

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

LES MÉTAMORPHOSES DES REPRÉSENTATIONS DE LA SOLIDARITÉ DU DÉVELOPPEMENT À L'HUMANITAIRE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Bernard HOURS
ORSTOM

“L'aide à la misère n'a pas pour objectif de supprimer la misère. La philanthropie est à la fois nécessaire et inutile ... l'action humanitaire ne peut être jugée sur ses résultats ... La solidarité ne se discute plus mais sa valeur se mesure au nombre de personnes qu'elle parvient à mobiliser, plutôt qu'aux résultats qu'elle obtient ... l'aide est fondamentale pour le donateur”.
Perrot, Rist, Sabelli (ouv.cité), 1992, p. 172.

L'observation participante apparaît comme une fiction nécessaire à la mise en oeuvre du regard anthropologique. Celui-ci suppose, en effet, distance et proximité, c'est-à-dire un engagement maîtrisé. Pour analyser les idéologies du développement, de la solidarité, de l'action humanitaire, qui motivent les acteurs sociaux des entreprises que sont les ONG, l'éloignement académique comme l'adhésion se présentent comme des postures qui ne sont pas toujours propices à la formulation d'une vraie connaissance, c'est-à-dire d'un savoir juste et d'une partie nouveau. La contribution qui suit résulte d'une activité de recherche ancienne sur l'idéologie du développement. Depuis les années 80 j'ai suivi avec attention l'évolution des ONG à travers les principaux colloques organisés par celles-ci, tant comme observateur que comme acteur, membre du Conseil d'Administration, puis Président d'une ONG médicale connue et ancienne.

L'observation participante, avec ses ambiguïtés, est donc particulièrement adéquate pour écrire une pratique faite d'analyses mais aussi d'investissements. Le recul du temps transforme dans une large mesure ces expériences en matériaux de terrain, lorsqu'il s'agit de contribuer à la réflexion sur les ONG et le développement. Les ONG sont, en effet, le vecteur privilégié de représentations idéologiques construites comme dominantes dans la mesure où les images médiatiques sont désormais un outil fondamental qu'utilisent ces organisations (ou les plus connues d'entre elles) pour faire l'opinion et la faire partager.

Observant que les ONG et leur extrême développement sont un des champs où se mesure et s'analyse le mieux l'évolution des conceptions de la solidarité, on relèvera cette évolution à travers trois étapes.

On abordera tout d'abord la logique des représentations de la solidarité à l'époque tiers-mondiste puis on évoquera les logiques endogènes des ONG du Sud avant d'aborder l'idéologie humanitaire qui substitue le droit d'ingérence à la solidarité tiers-mondiste. On tentera, en conclusion, d'envisager la place des ONG et de la solidarité dans le "village planétaire" qui se met en place.

Cette démarche vise à justifier notre hypothèse selon laquelle les ONG constituent l'outil principal de gestion des formes collectives pour penser à la solidarité d'aujourd'hui. Elles sont, à ce titre, un creuset idéologique majeur où s'observe la lente mais explicite mutation qui, à mesure que le concept de développement perd progressivement et irrémédiablement de sa pertinence idéologique et historique, se traduit par une homogénéisation humanitariste qui contribue, de façon essentielle, à la gestion du monde global. Les ONG se présentent alors comme un outil capital de la globalisation, quand bien même elles tiennent un discours sur des spécificités locales, ce qui constitue une des contradictions qu'elles gèrent.

Les représentations de la solidarité aux temps du tiers-mondisme.

La solidarité avant d'être une pratique, ou de le prétendre, est fondée sur une morale collective et un sentiment qui mêle à la fois affects et éthique. L'histoire des ONG est inséparable, en Europe, de celle des mouvements associatifs nationaux. En France, l'aventure coloniale a constitué un puissant ferment de représentations du Sud et de développement associatif, principalement chrétien. Accessoire obligé et finalement plus durable que les colonisations militaires et politiques, c'est au nom du "devoir de civilisation" que sont partis outre mer des milliers de missionnaires issus de la France rurale, Bretons ou Alsaciens, pour porter la bonne parole, celle du Christ mais aussi celle de la France (Girardet, 1972). Par leur correspondance, ils ont permis de répandre une imagerie durable sur les populations dont ils partageaient parfois la vie, à défaut de partager toujours la même foi. Soutenus par des groupes, puis par des associations chrétiennes, aidés par les dons recueillis lors du carême sur le parvis des églises, ces missionnaires signalent une position ambiguë, faite à la fois de distance (religieuse) mais aussi de proximité quotidienne. C'est dans ce voisinage que pouvait s'affirmer une fraternité non dépourvue de paternalisme. Les commentaires provoqués aujourd'hui par l'assassinat de religieux français en Algérie, témoignent en 1996 de la rémanence profonde de ces représentations de la fraternité réaffirmée par une martyrologie typiquement chrétienne.

Avec les guerres coloniales et l'avènement du néo-colonialisme dont nous émergeons, la fraternité chrétienne est confrontée à la solidarité laïque et internationaliste des mouvements tiers-mondistes de type marxiste. B. Cabedoche a consacré un intéressant ouvrage aux rapports des chrétiens avec le tiers-monde (B. Cabedoche, 1990). Analysant de façon rigoureuse le mensuel "Croissance des jeunes nations", devenu symptomatiquement "Croissance", cet auteur offre les matériaux pour une mise en perspective historique nécessaire, sans laquelle on ne peut comprendre les ONG d'aujourd'hui. Parmi les différentes étapes identifiables, l'idéologie tiers-mondiste, représentée par la figure d'un Franz Fanon, débute avec la conférence des non-alignés à Bandoung en 1955, et s'éteint en 1985, sous les assauts de la fondation néo-libérale "Libertés sans Frontières", annexe de Médecins sans Frontières.

