

Série Homme et Société - 19

Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

ÉTAT ET SOCIÉTÉ DANS LE TIERS-MONDE

De la modernisation à la démocratisation ?

Études réunies et présentées par Maxime Haubert,
Christiane Frelin, François Leimdorfer,
Alain Marie et Nam Trân Nguyễn Trong

*Ouvrage publié avec le concours
du Conseil scientifique
de l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)*

Publications de la Sorbonne
1, rue Victor-Cousin 75231 PARIS CEDEX 05
1992

AAp-001
HAU

INV. Ø 7600

U. P. S. T. O. M. Fonds Documentaire

37338 ep 4
Cote B M 122

rios, 1985; Martín DE LA ROSA, *Promoción popular y lucha de clases (Análisis de un caso)*, México, SEPAC, 1979; Martha Graciela R. de QUINTANA, *Education populaire, actions et réflexions. Analyse des expériences à l'Ouest du Mexique (1977-1985)*, Mémoire de DUEPS à l'Université François Rabelais de Tours, 1987. Dans une perspective latino-américaine, cf. Orlando FALS BORDA et divers auteurs, *Coñocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*, Bogota, Siglo XXI Editores, 1985.

- (7) Un grand nombre de promoteurs préfèrent d'ailleurs se réclamer de l'« éducation populaire ». On reconnaît là l'influence de Paulo Freire et, par delà celle-ci, celle de la conception chrétienne de la « conversion ». Mais il y a une concordance sur ce point avec la pensée issue du « Siècle des Lumières », telle qu'elle s'est traduite notamment dans les théories fonctionnalistes de la modernisation et les théories marxistes de la lutte des classes, qui mettent l'accent sur la nécessité primordiale d'une transformation des mentalités et des idéologies : le progrès ne peut venir que de la dissipation des ténèbres où se trouve enlignée la conscience des groupes attardés.
- (8) Les problèmes énoncés ici le sont principalement à partir des travaux et débats des promoteurs mexicains, et notamment des séminaires auxquels j'ai eu l'occasion de participer et qui rassemblaient un grand nombre d'équipes agissant dans différentes régions du pays et différentes catégories de population.
- (9) On peut se demander à cet égard si le fait, pour les promoteurs, de travailler essentiellement avec des populations « marginales » (petits paysans, indigènes, habitants des quartiers déshérités, etc.) ne tient pas en partie à ce qu'ils ne peuvent le faire que très difficilement avec le « prolétariat ». Au Mexique, en tout cas, cela est manifeste pour plusieurs de ceux qui se lancent dans la promotion populaire à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix (cf notamment Martín DE LA ROSA, *op.cit.*, p.102). Dans un certain sens, la valorisation que les promoteurs ont faite par la suite du travail auprès des « marginaux » pourrait ainsi apparaître comme une justification *a posteriori* de ce choix en partie obligé.
- (10) On peut distinguer schématiquement trois positions à cet égard : la culture populaire est le point de départ obligé de tout travail de promotion ; elle doit être critiquée, car elle est le reflet du système dominant, l'expression de l'hégémonie des classes qui oppriment les groupes populaires ; elle doit être confrontée au savoir des promoteurs dans un dialogue critique.
- (11) Les militants marxistes, par exemple, ne risquent-ils pas de voir pervertir leur « conscience de classe », alors qu'ils voulaient éveiller celle des groupes populaires ?

PRATIQUES ÉTATIQUES, PRATIQUES POPULAIRES ET PRATIQUES NON GOUVERNEMENTALES AU BANGLADESH

Bernard HOURS*

La problématique de la formation de l'Etat dans les pays du tiers-monde et celle de l'Etat face à la société civile, ont connu un vif développement, depuis qu'il paraît évident qu'Etats et Sociétés du tiers-monde n'évoluent pas selon les modèles pensés en Occident à la fin de la période coloniale et au début des indépendances nationales. Par ailleurs, l'idéologie néo-libérale est presque parvenue à imposer la vision sommaire d'une société mondiale homogénéisée par la course au profit, mais marchant à deux ou trois vitesses, le tout enveloppé de leçons sur les droits de l'homme et la démocratie. Bien que largement fictives, ces unifications idéologiques, économiques et politiques servent désormais de toile de fond à toute analyse qui prend pour objet l'Etat et la Société civile, tant dans nos propres sociétés que dans le tiers-monde.

