, computer training centres, and similar services to cater to the needs of such groups as high school graduates who are potential recruits of the radical political Islamists. The Ansar al-Muhammadiyah Association in the poor community of Imbaba built a mosque, two

33. This section on Islamic PVOs in Egypt relies heavily on Bayat, 1998c.

34. This figure was cited by the current Minister of Social Affairs, Mervat Tallawi, in Aquidati, 28 October 1997, p. 17.

schools, a kindergarten, an outpatient clinic and an elaborate welfare program (Badawi, 1999:110). Contrary to the common perception, radical Islamists, al-Gama'a al-Islamiyya and al-Jihad, were far less involved in urban community work. As rural and urban guerrillas, their strategy centred on armed attacks, targeting state officials, police and tourism. Nonetheless, they combined political agitation with welfare activities where possible, such as in the poor Cairo quarters of Ain Al-Shams and Imbaba (Mubarak, 1995).

What makes all of these activities particularly "Islamic" is the combination of an alternative to both the state and the private sector, the religious convictions of many activists, Islamic-based funding and, finally, the provision of affordable social services. It is widely agreed that such Islamic community activities often outdo their secular counterparts. The availability of funding in the form of a *zakat* of 2.5 per cent of income from Muslim businesses and activists, various donations (*sadaqat*), a 20 per cent tax (*khums*) levied on the savings of Shi'a Muslims, and external aid (such as from Iran to Hezbollah, and Saudi Arabia to the FIS) render these associations comparatively advantageous. In the early 1990s, the Nasser Bank, which supervises the *zakat* committees in Egypt, reported a *zakat* fund of \$10 million (Qandil, 3998:146). Additional advantages include the spirit of voluntarism, as well as legal favour. That is, unlike secular NGOs, which have to clear many bureaucratic hurdles to raise funds, religious PVOs tend to get around the law by obtaining donations and other contributions from Muslim believers in places of prayer (Ibrahim, 1996a and Qandil, 1993b).

In the meantime, the grassroots activities of the Islamists compelled other social forces to enter into the competition, hoping to share political space. The Turkish religious orders (*tariqas*), emulated each other's community activities through mosques and their attendant associations (Margulies and Yildizoglu, 1996:149). Al-Azhar, the institution of the Islamic establishment in Egypt, began to offer social services to the needy similar to those being given by political Islamist groups such as the Muslim Brothers and al-Gama'a al-Islamiyya. Similarly, secular groups (notably NGOs), seem to work hard to offer their

own piecemeal alternatives. An estimated five million poor benefited from the health, educational, financial and community services of Egyptian PVOs in 1990 (Ibrahim, 1996a:34). In addition, the governments were also affected, as they feared losing political space to the Islamists. The Egyptian government's measures to upgrade slums and squatter areas in the early 1990s clearly reflected the influence of Imbaba, a slum community in Cairo where in 1991 militant Islamists had created, according to foreign media, "a state within the state". Not surprisingly, west Munira of Imbaba, the stronghold of the Islamists, has been allocated more funding for its development than any other district in north Guiza, on the east side of Cairo. Between 1992/93 and 1995/96, some E£ 372.5 million (\$ 106.3 million) was spent on construction and upgrading in this area (Al-Ahram, 1996:12).

Given these activities, to what extent does Islamism represent a Middle Eastern model of urban social movements? To what degree do the latter embody grassroots activism in communities or work collectives? Or how far do the Islamists encourage grassroots groups to participate in their own affairs, to defend and extend their social rights? Before addressing these questions, it is important to realize that Islamist movements vary greatly in objectives and strategy. Political Islamists call for the creation of an Islamic state (as in Iran, Taliban, radical Egyptian Islamists); others opt for cultural change within the existing polity (many affluent Egyptian Islamist families, some Muslim Brother supporters); still others are concerned with highlighting Islam's welfarist spirit and institutions. While overlap between these versions is conceivable, a distinction between them is equally valid.

I would suggest, nevertheless, that while Islamism may be considered a form of social movement, it does not express *an* urban social movement. The identity of Islamism does not derive from its particular concern for the urban disenfranchised. It has never articulated an alternative urban order around which to mobilize community members. While often seen as deserving welfare recipients, and being guided by leaders, citizens are rarely expected to participate actively in making their communities.

The Islamist movements as such have more extensive aims than simply focusing on the disenfranchised, although many activists work through the poor communities to pursue broader objectives. Not all, however, operate in this fashion. For example, in Iran before the revolution, neither the clergy nor the non-clerical Islamists, such as All Sharlati, were particularly interested in mobilizing the poor; nor did the poor take an active part in the Islamic revolution. Mobilization of the urban grassroots by the ruling clergy in Iran began mainly *after* the revolution. The clergy lent their support to the poor through the rhetoric of the *mustaz'afin*, first, to disarm the left and the Mujahedin of the latter's pro-lower-class stands; and second, to win over the poor as the social basis of their struggles against the left, liberals and the remnants of the ancient regime. In fact, the mobilized poor contributed significantly to the regime's drive toward populism. However, the honeymoon between the poor and the ruling clergy was over by the time the Islamic state consolidated itself. In the process, the poor were polarized. One segment was integrated into the state structure as members of the revolutionary institutions, such as Hezbollahi groups, Revolutionary Guards, Basij, Construction Crusade and the like.<sup>35</sup> The rest of the poor remained outside, and their struggles for self-development (occupying homes and hotels, land squatting, illegal construction, and striving to secure urban services and jobs) brought them into conflict with the Islamic state.<sup>36</sup>

The Lebanese Hezbollah with its law enforcement apparatus fell somewhere between a social movement and a quasi state. Among other things, the Hezbollah constructed infrastructure for social development, but few of these services were free. It did "not distribute free food for the poor, nor does it waive school fees for school children from impoverished families" (Kfoury, 1996:142). Currently, the Hezbollah and Amal movements control the poor suburban municipalities in south Beirut. Despite utilizing discourses of participation and mobilization (vocabularies imposed by the United Nations Development Programmes intervention in the area), their attitudes toward the local people remain paternalistic. They often select (not elect) people for municipality councils

and co-operate with those NGOs closest to them (Harb el-Kak, 1999). On the other hand, in tandem with grassroots mobilization, the RP and the FIS adopted exclusivist and divisive measures. The RP-dominated municipalities practiced nepotism and patronage, laid off secular employees in favour of religious ones, favoured contractors who donated money to the RP, and overlooked illegal construction in exchange for donations. Their policy of "cultural purification" tended to divide the communities (Akinci, 1999). Taking a similarly exclusionary stand, the Egyptian al-Gama'a al-Islamiyya in Imbaba forced women to veil themselves; burned video shops and hairdressing salons and beat men who drank alcohol. The Christian residents turned fearful and insecure.

While organized labour in general remained out of the Egyptian Islamists reach, the latter's relationship with the urban poor has been complex.<sup>37</sup> Contrary to common perception, Islamic social welfare organizations in Egypt are not places for Islamist political activities. They simply act as service organizations. The vast majority have no link to political Islam as such. Only a few were related to the Muslim Brothers and a mere handful to the radical Islamists, notably al-Gama'a al-Islamiyya. The rest operate on the basis of either humanitarian commitment or simple business rationale in a country where the market for "Islamic commodities" (such as Islamic fashion, books, education and entertainment) has been thriving. The explicit political stance emerged not in the welfare associations in poor areas, but in middle-class neighbourhoods, and in professional associations for doctors, engineers and lawyers who were all allied with the Muslim Brotherhood (Qandil, 1993a and Rosefsky Wickham, 1996). However, the spread of Islamic services and commodities is not restricted to poor neighbourhoods and Muslims, but extends to middle-class and affluent districts and the Christian community as well. Islamic schools are not free of charge and are private institutions, which virtually excludes the poor. In the Imbaba slum, for instance, only a fraction were admitted free of charge (Badawi, 1999). Islamic schools are geared largely toward urban, well-to-do middle classes.

Although it has links to diverse classes, Islamism in the Middle East is primarily the

35. Hezbollah refers to the Ansar-e Hezbollah, often violent informal groups organized by some conservative personalities. They are mobilized to disrupt rallies, attack pro-reform demonstrations, and to support pro-conservative rallies. Basij refers to volunteer groups organized by the state during the war with Iraq. They are still used to quell mass unrest when police and Revolutionary Guard involvement proves insufficient. Construction Crusade was initially a large volunteer group, organized in the early years of the revolution for the purpose of rural development.

36. For details, see Bayat, 1997b.

37. This section draws heavily on Bayat, 1998a.

movement of not the disenfranchised but the marginalized middle classes. In turn, middle-class agitators tend to activate youth and educated unemployed people, as well as the socially well-to-do and politically marginalized groups; it is these groups that are considered the main agents of social change.<sup>38</sup> Activities among the poor are largely limited to the provision of social services, often charity, and mobilization during elections where free balloting takes place. In exchange, the Muslim poor in the cities approach the Islamists in pragmatic terms. Many people who have no direct interaction with the Islamists remain confused as to their intentions. Others who benefit from their activities appear both appreciative and apprehensive. There is no evidence suggesting that the urban poor as a whole offered ideological allegiance to the Islamists or to the governments that fought against the latter. Islamist movements, therefore, are distinct from the Latin American Liberation Theology, which has the strategic objective of "the liberation of the poor"; interpretation of the Gospel follows from this point of departure (Bayat, 1998b). However, Islamist movements in general have broader social and political objectives (such as an Islamic state, law and morality) than simply the *mustaz'afin*, and secular issues such as social justice for the poor follow only from the establishment of Islamic order—the most noble objective (Al-Karadawi, 1985). In addition, what most Islamists share is a particular moral vision of society, which is repressive in terms of gender relations and intolerant of religious minorities and modern/secular forces with a stake in building a non-religious democratic polity. Ideological monopoly disrupts any process of pluralist democratization, and frustrates any true participatory culture, which is essential for sustained social development.

### NGOs

The remarkable expansion of Islamic welfare associations in the 1980s and 1990s is as much a reflection of the Islamization trend as the explosive growth of NGOs in the Middle East in general. The notable gathering of some 700 NGO delegates from almost all Arab countries—in Cairo in May 1997—to follow up on discussions

of the 1994 International Conference on Population and Development reflects the growing significance attached to this sector.

Associational life is not new in the Middle East. Many countries in the region have a long history of philanthropic activities. Early nineteenth century associations were religious, drawing on either the Islamic notions of *zakar* and *sadaqat*, or the Christian value of charity. They were followed in the early twentieth century by largely secular welfare and charitable associations. A few of these were also used to cover for anti-colonial campaigns. Many of the welfare associations were run by aristocratic families, notably women, who aimed through such associations to be active in the public sphere at a time when it was the exclusive domain of men. Although the legacy of associational culture has continued to the present, today's NGOs are of a different breed and follow different logic.

In 1999 there were more than 14,500 registered NGOs in Egypt, up 10 per cent from 1990. Tunisia follows with 5,000 NGOs, of which 10 per cent are charity based. The number of NGOs in Lebanon grew from 1,586 in 1990 to more than 3,500 in 1996, for a population of three million (Majdalani, 1999c: 14). Jordan had only 112 NGOs in 1980, but now has some 800, most of which were established in the 1990s (Majdalani, 1999a:2). The Palestinian Indigenous Ahli Organizations increased from 1,000 (including 800 in the Occupied Territories and some 200 in Israel) (Nakhleh, 1991) in the early 1990s to 1,800 in 1999 (Cairo Times, 1999a:21). A number of them were registered with either Israeli or Jordanian authorities. But perhaps the more important ones, known as "mass-based organizations" were largely unregistered. Some accounts put the number of Iranian NGOs at 15,000 (Ebtakar, 1998:10), although this is likely an exaggerated figure. During the 1980s, in the course of the war with Iraq, many informal people's associations were set up. Yet due to the predominance of populism and "closed door" policy, Iran's record of development NGOs is insignificant when compared to other Middle Eastern countries. The state is still the agent of development, and many relict and welfare activities are carried out by combined government/non-government organizations.

38. For an elaboration on this issue, see Bayat, . . . .

notably Imams Relief Committee, Foundation of Martyrs, Construction Crusade, Housing Foundation, and the Volunteer Women's Community Health Workers' Organization. However, a new trend of professional, women's, environmental and welfare NGOs started in the 1990s. For example, the network of women's NGOs includes 58 organizations.<sup>39</sup> The new thinking, in President Khatami's era, is that local councils should be turned into the locus of popular participation, while NGOs take charge of delivering services and charity (Middle East Report, 1999).

NGOs in the region are divided into four types, based on the rationale, philosophy or impetus behind their activities. The *religiously motivated* associations are organized by mosques and Islamic figures, or churches and Christian networks. They are inspired by religious obligations or religio-political factors. *Classical welfare associations*, run mostly by upper-class families, have now incorporated some "developmental" functions, such as income generation, training and community upgrading. *Professional NGOs* are managed largely by upper-middle-class professionals and at times by development experts who are driven by their training and humanistic urge, or simply by material self-interest. And finally, there is a host of *state-sponsored* "NGOs"—such as Egyptian community development associations or the Iranian "Foundation of Dispossessed"—which are effectively an extension of the state. All together, these four types of NGOs are active in the diverse fields of human rights, women's issues, welfare, culture, business and development. The focus here will be on welfare and development NGOs that target disadvantaged groups.

Several factors contributed to the spectacular growth of NGOs. First, as elsewhere, there was a need in the region's poorer countries (such as Egypt, Jordan and Tunisia) to fill the gap left by the states' inability and unwillingness to face the challenge of social development following the introduction of neoliberal policies. We should bear in mind that population growth and urban migration had already placed heavy pressure on urban social services. Where the state was absent or defunct, as in Palestine and Lebanon, organized self-help filled the vacuum. The second

factor was the flow of foreign funding resulting from new donor policies that extended aid to the NGOs rather than the states. The external funding not only encouraged the establishment of NGOs, it also often influenced their activities. Thus, for example, when there was money for human rights activities, then human rights organizations would be set up. Third, there seems to be a unique consensus on NGOs by almost all sides of the political spectrum—neoliberals, the World Bank, governments, as well as liberal and radical opposition groups. Conservatives want to shift the burden of social provisioning from the state to individuals. For conservatives, NGOs also act as a safety net to offset the possibilities of social unrest caused by the repercussions of neoliberal policies. In the view of Prince Tallal Abdul-Aziz Aale-Saud of Saudi Arabia, NGOs are the central component of development.<sup>40</sup> NGOs "have replaced class struggle and socialism", according to a prominent Arab NGO advocate.<sup>41</sup> Middle Eastern liberals and the left also support NGOs for the latter's perceived role as agents of social change from below, contributing to development and democracy. Thus for a Palestinian activist, "The most important role of NGOs in a future Palestinian self-authority, is to accelerate the speed of change, to mobilize the rural population and to democratize the society" (Istanbul, 1993:12). Because of their small size, efficiency and commitment to the cause of the poor, NGOs are seen as true vehicles for grassroots participation in development. Consequently, they serve as a bulwark against the creeping spread of Islamic fundamentalism by offering an alternative to the Islamist agendas.<sup>42</sup>

How effective are the development and welfare NGOs in facing the challenge of social development in the Middle East? Most studies confirm that the sector is "a vital component of the nations' social safety net and important provider of valued social services".<sup>43</sup> Given the growing privatization of health care and education, these provisions hold crucial value for people at who could otherwise hardly afford the increasing costs. In a sense, they assist the declining public sector, on which millions of citizens still rely. In my own research in Cairo, for example, NGO premises served (usually free of charge) as places for day-

39. The Consultation Workshop on Iranian NGOs held in Bushahr,

1998, in which many

participated, indicates a rising interest in the sector. For a review of women's NGOs in the Middle East, see Mozhadam, 1997.

40. Stated in the Regional Follow-up Conference of Arab NGOs, held in Cairo, 17–19 May 1997. 41. At the conference (see preceding footnote), this advocate argued that the private sector in the Arab world is dependent on the West, and so it cannot tackle the problem of development. The gap between the rich and the poor has widened. There is a danger of political violence. NGOs were proposed as a solution to these social problems.

42. These points are drawn from Bayat, 1997a.

43. See, for instance, La Towsky, 1994. Most of the research reports that I have reviewed offer similar conclusions. All references are cited in the Bibliography.

care, medical assistance, family planning services and recreation, and vocational training like sewing, doll making, repairing electrical appliances and the like. One association offered small credits that could help make hundreds of single mothers self-sufficient by assisting them to set up vending enterprises in the locality. NGOs headquarters also act as a place of sociability, where local poor families can gather outside their homes to associate with other poor, while benefiting from learning such social skills as how to talk in public or behave "properly". An estimated five million poor people benefit from such associations (Ibrahim, 1996a). Egypt's 3,000 CDAs aid some 300,000 people through implementing programs in health care, food production,

women's projects, family planning, income generation, child development and youth.<sup>44</sup> In Iraq, Lebanon, Palestine and Sudan, where the state has been either absent, defunct or in deep crisis, NGOs play a vital role in survival, emergency aid and relief. In the words of a Palestinian activist, the new professional PVOs are extremely vital since they provide "the mechanisms for building and sustaining the organic fibre of the Palestinian infrastructure on its land" (Nakhleh, 1991:17). In 1994, according to the World Bank, NGOs in Palestine accounted for 60 per cent of primary health care services, 50 per cent of all secondary and tertiary health care services, 100 per cent of programs for disabled people and preschool children, and a sizeable proportion of the country's agricultural, housing, small business credit, and welfare services (Cairo Times, 1999b:21).

Social development, however, is more than survival, relief and safety nets—and total dependence on charity or precarious foreign aid.<sup>45</sup> Furthermore, in the current development discourse, social development means not only fulfilling basic needs; it also involves achieving social/ economic rights and self-sustenance. According to Anisur Rahman, this requires "creating a condition where people can think, use their abilities, and act, that is, to participate". Ideally, he continues, an "NGO should work so as to make itself progressively redundant to any group or set of groups with which it has been working intensively" (Rahman, 1993:67—73). How mobilizational are the Middle Eastern development NGOs?

NGO advocates have invariably complained about the absence of a spirit of participation in these organizations. Despite recent trends to establish professional and advocacy associations, Jordanian NGOs remain largely "charity driven" (Majdalani, 1999a). Activists are hoping that they adopt an "enabling approach"<sup>46</sup> Lebanese NGOs still carry the legacy of war, being active mainly in the field of emergency relief; like their Palestinian counterparts, they depend heavily on external humanitarian assistance (Sayyah, 1993). Only recently has there been a clear shift from relief and humanitarian assistance to developmental associations (human rights, women, democracy) (Majdalani, 1999c: 14). The charitable societies in Palestine have managed to alleviate (in the areas of relief, health, education, and culture) the pressure generated by daily needs. However, they play a "preventive role, at best, by maintaining basic social care, but they do not perform a developmental role in the full sense of the term" (Nakhleh, 1991:50). Concentrating; mainly on services, and ignoring productive activities, has pushed the Palestinians to further dependence on the Israeli economy (Nakhleh, 1991:50).

Several accounts of NGOs, notably the traditional welfare associations, in Egypt and a few other Middle Eastern countries, point to their largely paternalistic attitudes and structure.<sup>47</sup> Paternalism is reflected in local NGOs top-down internal organization, and in their relationship with beneficiaries. Major decisions in NGOs are made by one or two people, with rare participation of the staff, including the extension workers. In turn, the staff are motivated not by altruistic incentives, but pecuniary rationale. With the dearth of volunteerism, the NGO work of status-conscious but poorly paid employees appears no more than a dull job experience.

Paternalistic NGOs perceive their beneficiaries more as "recipients of assistance" than "participants" in development. For these "favours", the NGOs often expect loyalty, support, and service. Beneficiaries are not to question the adequacy and quality of services, nor the accountability of NGOs; this would mean "interfering" in NGOs affairs. It is not the target groups, but rather NGO leaders and donors, who define needs and priorities. Project duplica

44. Egyptian Federation of Community Development Associations, 1990.

45. Egyptian NGOs, for example, made only £ 3 million (less than \$1 million) local income in 1991: and the Ministry of Social Affairs could support only 5 per cent of all PVOs, often unevenly. According to a different study, total state to PVOs provided less than 10 per cent of sector revenues, and foreign aid only 5 per cent. In other words, these PVOs must depend on themselves for survival. Where internal sources are scarce, as in Iraq, Palestine, or Lebanon during the war, dependence on outside funding becomes vital. See Ibrahim, 1996a.

46. See the interview with Curtis Rhodes of the Near East foundation in Jordan in *Economic Perspectives*, No. 11, February 1993, p.

47. See Bayat, 1997a. For others, see Ibrahim, 1996b; Deltal Business Service International; Khatib and Associates, 1981; Karanshaw, 1998; Khafagy, 1992; and Laurent and Galal, 1995. On Jordan and Lebanon, see Majdalani 1999a and 1999c.

tion, a common problem in Middle Eastern NGOs, results not only from inadequate co-ordination, but also from ignoring the specific concerns of beneficiaries. Competition and factionalism among the PVOs, and the variations in donors' (often intermediary NGOs) policies that prevent co-ordination of development strategy, only add up to the problem of duplication. Indeed, local associations are often subjected to clientelistic relations with intermediary NGOs, who extend funds to the former.

Professional NGOs, which increased in number in the 1990s, seem to have overcome some of the administrative and attitudinal shortcomings of the more traditional welfare associations. They attempt to practice participatory methods both internally and in relation to their clients, placing emphasis on professionalism, education and efficiency. A number of women's, human rights and advocacy NGOs reflect this trend (Schaefer Davis, 1995). However, certain features of professional organizations—hierarchy of authority, fixed procedures, rigidity, and the division of labour—tend to diminish the spirit of participation. Rima Hammami has shown in the case of Palestine that local activism and mass organizations before the peace process were mostly mobilizational, that is, activities were initiated, decided on and carried out with grassroots involvement. However, after the Palestinian National Authority was set up the conditionalities of foreign funding turned NGOs into professional, elite organizations, with particular discourses of efficiency and expertise. This new arrangement tends to create distance between NGOs and the grassroots of society (Hammami, 1995:51—63).

Apart from their internal problems (paternalism and administrative inadequacy), government surveillance poses a real obstacle to the autonomous and healthy operation of NGOs. In general, as with grassroots associations, states in the region express a contradictory position toward NGOs. They lend their support on the condition that the NGOs reduce some of the states burdens of social service provisioning and poverty alleviation. Indeed, the late 1990s witnessed growing recognition by the states of the voluntary sectors contributions to social development. This recognition is manifested in new and more favourable NGO laws and in public

expression of support for NGOs (as in Egypt, Iran and Jordan). Yet, the governments also fear losing political space, especially when NGOs turn oppositional. The professional associations (in Egypt, Iran, Jordan and Palestine) are often drawn into politics, compensating for the absence or inadequacy of political parties. Consequently, the governments, while permitting associational life, impose strict legal control by screening initiators, monitoring fundraising, and unilaterally outlawing non-conformist NGOs. In a sense, then, a state's economic weakness encourages voluntarism, while its political weakness discourages it. In Iran the government lacked the financial resources to bring down population growth (3.4 per cent in late 1987) and so encouraged some 20,000 women volunteers who managed to achieve successful family planning and primary health care programs in cities (the growth rate dropped to 1.4 per cent by 1996). However, the government has fiercely rejected the women's demands for an association.<sup>48</sup> Such conditions give rise to controlled mobilization. It is therefore to be expected that, in practice, some NGOs may be favoured over others. For instance, associations run by well-connected, retired high officials (whose organizations may entitle them to financial gains, loans, land and foreign funding) are given more consideration than women's and human rights associations or advocates of the poor.<sup>49</sup> Therefore, it is crucial not to approach the NGO sector as a homogenous entity. As with the concept of "civil society", class and connection intervene to stratify the private voluntary sector.

These handicaps are partially cultural/attitudinal (such as the paternalistic approach to development and status orientation), and partially structural. Unlike trade unions or co-operatives, an NGOs beneficiaries are not necessarily its members and thus beneficiaries cannot hold an NGO accountable for inadequacies. The same relationship exists between local NGOs and donor agencies, with the result that NGOs are not accountable to their beneficiaries, but to their donors.<sup>50</sup> Mahmoud Mamdani is perhaps correct in saying that NGOs undermine the existing clientelism, yet simultaneously create a new type.<sup>51</sup> The question, then, is whether NGOs are structurally able to foster grassroots

48. See the interesting report by Hoodfar, 1998.  
49. This is the case in Egypt, for instance. These points were brought to my attention in an interview

with Hasan elBanna, an official specializing on NGOs in the Ministry of



participation. Maybe we expect too much from NGOs, as suggested by Neil Webster (writing on India). Maybe we attribute "these NGOs with development qualities and abilities that they do not in fact possess" (Webster, 1995:407—433). Whatever our expectations, the fact remains that self-activity—collective or individual mobilization—remains a crucial factor in poor peoples' elevation to a place from which they can meaningfully manage their own lives. In the Middle East the existing forms of activism in the communities—or through labour unions, social Islam or NGOs—do contribute to the well-being of underprivileged groups. However, they fall short of activating and directing a greater number of people for sustained social development. The socio-political characteristics of the Middle East instead tend to generate a particular form of activism—a grassroots non-movement which, I think, has far-reaching implications for social change. I call it the "quiet encroachment of the ordinary".

### Quiet encroachment

The notion of "quiet encroachment" describes the silent, protracted and pervasive advancement of ordinary people on those who are propertied and powerful in a quest for survival and improvement of their lives.<sup>50</sup> It is characterized by quiet, largely atomized and prolonged mobilization with episodic collective action—open and fleeting struggles without clear leadership, ideology or structured organization. While quiet encroachment is basically a "non-movement", it is distinct from survival strategies or "everyday resistance". First, the struggles and gains of people at the grassroots are not made at the expense of fellow poor or themselves, but of the state, the rich and the general public. For example, in order to light their shelters, the urban poor tap electricity not from their neighbours, but from the municipality power poles; to raise their living standard they do not prevent their children from attending school and send them to work, but rather they squeeze the hours of their own formal job in order to work a second job in the informal sector. In addition, these struggles should not be seen as necessarily defensive, merely in the realm of "resistance", but as cumulatively encroaching,

meaning that the actors tend to expand their space by winning new positions to move on to. This kind of quiet activism challenges fundamental aspects of state prerogatives, including the meaning of "order" and control of public-space. But the most immediate consequence is the redistribution of social goods via the (unlawful and direct) acquisition of: collective consumption (land, shelter, piped water, electricity); public space (streets, intersections, parking areas); and opportunities (favourable business conditions, locations and labels).

Post-revolution Iran experienced unprecedented colonization, mostly by the poor, of public and private lands, apartments, hotels, sidewalks and public utilities. Between 1980 and 1992, despite the government's opposition, the land area of Tehran expanded from 200 to 600 square kilometres; well over 100 mostly informal communities were created in and around greater Tehran. The actors in this massive informal economy extended beyond the typical marginal poor to include the new middle classes, educated salary earners whose public sector position rapidly declined during the 1980s. In a more dramatic fashion, millions of rural migrants and the urban poor in Egypt have quietly claimed cemeteries, rooftops and public/private lands on the outskirts of the city, creating largely autonomous communities. Greater Cairo contains over 111 spontaneous settlements (*ashwaiyyat*), which house more than six million people who subdivided agricultural lands and put up their shelters unlawfully. Throughout the country, 344 square kilometres of land has undergone occupation or illegal construction, mainly by low-income groups. Between 1970 and 1981, some 84 per cent of all housing units were informally built. To these informalities is added "vertical encroachment"—the addition of rooms or balconies, and using the extra space on building rooftops to erect shelter. The capital for this type of construction comes mainly from the *gamaiyyat*. Poor people also co-operate in unlawful schemes to create housing. A prospective tenant borrows "key money" from a *gamaiyya* and gives it to a plot holder who uses it to build a house. The plot holder must then rent the structure to the provider of the key money. The plot holder becomes a homeowner, and the tenant finds a

50. For more detail see Lindberg, 1995:57—58.  
51. See Mandani's comments in I. Lindberg and A. Sverrisson (eds.), *Globalization, Democratization and Social Movements*, Research Report No. 35, Lund University, Sweden, 1995:61.  
52. For these theoretical segments, I have relied heavily Bayat, 1997b, Chapter 1. See also Bayat, 1997c.

place to live. Both break the law that allows only one years advance payment of rent."

Once settled, the poor tend to force the authorities to extend living amenities, for collective consumption, to their neighbourhoods by otherwise tapping them illegally. Many poor in Cairo, Istanbul, Tehran, Tunisia and other cities, illegally access running water and electricity by extending water pipes to their domiciles, connecting their homes to electricity poles, and sharing or manipulating meters. For instance, illegal use of piped water in the city of Alexandria costs an average of \$3 million a year. A cursory look at communities such as Dar es Salaam, Ezbat Sadat, Ezbat Kheirullah, Ezbat Nasr, and Basaatin in Cairo, and similar neighbourhoods shows that this is a widespread phenomenon. In late April 1996 in one raid alone, the municipality cut off 800 illegal electricity lines in Cairo's Dar es Salaam and Basaatin communities.

This informal use of collective services leaves governments little choice but to selectively integrate the informal settlements, hoping to commit residents to pay for services they have thus far used illegally. Securing property and community tax is another consideration. While the poor welcome the extension of provisions, they often cannot afford to pay the bills. Therefore, it is not uncommon to see re-informalization springing up on the fringes of the new formalized communities (as in Tehran's Islamshahr and Cairo's Izbet al-Hajjana).

In the domain of work, "street subsistence workers" quietly take over public thoroughfares to conduct business in the vast parallel economy. The streets in the commercial districts of Middle Eastern cities are colonized by street vendors encroaching on favourable business opportunities that shopkeepers have created. Cairo has well over 200,000 street vendors and Tehran had some 150,000 until recently. Informality means that the actors generally escape the costs of formality (such as tax regulation) while benefiting from the theft of imported goods, brands and intellectual property. With capital of \$6, a Cairene vendor can make up to \$55 a month.<sup>53</sup>

Thousands of poor people (in Cairo and Istanbul, for instance) subsist on tips from park-

ing cars on streets that they control and organize in such a way as to create maximum parking space. They have turned many streets into virtual parking lots, which they privately control by creating working gangs with elaborate internal organization. Establishing alternative transportation is another way to make a living. Ezbet Khairullah (in Cairo) typifies thousands of neighbourhoods in the region where vans carry passengers without even having registration plates. A newspaper reported this community as one where "no official has ever entered since its establishment" in the early 1980s (Al-Wafd, 1997:3). The logic behind these types of encroachments is reflected in the words of a Cairene street vendor: "When dealing with the government, you have to take the proverb, 'what you can win with, play with'" (Eid, 1999).

Governments have mixed feelings about quiet encroachment. On one hand, they see the people helping themselves by building shelters, gaining access to services and creating jobs. On the other hand, they realize that these activities are carried out largely at the expense of the state, private property owners and the general public. Equally important, the poor tend to "out-administer" the authorities by establishing a different public order, acting independently, and often tarnishing the image of modernity the nation seeks to portray. "We are not against the vendors making a living," says the chief of Cairo's security department, "but not at the expense of Egypt's reputation. They spoil the picture of Cairo, they block the streets, they crowd the pavements" (Al-Ahram, 1997:12).

Yet the encroachments are tolerated in practice so long as they appear limited. But once they go too far, governments often react. Post-revolutionary Iran, for instance, saw many bloody confrontations between security forces and encroachers. Daily police harassment is a common practice in many Middle Eastern cities. Nevertheless, the frequent offensives against squatters and street vendors often fail to bring a result. The actors either resort to on-the-spot resistance (as in Iran) or, more commonly, resume their activities quietly following each tactical retreat (as in Egypt). For example, when the municipal police make the rounds to remove street vendors— in which case the vendors sud-

53. For a more detailed description, see Wikan, 1997.

54. See Ru'ya No.8, p. 20

denly disappear—the vendors normally return to their work once the police are gone. "Everything we are doing is useless, because the solution is not long-term," says an Egyptian official (Al-Ahram, 1997:12).<sup>55</sup> Iranian authorities became even more frustrated when their "anti-vending squads" failed to clear the public spaces. Confronting quiet encroachment is particularly difficult for the more vulnerable governments. The municipalities, using carrot-and-stick tactics, may indeed manage to demolish illegal settlements, drive vendors *off* the main streets, or track down unregistered vehicles. Nevertheless, they have to yield to the actors' demands by offering alternative solutions. Where removals or demolitions have actually been carried out, the dispossessed have been offered alternative street markets, housing or regulated taxi service. Only 13 out of a total of 81 squatter settlements in Cairo (excluding Guiza) have been identified for demolition (for safety reasons); the rest are scheduled to be upgraded (Al-Wafd, 1998:3).<sup>56</sup>

So, quiet encroachment is not the politics of collective demand making, of protest, but rather a cluster of individual direct actions. It is accentuated under the socio-political circumstance characterized by authoritarian states, populist ideology and strong family ties. The authoritarian bureaucratic states render collective demand making both risky (because of repression) and less effective (owing to bureaucratic inefficiency); populism tends to obstruct the public sphere and autonomous collectivities, making primary loyalties the more functional mechanism of survival and struggle. Yet the encroachment strategy generates, in the long run, a reality on the ground that states often find no option but to come to terms with. In the end, the poor manage to bring about significant changes in their lives, urban infrastructure and social policy. It is precisely this centrality of the agency of the urban grassroots that distinguishes "quiet encroachment" from any incremental social change that may result from urbanization.

While this kind of activism represents lifelong, sustained, and self-generating advancement, it is largely unlawful and involves constant risk of harassment, insecurity and repression. As a fluid and unstructured form of activism, quiet encroachment has the advantage of flexibility and

versatility; but it falls short of developing legal, financial, organizational, and even moral support. The challenge is to merge the mobilizational element of quiet encroachment, the institutional capacity of NGOs, and the consent of the authorities. The Street Food Vendors' Organization (SFVO) in the Egyptian city of Minia, displays such a possibility. A number of NGO activists helped 700 vendors organize and gain the support of the local authorities. Once it was set up, SFVO launched a credit fund, improved hygiene, introduced bulk purchase of foodstuffs, provided group health insurance, helped to ease registration with the state bureaucracy, and eliminated police harassment. This successful experiment has inspired similar initiatives in other cities.<sup>57</sup>

But the poor's encroachment on the propertied and powerful, the public and the state is surely not unlimited. The grassroots might be able to secure many necessary provisions, jobs, and urban services—and these are certainly crucial. But how can they obtain schools, public parks, health insurance, and security at home and work, which are linked to larger structures and processes? One should perhaps begin by recognizing both the potential and limitations of grassroots activism, as well as the necessity of state involvement in redistribution matters on a larger scale.

### Conclusions

Resorting to coping strategies and urban riots were the early reactions to the effects of neoliberal policies during the 1980s. In the Middle East, these seem to have given way to more institutional methods of dealing with austerity. Apart from state social control, safety nets provided by social Islam and NGOs have played a significant role in this shifting approach. With political Islam having been undermined (institutionalized, co-opted or curbed) by the end of the 1990s, it seems that, notwithstanding their flaws, social Islam, the creation of NGOs and quiet encroachment represent the dominant forms of activism that currently contribute to improvements of some aspects of people's lives in the Middle East. While, quiet encroachment has a longer history, the spread of Islamism and NGOs assumed a new momentum during the 1980s and especially the 1990s, when implementation of neoliberal economic policies

55. The chief of Cairo's security department was referring to the spread of street vendors in Cairo.

56. On Iran, see Bayat, 1997b. On Egypt, the information is based on my research in Bayat 1997a.

57. See Pugh, 1994. A more detailed report is Tinker, 1993.

began. The growth of these types of activism (along with new social movements associated with women and human rights) coincides with the relative decline in the more traditional class-based movements—notably, peasant organizations, cooperative movements and trade unionism. The transformation of rural social structure, de-peasantization and growing urbanization erode the social bases of peasant and cooperative movements. The weakening of economic populism, closely linked with new economic restructuring, on one hand results in the decline of public sector employment that was the core of corporatist trade unionism. On the other hand, it leads to fragmentation of the workforce, expressed in the expansion of the urban informal economy. It is true that state bureaucracy (as a segment of the public sector) remains weighty, however, its employees, unlike workers in industry or services, have largely been unorganized. Indeed, a large part of these low-paid employees survive by working second or third jobs in the informal sector.

In the meantime, growing economic informality and expanded urbanization in the Middle East are causing a shift in popular needs and demands. The growth of informality means that struggles for wages and working conditions (the typical focus of traditional trade unionism) are losing ground to broader concerns of jobs, informal work conditions, and affordable living. Conversely, rapid urbanization increases the demand for urban collective consumption—decent shelter, electricity, piped water, transportation, health care and education. The desire for citizenship, expressed in community membership and developmental rights, is one that traditional trade unionism is unable to address. And the scope of social Islam and NGOs, despite their contributions to social welfare, is also limited in terms of fully realizing such a goal. Therefore, the task falls to community movements, which tend to be feeble in the Middle East. However, there were signs in the late 1990s that Middle Eastern governments were cautiously recognizing the activities of some civil society organizations, notably NGOs. This change of attitude is manifested in activities such as: new NGO laws being ratified in Egypt in 1999; a more publicly positive attitude in Jordan; and in Iran the sponsoring of NGO/government activities by state agencies

(the Ministry of Health), as well as the inclusion of clauses in the Third Development Plan (1999-2001) that encourage NGO formation and popular participation. Yet these measures are still far from "enabling" civil society organizations from above, and encouraging social development from below. Hence, it is mainly to the strategy of quiet encroachment that the urban grassroots population in the Middle East resorts in order to fulfill its growing needs.

Thus emerges a salient feature of grassroots activism in the region (aspects of which may also be observed elsewhere): it is characterized less by demand-making movements than by direct actions, be they individual, informal, or institutional. Hence, largely because of the inefficient and authoritarian nature of the states, people are less inclined, for example, to join together to *demand* housing, but instead proceed to acquire it directly. Mosque associations do not usually mobilize people to *demand* welfare, but attempt to offer it to them directly. People usually exert collective pressure when their existing gains are threatened. In this process, the intervention of advocacy NGOs (such as those concerned with human rights, women's issues, or democracy) to publicize grassroots causes often contributes significantly to their success.

These claim-making acts, collective or individual, have both practical and policy implications. Through direct action, people make themselves heard; they create realities on the ground that the authorities sooner or later have to come to terms with. Thus on 1 May 1993, a year after the Imbaba incident in Egypt, President Mubarak authorized that "there be an immediate implementation of a national program in upgrading the most important services and facilities in haphazardly built areas in all governorates". A national five-year plan was announced covering the period from 1993 to 1998, costing E£ 3.8 billion (\$1.08 billion). By 1996, 127 of 527 zones targeted were "fully upgraded" (Al-Ahram, 1996:12). Joan Nelson's (1988) contention that because the poor are never organized well enough they fail to exert influence on national policies, is true. Yet the result of poor people's individual direct actions may be improvement from below and policy change from above.

In conclusion, in the experience of the Middle East, "pressure from below" is highly relevant to social development. Given the gradual retreat of states from their traditional social responsibilities, the Middle East's poor would have been in worse conditions had grassroots actions been totally absent. Yet, grassroots activities do have limitations—both in terms of internal constraints on how much can realistically be achieved, and in

relation to constraints dictated by the state. It is a mistake to leave the task of social development to initiatives from below. A bigger mistake is to give up on the state, in particular its crucial role in distribution matters on the larger scale. Yet, imagining policy changes and improvement in people's lives without their pressure or direct action seems no more than an illusion.