C'est le caractère messianique de leurs idéologies respectives qui a permis aux tiers-mondistes chrétiens et marxistes de s'articuler.

Au messianisme chrétien, qui érige les pauvres en élus de Dieu, fait pendant le messianisme marxiste révolutionnaire des classes élues. Le titre de l'ouvrage de F. Fanon, "Les damnés de la terre" est explicite à cet égard. C'est la révolte de ces damnés qui constitue le terreau de l'avenir. Fraternité des hommes et solidarité des opprimés peuvent conjuguer leurs effets pour produire le noyau dur de l'idéologie tiers-mondiste. Cette conjonction idéologique, dans l'attente d'une libération messianique, n'exclut pas de multiples zones de spécificité. Réservés face au rôle de l'Etat, les chrétiens lui préfèrent les "communautés de base", concept

typique de l'idéologie chrétienne du développement communautaire, représentée par G. Belloncle. Le développement "communautaire", puis "autocentré", puis "participatif" - vocables qui apparaissent comme des crédos en partie déçus bien qu'ils soient encore utilisés - est propice à penser le développement comme une aventure collective, dans un contexte pastoral et biblique, sous la main bienveillante de Dieu qui, justement, reconnaît les siens.

Bienveillante, telle n'est pas la figure de l'Etat socialiste dont, chez les tiers-mondistes, on craignait l'autorité totalitaire et les excès, tout en étant fasciné par les succès accumulés en Chine par un Etat fort mais efficace. La dialectique Etat/Société civile, en place dans les années 60, est déjà bloquée, vue d'un Occident en proie à des débats idéologiques radicaux. A l'exception du Secours Populaire Français, la plupart des ONG qui se développent à l'ombre du tiers-mondisme sont chrétiennes : Comité Catholique contre la Faim et le Développement (CCFD), Frères des Hommes, Terre des Hommes, sont les plus connues avec la CIMADE (protestante). "La vache du riche mange le blé du pauvre" affirme Frères des Hommes. C'est l'époque où de multiples ouvrages évoquent le "pillage du tiers-monde" et "l'échange inégal" sans oublier les effets pervers des cultures d'exportation, de la dette, de l'extorsion des matières premières ... Ces phénomènes, dont la réalité n'est guère discutable jusqu'à aujourd'hui, sont analysés dans un cadre binaire qui oppose le Nord et le Sud, pays développés et pays sous-développés, comme deux mondes distincts aux intérêts sinon contradictoires, du moins radicalement dissociés. Le tiers mondisme idéologique, c'est d'abord cette coupure érigée entre les riches et les pauvres comme une barrière quasiment ontologique qu'il faut rompre au nom du principe des vases communicants. Le trop des riches du Nord doit aller aux pauvres du Sud. Cette idéologie, appuyée sur un mouvement associatif solide, constitue le cadre dans lequel, dans les années 60-80, les associations se sont transformées en opérateur du développement, c'est-à-dire en ONG mettant en oeuvre et finançant des micro-projets, puis des projets de développement. Alternatives ou complémentaires des projets étatiques, les ONG évoquées ici sont françaises mais il faut mentionner des organisations anciennes telles que Oxfam, ou Save the Children Fund en Grande Bretagne, dont l'idéologie présente de nombreuses similitudes avec les ONG tiers-mondistes françaises, bien qu'elles aient négocié avec plus de facilité, semble-t-il, la crise du tiers-mondisme et sa fin.

En France, le tiers-mondisme est bien ancré à gauche et proclame son ouverture à l'égard des autres sociétés, à l'inverse du "cartierisme" qui affirmait "la Corrèze plutôt que le Zambèse". Sa dynamique idéologique s'appuie sur une conjonction entre l'anti-impérialisme colonial et néo colonial des marxistes, qui affichent le principe de la solidarité internationaliste, et le progressisme chrétien, qui parle au nom de la fraternité entre les hommes. Au concept de solidarité entre les peuples chez les marxistes répond l'humanisme fraternel chrétien. La prise de conscience est collective chez les premiers et individuelle et groupusculaire chez les seconds (cf la "conscientisation"). La figure marxiste de l'opprimé des premiers voisine harmonieusement avec celle, emblématique, du pauvre chez les chrétiens. Le tiers-mondisme constitue ainsi un puissant ferment de structuration et de coagulation politique. Pour tous le développement constitue, dans les années 60-70, la principale forme de libération des nations et des hommes du Sud, selon que l'emphase est portée sur les nations et les peuples (marxistes) ou sur les hommes acteurs (chrétiens). Dans les deux cas, nations et hommes du Sud sont envisagés comme les acteurs de l'histoire et de leur libération. Le mouvement associatif français apparaît majoritairement situé dans le courant chrétien dans la mesure où l'importance politique du parti communiste dans la société française laisse peu de place à des associations marxistes autonomes. Les nuances dans les conceptions de la solidarité à l'égard du Tiers Monde s'observent autour du rôle de l'Etat dans le processus de libération et d'émancipation évoqué.

Le tiers-mondisme, malgré ces représentations différentielles de la solidarité et de ses acteurs se présente comme une idéologie assez homogène, largement influencée par une vision messianique du Sud (hommes et peuples), fondé sur une conception solidaire et participative du développement, sur le partage et le partenariat entendus dans un sens chrétien proche de celui de communion. La catégorie des "pauvres", des "dominés" et des démunis, est mise en avant,

comme essence du développement considéré avant tout dans les ONG tiers-mondiste comme un partage "communautaire". Cette conception détermine le profil du volontaire des ONG d'alors : altruiste fraternel, participatif. Ces qualificatifs font du développement une aventure morale et humaine car la solidarité est essentiellement conçue comme une pulsion morale. Il s'agit de "partager le pain", et de "faire croître les champs". Le développement se présente ainsi comme une pédagogie fraternelle dont la solidarité est le ressort moral.