On se propose ici, dans le cas du Bangladesh, d'analyser la nature des pratiques étatiques et « populaires », ainsi que celles des organisations non gouvernementales (ONG) dont l'importance sociale et politique s'est aujourd'hui affirmée. En conclusion, on envisagera l'articulation de ces trois types de pratiques sociales dans le cadre de la société bangladaise.

I. L'ÉTAT AU BANGLADESH

L'Etat bangladaise est né d'une guerre de libération récente et sanglante toujours présente comme mythe fondateur majeur de la société civile. Pourtant, quinze années de dépendance radicale face à une aide étrangère omniprésente, tant publique que privée, ont pesé de façon déterminante sur la nature actuelle de l'Etat dans ce pays. Conjoncturelle, lors de la naissance de la nation, l'aide internationale est désormais une prothèse structurelle qui

* ORSTOM, Paris.

tient l'Etat sous perfusion et lui permet d'assurer une survie extrêmement fragile. La précarité de l'Etat au Bangladesh résulte de son incapacité à maîtriser les inégalités économiques et sociales. Cette incapacité est accentuée (si elle n'est pas fondée) par une politique d'aide qui permet d'entretenir l'illusion que l'Etat contrôle les grands flux économiques, qu'il jouit d'une légitimité politique minimale, même si elle est contestée.

L'Etat est envisagé par les citoyens comme un « Etat mendiant », quémandeur de l'aide internationale. Il est ensuite considéré comme une faction politico-militaire, car la reproduction sociale se fonde sur une redistribution inégalitaire au profit des classes moyennes urbaines qu'il faut calmer et de l'armée qu'il est nécessaire d'entretenir comme le dispositif le plus opérationnel dont dispose l'Etat, non seulement pour se maintenir mais aussi pour être représentatif aux yeux des citoyens. L'armée peut conforter sa propre légitimité lors des catastrophes naturelles suffisamment fréquentes pour lui permettre de redorer épisodiquement son blason. Dans une société en apparence désordonnée, voire violente et anarchique, l'armée présente la figure d'un îlot de calme, d'ordre et d'un gisement d'emplois où les fils des classes moyennes inférieures peuvent entretenir leur « différence » et produire leur « distinction ». Que la plupart des cadres de cette armée se souviennent du Pakistan avec une discrète nostalgie ne saurait étonner.

L'appel à l'unité nationale, que l'Etat bangladaïse profère à répétition, fait figure d'incantation dans la mesure où l'absence de justice sociale interdit tout consensus. Dans un tel contexte, l'Etat apparaît comme une pièce étrangère, quelque peu rapportée, et son discours intégrateur n'est que l'autre face de sa faiblesse intrinsèque. Obligé d'expliquer en permanence sa volonté de s'engager pour se légitimer, l'Etat du Bangladesh en est réduit à accepter toutes les interventions extérieures, ce qui contredit au même moment sa prétention à être aux commandes du pays. Un double discours est produit. A l'intérieur, il faut affirmer que l'on contrôle les ONG, qu'on les surveille. A l'extérieur, il faut les appeler en soulignant la gravité des problèmes. Ainsi, les pratiques de l'Etat au Bangladesh sont-elles dépourvues de la moindre trace de souveraineté. Obligé de gérer des apparences, l'Etat est amené à produire un discours visant à faire partager un certain nombre d'illusions, sans succès. L'Etat au Bangladesh alimente l'armée et les classes moyennes. Objet du mépris des citoyens, tout comme de celui des experts étrangers, le chef de l'Etat a pour principale fonction d'entretenir la fiction selon laquelle existerait un Etat National. Etat et Nation ont divorcé depuis de nombreuses années et l'Etat n'est plus qu'une vaste faction occupée à faire croire qu'elle suscite une adhésion populaire.

Dans ces conditions, les pratiques étatiques sont largement symboliques, la principale réalité de l'Etat résidant dans la bureaucratie qui seule assure la réalité de la fiction étatique. Proférant un discours dynamique, mobilisateur, l'Etat annonce « plus d'Etat » pour plus de justice et de développement. L'injustice et le mal-développement ramènent l'Etat à son activité incantatoire et l'y enferment.