## Bibliography

- Abdel Taher, Nadia, "Social identity and class in a Cairo neighborhood". *Cairo Papers in Social Science*, Vol. 9, No. 4, Winter 1986.
- Akinci, Ugur, "The Welfare Partys municipal track record: Evaluating Islamist municipal activism in Turkey", *Middle East Journal*, Vol. 53, No. 1, Winter 1999.
- Al-Ahali, Article in this weekly newspaper, Cairo, 3 November 1999 (in Arabic).
- Al-Ahram Weekly, Article in this weekly newspaper, Cairo, 27 November—3 December 1997.
- Article in this weekly newspaper, Cairo, 24—30 October 1996.
- Article in this weekly newspaper. Cairo, 17—23 October 1996.
- Al-Karadawi, Youssef, *The Problem of Poverty, and How Can Islam Resolve It*, Al-Risala, Beirut, 1985 (in Arabic).
- Al-Sayyid, Mustapha, "Is there a civil society in the Arab world?", in A.R. Norton (ed.), *Civil Society in the Middle East*, E.J. Brill, Leiden, 1995.
- Al-Wafd, Article in this daily newspaper, Cairo, 5 February 1999 (in Arabic).
- Article in this daily newspaper, Cairo, 3 March 1998 (in Arabic).
- Article in this daily newspaper. Cairo, 18 October 1997 (in Arabic).
- Amin, Jalal, "Major determinants of economic development in Egypt", *Cairo Papers in Social Science*. Vol. 21, No. 3, Fall 1998.
- Assad, R. and M. Roshdi, *Poverty and Poverty Alleviation in Strategies in Egypt*. Ford Foundation, Cairo, 1998.
- Ayubi, Nazim, *Political Islam: Religion and Politics in the Arab World*, Routledge, London, 1991.
- Bada Wi, Manal Abdel Salam, *Islamic Associations in Cairo*, unpublished MA thesis, The American University in Cairo, June 1999.
- Bayat, Asef, *Detotalizing the Historiography of the Islamist Movements: Urban Poor and the Political Islam*, unpublished paper, The American University in Cairo, 1998a.
- *Globalizing Social Movements? Comparing Islamist Movements and Latin American Liberation Theology*, unpublished paper, 1998b.
- "Revolution without movements, movement without revolution: Comparing Islamic activism in Iran and Egypt", *The Comparative Studies in Society and History Book Series*, Vol. 40, No. 1, 1998c.
- *Grassroots Participation in Egypt: NGOs or social Movements?*, unpublished paper, The American University of Cairo, 1997a.
- *Street Politics: Poor Peoples' Movements in Iran*, Columbia University Press, New York, 1997b.
- "Un-civil society: The politics of the informal people", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 1, 1997c.
- "Workless revolutionaries: The unemployed movement in revolutionary Iran", *International Review of Social History*, Vol. 24, No. 1, 1997d.
- "Cairo's poor: Dilemmas of survival and solidarity", *Middle East Report No. 202*, Middle East Research and Information Project, Washington, DC, Winter 1996.
- "Populism, liberalization and popular participation: Industrial democracy in Egypt", *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 14, February 1993.
- *Workers and Revolution in Iran*, Zed Books, London, 1987.
- Biblawi, Hazem, "Rentier state in the Arab world", in C. Luciani, *The Arab State*, Routledge, London, 1990.
- Brynen, Rex, "The politics of monarchical liberalism: Jordan", in Bahgat Korany, Paul Noble and Rex Brynen (eds.), *Political Liberalization and*

- Democratization in the Arab world: Comparative Experiences*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1998.
- Cairo Times, "A little neighbourly advice", 2—15 September 1999a.
- Special Report, 2—15 September 1999b.
- Cross, John, *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford University Press, Stanford, 1998.
- Delta Business Service International: Khattab and Associates, *Analysis of Registered Private Voluntary Associations in Cairo and Alexandria*, report prepared for the Agency for International Development, Cairo, 21 June 1981.
- Durning, Alan, "People power and development". *Foreign Policy*, No. 76, Fall 1989.
- Ebtekar, Massoumeh, "Women's NGOs and poverty alleviation: The Iranian experience". *Farzaneh*, Vol. 4, No. 9, Spring 1998 (in English).
- Egyptian Federation of Community Development Associations, *Fact Sheet*, Cairo, 14 March 1990.
- Eid, Mansour M., *Informal Economy in Madinat al-Nabha: Resistance and Accommodation Among the Urban Poor*, MA thesis, The American University in Cairo, January 1999.
- El-Karanshawly, Sanier, *Governance, Local Communities and International Development in Urban Egypt: The Case of the Near East Foundation*, unpublished report, Cairo, 1998.
- Ghabra, Shafiq, "Voluntary associations in Kuwait: The foundation of a new system?" *Middle East Journal*, Vol. 45, No. 2, Spring 1991.
- Malawi, Jailan, "Mosque stairs spark Shubra riots", *Al-Ahram weekly*, 18—24 August 1994.
- Hammami, Rema, "NGOs: The professionalization of politics", *Race and Class*, Vol. 37, No. 2, 1998.
- Harb El-Kak, Mona, *Participation Practices in Beirut's Suburb Municipalities: A Comparison Between Islamic and "Developmentalist" Approaches*, paper presented at the 4th International Other Connections Conference, Sites of Recovery, Beirut, 25—28 October 1999.
- Hikermann, Joost, *Behind the Intifada*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1991.
- Hinnebusch, Raymond, "Democratization in the Middle East: The evidence from the Syrian case", in Gerd Honneman (ed.), *Political and Economic Liberalization*, Lynn Rienner, Boulder, 1996.
- Hoodfar, Homa, *Volunteer Health Workers in Iran as Social Activists: Can "Governmental Non-Governmental Organizations" Be Agents of Democratization?*, Occasional Paper No. 10, Women Living Under Muslim Law, Paris, December 1998.
- *Between Marriage and the Market*, The University of California Press, Berkeley, 1997.
- Hopkins, Nicholas S., Sohair R. Mehanna and Salah El-Hagar, *Social Response to Environmental Change and Pollution in Egypt*, The American University in Cairo, Social Research Centre, Cairo, 1998.
- Ibrahim, Saad Eddin, "The troubled triangle: Populism, Islam, and civil society in the Arab world", *International Political Science Review*, Vol. 19, No. 4, 1998.
- Egyptian Law 32 on Egypt's Private Sector Organizations: A Critical Assessment, Ibn Khaldoun Centre for Developmental Studies, Working Paper No. 3, Cairo, November 1996a.
- "Grassroots participation in Egyptian development", *Cairo Papers in social Science*, Vol. 19, No. 3, Fall 1996b.
- International Monetary Fund (Imf) *International Financial Statistics Yearbook*, 1996, IMF, Washington, DC, 1996.
- *International Financial Statistics Yearbook*, 1994, IMF, Washington, DC 1994.
- Ismail, Abdel Mouna, *The Liberalization of Egypt's Agriculture Sector and Peasants Movement Land Centre for Human Rights*, Cairo, 1998.
- Ismail, Salwa, "The popular movement dimensions of contemporary militant Islamism: Socio-spatial determinants in the Cairo urban setting", in a forthcoming volume of *The Comparative Studies in Society and History Book Series*, The University of Michigan Press, (forthcoming, 2001).
- Istanbuli, Daoud, *The Future Role of Palestinian NGOs in an Emerging Palestinian Self-Government*, The Middle East Working Group Seminar, Jerusalem, 21-22 June 1993.
- Kepel, Gilles, *Muslim Extremism in Egypt*, The University of California Press, Berkeley, 1986.
- Kfoury, Assaf, "Hizb Allah and the Lebanese state", in J. Beinin and/ Stork (eds.), *Political Islam*, The University of California Press, Berkeley, 1996.
- Khafagy, Fatma, *Needs Assessment Survey of NGOs in Egypt*, report prepared for The African Women's Development and Communications Networks, Cairo, August 1992.
- Khosrowkhavar, F., "Nouvelle banlieue et marginalité: La cite Taleghani a Khak-e Sefid", in C. Adle and

- B. Hourcade (eds.), Teheran: Capitale Bicentenaire, Institut Francais de Recherche en Iran. Teheran 1992.
- Land Centre for Human Rights, *Egypt's Labour Conditions During 1998: The Year of Strikes and Protests*, Land Centre for Human Rights. Cairo, December 1998.
- Lapidus, Ira, *Muslim Cities in the Later Middle Ages*. Cambridge University Press, Cambridge. 1967.
- La Towsky, Robert, *Financial Profile of Egypt's PVO Sector*, report prepared for The World Bank, June 1994.
- Laurent, Bertrand and Salma Galal, *PVO Development Project Evaluation Report*, report prepared for USAID/Egypt, Cairo, December 1995.
- Lewis, Oscar, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. Basic Books, New York. 1959.
- Lindberg, Staffen, In I. Lindberg and A. Sverrisson (eds.), *Globalization, Democratization, and Social Movements in the Third world*, conference proceedings. Research Report No. 35, Lund University, Sweden, 1995.
- Mahfouz, Maha, *Community Development in Egypt: The Case of CDAs*, unpublished MA thesis. The American University in Cairo, 1992.
- Majdalani, Roula, *Bridging the Gap between the Development Agendas and the Needs of the Grassroots: The Experience of Jordanian NGOs*, unpublished paper. Beirut, August 1999a.
- *Governance and NGOs in Lebanon*, unpublished paper, Beirut, 1999b.
- *NGOs as Power-Brokers in the Rebuilding of a Fragmented State: The Case of Lebanon*, unpublished paper, Beirut, August 1999c.
- Margulies, R. and E. Yildizoglu, "The resurgence of Islam and Welfare Party in Turkey", in J. Beinin and J. Stork (eds.), *Political Islam*, The University of California Press, Berkeley, 1996.
- Middle East Report, "Existing political vessels cannot contain the reform movement: A conversation with Sai'id Hajjarian", Middle East Report No, 212. Middle East Research and Information Project. Washington, DC. Fall 1999.
- Moghadam, Valentine, "Women's NGOs in the Middle East and North Africa: Constraints, opportunities, and priorities", in Dawn Chatty and A. Rabo (eds.), *Organizing women: Formal and Informal Womens Groups in the Middle East*, Berg, Oxford, 1997.
- Mubarak, Hisham, *Al-Erhabiyoum Qademoun*, Dal Al-Mabrousa, Cairo, 1995.
- Nakhleh, Khalil, *Indigenous Organizations in Palestine: Towards a Purposeful Societal Development*, Arab Thought Forum, Jerusalem. 1991.
- Nelson, Joan, *The Politics of Pm-Poor Adjustment Policies*, World Bank, Country Economics Department. 1998.
- Norton, A.R. (ED.), *Civil Society in the Middle East*, E.J. Brill, Leiden, 1995.
- Perlman, Janice, *The Myth of Marginality*, The University of California Press, Berkeley, 1976.
- Popple, Keith and Mae Shaw, "Editorial introduction: Social movements: Re-assessing 'community'", *Community Development Journal*, Special Issue, Vol. 32, No. 3, July 1999.
- Posusney, Marsha Pripstein, *Labor and the State in Egypt: Workers, Unions and Economic Restructuring*, Columbia University Press. New York, 1997.
- Pugh, Deborah, "The street vendors of Minia", The Ford Foundation Report. Spring 1994.
- Qandil, Amami, "The nonprofti sector in Egypt", in H.K. Anheier and L.M. Salamon (eds.), *The Nonprofit Sector in the Developing World*, Manchester University Press. Manchester, 1998.
- *Taqdim Adaa el-Islamiyyin fi-Niqabat al-Mahniyya*, Centre d'études et de documentation économique juridique et sociale/Cairo University, Cairo, 1993a.
- *The Role of Islamic PVOs in Social Welfare Policy: The Case of Egypt*, paper presented at the workshop on The Role of NGOs in National Development Strategy. Cairo, 28—31 March 1993b.
- Rahman, Anisur, *People's Self-Development*, Zed Books, London. 1993.
- Richards, Alan and John Waterbury, *A Political Economy of the Middle East*, Westview Press. Boulder. 1990.
- Rosefsky Wickham, Carrie, "Islamic mobilization and political change: The Islamist trend in Egypt's professional associations". in J. Beinin and J. Stork (eds.), *Political Islam*, The University of California Press, Berkeley, 1996.
- Sadiq Sarvestani, R., *Barrasi-ye Jame-shenakhti-ye Ravabet-e Hamsayegui dar Tehran*, Tehran University, Institute of Social Studies and Research, 1997.
- Sayyah, Ghassan, *Potential Constraints upon NGOs in Lebanon*, paper presented at the workshop on Reconstruction, Rehabilitation and Reconciliation in the Middle East: A View from Civil Society, in Ottawa, Canada, 21 June 1993.
- Schaefer Davis, Susan, *Advocacy-Oriented Non-Governmental Organization in Egypt: Structure*.

- Activities, Constraints, and Need*, report prepared for USAID/Egypt, Cairo, May 1995.
- Shoukry, Alyaa, *Poverty and Adaptation Mechanism: A Sociological Approach and Research on Egypt During the 1980s*, Unired Nations Children's Fund, Cairo, 1993.
- Singerman, Diane, *Avenues of Participation: Family, Network, and Politics in Cairo's Quarters*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995.
- Sullivan, Denis, *Private Voluntary Organizations in Egypt*, University Press of Florida, Gainesville, Florida, 1994.
- Tabrizi, Alireza Mohseni, *Barrasi-ye Majame'e Mashverati-ye A'emme-ye Jama'at va Mo'amedin-e Mahal da Manategh-e Shahr-e Tehran*, University of Tehran, Institute of Social Studies and Research, Tehran, 1997.
- Tanada, Hirofumi, "Survey of migrant associations in Cairo metropolitan society (Egypt), 1955—1990: Quantitative and qualitative data". *Social Science Review*. Waseda University, Tokyo, Vol. 42, No. 1, 1996.
- Tewfik, Inas, "Mobilization in a Cairo neighborhood". Middle East Report No. 202. Middle East Research and Information Project. Washington. DC. Winter 1996.
- *Community Participation and Environmental Change: Mobilization in a Cairo Neighbourhood*, unpublished MA thesis, The American University in Cairo, 1995.
- Tinker, Irene, *Evaluation of the Organization for Development and Support of Street Vendors in the City of Minia: Model for Empowering the Working Poor*, Ford Foundation, New York, August 1993.
- United States Agency for International Development (USAID)/Cairo/EAS, *Report on Economic Conditions in Egypt, 1991—1992*, USAID, Cairo, 1993.
- Verges, Meriem, "Genesis of a mobilization: The young activists et Algeria's Islamic salvation front", in j. Beinun and J. Stork (eds.), *Political Islam*, The University of California Press, Berkeley, 1996.
- Walton, John and David Seddon, *Free Markets and Food Riots*. Blackwell Publishers, London, 1994.
- Webster, Neil, "The role of NGOs in Indian rural development: Some lessons from West Bengal and Karnataka", *The European Journal of Development Research*, Vol. 7, No. 2, December 1995.
- Westley, John, "Change in Egyptian economy, 1977—1997", in *Cairo Papers in Social Science*, Vol. 21, No. 3, Fall 1998.
- Wikan, Unni, *Tomorrow, God Willing*, University of Chicago Press, Chicago, 1997.
- World Tables, 1991.
- Worsley, Peter, *The Three Worlds: Culture and World Development*. Woodenfeld and Nicholson, London, 1984.



## *Document*

# Preparation for the 2002 World Summit on sustainable development

including main areas of work and initiatives of the UN Secretariat and in the UN System<sup>1</sup>

### **Background**

1. The Commission on Sustainable Development stressed the importance of early and effective preparations for the 2002 review and assessment of progress in the implementation of Agenda 21 and of other outcomes of UNCED, to be carried out at the local, national, regional and international levels by Governments and the United Nations system, so as to ensure high-quality inputs to the review process. The Commission encouraged effective contributions from, and involvement of, all major groups. The Commission invited the UN Secretariat, working in close cooperation with UNEP, the UN Regional Commissions, secretariats of UNCED-related conventions, as well as other relevant organizations, agencies and programmes within and outside the UN system, including international and regional financial institutions, to support preparatory activities, in particular at the national and regional levels, in a coordinated and mutually reinforcing way.

2. The 55th session of the General Assembly in its resolution 55/199 of 20 December 2000 has decided to organize the review at the summit level. The Summit will be held in summer of 2002 in Johannesburg, South Africa and will be called the "World Summit on Sustainable Development". The Commission on Sustainable Development will act as the Preparatory Committee. The first preparatory meeting will be held on 30 April-1 May 2001 followed by three additional PrepComs. The last preparatory meeting will be held in Indonesia at the Ministerial level in May 2002.

3. The overall goal of the Summit is to reinvigorate, at the highest political level, the global commitment to sustainable development and to a North/South partnership and a higher level of international solidarity to the accelerated implementation of Agenda 21 and the promotion of sustainable development. Specific objectives of the preparatory process include:

- To undertake the comprehensive review and assessment of progress achieved on the basis of the results of national assessments and sub-

regional and regional preparatory meetings, the documentation to be prepared by the Secretary-General; in collaboration with task managers and other inputs from relevant international organisations, as well as on the basis of contributions from major groups;

- To identify major accomplishments and lessons learned;
- To identify major constraints and propose specific time-bound measures to be undertaken; and institutional and financial requirements, and identify sources of such support;
- To address new challenges and opportunities that have emerged since UNCED within the framework of Agenda 21 ;
- To address ways of strengthening the institutional framework for sustainable development and evaluate and define the role and programme of work of the CSD.

4. The Assembly underscored that the Summit and its preparatory process should ensure a balance between economic development, social development and environmental protection as interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development. It also stressed that the preparatory process and the Summit itself would provide for an active involvement of all stakeholders. The General Assembly also welcomed the preparatory work underway in the UN Secretariat in close collaboration with UNEP, UNDP, regional commissions, secretariats of conventions related to UNCED and other organizations of the UN system.

5. In follow-up to the 55th session of the General Assembly in January 2001 it was decided to establish a High level Steering Committee for the 2002 Summit. The Committee will be chaired by the UN Deputy Secretary-General. On policy issues the Committee will include heads of UN Department of Economic and Social Affairs, the Executive Director of UNEP, and the Administrator of UNDP. When required, the Committee will be expanded to include heads of other parts of the UN Secretariat. DESA will provide the secretariat support to the Committee. For more regular co-

1. Briefing paper by the secretariat, updated on 1 February 2001

ordination of various preparatory activities, a working level Inter-departmental Task Force will be established by DESA. The Task Force would include representatives of all relevant parts of the UN Secretariat and a representative of the host government.

### National level preparations

6. Among the important objectives of the preparatory process leading to the 2002 Summit are the following:

- a Mobilizing awareness, interest and involvement at the national level with active and participatory involvement of national governments, major groups and the media; and
- b Ensuring an organic link between and effective contribution from national preparatory activities and assessments to regional preparatory processes and, subsequently, into the global preparatory process, including inter-governmental preparatory meetings.

7. The Commission on Sustainable Development invited all governments to undertake national review processes as early as possible. The Commission agreed that national reports that have been prepared by Governments since 1992 on national implementation of Agenda 21 and to which major groups have contributed, could provide a fair basis for guiding national preparatory processes.

*Specific activities undertaken in the UN system in support of national level preparations*

8. DESA is preparing country profiles, which would cover most of the main thematic areas of Agenda 21 and the Programme for the Further Implementation of Agenda 21. The country profiles are based on information contained in national reports, which have been submitted by national governments to the CSD in the 1997-2001 period. In addition, DESA in consultation with other parts of the Secretariat, has elaborated Proposed framework for addressing key issues in reviewing and assessing progress made in the implementation of Agenda 21 at the national and regional levels. The purpose is to facilitate consistency in the approach to the 2002 reviews undertaken at all levels. The key issues to be addressed under the proposed framework would allow countries to identify the

main accomplishments since UNCED along with the main constraints and challenges which countries have encountered. The framework, in a form of a short and user-friendly questionnaire, was communicated to all Permanent Missions in New York on 7 August 2000. In order to ensure information would be available by the time regional reviews would commence, the suggested deadline for responses is 1 March 2001. In addition, the Secretariat and ICLEI have launched the second Local Agenda 21 survey to systematically identify and analyse the progress in Local Agenda 21 initiatives.

9. In addition to undertaking national reviews and assessments as described above, it is important to create incentives that would enhance a stimulating and participatory environment for preparations at the national and local levels.

For the purpose of creating such incentives the Secretariat has invited all countries to launch the following four initiatives: "101 ways to promote sustainable development"; "Sustainable development visions for the 21<sup>st</sup> century"; "Children's Agenda 21 Posters" and "National Progressions". The general objective of these initiatives is to enhance greater participation and interaction among national and local authorities, major groups and media. Consequently, these initiatives would have the potential of raising the effectiveness of national preparatory processes, lead to a greater commitment to sustainable development by all partners involved and enhance a sense of ownership of these preparatory processes among the public at large. More specific description of these initiatives is as follows:

"101 ways to promote Sustainable Development"

Countries are invited to select one sustainable development activity, that took place in their country following UNCED and which, in their view, brought the most successful results.

Nominations could be made by national and local authorities, non-governmental organizations and professional associations, international organizations, media institutions, etc. and range from successful policy reforms to specific projects at the local/community levels. The nominations would need to meet the following criteria: a be aimed at implementing specific objectives of Agenda 21;

b be consistent with the three goals of sustainable development i.e. have economic, social and environmental objectives, targets and outcomes;  
c achieved tangible results;

d be designed and/or implemented in a participatory way with involvement of multiple stakeholders;

e may involve an element of international cooperation (bilateral, regional or multilateral).

The national selection process is expected to contribute to the overall assessment of progress achieved since UNCED at a country level, identify specific ways of implementing Agenda 21 at the local and national level, and promote partnerships. In addition, this initiative would produce a collection of successful national/local policies and actions, identify new promising approaches, and may give examples of effective international cooperation in support of national efforts.

#### *"Sustainable Development Visions for the 21<sup>st</sup> Century"*

Countries are invited to organize a national level competition involving major groups in which the participants would be invited to prepare short essays outlining their visions of sustainable development challenges, concerns and opportunities. Such a competition could also include an inter-generational aspect, whereby the visions of more mature people might be challenged or complemented by the visions of the youth.

#### *"Children's Agenda 21 Posters"*

Countries are invited to organize national level competition involving school children ages 7-12 in which the participants would be invited to draw posters capturing their sustainable development aspirations and concerns. The competition could be organized with involvement of national teachers' associations.

#### *"National Progressions"*

This initiative would be a national broad-based consultation process to identify 3-4 specific sustainable development progress targets that are achievable in the next five to ten years and will make a sig-

nificant difference in the country's progress towards sustainability. The aim is to generate independent or joint actions that will further the slow but sure transition towards a sustainable global society. The National Progressions of a country are its own targets based on its own priorities and capabilities rather than those that may be agreed globally through inter-governmental negotiations. The progression targets can range from launching processes for developing a legal instrument, to comprehensive data gathering programs, or experiments with new and innovative financing mechanisms.

A high-level multi-stakeholder dialogue segment at the 2002 Summit will provide the forum at which countries will share their progression targets with the commitments made by major group representatives. The national progressions would also be shared at the regional level in the course of regional preparatory meetings.

10. The results of national competitions submitted by participating countries, would be broadly publicized by the Secretariat and brought to the attention of regional and global preparatory meetings. Special publications are planned by the Secretariat for presentation to the 2002 Summit. Some of the leaders/initiators of the activities identified as the country-finalists could be invited to one of the preparatory meetings or to the 2002 Summit (where an exhibit and/or special presentations may be organized).

11. Based on the experience gained in the preparatory process for UNCED, national preparations are greatly facilitated if countries set up national preparatory committees which involve representatives of government, local authorities, professional associations, major groups, media and other partners. Specific partners who could play a catalyzing role at the national level are:

- National Sustainable Development Focal Points/Environment, Development, Foreign as well as relevant sectoral Ministries.
- National Sustainable Development Councils (where they exist).
- National Associations of Local Authorities.
- NGOs and other major groups,
- National professional and teachers' associations.
- Media.
- National Parliaments.
- Offices of relevant UN Organizations and UN Information Centers.

12. National preparatory committees for 2002 could have the following main functions:  
a Undertake national reviews/assessments, using inter alia national reports/country profiles prepared for CSD, as well as the Proposed framework for addressing key issues in reviewing and assessing progress made in the implementation of Agenda 21  
b Support "101 ways"; "Visions", "Posters" and "Progressions" initiatives,

c Raise awareness at the local/national levels  
13. Countries were invited to provide information on national preparatory processes, including on national competitions described above, to DESA as early as possible. Information on countries who have established national preparatory committees and have launched either one or more of the proposed competitions will be posted and regularly updated on the official UN web-site <[www.un.org/rio+10](http://www.un.org/rio+10)>.

14. DESA, UNDP, UNESCO and WHO are considering effective ways and means of in support of national level preparatory activities. On July 18 a joint letter from Under-Secretary-General/DESA and the Administrator of UNDP was sent to all UN Resident Coordinators, asking them to actively support national preparations and promote coordinated involvement of all represented UN organizations.

### Regional and sub-regional levels

15. The Commission on Sustainable Development, while allowing for the originality of regional contributions, has agreed that a certain uniformity is needed in regional preparatory processes. The Commission also underscored the importance of using the high-level intergovernmental processes that exist at the regional level.

*Specific activities undertaken in the UN system in support of regional and sub-regional level preparations*

16. In response to an invitation of CSD8, DESA on 9-10 June 2000 organized a consultative meeting with senior representatives of UNEP Regional Offices and UN Regional Commissions. In follow-up to this meeting the following activities are underway.

17. Intergovernmental regional preparatory meetings will take place in the period from

September-November 2001. Such timing would allow the regional preparatory meeting to fully benefit from various inputs from national assessments and relevant activities taking place or foreseen at the sub-regional and regional levels; and make their own timely contribution to the "global" intergovernmental preparatory process (CSD 10 acting as the first substantive session of the PrepCom 28 January-8 February 2002).

18. If there are relevant regional meetings on environment/sustainable development already planned for that period, regional preparatory meetings could be organized as part of or back-to-back with such meetings. However, if no such meeting is foreseen during this period, special regional prepcoms would be organized. An important challenge would be to ensure that regional preparatory meetings involve, both in their preparation and proceedings, all relevant parts of government, as well as stakeholders.

19. It would be essential to secure that regional preparatory meetings undertake two main tasks:  
a Undertake regional assessments of progress, including as appropriate, the results of national assessments, as well as contributions from the stakeholders from the regions. This would include:

(i) Main achievements in the region since UNCED in the implementation of Agenda 21 and other outcomes of UNCED, including any major regional, sub-regional and national initiatives towards sustainable development,  
(ii) Prospective outlooks and main constraints faced by the region, and by the countries of the region.

- common constraints faced by countries in the region;  
- specific constraints faced by the region (or by the sub-regions);  
- constraints resulting from global developments and changing conditions,

(ii) New initiatives and commitments within regions and its sub-regions towards overcoming constraints and fostering further progress.

b Formulate "regional platforms" which would outline key policy issues, priorities and follow up actions. Such platforms should be based on regional assessments and could focus on:

(i) Key sustainable development issues, which, in view of the region, require priority attention

and action at the global level (where strengthened or new global commitments, agreements and actions are required in view of the region),

(ii) Issues which, in view of the region, could be more effectively addressed at the regional/sub-regional levels (this would include issues where international cooperation with donors and international organizations is required in support of regional progress, but where no additional global agreements, involving all regions may be required).

(iii) Specific proposals from the region regarding strengthening or raising the effectiveness of international cooperation, including proposals regarding regional and international institutions.

20. In preparation for regional preparatory meetings the following activities are underway:  
a Regional Commissions and UNEP, in consultation with DESA, are elaborating specific modalities of regional preparatory meetings taking into account ongoing and planned regional processes and meetings. Consideration is given to organising sub-regional preparatory meetings in collaboration with relevant sub-regional organisations and institutions. DESA will also assist in funding of participation of representatives of developing countries in some of the sub-regional and regional preparatory meetings.

b DESA will undertake steps to ensure that the results of national assessments, as well as the results of country-level "101 ways" and "Sustainable Development Visions" initiatives, as described above, are available to regional preparatory meetings.

c UNEP and Regional Commissions will collaborate to ensure that the results of various international and regional studies and assessments (GEO3; GIWA, economic and development reports and surveys, etc.) are brought to the attention of regional preparatory meetings. Regional preparatory meetings would be also provided with comprehensive background reports with an assessment of progress achieved.

d UNEP and Regional Commissions will also undertake steps to bring the 2002 review to the attention of various planned regional and sub-regional meetings that are relevant to sustainable development. They will also undertake steps to raise awareness regarding the

2002 process within respective regions.

21. In order to take full advantage of the significant additional experience that is available with eminent persons, independent experts and representatives of major groups who have political and practical experiences in the field of sustainable development and have actively been involved in the implementation of Agenda 21 at the local, national and regional levels, DESA, in consultation with UN Regional Commissions, UNEP and other organisations, is organising regional Agenda 21 roundtables. Such roundtables will involve prominent experts from the region and representatives of all key sectors of the society. The main objective of the roundtables would be to elaborate practical proposals and suggest innovative approaches aimed at expediting progress in the implementation of Agenda 21 and, in this context, formulate recommendations for consideration by regional preparatory meetings. Reports of the roundtables will be made broadly available. The roundtables are planned for May-July 2001 period, prior to the regional preparatory meetings.

Global level preparations

#### *Documentation*

22. In February 2000, the Inter-Agency Committee on Sustainable Development (IACSD) launched the UN system's preparations for 2002, and agreed on the following:

a The preparations should directly involve the Administrative Committee on Co-ordination (ACC), which brings together the executive heads of all organizations of the UN system. The involvement of the ACC should mainly be realized through the preparation of an ACC Statement, which would contain a collective and concise assessment of progress achieved in the implementation of UNCED, together with the identification of major challenges faced by the UN system in the field of sustainable development and the further implementation of Agenda 21. The preparation of the ACC Statement is currently under way.

b The IACSD, through its Task Manager system, would ensure that the preparation of the substantive documentation to be submitted by the UN system to the global intergovernmental prepara-

tory meetings, will fully benefit from the technical expertise and analytical capacity available in the UN organizations, agencies and programmes.

23. The IACSD, at its latest session in September 2000, discussed the format for the preparation of documentation to be presented by the United Nations system to the global intergovernmental preparatory meetings and agreed on the following:
- a The documentation will be prepared through the IACSD Task Manager system to ensure the full involvement of all UN organizations, agencies and programmes. A thematic clustering of the chapters of Agenda 21 will be applied to promote, as much as possible, an integrated rather than chapter-by-chapter review and assessment.
  - b In accordance with the thematic clustering of the chapters of Agenda 21 agreed upon in the IACSD, one review report will be prepared per thematic cluster. This review report for each of the thematic clusters will consist of two parts: (a) factual part (3-5 pages) assessing the progress achieved in the given thematic cluster, and (b) analytical part (8-10 pages) providing a more detailed analysis of policies and strategic approaches applied to implement the objectives of sustainable development in the given thematic cluster.
  - c The factual part of the review reports will be submitted in the form of Secretary-General's reports to the first session of CSD10 in May 2001 for information. In addition, these factual parts will be made available to the regional preparatory processes.
  - d The analytical part of the review reports will form the main body of information for the preparation of one comprehensive policy report of the Secretary-General, which will review the status of progress in the implementation of Agenda 21 and outline emerging challenges to sustainable development and the further implementation of Agenda 21 from a policy point of view. This report will be submitted to the second session of CSD10 in early 2002 to facilitate substantive deliberations.

#### *Global thematic Agenda 21 roundtables*

24. In addition to regional Agenda 21 roundtables described above, a series of global themat-

ic Agenda 21 roundtables with involvement of eminent persons, prominent experts, and representatives of major groups from all regions who have political and practical experiences in the field of sustainable development. The role of such roundtables would be to prepare inputs to intergovernmental preparatory meetings, with a particular emphasis on promising policies and approaches, and innovative ideas which could foster progress in implementation of Agenda 21. When appropriate, thematic roundtables could be built on relevant results of regional roundtables. About 3-5 thematic roundtables, involving 25-30 experts each, are considered. In a preliminary way, the following possible themes could be considered:

- 1 New opportunities to sustainable development offered by recent developments in science and technology.
- 2 Strengthening national and global institutional framework for sustainable development: the new role of the civil society actors.
- 3 Social inequities as an impediment to sustainable development.
- 4 New ethics for sustainable development.
- 5 Promising approaches to integrate economic, social and environment objectives of sustainable development in policy formulation and implementation;

Other arrangements for involvement of prominent persons and independent experts in the preparatory process

25. In July DESA invited a representative group of persons from all regions and from all sectors of society to write a short paper, which would provide the UN Secretariat with their views and suggestions on the preparations for the 2002 review and event. The persons selected have been continuously and actively involved in sustainable development and the follow-up to UNCED. Views and ideas of these persons will be made available on the web-site at <[www.un.org/rio+10](http://www.un.org/rio+10)>.

#### *Facilitating involvement and contributions from major groups*

26. Another important area of Secretariats work is to facilitate and promote contributions to the preparatory process from major groups taking

into account the experience gained by the CSD in organising Multi-Stakeholder Dialogues. Active consultations are underway with a number of major groups' networks regarding their involvement and contribution to Rio+10 process. Arrangements for Multi-Stakeholder Dialogues during the preparatory meetings and the Summit are currently being elaborated in consultation with major groups' organisations and will be brought for consideration of the first meeting of CSD 10 acting as the PrepCom (30 April - 2 May, 2001). As part of these plans, major groups are invited to undertake their own assessments of progress achieved in the 2002, including assessments of the role and contribution of major groups themselves to sustainable development.

*Public outreach and awareness raising activities*

27. DESA is in the process of elaborating with DPI and other partners a 2002 public outreach/media strategy. In August 2000 a special 2002 issue of CSD Update was circulated to more than 4500 of subscribers. The official 2002 web-site will be launched in November 2000 at the following address: <[www.un.org/rio+10](http://www.un.org/rio+10)>. DESA and DPI working closely with other partners will actively disseminate information and undertake other outreach and public awareness activities on the goals and objectives of the Summit the state of its preparation and the importance of sustainable development.

28. The Secretariat is actively collaborating with the Inter-Parliamentary Union regarding ways of involving in the preparatory process the IPU Committee on Sustainable Development, as well as of national parliaments.

**Solicitation of extra-budgetary resources in support of the preparatory process and the summit**

29. The Commission on Sustainable Development at its 8<sup>th</sup> session recommended that necessary steps be taken to establish a trust fund and urged international and bilateral donors to support preparations for the ten-year review through voluntary contributions to the trust fund and to support participation of representatives from developing countries in the regional and international preparatory process and the 2002 review event itself. The Commission also encouraged voluntary contributions in regional and international preparatory processes and the 2002 event. The 55<sup>th</sup> session of the General Assembly has reiterated the appeal to donors to support preparations for the Summit with extra-budgetary contributions. A note verbale soliciting extra-budgetary contributions to the trust fund in support of preparatory activities and travel of representatives of developing countries to preparatory meetings was circulated to the Permanent Mission in New York on 17 August 2000. The Governments of Denmark and Sweden have already made their contributions to the trust fund. Other contributions are expected.

## Statement of NGOs on the structured dialogue between civil society and the European Commission on the WTO and other trade & investment policy matters

*Meeting with Pascal Lamy, EC Commissioner for Trade, 23 November 2000  
NGO Statement*

### **Introduction — drawing some lessons**

Development of trade policy in an open and democratic system requires that a broad range of interests be taken into account. At the time of the MAI negotiations three years ago, the European Commission started to consult civil society on trade and investment policy issues. Around Seattle, this consultation intensified, and since May this year conducted in a more structured dialogue fashion. For both the Commission and NGOs this consultation and dialogue process has been a learning experience and we acknowledge the upward learning curve over the past period.

However, we believe there is room for enhancing the value of the dialogue process to a point where all stakeholders concerned become convinced it is indeed a process worth investing in. To reach this point, all partners in the dialogue would need to take up their responsibility. On our side, this has so far meant preparing for the meetings, disseminating the information to national and local constituencies and either attending the meetings or submitting written inputs. On the Commission's side the dialogue has so far meant investing time

and resources into preparation and participation — mostly from DG Trade — and handling the practical logistics.

We believe that improvements could be made at two levels:

#### **Enhancing the value of the dialogue process**

We would like to highlight the need for representation of DGs other than DG Trade and the need for transparency and feedback as to what the Commission does with all the information it gets from civil society. For us it is difficult to see clearly what real impact the consultations with civil society have had on EU trade policy.

In light of this, we propose the following:

1. Mutual accountability: While the NGOs and civil society at large commit themselves to submitting written and oral inputs to the meetings, the Commission should write up a report following each of the 6-monthly Issue Groups summarising what lessons it has drawn from the dialogue and outlining how it has used this information in formulating or modifying its trade policy.
2. Broader representation: On the NGO side broad representation of stakeholders is con-

strained by lack of resources (we will come to that later). On the Commission's side, it would be most helpful if senior representatives of DGs other than DG Trade could attend and co-chair meetings when the issue under discussion requires it.

3. Better provision of information: There is an imbalance of information flow. Civil society organisations are regularly submitting papers / letters to the Commission, while there is a lack of hard information from the Commission, and other materials arrive too late to inform our discussions. A commitment to systematically disseminate information from the Commission to all stakeholders is needed (including information on the state of play in the negotiations, on other consultation processes run by the Commission — such as those on services or investment, TAED or TACD responses). This information could be posted on the DG Trade website.

4. Timely Agenda-setting: The agenda of meetings should provide opportunities to hear views of civil society which have fundamental differences with the basic assumptions and strategies of the EC towards the next Round and should not only focus



## Statement of NGOs on the structured dialogue between civil society and the European Commission on the WTO and other trade & investment policy matters

*Meeting with Pascal Lamy, EC Commissioner for Trade, 23 November 2000*

### *NGO Statement*

#### **Introduction - drawing some lessons**

Development of trade policy in an open and democratic system requires that a broad range of interests be taken into account. At the time of the MAI negotiations three years ago, the European Commission started to consult civil society on trade and investment policy issues. Around Seattle, this consultation intensified, and since May this year conducted in a more structured dialogue fashion. For both the Commission and NGOs this consultation and dialogue process has been a learning experience and we acknowledge the upward learning curve over the past period.

However, we believe there is room for enhancing the value of the dialogue process to a point where all stakeholders concerned become convinced it is indeed a process worth investing in. To reach this point, all partners in the dialogue would need to take up their responsibility. On our side, this has so far meant preparing for the meetings, disseminating the information to national and local constituencies and either attending the meetings or submitting written inputs. On the Commission's side the dialogue has so far meant investing time

and resources into preparation and participation — mostly from DG Trade — and handling the practical logistics.

We believe that improvements could be made at two levels:

#### **Enhancing the value of the dialogue process**

We would like to highlight the need for representation of DCs other than DG Trade and the need for transparency and feedback as to what the Commission does with all the information it gets from civil society. For us it is difficult to see clearly what real impact the consultations with civil society have had on EU trade policy.

In light of this, we propose the following:

##### **1. Mutual accountability:**

While the NGOs and civil society at large commit themselves to submitting written and oral inputs to the meetings, the Commission should write up a report following each of the 6-monthly Issue Groups summarising what lessons it has drawn from the dialogue and outlining how it has used this information in formulating or modifying its trade policy.

##### **2. Broader representation:**

**On the NGO side broad representation of stakeholders is con-**

strained by lack of resources (we will come to that later). On the Commission's side, it would be most helpful if senior representatives of DGs other than DG Trade could attend and co-chair meetings when the issue under discussion requires it.

##### **3. Better provision of information:**

There is an imbalance of information flow. Civil society organisations are regularly submitting papers / letters to the

Commission, while there is a lack of hard information from the Commission, and other materials arrive too late to inform our discussions. A commitment to systematically disseminate information from the Commission to all stakeholders is needed (including information on the state of play in the negotiations, on other consultation processes run by the Commission — such as those on services or investment, TAED or TACD responses). This information could be posted on the DG Trade website.

##### **4. Timely Agenda-setting:**

The agenda of meetings should provide opportunities to hear views of civil society which have fundamental differences with the basic assumptions and strategies of the EC towards the next Round and should not only focus

on technical details within the EC's policy framework. It is also imperative that the Commission publishes detailed agendas at least one month prior to meetings in order for stakeholders to widely consult and prepare for more substantive discussions.

5. Sustainable timing and spacing of the meetings:

In order to make travel to Brussels worthwhile and ensure that enough time is available to enter into more substantive discussions, Issue Group meetings should last one whole day, and could be held every other month (instead of every month). General meetings lasting only a few hours, like the one today, should be avoided whenever possible. More discussions could take place in writing.

Ensuring broad participation and high level quality inputs

Opening-up to dialogue on trade policy-making to civil society is a necessary, but not sufficient, condition to ensure broad participation of NGOs into any dialogue process. We believe it would be extremely useful for the Commission to explore ways it can provide a minimum level of resources to support NGOs who wish to be engaged in the dialogue. We believe that resources are needed for NGOs to produce and/or gather relevant expertise when this is not readily available; allow for NGOs to physically attend the meetings in Brussels; and allow for better co-ordination among NGO actors to disseminate information

to a larger number of stakeholders.

Therefore, we propose the following:

1. Enhancing the level of expertise. Both the Commission and NGOs should jointly determine the areas in which increased understanding and expertise is needed to formulate trade policies that are sustainable and meet the interests of the poor (e.g. TRIPs, investment, interface between trade liberalisation and environmental governance, etc.).

2. Ensuring broad and representative participation in the dialogue. The Commission and NGOs should explore possibilities for funding NGO attendance to dialogue meetings. In the medium term, the Commission could put forward a modest budget to support the travel expenses for NGOs attending the dialogue meetings (this is already the case in some consultations undertaken by the Commission such as the Transatlantic Environment and Consumer Dialogues). We ask for the principle to be recognised, the details would need to be worked out later.

3. Allowing for better co-ordination of NGOs. It is in the interest of both the Commission and the NGOs to have a well functioning co-ordination among NGOs working on trade and we ask the Commission to explore with us the possibility of co-funding an efficient NGO coordination structure. This would reduce the transaction costs of disseminating information on both sides

and would provide some structure to the way NGO inputs are submitted, thus reducing the burden on the Commission.

It is a constructive spirit that NGOs from different sectors put forward these proposals. We hope that in the near future we reach the point that all civil society actors will actively participate and the Commission can justifiably argue it is consulting civil society on trade policy matters.

This statement is supported by the following non-governmental organisations:

AEFJN (Africa - Europe Faith and Justice Network), Both ENDS - Netherlands, CIDSE, European Public Health Alliance (EPHA), Eurostep, FERN, Geof Rayner, chair of UK Public Health Association, GREEN DOCTORS - ISDE UKRAINE Health Action International - Europe, ICDA, K.U.L.U-Women and Development/Denmark Royal Society for the Promotion of Health, based in London, UK, Liaison Committee of Development NGOs, Mental Health Europe - Santé Mentale Europe, Pieter van der Gaag, Executive Director ANPED, Northern Alliance for Sustainability, Sandwell Health Authority, England, SOLIDAR, Trocaire, Voluntari nel Mondo/FOCSIV, Welsh Food Alliance, WWF

© copyright - home page - email:postmaster@cidse.org - updated: 28 November 2000

Centre for civil society, London School of Economics

## Lord Dahrendorf Civil Society Scholarships

The scholarships offer opportunities for doctoral work at the LSE in the study of civil society. Specifically, the aim of the scholarship is to draw in the best talent from across disciplines (e.g. economics, sociology, political science) and countries to work on the voluntary or third sector, civic associations, social capital and

other central aspects of civil society. Of particular interests are projects that are: Comparative (cross-national, historical); Empirical with a clear conceptual import; and/or Address methodological and measurement issues. Scholarships cover up to £3000 for fees for three years and a living allowance for 2 years. Closing

date: 15 April 2001.

ENQUIRIES: Jane Schiemann, Centre for Civil Society, London School of Economics E-mail: ccs@lse.ac.uk WWW: <http://www.lse.ac.uk/depts/ccs>

*CIVICUS - Connecting civil society worldwide - Number 106, 27 February 2001*

## Johns Hopkins Institute

The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies is pleased to announce a call for applications for the International Fellows in Philanthropy Program for the 2000-2001 academic year. This program based in Baltimore, Maryland, USA, affords an opportunity for advances study, research, and training for up to eight participants each year who are involved in studying or managing private nonprofit, or philanthropic organizations outside of the United States, or working as NGO liaisons in the public or commercial sectors. Fellowships, which can be an academic year or semester, are available at both the Junior and Senior level.

Eligibility: We are soliciting

candidates who: 1) have demonstrated a high degree of interest, experience, and professional competence in research, management, or general leadership related to the voluntary, non-governmental, nonprofit, or philanthropic sector; or 2) nonprofit liaison officers established by governments and multinational organizations who play a role in linking with nonprofit organizations through project partnerships, legal reform initiatives, and a variety of other activities.

Candidates are expected to have attained a university diploma equivalent to the American Bachelors of Arts or Science degree and be capable of carrying out independent research and inquiry. A high degree of English

fluency is required as demonstrated by a score of 600 or higher on the TOEFL exam.

There are no restrictions as to nationality (except that US citizens are excluded from eligibility). Fellows are required to attend the annual International Fellows in Philanthropy Conference prior to their fellowship year and are strongly encouraged to participate in subsequent annual conferences.

ENQUIRIES: Carol Wessner, Program Manager

E-mail: [cwessner@jhu.edu](mailto:cwessner@jhu.edu)

WWW:

<http://www.jhu.edu/ips/fellows/index.html>

*CIVICUS — Connecting civil society worldwide - Number 106, 27 February 2001*

## European Science Foundation

Standing Committee for the Social Sciences (SCSS)  
Exploratory Workshops: call for proposals 2001

The Standing Committee for the Social Sciences of the European Science Foundation will support a limited number of

Exploratory Workshops to be held in 2002 to support the development of social science research at the European level.

Each workshop will enable 20-25 European scientists to both build and strengthen research contacts, to test innovative ideas

and to develop potential collaborative research projects. Proposals are invited which demonstrate European added value through the adoption of a comparative research approach, and address basic research issues of medium to long-term importance.

While applications in any topic field which meet these general criteria are welcomed, the SCSS would be particularly interested in receiving proposals on the follow-

ing topics:

- A Transnational Companies, Ownership and Labour Market Relationships
- B Citizens and the Welfare State.
  - A Comparative Perspective
- C Violence
- D Open element

Who can apply?

- Applicants should be social scientists based in European universities and/or research institutes;

- Applications must be of the highest quality and demonstrate the potential importance of European research collaboration in the chosen field;

- Applications adopting an interdisciplinary social science approach are particularly encouraged.

How to apply/general guidelines

*Applicants should fill in and submit the electronic application form available at the following address:*

[http://www.esf.org/dh/Social/sw\\_Call.htm](http://www.esf.org/dh/Social/sw_Call.htm)

## Revista Probidad

La Revista Probidad es un jornal regional que ofrece un espacio donde los latinoamericanos pueden participar en el debate público sobre la corrupción en sus países y en la región. A través de sus ediciones bimensuales, ofrece ensayos de análisis e investigación sobre la corrupción y estrategias para frenarla.

Cada una de sus ediciones más recientes, la Once (noviembre-diciembre/2000) y la Décima (septiembre-octubre/2000), cuentan con 17 ensayos de distintas perspectivas y temas de la corrupción, escritos por funcionarios, ONGs, periodistas, profesores universitarios, empresarios y consultores internacionales, representando a 12 y 7 países de América Latina respectivamente.