Les volontaires d'alors apparaissent inspirés par ces valeurs, supposés écouter la population dont la culture est valorisée à défaut d'être toujours comprise, ouverts à l'improvisation (Boucher, 1985). Cette apparence d'amateurisme prêté à la première génération des volontaires d'ONG équipés de plus de bons sentiments que de compétences professionnelles a évolué très rapidement. La diffusion du terme d'ONG s'observe dans les années 70, dans une atmosphère anti-étatique néo-gauchiste, libertaire et spontanéiste. Le contexte néo-colonial d'alors et le type de développement prisé (grands projets) ouvrent une voie alternative aux initiatives associatives qui veulent court-circuiter l'Etat néo-colonial et les Etats locaux dépendants, en s'adressant directement à des populations plus ou moins constituées en sociétés civiles, objets élus de la solidarité active des ONG.

Dès lors que ce sont ces sociétés civiles pérennes qui sont les partenaires des ONG, la notion de développement à long terme et de partenariat durable va de soi, puisque le développement est envisagé comme un processus pédagogique de longue durée, une mise en valeur des hommes d'abord, et non comme une simple optimisation technique des ressources économiques (cf La revue Economie et humanisme, et les écrits du père Lebret). "Ici et là-bas", selon le concept en vogue à cette époque, de petits groupes militants (ou communautés) mettent en oeuvre des relations interpersonnelles dont la qualité conditionne -dans cette conception- les résultats. Ces rapports mettent en relation des minorités issues des sociétés civiles du Nord, avec des minorités issues des sociétés civiles du Sud (ou de ce qui est considéré comme tel) pour en faire des majorités de progrès.

Cette conception tiers-mondiste du développement et des rapports Nord-Sud, fondée sur des représentations particulières de la solidarité, n'est pas sans présenter à l'occasion des aspects paternalistes voire missionnaires, comme toute pédagogie. D'un continent à l'autre, d'un pays à l'autre, l'état des "sociétés civiles" locales est divers. C'est pourquoi l'examen des ONG du Sud apparaît nécessaire pour appréhender leurs propres pratiques et représentations de la solidarité en général, de la solidarité des autres, et de la solidarité chez soi.

Logiques endogènes des ONG du Sud : l'activisme, comme pratique rapprochée.

Pour les ONG du Sud, la solidarité constitue une référence fréquente mais elle s'adresse à des concitoyens issus de groupes marginaux ou défavorisés. A ce titre, la sublimation dont ces "autres" sont l'objet au Nord est absente ou réduite et les idéologies associatives se réfèrent d'abord à des problèmes nationaux ou locaux concrets, avant de s'appuyer sur des référents idéologiques globaux tels que la nature, la pauvreté, ou la démocratie. L'effet de cette relative proximité physique avec ces "pauvres" ou "opprimés" donne aux cadrages idéologiques un impact moins direct sur les pratiques, qui plus que dans les ONG du Nord, doivent coller aux terrains de luttes locales. Ces luttes prennent bien évidemment une signification plus large qui permet de multiples synergies avec les ONG du Nord, à la fois partenaires idéologiques, techniques et financiers. La proximité des bénéficiaires des actions des ONG introduit donc une dimension de groupe de pression plus complète qu'en Occident, bien que les ONG du Nord, du moins les plus connues, soient évidemment aussi des groupes de pression avec des activités de lobbying dans leur propre société. Parce que les ONG du Sud sont affrontées à des enjeux locaux et nationaux, leurs activités se situent d'emblée sur un terrain de nature politique, sans passer nécessairement par des médiations émotionnelles ou morales abstraites, ou à un moindre degré qu'au Nord.

On se penchera, ici, sur des études de cas et sur des contextes régionaux qui révèlent une forte diversité.

Au Bangladesh érigé en symbole de la pauvreté à travers les discours misérabilistes médiatiques, les ONG constituent un instrument de la vie politique. Enregistrées en très grand nombre, elles sont plusieurs milliers dans le pays à revendiquer ce label. De la Grameen Bank, dont la notoriété est mondiale et qui constitue un interlocuteur qualifié pour les organisations internationales, aux ONG de quartiers ou de villages, de multiples organisations locales, régionales, nationales, participent à la structuration du champ politique et social et les plus importantes s'expriment lors des discussions avec les pouvoirs publics et les bailleurs de fond dans les domaines du développement agricole, de la santé, de l'emploi (Brac, Grameen Bank, GK). Au niveau micro local, ces mêmes ONG construisent leur base sociale tout comme les associations plus confidentielles qui pèsent sur la vie d'un quartier ou d'un village.

La situation des ONG étrangères établies au Bangladesh est fort différente puisqu'elles sont dépourvues de cette base sociale, qu'elles peuvent acquérir temporairement à travers un partenaire local qui devient presque indispensable pour obtenir un impact durable. De cette situation résulte un rapport profondément ambigu dans lequel les ONG bangladeshies tentent de s'assurer les concours financiers des organisations du Nord, tout en gardant une forte capacité de contrôle. Les rapports de manipulation réciproque sont fréquents dans ce contexte, de la volonté prédatrice des petites organisations en quête de subventions à la stratégie plus dialectique et plus sophistiquée des organisations plus importantes.