II. PRATIQUES POPULAIRES AU BANGLADESH

La grève générale est probablement la « pratique populaire » la plus typique du Bangladesh. D'une durée d'une demi-journée à trois jours, la grève générale est déclenchée par les partis d'opposition organisés en alliances fragiles. Elle a lieu dans les périodes de mécontentement ou de crise, le plus souvent après une décision impopulaire du gouvernement. Cette grève générale paralyse tout trafic urbain. Des groupes armés de gourdis surveillent aux carrefours. A l'exception de piétons, les rues sont désertes et les magasins clos. Des véhicules sont régulièrement cassés lorsqu'ils ne respectent pas le mot d'ordre. Des grèves moins spectaculaires mais de grandes conséquences paralysent régulièrement le pays, telles celles des transporteurs de carburants ou des transports de passagers. La fréquence des manifestations au Bangladesh signale une société en crise, mais aussi une capacité d'expression populaire remarquable. Celle-ci s'exprime à travers quelques grands partis politiques qui tentent, sans grand succès, de fédérer les quelque douze mille associations politiques, sociales, culturelles. Ces dernières s'expriment fréquemment dans la presse, très active, avant de s'exprimer dans la rue.

Les revendications sociales sont formulées par des syndicats souvent fort liés aux partis politiques. La violence est un instrument habituel du dialogue social et elle est pratiquée de tous bords. Durant l'affaire Rushdie est apparue l'importance d'organisations islamiques non directement politiques, susceptibles de mobiliser des Bangladaïses qui ne sont pas, loin s'en faut, ni tous, des fondamentalistes. Caractériser ces « pratiques populaires » amène d'abord à souligner le caractère idéologique et ambigu du qualificatif de « populaire ». La notion de « peuple » est un concept idéologique. Elle n'est pas nécessairement synonyme d'expression spontanée comme tendrait à le croire la vulgate occidentale. Au Bangladesh, dans une société où le « sauve-qui-peut » est la principale règle, l'individualisme est une nécessité. Ceci n'est pas contradictoire avec l'existence de nombreuses organisations politiques, syndicales, culturelles, sociales. Ce tissu social associatif dans la société civile paraît d'une densité aussi extrême que le tissu étatique est faible. L'Etat occupe verbalement un champ que les organisations évoquées occupent réellement. Les défilés épisodiques expriment un message clair en direction de l'Etat. Ceci peut se résumer ainsi : « la société est telle que nous ne pouvons nous unir pour vous renverser, mais nous vous signifions que c'est nous qui représentons les aspirations des citoyens et que vous n'êtes rien qu'un passage obligé dans le dialogue social, sans aucune autorité ni aucune légitimité durables. Seule une histoire malheureuse vous a permis de nous représenter hors du pays. Quelle que soit l'infamie dont notre pays est victime, nous sommes aptes à exprimer les aspirations de notre groupe (de musulmans, de salariés de telle entreprise, d'infirmières, de routiers). Si nous ne sommes pas entendus, nous bloquons la rue ». Ce discours social fictif exprime bien la place prépondérante

des pratiques « populaires » au Bangladesh face à un Etat totalement impopulaire.

III. PRATIQUES NON GOUVERNEMENTALES

On évoque ici les pratiques des ONG qui, en une décennie, ont acquis une place majeure dans les stratégies de développement. Les plus importantes au Bangladesh disposent d'une influence non négligeable face au gouvernement, du fait des flux financiers qu'elles manipulent et des emplois qu'elles distribuent. Les ONG sont potentiellement des témoins susceptibles de faciliter des rapports sociaux plus démocratiques selon l'opinion occidentale. En pratique, au Bangladesh où le nombre des associations dépasse douze mille tandis qu'on peut relever quatre à cinq cents organisations spécifiques de développement (sanitaire, rural, etc...), les effets de la présence des ONG sont plus complexes.