En sus ediciones especiales como la Séptima (Periodismo Frente a la Corrupción), la Novena (Iniciativas Anticorrupción de la Sociedad Civil) y la Doce (Informe Anual Sobre la Corrupción Salvadoreña), el jornal provee enlaces, documentos de referencia, conexiones a bibliografía electrónica, contactos y otros recursos relacionado con el tema de enfoque. Buscan a la Revista Probidad para bibliografía e información que, según sus lecturas, son utilizadas en aulas

universitarias, reuniones de asociaciones profesionales, discusiones internas de ONGs, en oficinas gubernamentales o por periodistas.

### Nueva Edición

*Edición No. 13: marzo-abril 2001*

Argentina: Encuesta Fraude y Corrupción KPMG/2000 | Argentina: Análisis de los factores que inciden en la aparición de algunas modalidades de corrupción en la Administración Pública | Argentina: Corrupción en la Justicia y en el Senado argentino / Argentina: Control Activo | Bolivia/Perú: Un esfuerzo para construir integridad | Bolivia/Perú: Nuestro modo de proceder | Canadá: ¿Cuándo lo legal no es bueno y lo ilegal no es malo? | Colombia: Ética Civil Aplicada | Costa Rica: La Transgresión del concepto jurídico de corrupción.

Nuevas oportunidades para su investigación | Honduras: Movilización de recursos financieros para el desarrollo sostenible; mecanismos novedosos e innovadores de financiación | México: La tarea anticorrupción actual | México: Percepción y Corrupción / México: El fenómeno

de la corrupción atormenta el diseño del nuevo estado regulador latinoamericano / México: Los retos del Estado latinoamericano en el nuevo milenio

Anuncio: Edición Catorce (mayo-junio 2001)

Esta edición será dedicada a la corrupción/anticorrupción en Argentina. Es coordinada por José Luis Tesoro junto a otros argentinos destacados en análisis y prácticas anticorrupción. El Lic. Tesoro es Investigador del Instituto Nacional de Administración Pública; miembro del Centre de Estudios en Administración y Economía (CEAE) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Investigador del Área Sector Público del Centre de Estudios Científicos y Técnicos de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas; y Profesor de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires". Para participar en esta edición especial, comuníquese con el Lic. Tesoro: [jtesoro@slp.gov.ar](mailto:jtesoro@slp.gov.ar) Todos los ensayos

## Revista Probidad

La Revista Probidad es un jornal regional que ofrece un espacio donde los latinoamericanos pueden participar en el debate público sobre la corrupción en sus países y en la región. A través de sus ediciones bimensuales, ofrece ensayos de análisis e investigación sobre la corrupción y estrategias para frenarla.

Cada una de sus ediciones más recientes, la Once (noviembre-diciembre/2000) y la Décima (septiembre-octubre/2000), cuentan con 17 ensayos de distintas perspectivas y temas de la corrupción, escritos por funcionarios, ONGs, periodistas, profesores universitarios, empresarios y consultores internacionales, representando a 12 y 7 países de América Latina respectivamente.

En sus ediciones especiales como la Séptima (Periodismo Frente a la Corrupción), la Novena (Iniciativas Anticorrupción de la Sociedad Civil) y la Doce (Informe Anual Sobre la Corrupción Salvadoreña), el jornal provee enlaces, documentos de referencia, conexiones a bibliografía electrónica, contactos y otros recursos relacionado con el tema de enfoque. Buscan a la Revista Probidad para bibliografía e información que, según sus lecturas, son utilizadas en aulas

y documentos de referenda deben ser entregados antes del lunes, 23 de abril.

#### **Aclaración**

Uno de los propósitos de la Revista Probidad es abrir un espacio para la expresión de diferentes ideas y análisis sobre los numerosos temas relacionados con los obstáculos a la democrati-

zación y el combate de la corrupción. Entre ellos se encuentran la cultura política, es decir, la participación, la democratización, los principios éticos, la espiritualidad y la identidad nacional, así como las reformas de leyes y procedimientos.

Aclaramos que las personas e instituciones que no pertenecen al Equipo de Probidad reflejan los

pensamientos de sus respectivas auras y no de la Revista Probidad.

*Revista Probidad*  
*Res. Quetzalcoatl I-B*  
*Antiguo Cuscatlán, Depto. La Libertad*  
*El Salvador, C.A.*  
*www.probidad.org.sv*  
*Tel (503) 243-5184*  
*contacto@probidad.org.sv*  
*www.probidad.org.sv*

## **Décennie des Nations unies pour l'alphabétisation**

*consultation de la société civile*

En décembre 1999, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait une résolution en vue de la proclamation d'une décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation dans le cadre des efforts entrepris pour l'Education pour Tous. Cette initiative a été approuvée par les participants d'une table ronde sur ce sujet lors du Forum mondial sur l'éducation (Dakar, avril 2000), appui réitéré lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la mise en oeuvre du Sommet mondial sur le développement social (Genève, juin 2000). C'est dans le cadre de cette décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation que l'UNESCO préconise une "vision renouvelée de l'alphabétisation" et l'Alphabétisation pour Tous : pour les enfants, les jeunes et les adultes, à l'école et hors de l'école.

C'est dans ce contexte que nous avons décidé de lancer une consultation à l'échelle mondiale sur le thème de la décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation avec les gouvernements et la société civile. En ce qui concerne la société civile, la consultation a lieu par l'intermédiaire des emails et de l'Internet. Nous avons envoyé ce message par

email à plus de 600 organisations de la société civile (OSC) du monde entier en les invitant à participer à cette consultation. Vous êtes l'une de ces OSC sélectionnées.

La liste des OSC comprend notamment : des institutions d'enseignement supérieur, des instituts de formation des enseignants, des associations d'enseignants et autres réseaux et organisations professionnels, des ONG, des organisations ethniques et religieuses, des organisations de femmes et de jeunes et des organisations privées à but lucratif et non lucratif. Toutes ces organisations sont des OSC nationales et internationales travaillant dans le domaine de l'éducation des enfants et des adultes, qu'ils soient intégrés dans le système scolaire ou non. Ces organisations sont toutes impliquées dans la recherche ou dans la mise en oeuvre de programmes et d'expériences concrètes en matière d'alphabétisation sur le terrain.

Un site et une adresse relatifs à la décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation ont été mis en place;

Email:  
unliteracydecade@unesco.org

Site Internet :  
www.unesco.org/education/  
literacydecade

Sur ce site, vous trouverez :

- 1 introduction à la consultation
- 2 document de base  
"Alphabétisation pour tous: décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation"
- 3 questionnaire de la consultation
- 4 documents de référence sur l'alphabétisation et la décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation tel que la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la décennie de l'ONU pour l'alphabétisation, le Cadre d'action de Dakar et les taux estimés d'alphabétisation dans le monde.

Un rapport final basé sur les résultats de la consultation avec la société civile sera disponible pour consultation sur le site web à partir de mai 2001.

Comment participer à la consultation avec la société civile ?

- 1 lire l'introduction à la consultation et le document de base
- 2 remplir le questionnaire et le retourner avant le 31 mars 2001.
- 3 Aider à disséminer ce message à d'autres organisations de la société civile.  
(UNESCO, Division de l'Education de base)

## International peace conference

World Citizens Assembly 2001 (WCA 2001) will be held in Taipei, Taiwan from March 30 to April 03 of this year. This international conference will focus on key issues as detailed in the four workshops:

\* Globalization, focusing on democratic globalization rather than the current corporate globalization that benefits the few at the expense of the many. This workshop will be chaired by Dr. Rashmi Mayur, Advisor to the United Nations and President of the International Institute for Sustainable Future

\* United Nations and Civil Society. This workshop will be chaired by Dr. Charles Mercieca, President of the Association of World Educators for Peace. This is an important NGO with the UN.

\* World Summit of Love and Peace, which focuses on using spirituality and technology to build a peaceful century. This workshop will be chaired by Dr. Hong Tao Tze, President of the Tai Ji Men Qigong Academy and President of Federation of World Peace and Love.

\* An extensive Abolish War Campaign that will be launched this summer in the U.S. by the Association of World Citizens. This workshop will be chaired

by Douglas Mattern and a co-chair to be named.

We invite your participation in this important international conference. Please check our web site at [www.worldcitizens.org](http://www.worldcitizens.org) and our specific web site for WCA 2001 at [www.wca2001.org.tw](http://www.wca2001.org.tw). You can register through this web site. On request we will also send a brochure on WCA 2001. The registration deadline has been extended to March 20.

WCA 2001 is organized by the Association of World Citizens (AWC) and hosted by Tai Ji Men Qigong Academy (TJM) and co-sponsored by Federation of World Peace and Love (FOWPAL).

AWC, led by Mr. Douglas Mattern, is a San Francisco based international peace organization with branches in 50 countries. AWC has Non-Governmental Organizations (NGO) status with UN/DPI and UN/ECOSOC. Its goal is to help create a Global Village of lasting peace with social and economic justice, and a healthy and sustainable environment for the 21st century. The United Nations accepted two resolutions written by WCA that were signed by 51 Nobel Laureates. AWC has organized World Citizens in San Francisco, New York, Los Angeles, Tokyo, Osaka, and Paris.

TJM and FOWPAL, led by Dr. Hong Tao Tze, have been promoting Love and Peace through International Cultural Exchanges. We hope to unite peace-minded people by ringing the Bell of Peace and making the commitment to send the message of peace to every part of the world. The theme for WCA 2001 is Creating a Culture of Peace for the 21st Century.

This theme corresponds to the UN designating the next 10 years as the International Decade for a Culture of Peace for the Children of the World.

In addition to the workshops and plenary session, activities at WCA 2001 include a celebration of World Citizenship Day, ancient Ceremony of ringing the Bell of Peace and a prayer for world peace, along with international cultural exhibitions.

*For any further information on WCA 2001:*

*[worldcit@best.com](mailto:worldcit@best.com)  
[info@wca2001.org.tw](mailto:info@wca2001.org.tw)  
[orjchemg@seednet.tw](mailto:orjchemg@seednet.tw)*

*Douglas Mattern, President  
Association of World Citizens  
Dr. Hong Tao Tze, President of  
Tai Ji Men Qigong Academy  
Jason Chemg, Secretary General  
of WCA 2001*

## Letters to the Editor

February 14, 2001

To the Editor, Transnational Associations

*It is difficult to imagine a more objectionable title and subtitle than those that appeared over the article by Anthony Judge in Transnational Associations 6/2000 ("Globalization": The UN's "safe haven" for the world's marginalized. The Global Compact with multinational corporations as the UN's "final solution"). What is even more disturbing is that these titles do in fact reflect the tone of the article that follows.*

*The United Nations that I am familiar with is totally unrecognizable in Mr Judge's article. We are all aware that the UN is not a perfect institution, and many of us who read this journal are working to improve it. But we are also aware of its many remarkable accomplishments and of the millions, if not billions, of people who are living better lives thereby. To ignore all this and, in effect, to accuse the UN of genocide against the world's poor on the basis of speculative statements about the UN's motives in launching the Global Compact is truly appalling.*

*Transnational Associations has published many excellent articles in recent issues. The article of Mr. Judge, however, fell far below the standard of responsible writing and, in my view, was unworthy of publication.*

*Sincerely,*

*Andrew E. Rice  
Consultant; former Deputy,  
Society for International Development*

March 7, 2001

To the Editor, Transnational Associations

*As the author of the article to which Andrew Rice's comments refer, I completely agree with him. Both the title and contents of the article are totally objectionable. But of course, he and I find them objectionable for completely different reasons.*

*Andrew Rice objects to the questions raised by the article. He objects to the interpretations made on the information presented, in many citations of sources by well-informed people, including those promoting the United Nations policy and the Global Compact. He regrets that in the space available (in long article) I have ignored all the positive achievements of the UN - on which the UN has continued to inform the world whenever it has a chance, as have many NGOs through their own media. Would readers of Transnational Associations want to hear more? Should I recount decades of effort to painstakingly document the many strategies and issues identified by the UN (see <http://www.uia.org/data.htm>)? He regrets that instead I have focused on aspects of a process, challenged by a wide range of NGOs and others in citations provided in the article, that raise questions about the UN's real intentions in its treatment of NGOs. now and in the future. Does his letter imply that he would prefer such information to be suppressed? Is it*

113

*not a legitimate perspective for debate in this journal, even if different from that he shares with others? Is the UN to be considered to be above criticism, even if its representatives would prefer to ensure that this is so?*

*The article focuses on the issue of globalization on which the UN Secretary-General's Office has taken a particular policy initiative through the Global Compact with implications for UN policy regarding "NGOs". This policy ignores alternative views in a highly contested debate in which many NGOs have taken to the streets in widely publicized demonstrations because of such denial. The Secretary-General's actions in relation to this initiative merit public comment rather than distracting further portrayal of the UN's positive achievements. It is entirely possible that such portrayal is being used as an effective disguise (a "Trojan horse") by some interests to further undermine the marginalized of the world to the benefit of the few. Another article in the same issue extolled the Secretary-General's initiative in totally uncritical terms - except with respect to NGOs who questioned it. Is that responsible? Is a counterinterview inappropriate in this journal?*

*Despite the number of citations and detailed arguments in the article, to which Andrew Rice makes no reference whatsoever, he chooses to assert that the conclusions are merely speculative. The tragedy for those, who do not have the UN security clearance enabling such statements to be verified, is that the UN is now operating behind closed doors to conceal from "we the peoples" its silent revolution in relation to multinational corporations and globalization. The Secretary-General was recently in Davos, behind barbed wire as a representative of "we the peoples", to continue his negotiations on that front - whilst ignoring those on the other side of the wire. When the UN operates non-transparently it must face the speculation that this evokes. The article cites some very specific facts that render its statements increasingly untrustworthy. Andrew Rice prefers to ignore these.*

*Personally I find my own article absolutely objectionable — even repugnant. Having endeavoured to work creatively in relation to UN institutions over many decades, I find the accumulating evidence of the past decade extremely disturbing - perhaps heralded by the Waldheim incident, for which no satisfactory explanations have been given. Having privileged web research facilities, I felt obliged to draw attention to arguments that have not been well-aided in print. I find my conclusions extremely objectionable — and potentially indicative of a level of betrayal of NGOs on which clarification is called for, rather than efforts to "shoot the messenger". If the article is unworthy of publication, would Andrew Rice at least accept that the UN's actions with regard to safe havens such as Srebrenica are unworthy, if not shameful? How does its present commitment to the marginalized differ in the case of globalization?*

*Andrew Rice may well have found that the United Nations with which he is familiar to be totally unrecognizable in the article and in the views of NGOs expressed there. That raises questions about the currency of the sources of information to which he chooses to give credence and his responsibility in denying the merits of perspectives of constituencies with which he is in disagreement. I consider the article to be responsibly written. He does not. He would seem to have preferred to have had it rejected without responding to the questions raised by many. We have a different understanding of dialogue in democracy - during the United Nations Year of Dialogue among Civilizations. His would seem to reflect that of the "inhuman face" of the UN that, as described in the article, is increasingly anxious to stifle alternative perspectives on globalization and label their NGO proponents as "rejectionists".*

*Anthony Judge*



**Some items in recent issues:**

*Parmi les thèmes traités récemment :*

Transnational actors in the international system  
*Les acteurs transnationaux dans le système international*

2/1998, 2/1999  
6/1999, 2/2000

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

3/1986, 3/1990  
5/1990, 3/1995

Cooperation between INGOs and IGOs  
*La coopération entre les OING et les OIG*

1/1997, 2/1999  
6/1999, 6/2000

Social movements, trade unions and cooperatives  
*Mouvements sociaux, syndicats et coopératives*

6/1996, 3/1997  
5/1999, 1/2001

Social and economic development  
*Développement économique et social*

1/1996, 2/1996  
4/1998, 5/1999

Environmental problems  
*Les problèmes écologiques*

1/1990, 4/1995  
2/1996, 3/2000

Humanitarian aid and humanitarian law  
*L'aide et le droit humanitaires*

4/1992, 2/1994  
2/1996, 2/1999

Language, communication, education and gender  
*Langage, communication éducation et égalité des sexes*

2/1998, 1/1999  
6/1999, 2/2000

Civil Society and the State  
*La société civile et l'Etat*

3/1997, 4/1998  
1/1999, 4/2000

Internationalism in Science  
*Science et transnationalité*

6/1997

Latin American and North-American Associations  
*Les associations latino américaines et nord-américaines*

6/1989, 3/1990  
1/1993, 4/1996

African Associations  
*Associations africaines*

4/1995, 1/1996  
2/1996 1/1999

European Associations  
*Les associations européennes*

6/1999, 2/2000  
3/2000 6/2000

Arab Associations  
*Associations arabes*

1/1998 6/1999

Asian Associations  
*Associations asiatiques*

2/1997, 6/1999

**Some authors / ont publié dans nos colonnes :**

Sami A. Aldeeb, Chadwick Alger, Benjamin R. Barber, Chérif Bassiouni, Mohammed Bedjaoui, Jan Betting, Maurice Bertrand, Elise Boulding, Boutros Boutros-Ghali, Cynthia Cockburn, Jacques Delors, Adama Dieng, Johan Galtung, Susan George, André Gorz, Group of Lisbon, Robin Guthrie, Robert Harris, Jürgen Höftner, Bill Jordan, Alexandre Kiss, Alain Labrousse, Ronnie D. Lipschurz, Marc Luyckx, Federico Mayor, Elikia M'Bokolo Marcel Merle, Morton Mitchnik, Edgar Morin, Basarab Nicolescu, Ignacio Ramonet, Francois Rigaux, Nigel Rodley, John G. Ruggie, Wolfgang Sachs, Pierre de Senarclens, Jan Aart Schölte, Vaudana Shiva, Rodolfo Stavenhagen, Rajesh Tandon, Charles Taylor, Fernand Vincent, Peter Waterman.

# Transnational Associations

## Associations transnationales

### Editor

*Rédacteur en chef*  
Paul GHILS

### Editorial Board

#### Jacques RAEYMAECKERS

Geneviève DEVILLE,  
Anthony J.N. JUDGE  
Ghislaine de CONINCK

#### Published by/Publié

Union of International  
Associations (UIA)  
(founded 1910)  
Issn-0020-6059

rue Washington 40,  
1050 Bruxelles (Belgium)  
Tel (02) 640 18 08-

640 41 09

Fax (322) 43 61 99

E mail: uia@uia.be

http://www.uia.org/uia-  
pubs/pubtranc.htm

#### Editeur responsable

Jacques Raeymaeckers

rue Washington 40  
1050 Bruxelles (Belgique)

Tel. 02/640 18 08-

640 41 09

Télécopie: (322) 643 61 99

#### Subscription rate

BF 1.780, or equivalent per  
year (6 issues) + postage  
BF 270.

Abonnement: FB 1.780 ou  
équivalent, par an (6  
numéros) + Frais de port  
FB 270.

Method of payment  
*Mode de paiement à  
utiliser*

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

04552334, National  
Westminster Bank Ltd,  
21 Lombard Street.

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

Copyright © 1996 by  
Union of International

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

### UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS

Président d'honneur:  
August VANISTENDAEL  
(Belgique)  
Ministre d'Etat

#### EXECUTIVE COUNCIL CONSEIL

President:  
Anne Marie BOUTIN (France)  
Conseiller maître  
à la Cour des Comptes

Vice-Présidents:  
Raymonde MARTINEAU  
(Canada)

Chargée des relations avec  
les ONG, Office  
des Nations Unies  
Turkia OULD DADDAH  
(Mauritanie)

de la fonction publique  
internationale  
Cyril RITCHIE (Ireland)  
President, Federation of  
Semi-Official and Private

Established in Geneva (FUG)

Treasurer General  
*Trésorier général*  
Paul E. HIERNAUX  
(Belgique)  
Président honoraire de  
l'Association des chambres  
de commerce et d'industrie  
européennes  
(EURO-CHAMBRES)

Secretary-General  
*Secrétaire général*  
Jacques  
RAEYMAECKERS  
(Belgique)  
Ambassadeur honoraire.

Members / *Membres*  
Mike BAKER  
Former Executive Secretary,  
International Council of

Yves BEIGBEDER  
Senior Special Fellow,  
UNITAR

Nina BELYAEVA (Russia)

President  
Interlegal Research Center  
Paul CARON (Suisse)  
Expert financier  
Christian DE LAET  
(Canada)

President, Development,  
Alternatives, Montréal.  
André DE SCHUTTER  
(Belgique)  
Président de la Fédération des

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

Frits HONDIUS  
(Netherlands)  
Chief Trustee

Européol.

George KIBEDI (Canada)  
President, Educational  
Society

Georges MALEMPRE  
(Belgique)  
Sous-directeur général de  
l'Unesco chargé de mission  
auprès du directeur général  
**UNESCO.**

Marcel MERLE (France)  
Professeur émérite  
Université de Paris I  
Andrew E. RICE (USA)  
Consultant; Former Deputy,  
Society for International  
Development  
Egon SLOPIANKA  
(Allemagne)  
Ancien secrétaire général de  
l'Alliance européenne des  
UCG-YMCAS (EAY).  
Gianni TIBALDI (Italie)  
Professeur, Università di  
Padova, SIOF-Palazzo Reale.

UIA  
REPRESENTATIVES  
*REPRÉSENTATIONS  
PERMANENTES DE  
L'UIA*  
Organisation des Nations  
Unies:  
New York: Andrew RICE  
Genève: Cyril RITCHIE  
Paris: Maryvonne  
STEPHAN

## Transnational Associations *Associations transnationales*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UN-business partnerships: whose agenda counts?

By Peter Utting

Page 118

Reconnaissance et coopération :  
quelle institutionnalisation de la société civile?  
(2e partie)

par Monica Battaglini, Sandro Cattacin et Véronique Tattini

Page 130

The impact of economic globalisation on global climate

by Simon Retallack and Ladan Sobhani

Page 157

Rio + 10

by Duncan Brack, Fanny Calder and Muge Dolun

Page 166

Association News

*Vie assaultive*

Page 175

New international organizations

*Nouvelles organisations internationales*

Page 178

## Transnational Associations *Associations transnationales*

# UN-business partnerships: whose agenda counts?\*

by Peter Utting

## Introduction

Relations between the United Nations and the private sector are undergoing a significant transformation, which is reflected in the increasing number of so-called "partnerships" involving UN agencies and large corporations. This paper questions the validity of the partnership approach from the perspective of fulfilling the UN's goal of promoting development and human rights for all. It begins by briefly describing the changes that have occurred in UN-business relations during the past three decades. It then identifies the various forces and rationales that are driving the partnership phenomenon, and suggests that some of these give rise to concerns about the motivations and agendas underpinning partnerships. It goes on to look at certain problems that have arisen with partnerships as they operate in practice. The paper concludes by suggesting that the goal of promoting greater corporate environmental and social responsibility requires the UN to be an ally of the global corporate accountability movement. Currently, however, the partnership approach seems to be straining, rather than strengthening, relations between the UN and certain actors in this movement.

## Changing relations

UN-business relations have undergone a profound change during the past three decades. In the 1970s, amidst calls for a New International Economic Order, work began on drafting an international code of conduct to regulate the activities of TNCs. The United Nations Centre on Transnational Corporations (UNCTC) was mandated to carry out this normative work. It also monitored the activities of TNCs and provided developing countries with advice about how to deal with TNCs. Rightly or wrongly, TNCs were perceived to be responsible for key aspects of underdevelopment and to exert undue influence over many third world states. During the 1980s, there were several attempts to draft inter-governmental codes related to specific products. Those that succeeded included the 1981 WHO/UNICEF International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes, the 1985 FAO Code of Conduct on the Distribution and

Use of Pesticides and the 1988 WHO Ethical Criteria for Medicinal Drug Promotion (Richter, forthcoming).

The 1980s, however, also witnessed a significant shift in approach. Partly reflecting the influence of neo-liberalism, UN policy towards TNCs changed course. Instead of trying to regulate foreign direct investment (FDI), UN agencies like UNCTAD sought to facilitate the access of developing countries to FDI.

Deregulation was encouraged. By the early 1990s various regulatory initiatives ground to a halt, including several inter-governmental codes. A set of environmental recommendations for TNCs drafted by the UNCTC failed to be adopted at the Earth Summit in 1992 and in that same year UNCTC ceased to function as a separate entity (Hansen, 1997).

In recent years, UN-business relations have entered a new era as many agencies and other UN bodies strive to develop partnerships with large corporations or projects and programmes funded by corporate philanthropists. Since 1997, there have been several major developments. These include, for example, the establishment of the United Nations Foundation with a one billion dollar grant from CNN founder Ted Turner<sup>1</sup>; the formation of the Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) whose contributors include the Bill and Melinda Gates Foundation<sup>2</sup>; and the Global Compact, which is in the process of enlisting the support of some of the world's largest TNCs and companies in developing countries to promote values and best practices associated with environmental protection, labour standards and human rights<sup>3</sup>.

UN-business partnerships are usually justified in terms of resource mobilization and the promotion of certain values and forms of governance. They provide a means of tapping the funds, technology, competencies, creativity and global reach of the business community and employing these for developmental and ethical goals. They may also serve to raise the profile of human rights, labour standards and environmental issues, in a world which appears more concerned with market economics and corporate profitability than people-centred development. Partnerships may provide a means of correcting

\*Paper presented at seminar on "Partnerships for Development or Privatization of the Multilateral System?", organised by the North-South Coalition, 8 December, 2000, Oslo, Norway. Peter Utting is a research co-ordinator at the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) and currently directs the programme "Business Responsibility for Sustainable Development".

1. The Turner grant, made up of Time Warner stock, is to be made in ten annual instalments, each valued at \$ 100 million. The United Nations Foundation supports projects primarily in the fields of environment, children's health, women and population, and peace, security

2. GAVI aims to expand the reach and effectiveness

programmes and accelerate the development of new vaccines, particularly for the developing world. Partners include the Bill and Melinda Gates Children's Vaccine Program, the International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Associations (IFPMA), public health and research centres, the Rockefeller Foundation, the World Bank Group, UNICEF and WHO.

*Transnational Associations*  
3/2001, 118-129

what Kell and Ruggie refer to as two disequilibria which emerged in the late 20 century, namely, the disconnection between the economic sphere and broader frameworks of shared values and practices, and the imbalances in international governance structures. While "there has been a significant expansion of global economic rule making ... aimed largely at creating the institutional bases for the functioning of global markets ... these expressions of rule-making have not been matched by comparable efforts on behalf of other global concerns, such as environment, human rights or poverty ..." (Kell and Ruggie, 1999).

Partnerships may also reflect the fact that traditional power relations are changing. They are part and parcel of what has been called "complex multilateralism" (O'Brien 1997), in other words a system of governance which involves not only formal state-based institutions (national and multilateral) but also the private sector and civil society. According to Nelson and Zadek, "traditional power hierarchies are being replaced by a more complex, multi-relational balance of power, where citizens and companies are playing an active role in shaping socio-economic change and addressing problems that were previously the sole responsibility of government" (Nelson and Zadek, 2000).

From the perspective of the UN, it has been argued that "... the UN's policy of rapprochement with the business community is ... motivated by an attempt ... to regain policy relevance in the context of a global world ... [The United Nations] stands in good stead to revitalize its mission and structure by welcoming nonstate actors into its deliberative forums and policy-making bodies" (Tesner, 2000: 150). Multiparite governance structures, it is argued, are best suited to the conditions of the global era (ibid.: 160). According to this perspective we are likely to see - and should see - increasing private sector involvement not only in decision-making but also in project implementation. "At the heart of the partnership approach ... is the realization that only private sector firms can provide the research, technology, and development capacity to address global health, environmental, and information challenges of the coming decade - to cite only three priorities of international

action" (ibid: 150). And with this realization, the UN will increasingly delegate this role to the private sector.

### Multiple agendas

In sharp contrast to this position, there has been a reaction to UN-business partnerships, notably on the part of some NGOs. They have argued "that corporate influence at the UN is already too great, and that new partnerships are leading down a slippery slope toward the partial privatisation and commercialization of the UN system itself" (TRAC, 2000). There is concern that partnerships are subordinating the mission and values of the United Nations to commercial trade, investment and finance rules, and are aiding and abetting "the growing concentration of wealth and power in the hands of fundamentally undemocratic global corporations ... with no accountability to governments or peoples" (Citizens Compact).

The UN clearly finds itself in a difficult position. On the one hand it is well aware of the material and political limitations of multilateral institutions in dealing with the major social and environmental problems that afflict the world. Experiences like that of the UNCTC have also made it aware of the difficulties of promoting corporate responsibility through a stronger regulatory approach. Partnerships, in this context, seem to be a pragmatic way forward.

There is, however, a potential downside to partnerships which is often overlooked in UN circles. At times, partnerships are viewed somewhat naively as inevitable "win-win" relationships where two or more stakeholders get together to work towards a common goal associated with ethical principles.

There are in fact a variety of forces and rationales that are driving the partnership phenomenon. Once these are identified, we see that the different actors involved in partnerships may have different agendas and may be working towards quite different goals. Five forces are identified below which suggest that the agendas involved may be somewhat self-centred and may ultimately contradict the goal of promoting development and human rights for all.

Part of the rationale underpinning partnerships has to do with the dominance of neo-liberalism

3. When officially launched in July 2000, the Global Compact included 44 corporations, 6 business and industry associations and 14 non-governmental and trade union organizations. Companies participating in the Global Compact commit themselves to: a) advocate the Global Compact and its nine principles in their mission statements and annual reports; b) post on the Global Compact website examples of best practices; and c) enter into partnership projects of benefit to developing countries with UN agencies.

which emphasizes, amongst other things, the freeing up of the market and a reduced role for the state in regulatory activities. Reflecting the power of neoliberalism as an ideology, binding forms of regulation have come to be labelled somewhat pejoratively as "command and control" regulation. So-called "voluntary initiatives", which include partnerships, have become the preferred way of encouraging business to act responsibly. Such initiatives, however, are often very weak and do little to significantly improve corporate social and environmental performance (Utting, 2000). Legislation and inter-governmental agreements remain important components of a strategy to promote corporate responsibility. The danger is that rather than complementing these stronger forms of regulation, voluntary initiatives and "corporate self-regulation" attempt to replace them. A key question, then, is whether voluntary initiatives in general and partnerships in particular are part of a broader agenda that aims to further weaken the regulatory role of the state and inter-governmental bodies. If such a weakening were to occur, there are fears that it would reinforce a pattern of economic globalization that is concentrating power in the hands of global corporations and generating excessive social and environmental costs.

Another force has to do with changes that have occurred in corporate governance and the way companies choose to control their operational environment. In recent decades there has been a partial shift away from models of industrial organization based on vertical integration and shareholder accountability to ones based on networking and stakeholder accountability. Some companies are responding to the competitive pressures associated with globalization by being more responsive not only to investors and customers but also to a wider group of stakeholders. As Nelson explains: "... many of the strategic trends which are increasing the competitive pressures on companies are also increasing the need for new and creative forms of co-operation ... In today's global economy ... the relationships which a company maintains with its ... employees, customers, suppliers, local communities, governments, social and environmental activist groups, research institutes, etc. ... are becoming increasingly complex, covering a wider

range of organisations, issues and geographies than ever before. In order to respond to these trends, companies need to build more integrated and strategic approaches for building and managing stakeholder relations" (Nelson, 1997:47-48). As they extend their global reach, some companies are rethinking their role in local communities and seeking acceptance and support not only from host governments but also host communities and the public (Nelson, 1997:35). UN-business partnerships can play an important part in such strategies, enhancing a company's relations and reputation with various stakeholders and boosting its profile and image in localities around the world where it has linked up with UN agencies or projects. What needs to be borne in mind is that the bottom line of such partnerships, from the perspective of the corporation, may have as much to do with competitiveness as the humanitarian or developmentalist goals of the UN. Furthermore, a company might be able to enhance its competitiveness through a fairly minimalist agenda of corporate social and environmental responsibility - introducing, for example, a relatively weak code of conduct with no provisions for independent monitoring (Utting, 2000). Such an agenda is unlikely to contribute significantly to meeting the goals and standards set by the UN.

A third force relates to the way in which elite groups in democratic societies exert their dominance. One body of political theory associated with Gramsci refers to a struggle for hegemony, where domination by one group in society is achieved not on the basis of coercion but through consensus. The involvement of big business in partnerships can be seen as a part of such a strategy. Traditionally big business was perceived to have a thick skin. It was not particularly concerned about its social and environmental performance and was largely immune to criticism. To some extent, this is now changing. Today certain sectors of business are more conscious of company and brand-name reputation, and are wary of civil society campaigns and consumer boycotts that might damage sales, market share and shareholder value. To maintain legitimacy, some corporations are changing tactics and attempting to lead by example. They want to minimize confrontation and engage in dialogue with multiple stakeholders. Corporate public relations (PR) strategies play a key role in this process.

As Richter explains: "PR professionals repeatedly stress that a good public image is a key political resource and that legitimacy and credibility is 'capital' in modern societies. To create and disseminate such an image, various positive stories are circulated about the company itself and the industry sector it belongs to..." (Richter, 1998). This attempt to lead through consensus partly underpins the phenomenon of partnerships. The question to be asked here is will the partnership change anything of substance in relation to company policy or will it merely serve a window-dressing purpose. Will a company be able to diminish or deflect criticism of its practices by simply engaging in a dialogue with its critics, rather than fundamentally changing the way it does business?

The move towards partnerships is also reinforced by the rapid growth of philanthropy and sponsorship among certain sectors of the business community. Much of this has been associated with individuals and companies linked to the information technology sector. Billionaires such as Ted Turner and Bill Gates and companies such as Hewlett Packard and Cisco Systems have established foundations and entered into partnerships with United Nations agencies. Financiers such as George Soros have also become active on the development scene. As was the case during the early decades of the 20 century when the Carnegie's and Rockefellers of this world donated large sums to charity, philanthropy is part of a wider agenda. It may certainly provide billions of dollars each year for worthy causes but it is also a key element in a corporate strategy to fend off criticism and project an image of fairness and solidarity in a world where inequality and social injustice are rife. Writing about corporate relations with the WHO, the International Baby Food Action Network (IBFAN) notes that some companies engage in "strategic corporate sponsorship" to influence agencies and public opinion in their favour when they are facing tighter regulation and/or are being criticised for socially irresponsible behaviour. When pharmaceutical or other corporations offer large contributions in kind, there is a need for thorough scrutiny as to whether this contribution is meant to deflect attention away from the corporation by enhancing its reputation by publicising its donation to WHO" (IBFAN, 1999). Some might see the

consolidation of the Bill and Melinda Gates Foundation (with an injection of \$15.8 billion in 1999), at a time when Microsoft was under attack for having broken anti-trust laws, as more than coincidental. The type of corporate image that is gained from philanthropy is a crucial element in corporate strategies to gain competitive advantage through fostering clean and wholesome reputations of both companies and brands. To what extent, therefore, are partnerships part of the efforts of big corporations to enhance their public image, irrespective of whether the companies in question merit a good reputation?

Finally, a fifth force underpinning partnerships has to do with both the aid crisis and the UN financial crisis, which became particularly acute in the 1990s. Levels of OECD development assistance declined from \$61 billion to \$48 billion dollars between 1992 and 1997 or from 0.33 to 0.22 per cent of GNP, a fraction of the 0.7 per cent which the industrialized countries pledged in the 1960s. The US government had run up arrears of \$1 billion in its payments to the UN. Restructuring and budget cuts became the order of the day and there was even talk in some circles of closing down agencies such as UNIDO and UNCTAD. While these agencies appear to have weathered the storm, others such as UNDP have recently experienced serious budget cuts. In such a context, the private sector came to be seen as a potentially important source of alternative funding. UN agencies came under pressure to seek out private sources of funding. Ted Turner attempted to ease the situation regarding US government arrears with a one billion dollar donation over a ten year period. Various agencies see in partnerships the possibility of tapping additional resources. When considering the pro and cons of partnerships it is important to ask to what extent UN agencies are pursuing a narrow financial agenda. And if so, are they compromising their values, standards and conventional agenda for financial reasons?

### Partnerships in practice

Does the trend towards partnerships provide the UN with a means of retaining relevance in the global era and enhancing its capacity to pro-



mote development and human rights for all? Or does it amount to a de facto privatisation of the multilateral system that fundamentally benefits corporate interests? The answer will depend very much on which of the agendas and rationales mentioned above comes to the fore. Clearly it is difficult to generalize as the motives of specific partners may vary considerably in different contexts. But what this analysis does indicate is that it is important to keep a watchful eye on partnerships and corporate partners.

Partnerships shouldn't be seen simply as inevitable win-win relationships. Yet the tendency in some UN circles has been to approach the issue of partnerships somewhat naively and ignore the multiple agendas that exist. There is a danger that some UN bodies are rushing headlong into partnerships without adequately assessing the risks, which include, for example, conflicts of interest, increasing self-censorship, the poor choice of partners and the tarnishing of the UN's reputation. This lack of critical reflection is leading to a number of problems which are identified below.

*Unpredictable outcomes:* While partnerships tend to have lofty goals, it is not at all certain whether such goals will be realized. Much will depend on the balance of forces within the partnership and the type of power struggle which takes place as the different actors interact to advance their specific agendas. The case of the Global Compact illustrates this point. Formally a multi-stakeholder partnership, the Global Compact was established to encourage business to promote good corporate practices in the fields of environmental protection, human rights and labour standards. At its inception, however, the balance of forces appears to favour big business. This need not be a problem if the goals and agenda of the partners are the same. But are they?

From the statements made by the participants at the conference which launched the Global Compact in July 2000, it seems that the different actors want different things. Business supports a soft approach, with no imposition of standards, minimal scrutiny, no independent monitoring and with specific companies being allowed to go at their own pace. As the Secretary-General of the International Chamber of Commerce wrote in an editorial column of

the International Herald Tribune: "Business would look askance at any suggestion involving external assessment of corporate performance, whether by special interest groups or by UN agencies. The Global Compact is a joint commitment to shared values, not a qualification to be met" (Cattai, 2000). Some NGOs and trade union organizations, which participate in the Global Compact, have been joined by the United Nations High Commissioner for Human Rights in calling for tougher measures, independent monitoring and a faster response on the part of business. During the inaugural conference, Mary Robinson called on the participants "to recognize ... that there is a price to be paid for participating in the Global Compact ... We must be working towards independent monitoring of the application of the principles; there must be public reporting of how principles are implemented ... and we must identify measures to be taken against those who have subscribed to the Global Compact but clearly are not adhering to the principles. It is quite clear that you can't just sign on and think that there will be a free ride."

It remains to be seen which of these different approaches will prevail. The hope is that the Global Compact may nudge business towards social and environmental responsibility. The fear is that it may become a site where business can engage in "greenwash" — or what some are now calling "bluewash" — with companies using their association with the UN to project a good image, while changing little by way of corporate policies and practices. The latter outcome probably stands a greater chance of becoming reality if the softer approach outlined above prevails.

The danger with such a situation is that the partnership may end up serving the purpose of legitimising big business rather than substantially improving the environmental and social performance of TNCs and other companies. This, in fact, is a common outcome of situations where the governance of multilateral institutions is opened up to non-state actors. One research project which looked at the increasing interaction between global economic institutions such as the World Bank and civil society interests found that the process changed the way in which some decisions were taken but changed

title, if anything, in terms of policy (O'Brien et al., 2000). This study found that two sets of interests are at play. One set of interests, associated with civil society actors, was more concerned with changing the policy direction of the institutions (O'Brien, 1999). Another, associated with global economic institutions, was more concerned with maintaining the existing policy direction and ensuring the smooth implementation of policy. This analysis could also apply to transnational corporations involved in certain partnerships such as the Global Compact. For some companies, such involvement may be part of a strategy of risk management which aims to minimize threats associated with mandatory regulations, civil society opposition and consumer boycotts.

To some extent, this criticism, which involves stabilising, rather than fundamentally changing the existing system, could also be levelled at the UN itself. Part of the original rationale for launching the Global Compact was in fact to ensure the smooth functioning of international trade and investment regimes, and to overcome the threat posed by various interest groups "to load the trade regime and investment agreements with restrictions aimed at reaching adequate standards in human rights, labour and environment" (Annan, 1999). The Global Compact and the voluntary approach it espouses are partly seen as a way of removing such impediments to free trade and investment.

*Institutional capture:* If institutions such as governments or UN agencies are to serve the public interest they must keep a certain distance from private interests. This is because an organisation like the United Nations is driven, to some extent, by a set of ethical principles while business is largely driven by the profit motive and the interests of shareholders (Bellamy, 1999). Tensions and conflicts of interest, therefore, are likely to arise when private interests exert undue influence over the decision-making processes of public-interest organisations and engage in what has been called "institutional capture".

There are concerns that this is happening in some UN agencies as a result of partnerships with big business, which can provide a company with greater access and influence. The South Centre (a body which acts as a think tank for the

Group of 77) has voiced its concern that "the growing close relationship between the UN and big business may be undermining the scope for developing the type of global policy framework needed to provide people worldwide with decent livelihoods and economic and social security. If global public policies become founded on the values and principles which currently accord with the maxim that 'what is good for big business is what is good for the world at large', the hopes for an equitable world economic system and social justice are indeed slender" (The South Centre, 1999:1).

NGOs and others have long been critical of what they see as undue influence of TNCs in such bodies as the Codex Alimentarius Commission, which was set up by the FAO and WHO in 1963 to establish food safety and quality standards (Krut, 1997; Rundell, 2000). Some large corporations have an obvious interest in gaining access to international bodies which set standards that affect their operations. A recent WHO report identifies how companies in the tobacco industry have penetrated and influenced the WHO. "In one of their most significant strategies", the report notes, "tobacco companies developed and maintained relationships with current or former WHO staff, consultants and advisors ... Of greatest concern, tobacco companies have, in some cases, had their own consultants in positions at WHO ... Some of these cases raise serious questions about whether the integrity of WHO decision making has been compromised. All of them illustrate the need for rules requiring that current and prospective WHO employees ... disclose any ties to the tobacco industry" (WHO, 2000). If tobacco interests have been able to penetrate organizations such as the WHO, it is quite probable that other corporate interests, which do not have a pariah status, have been far more effective. Certain companies in the pharmaceuticals and food industries actively seek to influence the decision-making processes of such agencies. Partnerships are likely to facilitate these attempts to gain influence.

*Self-censorship:* Are the agendas of UN agencies changing as they get closer to business? Given the absence of any systematic research into this question it is difficult to provide an

answer. There is concern, however, that the doors to certain legitimate fields of UN inquiry and analysis are gradually being closed. This is apparent, for example, in relation to the issue of regulation of TNCs, the discussion of which within the UN system has been largely relegated to small autonomous bodies such as the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights and the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). The way in which certain issues are being dropped is also apparent in relation to analysis which is critical of TNCs. As UN agencies have got closer to business, some officials feel more inhibited about writing anything that runs counter to the current. The point Rundell makes about NGO-TNC partnerships is probably just as valid for UN-business relations:

"Because these partnerships also involve ... working with people who are PR experts, relationships change. Those who once spoke out against unethical behaviour, soon find it uncomfortable and embarrassing. If they do criticise, they do it privately, in off-the-record meetings, rarely in public" (Rundell, 2000).

The danger is that an unhealthy degree of self-censorship may be starting to manifest itself. Once this occurs, it is likely to undermine the capacity of UN agencies to fulfil their roles as independent advocates for human rights and development for all, and as professional bodies which can raise the level of debate on development issues and facilitate the search for alternatives. In some agencies, or departments within agencies, some fairly blatant instances of self-censorship have already emerged. At a recent WHO conference on infant feeding, for example, the presenters of two papers were actually told they could not refer to several pages of their reports that contained critical references to transnational corporations (Ferriman, 2000).

The official response in such cases is generally that the analysis lacks "scientific objectivity". There are concerns, however, that the real reason for self-censorship is the fear of being associated with critical positions and alternative thinking.