Deux types d'ONG ont fait l'objet d'une étude approfondie au Bangladesh. Gonoshastaya Kendra (GK), plus connu sous le nom de centre de Savar, est une entreprise de développement fondée à la libération du Bangladesh (Hours, Selim, 1989). Dans cette entreprise de développement, que sont toutes les grandes ONG, des activités multiples sont mises en oeuvre : éducation, santé, industrie pharmaceutique de dimension nationale, coopératives ... La notion de solidarité est, ici, moins pertinente que celle de justice sociale, de partage équitable, d'éducation, d'évolution, du statut des femmes. Tous comme on l'a observé dans les villages où intervient la Grameen Bank, une organisation extrêmement disciplinée et verticale est mise en place, qui quadrille les membres de l'organisation, avec une forte hiérarchie, conforme aux valeurs du sous-continent indien mais fort différente des idéologies occidentales. A GK, le développement c'est éduquer les pauvres, leur rendre accessible les soins et une couverture médicale, aider les femmes à assumer des responsabilités, produire des médicaments essentiels, assurer une formation professionnelle. Cela suppose une organisation très ferme, autour d'un campus où travaille plus de mille personnes, loin d'une conception abstraite de la solidarité ou des discours anti-impérialistes. Ceux-ci sont maîtrisés par les responsables de l'organisation dans les réunions internationales, avec les ONG du Nord. De telles ONG du Sud sont d'abord des organisations complexes et structurées dont l'anthropologue peut analyser le fonctionnement et les pratiques ainsi que les représentations des responsables comme celles des acteurs de base. A GK, l'idéologie sous jacente aux pratiques observées formule une approche nationaliste et progressiste du Bangladesh, susceptible d'être articulée aux grandes lignes du tiers-mondisme occidental des années 60. Anti-impérialiste, nationaliste, revendiquant la "justice sociale" et un meilleur destin pour les plus pauvres, de tels caractères sont ceux du tiers-mondisme idéologique, à ceci près qu'ils sont mis en oeuvre à grande échelle par des membres de l'élite "éclairée" issue d'une classe moyenne supérieure, qui refusent le statut quo mais veulent réformer la société. Ces représentations sont celles des responsables. Pour les acteurs de base la lutte porte sur son propre destin, son ascension statutaire et l'évolution du pays. Le régime de ce type de travail est celui du salariat et d'un encadrement ferme, assoupli par des réunions publiques ou l'autorité des cadres demeure.

Zafrullah Chowdhury, le fondateur de GK, a incontestablement été influencé par le communisme à la chinoise mais le groupe qui l'entoure révèle des profils divers allant des idéologues aux humanistes. Tout comme à la Grameen bank ou à BRAC (Bangladesh

Research Agricultural Comeetee), c'est une vision de réforme globale de la société qui anime les fondateurs plutôt que les pulsions nées d'un altruisme solidaire. Il ne s'agit pas de partager mais de créer des richesses et de les répartir autrement pour changer la société, sans remettre nécessairement en question tous les statuts et toutes les hiérarchies.

Le sous-continent indien est riche d'une longue tradition de réformateurs sociaux qui, durant la colonisation britannique comme après, ont toujours eu le dessein de créer une société plus équitable, fut-ce au prix d'affrontements violents. La plupart des mouvements sociaux, au Bengale par exemple, sont nés des aspirations réformistes de membres de l'élite sociale. Ces révoltes paysannes ou urbaines, nationalistes ou marxistes, perdurent au-delà des macro-idéologies occidentales sur lesquelles elles peuvent épisodiquement s'appuyer. Issues de la société, souvent des classes supérieures (médecins, professeurs, artistes), elles tentent de donner une voix à ceux qui en sont dépourvus en utilisant les canaux endogènes et la caisse de résonance que constituent les témoignages étrangers (ONG du Nord, journalistes), non pour le principe d'un idéal démocratique formel mais pour modifier les rapports de force dans la société. Cet activisme fondamental naît de la familiarité des militants avec la scène politico sociale locale. Le leadership de ces organisations, bien antérieures souvent à l'existence du label d'ONG en Occident, est assuré par des personnalités dotées d'un certain charisme voire d'une grande autorité. La direction de GK, ou aussi bien de la Grameen Bank, révèle une extrême autorité et beaucoup de rigueur. Les responsables de ces organisations sont d'abord des managers avant d'être des idéologues, qu'ils sont aussi. Quant à la solidarité, elle consiste pour les troupes salariées à obtenir des résultats sur le terrain et dans les villages en vue de changer la société du Bangladesh. Dans le contexte culturel local, la notion occidentale de solidarité fait place à celle de dignité qui est plus pertinente et suppose l'ascension et la libération par l'éducation, sans nier certaines hiérarchies et statuts.

Le second type d'organisations observées au Bangladesh, les associations ou ONG islamistes, se donne pour objectif le développement socio économique suivant les préceptes de l'islam. On remarque l'existence d'associations locales de quartier répertoriées comme ONG et recevant des fonds de donateurs étrangers, aussi bien que celles de grosses organisations comme Rabitah, ou la Fondation islamique, financées par l'Arabie Saoudite. Les activités des associations locales sont fréquemment réduites ou fictives mais les grosses organisations créent des hôpitaux et dispensaires, des formations professionnelles. Le caractère propre aux associations islamiques est l'apparence d'un fort prosélytisme religieux lié à une conception morale du développement socio-économique, qui serait un don quasi-automatique de Dieu, dès lors que la société respecterait les lois de l'islam (Hours, 1993). On connaît l'importance politique des activités de bienfaisance associative dans les pays exposés au fondamentalisme qui résulte de cette conception.