Il faut d'abord distinguer, sinon opposer, organisations locales et organisations étrangères, en dépassant le « rideau de fumée » du partenariat, un autre concept idéologique occidental qui, s'il a du sens, a bien peu de réalité. Le concept d'ONG est une pseudo-nouveauté dans la société du Bangladesh. Les associations à vocations diverses - dont caritatives - sont connues dans le sous-continent indien depuis le siècle dernier, et cela sous une forme autochtone et endogène. Les organisations locales, c'est-à-dire à financement principal et à personnel exclusivement bangladaise, sont des émanations directes de la société civile. A ce titre, qu'il s'agisse d'organisations caritatives paternalistes islamiques, ou de groupes progressistes d'idéologie marxiste ou néo-gauchiste, ces organisations sont profondément intégrées dans la société qu'elles veulent modifier. Même si elles bénéficient de soutiens financiers étrangers, leurs analyses sont fondamentalement endogènes, domiciliées dans la société du Bangladesh. Leur dispositif est national, comme leur recrutement. Les stratégies qui les animent sont des stratégies internes de groupes, à l'échelle du Bangladesh et du sous-continent.

L'étude menée au centre de Savar, l'une des plus importantes ONG Bangladeshie, qui emploie plus de 1 000 salariés, nous met en présence d'une organisation dont l'idéologie est d'abord nationaliste. Fondée après la guerre de libération par de jeunes médecins, pour servir de modèle de développement pour tout le pays, cette organisation est aujourd'hui une vaste entreprise qui n'a pas renié ses objectifs initiaux de justice sociale et de développement économique et sanitaire.

La plupart des fondateurs des ONG nationales sont des fils éduqués de la bourgeoisie moyenne, qui ont décidé d'œuvrer pour l'émancipation de leur pays, de leurs concitoyens défavorisés. Entourés de quelques amis, souvent liés par une approche commune marxiste, ces leaders sont amenés à entrer

en concurrence avec d'autres organisations de même nature, et à développer leurs activités si l'accès à des financements étrangers est possible. En effet, il n'y a guère de développement envisageable pour une ONG nationale, si elle n'a pas accès à un supplément de ressources pour financer ses projets. C'est pourquoi les organisations les plus durables sont amenées à entrer en rapport avec des ONG étrangères ou des institutions internationales. Ces partenariats sont difficiles à gérer et dégèrent parfois en conflits. C'est pourquoi seules les organisations dotées d'une forte identité née de réalisations sérieuses peuvent survivre aux risques de dépendance nés du « partenariat ». Certaines ONG nationales ne sont à l'inverse que des machines destinées à capter des financements et mettant en scène des projets fictifs lors de « visites guidées ». Une telle situation n'est possible que grâce à un afflux de dons et de crédits dont certaines ONG étrangères ne savent pas toujours que faire. Il faut enfin noter l'existence de nombreuses petites organisations fondées par un membre de l'élite (juge, haut fonctionnaire, médecin, avocat...) qui mettent en place de petites structures paternalistes de développement ou d'assistance, par exemple dans leur village natal ou leur région d'origine, dont ils sont ou seront un jour les élus au parlement.

Des ONG internationales étrangères telles que Care, Caritas, Oxfam, etc., sont des puissances avec lesquelles le gouvernement entretient des rapports bilatéraux de type diplomatique. Ces organisations emploient des expatriés aux postes de responsabilité. Cela provoque la naissance d'une « bourgeoisie des ONG », aux côtés des experts des Nations Unies. Grands employeurs de main-d'œuvre locale, de telles organisations invoquent parfois des partenaires qui sont souvent des « salariés », malgré la meilleure bonne volonté du monde. En effet, le partenariat ne se décreète pas. Il suppose des rapports anciens, le plus souvent absents dans le tiers-monde. Ces ONG internationales à succursales multiples véhiculent souvent une approche largement occidentale du développement. Cela signifie qu'elles sont l'objet de multiples stratégies de séduction, d'accaparement et de détournements sur le terrain, auxquelles les ONG locales sont moins exposées - ou du moins que ces dernières maîtrisent mieux, disposant elles-mêmes d'une stratégie locale qui fait le plus souvent défaut aux ONG étrangères. Entre les ONG internationales, qui font confiance à un partenaire mandaté, et celles qui poursuivent un monologue destiné principalement à motiver leurs donateurs plutôt que les paysans à qui elles sont censées « révéler » la dynamique du développement, les nuances sont multiples avec des exemples innombrables.