As one NGO network points out, the partnership discourse "risks blunting the critical faculties which are essential for the assessment of the potential pitfalls of a too close and trusting inter-

action" (IBFAN, 1999). This group goes on to point out that "caution and healthy distrust seem to be the appropriate attitude for dealing with commercial enterprises, many of which are currently involved in a public relations exercise aiming to present themselves as 'responsible corporate citizens' who should be allowed to operate with a minimum of outside interference or regulation."

One should not underestimate, however, the dilemmas faced by agencies in this regard.

UNICEF, for example, has maintained a policy of not accepting contributions from manufacturers of infant formula whose marketing practices violate the International Code of Marketing of Breast Milk Substitutes. Recently, however, this policy has had to be reviewed as a result of UNICEF's association with UNAIDS, which has entered into a partnership with five pharmaceutical companies to supply drugs to combat HIV/AIDS at discounted prices to developing countries<sup>4</sup>. One of the companies involved is known for its violation of the international code. Endorsing the UNAIDS partnership would therefore undermine UNICEF's attempt to distance itself from companies violating the Code. (Bellamy, 2000)

Another potentially worrisome development concerns the fact that some UN agencies are currently considering relationships with business that involve big corporations essentially footing the bill for evaluations of their activities. This is likely to give rise to a very delicate relationship, with the possibility that criticism may be toned down, if not muted. There is also the danger that the evaluation or analysis in question will lose credibility as many will be sceptical of the findings of research which has been funded by the party being investigated.

*Naivety.* Some UN agencies appear to be going into partnerships in a somewhat naive way, assuming that virtually any relationship constitutes a partnership and that almost any company can be a worthy partner. Institutions and people who not long ago were simply referred to as beneficiaries of technical assistance, project counterparts or sponsors are today referred to as "partners". In common parlance, it is probably not incorrect to call these relationships partnerships. According to the Oxford dictionary, a partnership may simply involve two or

**4. The companies include Boehringer Ingelheim, Bristol-Myers Squibb, Roche, Glaxo Wellcome and Merck and Co.**

more people working together. Sociologically, however, and in development discourse, the term partnership is more complex. Partnerships involve not only different actors and institutions coming together to pursue a common goal, but also mutual respect, transparency, balanced power relations, and the equitable distribution of benefits, responsibilities and risks (Fowler, 2000:27). Furthermore, the common cause which is being pursued has a societal or social dimension to it. Such relationships have been called "new social partnerships" (Nelson and Zadek, 2000). They involve "people and organisations from some combination of public, business and civil constituencies who engage in voluntary, mutually beneficial, innovative relationships to address common societal aims through combining their resources and competencies" (Nelson and Zadek, 2000). When we talk, then, of UN-business partnerships we are talking about a specific type of relationship which aims, amongst other things, to promote corporate responsibility and accountability. In practice, however, the term is often applied very loosely. Of late, there has been a reassessment by some agencies of their use of the term "partnership". WHO refers increasingly to "interaction" with the private sector while UNICEF is considering the term "alliances" to describe some of its relations with large companies.

Although an agency might have a policy that states that only companies with a good environmental, social and human rights record will be considered as partners, often this record is not examined in any depth. A few agencies, notably UNICEF, have encouraged caution and have exercised "due diligence" by screening companies and attaching "ethical strings" to supply contracts (Bellamy, 1999). According to UNICEF's Executive Director, Carol Bellamy, "it is dangerous to assume that the goals of the private sector are somehow synonymous with those of the United Nations, because they most emphatically are not ... In coming together with the private sector, the UN must carefully, and constantly, appraise the relationship ... The UN must look carefully at these companies ... Without due diligence, one runs the risk of becoming associated with companies whose past records suggest that they may not be the best partners." (Bellamy, 1999).

5. The Global Sustainable Development Facility was intended to fund investment projects to help poor countries meet social, environmental and human development goals. Sixteen corporations initially contributed \$50,000 each to cover start up costs.

Most UN agencies, as well as the Global Compact, have little capacity to systematically screen companies. This is leading to situations where partnerships are announced with corporations that are well-known amongst the NGO community for their environmental and human rights abuses and poor social performance. As a result, some UN partnership initiatives have aroused considerable opposition from various NGOs. This happened in 1999 with UNDP's Global Sustainable Development Facility<sup>5</sup> which eventually collapsed, partly due to NGO opposition to the inclusion of companies such as Rio Tinto and Dow Chemical Corporation. NGOs have also criticized both the Global Compact, which includes Shell and Nike, and UNHCR's involvement in the Business Humanitarian Forum, which includes Nestle and Unocal. WHO's involvement in the World Alliance for Community Health, which involves mining companies like BHP, Placer Dome, Rio Tinto and WMC, may run into similar opposition. All of the above companies are the targets of NGO campaigns.

As IBFAN has pointed out, key elements of partnerships such as mutual respect and trust have "to be ... based on a serious and meticulous evaluation of the track record of each particular company, industry sector, and/or business association" (IBFAN, 1999). The UN currently has little capacity to conduct such an evaluation. There are various ways in which this could be done. Individual agencies could follow the example of UNICEF and establish an office to screen companies and periodically review corporate performance. UN organizations could also undertake a broad-based consultation with NGOs, trade unions, ethical investment firms and research organizations which have knowledge of the company in question. Another possibility — which might reduce problems of duplication - would be to establish a UN entity which could gather the information required, perhaps something akin to the UN Centre on Transnational Corporations, which existed prior to 1992.

Various parts of the UN system have recently drawn up, or are in the process of formulating, guidelines on interaction with the private sector. The urgency which some agencies and officials display in engaging corporations as "partners" may lead to guidelines being ignored. In July

2000 the UN Secretary-General issued a formal set of guidelines for cooperation with the business community. They state, inter alia, that "business entities that are complicit in human rights abuses ... are not eligible for partnership" and that "private enterprises should have demonstrated a commitment to meeting or exceeding the principles of the [Global] Compact by translating them into operational corporate practice". In practice, some UN institutions appear to be ignoring the letter and spirit of these guidelines. The criteria they adopt for selecting partners may be quite lax. Even the Global Compact, which was formally launched just one week after the guidelines, has been criticized for including some companies which have committed human rights abuses (TRAC, 2000). A debate has arisen over whether companies with troubled pasts should be excluded from partnerships. "What would be the point?", wrote one adviser to the Secretary-General in the International Herald Tribune, implying that the UN should be seeking to convert those with troubled pasts (Ruggie, 2000a). This may be a well-intentioned endeavour but it does run the risk of contradicting the UN guidelines.

If UN agencies are to pursue the route of partnerships with TNCs, they can either work with "the good guys" or collaborate with companies with tarnished reputations who now say they want to change. A key question is can such firms be trusted. Unfortunately the history of corporate social responsibility is littered with cases of companies making exaggerated claims and engaging in window-dressing. Some would argue, therefore, that trust shouldn't be taken for granted - it needs to be earned.

Another problem with guidelines is that they rarely spell out the risks associated with interaction with the private sector. Some guidelines also remain quite broad or vague. For example, regarding the use of the UN logo, the Secretary-General's guidelines state: "The use of the name and emblem by a business entity may be authorized, even if it involves the making of profit, so long as the principle purpose of such use is to show support for the purposes and activities of the UN, including the raising of funds for the Organization, and the generation of profit by the business entity is only incidental." Such a clause has led to confusion in some

UN quarters as to when business should be allowed to use the UN logo.

Naivety is also apparent in relation to the lack of attention to key questions of independent monitoring and evaluation of partnerships. Given the actual or potential problems and conflicts of interest involved, it seems that UN-business relationships should be subjected to greater scrutiny.

### Whose agenda counts?

While partnerships may encourage some corporations to take measures to improve their social and environmental performance, there are clearly limits to this process of change — not least because of a) the relatively small number of corporations that will ever be involved in partnerships with UN agencies<sup>6</sup>, and b) the piecemeal project or "best practices" approach that characterizes many partnership initiatives. The hope is that closer interaction between the private sector and the United Nations will indeed elevate values associated with human rights, environmental protection and social well-being, and that these values will become a more prominent feature of corporate culture. But there is also a worrisome flipside to this scenario. If the process of constructing partnerships pursues its current path, there are grounds for concern. As we saw earlier, the different actors involved in partnerships may get involved for a variety of reasons, some of which have as much to do with narrow self-interest than with some notion of the common good. If the problems outlined above persist, then we could well see the more self-centred agendas come to the fore.

Through partnerships, corporate influence within the multilateral system is likely to increase. As it increases, there may be growing acceptance within the UN for development strategies that basically involve tinkering with the current model of economic globalization that provides obvious benefits for rich countries, certain social groups and corporations, but far less obvious benefits for poor people and countries. As corporate influence grows, policy approaches associated with deregulation and voluntary initiatives are likely to prevail over those that involve redistributive policies and binding regulations. Yet, historically, it is essentially the latter

6. The most ambitious UN-business partnership, in terms of the numbers of companies involved, is the Global Compact, which has plans to enlist 100 corporations and 1,000 companies overall over a three year period. UNCTAD estimates that there are in the world 63,000

with 690,000 affiliates (UNCTAD, 2000).

that have obliged business to act in ways more compatible with sustainable and social development. Voluntary initiatives typically extend to a relatively small number of companies and involve numerous loopholes. If they are to be effective they need to be part of a regulatory framework that not only defines a set of rules but also creates an institutional mechanism to oversee these rules and a system of penalties and rewards related to compliance (Zadek et al., 2000).

It can be argued that the political conditions for enacting statutory regulations at both national and international levels are not present, and that in the absence of this option, it makes sense to pursue the voluntary route. There may be some justification for this position although ongoing regulatory initiatives within some countries and the European Union, as well as debates taking place on an international code of conduct for TNCs within the United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, suggest that the option of binding regulations is certainly not yet off-limits.

Today, however, there is another force, other than state regulation, that is obliging business to act more responsibly. This has been called "civil regulation", which involves changing corporate policy and practices through pressures from civil society organizations (Murphy and Bendell, 1999). The driving force underpinning civil regulation is a

### **Bibliography**

Annan K. (1999), "A Compact for the New Century", Address to the World Economic Forum, Davos, Switzerland, 31 January, [www.un.org/partners/business](http://www.un.org/partners/business)

Bellamy C. (1999), Statement of UNICEF Executive Director Carol Bellamy to Harvard International Development, Conference on "sharing responsibilities: public, private & civil society", [www.un.org/partners/business/unicef14.htm](http://www.un.org/partners/business/unicef14.htm)

Bellamy C. (2000), "UNICEF Responds", Letter from Carol Bellamy to the editors and readers of the British Medical Journal (BMJ), 18 July.

Cattai M. (2000), "Yes to Annans 'Global Compact' if it Isn't a License to Meddle", *International Herald Tribune*, July 26, 2000

global corporate accountability movement (Broad and Cavanagh, 1999). Consisting of a myriad of civil society organizations, this movement is placing corporations in the spotlight, detecting and publicizing abuses, threatening company reputations and demanding that they improve their social and environmental performance. Big business is having to adapt to these circumstances although some corporations will choose to do so through fairly piecemeal changes in corporate policy and practice, and by attempting to enhance legitimacy through "stakeholder dialogues", public relations exercises and other strategies of reputation management. Partnerships with organisations like the UN can be an important element in such strategies.

The UN has a choice. Either it can be a party to corporate strategies of reputation management or it can be an ally of the global corporate accountability movement and insist, in stronger terms than it has to date, that big business improve its social and environmental record. If the UN is to be associated with the corporate accountability movement it needs to build partnerships and alliances with the environmental, human rights, consumer, labour and other groups and organisations that make up this movement. As currently constituted, however, the UN-business partnership approach seems to be straining rather than strengthening relations between the UN and an important sector of the NGO community.

Broad R. and J. Cavanagh (1999), "The Corporate Accountability Movement: Lessons and Opportunities", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 23, No. 2, Fall.

Claffey S. (2000), *Social Partnerships for Global Security: The Evolving Role of International Business in Social Development*, mimeo, Geneva.

*Citizen's Compact*, published in TRAC op. cit. Ferriman A., "WHO Accused of Stifling Debate about Infant Feeding", *BMJ*, 320, 20 May.

Fowler A. (2000), *Civil Society, NGOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*, Occasional Paper 1, UNRISD, Geneva

Hansen M. (1997), *Environmental Regulation of Transnational Corporations: Needs and Prospects*, paper

- presented at UNRISD/UNA workshop "Business Responsibility for Environmental Protection in Developing Countries", Heredia, Costa Rica, 22-24 September.
- IBFAN (1999), *Comments of WHO Guidelines on Interaction with Commercial Enterprises*, IBFAN, Geneva.
- Kell G. and J. Ruggie (1999), *Global Markets and Social Legitimacy: The Case of the Global Compact*, paper presented at the international conference "Governing the Public Domain Beyond the Era of the Washington Consensus? Redrawing the Line Between the State and the Market", York University, Toronto, 4-6 November, available on [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)
- Krut R. (1997), *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making*, Discussion Paper No. 83, UNRISD, Geneva.
- Mather C. (2000), Can Companies Be 'Good Citizens': A Briefing on Current Trends in Corporate Responsibility, NGLS, Geneva.
- Murphy D. and J. Bendell (1999), *Partners in Time? Business, NGOs and Sustainable Development*, Discussion Paper No. 109, UNRISD, Geneva
- Nelson J. (1997), *Business as Partners in Development: Creating Wealth for Countries, Companies and Communities*, The Prince of Wales Business Leaders Forum, London.
- Nelson J. and S. Zadek (2000), *Partnership Alchemy: New Social Partnerships in Europe*, The Copenhagen Centre, Copenhagen
- O'Brien R., (1997), *Complex Multilateralism: The Global Economic Institutions and Global Social Movements Nexus*, paper presented at conference on Non-state Actors and Authority in the Global System, University of Warwick, 1 November
- \_\_\_\_ (1999), NGOs, Global Civil Society and Global Economic Regulation, in S. Picciotto and R. Mayne, *Regulating International Business: Beyond Liberalization*, Macmillan, London
- \_\_\_\_, A.M. Goetz, J. Schölte and M. Williams (2000), *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Richter J. (1998), *Engineering of Consent: Uncovering Corporate PR*, The Corner House, Briefing 6.
- \_\_\_\_ (forthcoming), *Curbing Corporate Power: Business Behaviour, Codes of Conduct and Citizen Action*, Zed Books, London
- Ruggie J. (2000a), "UN's Global Compact", *The International Herald Tribune*, 16 August.
- \_\_\_\_ (2000b), *Remarks on the Global Compact to the NGO Community*, United Nations, Geneva.
- Rundell P. (2000), "Partnerships with TNCs - an Attempt to Compartmentalise Ethics?", in *Buy in or Sell Out? Understanding Business-NGO Partnerships*, Discussion Papers 10, No. 10, Summer, World Vision
- Tesner S. (2000), *The United Nations and Business: A Partnership Recovered*, St. Martin's Press, New York
- The South Centre (1999), "The UN, Big Business and Global Public Policy", *South Letter*, Vol. 3, No. 34
- TRAC (2000), *Tangled Up In Blue: Corporate Partnerships at the United Nations*, [www.corpwatch.org](http://www.corpwatch.org)
- UNCTAD 2000, *World Investment Report: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*, United Nations, Geneva
- United Nations (2000), *Guidelines: Cooperation between the United Nations and the Business Community*, [www.un.org/partners/business/guide.htm](http://www.un.org/partners/business/guide.htm)
- Utting P. (2000), *Business Responsibility for Sustainable Development*, OPG No.2, UNRISD, Geneva
- WHO (1999), *Public-Private Partnerships for Health: Report by the Director-General*, WHO, Geneva.
- \_\_\_\_ (2000), *Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization*, Report of the Committee of Experts on Tobacco Industry Documents, WHO, Geneva.
- Zadek S., Hojensgard N. and P. Raynard. *The New Economy of Corporate Citizenship*, The Copenhagen Centre, Copenhagen

**Acronyms**

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
FDI	foreign direct investment	UNCTC	United Nations Centre on Transnational Corporations
GNP	gross national product	UNDP	United Nations Development Programme
IBFAN	International Baby Food Action Network	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
NGO	non-governmental organization	UNICEF	United Nations Children's Fund
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
PR	public relations	US	United States
TNC	transnational corporation	WHO	World Health Organization
TRAC	Transnational Resource and Action Center		



# Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme ?

(2<sup>e</sup> partie)

par Monica Battaglini\*, Sandro Cattacin\*\* et Véronique Tattini\*\*\*

## *Le cas allemand : autogestion, subsidiarité et économie solidaire*

L'histoire allemande du XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècle est d'un point de vue politique un compromis entre l'ordre féodal "s'auto-modernisant" et la bourgeoisie industrielle émergente. Bien que la nouvelle classe dirigeante ne détienne pas de responsabilités politiques - qui restent sous le contrôle autocratique -, une tradition d'associations bourgeoises, qui remontent aux corporations médiévales, s'enracine (Eder 1985). Les corporations, en général avec une adhésion obligatoire, forment le noyau de la société allemande au XVIII<sup>e</sup> siècle. Le début de la modernisation politique au XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècle implique toutefois une "décorporatisation" en transformant ce système en un champ d'associations volontaires et de clubs bourgeois de discussion. Contrairement à d'autres pays, les conflits entre l'État et la classe moyenne émergente n'ont pas mené à une rupture. Des formes de coopération entre l'État et le monde associatif se sont rapidement développées : les organisations de la société civile n'ayant pas évolué dans un rapport antagonique avec l'État, mais en interaction avec lui<sup>11</sup>. À côté de cette opposition, un nouveau conflit entre l'État et le mouvement des ouvriers naissant fait également son apparition. À partir de 1883, le Reich va introduire une politique nouvelle et innovante d'assurances sociales visant la stabilisation sociale des différentes catégories sociales et notamment dans le dessein d'intégrer la classe ouvrière allemande (Alber 1987).

L'histoire des relations entre l'État et les organisations issues de la société civile - et par conséquent, l'étendue, la forme et la légitimation de leurs rapports - est étroitement liée à cette tradition qui a produit trois principes développés au cours des deux derniers siècles (Anheier 1997 : 30)<sup>12</sup>.

- Premièrement, le principe de l'autogestion, résultant du conflit entre l'État et les citoyens au XIX<sup>e</sup> siècle, a permis à des organisations de la société civile de se développer dans la société autocratique où la liberté d'association n'est

que partiellement garantie. Ce principe a favorisé un système hautement structuré d'associations économiques et professionnelles, ainsi que des organisations communales et régionales et des corporations - dont plusieurs ont un statut quasi étatique d'organisation du droit public (Anheier 1997 : 32).

« Deuxièmement, le principe de subsidiarité, originellement associé aux tensions importantes entre le gouvernement du Reich et l'Église catholique après 1871, s'est affirmé après la deuxième guerre mondiale. Ce principe - d'origine catholique - implique une alternative à l'État dans la production du bien-être. L'Église a pu garder son influence dans la production de bien-être par les organisations de la société civile. Une conséquence a été la création de six organisations faillitères sans but lucratif dans le domaine de la santé et des services sociaux.

- Troisièmement, le principe de l'économie solidaire<sup>13</sup>, comme alternative au capitalisme et au socialisme, a influencé les organisations du marché et conduit au mouvement coopératif et à l'établissement d'associations mutuelles dans le secteur bancaire (par exemple, les banques Raiffeisen) et de l'habitat (Anheier et Seibel 1997 : 136). Ce principe décline dans les années 80 sous l'influence des efforts de privatisation du gouvernement Kohl et des scandales de corruption qui ont secoué le domaine de l'habitat coopératif syndical (Anheier et Seibel 1997 : 138).

Conformément à cette tradition institutionnelle et idéologique qui a influencé les organisations de la société civile en général, les nouveaux mouvements sociaux - apparus dans les années 70 - sont passés par un processus de reconnaissance partielle, notamment par la conversion de certains de ces mouvements en parti politique des Verts. Nous verrons qu'ils ont toutefois influencé les mécanismes d'intégration des organisations issues de la société civile, contrairement aux organisations traditionnelles.

La collaboration entre l'État et les organisations de la société civile remonte donc à une longue tradition. Les rapports entre eux sont for-

\* Conseil économique et sociale du Canton de Genève.

\*\*Professeur à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP-Lausanne) :

pour l'étude des migrations auprès de l'Université de Neuchâtel (FSM).

\*\*\*Collaboratrice scientifique à l'Institut d'études

tionales de l'Université de Lausanne (IEPI)

12. La période national-marquée par des discontinuités importantes dans le développement de cette relation (voir Anheier et Seibel 1997 : 137).

13. Ce principe implique la production et la distrib-

entation marchande (Anheier et Seibel 1997 : 136).

14. Ces organisations faillitères sont appelées "Freie Wohlfahrtspflege" et comprennent les associations suivantes : Caritas, evangelische Diakonie, Arbeiterwohlfahrt, la Croix rouge allemande, Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland et Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband.

Associations transnationales 3/2001, 130-156

15. Les associations de la "Freien Wohlfahrtspflege", qui dominent pour l'essentiel ces domaines, détiennent un tel droit juridique d'après la loi fédérale d'aide aux enfants et aux jeunes (*Bundessozialhilfegesetz* et *Kinder- und Jugendhilfegesetz* - Anheier 1997: 53).

16. Les organisations de la *Freie Wohlfahrtspflege* se

partenaire égal de la bureaucratie sociale et ont été intégrés dans la structure dualiste public-privé de la planification sociale (Zimmer 1997: 78).

17. Le corporatisme est surtout ancré dans les domaines sociaux et de la santé. Le fait que la politique sociale soit le fait de l'État contribue également à la concertation - liée au corporatisme -, alors que la culture et le sport sont plutôt des domaines périphériques de la compétence des Länder. Ces derniers domaines sont davantage une adaptation pragmatique à la structure fédérale allemande qu'une stratégie de paix entre l'État et l'Église (voir Zimmer 1997: 84).

18. Des rapports fortement réglementés entre l'État et les organisations de la société civile mènent à une perte de flexibilité pour l'État - à une réduction de sa marge de manoeuvre - et à une capacité d'action limitée, voire jusqu'à une perte d'autonomie, pour les organisations de la société civile.

tement réglementés juridiquement, conformément à la culture allemande du droit (Zimmer 1997 : 76). La liberté d'association, ainsi que le droit de fonder des associations, sont ancrés dans la loi fondamentale (article 9, alinéa 1). La position des organisations de la société civile est encore davantage renforcée par le postulat constitutionnel propre à l'État social, qui a pour conséquence que les initiatives privées dans les domaines sociaux sont soutenues par l'État (Zimmer 1997 : 76). Dans quelques domaines, comme le sport populaire, les organisations sont des producteurs de service presque exclusifs. Dans les domaines des services sociaux et de la santé, une position privilégiée revient aux organisations sur la base d'une position étatique garantie de "quasi cartel" (Bauer 1997 : 91).

Le principe de subsidiarité, approprié à la tradition allemande de décentralisation et d'autogestion communale, est le principe général pour gouverner les relations entre le public et le privé dans plusieurs domaines, mais avant tout dans le social et la santé, dominés par six grandes organisations faitières<sup>14</sup>. Leur rôle subsidiaire est fixé dans l'article 10 de la loi fédérale d'aide sociale (*Bundessozialhilfegesetz* - et dans la législation rattachée) qui stipule que les acteurs publics doivent renoncer à la réalisation de leurs propres programmes, à l'exception de l'octroi d'argent, lorsque la distribution de l'aide ou des prestations peut être assurée par les associations de ladite *Freien Wohlfahrtspflege*. Ce principe décrit donc particulièrement une forme spécifique de partenariat entre l'État et certaines parties du monde associatif (Anheier 1997 : 51).

L'ancrage juridique des rapports entre l'État et les organisations de la société civile est particulièrement valable pour les modalités du soutien étatique. Les moyens publics constituent la source de financement principale du monde associatif allemand, mais ils sont particulièrement importants dans les domaines dans lesquels le principe de subsidiarité est à l'œuvre, c'est-à-dire dans le secteur de la santé et des services sociaux (Anheier 1997 : 51). Ce soutien financier étatique peut prendre diverses formes. L'État peut par exemple garantir des réductions d'impôts à certaines organisations (Anheier 1997 : 53). Il peut aussi apporter un soutien institutionnel réglé soit par voie juridique - qui concerne la grande partie de l'aide étatique - soit par contrats, ou

encore sous forme de soutien de projets. Dans la mesure où une organisation de la société civile remplit les critères fixés dans les lois correspondantes, elle détient un droit à un soutien étatique. Cependant, seules les organisations dans le domaine de la santé et des services sociaux ont un droit juridiquement reconnu à un soutien public (Zimmer 1997 : 77)<sup>15</sup>. Dans les autres domaines, il n'existe qu'une recommandation (loi fondamentale, art. 28, al. 2) dans le cadre de l'autogestion communale. Jusque dans les années 70, le droit à un soutien financier a été la forme usuelle utilisée par l'État pour les organisations de la société civile (Anheier 1997 : 53). Ce type de partenariat public-privé est ainsi décrit comme un modèle de coopération néo-corporatiste entre l'État et les associations centrales (par exemple : Heinze 1981). Par la suite - autour des discussions sur la privatisation -, des formes plus flexibles du soutien étatique sont préférées, comme les contrats de prestations ou le soutien de projets. La mise en concurrence des organisations sans but lucratif devient aussi un moyen de concrétisation du renouvellement du partenariat (Bauer 1997 : 104-105).

La fixation constitutionnelle du principe de subsidiarité a comme effet que les organisations traditionnelles, notamment de la *Freie Wohlfahrtspflege*, se sont développées en direction d'une assimilation à la logique de fonctionnement de l'État. Leur poids économique croissant et leur dépendance financière ont produit une orientation pour ainsi dire étatique de leur fonctionnement<sup>16</sup>. D'autres organisations de la société civile, en particulier dans le sport et dans la culture, dépendent moins de ce soutien et sont donc plus éloignées de l'État, bien que des rapports étroits de coopération existent (Zimmer 1997 : 78). Au vu des ressources et, en partie, en vertu de la forme de collaboration avec l'État, les organisations de la société civile sont donc divisées en deux. Par le fait de cette segmentation en organisations proches ou distantes de l'État, et par le système corporatiste différencié<sup>17</sup> le monde associatif apparaît caractérisé par un manque de flexibilité.

Dans les années 80 cependant, le conflit entre l'État et l'Église n'est pratiquement plus à la base de la relation subsidiaire entre l'État et les organisations issues de la société civile (Zimmer 1997 : 86). Selon plusieurs critiques, cette structuration de la collaboration entre l'État et les organisations sans but lucratif traditionnelles

s'est transformée en une "Kartellmauschelpraxis auf Funktionärebene zwischen Verwaltungsspitzen und Verbandsrepräsentanten" (Zimmer 1997 : 86).

Contre cette pratique de "conspiration", des nouveaux mouvements sociaux demandent, à partir des années 70, un renouvellement de la démocratie par en bas (Zimmer 1997 : 86). Aussi bien le corporatisme que le principe de subsidiarité sont remis en question en raison de l'érosion des relations traditionnelles et des formes d'interaction entre l'État, l'économie et la société (Zimmer 1997 : 93).

Quelles formes de coopération vont se former ? Dans des domaines isolés, il y a des signes de développement vers une économisation plus forte des relations entre l'État et les organisations de la société civile. En même temps, la forme traditionnelle de collaboration semble capable de s'adapter et devrait encore jouer un rôle dans la relation entre les acteurs publics et les organisations de la société civile (Zimmer 1997 : 93).

En ce qui concerne le financement, le soutien étatique aux organisations de la société civile, réglé par voie juridique, a tendance à faire place à des formes plus flexibles<sup>19</sup>, comme les accords contractuels et le financement de projets (Anheier 1997 : 56). Les contrats de prestation - qui garantissent généralement un financement à long terme - ne sont toutefois pas très répandus (l'élément concurrentiel introduit par ces accords contredit la culture allemande du droit), exception faite des domaines de l'environnement et de l'assurance-maladie (Anheier 1997 : 56). A l'avenir pourtant, le soutien sur une base contractuelle deviendra plus courant, particulièrement dans le domaine des services sociaux (Anheier 1997 : 56). Quant au financement de projets, celui-ci est souvent limité<sup>20</sup>. Une forme particulière de financement de projets sont les projets pilotes (Anheier 1997 : 56). A côté du grand degré de flexibilité donné aux autorités par ces projets pilotes, cette forme est aussi une façon d'imposer une certaine politique sans devoir consulter les organisations sans but lucratif dans les domaines de la santé et des services sociaux (Anheier 1997 : 57).

Autrement dit, dans les années 80, tout en restant un modèle de grande stabilité dans la coopération entre l'État et la société civile (Schmid 1996 : 121-124), on constate en Allemagne une

tendance à une flexibilisation des formes de soutien (qui donne plus de possibilités de pilotage à l'instance qui soutient), alors que, jusque dans les années 70, la fixation juridique d'un droit à un soutien public a été la forme normale de la coopération entre l'État et les organisations de la société civile (Zimmer 1997 : 91).

En ce qui concerne plus particulièrement les organisations dans le domaine des nouveaux mouvements sociaux, celles-ci ne sont ni assurées au niveau de leur finances ou de leur personnel, ni représentées au même niveau que les organisations traditionnelles (Zimmer 1997 : 91)<sup>21</sup>. Ceci est davantage le cas pour les domaines de la culture, des loisirs et de la formation que pour ceux de la santé et des services sociaux, étant donné que les "producteurs" alternatifs ne sont pas en concurrence avec les organisations traditionnelles, mais avant tout avec les infrastructures communales ou étatiques. Autrement dit, les nouvelles organisations remplissent une fonction de critique qui les empêche pour l'instant d'accéder à une reconnaissance de leur rôle de producteur de politiques publiques, comparable à celui des organisations traditionnelles.

### ***La France entre reconnaissance du monde associatif et étatisme traditionnel***

L'histoire des rapports entre l'État et le monde associatif en France coïncide avec la lutte pour la conquête de la liberté d'association. La méfiance du pouvoir à l'égard de l'associationnisme est flagrante à maintes reprises. Ainsi, "les Constituants, imbus des idées nouvelles, substituent l'individualisme cher à la bourgeoisie à l'esprit corporatiste de l'Ancien Régime. Aussi la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen se garde-t-elle bien de proclamer la liberté d'association" (Defrasne 1995 : 23).

Avec la loi Chapelier de 1791, on ira jusqu'à l'interdiction de toute forme d'association. Les Républicains assimilent les associations à des structures survivantes de l'Ancien Régime. En 1810, le code pénal est très explicite : "Nulle association de plus de vingt personnes dont le but sera de se réunir tous les jours ou certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra

19. Pour des critiques de cette forme flexible de financement, voir Anheier (1997 : 56).

20. Pour la plupart, les nouvelles organisations de la société civile ne sont pas soutenues institutionnellement, mais recourent pour l'essentiel à des moyens liés à des projets (Zimmer 1997 : 91).

21. Notamment en cas de reconnaissance d'utilité publique ou d'agrément de l'État.

se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaise à l'autorité politique d'imposer à la société" (art. 291).

Dans la dernière partie du siècle, les rapports entre l'Etat et les associations tendent à se pacifier, ce qui favorise la création d'organismes de défense ouvrière ou patronale. Par contre, les relations entre le pouvoir et l'Eglise restent empreintes de méfiance et la mise en place de la loi qui établit la liberté d'association met les congrégations religieuses hors du droit commun. Celles-ci doivent, pour subsister, obtenir une autorisation. Malgré cette restriction statutaire de la liberté d'association, cette loi, connue sous le nom de loi de 1901, ne demeure pas moins une loi générale qui régleme le fonctionnement de l'ensemble du monde associatif, ainsi que ses rapports avec l'Etat<sup>21</sup>.

Durant ce siècle, le monde associatif français a connu un développement considérable. Comme dans le reste de l'Europe, l'action des organisations sans but lucratif en France s'est étendue et professionnalisée (Halba et Le Net 1997 : 149). Au début du siècle, au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 1901, les rapports entre l'Etat et le monde associatif étaient réduits au minimum et l'association travaillait principalement pour l'intérêt de ses membres, donc dans une perspective purement interne (Defrasne 1995 : 44).

Les nouvelles associations reconnues gardent au départ leurs distances par rapport à l'acteur étatique. Fières de leur indépendance, elles se sont pendant longtemps faites un point d'honneur de vivre selon leurs moyens. Elles s'autofinançaient et tous les associés étaient des bénévoles (Defrasne 1995 : 47). C'est l'élargissement des activités de l'Etat, notamment dans le domaine de la politique sociale, qui donne l'impulsion à l'accroissement des liens.

"Tant que l'Etat s'était cantonné dans ses prérogatives de souveraineté, il se contentait des institutions qu'il avait créées. Mais lorsque le champ d'action de l'Etat a été étendu à des activités jusque-là assurées par l'initiative privée (santé, action sociale, sport, culture, loisir), les pouvoirs publics, enfermés dans des règles rigoureuses de l'administration, ont senti le besoin de moyens d'action mieux appropriés" (Defrasne 1995 : 45).

L'entrée en scène de l'Etat social en France est longuement bloqué par le mouvement syndical.

C'est seulement vers le début de ce siècle que les premières mesures sociales importantes font leur apparition. S'inspirant de la législation allemande, des lois sont alors adoptées, sur l'assurance-vieillesse d'abord (1910 et 1912) et sur l'assurance obligatoire ensuite (1922-1928), qui garantissent la position acquise des mutuelles syndicales. L'Etat reste fortement dépendant du mouvement syndical, mais aussi, avec un décalage temporel, des organisations d'entrepreneurs. A partir de la première guerre mondiale, ces dernières fondent des caisses de compensation. C'est aussi sur leur initiative que l'on assiste à la mise en place d'un système original et obligatoire d'*allocations familiales*. Il sera instauré en 1934 et deviendra obligatoire pour tous les employés et tous les entrepreneurs en 1939 (voir par exemple : Ashford 1986).

C'est dans l'après-guerre que les œuvres privées de la santé et sociales renforcent leur position en tant qu'institutions chargées d'une mission de service public. Elles se fédèrent en une *Union nationale et interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux* (UNIOOSS) en 1947 (Halba et Le Net 1997 : 149). Toutefois, elles perdent, par la reconnaissance formelle et leur élévation à un statut semi-étatique, leur indépendance à l'égard de l'Etat - qui lui, par le passage à la cinquième république, gagne en force.

L'histoire de confrontation s'apaise donc dans l'après-guerre, sans par contre être remplacée par une pratique de coopération. En effet, la relation entre l'Etat et le monde associatif, renouvelée par l'émergence de nouvelles organisations et de nouveaux mouvements issus de la société civile, sera à nouveau celle de la confrontation (Kriesi 1995a).

Notamment depuis le milieu des années 80, avec l'aggravation des conditions économiques, l'action associative s'est mobilisée davantage en France, et ceci contre l'Etat. La crise de l'Etat social conjuguée à une prise de conscience que "la vie démocratique ne se limitait pas aux rapports entre l'Etat et l'individu, qu'ainsi la politique n'épuisait pas toute la réalité du champ social, que les associations avaient vocation à exprimer les aspirations de la "société civile" (Defrasne 1995 : 45), conduisent à une plus grande prise en compte du rôle du monde associatif

par l'État. Témoin en est la création en 1983 du *Conseil national de la vie associative*, instance nationale placée auprès du Premier ministre et ayant pour tâche d'établir un bilan annuel, de formuler des avis et des propositions de réforme susceptibles d'améliorer la vie associative et de conduire les études qui lui paraîtraient utiles au développement de la vie associative (CNVA 1996). Ce conseil est une institution publique qui est composée des représentants de tous les secteurs du monde associatif (Archambault 1997 : 64).

Néanmoins, l'Etat français continue à garder une orientation de tutelle à l'égard de la société civile et de ses organisations, comme en témoigne le fait que les représentants du *Conseil national de la vie associative* sont choisis par le gouvernement et l'importance persistante de la loi de 1901. Cette loi est encore aujourd'hui à la base de tout le fonctionnement de la vie associative en France, ainsi que des rapports entre l'État et les associations. Assez souple et générale, cette norme n'a pas subi de grandes modifications depuis son entrée en vigueur, malgré l'évolution importante du "monde" qu'elle régle. Au titre de base régulatrice dans ce domaine, elle indique dans les termes suivants comment l'État définit une association :

"L'association est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager les bénéfices" (Loi du 1er juillet 1901).

Il va de soi que cette définition est bien trop générique pour régler efficacement un ensemble très complexe d'acteurs et de relations. Ainsi, la loi distingue quatre catégories d'associations : non déclarées, déclarées, reconnues d'utilité publique et agréées :

- Une association qui n'est pas déclarée à la préfecture peut exister si elle est licite, mais son existence est précaire. Elle n'a pas de droit à son nom et les pouvoirs publics, ou autre instance intéressée, peuvent demander et obtenir sa dissolution (par exemple des réunions littéraires).

- \* Les associations déclarées sont dotées d'une personnalité morale. Cependant leur capacité d'action est réduite. Elles peuvent obtenir des avantages juridiques et/ou financiers en

contrepartie de contrôles définis dans le temps.

- Les associations reconnues d'utilité publique ont des prérogatives plus étendues, mais sont soumises à un plus grand contrôle de la part de l'autorité publique\*.

- Pour exercer certaines activités, notamment celles de service public, l'État impose l'obtention d'un agrément. Cet agrément est la condition pour obtenir des avantages fiscaux, des subventions ou tout simplement pour pouvoir exercer une activité dans un intérêt collectif. En contrepartie, les associations doivent adopter certaines dispositions dans leurs statuts et accepter un contrôle administratif.

Cet aspect de tutelle, inhérent à ces définitions étroites, se reflète aussi dans les collaborations rares, difficiles et peu développées entre les instances étatiques et le monde associatif, du moins au niveau national. Au niveau communal et régional, les organisations sans but lucratif sont toutefois plus respectées. Sur ce plan, le cas de la ville de Lille nous fournit un exemple intéressant. En 1996, la municipalité de Lille crée le Conseil Communal de Concertation (CCC). Pour la première fois en France, une grande ville met en place un lieu permanent et structuré de dialogue avec l'ensemble des acteurs collectifs de la vie citoyenne (CCC 1996). La ville de Lille n'en est pas à son coup d'essai dans le domaine du renforcement de la participation démocratique des organisations sans but lucratif. En 1975, sont mis en place les Conseils de Quartier, des instances explicitement destinées au rapprochement entre les lieux de décision et la vie quotidienne des citoyens. Par la suite, des *Commissions extra municipales thématiques* sont également créées, réunissant des représentants de l'administration et du monde associatif.

Le Conseil communal de concertation suit la même logique et représente donc une étape supplémentaire dans l'implication des associations dans la délibération politique. Instance consultative, le CCC a pour vocation d'inscrire l'étude des problèmes de la cité dans une perspective globale et de fonctionner comme un complément aux commissions spécialisées qui, elles, préparent les plans d'action.

"La variété des apports et des préoccupations portées par les membres du Conseil Communal

22. Trois critères sont appliqués pour entrer dans cette catégorie: poursuivre un intérêt général, compter au moins 200 membres et avoir un capital de 1000 francs au minimum, passé une période test de trois exercices (par exemple la Croix-Rouge).  
23. Pour répondre à ces exigences de fonction le CCC est composé de manière à être représentatif du monde associatif lillois. Le CCC est composé de 120 membres, partagés de la manière suivante: 24 sièges

emploi, 8 sièges solidarité; 17 sièges culture; 14 sièges habitat, environnement, cadre de vie; 11 sièges éducation, formation populaire; 10 sièges sport; 10 sièges santé; 5 sièges loisir, tourisme; 12

de Concertation devrait favoriser une compréhension moins partielle des différentes situations et stimuler la recherche de solutions respectant prioritairement l'intérêt général" (CCC 1996:2).<sup>25</sup>

Nous pouvons donc conclure, pour ce qui est du cas français, en mettant en évidence une histoire de relation difficile entre l'État et les organisations sans but lucratif, caractérisée par un manque d'intégration dans la réalisation des politiques publiques des organisations; néanmoins, au niveau notamment communal et régional, mais aussi à travers le *Conseil national de la vie associative*, une reconnaissance du moins symbolique de leur existence.

#### *De la dédifférenciation au regain d'autonomie : le monde associatif en Italie*

Les organisations issues de la société civile en Italie ont une double origine. D'un côté, elles trouvent leurs racines dans la charité organisée, liée à l'Église catholique, de l'autre côté, elles sont les héritières des organisations de la mutualité ouvrière, d'inspiration socialiste et catholique, ou ce que Passuello appelle le "mutualisme blanc et rouge" (Passuello 1997). La tradition d'œuvres de charité est donc véhiculée par les paroisses qui préexistaient au mutualisme et à l'action de l'État. La présence capillaire et structurée de l'Église sur le territoire, ainsi que la motivation religieuse expliquent ce phénomène (Zaninelli 1996:119).

Les agrégations mutualistes ouvrières qui se développent lentement en Italie, principalement à partir du début de ce siècle, sont la première forme structurée d'entraide dans le pays. Cette expérience est caractérisée par de nombreuses tensions internes entre des fractions communistes et social-démocrates et dans les rapports avec l'État qui développe, comme en Allemagne, une attitude de cooptation et de division (notamment pendant le régime libéral de 1880-1920<sup>26</sup>; voir Ferrera 1993 : 201).

Ce développement vers un État social s'arrêtera brusquement pendant la période fasciste qui restaure - par le système des corporations et par les contrats entre l'État et l'Église - l'ordre traditionnel. Cet ordre était naturellement plus fictif que réel et, même si le projet de l'autogestion

des corporations tant du point de vue économique que social était visé, il ne se réalisa que très marginalement (Sylos Labini 1974).

Dans l'après-guerre, l'État social se développe avec des projets ambitieux et des réalisations partielles. Les politiques catégorielles développées avant la deuxième guerre mondiale, et d'une certaine manière renforcées pendant la période fasciste, créent une constellation de pouvoir qui confronte tout changement à des fortes oppositions des différentes fractions de la société. Le résultat est un développement lent et conservateur. Ceci se reflète aussi au niveau des rapports avec le monde associatif qui est - en ce qui concerne la partie catholique de l'associationnisme - soutenu de manière indifférenciée. Ce soutien est basé sur des critères peu clairs et destinés principalement à maintenir en vie le secteur associatif le plus ancien du monde, ancré dans la société italienne et proche de l'Église (Ranci 1996 : 239) en lui laissant le soin d'assurer certains services d'aide sociale (Barbetta 1996 : 43). Durant cette même période (spécialement dans l'après-guerre) le système italien de sécurité sociale se développe tout particulièrement dans le domaine des services de prévoyance et de santé, ce qui fait diminuer encore en importance les structures ouvrières de secours mutuel.

L'entrée de la gauche socialiste dans les gouvernements italiens à partir des années 60 donnera également un nouvel espace aux organisations laïques qui se développeront dans des niches de l'action sociale et culturelle. Les expressions organisationnelles de la société civile resteront pendant l'après-guerre fortement liées au système partisan de recrutement politique et manqueront de ce fait d'autonomie. La régulation des rapports entre l'État et la société civile suivra cette interpénétration en favorisant certaines associations près du pouvoir et en marginalisant d'autres selon la conjoncture politique. Le système politique colonise en d'autres termes la société civile et instaure des zones de dédifférenciation.

Seulement à partir des années 80 - les années de la modernisation décisionniste (Cattacin 1996) - le monde associatif regagne en autonomie, voire en distance à l'égard des partis politiques et de l'État, dont la chute morale ouvrira des espaces d'autonomie au monde associatif. Le

24. D'ailleurs, cette attitude n'est pas partagée par l'Église catholique qui préfère une politique de démarcation. Ceci place l'État libéral dans une position délicate, puisqu'il se trouve tenaillé entre la gauche et l'Église (Ferrera 1984), aussi critiques l'une que l'autre.