Activistes socio-politique réformateurs de la société en vue de plus d'équité ou prosélytes d'un développement islamique spécifique, les organisations associatives au Bangladesh, comme en Inde, constituent un phénomène bien antérieur au concept occidental récent d'ONG. Profondément politisées, ces organisations présentent des profils divers où la référence à la justice, humaine ou divine, est plus pratiquée que celle de solidarité qui apparaît comme un concept occidental-centré. Pour toutes ces organisations le développement ne constitue pas un domaine spécifique, technique ou économique. C'est un champ politique central où se discute, parfois avec violence, la répartition des richesses et les modalités de la production dans sa propre société, entre acteurs sociaux émanant d'une même société civile divisée.

Les logiques de ces représentations sont profondément endogènes. Elles se distinguent en cela des logiques idéologiques du tiers-mondisme qui postulent d'une distance (Nord/Sud, riche/pauvre) fondée sur une relative extériorité objective qui suppose de recourir à des sentiments moraux ou "humanitaires" pour être comblée. Dans les deux cas néanmoins élites locales ou militants étrangers produisent une catégorie de "l'autre" fondée sur une différence statutaire ou culturelle entre des "bénéficiaires" démunis et une direction ou un encadrement de gens éduqués, dotés d'un statut social plus élevé ou perçu comme tel.

Hors du sous-continent indien, les pays néo-communistes d'Asie du Sud-Est présentent d'autres profils. Au Laos, les capacités limitées de l'Etat le mettent dans une situation observée dans certains pays d'Afrique. Les ONG locales n'existant pas, faute de société civile impensable pour le Parti, l'Etat concède à des organisations étrangères des positions de consultants permanents ou de gestionnaires directs de certains services (districts de santé par exemple). Cette substitution place ces ONG dans une activité similaire à celle d'une coopération bilatérale gouvernementale. Là où l'Etat ne peut pas ou ne veut pas installer ou réhabiliter un hôpital, une ONG étrangère le fait à sa place.

Au Vietnam, le dynamisme manifeste de la société vietnamienne révèle l'existence d'une première génération d'ONG locales dont le but est d'échapper au carcan de la bureaucratie et de gagner une marge d'autonomie grâce à des contributions extérieures. Si les contours du label d'ONG ne sont pas toujours très circonscrits, ce type d'organisation se développera rapidement lors de la moindre libéralisation du régime, car il recoupe une capacité de mobilisation non étatique notable dans ce pays et une incontestable potentialité d'initiatives.

Cas de figure particulier mais éclairant, en Mélanésie, et plus particulièrement en Papouasie Nouvelle-Guinée, on relevait peu après l'indépendance une floraison d'organisation non gouvernementales animées par des étudiants diplômés articulées avec des mouvements messianiques très proches des cargo cults. En effet, l'attente messianique d'un développement économique et technologique dans les zones rurales amenait à réaliser une conjonction entre les aspirations communes des jeunes diplômés et des villageois plein d'expectatives parfois irréalistes pour produire localement des richesses.

Si les organisations asiatiques évoquées sont moins messianiques que les tiers-mondistes occidentaux ou les cargo cultistes mélanésiens, il n'en demeure pas moins que le développement se présentait bien, jusqu'en 1990, comme l'un des principaux mythes fondateurs de la seconde moitié du XXème siècle. Les ONG y participaient. Celles du Sud jouent un rôle micro-politique déterminant. Elles sont au coeur d'une articulation des logiques locales aux logiques globales dont les enjeux apparaissent lors des grands forums d'ONG, tels la conférence de Rio sur l'environnement où les ONG du Nord et du Sud peinaient à parler d'une seule voix, tout en ayant besoin les unes des autres. Acteurs directs, alors que les ONG du Nord sont des acteurs de médiations, de franche substitution et d'aide dite d'urgence, les ONG du Sud, en Asie, apparaissent avant tout comme des outils permettant à des minorités agissantes de construire la base sociale d'un projet plus ou moins collectif. Ces vecteurs d'initiatives ont besoin de l'appui des organisations du Nord qui, en Asie, soutiennent les idées plus qu'elles ne les apportent. Dans des sociétés plus destructurées ou plus dépendantes, comme dans une partie de l'Afrique, le rapport est évidemment différent et les interventions "humanitaires" plus fréquentes que dans les sociétés dotées d'une tradition associative et activiste ancienne.

C'est pourquoi il convient d'aborder l'idéologie humanitaire contemporaine qui a pris le relais du tiers-mondisme antérieur et qui paraît sonner le glas de la validité du concept de développement économique et social, pertinent durant plus de trois décennies.

L'idéologie humanitaire : de la solidarité à l'ingérence.

Le "boom humanitaire" des années 80 résulte, en France, de mutations idéologiques particulières. La création, en 1985, de la fondation déclarée "anti tiers-mondiste" "Libertés sans Frontières" (proche de MSF) constitue une offensive néo-libérale contre l'idéologie tiers-mondiste supposée véhiculer "les sanglots de l'homme blanc" et être techniquement inopérante. Le président de la fondation, Claude Malhuret, deviendra en 1987 secrétaire d'Etat à l'action humanitaire dans le gouvernement Chirac, inaugurant une tradition suivie (B. Kouchner ultérieurement, Emmanuelli aujourd'hui, tous issus de MSF ou MDM). Durant la même période, le marketing direct connaît un extrême développement, permettant aux associations