Les ONG étrangères vivent dans la hantise d'être utiles, problème que ne connaissent pas les ONG nationales. Certaines de ces organisations importées sont à la recherche d'une stratégie pour dépenser plus ou moins efficacement leurs crédits. On peut trouver scandaleux quelques gaspillages caractérisés d'emplois, de matériels, de crédits, dans un pays au bord de la famine. La responsabilité en incombe probablement à ces associations occidentales, qui par leurs « mailings », déclenchent des coups de cœur désordonnés auprès de donateurs sous-informés qui financent, à peu de frais, ces

ébats médiatiques de *french doctors* qui empêchent d'aborder les vrais problèmes de la dépendance et les vraies causes de la pauvreté. Les Etats eux-mêmes, soupçonneux vis-à-vis du gouvernement du Bangladesh, arrosent de crédits certaines ONG (parfois d'une nationalité différente) ne sachant que faire de l'aide alimentaire. On rit encore au Bangladesh des ULM envoyés par « Médecins du Monde », lors des inondations de 1988, tout en revendant au marché noir les haricots en boîtes donnés par la Roumanie...et dont pas un paysan ne mangerait.

La validité de l'action d'une ONG étrangère est moins liée à sa taille qu'à sa connaissance du terrain. Toutefois, les organisations les plus lourdes étant les moins discrètes, elles sont les plus faciles à abuser et aussi les plus engagées par des choix parfois bureaucratiques opérés à Londres ou à New York.

Les ONG étrangères au Bangladesh sont, dans la plupart des cas, distantes et ignorantes des pratiques de la population. Les ONG locales sont des associations issues de la société civile, qui fonctionnent à l'occasion comme des groupes de pression ou mini-partis politiques, avec le coût social et humain que cela comporte.

*

* *

Au Bangladesh, les logiques étatiques semblent plus aliénées qu'elles ne sont aliénantes. La société civile manifeste, au delà de la frustration politique, un dynamisme extrême exprimé par des associations nombreuses et actives qui n'ont pas attendu les ONG occidentales pour se former. Ces « pratiques populaires » sont donc très organisées et très structurées. Elles s'affrontent à l'Etat mais, à l'occasion, elles collaborent avec lui, sur des objectifs précis, dans une approche pragmatique bien éloignée de l'anti-étatisme primaire. Il est donc possible d'être citoyen d'un Etat dépendant et au même moment de mettre en œuvre des initiatives sociales. Que ces initiatives soient populaires ou non n'a guère de sens au Bangladesh. Dans la plupart des cas, l'impulsion originelle provient d'élites urbaines sans origine paysanne et elle n'est donc pas « spontanée » au sens de l'idéologie occidentale et de ses fantasmes participatifs ou libertaires.

L'Etat ne peut faire moins qu'essayer de s'engager aussi activement que la société civile au Bangladesh. Néanmoins, profondément coupé de la société civile, et malgré la perte de souveraineté que lui imposent les ONG les plus importantes et les Etats donateurs, l'Etat bangladaï doit leur sourire. A l'échelle locale, les ONG internationales se présentent comme de grosses entreprises multinationales de développement, malgré la vogue des « petits projets ». Finalement, l'Etat leur concède la sous-traitance de secteurs où ses incapacités structurelles à développer le pays et à nourrir la population sont particulièrement avérées. A l'inverse, les ONG nationales seraient des sortes de PME, amenées à pratiquer des stratégies pragmatiques, parfois

susceptibles d'être qualifiées de factionnelles, mais bien intégrées dans le tissu de la société car aptes à parler son langage.

Le peuple « participe » épisodiquement à ces manœuvres du développement mais il n'existe qu'à travers ceux qui parlent en son nom, honnêtes et moins honnêtes mêlés. Le cas particulier du Bangladesh amène ainsi à éventuellement réfléchir et à mettre en question un certain nombre d'idées reçues aussi confortables que limitées aux débats entre occidentaux.

BIBLIOGRAPHIE

- HOURS, B. et SELIM, M., *Une entreprise de développement au Bangladesh : Le Centre de Savar*, L'Harmattan, Paris, 1989.
- JAHANGIR, BK., *Problematics of nationalism in Bangladesh*, Center for social studies, Dahka, 1986.
- RAHLAN, A., *Consciousness raising efforts of Grameen Bank*, Bids Dahka, 1986.
- SOHBAN, R., *Public enterprise and the nature of the state*, Dahka, 1983.