25. Loi n° 266 du 11 août 1991 qui traite du volontariat, loi n° 381 du 8 novembre 1991 qui traite de la coopération sociale, voir aussi Rossi 1996:77.

26. Cet aspect de mise en œuvre différenciée est accentuée par la Loi n° 142 du 8 juin 1990 qui traite des autonomies locales et qui contient des normes réglant les rapports entre le monde associatif et les institutions publiques, notamment à travers des procédures de conventionnement stipulées entre les autorités locales et les associations.

renouvellement des années 90 restructurera non seulement le paysage politique italien, mais demandera aux organisations issues de la société civile de revoir leur autonomie. Elles seront d'ailleurs conduites à répondre aux défaillances de l'État et contribueront à la reconstitution de la société italienne et à la réponse aux défis sociaux et de santé publique. Leur rôle fondamental dans ce processus de renouvellement aboutira d'ailleurs à une reconnaissance publique. Grâce aux lois cadres adoptées au début des années 90<sup>27</sup>, la reconnaissance juridique du monde associatif par l'État ouvre une nouvelle phase dans les rapports. Ces normes ont le double avantage de fournir une reconnaissance statutaire aux organisations et de clarifier les rapports financiers entre les parties. De plus, elles ouvrent des espaces de dialogue par des conférences nationales régulières - donnant au monde associatif un parquet de représentation.

Ces lois cadres donne une place centrale à la concrétisation par les régions qui doivent mettre en place des lois d'application<sup>28</sup>. Les régions de leur côté adoptent vis-à-vis du monde associatif un profil relationnel qui varie entre ce que Bassi (1994 : 211) définit comme "innovant, promotionnel" - c'est-à-dire une propension au rapport bidirectionnel que nous pouvons assimiler au *partenariat* (régions du centre nord sans Veneto) - à "traditionnel" - autrement dit basé sur un rapport unidirectionnel que nous pouvons dénommer *hiérarchique* (les régions du sud sans Basilicata). Parmi les régions ayant mis en place une stratégie innovatrice dans les rapports public-privé, l'Emilia Romagna confère un espace de proposition, et non seulement de consultation, aux organisations dans les processus de formation des politiques publiques (par la loi régionale 119/1993, voir aussi Bassi 1994 : 205).

D'ailleurs, selon la région, la législation permet qu'au niveau communal des forums représentatifs du monde associatif soient mis en place - ce qui se fera notamment au centre nord.

Cette tendance des dernières années reconnaît en premier lieu l'importance du monde associatif pour la société italienne. La présence d'une forte tradition de mobilisation des associations catholiques reste un élément caractéristique du monde associatif italien (Donati 1996 : 63) -

organisations qui se sont d'ailleurs elles aussi émancipées de la liaison directe avec les partis politiques. Par contre, sur le plan des collaborations entre l'État et ces organisations, le développement est encore modeste. Les collaborations sont peu structurées et l'État préfère déléguer des tâches que de les réaliser en coopération. Quand un financement substantiel intervient, la collaboration retrouve plus une structure hiérarchique que le respect de l'autonomie<sup>27</sup>. La propension à faire coïncider l'intérêt public et l'action étatique continue en effet à rendre l'acteur étatique suspicieux à l'égard de l'action privée (Ranci 1996).

#### *La modernisation des piliers aux Pays-Bas et le corporatisme sectoriel*

Pour comprendre le fonctionnement des organisations de la société civile et leurs rapports avec l'État, il faut consulter l'histoire néerlandaise et ses interactions uniques entre les personnes, la religion et le gouvernement. Trois traditions socio-politiques ont joué un rôle crucial dans le développement des organisations actives dans la production de services publics (Kramer et al. 1993:71):

- *L'égalitarisme* : à la fin du XVIe siècle, les Pays-Bas se proclame République avec un idéal égalitaire, contrairement à d'autres pays (comme le Royaume-Uni) où la richesse et le pouvoir étaient concentrés dans la maison royale et parmi la noblesse.
- *L'absence d'un État central puissant* : quand le pays avance vers la création d'un gouvernement central, c'est sur la base du principe qui veut que le gouvernement soutienne et suive les développements dans la société, plutôt que d'imposer sa volonté aux citoyens.
- *Le pluralisme religieux* : vers le tournant du XIXe siècle, les Pays-Bas sont devenus un refuge pour les personnes d'autres pays qui étaient persécutées pour leurs croyances religieuses et leurs idées politiques. Cet afflux et le schisme parmi les diverses églises protestantes y a créé un large éventail de religions et de sectes. Malgré la tolérance du pluralisme religieux, de strictes séparations ont été maintenues entre les diverses églises. En vertu de la croyance selon laquelle les problèmes de santé

27. Ce jugement général devrait être différencié selon des domaines spécifiques. En effet, les relations entre l'État et le monde associatif varient

politique publique dans laquelle elles se concrétisent. Par exemple, dans la politique consacrée au

des jeunes, les organisations sans but lucratif sont associées au processus de jugement et sont invitées à proposer des programmes de réhabilitation (Ranci 1996:264). Dans ce cas, le monde associatif est non seulement légitimé à agir, mais aussi à préparer et à décider le programme

28. "A pillar is a set of closed, tightly interlocking organizations held together by a common cultural orientation. In the Netherlands, three or four such pillars are distinguished: the Catholic, the Calvinist, the Socialist, and, sometimes, a liberal pillar" (Therborn 1989 : 202).

et sociaux ont des implications religieuses et, par conséquent, ne peuvent être traités par des acteurs de la même religion, chaque église créa son propre réseau d'organisations pour fournir à ses membres les services essentiels et les soins. Ce système est connu sous le nom de *verzui-ling* et peut être traduit par "pilarisation".

À l'intérieur de ce paysage socio-politique, les Néerlandais développent deux concepts clés qui ont structuré les organisations de la société civile jusqu'à récemment. Le premier concept est celui de subsidiarité, par lequel l'État est subordonné à l'initiative privée dans la production des biens sociaux et des services. Le deuxième concept, celui de pilarisation<sup>29</sup>, considère que le bien-être social et éducationnel du citoyen, ainsi que ses besoins en termes de santé, doivent être fournis par des acteurs de la même appartenance religieuse. La pilarisation atteint son apogée dans les années 20 où presque toutes les organisations sans but lucratif étaient organisées selon des lignes confessionnelles parallèles (Marin et al. 1998 :31). Les Églises étaient responsables du financement de ces services. Étant donné que celles-ci, à l'exception de l'Église catholique, n'avaient pas une structure de pouvoir centralisée, le contrôle des services sociaux était dans les mains des paroisses locales et des assemblées de fidèles.

La subsidiarité et la pilarisation ont créé un système de services, proche du citoyen, distribué par les organisations issues de la société civile. Ce système a conduit à empêcher la participation de l'État dans l'allocation des services et à parer aux besoins des programmes nationaux (Kramer et al. 1993 : 72). Lorsqu'il y a eu un souci de prendre en charge les intérêts particuliers des uns et des autres à plus grande échelle, de nouvelles organisations ont été établies, étant donné que les organisations sans but lucratif dispensatrices de services, presque toutes locales, n'ont pas voulu se charger de campagnes nationales qui les auraient éloignées du service de leurs clients.

Pourtant, la demande de services sociaux s'accéléra au début des années 30 et ni les Églises, ni les œuvres de charité laïques ne réussirent à suivre logiquement et financièrement ce développement. À ce moment, l'État participa au financement, mais non à l'administration des services sociaux. Ce transfert des responsabilités financières au secteur public s'est accompli gra-

duellement, sur plusieurs décennies. Dans les années 60, le réseau néerlandais d'organisations de services était presque entièrement dépendant de l'argent public, perçu sous la forme de taxes et de primes en provenance d'assurances sociales. Pourtant, la pilarisation et le contrôle symbolique de l'Église sur le système de services semblent intacts. Malgré le fait que le gouvernement paye la facture, l'État, les Églises et les organisations des services entretiennent la fiction de la subsidiarité (Kramer et al. 1993 : 72), notamment parce que l'État n'a fait que suivre les transformations du monde associatif, sans tenter de les influencer.

Vers les années 70 cependant, la pilarisation est devenue une cause perdue. La sécularisation (ou dé-pilarisation) avance rapidement et certaines composantes des Églises ont cessé de penser que les clients et les fournisseurs de services doivent être de la même obédience religieuse. La plupart des organisations des services sociaux et de la santé abandonnent leurs liens confessionnels - bien que certains noms gardent des connotations évocatrices - et commencent à servir des clients de croyances diverses. Seule une petite minorité d'Églises protestantes orthodoxes continue d'avoir des organisations qui servent uniquement leurs membres fidèles.

Adoptant une approche professionnelle ou une orientation vers le client, les organisations des services se réalignent sur des principes organisationnels rationnels. L'effondrement de la pilarisation coïncide avec des augmentations sans précédent dans les coûts des services sociaux délivrés (Kramer et al. 1993 : 72). Les réformes ultérieures retiennent cependant le principe que les services doivent être financés notamment par les assurances sociales et délivrés par les organisations issues de la société civile.

Le rôle du monde associatif reste donc central dans l'organisation et dans la mise en œuvre des politiques étatiques. Il trouve son pendant dans le système d'implication corporatiste des associations dans tous les domaines politiques et sociaux. Leur rôle de référence pour les décisions et l'orientation politiques indique une certaine autonomie à l'égard du système politique. Cette implication est organisée par des conseils des organisations sans but lucratif et mise en place en commun entre l'État et des fédérations d'or-

29. Certaines possèdent des branches locales, mais la plupart n'ont qu'un office national (Kramer et al. 1993: 68).

30. Les organisations de services n'ont pas de membres et leur recours à des volontaires a tendance à être minimale et limitée à des tâches marginales (Kramer et al. 1993:68).



ganisations actives dans des domaines spécifiques. Ces conseils représentent des formes de délibération sectorielles préalables aux décisions politiques et sont, jusque dans les années 80, centraux dans la formulation des politiques publiques sectorielles (Schmid 1996 : 126).

Ce système perdra en poids vers la fin des années 80 et dans les années 90. Aussi, aux Pays-Bas une transformation du système politique se confirme. En effet, le gouvernement, suivant la tendance européenne de modernisation de l'État, mettra en place des politiques limitant le poids de ces fédérations et de ces conseils au niveau national à travers une politique de décentralisation. Cette politique renforcera les municipalités et les organisations sans but lucratif travaillant au niveau local et en même temps diminuera l'influence du "cinquième pouvoir", représenté par les grandes organisations nationales (Kramer 1992 : 451).

Le système néerlandais actuel de relation entre État et monde associatif diffère des autres pays de deux façons (Schmid 1996 : 127). D'abord, les fonctions de défense des intérêts et de services sont rarement combinées dans une seule et même organisation. Le domaine de la défense des intérêts - qui comprend le lobbying, la promotion et la sponsorship de la recherche scientifique et l'organisation de démonstrations - relève de diverses organisations nationales<sup>31</sup>, typiquement de petites (en nombre et en taille) associations de soutien, pourvues de membres volontaires (soutenus par un secrétariat) et financées par des dons, des revenus de la loterie et, de manière secondaire, par des subventions gouvernementales. Si les organisations dans le domaine de la défense des intérêts s'engagent dans la distribution de services, c'est en général pour délivrer des services à petite échelle, complémentaires ou pilotes, à leurs propres membres ou groupe cible (Kramer et al. 1993 : 68).

Par contre, les services sont du ressort de grandes (en nombre, en taille et en budget) organisations de services, locales et régionales, gérées professionnellement, financées d'abord par les assurances sociales et privées et, dans une moindre mesure, par des contributions de membres ou des gouvernements locaux<sup>32</sup>. À l'intérieur de ces organisations de services, l'on trouve deux différents systèmes de régulation, de

contrôle et de financement. D'une part, tous les services personnels de base (santé physique et mentale, services d'aide à domicile), les services sociaux et résidentiels pour les handicapés sont financés par le système national d'assurances. Dans les débats - qui ont résulté en un compromis - entre le contrôle centralisé et celui local, le gouvernement central prend la responsabilité des services personnels qui sont plus chers que les services orientés vers la communauté et qui incombent aux administrations locales. Plus précisément, les services personnels de base sont organisés par un système national de régulation, de contrôle et de financement. L'État central promulgue les politiques et les régulations, les organisations de services locales par contre conçoivent et mettent en œuvre les programmes et la majeure partie du financement provient donc des assurances sociales (Kramer et al. 1993 : 67-69).<sup>31</sup> La spirale des coûts des services, la demande croissante de ces services et l'inefficacité du réseau des organisations de services presque autonomes ont incité le gouvernement à entreprendre des efforts pour moderniser le système. Pour cela, il va imposer des régulations plus strictes et plus uniformes dans le secteur des services personnels (Kramer et al. 1993 : 77). Auparavant, la politique du gouvernement était d'annuler les régulations, perçues comme des éléments de contrainte à l'innovation et à l'initiative des organisations de services.

D'autre part, les services sociaux et culturels communautaires (comprenant les garderies, les bibliothèques et le travail social général) sont financés et contrôlés par les gouvernements locaux. Par une politique de décentralisation de la mise en œuvre au début des années 90, le gouvernement national donne aux gouvernements locaux des subventions en bloc à dépenser comme ils le pensent pour les services culturels et sociaux orientés vers la communauté (Kramer et al. 1993 : 70). Étant donné que cette politique est relativement nouvelle, il n'est pas facile de savoir comment l'administration municipale de ces services se développera, particulièrement là où les déficits budgétaires sont récurrents. La plupart des municipalités semblent essayer de maintenir les services, bien que certaines essayent de transférer le financement des services au système d'assurance national. Les gouvernements locaux essayent aussi de

31. Le management des services est laissé aux organisations d'assurance maladie, mais l'État national régule les coûts des primes des assurances et demande aux assureurs sociaux et commerciaux de

de couverture. L'État national régule également les budgets des hôpitaux.

mettre en œuvre leurs pouvoirs en régulant les services orientés vers la communauté (Kramer et al 1993 : 77).

Une autre caractéristique du système néerlandais - qui le rend différent des autres pays - est le monopole détenu par les organisations de services locales et régionales dans la distribution de presque tous les services sociaux, à l'exception de la santé (Kramer et al. 1993 : 67). En effet, tous les services sociaux et tous les services aux personnes handicapées sont fournis par ces organisations de services locales et régionales. Le monopole s'étend à tous les champs, sauf celui de la santé où la plupart des médecins, dentistes et physiothérapeutes travaillent dans un cabinet privé. En bref, les organisations issues de la société civile ont presque un monopole sur la gestion et la distribution des services.

En conséquence, aux Pays-Bas la discussion sur la privatisation n'était donc pas menée, simplement parce que la majorité des services ont toujours été fournis par l'initiative privée (Kramer et al. 1993 : 73). Pourtant, les organisations sans but lucratif, en tant que remède à l'Etat social, laissent des doutes à l'analyse de l'exemple néerlandais. En effet, ces organisations font tant partie de l'Etat social que beaucoup des problèmes inhérents à la sphère étatique se retrouvent dans ce "secteur". Bien que les organisations sont des groupes privés, elles fonctionnent comme des distributeurs de services professionnels semi-gouvernementaux. Exprimé par le groupe de recherche autour de Ralph Kramer :

"for although voluntary organizations appear at first to offer a cost-effective, high-quality alternative to government inefficiency and bureaucracy, the larger the voluntary sector becomes, the more it is prone to suffer from the same problems that plague government provision of services. A laissez-faire approach seems doomed to fail : a large-scale private nonprofit social service system requires social controls" (Kramer et al. 1993 : 86).

En réponse aux demandes du gouvernement en vue de rationaliser les services, les organisations de services, qui offrent notamment des services personnels financés par le système d'assurances, risquent de se développer en des entrepreneurs de services, bien que leur loyauté de base aux clients et à la société continuera de les distinguer des organisations à but lucratif

(Kramer et al. 1993 : 85).

Les organisations de services qui offrent des services sociaux et culturels orientés vers la communauté, et financées par le gouvernement local, risquent de se développer plus ou moins de la même façon, c'est-à-dire comme des entrepreneurs offrant des services à diverses municipalités (Kramer et al. 1993 : 85). Quelques organisations de ce genre existent déjà dans des zones suburbaines et à la campagne. Dans les grandes villes pourtant, les conseils municipaux préfèrent maintenir un contrôle serré sur les services. Dans les villes, les petites organisations sans but lucratif - pas comme celles dans les zones de pilatisation - ont des chances de persister.

#### **Royaume-Uni : le discours libéral mis en pratique et la séparation entre l'Etat et la société civile**

L'histoire des organisations de la société civile au Royaume-Uni est celle d'une sécularisation graduelle et d'une formalisation de l'action de ces organisations, ainsi que celle d'une longue tradition philanthropique et d'aide mutuelle qui est systématiquement mise en cause depuis les années 80 (Taylor 1997).

La formalisation de la philanthropie a véritablement commencé avec le *Elizabethan Statute of Charitable Uses* en 1601 (Kendall et Knapp 1997 : 250). Promulguée à la suite du bouleversement religieux de la Réforme, elle marque le début de la sécularisation de la philanthropie. En parallèle avec la Loi sur les pauvres (la *Poor Law*) promulguée la même année, elle est cependant aussi une réponse aux bouleversements économiques et sociaux de la période, et en particulier à la pauvreté grandissante.

La tradition des organisations issues de la société civile est fortement ancrée dans la culture anglaise, ce qui se manifeste également par les organisations d'aide mutuelle. Les organisations d'aide mutuelle ont été établies par la classe ouvrière, particulièrement à la fin du XIXe siècle (Kendall et Knapp 1997 : 251). Le *Rosés Act* de 1793 reconnaît formellement les *friendly societies*<sup>32</sup>. Les syndicats, les coopératives de consommateurs, les sociétés de construction et de l'habitat ont été reconnues par la Commission Royale de 1871-1874 comme des exemples de

32. Les friendly societies sont des corps d'hommes qui mettent en commun leurs ressources pour créer un fonds pour les besoins des malades, des vieillards etc. (Kendall et Knapp 1997 : 251).

33. Bien que la stabilité et l'acquiescement ont été les réactions communes des organisations dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'éducation qui n'ont pas été absorbés dans le système étatique, plusieurs parties " du secteur " ont été revitalisées plutôt que marginalisées par les réformes (par exemple dans le

talé; voir Kendall et Knapp 1997 : 252).  
34 En Ecosse, il n'y pas de Commission de Charité. Dans la Law Reform Scotland Act 1990 un index est inclus pour les organisations reconnues et donne plus de pouvoirs au Lord Advocate (similaires à ceux de la Commission) (Kendall et Knapp 1997 : 259).

35. Les Charities Act 1992 et 1993 renforcent notamment les pouvoirs de la Commission, par exemple en lui donnant davantage de pouvoirs pour détecter les abus. Ces derniers changements de législation n'ont toutefois pas adopté une définition plus précise du concept de charité, interprété de façon plutôt large.

36. Kendall et Knapp (1997 : 260) explicitent ce point : " For example, a body which is voluntary in the sense that it is not a public body, but whose activities are carried on otherwise than for profit may get discretionary relief on local taxation, i.e. the uniform business rate; non-profit-distributing scientific research associations are exempted from income and capital gains taxes; and hospitals, private schools, and housing associations which, for some reason, have not gained charitable status are still exempted from income tax as long as the relevant income is applied for charitable purposes only ".

l'esprit ouvrier d'entraide (Beveridge 1948).

L'histoire des organisations de la société civile est aussi celle des rôles qui changent dans la relation avec l'État. Pour structurer le développement des rapports entre l'État et les organisations de la société civile, nous pouvons (avec Kramer et al. 1993 : 1) retenir quatre phases.

*Première phase* : Avant le statut *Elizabethan*, le rôle de l'État dans le domaine social était relativement faible, le secteur informel et l'Église étant les acteurs principaux (Kendall et Knapp 1997 : 262). Avec le statut *Elizabethan Statute of Charitable Uses*, c'est le début des relations entre l'État et les organisations sans but lucratif où l'État encourage la philanthropie par un cadre protecteur. Depuis cette époque, la structure du développement de l'État social peut être considérée comme deux courants parallèles d'effort, celui gouvernemental et celui des organisations de la société civile, et qui se croisent occasionnellement en influençant la voie de chacun (Kramer et al. 1993 : 20). En effet, depuis cette période et jusqu'au début du XXe siècle, la distribution formelle des services sociaux a été dominée par les organisations sans but lucratif avec un approvisionnement étatique, financé par des taxations locales - en plus de privilèges légaux -, en tant qu'intervenant subsidiaire (Kendall et Knapp 1997 : 263).

*Deuxième phase* : Dans les champs de la santé, de l'éducation et des assurances sociales, le secteur public reprit presque complètement le financement et la réalisation de la politique (Taylor 1997). Dans chacun de ces champs, un nombre d'organisations qui s'autofinanciaient ont survécu en dehors du courant principal du système<sup>35</sup>. Les organisations issues de la société civile continuent à avoir un rôle central dans la plupart des services d'aide sociale, particulièrement pour les enfants et les personnes âgées (Kendall et Knapp 1997 : 264). Autrement dit, une économie mixte se développe dans la période de l'après-guerre, les organisations sans but lucratif étant utilisées comme des agents de l'État pour remplir ses nouveaux devoirs aux niveaux local et national, et continuant également d'agir dans les domaines où l'État n'est pas actif (Kendall et Knapp 1997 : 264). Les fonctions qui ne sont pas remplies par l'État sont reconnues, d'où le financement considérable du

gouvernement dans les années 60 et 70 pour le développement communautaire et les groupes d'entraide qui, par leur nature, n'ont pas pu être intégrés dans le secteur public et d'où la reconnaissance du rôle clé des organisations intermédiaires pour assurer la santé de l'activité bénévole notamment (Kendall et Knapp 1997 : 265).

Avec cette redéfinition du rôle étatique, les organisations issues de la société civile s'éloignent de leur rôle. Elles complètent les services étatiques fournis sur une base d'accès universel qui offrent un standard minimum de vie pour tous (Kramer et al. 1993 : 20). Durant les années 60 et 70, les organisations issues de la société civile continuent à être fondamentales comme apport à la reproduction de la société, avec les pouvoirs publics ayant toutefois un fort pouvoir de régulation sur celles-ci (Vaillancourt et Laville 1998 : 120).

Dans ces années se concrétise aussi le système de reconnaissance - notamment par le *Charities Act de 1960* -, très souple, des organisations sans but lucratif. Le *Charitable status*, et les privilèges fiscaux et constitutionnels qui en découlent automatiquement, est accessible aux organisations indépendantes qui ont légalement reconnu des objectifs de bénéfices publics ou des buts fixés dans leurs constitutions (Kendall et Knapp 1997 : 256). Les organisations qui peuvent avoir ce statut ne doivent pas posséder une structure légale particulière. La législation et la régulation des organisations entrant dans ce statut ne sont toutefois pas similaires dans l'ensemble du Royaume-Uni. En Angleterre et au Pays de Galles, il revient à la *Commission de Charité*<sup>34</sup> de décider si une organisation peut obtenir ce statut. Une fois reconnues comme charitables, ces organisations bénéficient de la protection de la Couronne, des Tribunaux et de la Commission. Les devoirs de la Commission comprennent le maintien d'un registre, une fonction administrative (pour sauvegarder les avantages de la charité, etc.) - exécutée pour le compte du Parlement - et un contrôle des abus - pour le compte des Tribunaux (Kendall et Knapp 1997 : 256)<sup>35</sup>. Contrairement à la législation et à la régulation sur les organisations de charité, les privilèges financiers donnés à ces organisations sont uniformes à travers le Royaume-Uni (Kendall et Knapp 1997 : 259). Des aides sont données dans la mesure où les fonds ont été utilisés exclusivement pour des buts de charité. Les privilèges financiers se rapportent principalement à la taxation directe.

comprenant par exemple diverses formes de déductions d'impôts.

Les organisations de la société civile n'entrant pas dans le statut de charité n'ont pas la même protection constitutionnelle que les organisations de charité et, en conséquence, ne sont pas dépendantes des pouvoirs de la Commission de Charité (Kendall et Knapp 1997 : 259). Pour le soutien financier, ces organisations peuvent avoir droit à certains privilèges fiscaux, pourtant de façon moins automatique que pour les organisations de charité<sup>37</sup>.

*Troisième phase* : C'est dans un contexte de défaillance étatique que le gouvernement de Margareth Thatcher arriva au pouvoir en 1979. Les années 80 sont une nouvelle ère - la rupture la plus importante en Europe quant aux traditions d'État social - pour les organisations de la société civile. A la suite de la culture d'entreprise adoptée par le nouveau gouvernement, on s'attend à ce que les organisations de la société civile soient efficaces, effectives et dignes de leur argent (Kramer et al. 1993 : 43). Ce nouveau paradigme implique une expansion considérable du rôle du monde associatif. De leur rôle en tant qu'instances complémentaires, les organisations issues de la société civile sont devenues, dans la période de gouvernement néo-conservateur britannique, une *alternative*, si ce n'est un substitut, notamment aux services délivrés par l'État local (Cattacin 1996).

*Quatrième phase* : Les rapports récents entre l'État et le monde associatif sont caractérisés par l'essai de la part de l'État d'approcher les organisations sans but lucratif de la logique de fonctionnement marchand. L'État continue de diriger son attention vers les organisations de la société civile par des mesures spécifiques, par exemple à travers la législation sur la charité et à travers la promotion de quasi marchés et l'encouragement du *contracting-out* dans des champs où les organisations sans but lucratif coexistent avec d'autres acteurs. Dans cette phase, la culture de contrats va dominer et le caractère organisationnel des organisations de la société civile sera influencé par l'expansion de leur rôle de vendeur de services publics, autrement dit d'entrepreneur. Les autorités publiques sont incitées à aménager la compétition à l'intérieur du monde associatif (Vaillancourt et Laville 1998 : 122). Des craintes

naissent à l'intérieur du monde associatif que les changements dans la nature et les mécanismes du financement gouvernemental, en particulier la spécificité croissante du remplacement des subventions par des contrats, menacent l'autonomie de ces organisations qui reçoivent des fonds pour la distribution de services<sup>37</sup>. Il y a aussi le souci que les organisations sans but lucratif, en particulier celles qui sont locales et de petite envergure, soient marginalisées si le gouvernement central ne reconnaît pas leurs contributions et que les autorités locales ont désormais de peine à les financer en raison de leurs ressources décroissantes (Kendall et Knapp 1997 : 268). En effet, les développements futurs risquent d'être plus avantageux pour les grandes organisations nationales que pour les organisations plus petites basées sur la communauté. Les autorités locales peuvent ne pas être intéressées par un partenariat avec les petites organisations de la société civile - en raison des ressources insuffisantes provenant du gouvernement central, et ce malgré la tradition du bénévolat ; elles peuvent hésiter à investir des ressources dans le développement de ces organisations si elles sont trop pentes et trop faibles ou manquent de capacité en tant qu'entrepreneurs (Kramer et al. 1993 : 46)<sup>38</sup>.

#### *La cas suédois : le noyau et les marges*

Deux éléments historiques permettent de comprendre les organisations sans but lucratif suédoises d'aujourd'hui. Premièrement, l'histoire du secteur sans but lucratif en Suède est largement celle de la relation avec l'État (Lundstrom et Wijkstrom 1997 : 217). Les relations entre les organisations de la société civile et l'État sont importantes non seulement lors de ces dernières 50 années, mais depuis le XVIIe siècle. Deuxièmement, l'histoire du secteur sans but lucratif doit aussi tenir compte de la position clé des mouvements populaires de masse, avec leur accent mis sur l'adhésion à la nation, l'activisme et la démocratie. Ces mouvements sont particulièrement encouragés par l'État qui les finance. Les principaux mouvements de masse sont nés à la fin du XIXe siècle. Ceux-ci ont créé de nouvelles formes d'associations comprenant les syndicats, les coopératives de consommateurs, les organisations du sport de

37. Comme l'avance Laville (Laville 1998), "l'introduction de quasi-marchés a considérablement limité la possibilité pour les associations de développer leurs projets et de sauvegarder leur identité associative; les associations sont plus victimes que bénéficiaires de la culture de contrat, parce qu'elles sont obligées de se concentrer sur la compétition dans des appels d'offre dont les critères sont établis unilatéralement par les collectivités territoriales".

38. Laville (Laville 1998) différencie les associations productrices de services, dont les fonctionnements sont censés s'aligner sur ceux des entreprises, et les associations philanthropiques - dont la fonction est de procurer un accompagnement de proximité aux personnes les plus en difficulté - dont le rôle irremplaçable dans le maintien du lien social est souligné à condition qu'elles s'interdisent toute prise de parole publique sur la structure de la société (où par exemple l'État ne doit rien au mauvais pauvre).

39. Aujourd'hui encore, l'Église accomplit des tâches sociales en dehors des gouvernements locaux et régionaux (Lundstrom et Wijkstrom 1997 : 230)

masse et culturelles (Pestoff 1991 ; Lundström et Wijkström 1997 : 219).

En ce qui concerne la relation entre l'État et les organisations de la société civile, il faut noter qu'avant la Réforme du début du XVI<sup>e</sup> siècle, la charité organisée était du ressort de l'Eglise. La Réforme - avec une mise sous tutelle de l'Eglise par l'État - n'a pas aboli cette responsabilité de l'Eglise envers les pauvres (et également envers l'éducation). Les organisations charitables ont continué à exister en maintenant une relation de coopération avec les municipalités et l'État (Grassman Jeppsson et Svedberg 1996 : 419).<sup>39</sup>

Durant le XX<sup>e</sup> siècle, beaucoup d'activités sociales fournies par les organisations philanthropiques ont décliné dans leur importance avec la croissance de l'État social qui les a repris (Lundström et Wijkström 1997 : 218). Bien que le nombre des organisations fournissant des services ait diminué avec le retrait des subsides ou par des législations rendant difficile l'octroi d'un soutien étatique, ces organisations ont continué de jouer un rôle d'innovation en explorant d'autres méthodes pour satisfaire les besoins sociaux. De nouvelles organisations ont également émergé (les associations d'handicapés, d'immigrés, de femmes, de sports, reliées à certains hobbies, etc., voir Grassman Jeppsson et Svedberg 1996 : 418). Les initiatives étatiques en ce qui concerne les politiques sociales entre la fin du XIX<sup>e</sup> et le début du XX<sup>e</sup> ont été développées dans un environnement de mouvements populaires de masse et de haute bourgeoisie urbaine. Des organisations comme la CSA (*National Association for Social Work*) ont pris part au mouvement et sont devenues, de par leur orientation vers les autorités publiques, un pont entre la philanthropie et l'État - ce qui est important pour comprendre les liens étroits entre l'État et les organisations sans but lucratif (Lundström et Wijkström 1997 : 238).

Toutefois, les fondements de l'État social n'ont été posés qu'après-guerre<sup>40</sup>. Une distribution, un financement et un contrôle étatique de grande envergure sont menés dans le système de sécurité sociale, mais aussi dans les domaines de l'éducation et de la santé (Olsson 1993). Pourtant, même dans le domaine de l'éducation fortement étatisé, l'on trouve une place pour les organisations sans but lucratif. Les mouvements

de masse populaire, ainsi que les organisations sans but lucratif en général, sont considérés comme des noyaux de la démocratie suédoise (Grassman Jeppsson et Svedberg 1996 : 416).

Depuis les années 40, mais particulièrement après les années 60, le support étatique aux organisations de la société civile a considérablement augmenté (Lundström et Wijkström 1997 : 239). Pourtant, la politique étatique varie selon les domaines des organisations sans but lucratif. Dans des champs comme la culture, l'éducation pour les adultes et les sports, l'État supporte les organisations sans but lucratif par des subsides et une assistance matérielle. Alors que les organisations actives dans ces domaines ont été encouragées à se développer, les domaines de l'éducation en général, de la santé et des services sociaux ont été pris en charge par l'État - dans une vision de droits égalitaires - et peu de marge a été laissée aux organisations en dehors de l'appareil étatique. Les organisations sans but lucratif jouent en effet un rôle mineur dans ces derniers domaines ; leur rôle s'étant davantage focalisé sur le *lobbying* et sur leurs actions en tant que groupes de pression afin d'influencer les divers niveaux gouvernementaux à fournir des services (ce rôle de représentation et de défense des intérêts a créé des liens étroits entre le gouvernement et ces acteurs). En d'autres termes, ce *lobbying* ne cherchait pas à diminuer l'importance de l'État, mais à l'augmenter par la prise en charge d'autres besoins sociétaux (Schmid 1996 : 139).

Au plan local cependant, les organisations sans but lucratif continuent à fournir des contributions importantes, souvent informelles et bénévoles, qui remplacent la production de services du secteur public (Schmid 1996 : 134 ; Lundström et Wijkström 1997 : 240). Ces contributions locales comprennent, dans les services sociaux et de santé, des activités qui soutiennent les personnes âgées et les personnes ayant des problèmes liés à l'abus d'alcool ou de drogues illégales. Dans la plupart de ces champs, les organisations sans but lucratif coopèrent avec les municipalités dont elles dépendent pour leur support.

En ce qui concerne les bases légales des organisations sans but lucratif, deux formes sont différenciées : l'association et la fondation. Pour les associations, il n'existe pas de législation spécifique, mis à part pour les associations économiques. Les fon-

40. Jusque dans les années 30 le système d'assurances sociales reste faible.

L'alliance entre les sociaux-démocrates et les partis agraires, ainsi que les accords entre les associations d'employeurs et les syndicats, marquent un tournant dans l'intervention étatique qui devient active et massive (Baldwin 1990).

41. Il faut cependant

deux groupes : celles qui servent un but de bien public et, par conséquent, sont éligibles pour une exemption de taxes, et celles qui ne poursuivent pas un tel but et sont, par

une taxation (Lundström et Wijkström 1997 : 236).

42. L'éligibilité d'une asso-

support financier du gouvernement est également soumise à certaines conditions : l'association doit avoir une fonction idéologique et doit encourager la formation de l'opinion publique en promouvant des valeurs démocratiques et une cohésion sociale (Lundström et Wijkström 1997 : 236).

ditions n'ont été régulées que récemment (Lundstrom et Wijkstrom 1997 : 231).

Pour qu'une organisation reçoive et bénéficie du statut officiel d'organisation sans but lucratif, elle doit pouvoir être qualifiée comme servant le bien public (Lundstrom et Wijkström 1997 : 234). Selon la *Law on National Income Tax (SIL)*, ce statut est basé essentiellement sur le but et la forme légale de l'organisation.

Diverses lois de financement existent pour les associations et les fondations. Les fondations qui désirent des exemptions de taxes sont soumises à des standards légaux plus stricts que les associations<sup>43</sup> qui les reçoivent pour une palette d'activités plus larges que celles des fondations (Lundström et Wijkström 1997 : 235). Le montant des subsides gouvernementaux adressés aux différentes associations sans but lucratif est important et comporte des contributions financières directes et indirectes<sup>42</sup>.

Bien que la Suède ne détienne, comparativement à d'autres pays, que peu de services produits par les organisations sans but lucratif, les relations entre l'État et ces organisations sont davantage de type coopératif que compétitif ou conflictuel (Lundström et Wijkström 1997 : 237). Il est vrai que le potentiel des activités des organisations sans but lucratif est limité en raison de la croissance et de l'expansion de l'État social dans la majeure partie du XXe siècle. Pourtant, il faut reconnaître que les organisations sans but lucratif ne sont pas nécessairement plus petites et moins puissantes que dans d'autres pays. En effet, le secteur sans but lucratif suédois est caractérisé par le nombre et la variété de ses organisations, ainsi que par l'efficacité de ses mouvements de masse et ne peut pas être mesuré seulement par l'extension de son engagement dans la distribution des services traditionnels du bien-être. Si l'on ne considère que le domaine de ces services, alors les organisations sans but lucratif suédoises sont pour ainsi dire inexistantes<sup>43</sup>. Contrairement à d'autres pays (comme on l'a vu, l'Allemagne où les activités des organisations sans but lucratif sont fortement dominées par la santé et les services sociaux), les organisations suédoises sont dominées par des organisations actives dans le sport et les loisirs, suivies par les syndicats, l'éducation, l'habitat et, en dernier lieu, les services sociaux (Grassman et Svedberg 1996 : 418).

Les conditions des organisations sans but lucratif semblent changer ces derniers temps en raison notamment de la situation économique difficile avec, en conséquence, des pressions budgétaires sur l'État et des changements idéologiques (Lundström et Wijkström 1997 : 240). Pourtant, un consensus perdure sur le modèle universel suédois. Les alternatives proposées au système sont plutôt un nouveau *welfare mix* où la société civile détiendrait un rôle plus important, notamment dans le domaine des services. Avec le mouvement en direction de la dérégulation, de la décentralisation et de la privatisation, la politique étatique ouvre de nouveaux espaces pour les organisations de la société civile distribuant des services dans des domaines comme le bien-être social, la santé et l'éducation, et ceci particulièrement au niveau local. Pour le moment, diverses tentatives de la part du gouvernement local et des organisations sans but lucratif ont lieu afin d'entamer la participation bénévole dans des domaines traditionnellement du ressort de l'État (Kuhle 1989 ; Lundström et Wijkström 1997 : 241).

En résumé, nous pouvons donc caractériser le cas suédois comme un modèle où le noyau - les politiques centrales déployées par le niveau national - est caractérisé par un quasi-monopole de l'action de l'État. À l'intérieur de ce noyau, il n'y a pas de place pour les organisations sans but lucratif et elles ne sont pas davantage tolérées<sup>44</sup>. À l'extérieur par contre, les organisations sans but lucratif sont activement soutenues, qu'elles soient territoriales ou qu'elles concernent des mesures complémentaires à l'action de l'État social. La division du travail est donc clairement établie avec le monde associatif qui ajoute des mesures aux larges programmes de l'État social suédois (Olsson 1993).

Cette relation n'est d'ailleurs pas remise en cause. La position de l'État social n'est en effet pas en contraste avec la société. Grâce au large consensus des classes, des idéologies et des différentes catégories de la population lors de sa constitution, l'État social suédois a pu se développer comme le représentant de ces groupes. Il ne se distingue pas, contrairement au modèle libéral, de la société civile, mais se trouve en interpénétration avec elle. L'identification de la population à cet État social est donc forte, permettant d'une certaine manière à celui-ci de se

43. Comme l'avancent également Grassman, Jeppsson et Svedberg (1996), le secteur sans but lucratif suédois a eu tendance à n'être pas visible dans le contexte de l'État social (Grassman Jeppsson et Svedberg 1996 : 415). 44. On peut même dire qu'il y a une instrumentalisation ponctuelle de ces organisations quand il s'agit d'un domaine central de l'action étatique. Un exemple éloquent est la politique de lutte contre le VIH/sida, situé donc dans le domaine de la santé, où l'État suédois a collaboré brièvement avec les groupes des homosexuels pour ensuite reprendre l'action en main. Henriksson (1988) parle dans ce contexte d'action colonisatrice de l'État social (voir aussi: Cattacin et al. 1997b).

**substituer aux organisations intermédiaires en prenant en effet lui-même en charge la réalisation de politiques publiques auprès de la population (Olsson 1993 : 108ss).**

*De la subsidiarité à l'État incitateur : la Suisse*

L'évolution de l'État moderne en Suisse est avant tout marquée par le principe de subsidiarité et par ses développements. Ce principe, caractéristique du système politique suisse, introduit une division des tâches entre différentes institutions et différents acteurs, à la fois à l'intérieur de l'organisation étatique et entre l'État et la société civile. *A l'intérieur de l'État*, ce principe apparaît dans la structure fédérale. Tout ce qui ne relève pas de la compétence de la Confédération est du ressort des niveaux inférieurs, c'est-à-dire des cantons et des communes. À côté de cette segmentation verticale, la subsidiarité provoque aussi des effets de segmentation horizontale en attribuant une large autonomie aux cantons. Ceux-ci peuvent en effet gouverner indépendamment les uns des autres dans de nombreux domaines politiques - notamment en matière de santé, d'éducation et de politique sociale (voir Wagner 1999). En ce qui concerne la division des tâches entre *l'État et la société civile*, le principe de subsidiarité favorise l'initiative privée au détriment de l'action étatique. L'État prend un rôle subsidiaire par rapport aux activités privées (qu'elles soient lucratives ou non lucratives) et lorsqu'un problème apparaît, il est d'abord pris en charge par la société civile, que ce soit par les individus ou par ses expressions organisationnelles. C'est seulement lorsque l'initiative privée ne peut plus résoudre le problème que l'intervention étatique est demandée par des groupes politiques ou sociaux. Dans ce cas, les institutions étatiques interviennent soit en participant aux structures préexistantes, soit en les complétant. Ce processus a pour conséquence une cohabitation entre les structures publiques et celles privées dans la production du bien-être en Suisse et une constellation particulièrement complexe entre l'État, l'économie et la société civile<sup>45</sup>.

**La période de l'industrialisation peut être considérée comme le point de départ pour l'organisation étatique moderne en Suisse. Elle est en effet accompagnée de l'émergence de la question sociale et de l'échec de l'aide traditionnelle**

aux pauvres, essentiellement apportée par l'Eglise et les familles. Conformément au principe de subsidiarité, ces nouveaux développements forcent la société civile à chercher de nouvelles solutions permettant de remédier aux problèmes sociaux. Cette tâche d'innovation est principalement prise en main par des organisations sans but lucratif qui se développent à cette époque (Butschi et Cattacin 1994).

Ainsi, *au XIXe siècle*, avant que l'État n'entreprenne quoi que ce soit dans le domaine de la politique sociale, deux mouvements dont le but est de réduire et d'éliminer les disparités sociales se créent. D'une part, le *mouvement ouvrier* organise progressivement, parallèlement à ses pressions politiques en faveur des ouvriers, des associations d'entraide dans les domaines de la consommation, de la production, du logement et de la sécurité sociale. Par exemple, dans le cadre de la sécurité sociale, des caisses de secours mutuels se forment pour distribuer des prestations en cas de maladie, d'invalidité, de chômage et de vieillesse (Fraginieri et Christen 1988 : 36). À côté du mouvement ouvrier, les *"réformistes sociaux"*, principalement composés d'intellectuels et de philanthropes d'origine bourgeoise, se regroupent au sein d'organisations d'utilité publique afin d'aider les personnes socialement défavorisées. Si ces personnages sont motivés par le besoin d'apaiser leur conscience, ils le sont aussi par une volonté de stabiliser l'ordre existant (Möckli 1988 : 19).

Mais affirmer que la modernisation politique en Suisse trouve ses origines dans les pressions ouvrières et celles des réformistes sociaux reviendrait à minimiser le rôle de la *bourgeoisie* organisée politiquement. Celle-ci, alors au pouvoir, est en effet consciente du fait que les conséquences négatives de l'industrialisation représentent une menace pour le système en place. Premièrement, de larges parties de la population risquent de tomber dans la pauvreté, ce qui peut nuire à la sécurité et à l'ordre interne. Deuxièmement, l'industrie a besoin de main-d'œuvre qualifiée, en bonne santé et jouissant de mesures minimales de sécurité. Enfin, les demandes des organisations ouvrières se font plus pressantes et nécessitent des mesures de conciliation (Knüsel 1980: 120ss). Ainsi, à la fin du siècle passé, les membres de l'aile progressiste du parti radical - les *radicaux*

45. Hotz (1979 : 36-42), en décrivant ce processus, parle d'un "modèle libéral de transfert des fonctions" (libérales Verkaufsmuster).