médiatiques de recevoir des dons abondants. Par les envois de "mailings" personnalisés à fort contenu émotionnel, les ONG humanitaires (MSF, Médecins Du Monde, AICF, pour citer les plus connues) mettent en lumière l'urgence des interventions, l'existence de solutions techniques et logistiques appropriées. Dans l'optique néo-libérale, l'heure n'est plus à aspirer à la justice entre le Nord et le Sud mais il convient de gérer et d'optimiser les capacités d'intervention d'urgence, quitte à obtenir un impact plus temporaire que durable (Hours, 1987). Les causes du mal (échange inégal, dette) ne sont plus au coeur des préoccupations et sont mêmes niées. Il faut agir vite, avec des volontaires qualifiés et non plus avec des militants. Au messianisme tiers-mondiste, devenu caduque, fait place une vision exclusivement opérationnelle pour gérer les situations, en remettant l'examen des causes à plus tard. Le marché de l'humanitaire est né, ce "bazar de la charité" selon l'expression de Ch. Condamines dans le Monde Diplomatique. Des économistes distingués sont mobilisés pour affirmer qu'il existe des solutions techniques et que la bonne gestion est le seul remède à la pauvreté. L'engouement du public pour de tels messages dépasse les espérances et les références antérieures à la justice et au partage sont presque périmées. De ce bref affrontement, entre 1985 et 1989, le tiers-mondisme sort vaincu. La chute du mur de Berlin a tourné une page de l'histoire et, en apparence, enterré le concept d'impérialisme pour lui substituer ceux de management et de marché mondial. Le Nord et le Sud ne sont plus envisagés comme des entités séparées mais comme parties plus ou moins performantes du monde global. La solidarité militante est remplacée par l'ingérence non gouvernementale, puis étatique et multinationale. Le Dr Kouchner, infatigable témoin de "la misère du monde", à défaut de la guérir, fait passer aux Nations Unies une résolution fameuse (n° 43/131 du 8/12/88) qui transforme le "devoir d'ingérence" (moral) en droit d'ingérence, malgré les réserves de la majorité des pays du Sud. Les Etats occidentaux, sous couvert de l'ONU, ne manqueront pas d'en tirer partie dans les conflits ultérieurs. L'humanitaire d'Etat est né, au grand dam de la majorité des ONG qui se voient, en partie, dépossédées de leurs outils, à tout le moins exposées à des manipulations politiques dont elles refusaient l'évidence.

Le "boom humanitaire" de la fin des années 80 a atteint sa vitesse de croisière. Un discours analytique et critique commence à se développer sur les limites et les ambiguïtés de l'action humanitaire qui, néanmoins, se porte fort bien. Présentes sur tous les fronts, les ONG humanitaires ont imposé le concept d'aide humanitaire à la place de celui de développement. Ethiopie, Irak, Somalie, Ex-Yougoslavie Rwanda, sur tous ces terrains les ONG se sont heurtées à des contradictions politiques obligeant à mettre un terme à la négation du politique (et de l'Etat) développée dans les années 80. Dans les organisations multilatérales les crédits alloués au titre de l'aide au développement sont en baisse, tandis que ceux qui sont attribués au titre de l'aide humanitaire connaissent une forte croissance. Les ONG en sont les premiers bénéficiaires et les ONG, hier dites de développement, sont obligées de faire la queue aux mêmes guichets que les urgenciers qui ont revu à la baisse leurs attentes néo-libérales radicales faute de résultats miraculeux ou durables.

Ainsi les ONG de l'âge humanitaire, celles des années 90, pensent le monde autrement qu'en 1970. Là où l'on évoquait la solidarité entre les peuples, elles invoquent un "droit d'ingérence" plus ou moins explicitement reconnu par l'ONU (Hours, 1992). Cette volonté d'ingérence, présentée comme une nécessité morale et "humanitaire", au nom d'une universalité des droits de l'homme, suppose une représentation de la planète singulièrement différente de celle des tiers-mondistes.

Au micro projet horticole ou agricole "communautaire", qui faisait fleurir le désert dans l'imagerie tiers-mondiste, se substitue désormais une mythologie plus prosaïque d'hommes victimes réfugiés dans des camps. Pour ce qui concerne l'aide médicale, c'est dans les camps de réfugiés que les intervenants humanitaires ont fait leurs classes. Sincèrement émus par cette humanité souffrante, rencontrée dans des lieux socialement et culturellement destructurés, ils pansent les hommes mais ignorent les sociétés qui donnent sens à la vie de ces hommes. Non plus acteurs "héroïques" d'une mythologie productiviste, mais corps blessés de victimes en quête de calories et de transfusions, le Sud de l'âge humanitaire n'est plus peuple d'acteurs et

“d’initiatives populaires” mais de sujets victimes passives de conflits dont ils ne seraient pas responsables, ni où ils seraient engagés, en quelque sorte “hors champ”. Cette représentation médicale dominante d’hommes victimes a supplanté dans les médias celle du développement agricole communautaire, bien répandue jusqu’à la fin des années 80. Le caractère pédagogique du développement agricole fait place, aujourd’hui, à des approches de type “commando” où la logistique est déterminante et les messages presque absents car farine et perfusions ne tiennent pas lieu de discours. Le propos, ici, n’est pas de mesurer la qualité respective de différents types d’interventions mais de souligner la distance qui les sépare.

La notion d’urgence a perdu tout caractère discriminant à l’heure du temps réel. Il n’est plus pertinent, aujourd’hui, d’opposer urgence et développement comme on le faisait en 1985 (Hours, 1987, 1992). De nombreuses ONG humanitaires ont mis en place des projets de développement (MSF, AICF). Ceux-ci sont fréquemment peu durables et se présentent comme une vraie substitution, parfaitement assumée, mais sans effets, structurants sur la société. De leur côté, les anciennes ONG tiers-mondistes qui ont survécu ont dû épouser le profil du temps. Si elles s’affirment comme des “organisations de solidarité” avec les pays du Sud, elles ont dû recourir au caractère émotionnel des messages humanitaires et abandonner l’affichage des principes idéologiques qui fondaient le tiers-mondisme. Les droits de l’homme y remplacent la justice implicitement.

Dans la mesure où elles émargent aux mêmes lignes budgétaires nationales ou multilatérales, les ONG, qu’elles se disent “humanitaires” ou “de solidarité” (la seule nuance de vocabulaire encore en usage), sont amenées à tenir un discours plus homogène et plus technique que par le passé.

Pour résister à des contraintes logistiques et financières croissantes, toutes les organisations ont dû faire état de compétences élevées, bien éloignées aujourd’hui de l’improvisation prêtée aux associations dans les années 60-70. Les projets présentés pour financements sont rédigés dans un langage technocratique bien maîtrisé où abondent les données techniques, entrecoupées de postulats idéologiques consensuels de type humanitaire. Cette globalisation du marché des ONG résulte de la concentration des sources de financement multilatérales (Banque Mondiale, Union Européenne), avec un recul des financements nationaux (ex. : Ministère de la Coopération). Elle traduit aussi l’homogénéisation idéologique observée. Loin d’exploiter leurs divergences éventuelles, les ONG s’efforcent de présenter au public des services calibrés, bien comestibles pour les consommateurs repoussés par toute idée de choix ou d’alternatives mais réconfortés par des produits associatifs présentés en conformité avec les aspirations simples véhiculées par les médias. Les représentations des pays du Sud se sont singulièrement appauvries à l’âge humanitaire où parfois il semble que l’important c’est de livrer l’aide, peu importe à qui et comment. La notion de développement comme processus a été totalement évacuée par les médias à fort impact. Dans ce contexte, la solidarité subit une nouvelle métamorphose : elle se dissipe. En effet, dans l’idéologie associative tiers-mondiste ou le développementaliste des années 70 l’aide reposait sur des dons entre acteurs identifiés, de sociétés identifiables. Le flux était fondé sur un rapport humain, ou sa représentation croisée. A l’âge humanitaire, au nom de l’universalité des droits de l’homme et du droit d’ingérence consécutif, l’aide n’est plus un acte concret mais un “devoir” abstrait, dont les institutions internationales du village planétaire sont les vecteurs technocratiques.

On mesure là toute les limites actuelles des oppositions d’hier, entre court terme, long terme, urgence, développement. Le concept de développement lui-même sort singulièrement fragilisé au terme de ces métamorphoses dont les plus récentes résultent de nouvelles représentations idéologiques sur l’ingérence, sur le monde global et sur le management planétaire d’un droit de survivre sélectivement mis en oeuvre. Celui-ci suppose moins de cultiver des champs, dont le rendement est jugé insuffisant, que d’apporter d’épisodiques bouffées de survie temporaire à ceux qui sont les victimes du marché mondial ou des conflits,

afin que les phénomènes d'exclusion soient perçus d'une manière tolérable par les opinions publiques occidentales.

La visibilité tapageuse des ONG médicales a éclipsé l'importance du développement rural dans les représentations des téléspectateurs. A la volonté militante de solidarité concrète s'est substituée une solidarité abstraite, pseudo-juridique, ethnocentrée, fondée sur les droits de l'homme occidental.

Les excès réducteurs de l'idéologie humanitaire sont aujourd'hui constatés par ceux-là même qui les ont provoqués (R. Brauman, A. Destexhe à MSF). Malgré ces progrès dans la réflexion et la lucidité, les associations, en particulier humanitaires, sont aspirées dans une course sans fin aux performances médiatiques, comme aux financements. C'est donc dans le cadre de ces contraintes globales, extrêmes aujourd'hui, qu'il faut replacer les ONG qui paradoxalement, en créant un marché de la solidarité semblent avoir déréalisée celle-ci.

Tocqueville relevait que dans les sociétés démocratiques fondées sur la fiction de l'égalité des hommes entre eux, les liens de solidarité organiques et réelles, faisaient place à une fraternité solidaire abstraite avec tous les hommes, à une bienveillance universelle (sans frontières avant le lettre), inapte à de grands sacrifices de ses intérêts propres mais attentive aux malheurs du monde, comme une hygiène morale, peut coûteuse mais respectable, fondant le respect de soi dans le consensus démocratique de sentiments mesurés bien partagés. Du tiers-mondisme à l'humanitarisme, les métamorphoses de la solidarité signalent un pareil passage à l'abstraction. Les émotions contemporaines sont abstraites car elles se réfèrent à un homme abstrait, celui des droits de l'homme et de l'image télévisée.

Distance, proximité, altérité, sont des concepts qui subissent de profondes transformations liées à la globalisation. Celle-ci déréalise l'autre, comme elle déréalise la solidarité avec cet autre. L'émergence du quart monde dans des sociétés occidentales sinistrées permet à ceux qui en ressentent le besoin de retrouver des formes proximales de solidarité. Les problèmes d'immigration qui modifient profondément les rapports Nord-Sud, sont l'aveu des échecs de trois décennies de développement. "Les pauvres" du Sud sont à notre porte, tout comme "les pauvres" du Nord, et les ONG s'adressent à tous.

La logique des interventions des ONG subit, depuis dix ans, de profondes mutations qui ne sont pas achevées. Si les ONG sont, dans une mesure variable, des émanations de la société civile et des faiseurs d'opinions, elles se présentent aussi comme les gardiennes des ghettos que sont les camps de réfugiés qui connaissent un développement extrême (Hours, 1992). Aptes à réparer certains maux sans détenir de solutions durables pour les problèmes affrontés (ville, emploi, écologie, ...), tant au Nord qu'au Sud, la dépendance financière des ONG vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux leur laisse une liberté de manoeuvre réduite à la seule manipulation (des émois) de l'opinion. Il en résulte que les ONG, en particulier humanitaires, si elles produisent des pratiques nouvelles chez nous, face à certains problèmes (drogue, SIDA), apparaissent moins aptes à le faire dans les sociétés du Sud.