*éclairés* - estiment que, à l'instar de la politique prônée par Bismarck, l'État a le devoir de fournir à chacun les conditions nécessaires à une vie décente. De plus, ils espèrent que l'intervention étatique puisse redonner confiance dans le système politique et économique, suite à la dépression des années 1870-1880 (voir Siegenthaler 1983).

Les premiers développements de la sécurité sociale illustrent l'importance des acteurs intermédiaires. Les autorités fédérales n'osent pas introduire une assurance accident et maladie avant que l'idée ne soit mise en avant par les associations d'entraide mutuelle. Mais, une fois que l'idée d'une assurance régie au niveau fédéral est acceptée, les caisses mutuelles privées se sont développées à un tel point qu'il n'est plus possible de les remplacer par une assurance obligatoire fédérale (Gilliand 1988).

Pendant la période allant du *début de la première guerre mondiale jusqu'à la fin de la seconde guerre*, la constellation des acteurs change de visage. Non seulement de nombreuses organisations de solidarité apparaissent telles que Pro Senectute (1917), Pro Infirmis (1920) et Pro Familia (1942), mais les acteurs intermédiaires existants dans le système politique abandonnent leur stratégie conflictuelle au profit d'une collaboration avec l'État. La grève générale de 1918, point culminant de la protestation ouvrière, marque le passage à l'intégration des mouvements ouvriers suite à l'échec de leurs propositions visant à introduire des changements institutionnels fondamentaux. Plus tard, après la crise de 1929, la gauche social-démocrate modère quelque peu ses positions - en acceptant notamment les institutions de l'État - et se sépare des communistes qui deviennent alors une force politique mineure (Bohn 1986). Quant aux syndicats, ils privilégient la négociation à la grève et favorisent ainsi des revendications sur les droits et les conditions de vie des ouvriers au détriment de la lutte des classes. Ce changement de stratégie des syndicats introduit un nouveau mode de régulation sociale basé sur des mécanismes de négociation qui, face à une crise économique profonde et aux menaces de guerre, se concrétise en 1937 par la paix du travail. Ce "traité de paix" a profondément marqué la relation entre l'État et la société civile en Suisse en rendant ses différents éléments interdépendants

et intégrés et en introduisant un modèle de régulation consensuelle, basé sur la coopération entre les différents acteurs (Kriesi 1995b).

L'application du principe de subsidiarité joue, pendant la période de croissance de l'après-guerre, un rôle mineur et perd de sa valeur pratique devant l'importance prise par l'État social. Le principe de concordance et sa version économique (la paix du travail), la croissance économique sont les caractéristiques politiques et économiques centrales qui permettent la poursuite de l'accroissement du système de l'État social suisse jusque dans le milieu des années 70. Les organisations sans but lucratif perdent de leur importance face à la croissance de l'État social à tous les niveaux nationaux. Pendant ces années, ces organisations passent d'une fonction substitutive, qu'elles avaient acquise au début de la construction du système du bien-être, à une *fonction complémentaire*. Les organisations de solidarité les plus importantes telles que Pro Infirmis, Pro Juventute, Pro Senectute, Caritas, l'Entraide protestante suisse, la Croix-Rouge et certaines associations féminines gardent néanmoins une position centrale dans le système du bien-être bien qu'elles aient perdu leur rôle pionnier et leur dynamisme. Elles se stabilisent en de grandes organisations traditionnelles et polyvalentes qui, en cette période d'euphorie économique, ne sont confrontées à aucun problème financier.

La constellation des acteurs étatiques et non-étatiques change radicalement dans les années 70 suite à la crise économique. Au niveau politique, la *logique de contrainte* résultant de la crise financière a en effet deux conséquences principales qui se répercutent sur le *welfare mix*. Premièrement, la Confédération bloque toute création de nouveaux postes - ce qui est ensuite poursuivi par beaucoup de cantons et de communes - limitant ainsi la prise en charge des problèmes sociaux croissants. Deuxièmement, l'État social se désengage financièrement de la question sociale, alors que de nouveaux problèmes émergent. Ces deux éléments, accompagnés par l'amplification des problèmes sociaux, ont pour conséquence de voir la demande de prestations sociales augmenter.

Ainsi, de nouvelles organisations sans but lucratif se forment pendant la seconde moitié des années 70. Ces organisations prennent souvent



Tableau 4 : Caractéristiques des pays analysés concernant la relation entre État et société civile

Pays	Tradition	Partenariat entre État et société civile	Reconnaissance formelle (par des instances reconnues de délibération)	Autonomie réciproque dans la collaboration
Allemagne	tradition de coopération généralisée	forte	faible	forte
France	tradition de méfiance et de coopération sélective	faible	forte	faible
Italie	tradition de méfiance et de coopération sélective	faible	forte	faible
Pays-Bas	tradition de coopération généralisée	forte	forte	forte
Royaume-Uni	tradition de distance et d'autonomie réciproque	faible	faible	faible
Suède	tradition d'interpénétration	faible	faible	faible
Suisse	tradition de coopération généralisée	forte	faible	forte

une *fonction de critique* à l'égard de l'État social, embourbé dans les différents intérêts en jeu, et présentent des alternatives à son fonctionnement. De plus, la "politique réactive" menée au niveau fédéral leur donne des raisons supplémentaires pour critiquer l'État (Kriesi 1986 : 340ss; Linder 1983 : 347). Ces nouvelles organisations se distinguent des organisations traditionnelles par l'importance de leur base et la domination des membres sur le fonctionnement interne, par leur aspect d'entraide, ainsi que par leur caractère de mouvement (voir Mäder 1987). *À la fin des années 70*, experts et personnalités politiques réalisent que des solutions doivent être trouvées à la détérioration de la situation sociale, ainsi qu'aux blocages dans lesquels se trouvent les institutions. Les partis politiques dominants se montrent fascinés par les programmes néo-conservateurs, poussés par la droite conservatrice d'Europe et des États-Unis. Dans le sillage de ces idéologies, les partis bourgeois réactualisent le principe de subsidiarité pour justifier les *politiques de déréglementation* de l'État. Ces politiques, qui trouvent leur expression dans le slogan libéral "plus de marché, moins d'État" et qui

ont conduit à la politisation du débat concernant l'État social, considèrent les coupures dans les dépenses sociales comme la meilleure solution pour revitaliser la société civile. Face à ces stratégies de déréglementation qui s'inscrivent dans un projet d'État minimal, les organisations intermédiaires cherchent à combler toute une série de lacunes présentes dans le système social suisse (Wagner 1983 : 88-92). Cependant, l'ampleur des nouvelles tâches qu'elles ont à accomplir dépassent de loin leurs possibilités d'action. Ceci est le motif majeur pour lequel se développent des stratégies qui renouvellent la collaboration entre l'État et la société civile.

À partir des années 80, pour faire face aux nouveaux défis sociétaux, les acteurs étatiques vont en effet être contraints de développer de nouveaux instruments et de nouvelles formes de collaboration entre l'État et les organisations issues de la société civile (Cattacin et Vitali 1997 : 37). La collaboration et les synergies entre l'acteur étatique et l'acteur non-étatique (le marché, les organisations sans but lucratif traditionnelles ou nouvelles, les citoyens) sont désormais perçues comme des possibilités de

46. Cette évolution du rôle de l'État a été mise en avant dans les politiques fédérales dans différents domaines d'action sociale (Butschi et Cattacin 1993; Boggio et al. 1997). L'on retrouve d'ailleurs cette évolution également au 1997).

réponse organisationnelle aux défis sociétaux. Une subsidiarité renouvelée, plus dynamique et plus efficace, est mise en œuvre avec un esprit managérial par un État qui joue le rôle d'incitateur de nouveaux programmes et qui assume le rôle de modérateur des différents acteurs (Bütschi et Cattacin 1993). En effet, l'action étatique ne se limite plus au financement des associations déjà existantes, mais assume un rôle de coordination et d'incitation. Ce rôle peut aller jusqu'à l'incitation à la création d'organisations de la société civile pouvant couvrir plus efficacement que l'État certains domaines spécifiques d'intervention<sup>46</sup>.

### Les traditions de coopération et leurs transformations : une comparaison des expériences

L'analyse des pays choisis confirme tout d'abord l'importance des traditions dans l'explication des relations entre l'État et la société civile. Mais, cette relation n'est néanmoins pas linéaire. Le Royaume-Uni et la Suisse, par exemple, se souviennent en effet de leur tradition seulement quand il s'agit de refonder profondément l'État dans les années 80. Ces pays mobilisent - au moins partiellement - l'orientation vers les principes du libéralisme (au Royaume-Uni) et de subsidiarité (en Suisse).

Nous pouvons à cet égard distinguer quatre traditions qui nous semblent marquantes.

- *La tradition d'interpénétration entre l'État et la société civile de la Suède.* L'État fait d'une certaine manière partie de la communauté élargie et il est l'élément sur lequel se focalisent les attentes d'amélioration des conditions de vie. La confiance et la collaboration des citoyennes et des citoyens dans l'État prévaut sur la nécessité de distinguer le public du privé.
- *La tradition de distance et d'autonomie réciproque caractérisant le Royaume-Uni.* La société civile et ses expressions organiques se développent parallèlement à l'État. Un civisme privé - décrit par exemple par Titmuss (Titmuss 1971) dans le cas du don du sang au Royaume-Uni - se développe parallèlement au civisme public.
- *La tradition de coopération continentale généralisée présente notamment en Allemagne, aux*

*Pays-Bas et en Suisse.* Les nombreux clivages d'une société se réifient dans des organisations formant la porte d'entrée de l'État - mais aussi d'autres organisations - à des réalités spécifiques. L'implication des organisations issues de la société civile est la condition pour légitimer et pour réaliser des programmes étatiques. " *Enfin, la tradition de méfiance et de coopération sélective que nous avons identifiée en France et en Italie.* Un clivage profond divise la société et l'acteur étatique collabore avec la partie du monde associatif qui représente une position hégémonique. Cette position devient l'orientation de l'État. En outre, de par l'autonomisation de l'acteur étatique, une méfiance réciproque s'installe entre l'État et les nouvelles organisations - représentant des intérêts nouveaux - qui sont considérées comme potentiellement déstabilisantes pour les constellations de pouvoir en place.

Ces traditions dans les relations entre l'État et la société civile se sont concrétisées de différentes manières et, si nous suivons nos brèves reconstructions des différentes réalités européennes, quelques fois elles se sont perdues pendant le développement de l'État social, quelques fois, elles ont été redécouvertes (Tableau 4).

En tout état de cause, ces traditions n'ont pas abouti législativement à une réglementation systématique qui aurait pu, d'une certaine manière, "congeler" les expériences historiques de ces rapports. Particulièrement dans des moments de renouvellement de la relation entre l'État et la société civile, ce sont des chaînes causales plus complexes qui ont déterminé les choix politiques et sociétaux. Ces choix des relations entre l'État et le monde associatif ont permis de sortir des traditions, de les réformer radicalement, voire même - songeons aux années du développement de l'État social, de sa forte expansion, mais aussi de sa crise - de les importer d'autre pays (Cattacin et Lucas 1999). Par contre, dans des moments d'incertitude et de changements, les traditions sont bien plus considérées comme des points de repères que des contraintes à dépasser. Elles peuvent s'avérer de précieux référentiels à redécouvrir dans la relation entre l'État et les organisations issues de la société civile.

En nous concentrant sur l'analyse de la situation présente dans la relation concrète entre l'État et la

Tableau 5 : Relations entre l'État et la société civile - vérification de la perspective analytique dans sept

Reconnaissance en tant qu'acteur collectif	Autonomie dans la réalisation des politiques publiques	
	basse	haute
basse	Suède, Royaume-Uni	Allemagne, Suisse
haute	Italie, France	Pays-Bas

société civile, nous pouvons tout d'abord constater des tendances communes parmi les pays analysés :

- Les organisations issues de la société civile sont à différents niveaux et de différentes manières des partenaires de l'État dans toutes les réalités analysées. Nous retenons que, comparativement aux années "noires" de la vie associative - à savoir les "trente glorieuses" de l'État social -, les organisations sans but lucratif sont de nouveau demandées et leur contribution est réévaluée.
  - Cette tendance commune nous indique que les États sont actuellement dans une phase d'expérimentation de politiques nouvelles et ceci non seulement du point de vue de leur contenu, mais aussi de leur organisation. La période néo-conservatrice des années 80 semble faire place à une période de politisation pragmatique. Les différences restent néanmoins - comme l'ont montré nos reconstructions - fortement présentes. Certes, nous ne trouvons pas les cas extrêmes que nous avons théoriquement préconisés au début de ce chapitre (tableau 3). Les dimensions mises en évidence s'avèrent néanmoins un point de départ intéressant pour structurer les différences que nous avons rencontrées. En effet, si nous reprenons l'axe de la reconnaissance formelle des acteurs collectifs, trois pays se montrent plus ouverts à l'implication des organisations sans but lucratif dans la formulation des orientations et dans la participation à la délibération politique. En France et en Italie, on fait l'expérience de conseils, avec un poids particulier au niveau local. Aux Pays-Bas, l'implication des acteurs sans but lucratif a lieu depuis longue date à travers des formes d'institutions organisées par domaine, à savoir des conseils sectoriels. La question de la reconnaissance est plus difficile à capter analytiquement dans les autres pays.

En Allemagne et en Suisse, cette reconnaissance existe à travers certaines procédures, comme le processus de consultation en Suisse. Mais elle reste en grande partie informelle et donc non transparente, ce qui confine la relation entre l'État et la société civile aux lieux non publics. Le Royaume-Uni, par contre, représente un cas qui ne préconise tout simplement pas, pour sauvegarder l'autonomie réciproque, des rapprochements entre le monde associatif et le monde politique dans le domaine de la formulation des orientations et - encore moins - en ce qui concerne la délibération. Dans le cas suédois, la représentation politique des organisations sans but lucratif ne s'impose pour l'instant pas. Les orientations de l'État social et de la société civile correspondent à tel point qu'une distinction ultérieure du système politique n'est pas concevable. À l'égard de l'intensité et du respect dans la collaboration entre l'État et les expressions organisationnelles de la société civile, nous constatons de nouveau d'importantes distinctions. Sur cet axe, nous avons des pays qui connaissent une pratique étatique de forte intégration des organisations sans but lucratif dans la réalisation des politiques publiques et qui restent respectueux de l'indépendance de ces organisations. Les Pays-Bas constituent un exemple caractérisé par cette grande autonomie de la société civile dans la collaboration visant la réalisation d'un programme concret en commun accord avec l'acteur étatique. La Suisse et l'Allemagne, dans une moindre mesure, adoptent aussi cette optique de coopération ayant notamment pour but l'amélioration de l'efficacité des politiques.

Par contre, les autres pays tendent vers des formes de collaboration visant à utiliser les organisations sans but lucratif pour la réalisation de

programmes définis de manière précise et jusque dans les moindres détails : deux variantes sont néanmoins à mettre en évidence.

Les pratiques anglaise et suédoise ne différencient pas les partenaires selon leur origine et les utilisent comme des producteurs de biens au service de l'État. Dans ce contexte, l'instrumentalisation est programmatique et issue de la volonté de gérer de manière *efficace* les ressources étatiques. Les pratiques française et italienne, par contre, limitent les espaces autonomes dans la réalisation d'une politique publique en collaboration avec les organisations sans but lucratif, notamment à cause de la méfiance existant à leur égard. Il y a donc une reconnaissance de la différenciation entre acteur *non profit* et *for profit*, mais cette reconnaissance a pour effet de limiter les espaces dans la collaboration. Quand elle a lieu, elle tend à assimiler l'action des organisations sans but lucratif à la logique de fonctionnement étatique - ou, en alternative, la reconnaissance est limitée par une contribution financière modeste. Le Tableau 5 reprend la perspective analytique en indiquant dans les cellules les différents résultats empiriques.

Les pays analysés se laissent répartir selon les quatre modèles analytiques que nous avons discutés dans l'introduction, même s'ils possèdent des éléments qui relèvent d'autres réalités. Nous pensons que leur modélisation reprend des éléments centraux de la relation concrète entre l'État et le monde associatif tout en nous montrant les problèmes inhérents à chaque modèle, à savoir :

- \* le Royaume-Uni et la Suède ou la difficulté de régénérer la société civile. De par leur faible reconnaissance du monde associatif (pour sauvegarder l'autonomie réciproque au Royaume-Uni ou en raison de l'interpénétration entre l'État et la société civile en Suède) et de son utilisation pour la réalisation de politiques publiques, ce modèle court le risque de mener à un conflit avec la société civile.
- l'Italie et la France ou la difficulté de passer d'une politique symbolique à des actes d'une réelle collaboration. Bien qu'il y ait une reconnaissance de la part de l'État du monde associatif (par l'existence de conseils des organisations sans but lucratif), l'intégration du monde associatif dans la réalisation d'une politique publique reste limitée surtout en raison d'une méfiance à leur encontre. La reconnaissance reste donc symbolique.

- l'Allemagne et la Suisse ou les difficultés de gérer une longue tradition de coopération quand elle n'est pas équilibrée par des droits collectifs accordés au monde associatif. Si la reconnaissance des acteurs collectifs existe à travers certaines procédures, elle reste cependant en grande partie informelle, cantonnée à des lieux non publics. Ceci a comme effet que la coopération risque à tout moment d'être remise en cause, voir d'être instrumentalisée par l'État. La non reconnaissance instaure donc une relation asymétrique entre l'État et la société civile.
- les Pays-Bas ou le manque d'autonomie décisionnelle des gouvernements. Dans certains cas de collaboration, l'autonomie du monde associatif peut aller trop loin et empêcher la reconnaissance d'un intérêt spécifique à l'implication de l'État, voire même mener à ce que l'acteur étatique ne soit pas informé des activités qui sont déployées grâce à son soutien financier.

#### *Considérations pour l'analyse de la relation entre l'État et la société civile*

Les problèmes inhérents à chacun des modèles nous permettent d'affirmer qu'il n'existe empiriquement pas de gestion idéale du rapport entre l'État et la société civile. Chaque pays montre ses forces et faiblesses dans la manière de gérer ce rapport et, dans la plupart des cas, les choix faits sont en accord avec les traditions, donc d'une certaine manière imposés. L'absence d'une voie idéale de gestion ne signifie pas non plus qu'il n'est pas possible de proposer des perspectives pour améliorer cette relation. Afin de désamorcer les conflits issus d'une constellation spécifique à chaque modèle, cette analyse nous donne des éléments capables de renforcer la gestion du rapport entre l'État et les organisations sans but lucratif.

En principe, pour un État comme la Suède, il peut être intéressant de reprendre des éléments qui, d'une part, augmentent - par une distinction plus claire entre l'État et la société civile - la reconnaissance d'organisations se trouvant autrement en marge de la société et qui, d'autre part, renforcent la collaboration avec la société civile. La collaboration doit éviter le risque de dévier sur une instrumentalisation de ces organisations de la part de l'État. En effet, l'État peut craindre de perdre de son influence dans cette logique de soutien du monde

associatif - ce qui l'amène souvent à définir des contrats rigides dans son rapport avec les organisations. Il est également possible que l'État utilise le monde des associations pour légitimer l'absence de son action (comme argument par exemple Seibel 1992). Mais cette instrumentalisation des organisations issues de la société civile risque de mener à la destruction de leur potentiel d'innovation et de renouvellement de la démocratie de proximité. Instrumentaliser l'action des organisations sans but lucratif a pour conséquence de miner la reproduction d'une société, de mener à son éclatement. C'est pourquoi il est nécessaire de développer des synergies entre les activités déployées par l'État et le monde associatif. Ceci contribuerait, par ailleurs, à augmenter la qualité des services.

Des constellations comme celles de la Suisse ou de l'Allemagne par contre nous poussent à revoir la collaboration entre l'État et les organisations issues de la société civile. Afin d'éviter dans certains cas une perte d'autonomie des organisations issues de la société civile, la voie de l'augmentation de la reconnaissance démocratique institutionnelle du monde associatif, par exemple par des organisations sans but lucratif ou des forums de discussions, devrait être testée. Les Pays-Bas connaissent, à l'inverse, un risque de "colonisation" de l'agir étatique par le monde associatif. En effet, la collaboration ne doit pas seulement rester respectueuse de l'autonomie du monde associatif, mais également de l'État. Il ne s'agit pas de substituer l'État. Ce dernier devrait être d'une certaine manière conduit - en tant qu'acteur qui représente quasiment le cas paradigmatique de représentation de l'intérêt collectif - à coordonner et à modérer les acteurs sociétaux<sup>47</sup>.

La gestion du rapport entre l'État et les organisations issues de la société civile peut donc être améliorée par la reconnaissance institutionnalisée du monde associatif et leur implication dans la réalisation des politiques publiques qui reste toutefois respectueuse de l'autonomie réciproque, c'est-à-dire un véritable partenariat entre l'État et le monde associatif.

### **Promotion, reconnaissance, synergies : quels choix en matière de politique publique ?**

Nous l'avons vu : la recherche d'une réorganisation de l'État social mène à un retour en force

du monde associatif. En conséquence, de nouvelles formes de reconnaissance des organisations issues de la société civile (comme des conseils, des conférences, des assemblées et des tables rondes du bénévolat) vont se développer. Leur intégration dans la réalisation d'une politique publique semble également devenir plus importante. L'État est conscient de l'importance de ces organisations (à cause de leurs savoirs, de leur apport en termes de légitimation, et notamment pour revitaliser la société civile par des formes de démocratie de proximité) et du soutien à leur accorder.

La collaboration entre l'État et les organisations issues de la société civile paraît donc être en train de s'amplifier. Cette collaboration comporte cependant le risque de dévier sur une instrumentalisation de ces organisations de la part de l'État. En effet, l'État peut craindre de perdre de son influence dans cette logique de soutien du monde associatif - ce qui l'amène souvent à définir des contrats rigides dans son rapport avec les organisations. Il est également possible que l'État utilise le monde des associations pour légitimer l'absence de son action (comme argument par exemple Seibel 1992). Mais cette instrumentalisation des organisations issues de la société civile risque de mener à la destruction de leur potentiel d'innovation et de renouvellement de la démocratie de proximité. L'État qui cherche à contrôler ces organisations, en effet, ne fait rien d'autre que de renforcer trois tendances :

- la frustration des membres de ces organisations qui veulent s'accorder avec l'État sans perdre leur identité ;
- l'affaiblissement de la compétence d'intermédiation de ces organisations par la perte d'autonomie qui est le seul garant de création de confiance à l'égard de leur base ou de leurs clients ;
- la rupture des rapports entre l'État et la société civile par des organisations créant des espaces d'action politique en dehors du système politique, ce qui affaiblit davantage la légitimation de l'État.

Cette dernière tendance nous semble préoccupante en vue de la nécessité d'organiser dans nos sociétés, au moins ponctuellement, des moments d'intégration. Le renforcement de l'espace "subpolitique" - qui se fait automatiquement en conséquence de la pluralisation des formes de vie (Beck 1993) ne doit en effet pas amener à l'éclatement de la société. Instrumentaliser dans ce contexte l'ac-

47. Evidemment, l'État peut déléguer cette fonction de coordination à une organisation qui se spécialise dans la mise en réseau d'acteurs différents (des *network organizations*, comme le souligne Teubner 1992). Cette délégation ne peut toutefois seulement avoir lieu si tous les acteurs sont d'accord et si l'État a fourni

préalable. Autrement, il y a un risque d'un réseau sélectif dans le choix des acteurs qui serait inefficace en raison du manque de soutien.

tion des organisations sans but lucratif a pour conséquence de miner la reproduction d'une société unie. C'est pourquoi il est nécessaire de développer des synergies entre les activités déployées par l'Etat et le monde associatif. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer les lieux de représentation alternatifs aux parlements pour offrir la possibilité de participer à la délibération et à l'orientation des politiques en tant que partenaires reconnus.

#### *La qualité des services*

En avançant ces arguments nous n'avons pas encore parlé de la qualité des activités produites dans le cadre de telles formes de coopération. Il ne s'agit en effet pas seulement de se baser sur des organisations sans but lucratif dans la production et dans la diffusion de services, mais aussi de combiner ces différentes activités de manière à trouver la solution la plus efficace à un problème societal. La recherche d'arrangement institutionnel synergique est dans cette logique la voie qui s'impose (voir : Evers 1993 ; Evers et Olk 1996).

Avec cette orientation, nous n'identifions pas un arrangement institutionnel spécifique. Nous indiquons par contre que la recherche de synergies entre des acteurs sodétaux est nécessaire quand de nouvelles problématiques apparaissent ou quand on veut repenser la réponse donnée à des problèmes anciens. Il s'agit donc d'une perspective qui est

- d'un côté, une orientation dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique qui permet d'ajouter une perspective sociétale à l'action étatique. Et cela en tenant compte des relations avec les organisations issues de la société civile, facilitant la réalisation d'une politique concrète ;
- de l'autre côté, cette orientation permet le développement d'un regard analytique sur des alternatives de production et de distribution de biens dans une société.

Cette perspective permet de redéfinir les fonctions de l'Etat social qui ne doit pas simplement être démantelé, mais plutôt transformé pour qu'il puisse renforcer ces fonctions de coordination - ou de superviseur comme l'exprime par exemple Willke (Willke 1997). Dans cette perspective, l'Etat ne peut pas être substitué. Il est

d'une certaine manière responsable en tant qu'acteur qui représente quasiment le cas paradigmatique de représentation de l'intérêt collectif de chercher à coordonner et à modérer les acteurs sociétaux<sup>48</sup>.

Enfin - et c'est un argument procédural -, cette perspective permet de sortir de la vision traditionnelle d'une participation limitée à la démocratie directe et aux élections. Dans une société pluralisée, la participation doit être conçue en tant que possibilité de modéliser la politique à son origine. L'implication des acteurs issus de la société civile par des procédures alternatives à celles traditionnelles pourrait renforcer ce que Willke a indiqué dans les termes de "civilisation de la politique". La recherche de nouvelles formes de participation pourrait renforcer, en d'autres termes, l'adéquation de la politique. Il n'y a certainement pas de recettes toutes prêtes. Nous imaginons plutôt que des formes adaptées aux différents domaines de la politique doivent être trouvées qui - et ceci est à souligner - ne minent pas les formes traditionnelles, mais s'y ajoutent de manière démocratique.

#### *Perspectives d'action*

Les organisations issues de la société civile sont des instances d'intermédiation avec des logiques d'action différentes. On peut, de manière abstraite, parler de : logique bureaucratique (logique hiérarchique qui caractérise principalement le fonctionnement de l'acteur étatique), de concurrence (logique de marché qui caractérise principalement le fonctionnement du monde économique) et celle sociale (logique communautaire qui caractérise principalement le fonctionnement des groupes sociaux comme la famille). Cette intermédiation permet notamment de renforcer les liens entre ces logiques et donc de contribuer à la reproduction des éléments constitutifs de la société (identité, culture et institutions).

Dans ce dessein, les rapports entre l'Etat et le monde associatif dans le cadre de l'action sur la société pourraient se réformer en promouvant le monde associatif, en le prenant en compte dans la délibération et la mise en œuvre et, enfin, en renforçant la position étatique en tant que coordinateur et modérateur des forces dispersées de la société.

48. Evidemment, l'Etat peut déléguer cette fonction de coordination à une organisation qui se spécialise dans la mise en réseau d'acteurs différents (des network organizations, comme le souligne Teubner 1992). Mais, cette délégitimation peut seulement avoir lieu si tous les acteurs sont d'accord et si l'Etat a fourni un effort de coordination préalable. Autrement le risque d'une coordination sélective dans le choix des acteurs à inclure est inefficace à cause d'un manque de soutien s'affiche.

Tableau 6 : Perspectives d'action

Promotion du	Politique de la	Collaboration res-	Qualité des services
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Démocratisation, notamment local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forum de discussion du monde associatif</li> <li>• Conseils généraux et</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat négocié dans le respect des com-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation aux synergies</li> <li>• Mise en œuvre</li> <li>" Modération des acti-</li> <li>• Observatoires des</li> </ul>

*Promotion* : La pluralisation des formes de vie du point de vue religieux, philosophique, moral (conséquence de la sécularisation), autrement dit la complexification de la société, rend l'action d'intermédiation fondamentale.

Les organisations constituent l'accès majeur au pluralisme des formes de vie. Parallèlement, la possibilité la plus importante de faire valoir l'existence de la différence requiert l'agrégation sous forme organisationnelle. Par conséquent, il est capital de promouvoir les organisations issues de la société civile pour qu'elles assurent cette fonction d'intermédiation. Promouvoir signifie faire valoir la différence et la comprendre.

En ce qui concerne le système politique, il peut chercher l'amélioration de sa capacité de problématiser (la pertinence de la politique publique) notamment par la *garantie de la liberté d'association* et de la *liberté d'expression* pour les associations, ainsi que leur *reconnaissance juridique* spécifique. Ceci constitue la condition d'un espace public thématissant les besoins d'une société. De plus, des formes institutionnelles de participation peuvent renforcer le passage de l'agrégation des besoins à la formulation des politiques, en particulier par une forme de *démocratie participative* (démocratie directe et représentative, conseil des organisations sans but lucratif sur une base générale et thématique) à tous les niveaux politiques (du quartier à l'Etat). Par ces biais, on ne renforce pas seulement la voix politique individuelle, mais aussi l'organisation collective des

intérêts (les associations politiques et les groupes thématiques) dans l'espace public.

*Prise en compte* : La réalisation d'actions d'intérêt général dans le cadre d'une société plurielle nécessite la prise en compte à tous les stades (de la problématisation à l'exécution, en passant par l'élaboration) des intérêts et besoins agrégés et organisés.

L'intermédiation peut se heurter à des difficultés de compréhension, liés par exemple à différents langages (codes) utilisés par les différents groupes sociaux. Pour faciliter la compréhension, il est donc nécessaire de *développer des instances d'observation, d'écoute, voire de négociation* qui ont les compétences d'entrer en contact avec ces organisations d'intermédiation issues de la société civile. En effet, l'amélioration des rapports permet de développer des synergies entre les logiques différentielles d'action et, notamment dans le cas des politiques publiques, d'améliorer leur *pertinence* (légitimité d'agir, intermédiation des besoins), leur validité, mais aussi leur *impact* (légitimation, soutien dans la mise en œuvre). Sur le plan local, mais aussi dans des secteurs spécifiques, il est possible de créer des lieux de rencontre formels, sorte de "*Conseils des associations*". Théoriquement, ces "conseils" pourraient avoir la même position que les parlements des représentants traditionnels ; mais évidemment, pour des motifs de gestion efficace de l'espace public et de prise en compte des fortes transformations du monde associatif, des formes flexibles sont plus adaptées. En particulier, des instances représentatives du monde associatif

ayant des fonctions de proposition et de consultation, peut-être aussi de veto sur certains thèmes, pourraient répondre à cette demande d'augmentation de la pertinence des politiques.

Pour améliorer l'impact des politiques publiques, les organisations issues de la société civile peuvent contribuer de manière fondamentale à l'adaptation de ces politiques à des réalités plurielles. L'implication de ces organisations peut se faire généralement par le passage de l'implémentation hiérarchique à la mise en œuvre par des réseaux "hétéroarchiques" (donc : à plusieurs centres reliés de manière horizontale) comprenant la diversité organisée. Concrètement, les moyens à disposition se résument dans l'articulation de la mise en œuvre par des *contrats de collaboration*. Selon la problématique, selon la complexité de la politique, ces contrats peuvent avoir des contenus plus ou moins définis. À relever toutefois que le contenu de ces contrats doit être le résultat d'une négociation entre partenaires ayant l'intérêt commun de garder une indépendance mutuelle - autrement le risque de l'instrumentalisation et de ce fait, de la destruction du potentiel des organisations sans but lucratif apparaît.

*Modération* : Pour améliorer les synergies entre les actions plurielles des acteurs sociaux, il y a une nécessité de *coordination et de modération*. La *coordination* vise la mise en relation des actions et le développement de synergies. La modération cherche à responsabiliser les acteurs vis-à-vis de leurs intérêts. La coordination et la modération sont certainement des tâches qui devraient être prises en charge par un acteur représentatif et légitime, donc par l'acteur étatique en principe. Reste la possibilité, voire dans certains cas l'intérêt, d'inciter à la gestion autonome des problématiques de la société par des acteurs non-étatiques.

## Bibliographie

Alber Jens, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Campus, Frankfurt, M./N.Y., 1982.

Alber Jens, "Germany", in F. Peter (dir.), *Growth to Limits : The Western European Welfare States since World War II*, De Gruyter, Berlin/New York, 1987, 1-157.

Anheier K. Helmut, "Der dritte Sektor in Zahlen : Ein sozialökonomisches Porträt", in H.K. Anheier, E. Priller, W. Seibel et A. Zimmer (dir.), *Der Dritte*

En conclusion, la réalisation d'une politique publique efficiente, efficace et légitime a donc tout intérêt à tenir compte des organisations issues de la société civile par la reconnaissance institutionnalisée des différences, l'implication respectueuse (un véritable partenariat) dans la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que la coordination des actions et la modération des intérêts (voir Tableau). Consisting of a myriad of civil society organizations, this movement is placing corporations in the spotlight, detecting and publicizing abuses, threatening company reputations and demanding that they improve their social and environmental performance. Big business is having to adapt to these circumstances although some corporations will choose to do so through fairly piecemeal changes in corporate policy and practice, and by attempting to enhance legitimacy through "stakeholder dialogues", public relations exercises and other strategies of reputation management. Partnerships with organisations like the UN can be an important element in such strategies.

The UN has a choice. Either it can be a party to corporate strategies of reputation management or it can be an ally of the global corporate accountability movement and insist, in stronger terms than it has to date, that big business improve its social and environmental record. If the UN is to be associated with the corporate accountability movement it needs to build partnerships and alliances with the environmental, human rights, consumer, labour and other groups and organisations that make up this movement. As currently constituted, however, the UN-business partnership approach seems to straining rather than strengthening relations between the UN and an important sector of the NGO community.

*Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, Sigma, Berlin, 1997, 29-75.

Archambault Edith, *The Nonprofit Sector in France*, Manchester University Press, Manchester, 1997.

Aristote, *Politique*, livre I et II, édité par J. Aubonnet, Paris, 1968.

Ashford Douglas E., "Une approche historique de l'État providence", *Revue française d'administration publique*, 39, 495-510, 1986.



- Baldwin Peter, *The Politics of Social Solidarity, Class bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Barbetta Gian Paolo, "Il settore non profit en Italia : una definizione", in G.P. Barbetta (dir.), *Senza scopo di lucro*, il Mulino, Bologna, 1996, 35-74.
- Bassi Andrea, "Le leggi regionali sul volontariato : un'analisi sociologica", in I. Colozzi (dir.), *Terzo settore e nuove politiche sociali in Italia e in Europa*, Angeli, Milano, 1994, 178-214.
- Bauer Rudolph, "Zwischen Skylla und Charybdis : das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem", *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 2, 153-172, 1990.
- Bauer Rudolph, "Il terzo settore e le nuove politiche sociali in Germania : uno studio del caso", in G. Rossi (dir.), *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Angeli, Milano, 1997, 88-109.
- Beck Ulrich, *Die Erfindung des Politischen*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1993.
- Beveridge William H., *Voluntary Action*, Allen and Unwin, London, 1948.
- Biedenkopf Kurt, "Verstaatlichung der Nächstliebe", *Die Zeit* 23, 22, 1993.
- Billis David, *A Theory of the Voluntary Sector : Implications for Policy and Practice*, The Centre for Voluntary Organizations, 1989.
- Bobbio Norberto, *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Einaudi, Turin, 1985 (1ère éd. 1978)..
- Boggio Yann, S. Cattacin, M. Luisa Cesoni et B. Lucas, *Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue*, Georg, Genève, 1997.
- Bohn David E., "The Failure of the Radical Left in Switzerland", *Comparative political studies*, 1,71-103, 1986.
- Bütschi Danielle et S. Cattacin, "L'État incitateur : nouvelles pratiques de subsidiarité dans le système du bien-être suisse", *Annuaire Suisse de Science Politique*, 33, 143-162, 1993.
- BÜTSCHI Danielle et S. Cattacin, *Le modèle suisse du bien-être, Coopération conflictuelle entre État et société civile : le cas de l'alcoolisme et du VIH/sida*. Réalités sociales, Lausanne, 1994.
- Cattacin Sandro, "Organiser les solidarités. La construction du bien-être par l'interface public-privé en Europe", in M.H. Soulier (dir.), *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre État et société civile*, Presses Universitaires, Fribourg, 1996, 53-93.
- Cattacin Sandro, "La rete di produzione di benessere. Una critica all'analisi settoriale del sistema di benessere", in J.P. Fragnière, G. Domenighetti, C. Marazzi et L. Broder (dir.), *Fare politica sociale oggi. Réalités sociales*, Lausanne, 1998, 129-155.
- Cattacin Sandro, M. G. Giugni et F. Passy, *États et mouvements sociaux. La dialectique de la société politique et de la société civile*, Actes Sud, Arles, 1997a.
- Cattacin Sandro et B. Lucas, "Autorégulation, intervention étatique, mise en réseau. Les transformations de l'État social en Europe ; les cas du VIH/sida, de l'abus d'alcool et des drogues illégales", *Revue française de science politique*, 49, 379-398, 1999.
- Cattacin Sandro, B. Lucas et S. Vener, *Modèles de politique en matière de drogue. Une recherche comparative sur six réalités européennes*, L'Harmattan, Paris, 1996.
- Cattacin Sandro, C. Panchaud avec la collaboration de V. TATTINI, *Les politiques de lutte contre le VIH/sida en Europe de l'Ouest. Du risque à la normalisation*, L'Harmattan, Paris, 1997b.
- Cattacin Sandro et F. Passy, "Der Niedergang von Bewegungsorganisationen. Zur Analyse organisatorischer Laufbahnen", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 3, 419-438, 1993.
- Ccc, Conseil Communal de Concertation, *Enjeux et perspectives, compétences, composition, fonctionnement*. Règlement interne, Ville de Lille, Lille, 1996.
- Cnva, Conseil National de la vie Associative, *Bilan de la vie associative en 1994-1995*. La documentation française, Paris, 1996.
- Delfrasne Jean, *La vie associative en France*, PUF, Paris, 1995.
- Durkheim Emile, *Le suicide: étude de sociologie*, PUF, Paris, 1991 (1ère éd. 1897).
- Eder Klaus, *Geschichte als Lernprozess?*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1985.
- Esping-Andersen Gesta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Evers Adalbert, "Im intermediären Bereich - Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt", *Journal für Sozialforschung*, 30(2), 189-210, 1990a.
- Evers Adalbert, "Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study or Transformations in Welfare and Social Policy", in A. Evers et H. Wintersberger (dir.), *Shifts in the Welfare Mix*, Campus/Westview, Frankfurt M./Boulder, Colorado, 1990b, 7-29.
- Evers Adalbert, "The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare System", in A. Evers et L. Svedik (dir.), *Balancing Pluralism. New*

- Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Avebury Aldershot, 1993, 3-32.
- Evers Adalbert, "Tipi diversi di 'welfare pluralism'. Il nuovo scenario delle politiche sociali in Europa", in G. Rossi (dir.), *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa* Angeli Milano, 1997, 13-23.
- Evers Adalbert, "Sur le projet John Hopkins. Un commentaire critique", *Revue du M.A.U.S.S* semestrielle 11(1), 111-118, 1998.
- Evers Adalbert et T. OLK (dir.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996.
- Ferrera Maurizio, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 1984.
- Ferrera Maurizio, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna, 1993.
- Ferrera Maurizio, "Modèles de solidarités, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe", *Revue suisse de science politique*, 2(1), 55-72, 1996.
- Fagnière Jean-Pierre et G. Christen, *Sécurité sociale en Suisse, Réalités sociales*, Lausanne, 1988.
- Gentile Pierre, "Intégration des acteurs non-étatiques dans les politiques sociales : quel jeu, quelles limites pour les villes suisses", *Revue suisse de science politique*, 3(3), 71-102, 1997.
- Gilliand Pierre, *Politique sociale en Suisse, Réalités sociales*, Lausanne, 1988.
- Grassman Jeppsson, E. et L. Svedberg, "Voluntary Action in a Scandinavian Welfare Context : The Case of Sweden", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25(4), 415-427, 1996.
- Habermas Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1981.
- Halba Bénédicte et M. Le NET, *Bénévolat et volontariat*, La documentation française, Paris, 1997.
- Hansmann Henry B., "The Economic Role of Commercial Nonprofit: The Evolution of the Savings Bank Industry", in H.K. Anheier et W. Seibel (dir.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, de Gruyter, Berlin, New York, 1990, 65-77.
- Heinze Rolf G., *Verbandspolitik und Neokorporatismus*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1981.
- Hegel G. W. F., *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Werke 7, Suhrkamp, Frankfurt M., 1986 (1ère éd. 1821).
- Henriksson Benny, *Social Democracy or Societal Control. A Critical Analysis of Swedish AIDS Policy*, Glacio Bokforlag, Stockholm, 1988.
- Hirst Paul, *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge, 1994.
- Hirst Paul, *From Statism to Pluralism*, UCL Press, London, 1997.
- Hotz Beat, *Politik zwischen Staat und Wirtschaft*, Rieger, Diessenhofen, 1979.
- Kendall Jeremy et M. Knapp, "The United Kingdom", in L. M. Salamon et H. K. Anheier (dir.), *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997, 249-279.
- Knüsel René et E. Zurita, "Aux origines de la politique sociale en Suisse. Une sécurité pour qui?", in J.-P. Fagnière et P. Gilliland (dir.), *Santé et politique sociale*, Editions Delta, Vevey, 1980, 119-129.
- Kramer Ralph M., "Il ruolo delle organizzazioni volontarie in quattro welfare state : uno studio comparato", *Polis* VI, 3, 437-465, 1992.
- Kramer Ralph M., H. Lorentzen, W. B. Melief et S. Pasquinelli, *Privatization in Four European Countries*, M. E. Sharpe, Armonk/New York, 1993.
- Kriesi Hanspeter, "Perspektiven neuer Politik : Parteien und neue soziale Bewegungen", *Annuaire suisse de science politique*, 26, 333-350, 1986.
- Kriesi Hanspeter "Bewegungen auf der Linken, Bewegungen auf der Rechten. Die Mobilisierung von zwei neuen Typen von sozialen Bewegungen in ihrem politischen Kontext", *Swiss Political Science Review*, 1(1), 9-52, 1995a.
- Kriesi Hanspeter, *Le système politique suisse*, Economica, Paris, 1995b.
- Kuhle Stein, "Skandinavien im Wandel", *Journal für Sozialforschung*, 1, 21-46, 1989.
- Laville Jean-Louis, "Les rapports entre associations et État : un enjeu politique", *Partage*, juillet-août/124, 3-7, 1998.
- Linder Wolf "Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz", in A. Riklin (dir.), *Politisches System der Schweiz*, Band I, Haupt, Bern, 1983, 255-382.
- Lundström Tommy et F. Wijkström, "Sweden", in L. M. Salamon et H.K. Anheier (dir.), *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1983, 215-248.
- Mäder Ulrich, "Selbsthilfe : Neue Subsidiarität contra Sozialstaat?", *Widerspruch* 14, 97-106, 1987.
- Marin Bernd, Ch. Strümpel, S. Pleschberger et B. Redel, *Entwicklung eines Aktionsplanes zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements in Niederösterreich*, European Centre, Wien, 1998.