Dans le monde global, la loi du marché et les secours d'urgence font bon ménage et l'économie mondiale de marché trouve dans le postulat de l'universalité des droits de l'homme occidental son meilleur complément. Dans ce contexte, un nouveau partage des tâches se profile. Avec le recul des prérogatives des Etats au profit du secteur privé et multilatéral, les ONG pourraient être investies de la tâche pénible de panser les plaies produites par l'économie mondiale à sa périphérie (au Nord, comme au Sud). Une telle approche, hypothétique mais plausible, rendrait définitivement périmée la notion de développement solidaire, économique et sociale, et laisserait à la notion de solidarité la portion congrue : la gestion des exclus du marché, comme dans l'Europe des XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles les dames patronnesses soignaient les pauvres, tout en les isolant du reste de la société dans les hôpitaux de l'Assistance Publique dit hospices.

Dans une perspective plus optimiste, les ONG, au Nord comme au Sud, pourraient constituer un ferment important de remise en question des normes socio-économiques au nom d'une exigence d'équité devenu partageable par une majorité de citoyens dans une majorité d'Etats. Les ONG du Nord ont toujours essayé de maîtriser conjointement leurs responsabilités morales, politiques, économiques, à partir de leurs représentations souvent ethnocentrées. L'amertume suscitée par l'émergence de "l'humanitaire d'Etat" pourrait favoriser, dans les associations, le rebond d'un mouvement en crise intellectuelle profonde en cette fin de siècle, après avoir joué les apprentis sorciers. Ces propos évoquent les tendances lourdes des ONG les plus visibles. Plus discrètes, des ONG oeuvrent toujours pour une pédagogie du développement à long terme. Elles seront néanmoins, à mon sens, de plus en plus marginalisées par les évolutions globales qui se développent sous nos yeux avec une grande rapidité qui ne devrait pas prendre de vitesse les chercheurs, ni les amener à se tromper de décennie. Les ONG humanitaires ont contribué à façonner "l'autre" comme une réalité virtuelle qui provoque une nouvelle métamorphose de la solidarité de plus en plus déréalisée. L'aide d'urgence, qui se mesure en temps réel, a rendu virtuelle la solidarité qui tend à être produite et gérée comme une marchandise par les entreprises non gouvernementales spécialisées que sont déjà les ONG de demain.

Bibliographie

- Bouchet J.D. : L'aventure solidaire. Volontaires pour le Tiers Monde. Paris, Karthala, 1985.
- Bettati M. et Kouchner B. : Le devoir d'ingérence. Paris, Denoel, 1987.
- Cabedoche B. : Les chrétiens et le Tiers Monde. Karthala, 1990.
- Commission Coopération, Développement : Argent, Associations, Tiers Monde. La Documentation Française, Paris, 1988.
- X - Girardet R. : L'idée coloniale en France de 1871 à 1962. Paris, La Table Ronde, 1972.
- X - Hours B. : L'urgence comme politique. Politique Africaine, 28, 1987, 89-95.
- Hours B. : Du droit à la santé aux droits de l'homme : le retour de l'ethnocentrisme. L'homme et la société. Les droits de l'homme et le nouvel occidentalisme, 3 - 9, 1987, 13-22.
- Hours B et Selim M. : Une entreprise de développement au Bangladesh. Le centre de Savar. L'Harmattan, Paris, 1989.
- Hours B. : Pratiques étatiques, pratiques populaires, pratiques non gouvernementales au Bangladesh dans Etat et Société dans le Tiers Monde, de la modernisation à la démocratisation. M. Haubert, C. Frelin et al. (eds). Publications de la Sorbonne. Paris, 1990, 321-327.
- Hours B. : Les ONG mercenaires du village planétaire ou gardiennes de ghettos. L'homme et la société, 105-106, 1992, 35-50.
- Hours B. : Devoir d'ingérence, droit d'accès aux victimes, droit de conquête humanitaire. Interculture. vol. XXV, 4, 1992.
- Hours B. : Islam et développement au Bangladesh. Paris, 1993.
- Hours B. : Les ONG partenaires scientifiques ? Vingt ans d'évolution de la coopération non gouvernementale pour le développement. Les sciences coloniales : figures et institutions. Les sciences hors d'Occident au XXème siècle, vol. II, ORSTOM, 1996, 203-209.
- Lebas, Veber, Brucker : Médecine humanitaire. Flammarion, Paris, 1994.
- Perrot M.D., Rist S., Sabelli F. : La mythologie programmée. L'économie des croyances dans la société moderne. Paris, 1992.
- Ruffin J.C. : L'Empire et les nouveaux barbares. Jean Claude Lattès, Paris, 1991.
- Ruffin J.C. : Le piège. Jean Claude Lattès, Paris, 1986.

Forum international
**ONG et
DÉVELOPPEMENT**
du NORD aux SUDS
(AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE, ASIE)

28-29-30 novembre

COMMUNICATIONS **TOME 1**

ONG et DÉVELOPPEMENT: du NORD aux SUDS (AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE, ASIE)

Avec le concours ou le soutien de :



INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION



CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION



CONSEIL GÉNÉRAL DE LA GIRONDE



CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE



MAIRIE DE BORDEAUX

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

IFEA

INSTITUT FRANÇAIS D'ÉTUDES ANDINES

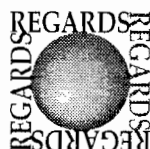


BANQUE MONDIALE

UNESCO

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ÉDUCATION ET LA CULTURE

Organisé par :



U M R 9937 CNRS-ORSTOM
REGARDS

MAISON DES SUDS BP 200 F-33405 TALENCE CEDEX
Tél : 05 56 84 68 52 (+33 5 56 84 68 52) Fax : 05 56 84 68 55
Domaine universitaire Esplanade des Antilles