- Möckli Silvano, *Der Schweizerische Sozialstaat*, Haupt, Bern, 1988.
- Olsson Sven E., *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Zed, Lund : Arkiv förlag, 1993.
- Passuello Franco, *Una nuova frontiera : il Terzo settore*, Edizioni Lavoro, Roma, 1997.
- Pestoff Victor, *Between Markets and Politics. Co-operatives in Sweden*, Campus/Westview, Frankfurt M./Colorado, 1991.
- Ranci Constanze, "Le politiche pubbliche", in G. P. Barbecca (dir.), *Senza scopo di lucro, il Mulino*, Bologna, 1996, 237-306.
- Rose Richard, *The State's Contribution to the Welfare Mix*, Studies in Public Policy, No. 140, University of Strathclyde, Strathclyde, 1985.
- Rossi Giovanna, "Il caso italiano", in P. Donati (dir.), *Sociologia del terzo settore*, Nuova Italia scientifica, Roma, 61-84, 1996.
- Salamon Lester M. et H. K. Anheier (dir.), *Defining the Nonprofit Sector : A Cross-National Analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997.
- Salamon Lester M. et H.K. Anheier, "Social Origins of Civil Society : Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *Voluntas*, 9(3), 213-248, 1998.
- Schmid Josef, *Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive*, Leske + Budrich, Opladen, 1996.
- Schmidt Manfred G., *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Leske + Budrich, Opladen, 1988.
- Schmitter Philippe C., "Corporative Democracy", Stanford University, mimeo, 1988.
- Seibei Wolfgang, *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*, Nomos, Baden-Baden, 1992.
- Siegenthaler Hansjörg, "Konsens, Erwartungen und Entschlusskraft : Erfahrungen der Schweiz in der Überwindung der Grossen Depression vor hundert Jahren", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 3, 213-235, 1983.
- Streeck Wolfgang, *Vielfalt und Interdependenz. Probleme intermediärer Organisationen in sich verändernden Umwelten*, WZB, Berlin, discussion paper IIM/LMP 87-3, 1987.
- Sylos Labini Paolo, *Saggio sulle classi sociali*, Laterza, Bari, 1974.
- Taylor Marilyn, "Il terzo settore nel Regno Unito", in G. Rossi (dir.), *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Angeli, Milano, 1997, 55-87.
- Teubner Günther, "Die vielköpfige Hydra : Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung", in W. Krohn et G. Klüppers (dir.), *Emergenz. Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1992, 189-216.
- Therborn Göran, "'Pillarization' and 'Populär Movements'", in F. G. Castles (dir.), *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, 192-241.
- Titmuss Richard, *The Gift Relationship : From Human Blood to Social Policy*, Vintage Books, New York, 1971.
- Tocqueville Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, tome 1, Gallimard, Paris, 1986 (1ère éd. 1835).
- Tocqueville Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, tome 2, Gallimard, Paris, 1986 (1ère éd. 1840).
- Tönnies Ferdinand, *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1968 (1ère éd. 1887).
- Vaillancourt Yves et Jean-Louis Lavoie, "Les rapports entre associations et État : un enjeu politique", *Revue du M.A.U.S.S* semestrielle, 11(1), 119-135, 1998.
- Wagner Antonin, "Die sogenannten Grenzen des Wohlfahrtsstaates und ihre Bedeutung für die soziale Arbeit", in S. Staub-Bernasconi, Ch. von Passavant et A. Wagner (dir.), *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, Haupt, Bern, 1983, 79-93.
- Wagner Antonin, *Teilen statt unverteilen. Sozialpolitik im kommunitarischen Wohlfahrtsstaat*, Haupt, Bern, 1999.
- Weisbrod Burton A., *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, 1988.
- Wilke Helmut, *Die Supervision des Staates*, Suhrkamp, Frankfurt M., 1997.
- Zaninelli Sergio, "GH sviluppi storici", in G. P. Barbeta (dir.), *Senza scopo di lucro*, il Mulino, Bologna, 1996, 117-146.
- Zimmer Annette, "Public-Private Partnerships : Staat und Dritter Sektor in Deutschland", in H.K. Anheier, E. Priller, W. Seibel et A. Zimmer (dir.), *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, Sigma, Berlin, 1997, 75-98.

# The impact of economic globalisation on global climate

By Simon Retallack\* and Ladan Sobhani\*\*

Human-induced climate change is probably the most serious problem facing humankind. By burning more and more oil, coal and other fossil fuels, we are emitting ever-more heat-trapping gases - principally carbon dioxide - just as we are destroying forests that normally absorb them. The result is greenhouse gas overload in the atmosphere - trapping solar heat and causing surface temperatures to rise. And that is no mere theory. As the Inter-governmental Panel on Climate Change (IPCC) - the official scientific body established by the UN to investigate climate change - stated in 1995 in its Second Assessment Report, written and reviewed by 2000 scientists: "the balance of evidence suggests there is a discernible human influence on global climate."<sup>1</sup>

Already, according to the IPCC, global average temperatures have risen 1.1°F above the pre-industrial average. Twelve of the hottest years in recorded history have occurred since 1980. With higher temperatures, there has also been more energy driving the Earth's climatic systems, which in turn has been causing more violent weather events, such as Hurricane Mitch, which killed 10,000 people and destroyed the infrastructure and economies of two Central American countries in 1998. Rising temperatures have also caused polar ice sheets to begin to melt and disease-carrying mosquitoes to move north - even to New York City.

And that is only the beginning. Scientists expect average world temperatures to rise between 6°F and 25°F over the next hundred years.<sup>2</sup> As a result, if current trends persist, ever-more frequent and severe storms, floods, droughts, dust storms, sea surges, crumbling coastlines, salt water intrusion of groundwater, failing crops, dying forests (including the Amazon rainforest), the inundation of low-lying land and islands, and the spread of endemic diseases such as malaria and dengue fever are all on the cards. Agriculture worldwide could face severe disruption and economies could collapse. There could also be millions upon millions of environmental refugees - people fleeing from the intruding sea or from the deserts they have left in their wake. Scientists are advising governments that millions will die worldwide because of the changes in global climate that we have unleashed.

Economic globalization is accelerating this highly dangerous phenomenon by expanding industrial activity and universalising the carbon-intensive model of development worldwide. The distancing of producers from consumers and the massive boom in trade precipitated by economic globalization has required a vast increase in greenhouse gas-emitting transport. Liberalisation of trade and investment around the world has also facilitated the global expansion of industrial agriculture and related food processing industries, which are highly energy intensive and generate vast quantities of greenhouse gasses. It has also stimulated greater consumption of energy-intensive products, such as cars and electric appliances, and the construction of vast fossil fuel-based energy infrastructures. At the same time, governments are prevented from taking adequate mitigating action by three obstacles spawned by economic globalization: the spectacular growth of fossil fuel-related corporations and their consequent leverage over governments; the increase in competitive pressures on domestic industry; and global trade rules policed by the World Trade Organisation. As a result, the climate is changing with very serious implications for us all.

## Increasing trade transport

The global economy and the philosophy that inspired its creation by definition necessitate trade over long distances. The central policy prescription of *neo-liberalism* is that of free trade based on international specialisation according to comparative advantage. Accordingly, all countries should specialise in and export what they do or produce best, and import everything else. The consequence of the adoption of that philosophy by most governments around the world (principally by removing barriers to foreign trade) is that diverse local economies supplying their local populations with most of the things that they need are supplanted by economies that produce principally for export abroad and *import* most of their requirements. With economic globalization, products that we used to be able to produce ourselves, or foods that were simply unavailable for climatic or seasonal reasons, are now imported year-round. The geographic distance between producers and

\*Researcher at *The Ecologist*.

\*\*Researcher at the Sustainable Agriculture Farming Systems Project, University of California.

1. IPCC's Second Assessment Report, Summary for Policy-makers, Cambridge University Press, 1995

2. Watson, Robert T., Manu C. Zinyovera, Richard H. Moss (Eds.), "Summary for Policymakers," *The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability 1997*, p. 4. Also Alberto Di Fazio, "Misreading the Models: die Danger of Underestimating Climate Change," *The Ecologist*, Vol. 29, No. 2, March/April 1999, p.75

*Transnational Associations*  
2/2001 157-165

4. Pimental, David and Marcia Pimental, *Food, Energy and Society*, Niwot, Colorado: University Press of Colorado, 1996, p. 201
5. Konen, David, *When Corporations Rule the World*, London, Earthscan, 1995, p. 125
6. Lang, Tim, "Dietary Impact of the Globalization of Food Trade," *IFG News*, Issue 3, Summer 1998
7. French, Hilary "World Trade Declines," in Lester R. Brown et al., *Vital Signs 1999*, New York, W.W Norton & Co., 1999
8. International Bunker Industry Association, 1998.
9. [www.scinet.co.uk/classic/marrasco/ibia/ibia.htm](http://www.scinet.co.uk/classic/marrasco/ibia/ibia.htm)
10. MergeGlobal Inc., "World Seaborne Trade by Aggregated Route," 1998
11. Port of Los Angeles, *Pier 300/400 Implementation Program Fact Sheet*, May 1998.
12. Boeing Company *World Air Cargo Forecast*, 1998
13. Air Transportation Association of America, [www.air-transport.org](http://www.air-transport.org), 1998
14. French, Hilary "World Trade Declines," in Lester R. Brown, et al. *Vital Signs 1999*, New York: W.W. Norton & Co., 1999
15. The Internal Market

16. for Environmental Disaster," *Lost In Concrete*, 1996
17. Gorelick, Steven, "Small is Beautiful, Big is Subsidized," *International Society of Ecology and Culture*, October 1998.
18. Public Citizen, *NAFTA's Broken Promises: The Border Betrayed*, January 1996

consumers is thus increased dramatically and goods are transported far greater distances before they reach consumers. The average distance that goods travelled from producer to consumer in the U.S., for example, was 1000 km in 1982.<sup>4</sup> Now that even more local economies have been displaced by regional and global ones, that figure is likely to be even higher.

Similar changes have taken place in the process of production. With the liberalisation of investment and trade policy, corporations engaged in manufacturing or food processing are able to locate or farm out the various phases of production at, or to, different sites around the world. Components are thus shipped back and forth tens of thousands of miles before the product is finally assembled or completed. Hence, as David Körten points out, when Otis Elevator set about creating an advanced elevator system, it contracted out the design of the motor drives to Japan, the door systems to France, the electronics to Germany, and small geared components to Spain. All of these components were then shipped to the United States where they were finally assembled, before being exported around the world - travelling thousands of miles in the process.<sup>5</sup> Similarly, as a study by the German Wuppertal Institute on the distance travelled by various food products revealed, the components of a 150 gram strawberry yoghurt travelled a total of 1,005 kilometres before being put together. The strawberries were imported from Poland, corn and wheat flour from the Netherlands, jam from West Germany, sugar beet from East Germany and the yoghurt itself from north Germany. Aluminium used for the cover travelled 300 kilometres.<sup>6</sup>

In this way, economic globalization has stimulated massive growth in the leading modes of international transport for goods, all of which contribute to climate change. As global trade has expanded, world shipping has grown approximately ten-fold by weight since 1950.<sup>7</sup> Shipping carries 90 percent of the world's trade in goods and the energy demands of the industry are phenomenal: 140 million tons of fuel are consumed each year by ships world-wide; more than the annual consumption of the entire Middle-East.<sup>8</sup> Moreover, shipping is set to increase by about 85% between 1997 and 2010 because of the

expected expansion in global trade.<sup>9</sup> Ports such as that of Los Angeles predict a doubling of cargo throughput over the next 25 years.<sup>10</sup> Such growth will undoubtedly lead to a rise in greenhouse gas emissions.

Similarly, world air cargo traffic nearly tripled from 44 billion Revenue ton-kilometres (RTK - the distance each ton travels) in 1985 to 123 billion RTKs in 1997: a 280% increase.<sup>11</sup> Boeing forecasts another tripling in air cargo traffic by 2017. Freight service is expected to continue growing at a rate 2% faster than passenger traffic.<sup>12</sup> The problem with this boom is that transport by air is by far the most energy-intensive mode of transportation: each ton of freight moved by plane uses 49 times as much energy per kilometre than when it is moved by ship.<sup>13</sup> This is particularly damaging because aircraft emissions are high in the troposphere where the air is thinner and greenhouse gases are much more effective at absorbing outgoing infra-red radiation. Water vapour emitted from aircraft, which forms cirrus clouds or con trails high in the troposphere, may also have a considerably greater impact on climate as high clouds are particularly effective at trapping heat.

Freight transport over land has also increased as a result of economic globalization. Europe, for example, has witnessed a tripling of trans-border truck traffic from 400 billion ton-kilometres in 1970 to 1200 billion ton-kilometres in 1997, according to EU estimates. That growth is primarily the result of the liberalisation of trade, which has made trading over longer distances much more viable, and not just the product of greater production and consumption. Hence, from 1986-1991, the distance over which food was transported in Europe increased by 19%, while it only increased 8% by volume.<sup>14</sup> Similarly, in the U.S., the ton-miles of freight accounted for by rail since 1960 has more than doubled - reaching 1.2 trillion ton-miles in 1994 alone, a year in which the average length of haul was over 800 miles.<sup>15</sup> Truck traffic has experienced even greater growth, especially since NAFTA, to the point where trucks travelled a total of 182 billion miles on U.S. interstate highways in 1994.<sup>16</sup> The cumulative environmental costs of all such long-distance transport are extremely heavy, and,

were they accounted for in the final price of products, would make freight transport on this scale economically unviable. The 15-fold increase in world trade that has resulted from the opening of markets around the world to free trade and investment since 1950 has stimulated significant growth in global demand for fossil fuels.<sup>17</sup> As more and more goods have had to be carried over longer and longer distances, trade transportation has become responsible for the consumption of over one-eighth of world oil production.<sup>18</sup> As that oil is burnt and greenhouse gases are emitted, our climate is being dangerously destabilised.

### Globalizing industrial agriculture

Industrial agriculture has made the productivity of farmland almost entirely dependent on massive infusions of energy derived from fossil fuels. It is therefore a major contributor to climate change. Already widely adopted in much of the industrialised world, with economic globalization, industrial agriculture is spreading globally, to countries such as China, India and Mexico which until recently have practised far less energy-intensive systems of farming. Their rapid transition to fossil fuel-intensive models of production will therefore dramatically increase global greenhouse gas emissions.

Of all human-created emissions of carbon dioxide, methane and nitrous oxide - the principal greenhouse gases contributing to climate change - industrial agriculture is responsible for 25%, 60%, and 80% respectively.<sup>19</sup> If that is so, it is essentially because industrial agriculture replaces the energy inputs of humans and animals with huge amounts of fossil fuel-derived energy, of which it consumes more than any other industry. Direct energy, mostly refined petroleum products, is used on farms to power machines for the purposes of plowing, planting and harvesting, fertiliser and pesticide application, and transportation, while electricity is used for irrigation and other purposes. Hence, U.S. consumption of fuels for farm use, for example in 1993 amounted to 1.4 million gallons of gasoline and 3.5 million gallons of diesel; 11% and 29% respectively of the national total.<sup>20</sup>

Striking as these figures may be, they do not include the even larger amounts of energy con-

sumed off the farm for manufacturing machines, fertilisers and pesticides, and for processing, packaging (almost 50% of all consumer packaging in the U.S. is used for food products), and transporting the food after it leaves the farm.<sup>21</sup> Manufacturing each ton of nitrogen, phosphorous and potassium fertiliser, for example, requires between 10 and 72 MJ of primarily fossil fuel energy, and manufacturing and processing food consumed 4.7 percent of total energy in the U.S. in 1991.<sup>22</sup> Industrial agriculture thus produces a particularly perverse outcome: it is estimated that it causes us to expend many times as much energy to produce food as we actually derive from eating it. And almost all of that energy is derived from burning fossil fuels - emitting large quantities of greenhouse gases in the process.

Industrial agriculture is responsible for even more greenhouse gas emissions when we include the consequences of applying 70 million tons of nitrogen fertiliser every year on soils - a process which generates at least 10% of total nitrous oxide emissions.<sup>23</sup> In addition, industrial farming methods lead to soil erosion, which, in the U.S. alone, is estimated to cause the release of 16 million tons of carbon into the atmosphere each year.<sup>24</sup> Intensive, industrial practices also lead to higher methane emissions in rice and livestock production. Rice fields that are flooded rather than rain fed produce much more methane. Flooding cuts off the oxygen supply to soil, causing organic matter to decompose into methane.<sup>25</sup> In livestock production, meanwhile, when large numbers of animals are confined in one area, manure is usually stored in huge piles, releasing methane as it decomposes.<sup>26</sup> Emissions are also higher due to the high-protein diet of cattle in feed lots, compared with when livestock eat grass in pastures. It is estimated that "intensive livestock production is responsible for 15% of global methane emissions."<sup>27</sup>

Conversion from small-scale traditional farming to large-scale industrial agriculture has another important ecological impact: the displacement of people from their land and into cities. Today, most of the world's population still live in rural communities, where they can provide for at least part of their own food needs. But as small farmers throughout the world are increasingly undermined

17. *World Economic Outlook October 1997*, Washington D.C., IMF, 1997. Also *Financial Statistics Yearbook*, IMF, November 1997; and *International Financial Statistics*, IMF, January 1998.  
18. Lang, Tim and Colin Hines, *The New Protectionism*, New York, New Press, 1993.  
19. Bunyard, Peter, "Industrial Agriculture - Driving Climate Change," *The Ecologist* Vol. 26 No. 6, Nov./Dec. 1996.  
20. Gill, Mohinder. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Agricultural Resources and Environmental Indicators 1997*.  
21. *Ibid.*  
22. *Ibid.*  
23. Rosenzweig, Cynthia and Daniel Hillel, *Climate Change and the Global Harvest*, Oxford University Press, 1998.  
24. USDA-ARS News Service, "Cropland Helps Control CO<sub>2</sub> and Ease Greenhouse Effect," September 29, 1998.  
25. Rosenzweig, Cynthia and Daniel Hillel, *Climate Change and the Global Harvest*, Oxford University Press, 1998.  
26. IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas

by imports of industrially-produced subsidised food, the mechanisation and corporatisation of agriculture, and the focus on producing export crops, millions are being displaced from their land to urban areas. In China, for example, agricultural industrialisation caused 10 million peasants to leave their farms in just one year recently, while 440 million more are expected to migrate from the land to China's urban areas in the next few decades.<sup>27</sup> The implications for global climate are significant because the more cities grow, the more energy is consumed as food and water, building materials and energy must all be transported great distances via vast energy-consuming infrastructures, and as concentrated wastes must be hauled away in fossil fuel-consuming trucks and barges.

Industrialised agriculture has clearly proven to be a highly energy-intensive and unsustainable model. To export it to the rest of the world is a recipe for worsening climatic dislocation, yet that is precisely what is taking place. Because of economic globalization, industrial farming is being practised in more and more countries around the world. With fewer barriers to trade in food - as a result of regional and international trade agreements, such as NAFTA and the World Trade Organisation's Agreement on Agriculture - cheap, subsidised, large-scale industrially-produced food has flooded world markets, making it very difficult for farmers employing traditional, small-scale, less energy-intensive and less subsidised systems of agriculture to compete. As a result, the latter are forced to adopt industrial methods or go bust, as millions have done - in which case, if they do not starve, they are often reduced to buying imported industrial food and selling their land to wealthier farmers who use it to expand industrial production.

Governments are increasingly powerless to protect small farmers from such a fate as the WTO's Agreement on Agriculture and other trade agreements have removed their ability to control domestic agricultural policies. Tools that were once used to secure stable prices for domestic farmers are no longer allowed under WTO rules. Import controls to prevent the flooding of domestic markets; farmer marketing boards to give producers the ability to negotiate collective prices with domestic and foreign buyers; and family farm support programs - are all either for-

bidden or restricted under WTO rules. Thus, the world's remaining small, low-energy-consuming agricultural producers are rapidly being replaced with large agri-businesses using industrial practices. Transnational agribusinesses which produce on an industrial scale, such as Cargill and Pepsico, now control seventy percent of world food trade. Cargill alone controls 60 percent of the world trade in cereals.<sup>29</sup>

Furthermore, the reorientation of economic activity towards production for exports that takes place when a country becomes part of the global economy, often following the adoption of an IMF/World Bank structural adjustment program, leads to a vast increase in the production of exportable cash crops - such as coffee, sugar cane and cocoa - grown in monocultures, which require far more high-energy inputs than other varieties. Increased production of cash crops also results from investment liberalisation and privatisation, which open up national economies to foreign agrochemical companies which are able to buy up farming companies and vast tracts of fertile land around the world for that purpose.

The resulting global expansion of industrial agriculture is the cause of growing energy use in the agricultural sector of most countries throughout the world and a consequent increase in greenhouse gas emissions. In Canada, for example, on-farm energy use alone increased by 9.3 percent between 1990 and 1996, and agriculture's share of CO<sub>2</sub> emissions grew 8 percent over the same period. In developing countries, energy used for agricultural production as a percentage of total commercial energy grew approximately 30 percent from 1972 to 1982; driven by the first 'green revolution' which brought industrial and energy-intensive agricultural production to many developing countries.<sup>30</sup> Since then, energy use in agriculture has increased still further, together with emissions of carbon dioxide, methane and nitrous oxide, with severe consequences for global climate.

### **Disseminating fossil fuel-intensive technology**

As consumer markets in industrialised countries have become saturated, manufacturing corporations have turned to the developing world

27. Rosenzweig, Cynthia and Daniel Hülé. *Climate Change and the Global Harvest*. Oxford University Press, 1998.

28. *Ibid.*, pp. 10-11

29. United Nations Center on Transnational Corporations, cited by Tim Lang in "Dietary Impact of the Globalization of Food Trade", *IFG News*, Issue Three, Summer 1998

30. B.A. Stout, *Handbook of Energy for World Agriculture*, (New York: Elsevier Applied Science, 1990), p. 52  
31. D. Matthews and A. Rowell, *The*

*Car*, Washington D.C., Greenpeace, 1992, p.6  
32. A. Calvillo Uina, *La Contribucion del Transporte a la Contaminacion Atmosferica*, in *El Transporte y la*

Proceedings of the Atmosphere and Energy Campaign Seminar, Mexico City, Greenpeace Mexico, 1993.

33. Cable News Network. "GM to Sign China Contract." March 10, 1997.

34. Cable News Network. "GM Sets Up Shop in Russia." November 29, 1996.

35. Wysham, Daphne. "The World Bank: Funding Climate Chaos." *The Ecologist*, Vol. 29, No.

36. Institute for Policy Studies. "The World Bank and the G-7: Changing the Earth's Climate for Business." Version 1.1 August 1997, and Wysham, Daphne. "The World Bank: Funding Climate Chaos." *The Ecologist*, Vol. 29, No. 2

37. Institute for Policy Studies. "The World Bank and the G-7: Changing the Earth's Climate for Business." Version 1.0 May 15, 1998.

38. Overseas Private Investment Corporation "OPICS Board of

in search of new consumers. Those corporations have been instrumental in shaping international agreements removing barriers to trade, which, in the absence of an adequate international environmental regulatory framework, facilitate and promote the consumption of carbon emitting products world-wide.

With trade and investment liberalisation, environmentally-destructive technologies such as the automobile and other energy-intensive appliances spread to cultures not yet dependent on such goods. Since the opening of markets to foreign imports, South Korea and Thailand, for example, witnessed annual car growth rates of 25 and 40 percent respectively in the early 1990s.<sup>31</sup> Similarly, the number of cars in Mexico City grew a massive 60 percent between just 1990 and 1993.<sup>32</sup> Such proliferation is significantly increasing the threat of global climate change, as motor vehicles are responsible for a large share of world carbon dioxide emissions. These are only set to increase, as transnational auto companies increase sales to countries that are rapidly liberalising their markets, such as the states of the former USSR that currently have only 1 car per 21 people; India that has one car per 455 people; and China - one car per 1000 people. Already, as a result of investment liberalisation in China, where people have relied primarily on bicycles, public transportation, and other low-input means of transportation, General Motors (GM) recently signed a \$1 billion contract to produce 100,000 mid-sized cars annually.<sup>33</sup> GM has also set up production in Russia, where it hopes to profit not only by producing cheap cars for export but by gaining a larger share of the domestic market. The company is not the only one expanding in this new market - in 1995, over 1 million foreign cars and trucks were sold in Russia and the Ukraine.<sup>34</sup>

The climatic consequences of the global proliferation of the car through economic globalization are disastrous. And the car is but one of a vast array of modern home and office products and appliances, such as washing-machines, clothes dryers, TVs, VCRs, computers, and photocopiers, that require large inputs of climate-changing fossil fuels, and that are now being exported and produced around the world.

## Building the global economy's energy infrastructure

International financial institutions - linchpins of the global economy - have directly promoted and financed fossil fuel-intensive energy projects throughout the developing world. Their principal goal is to create the energy infrastructure necessary to integrate developing countries into the global economy; to generate large quantities of cheap energy to fuel expanding manufacturing processes, enable household consumption to rise, and support the vast cities that the globalization of industrial development is creating.

According to the Institute for Policy Studies, the World Bank has financed \$ 13.6 billion worth of energy projects since the Rio Summit in 1992, including 51 coal, oil and gas-fired power plants and 26 coal mines. These projects will emit 38 billion tons of carbon dioxide over their lifetimes, nearly double what was emitted in 1996 by all countries combined.

Meanwhile, less than 3 percent of the World Bank's energy budget is devoted to renewable energy. Between 1992 and 1998, the Bank spent 25 times more on fossil fuel projects than on renewable energy.<sup>35</sup> Moreover, the immediate beneficiaries of the Bank's projects are G7-based corporations, which have been granted 95% of the contracts (explaining why for every dollar the U.S. pays the World Bank \$1.30 of investments returns for U.S. transnationals), and are the primary consumers of the energy these projects produce.<sup>37</sup>

The Overseas Private Investment Corporation (OPIC) and the Export-Import Bank (Ex-Im) - U.S. export-credit agencies funded by taxpayers which subsidise U.S. commercial interests in developing nations - have also devoted billions of dollars to huge fossil fuel-based energy projects. According to OPIC's own press release, in 1996, over \$1 billion was approved for nine American ventures abroad, including 4 power plants.<sup>38</sup> European citizens fund a similar "corporate welfare" program through the European Bank for Reconstruction and Development (ERBD). Shell, Amoco, Mitsubishi, and Texaco are among the corporations whose overseas investments in energy resources have been subsidised by the EBRD.<sup>39</sup>



The behaviour of these banks is perhaps unsurprising given the assumptions it is based on. The World Bank's charts projecting the world's future energy needs, for example, show a trajectory line that shoots off the graph, indicating expected energy demand for developing countries. Bank officials like to use these charts to shock audiences into believing how badly and rapidly the world needs to exploit all of its available fossil fuel resources. These projections, however, are based on the premise that countries will continue along the same course of export-based, energy-intensive development that the Bank has been pushing for decades. Accordingly, estimates inflate the expectation for energy needs and ignore localised systems of production and consumption that would significantly reduce overall energy consumption. Energy use, therefore, is over-projected because of the energy-intensive needs of economic globalization and the development model it promotes. By building infrastructures to cater for that expected demand, however, the World Bank and the other multilateral development agencies are playing a leading role in fuelling climate change.

### The blocking influence of transnational corporations

Despite the growing threat posed by climate change, governments are being prevented from taking adequate mitigating action by a number of obstacles spawned by economic globalization, including the increased power of large corporations - particularly those in the fossil fuel industry. By opening new markets around the world to foreign trade and investment, economic globalization has greatly increased the opportunities for corporations to grow, increase their profits, and eliminate or absorb competitors, often through mergers. The fossil fuel sector and related industries have been no exception to this trend. The merger of the two oil giants Exxon and Mobil in 1998, for example, valued at \$250 billion, has created the world's third largest corporation and the largest oil company by far. Among many others include the recent merger of BP with Amoco, and Total with Petrofina and Elf Aquitaine. These mergers have been mir-

rored by countless more in the auto, aircraft and utility industries.

The result of this corporate consolidation has been an unprecedented concentration of financial power in the hands of industries that profit from fossil fuels, to the point where many are now more economically powerful than a large number of nation states. The combined revenues, for example, of just General Motors and Ford - the two largest automobile corporations in the world - exceed the GDP of all Sub-Saharan Africa.<sup>41</sup> This wealth has been used to great effect by fossil fuel-related companies to influence government policy in ways that have resulted in the defeat or watering down of many efforts to mitigate climate change.

It is no mere coincidence that the countries with the highest per capita greenhouse gas emissions and which are the most recalcitrant in taking action to reduce those emissions - such as the United States and Australia - are also home to corporations that have spent a fortune funding front groups, think tanks, lobbyists, scientists, economists and above all politicians, to obstruct political attempts to prevent climate change. In the U.S., for example, oil, gas, coal, utility, automobile and other fossil fuel-intensive corporations contributed \$63.4 million to both main U.S. political parties between 1992 and 1998.<sup>42</sup> They also spent \$30 million lobbying politicians and government agencies in 1998 alone,<sup>43</sup> and \$13 million more on television, radio and newspaper advertising in the three months leading up to the Kyoto conference (designed to produce an international agreement to reduce greenhouse gas emissions) to promote political and public opposition to the resulting treaty.<sup>44</sup> Millions more have been spent funding corporate front groups, or so-called "Astroturf coalitions", such as the Coalition for Vehicle Choice and the Global Climate Coalition; think tanks, such as the Competitive Enterprise Institute and the Heritage Foundation; and scientists, such as Robert Balling - the recipient of \$700,000 from the fossil fuel industry over the past five years.<sup>45</sup>

The explicit goal of such funding - the extent of which citizens groups could not possibly match - has been to discredit the science of climate change and prevent the changes necessary

Directors Approves More than \$1 Billion for Nine American Ventures World Wide." Press Release, June 1996

39. Institute for Policy Studies and the International Trade Information Service. "The European Bank for

Development: Fueling Climate Change." Version 1. November 1997

40. Farrelly, Paul. "Oil Sisters Troop to Altar as Price Sinks." *UK Observer*. June 12, 1998

41. All three statistics cited by J. Karliner in *The Corporate Planer, Ecology and Politics in the Age of Globalization*. San Francisco, Sierra Club Books, 1997, p.5.

42. Center for Responsive Politics, web site:

<http://www.crp.org>

43. Center for Responsive Politics web site:

<http://www.crp.org>

44. Beder, Sharon,

to prevent its worst effects. After years of effectively stalling global recognition of the problem, industry groups have successfully fought to limit countless measures to reduce emissions. For example, in the U.S. - responsible for a quarter of global greenhouse gas emissions - Congress voted to bar the White House from requiring car-makers to build more efficient vehicles by increasing automobile fuel economy standards, as a result of corporate influence. Indeed, Congress has tried to destroy what little fuel economy standards are in existence by successfully inserting an exemption for giant sport utility vehicles which now account for one out of every two cars being purchased and which get as little as 14 miles to the gallon.

Congress has also prevented the Clinton Administration from increasing the BTU or energy tax, as well as from increasing the 1999 budget for the development of renewable energy and energy efficient technology to \$3.6 billion as the White House requested. It has even rejected the President's policy that fossil fuels produced on public land should be subject to market-based royalty rates rather than the subsidised rate currently in existence. The most significant act of Congressional subversion is the Byrd-Hagel Resolution, passed unanimously by the Senate, 95 votes to 0, in June 1997, which effectively prevents the ratification of the Kyoto Protocol that mandates the U.S. to reduce its greenhouse gas emissions by 7 percent below 1990 levels by 2012. If that were not enough, as the result of legislative efforts by the Right-wing Republican Joe Knollenberg - whose constituency includes Detroit, the capital of the US car industry - and others, new programs designed especially to fulfil the US' Kyoto commitments are now outlawed.

Such political behaviour defies all established scientific knowledge and the public interest, and can only have been taken to satisfy the short-term interests of corporations engaged in activities that are causing the climate to change. To varying degrees of success, the political power of fossil fuel-related corporations is being exercised in similar ways all over the world, including at regional levels such as the EU, and at all the international negotiations on climate change. Economic globalization has given these corpora-

tions the financial and political clout to have such influence, with devastating effects.

### **Deregulatory pressures from global competition**

Another obstacle that governments face in seeking to take action to mitigate climate change is the huge increase in competitive pressures on domestic industry generated by economic globalization. As opportunities for foreign investment increase and as moving manufacturing overseas becomes easier with economic globalization, corporations can pick and choose the regulatory conditions under which they invest. Where local, national or regional environmental regulations are strict, companies complain that they are burdened with extra costs that make them uncompetitive in the global economy. Countries attempting to take serious measures to protect the environment are thus no longer deemed competitive locations for investment.

In such a climate, governments compete with each other to lower or freeze environmental standards to attract foreign investment or to prevent the flight of industries already based in their countries. In a globalized economy, even the threat of relocation is powerful enough to send policy-makers on a deregulatory frenzy or a policy freeze, and attempts to raise taxation or environmental standards become almost impossible. The European Union's failed attempt at introducing a carbon tax in 1992 to reduce carbon emissions provides a clear example. Opponents of the tax argued that it would undermine the competitiveness of European companies abroad, because the tax would not apply to their competitors, who would therefore gain a commercial advantage over them.<sup>46</sup>

In refusing to ratify the Kyoto Protocol, the U.S. Senate has cited similar reasons. The co-authors of the Senate resolution that has effectively blocked the ratification of this treaty, Senators Byrd and Hagel, argued that taking measures to reduce greenhouse gas emissions would damage the U.S. economy, causing an exodus of manufacturing plants to developing countries which are not mandated to reduce emissions under Kyoto.<sup>47</sup> What opponents of the Kyoto Protocol fail to mention is that indus-

<sup>46</sup>Corporate Hijacking of the Greenhouse Debate," *The Ecologist*, Vol. 29, No. 2, March/April 1999

trial relocation would not be possible were it not for the enhanced mobility corporations enjoy as a result of agreements which they ratified and that have reduced or eliminated barriers to trade and foreign investment. Furthermore, given the environmental threats that we face today, the solution to any loss of competitiveness cannot be the freezing, reduction or elimination of environmental protections. If the current global system of free trade and investment is impeding governments' abilities to set and enforce environmental protections, then the economic system itself, flawed as it is, needs to be changed.

### Threats from global trade rules

Global trade rules policed by the World Trade Organisation also pose a significant threat to national and international efforts to address climate change. WTO rules, for example, could be used to challenge the Kyoto Protocol on a number of grounds.

Under the terms of the Protocol, Parties are encouraged to implement policies and measures aimed at "enhancement of energy efficiency in relevant sectors of the economy" - a key goal of climate change mitigation. An important way in which that may be achieved is by setting energy efficiency standards for consumer products - such as motor vehicles. When that has been attempted by the European Union, Japan and the United States, however, global trade rules have been used to challenge their initiatives, and serious disputes have followed.

In January 1999, Japan announced its intention to introduce legally binding standards for energy efficiency for nine categories of cars on the basis of vehicle weight, in order to meet its commitment under the Kyoto Protocol to reduce its greenhouse gas emissions by 6 percent below 1990 levels. The standards are set based on the most energy efficient vehicle currently commercially available within each weight category - "the top runner" - which in each weight category, happens to be a Japanese car. The EU, meanwhile, to meet its Kyoto commitment of reducing greenhouse gases by 8 percent below 1990 levels, has forged a voluntary agreement to increase energy efficiency with the European Automobile Manufacturers Association

(ACEA). Under that agreement, the manufacturers agreed to reduce carbon dioxide emissions in new cars by 25 percent by 2008 on the basis of fleet averaging rather than specific efficiency requirements on vehicles by category.

The EU and Japan have challenged each other's energy efficiency requirements arguing that they discriminate against imported vehicles - which is forbidden under world trade rules. Because European exports to Japan tend to be in the range of medium and luxury vehicles, they fall into the middle and heavier weight categories which are subject to the greatest percentage of improvements for fuel efficiency. The EU therefore claims that the effect will be to discriminate against *their* cars (a claim the U.S., on behalf of its auto manufacturers has now repeated) in violation of the WTO's Agreement on Technical Barriers to Trade, which prohibits standards that are discriminatory and more trade restrictive than necessary<sup>48</sup> Japan, meanwhile, claims that EU standards based on fleet averaging discriminate against *their* vehicle exports, which are primarily higher end vehicles that would need substantial improvements in energy efficiency to meet EU standards.

It remains to be seen if the EU, the U.S., or Japan will mount formal challenges at the WTO, but if they do, the chances of their respective energy efficiency standards' survival are not good, especially given the fate under GATT of the U.S. Corporate Average Fuel Economy (CAFE) standards. Designed to increase energy efficiency, the CAFE standards were challenged by the EU for discriminating *in effect* against EU auto makers, citing almost identical arguments as the opponents of Japanese and European energy efficiency standards today, even though the U.S. average fuel economy standards were identical for domestic and foreign fleets. A GATT panel, however, agreed with the EU, and, in 1994, overturned the U.S. standards.<sup>49</sup>

The application of carbon taxes - another important strand of any serious strategy for meeting national commitments under the Kyoto Protocol - could also fall foul of WTO rules. By internalising the climate-related costs of using fossil fuels, carbon taxes create an incentive to use less fuel and to develop more

45. Ibid.

46. Lang, Tim and Colin Hines. 1993. *The New Protectionism*. New York: New Press.

47. Retallack, Simon. "How US Politics is Letting the World Down." *The Ecologist*. Vol. 29, No 2, March/April 1999

48. Wallach, Lori and Michelle Sforza, *Whose Trade Organization: Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*. Washington D.C.: Public Citizen, 1999).

49. Wallach, Lori and Michelle Sforza, *Whose Trade Organization*.

fuel efficient production processes. As we have seen, however, taxing commercial goods at a national level on the basis of how much those goods contribute to greenhouse gas emissions, can place domestic industries at a competitive disadvantage in the global economy - because the tax would not apply to foreign competitors. One way around that problem would be to tax imports based on the energy used to produce them. But under GATT/WTO rules governing "like products", that would be illegal. Those rules prohibit internal taxes on imported products that are "in excess of those... applied to like domestic products," (GATT Article III).<sup>50</sup> Any trade discrimination based on the way a product is produced - exactly what carbon taxes are designed to influence - is thus forbidden.

That represents a fundamental conflict between the WTO and the Kyoto Protocol. For while under WTO rules, "like products" cannot be distinguished or discriminated against on the basis of how they were produced or where they came from, the Kyoto Protocol and all three of its flexible mechanisms *mandate* discrimination between different manufacturing technologies and processes, between signatories and non-signatories, and between higher-emitting developed countries and lower-emitting developing countries. Ultimately, without discrimination, the reduction of greenhouse gas emissions is all but impossible, as climate-changing technologies need to be discouraged.

## Conclusion

Economic globalization clearly has significant implications for global climate change. Under this system, long-distance high-emitting transport is increasing, energy-intensive industrial agriculture and carbon-intensive technologies are spreading, and fossil fuel-based energy infrastructures are being built - accelerating the rise in greenhouse gas concentrations. Furthermore, by tearing down barriers to trade in wood products and to corporate logging around the world, economic globalization is fuelling the destruction of the world's remaining forests which play a vital role in absorbing greenhouse gases. To cap it all, nations and local communities are increasingly unable to reduce their contribution to climate change because of the growth in power and influence of transnational corporations, the generation of fierce competitive pressures, and international trade rules that undermine the democratic process - all of which are products of economic globalization.

Given these findings, and given the monumental threat that climate change poses, the re-subordination of global trade rules to environmental imperatives and the re-localisation of trade, must be considered important strategies for reducing overall energy demand and cutting greenhouse gas emissions. The energy-intensive model of economic globalization must be challenged if we are to stand a chance of preventing severe climate change.

# From Rio to Johannesburg: The Earth Summit and Rio+10

by Duncan Brack\*, Fanny Calder\*\* and Muge Dollun\*\*\*

The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) - the 'Earth Summit' - took place in Rio de Janeiro, in 1992. Unprecedented in size and scope, Rio resulted in a number of important agreements including Agenda 21, two new conventions and the foundation of the UN Commission on Sustainable Development. Among these Agenda 21 has a particularly important role in defining sustainable development and providing a blueprint for change. Within the next two years the world will be preparing for the tenth-year review of the Rio Conference, which will lead to the World Summit on Sustainable Development — 'Rio+10'.

\*Duncan Brack is the Head of the Energy and Environment Programme at the Royal Institute of International Affairs. His area of research include international environmental institutions, trade and

tional environmental crime.

\*\*Fanny Calder is an environmental policy consultant and Convenor of the Green Globe Task Force, an advisory group on international environmental policy to the Foreign and Commonwealth Office and the Department of Environment, Transport and the Regions.

\*\*\*Muge Dollun is an intern in the Energy and Environment Programme at the Royal Institute of International Affairs. © Royal Institute of International Affairs.

1. UN General Assembly decision of 20 December 2000 (A/RES/55/199) para 3.

2. Ibid.

3. UNEP, 'Brief Summary of the General Debate', <http://www.unep.org/Documents>.

4. WCED, *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987).

5. Collectively referred to as 'major groups' by the United Nations Sustainable Development Division.

*Transnational Associations* 3/2001, 166-174

Rio+10 will take place in Johannesburg in mid- or late 2002. It is designed to review the progress made towards the aims set out in Agenda 21 and to accelerate the implementation of commitments. It is supposed to focus on 'action-oriented decisions in areas where further efforts are needed to implement Agenda 21, address ... new challenges and opportunities, and result in renewed political commitment and support for sustainable development'.<sup>1</sup> Although its precise agenda and major themes are yet to be determined, it has been agreed that Agenda 23 and the Rio Declaration should not be renegotiated, and that the review should 'identify measures for the further implementation of Agenda 21 and the other outcomes of UNCED, including sources of funding'.<sup>2</sup> Yet there is still a danger that Rio+10 will end up, as one observer put it, as nothing more than a 'conference to celebrate a conference'. This Briefing Paper outlines the process that will lead to Rio+10, and considers the main issues for discussion, including finance, technology transfer, capacity-building, trade and governance.

## The background to Rio+10

The first international environmental conference, the UN Conference on the Human Environment, was held in 1972 in Stockholm, responding to a fast-growing concern over pollution and environmental security in the West. This concern was reflected in the ambitious statements that came out of the conference launching 'a new liberation movement to free men from the threat of their thralldom to environmental perils of their own making'.<sup>3</sup> The most important of its outcomes was the creation of the United Nations Environment Programme (UNEP). This was followed by the influential publication of *Our Common Future* in 1987 by the World Commission on Environment and

Development, which coined the phrase 'sustainable development' - defined as 'actions that meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs'.<sup>4</sup> These developments in the international political agenda, fuelled primarily by Western environmental and peace movements, prepared the backdrop for the Rio 'Earth Summit' held in June 1992.

Unique in size, scope, level of participation and process, Rio was attended by over 100 heads of state and government, more than have ever attended an international conference before or since. It also provided a platform for over 1,500 officially accredited NGOs and other stakeholders such as women's groups, youth, indigenous people, local authorities, trade unions, businesses, industry, the scientific and technological community and farmers.<sup>5</sup>

The Earth Summit was designed to act as a catalyst and focus for injecting the concept of sustainable development into international institutions, national governments and the private sector around the world. Its outcome was agreement on three general documents (the Rio Declaration, Agenda 21 and the Forest Principles), one new institution (the UN Commission on Sustainable Development) and two new environmental conventions (on climate change and on biodiversity); there was also much associated discussion on financing mechanisms.

*The Rio Declaration on Environment and Development* is a short statement of twenty-seven principles for guiding action on environment and development. A recognizable descendant of the Stockholm Principles of 1972 (agreed at the first international environmental conference), it was a carefully negotiated, delicately balanced and — almost inevitably - in some places fairly ambiguous text. It seems unlikely to have had much direct impact on the

behaviour of nations, but its adoption, *inter alia*, of the concept of sustainable development, the precautionary principle and the polluter pays principle has helped spread understanding of the means of integrating environment, development, and, to a lesser extent, social objectives and policies.

*Agenda 21*, on the other hand, is an immense document of forty chapters outlining an 'action plan' for sustainable development, covering a wide range of specific natural resources and the role of different groups, as well as issues of social and economic development and implementation. It effectively integrates environment and development concerns and is strongly oriented towards bottom-up, participatory and community-based approaches. As with the Rio Declaration, it seems unlikely that countries have altered behaviour simply as a result of *Agenda 21* (particularly as anything especially sensitive, such as the possibility of reducing fossil fuel use, is dealt with in fairly vague language), but it does provide a comprehensive framework for achieving the global transition to sustainable development, and for measuring progress towards this goal. It also appears to have assisted, in a number of countries, the creation of new mechanisms for coordinating policy on environmentally sustainable development, and the development of national environmental action plans.

As with Stockholm, one of the main outcomes of Rio was the creation of a new institution, the *Commission on Sustainable Development*. Created specifically to follow up the Earth Summit commitments, the CSD's key functions include reviewing progress in the implementation of *Agenda 21* and the other instruments adopted at UNCED and subsequently, developing policy recommendations and promoting dialogue and building partnerships with governments, the international community and the major groups identified in *Agenda 21*. The CSD has certainly succeeded in promoting broad-based policy dialogues bringing together governments and civil society (which in turn has helped to legitimize the role of non-governmental bodies in some countries), and reports prepared by governments on their environmental performance have generated useful data.

However, the huge breadth of its agenda, its low status in the UN hierarchy, its limited success in involving policy-makers in areas other than environment and development, its tendency to repeat, at a more general level, discussions which have taken place in other, more specialized forums, and its practice (standard, but of questionable value) of negotiating texts, mean that in practice it has been nothing more than a rather diffuse talking shop, with no significant means of seriously advancing *Agenda 21*.

Of rather more importance for environmental diplomacy were the two new conventions opened for signature at Rio, the *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) and the *Convention on Biological Diversity* (CBD). Neither was formally part of the UNCED preparatory process, but the date of the Earth Summit offered a useful deadline by which the negotiations could be completed - and the political impetus provided by UNCED helped both treaties enter into force with unusual rapidity. Although the original UNFCCC was only a framework convention with no target dates or emission levels, owing primarily to fierce opposition from the US, this process later on gave rise to the 1997 Kyoto Protocol. If and when it enters into force, the Kyoto Protocol will mark the first set of globally coordinated efforts to combat climate change. The CBD is generally regarded as a fairly cautious first step in addressing a very complex issue, but it has established some important principles and has also led to a more targeted treaty, the 2000 Cartagena Protocol on biosafety (not yet in force).

Discussions at UNCED on forests proved particularly difficult; in the end the concerns of developed and developing countries could not be reconciled, and the outcome was a non-binding set of *Forest Principles*. Discussions on forest issues continued after Rio through the Intergovernmental Panel on Forests, subsequently replaced by the Intergovernmental Forum on Forests. These provided some useful analysis, but no concrete action, and further international arrangements - the UN Forum on Forests and Collaborative Partnership on Forests — have recently been agreed. Rio also marked the start of negotiations on *desertification*, leading ultimately to the 1994 UN Convention to

Combat Desertification. The Convention has not proved to be a particularly effective agreement, partly because of a lack of associated financing, but it has at least helped to mobilize developing-country (particularly African) NGOs and local communities.

The most difficult and protracted issue for discussion at Rio was the question of *finance*. The idea of a global environment fund had first been floated at Stockholm in 1972, and the Global Environment Facility (GEF) was created in 1990, initially as a pilot programme.

Administered jointly by the World Bank, UNEP and United Nations Development Programme (UNDP), the GEF's activities were confined to helping tackle specific global environmental problems: ozone depletion, climate change, biodiversity loss and international water pollution. Furthermore, it was designed to finance only the incremental costs of those domestic actions which produce global environmental benefits. Managed by the World Bank, the GEF has proved relatively successful in attracting commitments and has become a natural home for the financing instruments of the UNFCCC and CBD, although some concerns have been expressed over excessive bureaucracy in the disbursement of funding.

Developing countries' insistence that Rio should generate new and additional funding for a wider range of development activities was not successful, and initial proposals to set 2000 as the target date by which the UN target of 0.7% of GNP in aid was to be reached ended up simply as a call to achieve the target 'as soon as possible'. In 1991 the UNCED Secretariat estimated the total cost of financing Agenda 21 as \$625 billion per year - made up of \$125 billion in Northern aid and \$500 billion spending by the South itself. During the negotiations Maurice Strong, the UNCED Secretary-General, indicated that a first commitment of about \$10 billion would help to improve the atmosphere in the climate negotiations, yet the actual funding fell far short of even that.<sup>6</sup> Consequently, a widespread perception among developing countries that the North has failed to honour its commitments on the provision of aid has contributed to a poisoning of the international political climate.

6. Staley P. Johnson, *The Earth Summit*, UNCED, 1993.

Although in retrospect Rio has often been regarded as an event of significant importance, at the time many viewed the products of the Earth Summit as something of a disappointment. Marked by a clear North-South divide on priorities and insufficient input from the major stakeholder groups, UNCED did not live up to its promise. At the closing session, Strong referred to 'agreement without sufficient commitment'; and the then UN Secretary-General, Boutros Boutros-Ghali, remarked that 'one day we will have to do better'.

Despite its lack of concrete achievements, however, the Earth Summit was not without impact. It brought a large number of governments together to discuss - in some cases, for the first time - global issues of environment and development. It generated much wider awareness of the term 'sustainable development' (though the precise meaning of the term is more problematic), helped the concept penetrate the consciousness of government departments and leaders, again sometimes for the first time, and led, in some countries, to new local and national institutional mechanisms for promoting sustainable development. Agenda 21, most notably, provided a carefully worded but nevertheless useful blueprint for sustainable development covering a great variety of very complex issues. Furthermore, Rio provided an important staging post in the development of the global regimes on climate change and biodiversity. Above all, perhaps, it demonstrated in a convincing manner the movement of environmental issues from the fringes of public debate and concern to somewhere at least a little nearer the centre, with a far higher profile among the media and civil society than hitherto.

#### **Rio+5: lessons for the tenth-year review**

In June 1997, heads of government and senior representatives from over 130 countries met in New York to consider what progress had been made since Rio. This Special Session of the UN General Assembly, inevitably dubbed 'Earth Summit II', or Rio+5, was something of a disappointment, failing to generate much political attention or momentum, or any real new spirit of international cooperation - though it did agree a useful work programme for the CSD.

The assessment of progress since Rio recognized some positive developments - particularly at local and community levels - but pointed to growing problems of poverty, inequality and environmental degradation.

Although Rio+5 proved to be disappointing, identifying the main shortcomings of the event might help parties to do better in Rio+10. Rio+5 lacked an overall vision and focus because of an inadequate preparatory process and insufficient engagement of stakeholders and institutions; this was not helped by the lack of integration among various environmental institutions within and outside UN system.<sup>7</sup>

### Preparations for Rio +10

The second review of the implementation of Agenda 21 is to be held in 2002. The CSD has been assigned to act as the preparatory committee for the conference, with four additional sessions leading to Rio+10 in summer 2002. The preparations are expected to be carried out at local, national and global levels (see Figure 1 for a detailed calendar). The UN Secretariat is encouraging countries to review local and national achievements with regard to domestic sustainable development policies, and the UN Department for Economic and Social Affairs (DESA) is preparing country profiles on thematic areas of Agenda 21 and the Programme for Further Implementation of Agenda 21. In addition, DESA, in collaboration with other parts of the Secretariat, has prepared a questionnaire to be distributed to all the permanent missions in UN in order to determine a proposed framework for addressing key issues in reviewing the implementation of Agenda 21.

The CSD is holding four meetings between early 2001 and May 2002, acting as the Preparatory Committee (PrepCom) as well as organizing regional round-tables and Multi-Stakeholder Dialogues to contribute to the preparations. The agenda of CSD in 2001 includes discussion of atmosphere, energy, information for decision-making and participation, international cooperation for an enabling environment and transport, all of which are likely to be reflected in the framework for Rio+10. Furthermore the segment meetings CSD holds with industry, trade unions, NGOs

and other stakeholders will feed into the review process.

As well as CSD and DESA, the UN Inter-Agency Committee on Sustainable Development (IACSD) is expected to prepare review reports of achievements and problems faced in the implementation of all Agenda 21 commitments. The factual part will be submitted in the form of the Secretary-General's report to CSD 10 in May 2001, and will provide information for the regional preparatory processes. The analytical assessment will form the comprehensive policy report of the Secretary-General, to be submitted to the second session of CSD10 in 2002. All these efforts are expected to feed directly into the Global Preparatory Committee meetings. The final PrepCom, which will be held at ministerial level in May 2002 in Indonesia, is expected to prepare a concise and focused document that should emphasize the need for a global partnership to achieve the objectives of sustainable development, reconfirm the need for an integrated and strategically focused approach to the implementation of Agenda 21, and address the main challenges and opportunities faced by the international community in this regard.<sup>8</sup>

As a result, unlike at Rio+5, the review process should have been fully carried out in advance of the Summit itself, allowing the parties to take focused action.

### Rio+10: key issues and concerns

UN Secretary-General Kofi Annan's special report to the General Assembly notes that governments suggested issues to be addressed in the 2002 agenda, including poverty and sustainable development, climate change, biodiversity (including biosafety), the protection and sustainable management of water sources, energy, sustainable forest management, access to financial sources and technology, education, distributional equity and environmental security.<sup>9</sup>

While these proposed thematic issues are likely to be important in the discussions, it has also been agreed that Agenda 21 must not be renegotiated at Rio+10. Consequently, deadlocks in cross-cutting issues such as finance, technology transfer, capacity-building, trade and governance will need to be resolved.

7. Johannah Bernstein, Earth Summit 2002 Workshop: Final Report, 22 February 2000.  
8. UN General Assembly decision of 20 December 2000 (A/RES/55/199), para. 17 (b).  
9. United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General, Ensuring effective preparations for the 10-year review of progress achieved in the Implementation of Agenda 21 and the Programme for the Further implementation of Agenda 21 (A/55/120), para. 16.



These key issues have frequently led to negotiating stalemates within the CSD and other UN forums. One of the major challenges for Rio+10 will be to move beyond these stalemates by revisiting the underlying needs that these policy areas must address and by identifying new ways of taking action. While such a large agenda, with potentially very complicated issues, may result in an unsatisfactory result, many hope that the conference can also be successfully promoted as a target date for the entry into force of a number of key multilateral environmental agreements (MEAs), including the Kyoto Protocol on climate change, the Cartagena Protocol on biosafety, the Rotterdam Convention on Prior Informed Consent, and the new draft convention on persistent organic pollutants.

*(i) Finance*

Finance was one of the most controversial and protracted issues in Rio and continues to be so in different UN forums. It is very likely that Rio+10 will need to tackle some of the key concerns over finance, especially with relation to capacity-building, Official Development Assistance (ODA) and management of UN initiatives. Tensions are already visible at the preparation level of the conference; the American delegate told the Second Committee (Economic and Financial) of the UN General Assembly that the United States would be unable to pay its share of United Nations funding for a conference taking place outside the New York headquarters.

Chapter 33 of Agenda 21 stated that '[t]he implementation of the huge sustainable development programmes of Agenda 21 will require the provision to developing countries of substantial new and additional financial resources', and added that such funding needs to be predictable, owing to the long-term nature of sustainable development objectives. Specific activities proposed in the chapter include an increase of funding for the GEF, multilateral funding for capacity-building, strengthening of bilateral programmes, debt relief and policies for mobilizing foreign direct investment for sustainable development. As mentioned earlier, the chapter estimated the average annual costs for implementing Agenda 21 in developing countries to

be \$625 billion, and suggested that \$125 billion be provided by the international community in grant or concessional terms. In 1992 this target approximately equalled the UN target of 0.7% of GNP agreed after the Pearson report in 1970.

However, in 1997, the Rio+5 conference noted with concern that levels of development assistance were falling, at the same time as pointing out that aid had the potential to play an 'important complementary and catalytic role in promoting economic growth and may in some cases play a catalytic role in encouraging private investment'. ODA from the OECD to developing countries has been falling since its high point of \$59.6 billion in 1994 (0.30% of OECD GNP),<sup>10</sup> despite many OECD countries' commitment to the 0.7% target.

Progress on ODA will be crucial for success at Rio+10. This is, however, a highly controversial issue, and new approaches such as micro and mini finance, public-private partnerships, global public goods and incentives for FDI into sustainable development projects need to be considered if the current deadlock is to be overcome.

Apart from the ODA issue, other key items on the Rio+5 finance agenda included funding for the GEF and UN agencies, the role of the private sector, debt relief, the need for domestic action to promote finance for sustainable development, micro credit, environmentally damaging subsidies, economic instruments and innovative financing mechanisms. Since the fifth-year review of the implementation of Agenda 21, finance for sustainable development has also frequently been discussed at CSD meetings; the most recent discussion was of financial resources and mechanisms for freshwater management at CSD6.

The effectiveness of the GEF, the main body within the UN system involved with financing for sustainable development, has been questioned. Critics argue that it is too bureaucratic and that its additionality requirement has hindered private-sector involvement. GEF replenishment is currently a controversial issue. The GEF is also likely to be the major, and possibly only, financing mechanism for recently negotiated MEAs, such as the Kyoto Protocol or the draft convention on the control of persistent organic pollutants.

In December 1999, the UN General Assembly agreed to an unprecedented collaboration

10. OECD Development Assistance Committee, 1999.

between the UN, the World Bank, the IMF and the WTO to explore policies and actions to find innovative ways to address the issue of mobilizing financial reserves for the full implementation of the outcome of the UN conferences and summits of the 1990s. The General Assembly's High-Level Consultation on this 'Finance for Development' (FiD) process planned for the first quarter of 2002 has strong links with Rio+10. The proposed agenda will include mobilizing domestic and international financial resources for development; FDI and other private flows; and international trade.

Among the issues to be discussed in the FiD meetings, the outcome of the debate on ODA will particularly affect the finance agenda in Rio+10. In his advanced unedited report to the FiD Preparatory Committee, the UN Secretary-General calls for new commitment to the targets, saying that '[t]he prosperity in industrial countries and the policy reform efforts in developing countries make this a unique moment in which major increases in aid volumes and enhanced aid effectiveness are not only possible but could achieve a massive impact in terms of poverty reduction and of development'. The success or otherwise of Rio+10 is likely to depend to a large extent on the amount of progress that is made in the FiD process.

#### *(ii) Technology transfer*

Chapter 34 of Agenda 21 points out the importance of 'environmentally sound technologies' for sustainable development, and defines them as 'not just individual technologies, but total systems which include know-how, procedures, goods and services and equipment as well as organizational and managerial procedures'. It states that '[t]here is a need for favourable access to and transfer of environmentally sustainable technologies, in particular to developing countries, through supportive measures that promote technology cooperation and that should enable transfer of necessary technological know-how as well as building up of economic, technical and managerial capabilities'. It calls for action on the coordination of research, and on information dissemination, policy development, provision of financial resources and capacity-building, and highlights the need to

maintain and protect environmentally sound indigenous technologies and to prevent the abuse of intellectual property rights.

Since 1992 technology transfer has been extensively discussed at CSD meetings. The most recent substantive discussion took place at CSD6 where key issues included:

- Public-private partnerships as a means for increasing access to and transfer of environmentally sound technologies (ESTs), and the need for legal and policy frameworks that are conducive to long-term sustainable development and in particular to private sector investment in sustainable technology;
- public and market-based policy instruments for stimulating the development and uptake of sustainable technologies;
- financing programmes for small and medium-sized enterprises, including micro-credit initiatives; and
- education and training to develop skills in the use of ESTs.

Technology transfer has also been a key issue within negotiations on many MEAs, in particular the Kyoto Protocol and the Montreal Protocol on the control of ozone-depleting substances. As with the CSD, formal discussion of technology transfer as an issue has tended to lead to negotiating deadlocks. These two MEAs have, however, produced some interesting policy mechanisms aiming to promote private-sector technology transfer from North to South, including the Kyoto Protocol's clean development mechanism.

In Rio+10 the parties will be faced with the challenge of formulating agreed policy combinations for both the developed and the less developed countries. The policy proposals need to reflect the wide variety of technology needs and potential users while taking into account the central role that industry should play in the development and transfer of technology. Furthermore, technology transfer policies should be able to create the conditions for the emergence of self-sufficient markets for sustainable technologies, which will provide incentives for the industry to develop and supply new technologies and enable the private sector to make good returns on its investments. Last but not least, policy should also reflect the urgent need to deliver sustainable tech-

nology to the poor. In this regard an environment to enable mini-, small and medium-sized enterprises to access sustainable technology needs to be developed.

### (iii) Capacity-building

Agenda 21 highlighted the importance of capacity-building - improving governmental and regulatory capacity to implement policies - in developing countries to enable Southern priorities to be reflected in international arrangements, as well as in the process of designing and implementing sustainable development projects. Chapter 37 of Agenda 21 indicated the need to promote 'an ongoing participatory process to define country needs and priorities in relation to Agenda 21 and in so doing to strengthening human resource and institutional capabilities'. The latest decision at CSD6 recommended intensification of capacity-building efforts, based on participatory approaches, with the aim of having national sustainable development strategies or their equivalent in place for implementation by 2002, as called for by Rio+5 in 1997. Towards that goal, CSD encouraged, *inter alia*, sharing experiences and increasing South-South and sub-regional cooperation.

While developing countries clearly need to invest in capacity-building themselves, and while there is an important role for South-South cooperation and sharing of best practice, capacity-building is probably the most important role that ODA can take in the promotion of sustainable development in developing countries. Given the current downward trend in ODA, an important challenge for Rio+10 will be to define developing-country needs for capacity-building, and to highlight the ways in which investment in capacity-building can facilitate economic development and leverage private funding. One way of using Rio+10 to attract increased ODA might be to identify specific, ambitious capacity-building initiatives (e.g. for attracting FDI to the least developed countries and small states, or for radically increasing the development and geographical spread of micro-financing initiatives) and to campaign for international commitment to them.

### (iv) Trade

Chapter 2 of Agenda 21 notes that: 'An open, multilateral trading system, supported by the adoption of sound environmental policies, would have a positive impact on the environment and contribute to sustainable development'.<sup>11</sup> Similarly, the preamble of the Agreement establishing the WTO states that trade should be conducted 'while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so'.<sup>12</sup> Although both of these key texts on trade and environment maintain a similar and positive outlook, their interrelationship is becoming increasingly controversial as the disputes that led to the deadlock in the WTO Ministerial Meeting in Seattle in late 1999 showed.

The 'trade and environment' agenda is a wide one. It encompasses the relationship between the WTO agreements and MEAs which employ trade restrictions to achieve their goals, including the Montreal and Cartagena Protocols, CITES (on endangered species) and the Basel Convention (on hazardous waste); the trade implications of eco-labelling and certification; the operationalization of the precautionary principle; and the environmental impact of trade-distorting subsidies. There are possible conflicts between, for example, the Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) Agreement and technology transfer schemes. Developing countries' demand for greater access to the new environmentally sustainable technologies (ESTs) on affordable terms need to be readdressed in the light of TRIPS, in order to protect intellectual property rights without driving up the costs of ESTs. Resolution of these tensions will not be easy, but underlines the need for the effective integration of sustainable development objectives into all international institutions and agreements.

### (v) Governance

The two main global environmental institutions established over the past thirty years have been UNEP and CSD. Other institutions are also of relevance to global environmental governance: within the UN system, the Economic and Social Council (ECOSOC), of which the

11. United Nations Conference on

Development, Agenda 21, Chapter Two, Section B.  
12. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, preamble, para. 2.

CSD is formally a functional commission, the UN General Assembly, the International Court of Justice and the various structures of inter-agency coordination all have parts to play.

More than 200 MEAs form a central part of the framework for global environmental governance, often adopting and implementing dynamic and innovative solutions, though the negotiation of a new MEA can take many years and much effort. Finally, the decisions and actions of international financial and trade institutions - the GEF, the World Bank, the IMF, and the WTO - clearly have a considerable environmental impact.

Despite a number of notable successes, it is clear that the current system of global environmental governance is failing to deal adequately with the challenge of sustainable development. As UNEP's *Global Environmental Outlook 2000* report stated, 'the world is undergoing accelerating change, with internationally coordinated environmental stewardship lagging behind economic and social development'.<sup>13</sup>

On the eve of the tenth-year review of UNCED, it is clear that given the multitude of international organizations and agreements that exist, Rio+10 should focus on ways in which coordination between these different environmental tools can be enhanced.<sup>14</sup> A number of more radical proposals, including the establishment of a World Environment Court and a World Environment Organization, have also been put forward - though generally without much consideration of the details and implications. The main problems with the existing institutional framework are a lack of resources and a lack of political will, and unless these are successfully addressed, any new institution would simply reproduce the weaknesses of the old.

Other methods of ensuring that other UN bodies, including the Commission on Sustainable Development and the UN General Assembly, work together more effectively to advance the implementation of Agenda 21 can also be pursued. And underpinning all other commitments, Rio+10 must give serious consideration to what the effective policy integration of the injection of sustainable development concerns and objectives would mean for national governments and, particularly, for international institutions.

## Beyond Rio+10: conclusions

Rio+10 will be a wide-ranging event, and this paper can only scratch the surface of a few of the more important issues. Some general themes are, however, worth stressing:

"Rio+10 will be a failure if it ends up simply as a re-run of the negotiations and arguments of Rio. Concrete commitments are more important than agreements for agreements' sake; achievements are more important than processes. Rio+10 should serve as a forum to generate the political will needed at the highest levels to implement commitments.

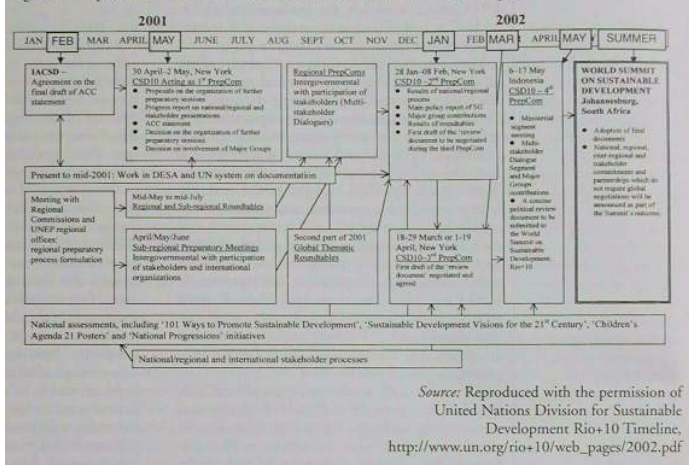
- While ultimate objectives are important, smaller steps should not be ignored. The argument around the financing of sustainable development, for example, should not simply focus on total sums; it should also examine how existing flows can be made to work in support of sustainability objectives.
- The concept of 'sustainable development' needs to be stressed in its original meaning. The term is now used so loosely that it is in danger of becoming valueless; some use it to mean simply 'environmental protection'; others only to mean 'development'. The genuine integration of economic development, social development and environmental protection should run through the whole conference and its aftermath.
- Rio+10 should address the need for increasing the efficiency of existing international environmental organizations. The review of the implementation of Agenda 21 commitments should set an example for the review of the implementation of key MEAs and international conferences such as the Conference on Human Settlements (Habitat).

North—South tensions dominated Rio, and have done in many other international forums since. Perhaps above all, Rio+10 should advocate stewardship for the 'global environmental commons' to overcome the barriers between developed and developing countries. To repeat Boutros Boutros-Ghali's comment on Rio: 'one day we will have to do better'. Rio+10 provides the opportunity to do better.

13. UNEP, *Global Environmental Outlook 2000* (London: UNEP/Earthscan, 1999), p. 20.

14. For further detail see Jyri Hyvärinen and Duncan Brack, *Global Environment Institutions: Analysis and Options for Change* (RIIA, September 2000, available from [www.riia.org/Research/eeep/esp.html](http://www.riia.org/Research/eeep/esp.html)).

Figure 1: Preparation timeline for World Summit on Sustainable Development



The Energy and Environment Programme is the largest and most active of the research programmes at the Royal Institute of International Affairs (known as 'Chatham House' after its building), one of the world's leading independent institutes for the analysis of international issues.

The Programme works with business, government, academic and NGO experts to carry out and publish research and stimulate debate on key energy and environmental issues with international implications, particularly those just emerging into consciousness of policy-makers.

The activities of the Energy and Environment Programme offer a unique combination of strengths:

- \* the intellectual credibility of our research, recognised throughout the world.
- \* independence from any vested interest, whether national, corporate or pressure group.
- \* the convening power and reputation of the Chatham House name, internationally known as a neutral forum for meeting and debate.
- \* the integration of energy and environmental issues with international implications.

For more information please see the RIIA website on:

[www.riia.org/Research/eep/eep.html](http://www.riia.org/Research/eep/eep.html)

## General Assembly NGO Resolution

To: Participants in the NGO Millennium Forum, UN Member State Ministers and Officials, NGOs working with the General Assembly, NGO participants in World Conference Review processes, NGO endorsers of the 1997 and 1998 draft INTGLIM Resolutions

Fr: International NGO Task Group on Legal and Institutional Matters c/o WFM-CDIL)

Re Proposed Resolution for NGO and Government Endorsement on NGO Participation in the Work of the United Nations General Assembly (UNGA) - Limited Extension of UN Consultative Arrangements  
Date: January 2001  
General Assembly NGO Resolution

1. Attached is a copy of a proposed resolution for the UN General Assembly that, if adopted, would extend modest, limited consultative arrangements for NGOs to the General Assembly. The resolution would formally recognize key elements from fifty-four years of existing practice of NGO participation in the work of the General Assembly.

2. The proposed resolution maintains and protects the integrity of the General Assembly and the Charter wherein a clear distinction is drawn between the provision of arrangements for consultation and those providing for a state or organization to have a negotiating role.

We realize many NGOs and some governments will believe that this resolution does not go far enough in extending rights of participation of NGOs in the UN, however, we believe that formaliza-

tion of existing practices, especially in the work of the General Assembly beyond the economic and social areas, will be a significant first step.

3. The General Assembly has adopted literally hundreds of resolutions extending ad hoc consultative and participatory rights to NGOs over the last five decades in international meetings and conferences convened by the United Nations and in their preparatory processes. Thousands of hours of duplicative, expensive and unnecessary UN deliberations occur every year renegotiating the same issues and language on NGO participation in UN meetings and conferences. (See the "Legislative history of NGO Resolution.")

4. The proposed resolution calls upon the General Assembly to extend limited consultative arrangements to NGOs to the General Assembly, its Main Committees and, as appropriate, its subsidiary and ad hoc bodies. These arrangements include the right for accredited NGOs to attend UNGA open meetings, receive documentation, and be able to make available their reports and written documents, as is regularly done at many UNGA meetings. It does not call for extending other consultative rights such as speaking rights or the right to have written statements translated and circulated, as it was thought these privileges are too controversial, too costly, and too time-consuming.

5. The proposed resolution calls upon the General Assembly to formally accept the unanimous decision of the 53 nations of ECOSOC in 1996 in adopting Resolution

1996/31 that, inter alia, in its Part VII, establishes uniform procedures for "Participation of Non-Governmental Organizations in International Conferences Convened by the United Nations General Assembly and Their Preparatory Processes."

6. The proposed resolution also calls upon the General Assembly to apply the Part VII procedures to the participation of NGOs in Special Sessions of the General Assembly, except Special Sessions in which the General Assembly decides not to invite NGOs to participate.

7. The proposed resolution, however, does not prevent the General Assembly from extending additional consultative arrangements, on a case by case basis. Indeed, the resolution encourages the General Assembly to develop further ways and means to improve consultative interaction with accredited NGOs, such as through dialogues, panel discussions, and provisions for oral and written statements.

8. The proposed resolution, in its annex, establishes procedures by which NGOs shall be granted consultative status to the UNGA. The intentions of the two articles in the annex are:

(1) To provide that those NGOs that have been granted consultative status by ECOSOC shall be granted consultative status with the General Assembly, without prejudice to the adoption of formal procedures for this process by the UNGA.

(2) The resolution does not call for the creation of a new body in the UNGA to grant consultative status, but provides and suggests that the GA utilize and, if necessary

expand on an ad hoc basis, the existing ECOSOC mechanisms for granting, reviewing, and monitoring consultative status.

9. This current proposed resolution replaces two previous compromise resolutions from 1997 and 1998 that were endorsed by hundreds of NGOs, South and North, and from all sectors of global civil society. These earlier resolutions, which called for the same extension of consultative rights to the UNGA, were proposed at the time of the meetings of the subgroup on NGOs of the High Level Open-Ended Working Group on Strengthening the UN System. This resolution proposal is a specific, modest alternative approach to re-submitting this issue back into a long drawn out GA working group process.

Appeal to Governments and NGOs and Networks to endorse

the General Assembly NGO Resolution

10. INTGLIM is calling upon all UN Member States to consider endorsing the proposed General Assembly NGO Resolution. Our goal is to have several countries from each region and government grouping endorsing in principle the resolution at the UN Millennium General Assembly that began September 2000. We hope governments will consider submitting the proposed resolution for adoption by the UNGA.

11. INTGLIM is calling upon all non-governmental organizations of global civil society to consider endorsing the General Assembly NGO Resolution. We invite all NGOs that endorsed the earlier resolutions to re-affirm their support for the current proposal. We appreciate the recent decision of the Conference of NGOs in

Consultative Status (CONGO) board to endorse in principle the resolution.

12. INTGLIM appeals to all NGO networks and coalitions to endorse the General Assembly NGO Resolution. Women's networks, peace networks, development networks, humanitarian networks, environmental networks & all networks and coalitions working within the UN system should consider endorsing this resolution. We ask NGOs to seek endorsement of government and parliamentary leaders in their national capitals.

*International NGO Task Group on  
Legal and Institutional Matters  
(INTGLIM)*

*c/o WFM/IGP 777 UN Plaza,  
12th Floor New York, NY USA  
10017*

*tel: 212-599-1320*

*fax: 212-599-1332*

*e-mail: cdil@igc.org*

## Volontaires des Nations unies

En 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé 2001 Année internationale des

Volontaires et chargé le programme des Volontaires des Nations Unies de préparer cette célébration.<sup>1</sup>

Les Volontaires des Nations Unies (VNU) sont le bras bénévole de l'ONU. Ils sont près de 5000 à servir les causes de la paix et du développement dans près de 150 pays en apportant leur expérience sur le terrain. Créé en 1970 et géré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le programme des VNU est universel et recouvre toutes les formes de volontariat. Le libre arbitre, l'engagement et la solidarité, qui sont les fondements du

volontariat, y sont appréciés à leur juste valeur. En préparant l'Année internationale des Volontaires, le programme des VNU ne se contente pas d'élargir son réseau de partenaires et de promouvoir le volontariat: il explore aussi de nouveaux champs d'action. En ce nouveau siècle, une nouvelle génération de volontaires s'engage à aider les pays en développement dans l'utilisation de l'Internet et des technologies modernes de communication.<sup>2</sup> Le coup d'envoi de l'Année internationale des volontaires a été donné au Siège de l'ONU, à New York, le 28 novembre 2000, lors d'une cérémonie spéciale à laquelle participaient le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, la

Directrice exécutive du programme des Volontaires des Nations Unies, Sharon Capeling-Alakija, et bien d'autres orateurs<sup>3</sup>. Dans des messages vidéo, les représentants du Secrétaire général au Kosovo et au Timor oriental, Bernard Kouchner et Sergio Vieira de Mello, ont salué le rôle des volontaires dans leurs missions respectives: quelque 700 VNU ont servi au Kosovo et 500 au Timor!

Message du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, pour la Journée internationale des volontaires, le 5 décembre 2000 :

Dans ce monde où sévissent turbulences et catastrophes, il n'est pas toujours facile de prendre du recul pour essayer de voir où nous allons

1. A/RES/52/17  
2. Voir site Internet  
<http://www.unites.org>  
3. Communiqués de  
presse DEV/2271.  
SG/SM/7642

en tant que communauté mondiale interdépendante. Nous sommes si occupés à éteindre les incendies et à parer au plus pressé que nous perdons de vue la situation d'ensemble. Or, il est indispensable que nous prenions le temps de réfléchir. La Journée internationale des Volontaires, cette année, nous offre une excellente occasion de le faire.

Au Sommet du Millénaire, tenu en septembre, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté une Déclaration dans laquelle ils ont proclamé la liberté, l'égalité des individus et des nations, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et la responsabilité partagée, comme étant six valeurs fondamentales pour les relations internationales au XXI<sup>e</sup> siècle. J'espère sincèrement que les gouvernements honoreront les engagements qu'ils ont pris en faveur de ces valeurs, lesquelles inspirent déjà les actes de millions de volontaires de par le monde.

Les volontaires ont assez d'audace pour militer pour des convictions. Ils mettent leurs bras, leur intelligence et, par-dessus tout, leur cœur au service d'autrui. Ce faisant, ils apportent l'espoir à tous ceux auxquels ils viennent en aide, leur donnant la

force de vaincre leurs faiblesses.

Quant à eux-mêmes, leur récompense est de savoir que leur intervention a pu changer le cours des choses. Leur courage et leur dévouement devraient inspirer à d'autres - à nous tous - la volonté d'agir.

Les volontaires peuvent aider à transformer la société, pour le bien de tous. Encore faut-il que la société encourage le volontariat en en reconnaissant la valeur, et qu'elle facilite la tâche des volontaires dans leur propre pays et à l'étranger.

Nous devons aussi explorer de nouveaux domaines d'action pour les volontaires. Dans mon rapport du Millénaire, paru il y a quelques mois, j'annonçais la création d'un corps de volontaires qui, intervenant dans les pays en développement, seraient appelés à former des groupes de personnes à l'utilisation et aux applications des technologies de l'information. Je suis heureux de constater qu'une quarantaine de volontaires sont déjà entrés au service du nouveau programme des Nations Unies pour les technologies de l'information, &laquo; UNITeS &raquo;, et ont accepté des affectations dans des pays en développement. J'espère que beaucoup d'autres suivront.

Les volontaires d'UNITeS possèdent les mêmes qualités que les Volontaires des Nations Unies, ce vivier de 4 500 spécialistes qui servent chaque année dans leur pays ou à l'étranger. Plus des deux tiers d'entre eux sont originaires de pays en développement, travaillent outre-mer ou dans des États voisins du leur, dans l'esprit même de la coopération Sud-Sud. Comme les innombrables autres volontaires qui travaillent de par le monde, ils savent répondre avec sensibilité et souplesse aux besoins des faibles et des éshérités de ce monde en rapide évolution qui est le nôtre. Le poul du monde s'accélère constamment, et c'est pourquoi nous avons besoin de plus de volontaires.

En cette Journée internationale des Volontaires, la première du nouveau millénaire, et à l'aube de l'Année internationale des Volontaires que sera 2001, je vous invite à rendre hommage à la contribution vitale qu'apportent les volontaires au bien-être de la société et à l'amélioration des conditions de vie des individus partout dans le monde.

*Consulter U site Internet  
:  
<http://www.iyy2001.org>*



## New... Creations... Plans... New... Creations... Plans... New..

Le forum parlementaire mondial (FPM) qui s'est constitué à Porto Alegre procède de la fondation d'un "autre pouvoir". «Il est de notre rôle de parlementaire d'agir pour assurer la plus grande transparence et un large débat public associant la société civile, pour tout ce qui touche la négociation et la ratification des accords internationaux», peut-on lire dans la déclaration finale du FPM. «Il est de notre rôle de parlementaires de soutenir l'action des syndicats et associations à finalité sociale, démocratique ou environnementale qui s'engagent ensemble dans la mise en oeuvre d'alternatives à l'ordre néolibéral. Il est de notre rôle d'agir dans la durée avec ces organisations pour que leurs combats trouvent véritablement une traduction législative.»

Cette déclaration dessine un autre rapport entre les représentants élus des peuples et les mouvements de la société civile, "interlocuteurs privilégiés de nos assemblées pour réfléchir ensemble aux solutions alternatives". A ce titre, le forum parlementaire mondial représente "l'an 01" de l'élaboration d'une nouvelle pratique démocratique. Il est le signal de cette émergence. Bien plus qu'une émanation ou une instance représentative de cette société civile planétaire, le FPM en est pleinement partie prenante. Il est venu rejoindre, ici, à Porto Alegre le mouvement international qui proclame qu'un "autre monde est possible".

480 parlementaires ou leurs représentants se sont donc engagés à constituer un réseau international pour coordonner leurs actions

dans leurs assemblées respectives. Durant deux jours de débats, ils ont défini des requêtes communes à relayer au sein de toutes les instances (ONU, OMC, Jubilee 2000...): annulation de la dette des pays pauvres, taxation des mouvements spéculatifs, suppression des paradis fiscaux, réforme de l'OMC et des institutions financières internationales, mise en oeuvre des engagements du Sommet de Rio, refus du brevetage du vivant, - égalité hommes/femmes, lutte contre toutes les discriminations, etc. En rejoignant le cercle des combats citoyens et en se positionnant comme relais au sein de leurs propres États, cet embryon de parlement mondial pose les termes d'un nouvel agir politique, où le collectif reprend ses droits.

**Some items in recent issues:**

**Parmi les thèmes traités récemment :**

Transnational actors in the international system  
*Les acteurs transnationaux dans le système international*

2/1998, 2/1999  
 6/1999, 2/2000

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

3/1986, 3/1990,  
 5/1990, 3/1995

Cooperation between INGOs and IGOs  
*La coopération entre les OING et les OIG*

1/1997, 2/1999,  
 6/1999, 6/2000

Social movements, trade unions and cooperatives  
*Mouvements sociaux, syndicats et coopératives*

6/1996, 3/1997  
 5/1999, 1/2001

Social and economic development  
*Développement économique et social*

1/1996, 4/1996,  
 4/1998, 5/1999.

Environmental problems  
*Les problèmes écologiques*

4/1995, 2/1996,  
 3/2000, 2/2001.

Humanitarian aid and humanitarian law  
*L'aide et le droit humanitaires*

2/3994, 2/1996,  
 2/1999, 2/2001.

Language, communication, education and gender  
*Langage, communication, éducation et égalité des sexes*

2/1998, 1/1999,  
 6/1999, 2/2000.

Civil Society and the State  
*La société civile et l'Etat*

4/1998, 1/1999,  
 4/2000, 2/2001.

Internationalism in Science  
*Science et transnationalité*

6/1997.

Latin American and North-American Associations  
*Les associations latino-américaines et nord-américaines*

6/1989, 3/1990,  
 1/1993, 4/1996.

African Associations  
*Associations africaines*

4/1995, 1/1996,  
 2/1996, 1/1999.

European Associations  
*Les associations européennes*

6/1999, 2/2000,  
 3/2000, 6/2000.

Arab Associations  
*Associations arabes*

1/1998, 6/1999  
 2/2001

Asian Associations  
*Associations asiatiques*

2/1997, 6/1999

**Some authors / ont publié dans nos colonnes:**

Sami A. Aldeeb, Chadwick Alger, Benjamin R. Barber, Chérif Bassiouni, Mohammed Bedjaoui, Jan Betting, Maurice Bertrand, Elise Boulding, Boutros Boutros-Ghali, Cynthia Cockbutn, Jacques Delors, Adama Dieng, Johan Galtung, Susan George, André Gorz, Group of Lisbon, Robin Guthrie, Robert Harris, Jürgen Hoffner, Bill Jordan, Alexandre Kiss, Alain Labrousse, Ronnie D. Lipschutz, Marc Luyckx, Federico Mayor, Elikia M'Bokolo, Marcel Merle, Morton Mitchnik, Edgar Morin, Basarab Nicolescu, Ignacio Ramonet, Francois Rigaux, Nigel Rodley, John G. Ruggie, Wolfgang Sachs, Pierre de Senarclens, Jan Aart Scholte, Vaudana Shiva, Rodolfo Stavenhagen, Rajesh Tandon, Charles Taylor, Fernand Vincent, Peter Waterman.



# Transnational Associations

## Associations transnationales

Editor  
*Rédacteur en chef*  
Paul GHILS

Editorial Board  
*Comité de rédaction*  
Jacques RAEYMAECKERS  
Genevieve DEVILLE  
Anthony J. N. JUDGE  
Ghislaine de CONINCK

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

1050 Washington 40,  
1050 Bruxelles (Belgium)  
Tél (02) 640 1808-  
640 41 09  
Fax (322) 43 61 99  
E mail: [uia@uia.be](mailto:uia@uia.be)  
<http://www.uia.org/uia-pubs/pubtnarc.htm>

Editeur responsable  
Jacques Raeymaeckers  
rue Washington 40  
1050 Bruxelles (Belgique)  
Tél. 02/640 18 08-  
640 41 09  
Télécopie: (322) 643 61 99

Subscription rate  
BF1-780, or equivalent per  
year (6 issues) + postage  
BF 270.

Abonnement: FB 1.780 ou  
équivalent, par an (6  
numéros) + Frais de port  
FB 270.

Method of payment  
*Mode de paiement à  
utiliser*

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

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

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

Copyright © 1996 by  
Union International  
Associations. All rights  
reserved. No part of this  
work may be reproduced or  
copied in any form or by  
any means - graphic,  
electronic, or mechanical,  
including photocopying,  
recording, taping or  
information and retrieval  
systems - without written  
permission of the Secretary  
General, Union of  
International Associations.

UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES  
UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS

President d'honneur:  
August VANISTENDAEL  
(Belgique)  
Ministre d'Etat

EXECUTIVE COUNCIL  
CONSEIL

President:  
Anne Marie BOUTIN (France)

à la Cour des Comptes

Vice-Présidents:  
Raymonde MARTINEAU  
(Canada)  
Chargée des relations avec  
les ONG, Office  
des Nations Unies  
Turkia OULD DADDAH  
(Mauritanie)  
Membre de la Commission  
de la fonction publique

Cyril RITCHIE (Ireland)  
President, Federation of  
Semi-Official and Private  
International Institutions  
Established in Geneva (FUG)

Treasurer General  
*Tresorier général*  
Paul E. HIERNAUX  
(Belgique)  
Président honoraire de  
l'Association des chambres  
de commerce et d'industrie  
européennes  
(EURO-CHAMBRES)

Secretary-General  
*Secrétaire général*  
Jacques  
RAEYMAECKERS  
(Belgique)  
Ambassadeur honoraire.

Members / *Membres*  
Mike BAKER  
Former Executive Secretary,  
International Council of  
Scientific Unions  
Yves BEIGBEDER  
Senior Special Fellow,  
UNITAR

Nina BELYAEVA (Russia)  
President  
Interlegal Research Center  
Paul CARON (Suisse)  
Expert financier  
Christian DE LAET  
(Canada)

President, Development,  
Alternatives, Montréal.  
André DE SCHUTTER  
(Belgique)  
Président de la Fédération des  
associations internationales  
établies en Belgique (FAIB)  
Philip EVERTS  
(Netherlands)  
Professor, Instituut voor  
Internationale Studien  
Frits HONDIUS  
(Netherlands)  
Chief Trustee  
Europhil.  
George KIBEDI (Canada)  
President, Educational  
Society  
Georges MALEMPRE  
(Belgique)  
Sous-directeur général de  
l'Unesco chargé de mission  
auprès du directeur général  
UNESCO.

Marcel MERLE (France)  
Professeur émérite  
Université de Paris I  
Andrew E. RICE (USA)  
Consultant; Former Deputy,  
Society for International  
Development  
Egon SLOPIANKA  
(Allemagne)

l'Alliance européenne des  
UCIG-YMCAS (EAY).  
Gianni TIBALDI (Italie)  
Professeur, Università di  
Padova, SIOI-Palazzo Reale.

UIA  
REPRESENTATIVES  
*REPRÉSENTATIONS  
PERMANENTES DE  
L'UIA*  
Organisation des Nations  
Unies:

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

